

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Lüth, Rosel Neuhäuser
und der Gruppe der PDS
— Drucksache 13/8149 —**

Probleme bei der Gesetzgebung zum Familienrecht

In der Zeitschrift für das gesamte Familienrecht (FamRZ) 7/97 weist Prof. Dr. Dieter Schwab in einem Kommentar auf ein „Verwirrspiel“ bei der Gesetzgebung zum Familienrecht hin.

Er trifft die Aussage: „Im Schoße der Bundesregierung ist eine stolze Liste von neun Gesetzentwürfen ausgearbeitet worden, die hauptsächlich oder doch zum Teil das Familienrecht betreffen.“ Beiläufig würden sie anderes betreffen und auf unterschiedliche gesetzliche Grundlagen Bezug nehmen.

Der Verfasser des Kommentars führt folgende Gesetzentwürfe auf:

1. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eheschließungsrechts (Drucksache 13/4339 vom 13. Juni 1996);
2. Regierungsentwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 5. September 1980 über die Ausstellung von Ehefähigkeitszeugnissen (Drucksache 13/4899);
3. Regierungsentwurf eines Gesetzes über die Reform des Kindschaftsrechts (Drucksache 13/4899 vom 13. Juni 1996);
4. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Unterhaltsrechts minderjähriger Kinder (BR-Drucksache 959/96 vom 20. Dezember 1996);
5. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 1631 BGB – Mißhandlungsverbotsgesetz – (Drucksache 12/6343 vom 3. Dezember 1993);
6. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der gesetzlichen Amtspflegeschaft und Neuordnung des Rechts der Beistandschaft (Drucksache 13/892 vom 24. März 1995);
7. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Beschränkung der Haftung Minderjähriger (Drucksache 13/5624 vom 26. September 1996);
8. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts sowie weiterer Vorschriften (BR-Drucksache 960/96 vom 20. Dezember 1996);
9. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur erbrechtlichen Gleichstellung nichtehelicher Kinder (Drucksache 13/4183 vom 21. März 1996).

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 17. Juli 1997 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schriftgröße – den Fragetext.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode acht Regierungsentwürfe aus dem Bereich des Familien- und Erbrechts in den Deutschen Bundestag eingebracht. Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des § 1631 BGB – Mißhandlungsverbotsgesetz – wurde in der letzten Legislaturperiode eingebracht, jedoch nicht abschließend beraten. Eine erneute Einbringung in der laufenden Legislaturperiode erfolgte nicht.

- Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der gesetzlichen Amtspflegschaft und Neuordnung des Rechts der Beistandschaft – Beistandschaftsgesetz – sowie der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur erbrechtlichen Gleichstellung nichtehelicher Kinder – Erbrechtsgleichstellungsgesetz – wurden ebenfalls bereits in der letzten Legislaturperiode im Deutschen Bundestag beraten, jedoch nicht verabschiedet. Mit ihnen sollte schon in der letzten Legislaturperiode die Rechts einheit nach der Wiedervereinigung vorangebracht werden. Die Sondervorschriften für das nichteheliche Kind im Bereich des Erbrechts gelten nämlich in den neuen Bundesländern ebensowenig wie die Regelungen über die gesetzliche Amtspflegschaft für das nichteheliche Kind. Die beiden Gesetzentwürfe wurden zu Beginn der neuen Legislaturperiode erneut eingebracht.
- Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform des Kindschaftsrechts – Kindschaftsrechtsreformgesetz – hängt insofern thematisch eng mit den beiden zuletzt genannten Gesetzentwürfen zusammen, als er das Ziel verfolgt, rechtliche Unterschiede zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern soweit wie möglich abzubauen. Die Vorschläge dieses Entwurfs betreffen im wesentlichen das Abstammungsrecht, das Sorge- und Umgangsrecht, den Unterhalt der mit dem Vater des Kindes nicht verheirateten Mutter, das Namensrecht, das Adoptionsrecht und das Recht des gerichtlichen Verfahrens in kindschaftsrechtlichen Angelegenheiten.

Der Gesetzentwurf setzt die Verabschiedung des Regierungsentwurfs eines Beistandschaftsgesetzes voraus. Dies beruht darauf, daß aus dem genannten Grund der Regierungsentwurf eines Beistandschaftsgesetzes bereits vor dem Regierungsentwurf eines Kindschaftsrechtsreformgesetzes in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden war.

