

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Sibylle Laurischk, Jens Ackermann, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Gudrun Kopp, Heinz Lanfermann, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Gisela Piltz, Marina Schuster, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Unterhaltsrecht ohne weiteres Zögern sozial und verantwortungsbewusst den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Unterhaltsrecht betrifft viele Bürger in Deutschland – alle Altersgruppen, unabhängig von Berufsgruppen und Geschlecht. Betroffen sind alle Bürger, die familiäre oder partnerschaftliche Verpflichtungen übernommen haben oder denen von der Rechtsordnung ein Einstehen für familiäre Solidarität auferlegt wird. Nicht nur diese, sondern auch diejenigen, die bedürftig sind und auf Personen zurückgreifen können, die mit ihnen in familiärer oder partnerschaftlicher Verantwortung verbunden sind, sind auf klare unterhaltsrechtliche Regelungen angewiesen.

Durch die Komplexität seiner Regelungen, die Auslegung dieser Regelungen durch die Rechtsprechung, die gesellschaftlichen Entwicklungen sowie die Verknüpfungen mit korrespondierenden sozial- und steuerrechtlichen Regelungen ist das Unterhaltsrecht für viele Betroffene nicht mehr verständlich und nachvollziehbar. Wertungswidersprüche insbesondere hinsichtlich Existenzminima sind den Bürgern nicht mehr plausibel zu machen. Für Kindesunterhalt existieren unterschiedliche Leitlinien der Oberlandesgerichte. Die Rechtsprechung ist oftmals uneinheitlich; Entscheidungen ergehen häufig in für die Betroffenen nicht vorhersehbarer Weise und mit erheblicher Zeitverzögerung. Alle Betroffenen, aber insbesondere die Kinder, leiden unter langen Verfahrensdauern, einer Vielzahl von Verhandlungen und Mangelverwaltung.

Eine Reform des Unterhaltsrechts ist dringend geboten. Den Betroffenen müssen verständliche und sozial gerechte unterhaltsrechtliche Regelungen an die Hand gegeben werden, die auch nicht mehr in Widerspruch mit den korrespondierenden Regelungen im Sozial- und Steuerrecht stehen. Wenn Bürger Eigenverant-

wortung zeigen und Verantwortung gegenüber Kindern oder bedürftigen Angehörigen übernehmen wollen und sollen, kann der Gesetzgeber nicht davon absehen, ihnen hierfür die entsprechenden klaren und handhabbaren Regelungen zu schaffen.

Unterhaltsverpflichtungen wird häufig nicht oder nur in geringem Umfang nachgekommen. 38 Prozent aller Sozialhilfeempfänger sind Kinder, Ende 2003 waren dies ca. 1,08 Millionen Kinder. In Repräsentativumfragen gaben ca. 26 Prozent der Kindesunterhaltsberechtigten Frauen mit minderjährigen Kindern an, keinen Kindesunterhalt von den Vätern zu bekommen. Nur ca. 54 Prozent dieser Frauen erhalten nach eigenen Angaben den Kindesunterhalt vollständig und regelmäßig. Von den Kindesunterhaltsberechtigten Männern erhalten sogar ca. 84 Prozent den Kindesunterhalt nicht. Nach Angaben der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 16/279) wurden zum Stichtag 31. Dezember 2004 in 488 840 Fällen Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz gezahlt. Die Gesamtkosten vom 1. Oktober 2004 bis zum 30. September 2005 beliefen sich nach diesen Angaben auf 836 543 142 Euro. Diese werden vom Bund zu $\frac{1}{3}$ und zu $\frac{2}{3}$ von Ländern und Kommunen getragen. Der Bundesanteil beläuft sich für diesen Zeitraum demnach auf knapp 279 Mio. Euro. Im Jahr 2004 wurde in 32 404 Fällen die Unterhaltsleistung auf Grund der Vollendung des 12. Lebensjahres ganz eingestellt. „Die Bezugsdauer beträgt nach geltendem Recht maximal 72 Monate. Dem Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland – Zwölfter Kinder- und Jugendbericht –“ (Bundestagsdrucksache 15/6014) zufolge sind fast alle „Armutsepisoden“ kurz und dauern nicht länger als drei Jahre.

