

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)237b

Berlin, 18. Januar 2013

● **Stellungnahme der eaf zu Fragen des Ausschusses Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Unterhaltsvorschuss**

1. *Sind Sie der Auffassung, dass das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) seiner ursprünglichen Intention als Übergangsfinanzierung für das beim anderen Elternteil lebende Kind – bis der Unterhaltsschuldner zu einer Zahlung herangezogen werden kann - noch entspricht? Wenn nein, was müsste getan werden, um diese ursprüngliche Intention zu stärken?*

Vermutlich hat das UVG dieser Intention nie in vollem Maße entsprechen können, denn Unterhaltsschuldner, die ihrer Zahlungsverpflichtung nicht nachkommen oder nicht nachkommen können, waren schon immer zahlreich.

Daher ist die Intention des Gesetzes, die Rückgriffsmöglichkeiten zu verbessern, zu begrüßen. Gleichwohl ist die Zahl der Unterhaltsschuldner, die finanziell nicht oder auch teilweise nicht in der Lage sind, Unterhalt zu zahlen, hoch. Diesen Fällen ist auch mit verbesserten Rückgriffsmöglichkeiten nicht beizukommen. Dafür wären vielmehr Maßnahmen außerhalb dieses Gesetzesrahmens notwendig, wie z. B. ein Eindämmen der prekären Beschäftigungsverhältnisse und Existenz sichernde Löhne.

2. *Leistungsberechtigte, die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, müssen Leistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch nehmen, sofern diese zur Vermeidung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit dienen. Als eigenes Einkommen gilt dabei auch der Unterhaltsvorschuss. Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Vorrangprüfung als aufwendig und nicht zielgerichtet bezeichnet. Welche Möglichkeiten für Veränderungen sehen Sie?*

Unterhaltsvorschuss ist ein Anspruch des unterhaltsberechtigten Kindes! Er wird Kindern, die nicht Leistungen der Grundsicherung beziehen, unabhängig von der Höhe des Einkommens ihres betreuenden Elternteils zugestanden. Daher sollte das Vorrangprinzip unbedingt beibehalten werden, denn es wird Fälle geben, in denen der Bezug von Unterhaltsvorschuss ausreicht und keine Leistungen der Grundsicherung beantragt werden müssen. Die Beantragung dieser Leistung ist für die Betroffenen sehr viel einfacher und nicht stigmatisierend, wie es bei der Grundsicherung der Fall ist. Die Unterhaltsvorschussleistung wird überdies in den meisten Fällen nur einmal beantragt. Grundsicherungsleistungen müssen dagegen halbjährlich neu beantragt werden.

Möglichkeiten der Veränderung liegen in der Verbesserung der Kooperation der beteiligten Stellen (Unterhaltsvorschussstelle, Wohngeldstelle und Jobcenter).

3. *Eltern, bei denen das unterhaltsvorschussberechtigzte Kind lebt, kritisieren die mangelhafte Information von Jugendämtern hinsichtlich des Aufenthaltsortes, der Arbeitsstelle etc. des Unterhaltsschuldners. Damit wird die Chance, von Unterhaltsschuldern selbst die Leistungen einzutreiben, für die Berechtigten verschlechtert. Welche Möglichkeiten für eine bessere Informationsweitergabe durch die Jugendämter sehen Sie?*

Die Frage ist unverständlich. Das Beitreiben von Unterhaltsschulden ist nur im Ausnahmefall die Aufgabe der/des Alleinerziehenden in Vertretung des bei ihr/ihm lebenden Kindes selbst, nämlich dann, wenn es einen titulierten Unterhaltsanspruch gibt und sie/er auf die Beistandsschaft durch das Jugendamt verzichtet. Ansonsten ist es Aufgabe der Jugendämter.

4. *Nach dem UVG wird dem alleinerziehenden Elternteil das volle Kindergeld in Abzug gebracht. Dies hat zur Folge, dass die Zahlungen aus dem UVG um das hälftige Kindergeld geringer sind als die Leistungen, die das Kind vom anderen Elternteil erhalten würde. Ist diese Regelung – auch unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten zu verändern und wie ist die bisherige Regelung rechtlich zu bewerten?*

Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten ist diese Regelung völlig unverständlich. Das Kindergeld dient vorrangig der Freistellung von Steuern auf das kindliche Existenzminimum. Nur so ist verständlich, warum es im Unterhaltsfall zwischen den Elternteilen hälftig geteilt wird, denn beide sorgen für das kindliche Existenzminimum. Tritt der Staat mit einer Unterhaltsausfalleistung ein, so ist damit der Teil den der betreuende Elternteil – auch in diesem Fall - zum Existenzminimum des Kindes beiträgt, nicht außer Kraft gesetzt. Es ist unverständlich, wieso die Steuerfreistellung in diesem Fall nicht greifen soll; dies belastet die ohnehin sehr belastete Gruppe der Alleinerziehenden. Hierbei handelt es sich gegenwärtig um immerhin monatlich 92 Euro, also jährlich 1104 Euro, die diesen Kindern und ihren betreuenden Elternteilen vorenthalten werden. Angesichts des hohen Armutsrisikos dieser Lebensform handelt es sich hier um einen relevanten Betrag, der sich bei ggf. mehreren Kindern im Unterhaltsvorschuss noch multipliziert.

5. *Wie bewerten Sie die Altersgrenze von 12 Jahren und wie die Grenze für die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten und welche Folgen haben diese für Alleinerziehende und ihre Kinder?*

Die Altersgrenzen von 12 Jahren, bis 1992 sechs Jahren, wurden mit dem erhöhten Betreuungsbedarf des Kindes im jüngeren Alter begründet. Das ist richtig, mutet aber gleichwohl fiskalpolitisch motiviert an. Diese Altersgrenzen sind ansonsten als Zahlungen ausschließende Grenzen im Unterhaltsrecht unbekannt. Auch wenn der Betreuungsaufwand bei älteren Kindern sinkt, so steigt der materiell notwendige Aufwand gerade ab diesem Alter an.

Die Vermutung fiskalpolitischer Begrenzung gilt analog für die maximale Bezugsdauer von 72 Monaten. Es kann sein, dass sich die Zahlungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners im Laufe dieser Zeit verbessert und er oder sie zahlungsfähig ist. Ein Regelfall ist das sicherlich nicht.

Die negativen Folgen für Alleinerziehende liegen im (teilweisen) Wegfall von Unterhaltszahlungen für Kinder, die älter als 12 sind. Längst nicht immer ist der unterhaltsverpflichtete Elternteil dann zahlungsfähig oder –bereit. Die Unterhaltskosten älterer Kinder sind gleichwohl erheblich (starkes Wachstum, eigene Ansprüche, Computer notwendig auch als Grundvoraussetzung für die schulische Mitarbeit, Beiträge zum Sportverein, Musikunterricht etc., Ausbildung, ggf. Studium). D. h. die u. U. armutsverringende Wirkung des Unterhaltsvorschusses entfällt für Kinder im Jugendalter ohne erkennbaren sachlichen Grund. Nur die Hälfte aller Alleinerziehenden erhält regelmäßig und in voller Höhe Unterhaltszahlungen (inklusive Unterhaltsvorschuss) (s. BMFSFJ 2008, S. 12). Auch bei Alleinerziehenden mit Kindern im Jugendalter ist die Armutsquote noch hoch. Dies wird in einer Publikation des BMFSFJ u. a. mit den ausbleibenden Zahlungen nach dem UVG in Verbindung gebracht.¹

6. *Halten Sie es für sachgerecht, dass Unterhaltsvorschuss im Falle der Wiederheirat des betreuenden Elternteils entfällt? Welche Gründe sprechen für diese Regelung, welche dagegen?*

Diese Regelung ist sachfremd! Das *Kind* hat einen Anspruch auf Unterhalt. Im Falle des Unterhaltsausfalls ist der Unterhaltsvorschuss dafür der Ersatz. Der Anspruch auf Unterhalt gegen den leiblichen Elternteil erlischt nicht bei Wiederheirat, sondern bleibt bestehen. Gleiches muss konkludent auch für den Unterhaltsvorschuss gelten. Ggf. muss der neue Ehepartner des betreuenden Elternteils seinerseits noch Unterhaltszahlungen für eigene Kinder leisten. Mit welcher Begründung wird dieser ggf. doppelt belastet?

Der einzige Grund für diese Regelung ist die Entlastung des Steuerzahlers, die aber gegen die überobligatorische Belastung Einzelner steht.

7. *Von welchen Faktoren hängen die Erfolgsquoten bei der Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs gegen den Unterhaltsschuldner ab und welche Instrumente müssten eingesetzt werden, um den Rückgriff zu verbessern? Welche gesetzlichen Änderungen wären dafür erforderlich?*

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Verbesserung der Rückholung von Unterhaltsvorschuss weisen in die richtige Richtung. Sie können allerdings nur Erfolg haben, wenn es auch genügend Personal gibt, das diesen Ansprüchen zur Durchsetzung verhelfen kann. Das muss leider bezweifelt werden und das tut der Gesetzgeber offenbar auch. In der Gesetzesbegründung wird hilfsweise auf die abschreckende Wirkung der Möglichkeit des Kontenabgleichs verwiesen, die bereits die Rückholung verbessern könne.