- Mit dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Unterhaltsrechts minderjähriger Kinder – Kindesunterhaltsgesetz – sollen auch im Unterhaltsrecht Ungleichbehandlungen ehelicher und nichtehelicher Kinder beseitigt werden. Darüber hinaus soll das gerichtliche Unterhaltsverfahren insbesondere durch die Dynamisierung von Unterhaltstiteln und die Neuregelung der Anrechnung kindbezogener Leistungen vereinfacht sowie die Stellung des Kindes im Unterhaltsprozeß durch bessere Möglichkeiten der Auskunftserlangung gestärkt werden.

Insbesondere wegen der beabsichtigten Vereinheitlichung des Unterhaltsrechts für eheliche und nichteheliche Kinder hängt der Entwurf eng mit den Entwürfen des Beistandschaftsgesetzes und des Kindschaftsrechtsreformgesetzes zusammen. Es war daher auch bei diesem Entwurf unabweisbar, eine Reihenfolge des Inkrafttretens der genannten Gesetzgebungsvorhaben zu unterstellen. Dies ist im Hinblick auf die Reihenfolge der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren in der Weise geschehen, daß der Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Unterhaltsrechts minderjähriger Kinder die vorherige Verabschiedung des Beistandschafts- und des Kindschaftsrechtsreformgesetzes voraussetzt.

- Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Eheschließungsrechts – Eheschließungsrechtsgesetz – will das Eheschließungsrecht modernisieren, straffen und – unter Aufhebung des Ehegesetzes – in das Bürgerliche Gesetzbuch zurückführen. Zu den beabsichtigten Änderungen zählt es u. a., die bei der Eheschließung mit Ausländern zu beachtenden Formalien zu vereinfachen. In diesem Punkt findet der Entwurf eine Ergänzung in dem Gesetz zu dem Übereinkommen vom 5. September 1980 über die Ausstellung von Ehefähigkeitszeugnissen; zugleich dient er der Anpassung innerstaatlichen Rechts an die Vorgaben des Übereinkommens.
- Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Betreuungsrechts sowie weiterer Vorschriften – Betreuungsrechtsänderungsgesetz – trägt praktischen Erfahrungen mit dem zum 1. Januar 1992 in Kraft getretenen neuen Betreuungsrecht – vornehmlich in den Bereichen des Vergütungs- und des Verfahrensrechts – Rechnung. Weiter berücksichtigt er Änderungsbedarf im Recht der Vormundschaft über Minderjährige, dessen Überarbeitung im Zusammenhang mit der Schaffung des neuen Betreuungsrechts erwogen, seinerzeit jedoch bewußt zurückgestellt worden war.

Die Vorhaben zum Eheschließungsrecht einerseits und zum Betreuungsrecht andererseits betreffen je eigene Teilbereiche des Familienrechts, die untereinander sowie mit den übrigen angesprochenen Gesetzesvorhaben allenfalls in Randbereichen Berührungspunkte aufweisen.

- Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Beschränkung der Haftung Minderjähriger – Minderjährigenhaftungsbeschränkungsgesetz – enthält mit den Gesetzentwürfen zum Kindschafts-, Unterhalts- oder Eherecht keine thematischen Überschneidungen. Nach dem Minderjährigenhaftungsbeschränkungsgesetz soll der volljährig Gewordene die Möglichkeit erhalten, die Haftung für Verbindlichkeiten, die seine Eltern oder sonstige vertretungsberechtigte Personen für ihn eingegangen sind, auf den Bestand des bei Eintritt der Volljährigkeit vorhandenen Vermögens zu beschränken.

1. Bestätigt die Bundesregierung, daß die genannten Gesetzentwürfe aufs engste thematisch miteinander verbunden sind, sich nicht nur auf das jeweilige Thema beschränken, sondern auch beiläufig anderes betreffen?

Die genannten Gesetzentwürfe sind, wie aufgezeigt, nur zum Teil und nur zum Teil eng thematisch miteinander verbunden. Einen engen Zusammenhang weisen das Kindschaftsrechtsreformgesetz, das Beistandschaftsgesetz, das Erbrechtsgleichstellungsgesetz und das Kindesunterhaltsgesetz auf, denn in diesen Gesetzgebungsverfahren geht es darum, rechtliche Unterschiede zwischen nichtehelichen und ehelichen Kindern möglichst weitgehend zu beseitigen.