Kinder sind die Leidtragenden in unterhaltsrechtlichen Streitigkeiten. Mit der Geburt eines Kindes übernehmen beide Elternteile eine Verpflichtung für ihr Kind. Sich dieser Verpflichtung zu entziehen und die Zahlung des Unterhalts für das Kind zu verweigern, stellt kein Kavaliersdelikt dar, sondern nach geltendem Recht einen Straftatbestand. Eine Kriminalisierung der nicht zahlenden Unterhaltsverpflichteten führt aber nicht weiter. Ein solches Verhalten darf nicht einfach hingenommen werden.

Familienrechtliche Beziehungen sind seit Jahren verstärkt einer gesellschaftlichen Entwicklung ausgesetzt. Dies erfordert eine Anpassung des Unterhaltsrechts an die Erwartungen der Gesellschaft an die Solidarität in der Ehe, der Lebenspartnerschaft und der Familie. Eine Neuordnung des Unterhaltsrechts muss Antworten auf die offenen Fragen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zu den Folgen der drastischen Abnahme der so genannten Einverdiener Ehe, die noch heute als Leitbild dem Ehegattenunterhaltsrecht zugrunde liegt, geben. Die Auswirkungen der wachsenden Zahl von Ehescheidungen und der offenkundigen Grenzen der sozialen Sicherungssysteme sowie die Situation von Kindern in wechselnden Familienverbindungen sind zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung hat durch parlamentarische Initiativen der vergangenen Wahlperioden sowie durch die Rechtsprechung zahlreiche Aufforderungen und Vorschläge erhalten, wie das Unterhaltsrecht und die mit ihm verknüpften Regelungen im Sozial- und Steuerrecht zu modernisieren sind.

Von Seiten der Rechtsprechung wurde der Gesetzgeber bereits aufgefordert, die das Kindergeld betreffenden Regelungen verständlicher zu fassen (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 2003, Az. 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01). Der Bundesfinanzhof hat mit seinem Beschluss vom 30. November 2004 (Az. VIII R 51/03) das Bundesverfassungsgericht angerufen, weil nach seiner Auffassung die zivilrechtliche Regelung zur Kindergeldanrechnung in vielen Fällen zu einer verfassungswidrigen Besteuerung des Barunterhalts verpflichteter Elternteile führt. 70 Prozent der Barunterhaltspflichtigen (so genannte Zahlväter) sind nach Ansicht des Gerichts von dieser zivilrechtlichen

Regelung (§ 1612b Abs. 5 BGB) betroffen. Das Gericht fordert damit die Harmonisierung des Unterhaltsrechts mit dem Steuerrecht. Der Bundesgerichtshof hat den Vorrang der Kinder im Unterhaltsrecht bereits deutlich gemacht (Entscheidung vom 23. Februar 2005, Az. XII ZR 114/03).

Am 6. Juli 2000 hat der Deutsche Bundestag beschlossen, die Bundesregierung zu bitten, „zügig und mit allem Nachdruck das geltende Unterhaltsrecht, insbesondere hinsichtlich der Abstimmung seiner Inhalte mit sozial- und steuerrechtlichen Parellelregelungen (...), gründlich zu überprüfen und Vorschläge zur Neuregelung einzubringen.“ (Bundestagsdrucksache 14/3781). Dieser Bitte kam die Bundesregierung bislang parlamentarisch nicht nach. Die FDP-Fraktion griff die Thematik in der 15. Wahlperiode zunächst durch eine Große Anfrage vom 5. Mai 2004 (Bundestagsdrucksache 15/3117) auf und verdeutlichte die Schwerpunkte der dringend notwendigen Reform. Die in der Großen Anfrage abgehandelten Schwerpunkte zeigen wesentliche Kriterien für eine umfassende Unterhaltsreform auf. Die FDP-Fraktion hat am 24. April 2005 dem Deutschen Bundestag ein umfassendes Konzept zur Reform des Unterhaltsrechts zur Beratung vorgelegt (Bundestagsdrucksache 15/5369). Dieser Antrag verfiel aufgrund der vorzeitigen Neuwahlen der Diskontinuität. Obwohl die Bundesregierung inzwischen anerkennt (Bundestagsdrucksache 15/6003), dass die gesellschaftlichen Verhältnisse in den vergangenen Jahren einem Wandel unterlagen, der sich in einer Reform des Unterhaltsrechts niederschlagen sollte, hat sie bisher trotzdem noch keinen entsprechenden umfassenden Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag zu parlamentarischen Beratungen eingebracht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, zügig einen Gesetzentwurf vorzulegen, der insbesondere folgenden Vorgaben entspricht:

