

Aufsätze

Das neue Unterhaltsrecht: Genese und Kernpunkte

Ein Überblick aus rechtspolitischer Perspektive

Ute Granold MdB, Rechtsanwältin und Berichterstatterin der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im Rechtsausschuss für den Bereich des Familienrechts

I. Die Genese der Unterhaltsrechtsreform

Die gesellschaftliche Realität von Ehe und Familie hat sich in den vergangenen Jahren, vor allem in den urbanen Ballungsräumen, erheblich verändert. Vor diesem Hintergrund haben sich neue Herausforderungen und Zielsetzungen für den Gesetzgeber ergeben.

Das Unterhaltsrecht ist als Teil des Familienrechts seit 1900 im Bürgerlichen Gesetzbuch verankert. Seit den späten 1960er Jahren ist es in mehreren Schritten an die gesellschaftlichen Veränderungen angepasst worden. So hat sich der Gesetzgeber 1969 mit dem Nichtehelichen-gesetz dem Prinzip der Gleichstellung der Ehepartner

angenähert. Die Eherechtsreform von 1976 bildet eine deutliche Zäsur im Familienrecht. Diese Reform ersetzte im Scheidungsrecht das Verschuldensprinzip durch das Zerrüttungsprinzip und führte auch im Unterhaltsrecht eine Reihe von wichtigen Änderungen ein. Damals ging der Gesetzgeber noch davon aus, dass sich das Unterhaltsrecht stets am Interesse des Schwächeren – also ganz überwiegend der Frau – orientieren müsse. Sehr bald stellte sich jedoch heraus, dass die Mehrzahl der Scheidungen nach dieser Eherechtsreform von den Frauen ausging. Mit Blick auf diese Entwicklung hat der Gesetzgeber im Jahre 1986 das Unterhaltsrechtsänderungsgesetz verabschiedet. Seitdem besteht die Möglichkeit, die Unterhaltsansprüche in der Höhe und in der Dauer zu beschränken – eine Möglichkeit, von der die Gerichte jedoch eher zögerlich Gebrauch gemacht haben. Im Jahre 1998 erfolgte schließlich die Kindschaftsrechtsreform, die zu einer Konkretisierung der Unterhaltsansprüche der Kinder geführt hat.

Erste Initiativen für die nun verabschiedete Reform des Unterhaltsrechts – so etwa die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 6. Juli 2000¹ – liegen mittlerweile sieben Jahre zurück. 2005 hat das Bundesjustizministerium einen ersten Referentenentwurf vorgelegt, der aber wegen der vorgezogenen Bundestagswahlen nicht weiter verfolgt werden konnte. Nachdem CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag ein entsprechendes Vorhaben festgeschrieben hatten, konnte im Sommer 2006 schließlich der Gesetzentwurf der Bundesregierung² in den Bundestag eingebracht werden. Im Herbst 2006 folgten eine Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss und eine Reihe von Berichterstattergesprächen. Auf Grundlage der

¹ BT-Drucks 14/3781.

² BT-Drucks 16/1830.

dabei gewonnenen Erkenntnisse wurden einige Modifikationen am Gesetzestext vorgenommen.

Im Frühjahr 2007 kam es zu einer Diskussion innerhalb der Koalition, ob der Gesetzentwurf alle angestrebten gesellschaftspolitischen Ziele ausgewogen widerspiegeln. Ziel der Union war es in dieser Phase stets, einen möglichst gerechten Ausgleich der verschiedenen Interessen zu finden. Insbesondere in der mit viel Symbolik aufgeladenen Frage der Rangverhältnisse war es uns als Volkspartei ein wichtiges Anliegen, einen breiten Konsens zu finden. Letztendlich hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner am 23. Mai 2007 verkündeten Entscheidung³ den Weg vorgezeichnet, der dann im Spätsommer schließlich den Durchbruch für eine gute und umsichtige Reform ermöglicht hat.

II. Die Grundzüge des neuen Unterhaltsrechts

Ausgehend von den gesellschaftlichen Veränderungen und im Sinne einer konsequenten Fortsetzung der skizzierten bisherigen Entwicklungen im deutschen Familienrecht ist das neue Unterhaltsrecht auf drei zentrale Ziele ausgerichtet: die Förderung des Kindeswohls, die Stärkung der nahehelichen Eigenverantwortung sowie darüber hinaus eine Vereinfachung des geltenden Rechts.

