

Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 3 „Familienrecht und Beistandschaft, Amtsvormundschaft“ des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. zur Anfrage des Bundesministeriums der Justiz vom 16. August 2002

Praktische Auswirkungen der Änderung der unterhaltsrechtlichen Kindergeldanrechnung (§ 1612 b Abs. 5 BGB)

Die Änderung des § 1612 b Abs. 5 BGB hat durchaus dazu geführt, dass etliche Kinder einen höheren Barunterhalt erhalten. Ob sich bezogen auf die Gesamtheit der unterhaltsberechtigten minderjährigen Kinder die Erwartungen des Gesetzgebers an die Neuregelung erfüllt haben, ist schwer zu verifizieren. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse aus der Praxis sprechen eher dagegen. Aus Sicht der betroffenen Elternteile und ihrer Kinder ist die Neuregelung der Kindergeldanrechnung in § 1612 b Abs. 5 BGB mit zahlreichen negativen Auswirkungen verbunden. In der Konsequenz ist die gesetzgeberische Intention, dem Kind ein an seinem Existenzminimum orientierten Unterhalt zu gewährleisten (BVerfG FamRZ 1999, 285; 1999, 291), nicht erfüllt.

I. Verständnis und Akzeptanz durch die betroffenen Eltern

Die Funktion des Kindergelds ist betroffenen Eltern nicht mehr vermittelbar und bleibt unklar. Für sie erscheint das Kindergeld als Unterhaltsbestandteil. Durch die Komplexität der Verrechnung von Unterhalt und Kindergeld können sie vielfach die Unterhaltsberechnungen nicht mehr nachvollziehen. Damit wird die Akzeptanz der Kindergeldanrechnung sowohl aus Sicht des Barunterhaltsverpflichteten als auch aus Sicht des betreuenden Elternteils deutlich erschwert.

Als § 1612 b Abs. 5 BGB zum 1. Januar 2001 in Kraft trat, hatten sich viele unterhaltsverpflichtete Elternteile gerade erst dazu bereit erklärt, einen dynamischen Titel zu schaffen. Dabei war ihnen in Aussicht gestellt worden, zukünftig nicht jedes Mal beim Eintritt der Kinder in eine höhere Altersgruppe bzw. bei einer Erhöhung der Regelbeträge nach der Regelbetrag-Verordnung eine Titeländerung herbeiführen zu müssen. Die erneute Änderung hat daher in vielen Fällen erheblichen Unmut und Widerstände ausgelöst.

Ferner interessiert den Unterhaltsverpflichteten in erster Linie nur der Zahlbetrag. Für ihn ist daher nur schwer nachvollziehbar, weshalb die Zahlbeträge in der 2. bis zur 6. Einkommensstufe der Düsseldorfer Tabelle trotz erheblicher Differenz der Einkommen keine Unterschiede aufweisen. Dieses Unverständnis lässt sich auch mit Hinweisen auf das Existenzminimum des Kindes nur sehr bedingt reduzieren. Gerade Unterhaltspflichtige, die mit ihrem Einkommen in die unteren Einkommensstufen der Düsseldorfer Tabelle einzuordnen sind, verstehen nicht, wieso man ihnen den Vorteil der hälftigen Kindergeldverrechnung nimmt, obwohl ihnen die Zahlung von Kindesunterhalt schwerer fällt als den leistungsstärkeren Unterhaltspflichtigen aus der 6. Einkommensstufe. Zwar sind Unterhalts-

pflichtige nach Maßgabe ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse sicherlich in der Lage, entsprechende Unterhaltszahlungen über 100 % des Regelbetrags zu erbringen. Durch die Kindergeldanrechnung sehen sie sich jedoch oft als gesellschaftlich „entwertet“. Eine Berechnung der Unterhaltspflicht entsprechend ihrer wirtschaftlichen Situation wird umgehend durch eine anteilige Anrechnung des Kindergelds relativiert. Ihre individuelle Einkommenssituation scheint keine Berücksichtigung mehr zu finden.

