

24.01.94**Empfehlungen**
der AusschüsseR - FS - Fzzu **Punkt** der 665. Sitzung des Bundesrates am 4. Februar 1994

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften über die
Prozeßkostenhilfe (Prozeßkostenhilfeänderungsgesetz - PKHÄndG)

Der **federführende Rechtsausschuß** (R),
der **Ausschuß für Familie und Senioren** (FS) und
der **Finanzausschuß** (Fz)

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu
nehmen:

- Fz
R 1. Zu dem Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat bezweifelt die im Vorblatt des Gesetzentwurfs enthaltene Feststellung, daß die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen für die Länder keine zusätzliche Kosten verursachen werden. Die Entwurfsbegründung kann insoweit nicht überzeugen. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren eine Berechnung über die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs vorzulegen, in der auch die belastenden Änderungen größtmäßig dargestellt werden.

Ausgeliefert am 25. JAN. 1994

(noch Ziffer 1)

Begründung:

Nach Vorblatt und Begründung des Entwurfs soll die Gesetzesänderung keine Mehrkosten verursachen. Dies ist im Hinblick auf die Zielrichtung des Entwurfs - Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Unantastbarkeit des Existenzminimums - wenig einleuchtend und in der Begründung auch nicht überzeugend nachgewiesen. Daß höhere Haushaltsbelastungen als nach geltendem Recht eintreten werden, folgt bereits aus dem Ziel des Entwurfs, den Antragstellern ein höheres, nicht mit Ratenzahlungen zu belastendes Einkommen zu belassen als nach der gegenwärtigen Rechtslage. Überdies entstehen Mehrbelastungen durch folgende Regelungen:

- Die Freibeträge für Ehegatten und Kinder werden beträchtlich erhöht.

Daß der höhere Freibetrag für den ersten Unterhaltsberechtigten nur noch Ehegatten zugute kommt, fällt angesichts der Tatsache, daß der Freibetrag für Kinder lediglich um 15,- DM unter dem jetzigen Freibetrag für den ersten Unterhaltsberechtigten liegt und diesem bis zum Inkrafttreten des Gesetzes noch weiter angenähert werden wird, nicht ins Gewicht.

- Es wird ein Erwerbstätigenzuschlag eingeführt, den die Gerichte bislang in aller Regel auch als besondere Belastung nicht berücksichtigen.
- Die vollen Kosten für Unterkunft und Heizung sollen vom Einkommen abgesetzt werden.

(noch Ziffer 1)

Unterkunftskosten werden bislang von der Mehrzahl der Gerichte nur insoweit als besondere Belastung vom Einkommen abgesetzt, als die Kaltmiete 18 % des Nettoeinkommens des Antragstellers übersteigt. Bei Antragstellern mit einem über 850,- DM liegenden Einkommen wird also die Berücksichtigung der vollen Unterkunftskosten, bei allen Antragstellern die Berücksichtigung der Heizungskosten, zu Mehrausgaben führen. Die Erwartung, daß die Gerichte bis zum Inkrafttreten des Gesetzes diese Kosten in zunehmendem Maße in vollem Umfang berücksichtigen werden (Seite 25 der Begründung), vermag die Kostensteigerungen gegenüber den gegenwärtigen Ausgaben, auf die es für die Länder allein ankommt, nicht zu vermindern.

- Die Aufhebung von Ratenzahlungsanordnungen nach § 120 Abs. 4 Satz 1 2. Halbsatz ZPO in der Fassung des Entwurfs wird zu einem erheblichen personellen Mehrbedarf führen.

Eine realistische Gesamtberechnung der durch die Neuregelung zu erwartenden Mehrbelastung der Länder, die sich angesichts der angespannten Haushaltslage auf das unbedingt Erforderliche beschränken muß, ist unabdingbar. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, eine solche Berechnung noch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorzulegen.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 ZPO)

- R 2. In Artikel 1 Nr. 2 ist in § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Satz 1 am Ende des ersten Halbsatzes der Klammerzusatz "(Unterhaltsfreibetrag)" einzufügen.

Begründung:

Die Ergänzung dient der redaktionellen Verbesserung. Sie definiert den erstmals in § 115 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 Satz 2 verwendeten Begriff des "Unterhaltsfreibetrags" durch dessen Umschreibung im ersten Halbsatz des Satzes 1 der Bestimmung.

- R 3. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die vorgesehene Erhöhung der Freibeträge für Unterhaltsberechtigte verfassungsrechtlich zwingend geboten ist.

Begründung:

Wie in der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf insgesamt dargestellt worden ist, werden die vorgeschlagenen Änderungen zu nicht unbeträchtlichen Mehrbelastungen der Haushalte der Länder führen, die angesichts der äußerst angespannten Finanzlage nicht getragen werden können.