1. Erstes Ziel: Förderung des Kindeswohls

Die Förderung des Kindeswohls steht im Zentrum der Reform. Das Unterhaltsrechtsänderungsgesetz sieht aus diesem Grund eine Neuregelung der Rangfolge im Mangelfall sowie eine Besserstellung nicht verheirateter Mütter und Väter vor.

a) Neue Rangfolge (§ 1609 BGB)

Die Stärkung des Kindeswohls wird vor allem durch eine Änderung der unterhaltsrechtlichen Rangfolge erreicht. Den Unterhaltsansprüchen von minderjährigen unverheirateten Kindern und von volljährigen unverheirateten Kindern, die noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet haben, im Haushalt der Eltern oder eines Elternteils leben und sich noch in der allgemeinen Schulausbildung befinden, wird Vorrang vor allen anderen Unterhaltsansprüchen eingeräumt. Damit soll auch die Zahl minderjähriger Sozialhilfeempfänger reduziert werden.

Unter dem Aspekt des Kindeswohls stehen darüber hinaus alle diejenigen Personen im zweiten Rang gleichberechtigt nebeneinander, die ein Kind betreuen und deshalb unterhaltsbedürftig sind. Um den Schutz der Ehe zu gewährleisten, befindet sich der Ehegatte auch mit seinen

sonstigen Unterhaltsansprüchen im zweiten Rang, wenn die Ehe von langer Dauer ist oder war.

Damit geschiedene Mütter, die in rein zeitlicher Hinsicht nicht lange verheiratet waren, nicht in den 3. Rang fallen, wird der Begriff der „Ehe von langer Dauer“ ergänzt und konkretisiert. Das Gesetz nennt hierzu Billigkeitskriterien, die neben der rein zeitlichen Dauer der Ehe bei der Bestimmung einer „Ehe von langer Dauer“ heranzuziehen sind. Dies sind insbesondere die Dauer der Pflege oder Erziehung eines gemeinschaftlichen Kindes sowie die Gestaltung von Haushaltsführung und Erwerbstätigkeit. Die vorgeschlagene Formulierung bewirkt einen Schutz von „traditionellen“ Eheentwürfen. Es werden also auch Ehen erfasst, die nicht ausgesprochen lang waren, in denen aber eine ausgeprägte Rollenverteilung – einschließlich des Bereichs der Kinderbetreuung – herrschte. Darüber hinaus bewirkt diese Klarstellung eine deutliche Aufwertung des Vertrauensschutzes für Ehepaare, die schon vor der Reform – unter Geltung des alten Rechts – geheiratet haben.

Bekanntlich hat es in der Frage der Neuregelung der Rangverhältnisse im Laufe der parlamentarischen Beratungen unterschiedliche Auffassungen gegeben, die im Frühjahr einen Kompromiss zur Folge hatten: Die nichtehelichen Mütter sollten im Rang zurückversetzt werden, im Gegenzug wurde die Dauer des Betreuungsunterhalts über die ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehenen Neuregelungen hinaus angeglichen.

Zeitgleich zur abschließenden Beratung im Rechtsausschuss am 23. Mai 2007 ist dann allerdings die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bekannt gegeben worden. Das Bundesverfassungsgericht hat unmissverständlich klargestellt, dass ein Unterschied bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Dauer des Betreuungsunterhalts eine verfassungswidrige Diskriminierung der nichtehelichen Kinder darstelle. Des Weiteren wurde in den Entscheidungsgründen ausgeführt, dass auch jede weitere mittelbare Diskriminierung der nichtehelichen Kinder nicht verfassungskonform sei.

Angesichts dieser klaren Vorgaben war allen Beteiligten schnell bewusst, dass zentrale Punkte des Gesetzentwurfes einer genauen Prüfung unterzogen werden mussten, was jedoch eine schnelle Verabschiedung noch vor der Sommerpause verhindert hat. In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht vergessen werden, dass gerade das Bundesjustizministerium immer – d.h. sowohl in der Begründung zum ursprünglichen Gesetzentwurf als auch in seiner Stellungnahme im Rahmen des besagten Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht – die Auffassung vertreten hatte, dass eine Zurückstellung der nichtehel-

³ Beschl. v. 28. Februar 2007, NJW 2007, 1735–1741.

