

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik
Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg

Renate Jachmann-Willmer
Bundesgeschäftsführerin
**Sozialdienst katholischer Frauen
Gesamtverein e.V.**
Agnes-Neuhaus-Straße 5, 44135 Dortmund

Datum 10.7.2015

Zusammenfassung

Der in § 1612a BGB geregelte Mindestunterhalt dient der Existenzsicherung von Kindern in Haushalten von Alleinerziehenden, einer besonders armutsgefährdeten Gruppe. Der Mindestunterhalt richtet sich derzeit nach dem steuerlichen Kinderfreibetrag. Der Referentenentwurf sieht nun vor, den Mindestunterhalt an das sächliche Existenzminimum minderjähriger Kinder anzuknüpfen, welches alle zwei Jahre auf der Grundlage des Existenzminimumberichts der Bundesregierung festgelegt wird. Hiermit soll verhindert werden, dass es zu einer Unterdeckung des sächlichen Existenzminimums kommt, wenn die steuerlichen Kinderfreibeträge nicht rechtzeitig an die Vorgaben des Existenzminimumberichts angepasst werden. Darüber hinaus sieht der Referentenentwurf Änderungen im vereinfachten Verfahren über den Unterhalt Minderjähriger und im Auslandsunterhaltsgesetz vor, um diese den Bedürfnissen in der Praxis besser anzupassen.

Der Deutsche Caritasverband e.V. (DCV) und der Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e.V. (SkF) begrüßen diese Zielsetzungen. Es erscheint nach den bisherigen Praxiserfahrungen angezeigt, das Unterhaltsrecht konsistenter zu gestalten und das Unterhaltsverfahrensrecht für die Betroffenen einfacher handhabbar zu machen. Denn der Gesetzentwurf sorgt für mehr rechtssystematische Transparenz an der Schnittstelle von Sozialrecht, Unterhaltsrecht und Steuerrecht. DCV und SkF appellieren an den Gesetzgeber, zeitnah auch materielle Verbesserungen für unterhaltsberechtigte Kinder, z. B. durch eine Reform des Unterhaltsvorschusses oder des Kinderzuschlags, herbeizuführen.

Mit dem Gesetzentwurf wird für unterhaltsberechtignte Kinder ein genereller präventiver Schutzmechanismus für Fälle eingeführt, in denen der Gesetzgeber seinem verfassungsrechtlichen Auftrag nicht nachkommt, die steuerlichen Kinderfreibeträge zeitnah an das sächliche Existenzminimum anzupassen. DCV und SkF begrüßen diesen Schritt: Die Erfahrung zeigt nämlich, dass der Schutzmechanismus notwendig ist: Denn während im Steuerrecht das Existenzminimum aktuell rückwirkend beispielsweise für das ganze Jahr 2015 freigestellt werden kann, ist dies im Unterhaltsrecht nicht mehr möglich.

Als prioritär erachten wir eine Neuermittlung der Kinderregelbedarfe im SGB XII bzw. SGB II: Sofern mit den neuen Regelungen eine Besserstellung von Kindern Alleinerziehender erreicht werden soll, muss auch die grundlegende Frage nach der Berechnung der Regelbedarfe angegangen werden.

Im Einzelnen nehmen der DCV und der SkF wie folgt zu den vorgeschlagenen Regelungen Stellung:

1. Anknüpfung des Mindestunterhaltes an das sächliche Existenzminimum

Referentenentwurf

Der Referentenentwurf sieht vor, dass sich künftig der Mindestunterhalt nach dem sächlichen Existenzminimum minderjähriger Kinder richtet (§ 1612a S. 2 BGB) und sich folglich nicht mehr am steuerrechtlichen Kinderfreibetrag orientieren soll. Das sächliche Existenzminimum wird alle zwei Jahre im Existenzminimumbericht ausgewiesen und soll ab 1. Januar 2016 alle zwei Jahre auf dieser Basis durch Rechtsverordnung vom Bundesministerium für Justiz und für Verbraucherschutz festgelegt werden (s. im Einzelnen zur Rechtsverordnung unter 3.).