Die Erhöhung des Freibetrages für Unterhaltsberechtigte um 58 % von DM 275,00 auf DM 435,00 fällt - verglichen mit der Anpassung des Freibetrages für den Antragsteller selbst - ungewöhnlich hoch aus. Dieser Betrag liegt höher als die üblicherweise gezahlten Unterhaltsrenten, worauf der Erste Teil der Begründung unter D I wohl hinweisen will, wenn dargestellt wird, daß Mehrausgaben u.a. deswegen nicht zu erwarten seien, weil das Schwergewicht der Inanspruchnahme der Prozeßkostenhilfe im Bereich der Familiensachen liege, in dem die Unterhaltsfreibeträge weniger zum Tragen kämen, weil der Unterhalt besonders häufig in Form einer Geldrente geleistet werde. Damit soll offenbar gesagt werden, daß die Geldrenten in der Regel unter dem Freibetrag lägen.

(noch Ziffer 3)

Tatsächlich liegt der höchste Regelbedarfssatz nach der Regelunterhalts-Verordnung für Kinder vom 13. bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bei DM 418,00 monatlich, in der niedrigsten Altersgruppe bei nur DM 291,00. Die Unterhaltssätze nach der Düsseldorfer Tabelle (Stand: 1. Juli 1993) in der niedrigsten Einkommensgruppe, die immerhin bis zu einem Nettoeinkommen des Unterhaltspflichtigen von DM 2.300,00 reicht, liegen ebenfalls zwischen DM 291,00 und DM 418,00, in der nächsthöheren Einkommensgruppe zwischen DM 310,00 und DM 445,00. Es fragt sich, ob es verfassungsrechtlich geboten ist, die Freibeträge für die Inanspruchnahme der staatlichen Leistung "Prozeßkostenhilfe" im Durchschnitt höher anzusetzen. Hier ist eine gründlichere als die bisher vorgenommene Prüfung erforderlich.

Fz 4. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 115 Abs. 1 Satz 4 ZPO)
R

In Artikel 1 Nr. 2 sind in § 115 Abs. 1 Satz 4 die Wörter "unabhängig von der Zahl der Rechtszüge höchstens achtundvierzig Monatsraten aufzubringen, und zwar bei einem" durch die Wörter "folgende Monatsraten aufzubringen: Bei einem " zu ersetzen.

Begründung:

Der Entwurf sieht - wie auch das geltende Recht - eine Begrenzung auf 48 Monatsraten vor. Dies ist verfassungsrechtlich nicht geboten und sollte deshalb zum teilweisen Ausgleich der aus verfassungsrechtlichen Gründen hinzunehmenden Mehrausgaben gestrichen werden. Dem insoweit zahlungsfähigen Bürger ist es zumutbar, die von ihm verursachten und vom Staat verauslagten Verfahrenskosten vollständig in angemessenen Raten zu zahlen. Nach den Erfahrungen der Praxis sind die Gerichts- und Anwaltskosten bei einer erheblichen Anzahl von Verfahren durch 48 Raten nicht gedeckt. Dies wird durch die Senkung der Mindestrate von 40 DM auf 30 DM vermehrt der Fall sein. Der Wegfall der Ratenbegrenzung würde daher spürbare Mehreinnahmen bringen. Der möglicherweise damit verbundene Mehranfall von Änderungs- bzw. Aufhebungsentscheidungen nach § 120 Abs. 4 ZPO kann unter diesen Umständen hingenommen werden.

Die Vorschriften des § 120 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 3 ZPO, die beide auf einen Vierjahreszeitraum abstellen, können unverändert bleiben. Diese zeitliche Begrenzung für Prognoseentscheidungen und

(noch Ziffer 4)

Änderungsentscheidungen behält ihren Sinn auch dann, wenn die Ratenbegrenzung entfällt. Eine Benachteiligung der Partei ergibt sich daraus nicht, weil nach Ablauf der vier Jahre nur Änderungen zum Nachteil der Partei ausgeschlossen sind.

Fz
R

5. Zu Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b (§ 120 Abs. 4 Satz 1 ZPO)

In Artikel 1 Nr. 5 Buchstabe b sind die Wörter "nur dann als wesentlich anzusehen, wenn bei ihrer Berücksichtigung keine Monatsrate zu zahlen ist" durch die Wörter "nur auf Antrag und nur dann zu berücksichtigen, wenn dies dazu führt, daß keine Monatsrate zu zahlen ist" zu ersetzen.

