

Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband und der evangelischen arbeitsgemeinschaft familie (eaf) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechtes des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz vom 27.04.2015

Anlass und Ziel des Gesetzes

1. Ziel des Gesetzes ist es, in Zukunft als Bezugsgröße für den Mindestunterhalt für minderjährige Kinder auf das sächliche Existenzminimum von minderjährigen Kindern unmittelbar abzustellen und die Kinderfreibeträge (also das *steuerrechtliche* Existenzminimum) als Richtgröße abzulösen. § 1612a Abs. 1 BGB-E wird deshalb auf die neue Bemessungsgrundlage ausgerichtet.
2. Die Höhe des Mindestunterhaltes soll eine vom Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) zu erlassenden Rechtsverordnung ausgehend vom jeweils letzten Existenzminimumbericht der Bundesregierung festlegen.
3. Weiterhin verfolgt das geplante Gesetz das Ziel, das vereinfachte Unterhaltsverfahren praxistauglicher zu regeln. Hierzu sollen die Verfahrensrechte der Beteiligten neu bestimmt und das Verfahren insgesamt anwenderfreundlicher werden. Zudem soll der Entwurf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur grenzüberschreitenden Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen übernehmen und die hierzu notwendigen (überwiegend technischen) Anpassungen vornehmen.

Die Diakonie Deutschland und die eaf nehmen im Folgenden lediglich zu der geplanten Änderung der Bezugsgröße des Mindestunterhalts für minderjährige Kinder in **Artikel 1 § 1612a BGB-E (Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs – BGB)** Stellung:

Anbindung des Mindestunterhalts an das sächliche Existenzminimum

Die Diakonie Deutschland und die eaf unterstützen das Vorhaben, zukünftig den Kindesunterhalt an das sächliche Existenzminimum des alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorzulegenden Existenzminimumberichts anzuknüpfen. Damit koppelt der Entwurf den Mindestunterhalt vom Steuersystem ab. Die Festlegung des Mindestunterhalts kann unabhängig von der Festlegung der Kinderfreibeträge und damit auch unabhängig von den damit einhergehenden finanzpolitischen Erwägungen erfolgen.

Diese Abkoppelung rechtfertigt sich nicht zuletzt durch die erheblichen sachlichen Unterschiede zwischen dem Unterhalts- und dem Steuerrecht. Aus Sicht der Diakonie Deutschland und der eaf markiert das sächliche Existenzminimum eine absolute Untergrenze – wenn die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners höher ist, kommt die Düsseldorfer Tabelle zur Anwendung. Diese Untergrenze wird relevant, wenn der

Unterhaltsschuldner nicht leistungsfähig ist und der Staat mit dem Unterhaltsvorschussgesetz oder mit Leistungen des SGB II seiner Verpflichtung nachkommt, das Existenzminimum der minderjährigen Kinder vorläufig zu sichern.

Ähnlich wie bei der Grundsicherung wird zudem auch der Unterhalt für die Zukunft geleistet und damit der Lebensunterhalt der Berechtigten gesichert. Demgegenüber markieren die einkommensteuerrechtlichen Freibeträge eine Grenze, bis zu der das Gemeinwesen auf individuelle Einkommen zugreifen und diese in Anspruch nehmen darf.

Auch wenn beide Beträge damit sicherstellen, dass die Einzelnen eine Mindestsumme zur Verfügung haben, bestehen für die rechtliche Konstruktion gleichwohl erhebliche systematische Unterschiede darin, ob diese Summe als Transferleistung zu erbringen und ein Einkommen damit erst verschafft werden muss oder ob aus einem bestehenden Einkommen eine Summe zu ermitteln ist, die dessen Inhaber in jedem Fall verbleiben muss. Aufgrund dieser grundlegenden Unterschiede erscheint es aus Sicht der Diakonie Deutschland und der eaf folgerichtig und konsistent, sich als Referenzsystem unmittelbar an fürsorgerechtlichen Regelungen anzulehnen und den „Umweg“ über die steuerrechtliche Richtgröße aufzugeben. Die Diakonie Deutschland und die eaf weisen aber an dieser Stelle nachdrücklich darauf hin, dass bei aller systematischen Folgerichtigkeit dieses Schrittes das sächliche Existenzminimum von Kindern nach wie vor nicht realitätsgerecht berechnet ist¹. Es stützt sich als Grundlage auf Berechnungen des sozialhilferechtlichen Mindestbedarfs, die sich nicht als valide erwiesen haben und insofern einer Korrektur bedürfen.

Erlass einer Rechtsverordnung zur Umsetzung

Die Anpassung des Mindestunterhalts für minderjährige Kinder soll zukünftig entsprechend dem Rhythmus der Existenzminimumberichte der Bundesregierung alle zwei Jahre erfolgen. Dies macht aus Sicht der Diakonie Deutschland und der eaf aufgrund des sachlichen Zusammenhangs zwischen dem Mindestunterhalt mit Fragen der Existenzsicherung Sinn. Allerdings halten die Diakonie Deutschland und die eaf es für nicht erforderlich, für die Umsetzung eine Rechtsverordnung zu erlassen.

