

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz

Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat mit Entwurf vom 06.05.2015 die Reformpläne im Bereich des Unterhalts- und Unterhaltsverfahrensrechts vorgelegt.

Der Entwurf sieht im Wesentlichen vor, den in § 1612a BGB geregelten Mindestunterhalt nicht länger an den steuerrechtlichen Kinderfreibetrag, sondern an das sächliche Existenzminimum minderjähriger Kinder anzuknüpfen. Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf Änderungen im vereinfachten Verfahren über den Unterhalt Minderjähriger und im Auslandsunterhaltsgesetz vor, um diese den Bedürfnissen in der Praxis besser anzupassen.

Der Paritätische wurde als Interessenvertretung mit Schreiben vom 06.05.2015 zur Stellungnahme aufgefordert. Diese Möglichkeit will der Paritätische Gesamtverband mit der vorliegenden Stellungnahme gern wahrnehmen. Zu den einzelnen geplanten Regelungen wird wie folgt Stellung genommen:

I. Anknüpfung des Mindestunterhaltes an das sächliche Existenzminimum

Art. 1 Nr. 2 a) - Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches:

§ 1612a S. 2 BGB-E: „Der Mindestunterhalt richtet sich nach dem sächlichen Existenzminimum des minderjährigen Kindes.“

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass sich künftig der Mindestunterhalt nach dem sächlichen Existenzminimum minderjähriger Kinder richtet und sich nicht mehr am steuerrechtlichen Existenzminimum orientieren soll. Grundsätzlich begrüßt der Paritätische das Vorhaben, den Mindestunterhalt durch eine Rechtsverordnung verlässlich und regelmäßig alle zwei Jahre in seiner Höhe anzupassen und eine Vereinheitlichung der bisher unterschiedlichen Bezugsgrößen im Unterhaltsrecht zu erreichen.

Die Begründung des Entwurfs vermag allerdings nicht zu überzeugen. So wird die Orientierung am sächlichen Existenzminimum als notwendiger Schritt bezeichnet, um Divergenzen bezüglich der Höhe der Beträge und die dem Unterhaltsrecht strukturelle steuerrechtliche Wirkungserstreckung auf das gesamte Steuerjahr zu vermeiden. Dass das

im 9. Existenzminimumbericht für das Jahr 2014 vom 07.11.2012¹ ausgewiesene sächliche Existenzminimum um insgesamt 6,00 Euro über dem Mindestunterhalt lag, ist jedoch der Tatsache geschuldet, dass der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung, mit den steuerlichen Freibeträgen das sächliche Existenzminimum abzudecken, nicht nachgekommen ist. Auch wenn rechtssystematische Gründe für eine Anpassung des Mindestunterhaltes an den Existenzminimumsberichts sprechen, rechtfertigt die vorbeugende Vermeidung einer solchen Abweichung für die Zukunft aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes nicht die Änderung des Bezugsrahmens.

Darüber hinaus hält der Paritätische das sächliche Existenzminimum in seiner derzeitigen Ausgestaltung als Bezugsgröße für den Mindestunterhalt grundsätzlich für ungeeignet und weist in diesem Zusammenhang auch auf die Expertise des Paritätischen Gesamtverbandes zur Fortschreibung der Regelsätze und die Kritik an der intransparenten und wenig nachvollziehbaren Berechnung der Kinderregelsätze hin.² Die Höhe der Regelbedarfe wurde zuletzt nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 09.02.2010 durch das „Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ vom 29.03.2011 neu berechnet und seither lediglich fortgeschrieben. Auch die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) hat erst kürzlich darauf hingewiesen, dass sie eine Neubemessung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche für dringend erforderlich hält.³

Unter anderem bekräftigen die Wohlfahrtsverbände erneut das Anliegen, *„das Bemessungsverfahren der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche zu korrigieren und sachgerechtere, aktuellere Berechnungsmöglichkeiten zu nutzen. Viele der für Kinder und Jugendliche als relevant festgeschriebenen Verbrauchsausgaben sind aufgrund der geringen Stichprobenfälle der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe statistisch nicht hinreichend aussagefähig. Die Bemessung muss sich an kindgerechten Bedarfen orientieren und transparent ausgestaltet sein. Insbesondere sollte eine ausreichend große Stichprobe gewählt werden, um statistisch relevante Daten zu erhalten. Einzelpositionen wie Ernährung und Kleidung sollten auch im Sinne des Kindeswohls dahingehend überprüft werden, ob hier nicht schon in der statistischen Vergleichsgruppe ein so deutlicher Mangel abgebildet wird, dass etwa ausreichende Bekleidung oder gesunde Ernährung mit diesen Beträgen gar nicht gewährleistet werden kann.“*⁴

Zudem würde es eine Schlechterstellung für unterhaltsberechtigte Kinder bedeuten, wenn das steuerrechtliche Existenzminimum über das Niveau des sächlichen Existenzminimums erhöht werden würde. Wenn der Mindestunterhalt sich nicht mehr nach den Kinderfreibeträgen bemisst, hätte dies unmittelbar Auswirkungen auf das Kindergeld. Denn, würde das Kindergeld stärker als der Mindestunterhalt ansteigen, hätte dies Folgen auf das Unterhaltsvorschussrecht, weil sich dadurch die Zahlbeträge nach dem Unterhaltsvorschutzgesetz (UVG) verringern.

¹ Vgl. BT-Drs. 17/11425.

² Martens, Rudolf: Expertise zur Fortschreibung der Regelsätze vom 01. Januar 2015; Berlin 2014.