lichen Kinder beim Betreuungsunterhalt verfassungsrechtlich zulässig sei, da der Betreuungsunterhalt eben gerade auch Ausdruck nahehelicher Solidarität sei. Es war vielmehr die Union, auf deren Drängen hin bereits vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine weitestgehende Anpassung der Dauer des Betreuungsunterhalts bei ehelichen und nichtehelichen Kindern in das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen worden war.

b) Besserstellung der Mütter von nichtehelichen Kindern (§§ 1570, 1615l BGB)

Auf Grund dieser bereits im Frühjahr in den Gesetzentwurf eingeführten Änderung bedurfte es dann im Sommer mit Blick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in der Frage der Dauer des Betreuungsunterhaltsanspruchs nur noch einer geringfügigen Überarbeitung.

Nach der „alten“ Rechtslage geht die Dauer des Betreuungsunterhalts bei nichtehelichen Müttern (drei Jahre ab Geburt des Kindes) und ehelichen Elternteilen (sog. Altersphasenmodell, d.h. mindestens acht Jahre) sehr weit auseinander. Dieser Unterschied sollte mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf lediglich ein Stück weit angenähert werden, d.h. der Anspruch der nichtehelichen Mutter etwas verlängert und der des ehelichen Elternteils etwas gekürzt werden, wobei Letzterer allerdings immer noch länger ausfallen sollte.

Der in diesem Frühjahr gefundene Kompromiss sah schon, wie bereits oben ausgeführt, eine weitestgehende Angleichung der Dauer des Betreuungsunterhalts vor. Auf Grund der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass jeder Unterschied bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Dauer des Betreuungsunterhalts eine verfassungswidrige Diskriminierung der nichtehelichen Kinder darstellt, haben wir jedoch eine weitere Nachbesserung dergestalt vorgenommen, dass in beiden Fällen der Grundtatbestand identisch ausgestaltet ist. Dem geschiedenen Elternteil sowie der nichtehelichen Mutter werden demnach jeweils für mindestens drei Jahre Betreuungsunterhalt gezahlt. Für beide Unterhaltstatbestände sieht das Gesetz zudem eine Verlängerung aus Billigkeitsgründen vor. Die Neuregelung des Betreuungsunterhalts für den geschiedenen Elternteil enthält des Weiteren Elemente nahehelicher Solidarität. Jenseits des Betreuungsunterhalts sieht § 1570 Abs. 2 BGB in diesem Sinne eine Verlängerung des Anspruchs vor, „wenn dies unter Berücksichtigung der Gestaltung von Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit in der Ehe sowie der Dauer der Ehe der Billigkeit entspricht“. Hiervon ausgehend lässt sich die Neuregelung des Betreuungsunterhalts also wie folgt zusammenfassen: Im Prinzip erfolgt eine komplette Gleichbehandlung geschiedener Elternteile und nichtehelicher Mütter, indem der

Betreuungsunterhalt für mindestens drei Jahre gezahlt wird. Eine Verlängerung kommt (in beiden Fällen) infrage, wenn dies der Billigkeit entspricht. Bei geschiedenen Elternteilen ist hierbei insbesondere auch die naheheliche Solidarität zu berücksichtigen.

2. Zweites Ziel: Stärkung der nahehelichen Eigenverantwortung

Zeitliche Befristung des Unterhalts wegen Unbilligkeit (§ 1578b Abs. 2 Satz 1 BGB)

Mit der Neuformulierung des § 1578b Abs. 2 Satz 1 BGB wird eine grundsätzliche für alle Unterhaltsansprüche geltende Billigkeitsregelung eingefügt, die nach Maßgabe der in der Regelung aufgeführten Billigkeitskriterien eine Herabsetzung oder zeitliche Begrenzung von Unterhaltsansprüchen ermöglicht. Die Rechtsprechung hat von den auch nach der geltenden Rechtslage bestehenden Begrenzungs- und Befristungsmöglichkeiten bisher kaum Gebrauch gemacht. Die Neuregelung hat daher in erster Linie Appellcharakter.

Die ausdrückliche Erwähnung des Billigkeitsmaßstabes der „ehebewingten Nachteile“ und die Umstände, die zu einem Nachteil führen können (Dauer der Kinderbetreuung, Arbeitsteilung während der Ehe, Dauer der Ehe), werden aber auch künftig sicherstellen, dass die Gerichte einen weiten Ermessensspielraum haben und im Rahmen ihrer Ermessenausübung die Interessen der Unterhaltsberechtigten hinreichend berücksichtigen.

3. Drittes Ziel: Vereinfachung des Unterhaltsrechts

Das deutsche Unterhaltsrecht zählt zu den kompliziertesten Rechtsmaterien weltweit – und zwar sowohl im internationalen Vergleich als auch im Vergleich zu vielen anderen hiesigen Rechtsgebieten. Eine umfangreiche Rechtsprechung und die ohnehin schon schwer zu verstehenden Normen im Bürgerlichen Gesetzbuch haben dazu geführt, dass nur noch eine kleine Zahl von Experten in der Lage ist, das geltende Recht umfassend zu verstehen. Dies gilt umso mehr, wenn man die Überlagerungen und Wechselwirkungen mit anderen Rechtsgebieten wie dem Sozial- und Steuerrecht betrachtet. Ein Rechtsgebiet, das sich – anders etwa als das Gesellschafts- oder Handelsrecht – primär an den juristischen Laien richtet, muss jedoch ein Mindestmaß an Verständlichkeit und Übersichtlichkeit gewährleisten. Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht⁴ hatte mit Blick auf die äußerst komplizierte Regelung der Kindergeldanrechnung nach § 1612b Abs. 5 BGB einen klaren Auftrag an den Gesetzgeber formuliert, hier Abhilfe zu leisten.

⁴ Beschl. v. 9. April 2003, NJW 2003, 2733-2737.

Ein weiteres wichtiges Ziel der Unterhaltsrechtsreform bestand daher in der generellen Vereinfachung der einschlägigen Vorschriften. Einen zentralen Beitrag hierzu leisten die gesetzliche Definition des Mindestunterhalts minderjähriger Kinder (§ 1612a BGB), die Neuregelung der Kindergeldverrechnung (hiernach ist das Kindergeld künftig von vornherein bedarfsmindernd anzurechnen – § 1612b BGB), die Aufhebung der Regelbetrag-Verordnung, die Konzentration der Vorschriften zur Begrenzung des nachehelichen Unterhalts auf eine Norm, eine klare Regelung der unterhaltsrechtlichen Rangfolge sowie eine ausdrückliche Regelung, dass nachehelicher Unterhalt beschränkt oder versagt werden kann, wenn der Berechtigte mit einem neuen Partner in einer verfestigten Lebensgemeinschaft lebt. Diese Vereinfachung wird zu einer Entlastung von Familiengerichten und Jugendbehörden, insbesondere bei der Mangelfallberechnung, führen. Entscheidend sind jedoch auch die mit der Neuregelung verbundenen Vorteile unter Gesichtspunkten der Normenklarheit sowie der Rechtsharmonisierung. So basiert der steuerrechtliche Kinderfreibetrag unmittelbar auf dem Existenzminimumbericht. Er gilt – anders als etwa die sozialhilferechtlichen Regelsätze – bundeseinheitlich, wird der Entwicklung der tatsächlichen Verhältnisse angepasst und nennt konkrete Zahlen, so dass die Berechnung für den Unterhaltspflichtigen und den -berechtigten unmittelbar einsichtig und nachvollziehbar ist. Die Einführung einer weiteren, rein unterhaltsrechtlichen Bezugsgröße zur Bestimmung des Mindestbedarfs erübrigt sich damit; komplizierte Verweisungen und Bezugnahmen entfallen. Mit der Bezugnahme auf den einkommensteuerlichen Kinderfreibetrag wird zugleich der bereits genannten Entschließung des Deutschen Bundestages vom 6. Juli 2000 Rechnung getragen, das Unterhaltsrecht mit dem Steuer- und Sozialrecht besser abzustimmen. Mit der Anknüpfung an das Steuerrecht und der dort verorteten Regelung des steuerlichen Existenzminimums wird der systematische Grundmangel der derzeitigen Regelung behoben. Mit der Bezugnahme auf den Kinderfreibetrag wird die Regelbetrag-Verordnung entbehrlich. Eine weitergehende Harmonisierung mit dem Steuer- und Sozialrecht wäre allgemein wünschenswert, hätte die jetzt verabschiedete Reform allerdings wegen der damit verbundenen Einbindung weiterer Ministerien deutlich überfrachtet.

4. Übergangsvorschriften

Das neue Unterhaltsrecht gewährleistet in Altfällen eine behutsame, dem Einzelfall gerecht werdende Anpassung an das neue Recht. Das Kriterium der „Zumutbarkeit“ stellt ein hinreichendes Korrektiv dar, um Härtefälle zu

vermeiden und das zu Recht erworbene Vertrauen der Unterhaltsberechtigten zu wahren.

Bei der Neuregelung des Mindestunterhalts im Sinne einer gesetzlichen Definition wurde jetzt noch eine Übergangsvorschrift eingeführt, die sicherstellt, dass das geltende Unterhaltsniveau nicht absinkt (§ 36 EGZPO). Zu diesem Zweck werden die heute geltenden Regelbeträge nach § 1 der Regelbetrag-Verordnung in das System der künftigen Unterhaltsberechnung übertragen und als Mindestunterhalt so lange festgeschrieben, bis der jeweilige Mindestunterhalt nach § 1612a BGB diesen Betrag übersteigt.

5. Unterhaltsvorschussgesetz

Bei der Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes handelt es sich um ein Annex-Gesetz. Da das Unterhaltsvorschussgesetz bisher an die Regelbetrag-Verordnung anknüpfte, ist wegen der gesetzlichen Definition des Mindestunterhalts und der damit verbundenen Außerkraftsetzung der Regelbetrag-Verordnung auch eine Anpassung des Unterhaltsvorschussgesetzes erforderlich. Die Neuregelung sieht demnach vor, dass die Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz künftig an den gesetzlich definierten Mindestunterhalt nach § 1612a BGB anknüpfen. Auf eine Übergangslösung für die neuen Bundesländer hat die Koalition dabei ausdrücklich verzichtet, da dies im Widerspruch zu der Annahme der Unterhaltsrechtsreform gestanden hätte, den Mindestunterhalt minderjähriger Kinder künftig auf Grundlage des steuerlichen Freibetrages für das sächliche Existenzminimum des Kindes bundeseinheitlich gesetzlich zu definieren.

Auf Grund eines Änderungsantrages von CDU/CSU und SPD werden die Beträge schließlich an die Fünfte Verordnung zur Änderung der Regelbetrag-Verordnung angepasst, die die Beträge im Vergleich zur Vierten Regelbetrag-Verordnung um jeweils 2 EUR auf 279 bzw. 322 EUR gesenkt hatte. Weitere, strukturelle Änderungen im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes stehen auf der politischen Agenda und sollen in einem separaten Gesetzentwurf folgen.

IV . Ausblick

Das neue Unterhaltsrecht muss sich nun in der Praxis bewähren. Trotz der am Ende kurzen Vorbereitungszeit bin ich überzeugt, dass es den beteiligten Professionen gelingen wird, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. In den zurückliegenden Beratungen sind wiederholt Bedenken geäußert worden, dass die steuerrechtlichen

Auswirkungen der Reform unter Umständen das Ziel der Stärkung des Kindeswohls konterkarieren könnten. Diese Bedenken nehmen wir ernst. Wir müssen sicherstellen, dass die Bedarfsgemeinschaft von Kind und betreuendem Elternteil im Vergleich zum bisher geltenden Recht nicht schlechter gestellt wird. Aus diesem Grund hat die Union die Bundesregierung im Rechtsausschuss aufgefordert, die steuerrechtlichen Auswirkungen der Unterhaltsrechtsreform zeitnah zu prüfen.

Unabhängig hiervon stehen wir angesichts des komplizierten Zusammenspiels von Unterhalts-, Steuer- und Sozialrecht weiter vor der Notwendigkeit, die verschiedenen Rechtsgebiete stärker als bisher zu harmonisieren. Dies bleibt eine zentrale, ressortübergreifende Herausforderung für die kommenden Jahre.

In den nächsten Monaten stehen weitere wichtige Reformen im Bereich des Familienrechts auf der Agenda: das Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die Strukturreform des Versorgungsausgleichs sowie die Reform des Zugewinnausgleichs.

Es ist wünschenswert, dass die Rechtspolitik für ihre Meinungsbildung auch künftig auf die Empfehlungen und Anregungen externer Experten bauen kann; denn angesichts eines immer komplexer werdenden Rechts sind die Erfahrungen und der Sachverstand der Rechtsanwälte, Gerichte, Jugendämter sowie Verbände für den Gesetzgeber unverzichtbar und daher wichtiger denn je.