1. Das Unterhaltsrecht ist grundlegend zu vereinfachen und zu harmonisieren. Die Unstimmigkeiten zwischen dem Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht sind zu beseitigen.
2. Die Rangverhältnisse sind neu zu fassen und den gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen:
 - a) Dem Kindesunterhaltsanspruch gebührt der absolute Vorrang vor allen anderen Ansprüchen. Eltern tragen die besondere Verantwortung und Verpflichtung, ihren Kindern eine eigenständige Lebensführung zu ermöglichen und die Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Insbesondere minderjährige Kinder können nicht für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen. Daher ist sowohl minderjährigen Kindern als auch volljährigen Kindern, die das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, noch im Haushalt der Eltern leben und sich in der allgemeinen Schulausbildung befinden, der erste Rang einzuräumen.
 - b) Kinderbetreuenden Eltern, Ehegatten in noch bestehender Ehe und Ehegatten, die sich nach mindestens 15-jähriger Ehe scheiden lassen, ist der zweite Rang einzuräumen. Die Unabhängigkeit des Rangs der kinderbetreuenden Elternteile von der Eheschließung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber der Kinderversorgung und der Unterstützung der Kindererziehung hohen Rang beimisst.
 - c) Den dritten Rang teilen sich die nicht kinderbetreuenden Ehegatten, die kürzer als 15 Jahre miteinander verheiratet waren, volljährige Kinder, denen nicht der erste Rang eingeräumt wird, sowie minderjährige verheiratete Kinder. Volljährige Kinder tragen mehr Eigenverantwortung als minderjährige Kinder. Sie sind damit nicht in demselben Maße schutzwürdig wie minderjährige Kinder. Die Unterhaltsverpflichtung muss auch für die Eltern verkräftbar sein. Minderjährige verheiratete Kinder haben sich

durch die Eheschließung aus dem engeren Familienverband gelöst. Für sie ist der Ehegatte vorrangig unterhaltspflichtig.

- d) Der vierte Rang gebührt allen übrigen Verwandten, d. h. den Enkelkindern sowie den Verwandten in aufsteigender Linie, wie z. B. Eltern und Großeltern.
3. Nacheheliche Unterhaltsansprüche sind regelmäßig zu befristen. Nach Beendigung der Ehe muss die Eigenverantwortung der ehemaligen Ehepartner gestärkt werden. Die zunehmende partnerschaftliche Rollenverteilung in Ehe und Lebenspartnerschaft ist zu berücksichtigen. Die Privilegierung der ersten Ehe und die Lebensstandardgarantie werden beendet, um den Unterhaltsverpflichteten in Zukunft eine Lebensgestaltung mit erneuter Bindung und Elternschaft zu ermöglichen und den Unterhaltsberechtigten zu eigener Erwerbstätigkeit und selbstverantwortlicher Lebensführung anzuhalten. Im Interesse des Vertrauensschutzes müssen als wesentliche Kriterien für die Befristung die Dauer der Ehe und die innereheliche Aufgabenverteilung, insbesondere die Kindererziehung und die Zeiten der Kinderbetreuung sowie der Erwartungshorizont zu Beginn der Ehe an die gemeinsame Lebensgestaltung und dessen tatsächlicher Verlauf Berücksichtigung finden.
4. Für Ehen, die noch nach altem Recht geschlossen wurden, sind Übergangsregelungen notwendig. Diese Ehen wurden im Vertrauen auf die bestehenden Regelungen geschlossen. Insbesondere die Betroffenen einer jahrzehntelang bestehenden so genannten Einverdiener Ehe bedürfen eines gesonderten gesetzlichen Schutzes.
5. Unterhaltsansprüche von geschiedenen Elternteilen und nicht miteinander verheirateten Eltern für die Dauer der Kinderbetreuung müssen einander angenähert werden. Die deutliche Ungleichbehandlung dieser Elternteile ist im Hinblick auf den wahrzunehmenden Erziehungsauftrag nicht mehr zeit- und sachgemäß. Dem Gedanken einer fortwirkenden nachehelichen Solidarität ist bei der Abmilderung der Ungleichbehandlung Rechnung zu tragen. Die anstehenden Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts müssen hierbei berücksichtigt werden.
6. Die so genannte Sandwichgeneration ist zu entlasten. Heute 40- bis 60-Jährige sind häufig von einer mehrfachen Zahlungsverpflichtung betroffen, da sie sowohl ihre Kinder finanziell unterstützen, für ihr eigenes Alter vorsorgen müssen als auch daneben noch verpflichtet sind, für den Unterhalt ihrer Eltern aufzukommen. Eine vollständige Streichung des Elternunterhalts kann aufgrund der Solidarität der Familie nicht vorgenommen werden. Die Unterhaltsansprüche der Eltern gegen ihre Kinder müssen jedoch begrenzt werden. Eigene Altersvorsorgeleistungen müssen bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigt werden; das Einkommen der Schwiegerkinder muss außer Betracht bleiben. Auch ein vollständiges Aufbrauchen einer Kapitalrücklage der Betroffenen der so genannten Sandwichgeneration ist zu unterbinden, da ein solches Aufbrauchen zu einem späteren Zeitpunkt eine Anspruchsverlagerung in die nächsten Generationen auslösen kann.
7. Unterhaltsverfahren sind zu vereinfachen und freiwillige Vereinbarungen zwischen den Parteien anzustreben. Moderierte Verfahren wie das so genannte Cochemer Modell sind weiterzuentwickeln. Die Zahlungsmoral insbesondere bei Zahlungsverpflichtungen gegenüber Kindern muss erhöht werden. Einer gerichtlich ausgesprochenen Zahlungsverpflichtung wird häufig gar nicht oder nur in einem Teilumfang entsprochen. Folgen sind vor allem die bestehende Kinderarmut. Bei einer gütlichen Einigung über den bestehenden Unterhaltsanspruch besteht eine erhöhte Chance, dass insbesondere der Unterhalt für die Kinder nicht verweigert, sondern konstant und regelmäßig bezahlt wird.