Begründung:

Der Entwurf sieht eine antragsunabhängige Aufhebung der Ratenfestsetzung für den Fall vor, daß durch Änderung des jährlich angepaßten Abzugsbetrags die Voraussetzungen für die Ratenfreiheit eintreten. Solche Aufhebungsentscheidungen sollten nur auf Antrag ergehen. Eine jährliche Überprüfung der betreffenden Ratenzahlungsbeschlüsse von Amts wegen würde einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen, auch wenn hierfür automatisierte Verfahren zur Verfügung stehen sollten. Vor allem aber würde eine "automatische" Aufhebung nicht berücksichtigen, daß sich die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers zum fraglichen Aufhebungszeitpunkt möglicherweise dahin geändert haben können, daß die Partei auch trotz Änderung des dynamisierten Abzugsbetrags im Bereich der Ratenzahlung verbleibt. Die Aufhebung sollte daher nur erfolgen, wenn die Partei dies unter entsprechenden Erklärungen beantragt.

Fz
R

6. Zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 127 Abs. 1 Satz 3 ZPO)

Artikel 1 Nr. 6 ist zu streichen.

Begründung:

Die datenschutzrechtlich begründete Regelung des Artikels 1 Nr. 4 wird durch Artikel 1 Nr. 6 des Entwurfs in einer Weise auf die gerichtliche Entscheidung ausgedehnt, die zu einer spürbaren Mehrbelastung der

(noch Ziffer 6)

Gerichte, insbesondere der bereits besonders überlasteten Schreibdienste, führen würde.

Entscheidungsgründe müßten danach vor der Hinausgabe auf ihren Inhalt hin überprüft und in Entscheidungsauszüge aufgespalten werden. Die häufig geübte Handhabung, die PKH-Entscheidung mit den wesentlichen Gründen in das Protokoll zu diktieren, würde erheblich erschwert. Um eine Umgehung durch das Akteneinsichtsrecht zu verhindern, dürfte auch zu den Prozeßakten nur die auszugsweise Entscheidung genommen werden, während die vollständige gerichtliche Entscheidung in ein Sonderheft genommen werden müßte.

Diese Mehrbelastung der Gerichte ist nicht zwingend geboten. Es ist nicht bekannt, daß in der Praxis bisher insoweit Schwierigkeiten aufgetreten wären. Die Gerichte werden auch ohne eine reglementierende Vorschrift im Sinn des Artikels 1 Nr. 6 des Entwurfs ihre Begründungspraxis so einrichten, daß § 117 Abs. 2 Satz 2 ZPO i.d.F. des Entwurfs nicht leerläuft. Es wäre eine bisher einmalige Situation, daß eine gerichtliche Entscheidung nicht in vollem Umfang zu den - parteiöffentlichen - Prozeßakten genommen und den Prozeßbeteiligten zugehen dürfte. Zwar ist der Antragsgegner nicht Beteiligter des Prozeßkostenhilfeverfahrens, aber als Beteiligter des betreffenden Rechtsstreits von der Entscheidung zweifellos betroffen.

Schafft man hier den Zwang zu "gespaltenen" Entscheidungsgründen, könnte dies entsprechende Forderungen in anderen Bereichen nach sich ziehen, etwa in den Fällen, in denen sich die Entscheidung (auch) auf medizinische oder psychologische Begutachtungen einer Partei stützt.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die gerichtlichen Erwägungen zur Bedürftigkeit etwa in Unterhaltsprozessen, aber auch in sozialgerichtlichen Streitigkeiten um Rentenversicherungen oder um Arbeitslosenhilfe auch für die Entscheidung in der Sache von Bedeutung sein können. Hier würde man den Gegner benachteiligen, wenn man ihn von der entsprechenden Information ausschloß.

FS 7. Zu Artikel 3 (Satz 4 - neu - der Überleitungsvorschrift)

In Artikel 3 ist nach Satz 3 folgender Satz anzufügen:

"Auf Antrag einer Partei ist eine Entscheidung über Prozeßkostenhilfe nach Satz 1 auf der Grundlage dieses Gesetzes zu ändern, wenn dieses für die Partei günstiger ist."

Begründung:

Mit der vorgesehenen Überleitungsvorschrift wird der derzeitige Zustand festgeschrieben, obwohl er von vielen Gerichten schon jetzt nicht mehr für angemessen gehalten wird. In vielen Fällen bleibt der nach geltendem Recht Prozeßkostenhilfe bewilligten Partei nicht mehr das Existenzminimum erhalten. Die vorgesehene Regelung führt zu einer nicht vertretbaren Ungleichbehandlung. Um den mit Artikel 3 bezweckten Verwaltungsaufwand gering zu halten, sollte eine Überprüfung der nach bisher geltendem Recht getroffenen Entscheidungen auf Antrag einer Partei von Gesetzes wegen zugelassen werden.