Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daniel Föst, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/3317 –

Finanzielle Belastungen in Trennungsfamilien

Vorbemerkung der Fragesteller

In der deutschen Gesellschaft hat in den vergangenen Jahren ein spürbarer Wandel im Rollenverständnis von Frauen und Männern bei der Betreuung von gemeinsamen Kindern Einzug gehalten: Immer häufiger möchten sich beide Elternteile aktiv an der Betreuung und Erziehung der Kinder beteiligen, wie beispielsweise die Nachfrage nach dem Elterngeld zeigt.

Durch eine Trennung der Eltern ändert sich nicht nur das Sozialgefüge für Eltern und Kinder, sondern die Trennung geht meist einher mit einer Verschiebung der finanziellen Lasten. Die von Gerichten angeordneten Entscheidungen orientieren sich dabei noch immer am Residenzmodell. Das führt nicht nur in Bezug auf die Betreuung und Erziehung, sondern vor allem bei der finanziellen Aufteilung der Elternverantwortung zu großen Auseinandersetzungen und Ungleichheiten. Durch solche Entscheidungen im Sinne des Klischees „Einer betreut, einer zahlt“, wobei der Mutter oft die Rolle der Erzieherin und dem Vater die des Ernährers zufällt, finden sich Paare in einem tradierten Rollenbild wieder. Alleinerziehende gelten dabei heute als besonders armutsgefährdet. Bei dieser Betrachtung wird jedoch teilweise außer Acht gelassen, dass es dem anderen Elternteil, der in der Pflicht ist, die Erziehung der Kinder zu finanzieren, oftmals nicht viel besser geht. Auch hier rutschen immer mehr Eltern in die Armut oder leben an der Armutsgrenze. Diese monetäre Schieflage ist für alle Beteiligten – insbesondere für Kinder – zusätzlich zur Trennung belastend. Im Mittelpunkt muss auch nach einer Trennung das Wohl der Kinder stehen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung geht davon aus, dass sich die Rollenbilder für Männer und Frauen, gerade auch bei der Betreuung gemeinschaftlicher Kinder, mit den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen im Umfeld der Familie wandeln. Dies führt im Kindesunterhaltsrecht dazu, dass dieser Bereich seit Längerem auf dem Prüfstand steht.

Die Gesetzeslage, nach der grundsätzlich ein Elternteil nach Trennung und Scheidung die Kinder betreut und der andere Unterhalt in bar zu entrichten hat (§ 1606 Absatz 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs), stammt aus den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts. Sie ist damals als ein Signal der Gleichberechtigung der Geschlechter in das Gesetz aufgenommen worden. Die Betreuungsleistungen, damals noch regelmäßig allein den Müttern zugewiesen, sind seither dem vom Vater allein zu leistenden Unterhalt als gleichwertig anzusehen. In der Rechtspraxis bildet dieses Modell, das sogenannte Residenzmodell, immer noch den Regelfall („einer betreut, einer bezahlt“). Auch wenn das Gesetz bereits seit Langem geschlechtsneutral gefasst ist, wird die Betreuung in den meisten Fällen nach wie vor von den Müttern der Kinder übernommen.

Das Gesetz gibt aber kein Betreuungsmodell vor. Da es immer mehr Fälle gibt, in denen beide Eltern auch nach Trennung und Scheidung die Betreuung der Kinder übernehmen wollen, ist dem im Unterhaltsrecht Rechnung zu tragen. Wollen beide Eltern ihre Kinder getrennt, aber gemeinsam betreuen, so hat das Unterhaltsrecht hierfür Lösungsmodelle bereit zu halten. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat hierzu im Mai 2015 ein Symposium durchgeführt und untersucht seither mögliche Lösungsansätze.

Auch in der kindschaftsrechtlichen Fachwelt gibt es schon seit geraumer Zeit eine kontroverse Debatte um die Frage, ob ein Wechselmodell (im Sinne einer genau oder nahezu hälftigen Betreuung des zwischen den Haushalten der Eltern wechselnden Kindes durch die Eltern) dem Kindeswohl dienlich ist und unter welchen Voraussetzungen es gegebenenfalls gerichtlich angeordnet werden kann. Trotz der Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 1. Februar 2017 (BGH, Beschluss vom 1. Februar 2017 – XII ZB 601/15 BGHZ 214, 31 ff.) sind noch viele Fragen offen, die auch die Systematik von Sorge- und Umgangsrecht als solche betreffen. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz prüft deshalb intensiv auch die Frage nach einem etwaigen kindschaftsrechtlichen Reformbedarf.