8. Die verschiedenen Existenzminima sind – vor allem auch im Hinblick auf Verschränkungen des zivilrechtlichen Unterhaltsrechts mit dem Sozialrecht – anzugleichen und zu harmonisieren. Widersprüche in diesem Bereich fördern das Unverständnis und die mangelnde Zahlungsmoral der Unterhaltsverpflichteten.
9. Das Unterhaltsvorschussgesetz muss dahin geändert werden, dass die Bezugsdauer auf 36 Monate verkürzt, das Alter der berechtigten Kinder im Gegenzug bis zum Erreichen der Volljährigkeit verlängert wird. Damit wird den Zielsetzungen des Unterhaltsvorschusses als vorübergehende Hilfe in einer Phase der Neuordnung der eigenen Verhältnisse und der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche bzw. der Sozialhilfeansprüche besser Rechnung getragen.
10. Zur Harmonisierung des Steuerrechts mit dem zivilrechtlichen Unterhaltsrecht sind mehrere Änderungen des Steuerrechts vorzunehmen:
 - a) Das Existenzminimum für den Steuerbürger, seinen Ehegatten und seine Kinder ist von der Besteuerung freizustellen. Die Grundfreibeträge für Erwachsene und Kinder sind gleich hoch und betragen 7 700 Euro.
 - b) Ehegatten erreichen die jeweils nächste Tarifstufe erst bei doppeltem Einkommen. So werden die finanziellen Belastungen von Familien adäquat berücksichtigt.
 - c) Das Kindergeld wird auf 200 Euro pro Kind und Monat angepasst. Alternativ ist ein Kinderfreibetrag von 7 700 Euro jährlich zu gewähren, welcher vom Finanzamt zu berücksichtigen ist, wenn seine Entlastungswirkung höher ist.
 - d) Die Steuerklasse V, die sich auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit häufig negativ auswirkt, wird abgeschafft.
 - e) Die Kosten für die Beschäftigung von steuer- und sozialversicherungspflichtigen Personen oder geringfügig Beschäftigten für die Betreuung von Kindern im privaten Haushalt sowie die Kosten für Betreuungsleistungen außer Haus (z. B. Kindertagesstätten, Kindergärten und Tagesmütter) können bis zum Höchstbetrag von 12 000 Euro ohne Abzug einer zumutbaren Eigenbelastung abgesetzt werden.
 - f) Unterhaltszahlungen auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung sind bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 12 000 Euro je Unterhaltsberechtigtem als Sonderausgaben abzugsfähig, wenn der Empfänger im Inland unbeschränkt steuerpflichtig ist. Unterhaltszahlungen werden beim Empfänger nur besteuert, soweit sie beim Leistenden abzugsfähig sind. Bei Unterhaltszahlungen, auf die kein rechtlicher Anspruch besteht, handelt es sich steuerlich um Schenkungen, die von der Besteuerung als Einkommen ausgenommen sind.

Berlin, den 8. März 2006

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

