

## **Antrag**

**der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Dr. Karl Addicks, Daniel Bahr (Münster), Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Helga Daub, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Dr. Christel Happach-Kasan, Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Gisela Piltz, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP**

### **Unterhaltsrecht sozial und verantwortungsbewusst gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Von den Regelungen des Unterhaltsrechts sind alle Männer, Frauen und Kinder betroffen, die entweder eine familiäre Verantwortung übernommen haben, denen von der Rechtsordnung eine familiäre Solidarität abverlangt wird oder die ihrerseits bedürftig sind. In seiner Komplexität ist das zivilrechtliche Unterhaltsrecht für viele Betroffene nicht mehr verständlich und nachvollziehbar. Die Zusammenhänge des zivilrechtlichen Unterhaltsrechts mit den korrespondierenden steuer- und sozialrechtlichen Vorschriften fördern dieses Verständnis nicht. Vielmehr tauchen zwischen diesen Regelungen Wertungswidersprüche auf, die dem Bürger nicht zu vermitteln sind. Auch ist das zivilrechtliche Unterhaltsrecht stark von einer vielseitigen und oftmals uneinheitlichen Rechtsprechung geprägt. Für den Kindesunterhalt existieren verschiedene Leitlinien der Oberlandesgerichte. Gerichte entscheiden häufig in einer für den Betroffenen nicht vorhersehbaren Weise und mit erheblicher Zeitverzögerung. Die Betroffenen, insbesondere die Kinder, leiden unter langen Verfahrensdauern, vielen Verhandlungen und Mangelverwaltung.

Der Deutsche Bundestag beschloss am 6. Juli 2000, die Bundesregierung zu bitten, „zügig und mit allem Nachdruck das geltende Unterhaltsrecht, insbesondere hinsichtlich der Abstimmung seiner Inhalte mit sozial- und steuerrechtlichen Parallelregelungen (...), gründlich zu überprüfen und Vorschläge zu seiner Neuregelung einzubringen.“ (vgl. Bundestagsdrucksache 14/3781). Dieser Bitte ist die Bundesregierung bisher noch nicht nachgekommen. Die Große Anfrage der Fraktion der FDP vom 5. Mai 2004 zur Reformbedürftigkeit des Unterhaltsrechts (vgl. Bundestagsdrucksache 15/3117) ist bisher von der Bundesregierung unbeantwortet geblieben.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber mit Beschluss vom 9. April 2003 (1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01) dazu aufgefordert, die das Kindergeld betreffenden Regelungen verständlicher zu fassen. Durch die Verflechtungen des Steuer-, Sozial- und Familienrechts seien die Vorschriften zum Kindergeld für den Bürger nicht mehr verständlich. Vor allem die Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhalt und die Berechnung des Existenzminimums des Kindes seien für die Betroffenen schwer durchschaubar. Dieser Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts ist die Bundesregierung bisher nicht nachgekommen.

Der Bundesfinanzhof hat mit seinem Beschluss vom 30. November 2004 (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. Die Regelungen des Einkommensteuergesetzes über den Familienlastenausgleich seien insoweit unvereinbar mit dem Grundgesetz, als barunterhaltspflichtigen Steuerpflichtigen, deren Einkommen um die Kinderfreibeträge gemindert wurde, bei der Ermittlung der tariflichen Einkommensteuer auch dann die Hälfte des gezahlten Kindergeldes zugerechnet wird, wenn ihnen das Kindergeld wirtschaftlich nicht in dieser Höhe zugute gekommen ist, weil die Anrechnung des Kindergeldes auf ihre Unterhaltsverpflichtung nach § 1612b Abs. 5 BG ganz oder teilweise unterblieben ist. 70 Prozent der Barunterhaltspflichtigen (so genannte Zahlväter) seien nach Ansicht des Gerichts von der Regelung des § 1612b Abs. 5 BG betroffen. Mit diesem Beschluss wird die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Unterhaltsrechts eingefordert.

Den Vorrang der minderjährigen Kinder im Unterhaltsrecht hat der Bundesgerichtshof in seiner Entscheidung vom 23. Februar 2005 (XII ZR 114/03) deutlich gemacht. Er entschied, dass einen Unterhaltsschuldner grundsätzlich eine Obliegenheit zur Einleitung der Verbraucherinsolvenz trifft, wenn dieses Verfahren geeignet ist, den laufenden Unterhaltsansprüchen seiner minderjährigen Kinder Vorrang vor sonstigen Verbindlichkeiten zu verschaffen. Bereits im Vorfeld zu diesem Urteil hatte der Bundesgerichtshof mehrfach die gesteigerte Unterhaltspflicht gegenüber minderjährigen Kindern herausgestellt und stärkere Anstrengungen des Unterhaltsschuldners gefordert, um seinen Unterhaltsverpflichtungen nachzukommen. Dies beinhaltete z. B. auch Orts- oder Berufswechsel, wenn die Unterhaltspflicht für minderjährige Kinder nur auf diese Weise erfüllt werden konnte. Der Vorrang der Kinder ist auch vom Gesetzgeber zu verdeutlichen.