1. Inwieweit deckt sich die Einschätzung der Bundesregierung mit der der Fragesteller, dass die Lebensrealität und die damit zusammenhängenden Rechtsnormen im Familienrecht (Sorge, Umgang und Unterhalt) nicht mehr deckungsgleich sind?

Das Unterhaltsrecht ist am Residenzmodell orientiert. Damit ist es auf Fälle zugeschnitten, in denen der eine Elternteil die gemeinsamen Kinder im Wesentlichen alleine erzieht und der andere Elternteil lediglich Umgang ausübt. Eltern praktizieren mittlerweile allerdings auch vom Residenzmodell abweichende Modelle, indem sie beispielsweise beide wesentliche Teile der Betreuung des Kindes übernehmen. Zwar können sie die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen bereits heute einvernehmlich selbst regeln. Gleichwohl sind die gesetzlichen Folgen, die sich unterhaltsrechtlich aus ihrer Entscheidung ergeben, teilweise wenig befriedigend. Aus diesem Grund werden die gesetzlichen Bestimmungen gegenwärtig auf ihre Zeitgemäßheit geprüft und Ansätze für eine angemessene legislative Widerspiegelung der gesellschaftlichen Realität gesucht.

Im Kindschaftsrecht besteht ebenfalls Anlass zu einer grundlegenden Prüfung etwaigen Reformbedarfs. Zu diesem Zweck hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die interne Arbeitsgruppe „Sorge- und Umgangsrecht, insbesondere bei gemeinsamer Betreuung nach Trennung und Scheidung“ ins Leben gerufen.

Diese Zielsetzungen sind zudem im Koalitionsvertrag verankert. Dort ist festgestellt, dass Eltern nach einer Trennung zumeist beide intensiv in die Erziehungsverantwortung für ihre Kinder eingebunden bleiben wollen. Zudem ist festgehalten, dass dies beim Umgang und im Unterhalt stärker berücksichtigt werden soll, wenn die Eltern sich über die Betreuungsform einig sind oder Gründe des Kindeswohls vorliegen (vgl. Koalitionsvertrag, Rn. 6243 ff.).

2. Inwieweit und bei welchen Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht ergeben sich nach Meinung der Bundesregierung für Familien durch die fehlende Abstimmung vieler Einzelregelungen unbeabsichtigte Wirkungen, die den Gesetzeszwecken und familienpolitischen Zielen zuwiderlaufen?
3. Ergreift die Bundesregierung Maßnahmen, um diese Wirkungen aufzuheben?
 - a) Falls ja, welche und in welchem Zeitraum?
 - b) Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass bei eventuellen Änderungen des Unterhaltsrechts zu prüfen ist, ob sie mit Regelungen des Sozial- und Steuerrechts harmonisieren bzw. wie sie mit diesen in Einklang gebracht werden können, um Eltern bei der Wahl der Betreuungsform legislativ zu unterstützen. Entsprechend ist im Koalitionsvertrag die Prüfung vorgesehen, ob und wie Kindesunterhalt, Kinderzuschlag, Wohngeld und/oder Unterhaltsvorschuss besser aufeinander abgestimmt werden können (vgl. Koalitionsvertrag Rn. 709 ff.).

4. Wie definiert die Bundesregierung den Begriff „Alleinerziehende“?

In den Statistiken und überwiegend auch in der Wissenschaft werden Alleinerziehende in Abgrenzung zu anderen Familienformen als Mütter und Väter verstanden, die ohne Ehe- oder Lebenspartner/-in mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt zusammenleben. Die Bundesregierung orientiert sich an dieser Definition, auch weil damit eine statistische Erfassung und valide Aussagen zu diesen Familien möglich sind.

Darüber hinaus existiert beispielsweise eine Definition im Einkommensteuergesetz (EStG): Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende wird gemäß § 24b Absatz 1 Satz 1 EStG solchen Steuerpflichtigen gewährt, die alleinstehend sind und zu deren Haushalt mindestens ein Kind gehört, für das ihnen ein Freibetrag nach § 32 Absatz 6 EStG oder Kindergeld zusteht.

5. Geht die Bundesregierung davon aus, dass in Trennungsfällen meist ein Elternteil hauptsächlich erzieht und der andere vor allem für den Unterhalt aufkommt?
Wenn ja, warum?
Wenn nein, ist der Begriff der oder des Alleinerziehenden nicht widersprüchlich?