Auch für die betreuenden Elternteile hat die Neufassung des § 1612 b Abs. 5 BGB ein Wiederaufleben von Konflikten bei der Aushandlung von Unterhaltsbeträgen bedeutet, von denen sie geglaubt hatten, sie hätten sie gerade ad acta gelegt. Deshalb haben einige auf eine Anpassung der Titel an die geänderte Kindergeldanrechnung verzichtet. Im Übrigen ist den betreuenden Elternteilen, die Sozialleistungen beziehen, der Nutzen der Regelung unter dem Etikett der Sicherung des Existenzminimums nicht vermittelbar. Der Bezug von Sozialhilfe wird durch den erhöhten Unterhaltsbetrag gekürzt, so dass der Mehrbetrag nicht voll der „Familienkasse“ zugute kommt. Hierdurch fühlen sich die betroffenen Elternteile benachteiligt gegenüber denjenigen, die keine Sozialhilfe beziehen und denen nunmehr die gesamte Erhöhung zur Verfügung steht.

II. Umsetzung der Gesetzesänderung in der Rechtspraxis

Die Umsetzung der Änderung des § 1612 b Abs. 5 BGB hat für die beteiligten Institutionen erhebliche Probleme mit sich gebracht. Sie waren über die Neuregelung nicht ausreichend informiert. Zudem hat das kurzfristige In-Kraft-Treten der Neuregelung keine hinreichende Vorbereitung zugelassen. Dies hat zu teilweise ganz massiven Schwierigkeiten, etwa durch Arbeitsüberlastungen in den Jugendämtern, den Familiengerichten und in der Anwaltschaft geführt. Insbesondere in der Justiz ist in etlichen Bundesländern eine unzureichende personelle Ausstattung zu beklagen gewesen. Zudem wurden vor allen Dingen die Rechtspfleger meist nicht ausreichend fortgebildet. In einigen Teilen der Bundesrepublik sind daher Anpassungsverfahren, die schon zum 1. Januar 2001 eingeleitet wurden, selbst heute noch nicht abgeschlossen.

Zudem hat es an der zeitlichen Koordinierung mit der Erhöhung der Regelbeträge nach der Regelbetrag-Verordnung zum 1. Juli 2001 gefehlt. Dieses Auseinanderfallen hat nicht nur zu zusätzlicher Arbeitsbelastung geführt, sondern auch erhebliche volkswirtschaftliche Kosten ausgelöst (z. B. Kosten für die Zustellung).

Daneben haben sich die eklatanten Informationsdefizite besonders zum Nachteil derjenigen Unterhaltsberechtigten ausgewirkt, die weder durch ein Jugendamt noch durch einen Anwalt vertreten gewesen sind. Die betroffenen Elternteile konnten allenfalls mittels Internet oder durch Nichtregierungsorganisationen von der geänderten Kindergeldanrechnung ab 1. Januar 2001 Kenntnis erlangen und die notwendigen Schritte einleiten.

III. Folgen der erhöhten Unterhaltspflicht

Mit der Neufassung des § 1612 b Abs. 5 BGB hat sich die Zahl der Mangelfälle drastisch erhöht. Entgegen den anfänglichen Befürchtungen haben mehr Unterhaltspflichtige als erwartet die erhöhten Unterhaltspflichten freiwillig anerkannt. Diese zunächst positiv erscheinende Tatsache ist aber zu relativieren durch die festzustellende Änderung in der Zahlungsmoral. Davon waren zum Teil die Zahlungen auf den laufenden Unterhalt betroffen, viel häufiger jedoch die Zahlungen auf Rückstände, die vielfach nicht mehr getilgt werden.

Entsprechend gestiegen ist auch die Zahl der Unterhaltspflichtigen, die sich mit einem Herabsetzungsbegehren an Jugendämter, Rechtsanwälte und Familienge-

richte wenden. Ihren Anliegen muss häufig entsprochen werden. Die Zahl der Verfahren nach § 656 ZPO ist nicht zuletzt deshalb relativ niedrig.