Die übrigen Entwürfe haben andere Regelungsziele, weisen allerdings in Randbereichen Überschneidungen zu den vorgenannten Entwürfen auf.

Soweit sich die Formulierung, die Gesetzentwürfe würden „beiläufig anderes betreffen“, auf die umfangreichen Änderungen des geltenden Rechts im Kindschaftsrechtsreformgesetz, die sich durch das gesamte Bundesrecht ziehen, bezieht, kann dem nicht gefolgt werden. Die Änderungen betreffen nicht „beiläufig anderes“, sondern dienen dem Ziel, den Begriff des „nichtehelichen Kindes“ aus der Gesetzessprache zu tilgen.

2. Ist es Ziel der Bundesregierung, daß die genannten Gesetze am Ende des Jahres 1997 verabschiedet sein sollen?

Bei dreien der Gesetzentwürfe (Kindschaftsrechtsreformgesetz, Beistandschaftsgesetz, Erbrechtsgleichstellungsgesetz) sind die Beratungen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages bereits abgeschlossen. Die zweite und dritte Lesung soll im September 1997 erfolgen.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Unterhaltsrechts minderjähriger Kinder wurde dem Deutschen Bundestag im März 1997 zugeleitet. Die Bundesregierung rechnet damit, daß die erste Lesung und die Beratungen in den Ausschüssen im Herbst erfolgen werden. Ob es zu einer Verabschiedung dieses Gesetzes noch im Jahr 1997 kommen wird, was die Bundesregierung für wünschenswert hielte, läßt sich derzeit nicht zuverlässig abschätzen.

Der Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen vom 5. September 1980 über die Ausstellung von Ehefähigkeitszeugnissen hat das parlamentarische Verfahren bereits durchlaufen; das Gesetz ist am 12. Juni 1997 im Bundesgesetzblatt verkündet worden.

Der Entwurf eines Eheschließungsrechtsgesetzes sowie der Entwurf eines Betreuungsrechtsänderungsgesetzes sind vom Deutschen Bundestag in erster Lesung beraten und den zuständigen Ausschüssen überwiesen worden.

Die Beratungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages zum Minderjährigenhaftungsbeschränkungsgesetz sind noch nicht abgeschlossen.

Die Bundesregierung wird das ihr mögliche dazu beitragen, die Beratung der genannten Gesetzentwürfe – auch in zeitlicher Hinsicht – zu befördern.

3. Bestätigt die Bundesregierung die im genannten Kommentar getroffene Aussage: „So will das EheschlRG den Absatz 6 des § 1671 BGB streichen, während der durch das KindRG neu gefaßte § 1671 ohnehin nur noch drei Absätze hat! Der Entwurf eines BtÄndG will dem bisher nur in einem Absatz bestehenden § 1793 einen Satz 3 anfügen, indes könnte diese Vorschrift mittlerweile durch das MHBeG einen zweiten Absatz erhalten.“?

Die wenigen Überschneidungen zwischen den thematisch nicht miteinander verbundenen Gesetzentwürfen, die auch bei anderen parallel laufenden Gesetzgebungsvorhaben üblich sind, können im Rahmen der Ausschußberatungen einer Lösung zugeführt werden. Soweit die Gesetzentwürfe thematisch eng miteinander verbunden sind, bauen ihre Regelungen wie in der Vorbemerkung dargestellt aufeinander auf.

4. Von welchen Überlegungen ging die Bundesregierung aus, wenn sie die unter Frage 3 genannten Regelungen zur Beschlußfassung vorschlägt?

Vergleiche Antwort zu Frage 3 und die Vorbemerkung.

5. Bestätigt die Bundesregierung, daß die Entwürfe teils auf geltendes Recht, teils aber auf den Wortlauf anderer Entwürfe Bezug nehmen und das so, als ob diese schon in Kraft gesetzt seien?

Die Regierungsentwürfe eines Beistandschaftsgesetz, eines Kindschaftsrechtsreformgesetzes und eines Kindesunterhaltsgesetzes bauen in ihren Regelungen aufeinander auf. Zur Begründung wird auf die Antwort zu Frage 2 und die Vorbemerkung verwiesen.