Bewertung

Grundsätzlich begrüßen der DCV und der SkF das Vorhaben, den Mindestunterhalt unmittelbar an das sächliche Existenzminimum anzukoppeln und nicht nur mittelbar über die Steuerfreibeträge, die sich ebenfalls aus dem Existenzminimum ableiten. Dafür sprechen aber nicht nur rechtssystematische Gründe, sondern die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass dies auch für die Familien notwendig ist.

Denn wenn der Gesetzgeber die Steuerfreibeträge nicht oder nicht zeitnah an das sächliche Existenzminimum anpasst, hat das nachteilige Folgen für die Familien: So lagen der Steuerfreibetrag und auch der Mindestunterhalt im Jahr 2014 6 Euro unterhalb des sächlichen Existenzminimums, weil keine Anpassung erfolgte. Obwohl der – damals 9. – Existenzminimumbericht das vorgibt, liegt sowohl der Steuerfreibetrag als auch der Mindestunterhalt weiterhin unterhalb des sächlichen Existenzminimums (damals um 6,00 Euro).

Und wenn der Gesetzgeber die Anpassung – wie beispielsweise für das Jahr 2015 verzögert vornimmt, kann er die Steuerfreibeträge zwar rückwirkend zum 1. Januar 2015 festsetzen. Ein neuer Mindestunterhalt kann aber immer nur für die Zukunft, also ab Inkrafttreten des Gesetzes Wirkung entfalten. Insofern ist es gerade hier geboten, diesen regelmäßigen Anpassungszyklus gesetzlich einzuführen.

Allerdings weisen DCV und SkF darauf hin, dass sie die Kinderregelbedarfe im SGB XII, aus denen das sächliche Existenzminimum maßgeblich hergeleitet wird, als für zu niedrig erachten.¹ Daraus folgt auch eine Unterschätzung des sächlichen Kinderexistenzminimums im Steuer- und Unterhaltsrecht. Die Höhe der Regelbedarfe wurde zuletzt mit Wirkung zum 1. Januar 2011 neu berechnet und festgesetzt, nachdem das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 9. Februar 2010 sie für verfassungswidrig erklärt hatte. DCV und SkF plädieren dafür, das Bemessungsverfahren der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche zu korrigieren.

Zudem halten DCV und SkF es in diesem Zusammenhang auch für geboten, die Regelungen zum Unterhaltsvorschuss zu reformieren. Denn nur wo ein (Mindest-)Unterhalt auch tatsächlich – vom Elternteil oder vom Jugendamt – gezahlt wird, kann er den Lebensunterhalt des Kindes sichern. Der Unterhaltsvorschuss in seiner aktuellen Ausgestaltung hilft alleinerziehenden Elternteilen aber nur begrenzt, weil er nur für 72 Monate gezahlt wird und immer mit Erreichen des 12. Lebensjahres des Kindes endet.

Lösungsvorschlag

1. Im SGB II und SGB XII sollten die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen realitätsge rechter ermittelt werden. So muss die Stichprobe ausreichend viele Familien beinhalten, verdeckt arme Familien müssen aus der Referenzgruppe genommen und die Ausgaben innerhalb der Familie müssen für die Regelbedarfsberechnung nach einem Verfahren verteilt werden, das dem Stand der Forschung entspricht. Zudem ist in den Regelsätzen von Erwachsenen und Kindern eine sog. Flexibilitätsreserve einzufügen, die bei zeitlich kumulierenden Bedarfen hilft.
2. Um in der Praxis eine bessere Absicherung des Unterhalts für Kinder zu erreichen, schlagen DCV und SkF vor, grundlegendere Verbesserungen im Unterhaltsvorschussgesetz vorzunehmen. Die mögliche Bezugsdauer des Unterhaltsvorschuss sollte bis zum 18. Lebensjahr verlängert werden und nicht auf einen begrenzten Zeitraum (dieser beträgt derzeit 72 Monate) beschränkt sein. Das Kindergeld sollte – wie vor dem Jahr 2008 – maximal zur Hälfte angerechnet werden.