IV. Verhältnis zu Unterhaltsvorschussleistungen

Mit der Neuregelung des § 1612 b Abs. 5 BGB fallen die Höhe der Unterhaltspflicht und die Höhe der Unterhaltsvorschussleistungen häufiger als zuvor auseinander. Neben dem Regelbetrag (100 %), der durch den Unterhaltsvorschuss gedeckt wird, kann noch ein Anspruch auf darüber hinausgehenden Unterhalt bestehen (üblicherweise 35 % des Regelbetrags). Dies führt zu Friktionen.

Fallen Unterhaltsvorschussleistung und materiell-rechtlicher Unterhaltsanspruch auseinander, so findet für den über den Regelbetrag hinausgehenden Betrag kein Anspruchsübergang statt. Der Unterhaltsberechtigte kann und muss diesen direkt gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten geltend machen. Dies führt dazu, dass ggf. zwei Prozesse mit zwei unterschiedlichen Unterhaltsgläubigern gegen den Unterhaltspflichtigen geführt werden müssen. Vielfach wird vor dem Hintergrund der Frage, ob sich der Aufwand tatsächlich lohnt, auf eine Geltendmachung bzw. Titulierung des überschießenden Betrags verzichtet.

Höchst unbefriedigend ist auch die Frage der Tilgung gelöst, wenn Unterhaltsvorschuss geleistet wird und im laufenden Monat Zahlungen eingehen. Zahlt ein Elternteil zumindest einen Teilbetrag, so kann er nicht einmal durch Leistungsbestimmung gem. § 366 Abs. 1 BGB bewirken, dass dieser auf den die Unterhaltsvorschussleistung überschießenden Betrag angerechnet wird und damit dem Kind zugute kommt. Nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVG ist die Zahlung stets auf die übergegangenen Ansprüche anzurechnen. Vor dem Hintergrund der Sicherung des Existenzminimums scheint diese Regelung auch verfassungsrechtlich äußerst bedenklich.

V. Zusammenhang mit Umgangskontakten

Die Erhöhung des Zahlbetrags durch die Neuregelung des § 1612 b Abs. 5 BGB hat teilweise zu Störungen bei den Umgangskontakten zwischen dem barunterhaltsverpflichteten Elternteil und seinem Kind geführt. Werden einem Unterhaltspflichtigen alle Mittel bis zur Höhe des Selbstbehalts genommen, steht häufig auch kein Geld mehr für die Durchführung der Umgangskontakte, für zusätzliche kleine Geschenke oder gemeinsame Unternehmungen mit den Kindern (z. B. Kinobesuch o. ä.) zur Verfügung. Die Konflikte zwischen den Eltern wegen der Unterhaltspflichten werden daher nach den Erfahrungen verstärkt über die Umgangskontakte mit dem Kind ausgetragen. Dies kommt auch bei den Kindern an und belastet zusätzlich die Beziehungen auf der Elternebene.

VI. Anwendbarkeit auf volljährige Kinder

Im Bereich des Volljährigenunterhalts ist die Anwendung des § 1612 b Abs. 5 BGB ungeklärt. Die uneinheitliche Rechtsprechung führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit und qualitativen Unterschieden für den Rechtsschutz der betroffenen jungen Volljährigen. Es besteht daher dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf, den Anwendungsbereich des § 1612 b Abs. 5 BGB klarzustellen.

Nach Auffassung der SFK 3 gebietet die Gleichstellung von privilegierten Volljährigen mit minderjährigen Kindern, die Vorschrift des § 1612 b Abs. 5 BGB in geeigneten Fällen auf privilegierte Volljährige analog anzuwenden. Daraus folgt, dass ein Mindestbedarf i. H. v. 135 % des Betrags der ersten Einkommensstufe, vierte Altersgruppe Düsseldorfer Tabelle für privilegierte Volljährige angenommen werden muss. Eine Anwendung auf nicht privilegierte Volljährige ist demgegenüber nicht geboten.

VII. Kindergeldabzugstabellen

Die Kindergeldabzugstabellen haben sich in der Praxis sowohl bei der Erläuterung der Neuregelung gegenüber den Beteiligten als auch im Rahmen der Vollstreckung als hilfreich erwiesen.

VIII. Vollstreckung

Nicht in allen Gerichtsbezirken ist eine Vollstreckung aus Titeln mit dynamisierter Kindergeldanrechnung möglich. Viele Gerichte akzeptieren eine dynamische Tenorierung beim Kindergeld mit dem Hinweis auf den Bestimmtheitsgrundsatz nicht. Scheitern Unterhaltsberechtigte mit ihrer Vollstreckung, sind sie erheblich benachteiligt gegenüber denjenigen, die in einem Gerichtsbezirk vollstrecken, in dem entsprechende Titel anerkannt werden. Es besteht insofern eine wesentliche Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit.

In der Praxis können Probleme bei der Vollstreckung mitunter dadurch reduziert werden, dass dem jeweiligen Unterhaltstitel ausführliche Berechnungen beigelegt sind. Diese Berechnungen sind indes sehr zeitintensiv und erfordern entsprechende fachliche Kompetenz. Die Unterhaltsberechtigten sind daher bei der Vollstreckung aus dynamisierten Titeln stets auf die Unterstützung durch das Jugendamt oder einen Anwalt angewiesen.

IX. Wünsche an den Gesetzgeber

- 1.** Die Trennung zwischen Unterhalt und Kindergeld sollte endlich in Angriff genommen werden. Nur dann besteht eine Hoffnung, dass die Funktion des Kindergelds und die Unterhaltsberechnung auch für die Betroffenen nachvollziehbar wird und die Nachteile für die Betroffenen wegfallen. Durch die Verrechnung von Unterhalt und Kindergeld bestehen u. a. bei der Vollstreckung erhebliche Nachteile und Unsicherheiten. Auch im Ausland, und zwar in den Nichtmitgliedstaaten der EU, ist eine Vollstreckung aus Titeln mit ausgewiesener Kindergeldanrechnung nicht garantiert. Sollte sich der Gesetzgeber zu einer Trennung von Kindergeld und Unterhalt nicht entschließen können, sollten zumindest die Zeitpunkte der Anpassung der Regelbetrag-Verordnung und der Kindergelderhöhung angeglichen werden.
- 2.** Der Mindestbedarf des unterhaltsberechtigten Kindes sollte gesetzlich in Höhe des Existenzminimums festgelegt werden. Kann der Gesetzgeber sich hierzu nicht entschließen, wäre die Vorschrift des § 1609 BGB insoweit zu korrigieren, als im Mangelfall das bedürftige Kind dem Ehegatten im Rang vorgeht.
- 3.** Die Regelung des § 2 Abs. 3 UVG, wonach im laufenden Monat eingehende Zahlungen stets auf den übergegangenen Teil der Unterhaltsschuld anzurechnen sind, sollte gestrichen werden.
- 4.** Die Anwendbarkeit der Regelung über die Anrechnung von Kindergeld in § 1612 b Abs. 5 auf privilegierte Volljährige bedarf wegen der erheblichen Rechtsunsicherheit in diesem Bereich einer gesetzgeberischen Klarstellung (siehe auch die Stellungnahme der SFK 3 vom 7. Dezember 2001, JAmt 2002, 61 [62]). Im Zusammenhang damit sollte die Zuständigkeitsregelung des § 642 ZPO auch auf privilegierte Volljährige ausgedehnt werden.
- 5.** Die Rechtspraxis wünscht sich bei künftigen Gesetzesänderungen eine frühzeitige Beteiligung und eine stärkere Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse. Hierzu gehört nicht zuletzt ein ausreichender zeitlicher Vorlauf und rechtzeitige sowie umfassende Informationen zur Umsetzung. Insbesondere hat sich die Schulung von Rechtspflegern als ausbaufähig erwiesen.

6. Generell sollte vermieden werden, dass ohnehin schon komplexe Gebiet des Unterhaltsrechts durch ständige partielle Neuregelungen, auch im Verfahrensrecht wie z.B. im Bereich des Vereinfachten Verfahrens, weiter zu verkomplizieren. Eine umfassende Neuregelung im Sinne einer Vereinfachung und Angleichung der zivilrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Regelungen ist dringend erforderlich.