³ Positionierung der BAGFW vom 12.05.2015 zu den Regelbedarfen SGB II, S. 1.

⁴ Positionierung der BAGFW vom 12.05.2015 zu den Regelbedarfen SGB I, S. 4.

II. Symmetrischer Anstieg Mindestunterhalt und Selbstbehalt

Der Paritätische weist auch auf Reformbedarf bei der Festlegung der Höhe des Selbstbehaltes des Unterhaltsschuldners hin. Ein Anstieg des Selbstbehaltes sollte grundsätzlich auch eine Erhöhung des Mindestunterhaltes der Kinder nach sich ziehen. Aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes sollte verbindlich geregelt werden, dass der Mindestunterhalt stets im selben Umfang zu erhöhen ist wie der Selbstbehalt.

III. Rechtsverordnung zur Bestimmung Höhe Unterhalt

Art. 1 Nr. 3 - Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches:

§ 1612a Abs. 4 BGB-E: „Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat den Mindestunterhalt erstmals zum 01. Januar 2016 und dann alle zwei Jahre durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzulegen.“

Auch hier befürwortet der Paritätische die Absicht, den Zeitpunkt für die Anpassung der Beträge verbindlich festzulegen, um Divergenzen von vornherein auszuschließen. Allerdings erscheint es fraglich, ob das im Gesetzentwurf beschriebene Verfahren, das vorsieht, den Mindestunterhalt alle zwei Jahre durch Rechtsverordnung festzulegen, dazu geeignet ist.

Laut Begründung ist vorgesehen, dass die Rechtsverordnung alle zwei Jahre jeweils zum 01.01. auf das erste Berichtsjahr des Existenzminimumberichts folgende Jahr erlassen werden soll. 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.“*⁵ Der Paritätische lehnt dieses Vorhaben aus mehreren Gründen ab. Zum einen erscheint es fragwürdig, die Höhe des Mindestunterhaltes „vorhersehen“ zu wollen und im Gesetzentwurf keine weiteren Angaben dazu zu machen, auf welcher Basis die vermutete Erhöhung berechnet werden soll. Zum anderen wird das Problem eines nicht rechtzeitig erstellten Existenzminimumberichts und der damit einhergehenden Gefahr einer Unterdeckung dadurch nicht gelöst. Denn, erscheint der Existenzminimumsbericht verspätet, fehlt es schon an der Grundlage für eine Neuberechnung und die Höhe des Mindestunterhalts müsste - wird das im Entwurf beschriebene Verfahren weitergedacht - anhand einer doppelten Schätzung festgelegt werden. Zudem möchte der Paritätische darauf hinweisen, dass die Rechtsverordnung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung keine zuverlässige und transparente Festlegung des Mindestunterhalts darstellt.

⁵ Vgl. Referentenentwurf BMJV: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts S. 14.

IV. Vereinfachtes Verfahren

Der Paritätische begrüßt, dass das Bundesjustizministerium den Empfehlungen des Deutschen Familiengerichtstags⁶ gefolgt ist und durch die Reform vorsieht, das vereinfachte Verfahren den Bedürfnissen aus der Praxis anzupassen. Insbesondere die Abschaffung des Formularzwanges und die dadurch zu erwartende Erleichterung für Antragsteller und Antragsgegner werden ausdrücklich unterstützt.

V. Fazit

Der Gesetzentwurf enthält keine finanziellen Verbesserungen für unterhaltsberechtigter Kinder. Obwohl der Paritätische Gesamtverband die regelmäßig vorzunehmende und gesetzlich festgeschriebene Anpassung des Mindestunterhalts grundsätzlich begrüßt, wird die Neuermittlung der Kinderregelbedarfe als vorrangig erachtet. Die derzeitigen Beträge für Kinder und Jugendliche orientieren sich an einer offenkundig unzureichenden Minimalversorgung. Hier besteht aus Sicht des Verbandes dringender Handlungsbedarf. Insofern kann der Paritätische Gesamtverband, auch wenn die rechtssystematischen Gründe der Reform nachvollziehbar sind, dem Gesetzentwurf nicht zustimmen, solange die Bedarfe der Kinder und Jugendliche durch das sächliche Existenzminimum nicht hinreichend gedeckt werden. Sollte das Bundesjustizministerium an seinem Vorhaben festhalten und den Mindestunterhalt durch Rechtsverordnung festlegen, regt der Paritätische Gesamtverband an, die im Entwurf angesprochene Tradition, nach der es bis einschließlich 2007 *„Sache des Bundesministeriums war, die Höhe dieser im Kindesunterhalt zentralen Größe durch Verordnung zu bestimmen“*⁷ fortzusetzen und einen Mindestunterhalt festzulegen, der anhand der tatsächlichen kindgerechten Bedarfe berechnet wird.

Berlin, 08.07.2015

Ansprechpartnerin:

Franziska Pabst,
Referentin für Familienhilfe/ -politik, Frauen
und Frühe Hilfen
Paritätischer Wohlfahrtsverband
Gesamtverband e.V.
Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin
Tel.: 030/24636-465
Fax: 030/24636-140

www.paritaet.org

faf@paritaet.org

⁶ Vgl. hierzu die Arbeitskreisergebnisse des AK 18 „Vereinfachung des vereinfachten Unterhaltsverfahrens“ des 20. Deutschen Familiengerichtstags vom 18.-21.09.2013.

⁷ Vgl. Referentenentwurf BMJV: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts S. 14.