¹Position des DCV zur Bemessung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern 2014:
<http://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/01-24-2014-regelbedarfe-muessen-erhoeht-werden>

2. Rechtsverordnung zur Bestimmung der Höhe des Mindestunterhaltes

Referentenentwurf

Es ist vorgesehen, dass das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz den Mindestunterhalt erstmals zum 1. Januar 2016 und dann alle zwei Jahre durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festlegt. Das bedeutet, dass nur für das dem Bericht unmittelbar folgende Jahr der Existenzminimumbericht als Grundlage der Bemessung des Mindestunterhaltes dienen kann. Für das darauf folgende Jahr führt der Gesetzentwurf aus, dass im Einzelnen zu bedenken sei, „um welchen Betrag sich das Existenzminimum in dem auf das Wirksamwerden der Verordnung folgenden Jahr voraussichtlich erhöhen wird.“²

Bewertung

Es erscheint fraglich, ob das im Gesetzentwurf beschriebene Verfahren dazu geeignet ist, eine durchgehend transparente Berechnung des Mindestunterhaltes zu erwirken. Denn die Festlegung des Mindestunterhaltes zum 1. Januar im Vorgriff auf den in dem Jahr erscheinenden Existenzminimumbericht verwässert die transparente Anbindung an das sächliche Existenzminimum wie es im Bericht ausgewiesen wird. Offen bleibt also, wie die Höhe des Mindestunterhaltes im zweiten Jahr nach Erscheinen des Existenzminimumberichtes berechnet werden soll. Zum anderen wird das Problem eines nicht rechtzeitig erstellten Existenzminimumberichtes und der damit einhergehenden Gefahr einer Unterdeckung nicht gelöst.

Lösungsvorschlag

Der DCV und der SkF schlagen vor, dass das zuständige Ministerium in der Rechtsverordnung am 1. Januar 2016 lediglich für das Jahr 2016 den Mindestunterhalt festsetzt und die Festlegung dann ab 1. Januar 2017 alle zwei Jahre erfolgt. Dies setzt voraus, dass der Existenzminimumbericht immer Mitte des vorhergehenden Jahres erscheint und dieser Vorgang sich nicht verzögern sollte.

3. Vereinfachtes Verfahren

Referentenentwurf

Der Referentenentwurf sieht vor, das vereinfachte Verfahren, insbesondere durch die Abschaffung des Formularzwangs, effizienter zu gestalten.

² Vgl. Referentenentwurf des BMJV: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts S. 14.

Bewertung

Der DCV und der SkF begrüßen, dass das Bundesjustizministerium den Empfehlungen des Deutschen Familiengerichtstags³ gefolgt ist und durch die Reform vorsieht, das vereinfachte Verfahren den Bedürfnissen aus der Praxis anzupassen. Wir unterstützen insbesondere die Abschaffung des Formularzwanges und die dadurch zu erwartende Erleichterung für Antragsteller und -gegner.

Freiburg und Dortmund, 10. Juli 2015

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär
Deutscher Caritasverband e.V.

Renate Jachmann-Willmer
Bundesgeschäftsführerin
Sozialdienst katholischer Frauen
Gesamtverein e.V.

Kontakt:

Liane Muth, Referentin für Familienpolitik im Referat Kinder, Jugend, Familie, Generationen, Deutscher Caritasverband e.V., Tel. 0761 200-318, E-Mail liane.muth@caritas.de

Dr. Clarita Schwengers, Leiterin des Referats Koordination Sozialpolitik, Deutscher Caritasverband e.V., Tel. 0761 200-676, E-Mail clarita.schwengers@caritas.de

Gisela Pinggen-Rainer, Referentin, Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e.V., Tel. 0231 557026-34, E-Mail pinggen@skf-zentrale.de

Petra Winkelmann, Referentin, Sozialdienst katholischer Frauen Gesamtverein e.V., Tel. 0231 557026-12, E-Mail winkelmann@skf-zentrale.de

³ Vgl. hierzu die Arbeitskreisergebnisse des AK 18 „Vereinfachung des vereinfachten Unterhaltsverfahrens“ des 20. Deutschen Familiengerichtstags vom 18.-21.09.2013.