Es wird zunächst auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die gesellschaftliche Realität von unterschiedlichen Ausgestaltungen geprägt ist. Diese

sollen in ihrer Gesamtheit respektiert und legislativ abgebildet werden. Dazu soll allen gelebten Betreuungsformen im Unterhaltsrecht der gebotene rechtliche Rahmen gegeben werden. Damit sind Konstellationen, in denen ein Elternteil die Kinder alleine erzieht, ebenso denkbar wie Konstellationen, in denen die Eltern sich die Betreuung und Erziehung der Kinder paritätisch aufteilen.

6. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufgrund des tradierten Rollenmodells des „Einer erzieht und einer zahlt“?
Falls ja, in welchem Rahmen plant die Bundesregierung, tätig zu werden?
Falls nein, warum nicht?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie die Antwort zu Frage 1 Bezug genommen.

7. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung zum derzeitigen Zeitpunkt, die finanzielle Verantwortung für Kinder auf einer rechtlich abgesicherten und gültigen Basis nach einer Trennung zwischen den Eltern aufzuteilen?
8. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um eine anteilige erzieherische und finanzielle Betreuung rechtlich besser abbilden zu können?
In welchem Zeitrahmen ist mit Vorschlägen (Gesetzesänderungen oder -novellierungen) zu rechnen?
Falls die Bundesregierung keine Maßnahmen plant, wie begründet sie dies?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zum Unterhaltsrecht sieht der Koalitionsvertrag vor, die Erziehungsverantwortung beider Eltern beim Unterhalt stärker zu berücksichtigen (vgl. Koalitionsvertrag Rn. 6243 ff.). Wie dies geschehen kann, wird derzeit geprüft.

Zum Sorge- und Umgangsrecht wird die in der Antwort zu Frage 1 näher beschriebene Arbeitsgruppe nach derzeitiger Planung bis Sommer 2019 tagen und die sich stellenden kindschaftsrechtlichen Fragen prüfen. Über etwaigen konkreten Reformbedarf und gegebenenfalls einen weiteren Zeitrahmen wird erst nach Abschluss der Sitzungen entschieden werden können.

9. Wie weit ist die Arbeit der Expertenarbeitsgruppe des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (www.welt.de/politik/deutschland/article177103376/Scheidungsfamilien-Kindeswohl-soll-Vorrang-haben.html) mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zu einer Novellierung der betroffenen Rechtsnormen fortgeschritten?
In welchem Zeitrahmen erarbeitet die Expertenarbeitsgruppe einen Vorschlag?
 - a) Wie setzt sich die Expertengruppe konkret zusammen (bitte mit Namen und Funktion auflisten)?
 - b) Wie und wann wird der Deutsche Bundestag und die Öffentlichkeit über laufende Ergebnisse der Expertengruppe informiert?
 - c) Plant das BMJV eine Veröffentlichung der bisherigen Ergebnisse z. B. in Form eines Zwischenberichts?
Falls ja, bitte Monat und Jahr angeben, falls nein, warum nicht?

- d) Wann ist mit dem Abschlussbericht der Expertenarbeitsgruppe zu rechnen (bitte Monat und Jahr angeben)?
- e) Werden Vorschläge von Fachanwälten mit in die Ausarbeitung einbezogen (z. B. durch den Gesetzgebungsausschuss Familienrecht des Deutschen Anwaltvereins; www.welt.de/politik/deutschland/article177103376/Scheidungsfamilien-Kindeswohl-soll-Vorrang-haben.html)?
Falls ja, über welchen Modus und zu welchem Zeitpunkt?
Falls nein, warum nicht?

Die Frage 9 bis 9e werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zunächst wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 8 verwiesen. Die aus acht Personen gebildete interne Arbeitsgruppe besteht aus Professorinnen und Professoren mit familienrechtlicher Ausrichtung, Vertretern der Rechtsprechung verschiedener Instanzen sowie der Anwaltschaft. Einverständniserklärungen seitens der Mitglieder der Arbeitsgruppe bezüglich der Veröffentlichung der Namen liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Fertigung eines Zwischen- oder Abschlussberichts über die Arbeiten der internen Arbeitsgruppe ist nach derzeitiger Planung nicht vorgesehen. Vorschläge von Fachanwälten, die dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz bekannt werden, werden in die Überlegungen einbezogen. Auch die Vorschläge etwa des DAV werden dabei berücksichtigt.