Die Beschlussfassung bzw. die Annahme des Existenzminimumberichts durch die Bundesregierung und deren Veröffentlichung als Bundesdrucksache bieten hinreichende Verbindlichkeit für eine zur Unterhaltsbestimmung heranzuziehende Richtgröße. Demgegenüber ist nicht ersichtlich, inwieweit die zusätzliche Rechtsverordnung ein Mehr an Verbindlichkeit bringen kann. Vielmehr begründet die notwendige weitere Befassung des BMJ und die damit zusammenhängende neuerliche Beschlussfassung durch die Bundesregierung eher wieder die Gefahr neuerlicher Verzögerungen, die in der Regel zulasten der auf die Leistung Angewiesenen gehen, die länger als unbedingt nötig auf eine Anpassung des Mindestunterhalts an gestiegene Lebenshaltungskosten warten müssen. Insgesamt nicht plausibel (und allenfalls für die Übergangszeit bis Januar 2016 sachlich begründet) ist schließlich die zeitlich um ein Jahr versetzte Anpassung des Mindestunterhalts. Vielmehr plädieren die Diakonie Deutschland und die eaf für eine zeitgleiche Anpassung des verfassungsgemäß gebotenen sächlichen Existenzminimum und des Mindestunterhalts.

Einbau eines Prognosefaktors nicht transparent

Die zeitliche Entkoppelung der Unterhaltsanpassung von der Annahme des Existenzminimumberichts schafft ein weiteres Problem, das sich durch die unmittelbare Heranziehung des ermittelten Existenzminimums vermeiden ließe. Die zeitlich versetzte Übernahme, die ausgeschlossene Rückwirkung der Unterhaltszahlung und nicht zuletzt auch das mit der Einfügung der Rechtsverordnung geschaffene „Bindeglied“ verhindern, dass das Unterhaltrecht nach Ablösen des einen Existenzminimumberichts unmittelbar auf die Werte im neuen Bericht ermittelten Werte zugreifen kann. Diese Lücke will der vorliegende Referentenentwurf im Rahmen der Rechtsverordnung mit einer Prognose überbrücken, die schätzt, um welchen Betrag das Existenzminimum in dem auf das Wirksamwerden der Verordnung folgenden Kalenderjahres sich

¹ Diakonie Texte 03.2013: Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten

erhöht. Für den dabei zugrundezulegenden Prognosefaktor nennt der Gesetzentwurf keine belastbare Orientierungsgröße, so dass diese Regelung insgesamt intransparent ist. Zudem erscheint dieser Umweg auch unnötig. Er lässt sich ohne weiteres durch einen unmittelbaren Verweis des Unterhaltsrechts auf den Existenzminimumbericht vermeiden.

Die Diakonie Deutschland und die eaf empfehlen deshalb, § 1612a wie folgt zu fassen:

§ 1612a Mindestunterhalt minderjähriger Kinder

(1) Ein minderjähriges Kind kann von einem Elternteil, mit dem es nicht in einem Haushalt lebt, den Unterhalt als Prozentsatz des jeweiligen Mindestunterhalts verlangen. *Der Mindestunterhalt richtet sich nach dem sächlichen Existenzminimum des minderjährigen Kindes.* Er beträgt monatlich entsprechend dem Alter des Kindes

1. für die Zeit bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahrs (erste Altersstufe) 87 Prozent,
2. für die Zeit vom siebten bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahrs (zweite Altersstufe) 100 Prozent und
3. für die Zeit vom 13. Lebensjahr an (dritte Altersstufe) 117 Prozent *des sächlichen Existenzminimums des minderjährigen Kindes.*

(2) Der Prozentsatz ist auf eine Dezimalstelle zu begrenzen; jede weitere sich ergebende Dezimalstelle wird nicht berücksichtigt. Der sich bei der Berechnung des Unterhalts ergebende Betrag ist auf volle Euro aufzurunden.

(3) Der Unterhalt einer höheren Altersstufe ist ab dem Beginn des Monats maßgebend, in dem das Kind das betreffende Lebensjahr vollendet.

(4) u. (5) (weggefallen).

Diskrepanzen zwischen steuer- und familienpolitischen Leistungen

Für vordringlich und dringend klärungsbedürftig halten die Diakonie Deutschland und die eaf in diesem Zusammenhang vor allem die Diskrepanzen zwischen den unterschiedlichen Berechnungen des steuerlichen Freibetrages bzw. bei Unterhaltspflichtigen des Selbstbehaltes und die Frage der Anrechnung des Kindergeldes auf den Mindestunterhalt, insbesondere bei Inanspruchnahme von Unterhaltsvorschuss. Hierauf gibt der vorliegende Referentenentwurf keine Antwort.

Schlussbemerkung

Aus Sicht der Diakonie Deutschland und der eaf ist der vorgelegte Gesetzentwurf mit der Vereinheitlichung der Referenzsysteme für die Festlegung von Leistungen zur finanziellen Existenzsicherung von Kindern ein erster Schritt, um die vielfach kritisierte Inkonsistenz in den familienpolitischen Leistungen teilweise zu beheben. Allerdings bleibt der Entwurf insoweit auch hinter den Erwartungen an mehr Transparenz und Konsistenz der Regelung zurück. Aus Sicht der Diakonie Deutschland und der eaf schafft vor allem die vorgesehene Rechtsverordnung eher Ansatzpunkte für neue Umsetzungsprobleme, als dass sie zur Klarheit beiträgt. Vor allem gilt dies in Bezug auf Anpassungsfaktoren für die prospektive Berechnung des Mindestunterhaltes, die in keiner Weise nachvollziehbar sind.

Die Diakonie Deutschland und die eaf regen deshalb an, hier „nicht auf halbem Wege“ stehen zu bleiben, sondern vielmehr die Chance zu nutzen, eine einheitliche, nachvollziehbare und bedarfsgerechte soziale Sicherung von Kindern zu schaffen.

Berlin, 9. Juli 2015

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland