

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)237d



Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts zum Unterhaltsvorschuss- entbürokratisierungsgesetz

**Anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundesta-
ges am 28.01.2013**

Wissenschaftliche Texte

Wissenschaftliche
Texte



Deutsches
Jugendinstitut

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema Unterhalts-
vorschuss am 28.01.2013 im Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag**

München, 21. Januar 2013

Vorbemerkung

Anlass der Stellungnahme¹ ist die öffentliche Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss sowie die Gesetzentwürfe der Bundesregierung, der Fraktion DIE LINKE sowie des Bundesrates, die jeweils Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes zum Ziel haben. Das Deutsche Jugendinstitut hat bei der Erstellung eines Diskussionspapiers zum Unterhaltsvorschussgesetz des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (vom 07. Dezember 2011) mitgewirkt. Soweit notwendig, wird in der folgenden Stellungnahme auf das Diskussionspapier verwiesen.

Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf den im Vorfeld zugestellten Fragenkatalog. Insgesamt sei darauf verwiesen, dass neuere Daten zur Situation unterhaltsberechtigter Kinder sowie eine Evaluation des Unterhaltsvorschussgesetzes nicht vorliegen. Daher können einzelne Fragen nur auf Basis vorliegender Daten oder daraus abgeleiteter Schlüsse sowie Berichten aus der Praxis beantwortet werden.

1. Zur Rolle des Unterhaltsvorschuss als Übergangsfinanzierung

Der Unterhaltsvorschuss wurde als Übergangsfinanzierung geschaffen, um bei vorübergehenden Ausfällen des Kindesunterhalts schnelle und unbürokratische finanzielle Leistungen an alleinerziehende Elternteile zu zahlen. Von den jährlich knapp 500.000 Kindern, die Leistungen nach dem UVG beziehen, beendet ein Anteil die Leistungen wieder. Im Jahr 2009 beendeten 45.737 Kinder den Bezug, weil sie die Höchstdauer von 72 Monaten erreichten, weitere 30.952 wegen Erreichen des Höchstalters von 12 Jahren (vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins). Es erscheint unwahrscheinlich, dass bei diesen Kindern genau mit Eintreten der Höchstleistungsdauer oder des Höchstalters der barunterhaltspflichtige Elternteil wieder leistungsfähig ist. Gegen diese These spricht auch der überdurchschnittliche Anteil von Kindern alleinerziehender Eltern, die in Armut leben oder ein erhöhtes Armutsrisiko haben (vgl. z.B. Bildungsbericht 2012). Auch Berichten aus der Praxis zufolge sind die barunterhaltspflichtigen Elternteile häufig dauerhaft nicht leistungsfähig. Zur Stärkung der ursprünglichen Intention wäre es erstens notwendig, die Leistungsfähigkeit der barunterhaltspflichtigen Elternteile zu erhöhen sowie gleichzeitig die Möglichkeiten der Existenzsicherung für alleinerziehende Elternteile zu verbessern, was gleichwohl die barunterhaltspflichtigen Eltern nicht von ihrer Unterhaltsschuld entbinden darf. Zweitens wäre eine grundsätzliche Reform der Leistungen zur finanziellen Absicherung allein Erziehender zu überdenken.

2. Zum Vorrang der Leistung nach dem UVG bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach dem SGB II

Der Vorrang der Leistungen nach dem UVG bei gleichzeitigem Leistungsbezug nach SGB II ist sowohl für Alleinerziehende ein zusätzlicher Aufwand als es auch für die betroffenen Kinder zu keiner Verbesserung der finanziellen Situation führt. Es ist daher anzuraten, bei Leistungsbezug des Kindes nach SGB II bzw. SGB XII die Leistung nach dem UVG auszuschließen. Dies hätte zugleich den Vorteil, dass für das Kind Monate des UVG-Bezuges aufgespart würden für Zeiten, in denen keine zusätzlichen Leistungen nach SGB II bezogen werden.

3. Informationsweitergabe bezüglich der Daten des Unterhaltsschuldners

Die Informationsweitergabe erscheint im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung schlüssig. Ein vereinfachter Kontenabruf kann zu einer Verbesserung der Rückholquote führen.

¹ Die DJI-Stellungnahme wurde im Wesentlichen von Dr. Sabina Schutter erstellt.