Bei der letzten Änderung des Gesetzes wurde der Spielraum der Länder, die Kommunen an den „Erfolgen“ der beigetriebenen Unterhaltsschulden zu beteiligen, vergrößert. Damit sollte das Interesse der Kommunen in diesem Bereich tätig zu werden, gestärkt werden. Es wäre gut zu erfahren, ob diese Strategie Erfolg hatte. Falls ja, spräche einiges dafür, die Kommunen noch stärker am „Erfolg“ zu beteiligen.

¹ BMFSFJ/Familienforschung Baden-Württemberg (Hg.), 2008, Alleinerziehende in Deutschland. Potentiale, Lebenssituation und Unterstützungsbedarfe

In diesem Sinne ist der nunmehr gesetzlich vorgesehene Bericht über den Erfolg der Änderungen in § 6 sehr zu begrüßen.

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

8. Wird der Gesetzentwurf dem formulierten Ziel der Entbürokratisierung Ihrer Meinung nach gerecht und wo sehen Sie die Vorteile für die Betroffenen und für die Verwaltung und wo sind deren Nachteile?

Als familienpolitischer Verband vertreten wir die Interessen der Familien. Die Unterhaltsvorschussleistung ist eine überwiegend eher unkompliziert zu beantragende Leistung. Daher ist aus der Sicht der Begünstigten eine Entbürokratisierung überhaupt nicht notwendig. Vielmehr entsteht der Eindruck, dass manche Klarstellungen im Gesetzentwurf (so die Begründung), mehr Interpretationsspielraum bieten als die bisherige Fassung. Für das Ziel der Rechtssicherheit der Betroffenen (Transparenz, Klarheit, Eindeutigkeit), das grundsätzlich angestrebt werden sollte, ist das nicht förderlich.

Zu den einzelnen Regelungen s. die Antworten zu den Fragen 11, 14 und 15.

9. Welche grundsätzlichen Mängel hat nach Ihrer Auffassung der Gesetzentwurf der Bundesregierung und welche Folgen haben diese für die betroffenen Kinder und Alleinerziehenden bzw. welche Änderungen des Gesetzes wären Ihrer Meinung nach wesentlich drängender und für Alleinerziehende und deren Kinder hilfreicher?

Ein genereller Mangel ist, dass der Gesetzentwurf einseitig die Entlastung der Verwaltung zum Ziel hat und dies in weiten Teilen zu Lasten der Alleinerziehenden und ihrer Kinder (vgl. die Antworten zu den Fragen 8, 11, 14 und 15).

Für die Alleinerziehenden und ihre Kinder hilfreicher wäre die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses bis zum Abschluss der Erstausbildung. Ebenso wäre die Aufhebung der Zahlungsdauer von 72 Monaten sehr unterstützend und der Nichtabzug des hälftigen Kindergelds vom Unterhaltsvorschuss (s. dazu auch die Antwort auf Frage 4). Unterstützend für Alleinerziehende und ihre Kinder kann dagegen sein, dass die Möglichkeiten zur Beitreibung von Unterhaltsschulden erweitert werden.

10. Wie bewerten Sie die Gesetzesinitiative der Bundesregierung zum Unterhaltsvorschuss unter geschlechter- und gleichstellungspolitischer Perspektive?

90 % der Alleinerziehenden sind Frauen. Also sind diese und ihre Kinder auch die Hauptbetroffenen von Veränderungen im UVG. Wie die BuReg angesichts dieser Situation zu der Einschätzung kommt, dass die geplanten Veränderungen – angesichts eingeräumter möglicher Nachteile für die Betroffenen – keine gleichstellungspolitischen Auswirkungen hat – ist unverständlich.

11. Wie bewerten Sie die Regelung des (neuen) § 4, die mit einem Wegfall von erheblichem Verwaltungsaufwand begründet wird, einschließlich der zu erwartenden Folgen für die Antragstellerin bzw. den Antragsteller?

Die in der Gesetzesbegründung angeführten fünf Minuten Zeitersparnis durch die nicht mehr mögliche rückwirkende Beantragung des Unterhaltsvorschusses stehen in einem schlechten Verhältnis zum möglichen finanziellen Verlust der Betroffenen. Außerdem kann dies zu einer schnellen Frontenverhärtung zwischen beiden Elternteilen nach Trennung oder Scheidung führen. Das wäre für die weitere Ausübung der beidseitigen Elternverantwortung und damit für das Kindeswohl schädlich. Ein Versuch der gütlichen Einigung beider Elternteile kostet Zeit, die mit der geplanten Neuregelung in § 4 UVG neu nicht mehr gegeben ist.

Die errechnete, volkswirtschaftlich minimale Einsparung von ca. 90.000 Euro auf Seiten der öffentlichen Hand (berechnet für das gesamte Bundesgebiet!) geht ausschließlich zu Lasten der Alleinerziehenden und ihrer Kinder; also zu Lasten einer Bevölkerungsgruppe, die weit überproportional von Armut betroffen ist. Das ist aus Sicht der eaf kaum ökonomisch und schon gar nicht politisch zu rechtfertigen.

12. Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die UVG-Antragsbearbeitung, wenn der Unterhaltsvorschuss rückwirkend beantragt wird?

- - -

13. In welchem Verhältnis steht nach Ihrer Meinung der Verlust von bis zu 180 Euro pro Kind durch die Abschaffung der rückwirkenden Gewährung von Unterhaltsvorschuss zu der Zeitersparnis, die die Bundesregierung mit fünf Minuten pro Antrag angibt?

s. Antwort zu Frage 11

14. Wie bewerten Sie den Verbrauch der Bezugsdauer bei Rückzahlungen (Änderung von § 3 UVG) und halten Sie diese mit Blick auf die Zielsetzung des Unterhaltsvorschusses für sachgerecht?

Die mit der Regelung beabsichtigte Klarstellung, dass der Leistungszeitraum von 72 Monaten auch verbraucht ist, wenn die Leistung später mit dem alleinerziehenden Elternteil rückabgewickelt wird, geht zu Lasten des Kindes und seines alleinerziehenden Elternteils, da sie außer Acht lässt, ob Leistungen bereits zurückgeflossen sind, die damit auch nicht dauerhaft den Berechtigten zur Verfügung standen. Hier wäre z. B. ein Anspruchsverbrauch unsachgemäß.

Auch im Falle einer Heirat ist sehr wahrscheinlich, dass den betreuenden Elternteilen überhaupt nicht bewusst ist, dass ihre Eheschließung zum Ausschluss von Unterhaltsvorschuss für das Kind führt. Der Unterhaltsanspruch gegen den anderen leiblichen Elternteil würde ja auch nicht erlöschen. Sollte die neue Ehe scheitern, und anschließend die erneute Beantragung von Unterhaltsvorschussleistungen notwendig werden, wäre dann auch der Anspruch des Kindes verringert oder gar verbraucht. (Siehe dazu auch Antwort zu Frage 6.)

15. Wie beurteilen Sie die Neuregelung, wonach Leistungen an Dritte (Änderung von § 2 Abs. 3 UVG) bei der Berechnung des Unterhaltsvorschlusses angerechnet werden, hinsichtlich des entstehenden Verwaltungsaufwandes und der sachlichen Systematik?

Die Regelung, dass Zahlungen des barunterhaltsverpflichteten Elternteils zur Deckung des Unterhaltsbedarfs, die diesen ganz oder teilweise decken, als Unterhaltszahlung gelten, ist nicht transparent. Unklar ist, welche Bedarfe des Kindes damit erfasst sein sollen. Hier bleibt – zu Lasten des Kindes! – zum einen unbestimmt, welche Leistung an Dritte als Unterhalt gelten soll. Zum anderen wäre es teilweise ins Belieben des/der Unterhaltspflichtigen gestellt, wie er/sie den Unterhalt zahlt. Der Mindestunterhalt des Kindes ist stets durch eine direkte, eindeutige und unmittelbare Leistung zu sichern.

Der betreuende Elternteil kennt die täglichen Bedarfe des Kindes und sollte die Unterhaltszahlungen diesen Bedarfen und Prioritäten entsprechend einsetzen können.

Mit den Leistungen an Dritte könnten z. B. auch Angebote finanziert werden, die zwar wünschenswert, aber nicht notwendig sind. Diese Mittel fehlen dann beim täglichen Bedarf. So gelten laut BGH-Urteil vom 9. Juli 2009 Kita-Gebühren als Mehrbedarf. Eine Anrechnung auf den konkreten Unterhaltstitel des Kindes scheidet damit aus. Dieser kann als unmittelbarer Anspruch nicht durch andere Zahlungsmodifikationen ersetzt werden.

Ebenso könnte es sich um häufig wechselnde Ausgaben handeln. Alle diese Ausgaben müssten jedoch der Unterhaltsvorschusskasse gemeldet werden. Der Unterhaltsvorschuss müsste jeweils neu berechnet werden, ein neuer Bescheid erlassen, eine Veränderung der Zahlung veranlasst werden. Wieso dieses Verfahren verwaltungsaufwandverringend sein soll, erschließt sich nicht.

Davon abgesehen obliegt es damit dem betreuenden Elternteil, die ggf. wechselnden Zahlungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils im Auge zu behalten und jeweils dem Jugendamt bekannt zu geben. Das kann zu einem erheblichen Aufwand führen, der ohne diese Regelung leicht vermieden werden könnte. Nicht zuletzt kann auch das zum Konfliktpotenzial zwischen den getrennten Eltern beitragen, das im Interesse des Kindeswohls vermieden bzw. gering gehalten werden sollte.