- 10. Laut Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/2531 erhalten 641 320 Alleinerziehende Unterhaltsvorschuss (Stand: 31. Dezember 2017). Wie hoch schätzt die Bundesregierung die zu erwartende Gesamtzahl der Unterhaltsvorschussberechtigten?
 - a) Falls keine genauen Zahlen vorliegen, mit welcher Schätzung rechnet die Bundesregierung (vgl. zur Festsetzung des Haushaltstitels im Einzelplan 17 Unterhaltsvorschuss)?

Die Fragen 10 und 10a werden gemeinsam beantwortet.

Die zu erwartende Gesamtzahl der Unterhaltsvorschussberechtigten nach dem UVG-Ausbau kann derzeit weiterhin nur mit erheblichen Unsicherheiten prognostiziert werden. Einerseits wird sich die Zahl der Leistungsberechtigten durch „nachgeholte Bewilligungen“ noch erhöhen, da nach der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses noch nicht alle Anträge abschließend bearbeitet sind. Andererseits werden zunehmende Rückgriffsaktivitäten dazu führen, dass ein Teil der Leistungen wieder eingestellt werden kann.

Für das Jahr 2019 ist mit einer durchschnittlichen Berechtigtenzahl von gut 700 000 Kindern zu rechnen. Zusammen mit den notwendigen Annahmen zur ausgabenrelevanten Altersverteilung entspricht dies dem Haushaltsansatz für 2019 in Höhe von 718 Mio. Euro.

- b) Wie hoch ist die Steigerung der Anträge auf Unterhaltsvorschuss seit der Gesetzesänderung vom 1. Juli 2017 (bitte nach Bundesland sowie prozentual und absolut aufschlüsseln)?

Die Steigerung der Anträge auf Unterhaltsvorschuss seit der Gesetzesänderung vom 1. Juli 2017 ist nicht bekannt.

Die Anzahl der Anträge auf Unterhaltsvorschuss wurde vor dem 1. Juli 2017 nicht statistisch erhoben. Im Zusammenhang mit den gesetzlichen Änderungen im Sommer 2017 wurde die Geschäftsstatistik zum Unterhaltsvorschuss geändert. Nun sollen die Entscheidungen über Anträge durch die 581 kommunalen Unterhaltsvorschuss-Stellen bundesweit erfasst werden. Belastbare Ergebnisse werden in 2019 erwartet.

11. Gibt es Erkenntnisse bzw. Statistiken darüber, ob getrennt erziehende Familien häufiger von Armut betroffen sind als zusammenlebende Familien (wenn ja, bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Der Bundesregierung liegen im Sinne der Fragestellung – getrennt erziehende Familien – keine gesicherten Erkenntnisse darüber vor, welche Auswirkungen der Umstand einer getrennten Erziehung von Kindern auf die Armut der entsprechenden Familien hat.

12. In wie vielen Fällen beantragen Alleinerziehende Hartz IV (bitte nach Bundesland und Anzahl der Kinder im Haushalt aufschlüsseln)?

Zur Zahl der Anträge auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) liegen keine Erkenntnisse vor. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit berichtet ausschließlich über die Zahl der Leistungsberechtigten bzw. die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II.

Im Berichtsmonat März 2018 gab es bundesweit rund 567 000 Bedarfsgemeinschaften mit Alleinerziehenden. Weitere Angaben lassen sich der folgenden Tabelle entnehmen.

Tabelle – Alleinerziehende mit SGB II-Leistungsanspruch nach Zahl der Kinder (März 2018)

	insgesamt	1 Kind	2 Kinder	3 und mehr
Deutschland	567.442	321.824	167.484	78.134
Westdeutschland	416.147	234.438	123.551	58.158
Ostdeutschland	151.295	87.386	43.933	19.976
Schleswig-Holstein	21.391	12.249	6.222	2.920
Hamburg	18.489	10.121	5.481	2.887
Niedersachsen	55.493	31.217	16.371	7.905
Bremen	9.506	5.139	2.773	1.594
Nordrhein-Westfalen	150.564	83.933	44.731	21.900
Hessen	40.068	22.792	11.898	5.378
Rheinland-Pfalz	21.563	12.196	6.421	2.946
Baden-Württemberg	46.132	26.053	14.065	6.014
Bayern	45.648	26.512	13.479	5.657
Saarland	7.293	4.226	2.110	957
Berlin	46.800	26.505	13.552	6.743
Brandenburg	20.101	12.034	5.764	2.303
Mecklenburg-Vorpommern	15.331	8.795	4.538	1.998
Sachsen	31.301	18.170	9.069	4.062
Sachsen-Anhalt	22.255	12.907	6.452	2.896
Thüringen	15.507	8.975	4.558	1.974

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

13. In wie vielen Fällen klagen Alleinerziehende auf Unterhalt (bitte nach Bundesland und Geschlecht der Alleinerziehenden aufschlüsseln)?