Die anderen Regierungsentwürfe betreffen das Kindschaftsrecht im engeren Sinn nur am Rande oder regeln – wie das Minderjährigenhaftungsbeschränkungsgesetz – einen in sich abgeschlossenen Themenbereich. Sie knüpfen durchgängig an das geltende Recht an.

6. Wie begründet die Bundesregierung, daß das Kindesunterhaltsgesetz die Verabschiedung des Kindschaftsrechtsreformgesetz und des Beistandschaftsgesetzes unterstellt, während das Eheschließungsrechtsgesetz keine Rücksicht auf das Kindschaftsrechtsreformgesetz nimmt, sondern sich auf die geltende Gesetzesfassung beruft?

Vergleiche Antwort zu Frage 5.

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß dieser Umgang mit Fragen des Familien- und Kindschaftsrechts der von der Bundesregierung wiederholt erklärten Notwendigkeit der angestrebten Vereinfachung und der größeren Durchschaubarkeit von Recht entspricht?

Im Hinblick auf den erheblichen Umfang allein des Kindschaftsrechtsreformgesetzes hätte die Einbeziehung weiterer Regelungen in diesen Gesetzentwurf die Durchschaubarkeit nicht vergrößert. Zudem bestünde die erhebliche Gefahr, daß ein umfassender Gesetzentwurf wegen einzelner Streitpunkte insgesamt scheitern würde. Dies hat die Bundesregierung auch vor dem Hintergrund für unvertretbar gehalten, daß die Reform des Kindschaftsrechts von allen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien für dringend erforderlich gehalten wird und in weiten Bereichen breiter Konsens besteht. Soweit die Gesetzentwürfe thematisch nicht aufeinander bezogen sind, hätte ein umfassenderer Gesetzentwurf weitere Probleme bereitet. So ist etwa das Minderjährigenschaftsbeschränkungsgesetz eng mit der Reform des Handelsrechts verbunden und soll deshalb im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages gemeinsam mit dieser Reform beraten werden.

Auch wenn das Gesetzgebungsverfahren durch die verschiedenen Entwürfe kompliziert ist, wird die Verabschiedung der Entwürfe zu einer Vereinfachung und größeren Durchschaubarkeit von Recht führen:

Durch den weitgehenden Wegfall der Sondervorschriften für das nichteheliche Kind wird das bestehende Kindschafts- und Erbrecht erheblich vereinfacht. Die Zweiteilung des geltenden Abstammungs- und Sorgerechts in Regelungen für eheliche und nichteheliche Kinder kann zugunsten einer einheitlichen und wesentlich übersichtlicheren Regelung aufgegeben werden. Weitere Sondervorschriften für das nichteheliche Kind etwa im Bereich des Erbrechts oder die Vorschriften über die Legitimation des nichtehelichen Kindes (§§ 1719 bis 1740 g BGB) können ersatzlos entfallen.

Das Eheschließungsrecht wird durch die angestrebte Rückverlagerung seines Standortes in das Bürgerliche Gesetzbuch viel an Übersichtlichkeit gewinnen. Weitere Vorschläge des Regierungsentwurfs, wie Abschaffung des öffentlichen Aufgebots, Beseitigung einiger Eheverbote und Vereinheitlichung der Folgen rechtsfehlerhafter Eheschließungen, bezwecken eine deutliche Vereinfachung des geltenden Rechts.

Auch der Entwurf des Betreuungsrechtsänderungsgesetzes leistet einen Beitrag dazu, die derzeitige Rechtslage im Lichte der in der forensischen Praxis gesammelten Erfahrungen einfacher und klarer zu gestalten. Namentlich sollen die Vergütungsregelungen des Vormundschafts- und Betreuungsrechts im Interesse einheitlicher und leichter Handhabung präzisiert sowie die Schutzmechanismen des Verfahrensrechts stärker auf das Schutzbedürfnis der Betroffenen fokussiert werden.

8. Welche Auffassung hat die Bundesregierung zu der Frage, ob nicht ein einheitlicher, zusammenhängender Reformentwurf zum Familien- und Kindschaftsrecht angezeigt ist?

Die Bundesregierung hält einen solchen Gesetzentwurf aus den aufgezeigten Erwägungen nicht für geboten.