4. Zum vollen Kindergeldabzug

Der Abzug des Kindergeldes bei Unterhaltsleistungen dient der steuerlichen Freistellung des kindlichen Existenzminimums für beide Elternteile. Daher wird das hälftige Kindergeld vom Unterhaltsbetrag abgezogen. Es lässt sich vor diesem Hintergrund nicht rechtfertigen, warum bei der Vorschussleistung das volle Kindergeld abgezogen wird. Dies ist eine Schlechterstellung von Kindern, deren barunterhaltspflichtige Elternteile nicht leistungsfähig sind gegenüber den Kindern, deren barunterhaltspflichtige Elternteile Unterhalt zahlen. Überdies ist nicht zu rechtfertigen, dass damit das sächliche Existenzminimum des Kindes nicht abgesichert wird (vgl. Diskussionspapier des Deutschen Vereins). Es lässt sich mithin keine schlüssige Begründung für den vollen Kindergeldabzug finden.

5. Zur Altersgrenze sowie der Begrenzung der Leistung auf 72 Monate

Weder die Unterhaltspflicht für minderjährige Kinder noch der Bedarf eines Kindes endet mit dem Alter von 12 Jahren. Es lässt sich daher zunächst keine sachliche Begründung für die Altersgrenze nach dem UVG finden. Mitunter wird begründet, dass der alleinerziehende Elternteil eines 12-jährigen Kindes womöglich nicht mehr in einer so schwierigen Erziehungssituation ist, dass es der finanziellen Ausfallleistung bedarf. Dies ist zum Einen vor dem Hintergrund, dass auch die Situation des Alleinerziehens erst bei einem höheren Alter des Kindes eintreten kann, nicht nachvollziehbar. Zum Anderen hatte die Bundesregierung im Koalitionsvertrag die Anhebung der Altersgrenze von 12 auf 14 Jahre vereinbart (vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, FDP vom 26. Oktober 2010, S. 69). Es stellt sich daher die Frage, warum diese Vereinbarung nicht im vorliegenden Gesetzentwurf aufgenommen wurde. Die Erwerbssituation eines alleinerziehenden Elternteils verbessert sich zwar mit dem zunehmenden Alter des Kindes, doch kann dies nicht als Begründung für eine generelle Einschränkung der Leistung verwendet werden, da die Erwerbs- und Einkommenssituation alleinerziehender generell prekärer ist als die von zusammen lebenden Eltern und zudem die Situationen sehr heterogen sein können (vgl. Pinhard/Schutter 2012, DJI-Onlinethema).

6. Zum Wegfall des Unterhaltsvorschuss bei Wiederheirat des betreuenden Elternteils

Die Wiederheirat des betreuenden Elternteils begründet keinen Unterhaltsanspruch des Kindes. Zwar verbessert sich die finanzielle Situation des betreuenden Elternteils mitunter, jedoch ist dies nicht so zuverlässig der Fall, dass daraus ein Wegfall der Leistung im Regelfall abgeleitet werden könnte. Überdies ist nicht nachvollziehbar, warum eine Verbesserung der finanziellen Situation des betreuenden Elternteils notwendigerweise den Wegfall der Leistung zur Folge haben soll, zumal auch im Fall des Alleinerziehens der Unterhaltsvorschuss dem Sinne nach nicht als bedarfsabhängige Leistung gestaltet ist. Eine Schlechterstellung von Ehen gegenüber nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften sollte zudem vor dem Hintergrund des Grundgesetzes sehr sorgfältig abgewogen werden.

7. Zu gesetzlichen Änderungen zur Verbesserung der Erfolgsquoten bei der Durchsetzung des Unterhaltsrückgriffs

Die Annahme, eine gesetzliche Änderung würde die Rückgriffquote beim UVG verbessern, beinhaltet den Verdacht, die barunterhaltspflichtigen Elternteile wären eigentlich zahlungsfähig, jedoch nicht zahlungswillig. De lege lata besteht eine erhöhte Leistungspflicht beim Anspruch auf Kindesunterhalt. Demnach sind barunterhaltspflichtige Eltern ohnehin zu erhöhtem Aufwand verpflichtet, um ihrer Unterhaltsschuld nachzukommen. Dies durch geänderte Rückgriffsregelungen zu verschärfen wird der ohnehin angespannten Situation weder gerecht noch ist gerechtfertigt, barunterhaltspflichtigen Eltern eine generelle Zahlungsunwilligkeit zu unterstellen. Im Regelfall wird der Ausfall der Unterhaltszahlungen einer mangelnden

Leistungsfähigkeit geschuldet sein. Weder das Kind noch die getrennten Eltern haben Vorteile davon, diese konflikthafte Situation noch zu verschärfen.