Die vom Statistischen Bundesamt einschlägig herausgegebene Fachserie 10, Reihe 2.2 „Familiengerichte“ enthält weder Daten über das Geschlecht der antragstellenden Person noch ob es sich bei dieser um eine alleinerziehende Person handelt. Der Bundesregierung liegen lediglich die erledigten Verfahren ohne Aufschlüsselung nach Geschlecht oder Familienstand vor.

Vor dem Amtsgericht erledigte Familiensachen

Unterhalt für das Kind	2016
Bundesrepublik Deutschland	63.996
Baden-Württemberg	6.769
Bayern	8.322
Berlin	1.763
Brandenburg	1.990
Bremen	494
Hamburg	1.123
Hessen	4.709
Mecklenburg-Vorpommern	1.331
Niedersachsen	6.354
Nordrhein-Westfalen	17.135
Rheinland-Pfalz	3.130
Saarland	1.169
Sachsen	2.794
Sachsen-Anhalt	2.437
Schleswig-Holstein	2.611
Thüringen	1.865

Quelle: Statistisches Bundesamt, Familiengerichte, Tabelle 2.1

Folgesachen, die mit dem Scheidungsbeschluss entschieden wurden

Unterhalt für ein Kind	2016
Bundesrepublik Deutschland	310
Baden-Württemberg	18
Bayern	59
Berlin	26
Brandenburg	6
Bremen	1
Hamburg	0
Hessen	43
Mecklenburg-Vorpommern	1
Niedersachsen	12
Nordrhein-Westfalen	64
Rheinland-Pfalz	15
Saarland	2
Sachsen	3
Sachsen-Anhalt	2
Schleswig-Holstein	6
Thüringen	2

Quelle: Statistisches Bundesamt, Familiengerichte, Tabelle 2.3

Folgesachen, die vor der Scheidung durch gerichtlichen Vergleich erledigt wurden

Unterhalt für ein Kind	2016
Bundesrepublik Deutschland	1.034
Baden-Württemberg	30
Bayern	467
Berlin	-
Brandenburg	8
Bremen	1
Hamburg	-
Hessen	207
Mecklenburg-Vorpommern	2
Niedersachsen	48
Nordrhein-Westfalen	158
Rheinland-Pfalz	51
Saarland	10
Sachsen	12
Sachsen-Anhalt	7
Schleswig-Holstein	24
Thüringen	9

Quelle: Statistisches Bundesamt, Familiengerichte, Tabelle 2.3

14. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie viel Unterhalt für Kinder bzw. Ehepartner in Deutschland gezahlt wird (bitte nach Bundesland, Geschlecht der Partner sowie Alter der Kinder aufschlüsseln)?

Hierüber liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

15. Inwieweit hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, dass die Gruppe der als nicht alleinerziehend geltenden Elternteile immer öfter in finanzielle Nöte kommt bzw. durch die Doppelbelastung – auch erziehen zu wollen und zahlen zu müssen – sich finanziell übernimmt?

Hierüber liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

16. Inwieweit liegen der Bundesregierung Zahlen vor, aus denen hervorgeht, wie viele der Unterhaltspflichtigen zahlungsunfähig sind (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Hierüber liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

17. Inwieweit hat die Bundesregierung Erkenntnis darüber, wie viele der zur Zahlung verpflichteten Elternteile selbst Sozialleistungen beantragen müssen oder schon einmal mussten?

Hierüber liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

18. Wie viele der Unterhaltspflichtigen fallen unter die Grenze des Selbstbehalts und beantragen selbst Transferleistungen (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?
- a) Welche Arten von Transferleistungen werden abgerufen (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?
 - b) Welche Höhe umfassen diese Transferleistungen (bitte nach Bundesländern aufschlüsseln)?

Die Fragen 18 bis 18b werden gemeinsam beantwortet.

Hierüber liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.