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 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. Zahlungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz beliefen sich im Jahr 2004 auf ca. 780 Mio. Euro, zu einem Drittel getragen vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern und den Kommunen. Die Rückholquote bei den Unterhaltspflichtigen lag im Jahr 2002 nur ca. bei 22,5 Prozent. Kinder sind damit die Leidtragenden in unterhaltsrechtlichen Streitigkeiten. Mit der Geburt eines Kindes übernehmen dessen Eltern eine Verpflichtung für dieses Kind. Sich dieser Verpflichtung zu entziehen und die Zahlung des Unterhalts für das Kind zu verweigern stellt kein Kavaliersdelikt dar, sondern einen bereits existierenden Straftatbestand. Eine Kriminalisierung der nicht zahlenden Unterhaltsverpflichteten führt aber nicht weiter. Ein solches Verhalten muss aber gesellschaftlich geächtet und nicht einfach hingenommen werden.

Familienrechtliche Beziehungen sind verstärkt einer Dynamisierung und 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 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.

II. Der deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

zeitnah 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 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 verkraftbar sein. Minderjährige verheiratete Kinder haben sich durch die Eheschließung aus dem engeren Familienverband gelöst. Für sie ist der Ehegatte vorrangig unterhaltspflichtig.
  - c) 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 anzuhelfen. Im

Interesse des Vertrauensschutzes müssen als wesentliche Kriterien der 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. Sie wurden im Vertrauen auf die bestehenden Regelungen geschlossen. Für sie darf kein Missverhältnis entstehen. Insbesondere die Betroffenen einer jahrzehntelang bestehenden so genannten Einverdiener Ehe bedürfen eines gesonderten gesetzlichen Schutzes.
5. Unterhaltsansprüche von geschiedenen und nichtehelichen Elternteilen 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 nahehelichen 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 Altvorsorgeleistungen müssen bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit stärker berücksichtigt werden, das Einkommen der Schwiegerkinder muss außer Betracht bleiben. Auch ein vollständiges Aufbrauchen einer Kapitalrücklage 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 24 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 Unterhaltszahlungen, die aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung bestehen, bis zu einem jährlichen Höchstbetrag von 12 000 Euro je Unterhaltsberechtigtem als Sonderausgaben abzugsfähig, wenn der Empfänger im Inland unbeschränkt steuerpflichtig ist. Der Unterhaltsempfänger muss sie versteuern, soweit sie beim Unterhaltsverpflichteten abzugsfähig sind. Kosten der Vorsorge für Kinder sowie für ihre Betreuung, Erziehung und Ausbildung werden grundsätzlich durch das Kindergeld berücksichtigt. Dieses soll 200 Euro betragen. Alternativ ist ein Kinderfreibetrag von 7 700 Euro jährlich zu gewähren, welcher vom Finanzamt zu berücksichtigen ist, wenn seine Entlastungswirkung höher ist. Zusätzlich ist für Pflege- und Betreuungskosten für Kinder oder hilfebedürftige Familienangehörige aufgrund der besonderen Belastung der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen ein Abzug als Sonderausgaben vorzusehen. Voraussetzung ist die Übernahme der Pflege, Betreuung oder auch die weitere Unterstützung im Privathaushalt durch eine Person, zu der ein legales Arbeitsverhältnis besteht. Abzugsfähig sind dann bis zu 12 000 Euro jährlich ohne Abzug einer zumutbaren Eigenbelastung für jeden Ehegatten, wenn bei einer Zusammenveranlagung die Voraussetzungen für beide Personen zutreffen.

Berlin, den 20. April 2005

**Sibylle Laurischk**  
**Dr. Karl Addicks**  
**Daniel Bahr (Münster)**  
**Rainer Brüderle**  
**Angelika Brunkhorst**  
**Ernst Burgbacher**  
**Helga Daub**  
**Jörg van Essen**  
**Ulrike Flach**  
**Otto Fricke**  
**Horst Friedrich (Bayreuth)**  
**Rainer Funke**  
**Hans-Michael Goldmann**  
**Joachim Günther (Plauen)**  
**Dr. Karlheinz Gutmacher**  
**Dr. Christel Happach-Kasan**  
**Klaus Haupt**  
**Ulrich Heinrich**

**Dr. Werner Hoyer**  
**Michael Kauch**  
**Dr. Heinrich L. Kolb**  
**Gudrun Kopp**  
**Jürgen Koppelin**  
**Harald Leibrecht**  
**Ina Lenke**  
**Dirk Niebel**  
**Günther Friedrich Nolting**  
**Hans-Joachim Otto (Frankfurt)**  
**Detlef Parr**  
**Gisela Piltz**  
**Dr. Hermann Otto Solms**  
**Dr. Max Stadler**  
**Dr. Rainer Stinner**  
**Jürgen Türk**  
**Dr. Claudia Winterstein**  
**Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion**