8. Zur Zielsetzung der Entbürokratisierung

Grundsätzlich erscheint das Ziel der Entbürokratisierung im Gesetzentwurf nachvollziehbar. Es stellt sich jedoch die Frage, um welchen Preis diese Entbürokratisierung erreicht wird (vgl. dazu die Antwort auf die Fragen 11 bis 13).

9. Mängel des Gesetzentwurfes sowie drängende Änderungen zur Verbesserung der Situation Alleinerziehender und ihrer Kinder

Es verbessert die Verhandlungssituation der Unterhaltsbeistände, wenn sie eine gesetzliche Grundlage für die Anrechnung von ersatzweise geleisteten Unterhaltszahlungen erhalten. Dies erscheint für Zahlungen von Wohnkrediten etc. sinnvoll, da es sich beim Wohnen um ein Grundbedürfnis des Kindes handelt. Wenngleich auch die kulturelle Teilhabe als Grundbedürfnis gewertet werden kann, so erscheint dennoch nicht nachvollziehbar, dass auch die Beitragszahlung für Sportvereine als Anrechnungsleistung in Betracht gezogen wird. Im seltenen Fall, in dem der Ausfall der Unterhaltszahlung nicht der Nichtleistungsfähigkeit, sondern vielmehr einem Konflikt oder dem Misstrauen des barunterhaltspflichtigen gegenüber dem betreuenden Elternteil geschuldet ist, wird der Grundsatz außer Kraft gesetzt, dass der betreuende Elternteil grundsätzlich berechtigt ist, Barunterhalt zu fordern. Mit einer solchen Regelung wird oben genannten Konflikten die Tür geöffnet und implizit dem Misstrauen der Barunterhaltspflichtigen Rechnung getragen.

10. Bewertung des Gesetzentwurfes unter geschlechter- und gleichstellungspolitischer Perspektive

Der überwiegende Anteil alleinerziehender Elternteile ist nach wie vor weiblich. Jede Verschlechterung der Leistung, die zu Lasten des Kindes geht, geht mithin zu Lasten des betreuenden Elternteils, also überwiegend Frauen. Die vorliegende Einschränkung des rückwirkenden Leistungsbezugs ebenso wie die Anrechnung von Zahlungen, die nicht direkt der Existenzsicherung des Kindes dienen, wird zwangsläufig von den alleinerziehenden Eltern erbracht. Generell geht der Ausfall von Unterhaltszahlungen zu Lasten von Frauen, da diese sowohl Unterhaltsvorschussleistungen als auch jegliche andere Leistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes erbringen müssen.

11-13. Folgen des Wegfalls rückwirkender Beantragung

Die Fragen 11 bis 13 ranken sich um den Wegfall der rückwirkenden Leistung und werden daher gemeinsam beantwortet. Die vorgeschlagene Änderung im Gesetzentwurf erscheint zunächst schlüssig: Durch den Wegfall der rückwirkenden Beantragung der UVG-Leistungen soll Verwaltungsaufwand eingespart werden und ggf. die Leistung für das anspruchsberechtigte Kind verlängert werden. Die Regelung berücksichtigt jedoch die folgenden Optionen unzureichend: Erstens entsteht der Bedarf nach Sicherung des Unterhalts in dem Monat, in dem der Unterhalt ausbleibt. Die alleinerziehenden Elternteile werden vermutlich bereits in Vorleistung gegangen, ggf. Schulden eingegangen sein, um die Existenz abzusichern. Diese sollten durch die rückwirkende Zahlung ausgeglichen werden. Zweitens ist nicht in allen Fällen sicher, dass die Leistung länger gezahlt wird: Wenn Kinder mit Vollendung des 12. Lebensjahres noch nicht die volle Leistungsdauer erreicht haben, entfällt für sie faktisch ein Monat der Zahlung. Die möglichen Einsparungen durch die Verringerung des Verwaltungsaufwandes kommen überdies nicht einer Ausweitung der Leistung zugute. Wäre dies, etwa durch die im Koalitionsvertrag angekündigte Anhebung der Altersgrenze der Fall, so wäre die Einsparungsanstrengung nachvollziehbar. Im vorliegenden Fall geht sie jedoch einseitig zu Lasten Alleinerziehender und ihrer Kinder. Vor dem Hintergrund der oben bereits geschilder-

ten prekären und finanziell angespannten Situation bei Unterhaltsausfall sollte diese Regelung nochmals überdacht werden.