

Brigitte Meyer-Wehage
Direktorin des Amtsgerichts
Komm. Vorsitzende der Kommission
für Zivil-, Familien- und Erbrecht, Recht
anderer Lebensgemeinschaften im djb

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
17(13)237a

Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu dem Thema
„Unterhaltsvorschuss“ am 28. Januar 2013

Allgemeine Fragen zum Unterhaltsvorschuss

1. Sind Sie der Auffassung, dass das 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 ursprünglich Intention zu stärken?

Ja, da es dem alleinerziehenden Elternteil - zumindest für einen vorübergehenden Zeitraum - eine finanzielle Sicherheit gibt.

Andererseits ist jedoch nicht zu verkennen, dass die Unterhaltszahlungen des nicht betreuenden Elternteils häufig nicht nur vorübergehend, sondern auf Dauer ausfallen. Dies selbst bei einer Erwerbstätigkeit des anderen Elternteils. Denn die Erfahrung in der Praxis zeigt, dass der Unterhaltsschuldner nicht selten entweder Geringverdiener ist und bei Wahrung des Selbstbehalts (ab 2013 auf 1.000 EUR erhöht) Einkommen für Unterhaltszwecke nicht zur Verfügung steht oder dieser ggf. seinerseits Sozialleistungen erhält.

2. Leistungsberechtigte, die Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten, müssen Leistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch nehmen, sofern diese zur Vermeidung 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?

Kann aus eigener Kenntnis nicht beurteilt werden.

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

Der Aussage kann ich nur bedingt beitreten. Denn vorrangig kann und sollte der Aufenthalt mit Hilfe des die Leistungen beantragenden Elternteils ermittelt werden.

Zutreffend ist jedoch, wie ich aus meiner Praxis als Familienrichterin sagen kann, dass im Verlauf der Bezugsdauer das Jugendamt (JA) den betreuenden Elternteil oft nicht mehr informiert. Dies wird mit Blick auf den gesetzlichen Forderungsübergang nicht für „notwendig“ erachtet. Das beschriebene Defizit könnte m.E. mit einer gezielteren Aufklärung der Mitarbeiter des JA ausgeräumt werden.

4. Nach dem UVG wird dem alleinerziehenden Elternteil das volle Kindergeld in Abzug gebracht. Das 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 zu bewerten?

Zur geltenden Regelung ist vorzuschicken, dass es sich mit Blick auf den anderen Elternteil grundsätzlich um subsidiäre staatliche Leistungen handelt. Von dieser Prämisse soll nach Maßgabe der Begründung zum Entwurf auch nicht abgewichen werden. Davon ausgehend ist die Anrechnung des vollen Kindergeldes unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (wohl) nicht zu beanstanden (BVerfG NJW 2010, 1803 ff. zu Leistungen gemäß SGB II).

Bei bestehender Subsidiarität ist zu berücksichtigen, dass eine Ungleichbehandlung nicht vorliegt, da die Kinder, deren Eltern Sozialleistungen beziehen, keinen Anspruch darauf haben, durch den Bezug von (Sozial-)Leistungen so gestellt zu werden wie Kinder, deren Eltern ihr Einkommen versteuern (BVerfG a.a.O.). Da im Rahmen subsidiärer Leistungen aber grundsätzlich das Kindergeld in voller Höhe als Einkommen angerechnet wird, liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Grundgesetz vor.

Etwas anderes gilt möglicherweise dann, wenn die Leistungen - im Verhältnis zum anderen Elternteil - rechtlich als reine Ausfallhaftung konzipiert werden mit der Folge, dass sich der Anspruch um das hälftige Kindergeld erhöht.

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

Beide Aspekte sollten m.E. einer Überprüfung unterzogen werden.

Denn gerade Kinder alleinerziehender Elternteile (in der Regel immer noch die Mütter) sind stärker von Armut bedroht als Kinder, die in einer Partnerschaft aufwachsen. Ihr Zugang zu Bildung ist häufig erschwert.

Daran anknüpfend ist es geboten, den Kindern von Alleinerziehenden die gleichen Bildungschancen einzuräumen (ggf. durch langfristige finanzielle Unterstützung), um nicht über Generationen eine bildungsferne Erziehung festzuschreiben.

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

Ja, da mit den Leistungen ausdrücklich alleinerziehende Elternteile unterstützt werden sollen (so BVerwG NJW 2005, 2938 ff.).

Die Regelung ist m.E. auch nicht nachteilig. Denn der tatsächlich Leistende kann über § 1607 Abs. 3 BGB Rückgriff nehmen.

Bei fehlender Leistungsfähigkeit aller Beteiligten ist ggf. Grundsicherung zu gewähren, womit indes keine Ungleichbehandlung mit den Kindern, die ebenfalls in einer Bedarfsgemeinschaft leben, verbunden ist.

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?

Voraussetzung für jeden Rückgriff beim Schuldner ist, dass der Aufenthaltsort bekannt ist und ihm Schriftstücke rechtswirksam zugestellt werden können. Im Übrigen hat sich das vereinfachte Verfahren (§§ 249 ff. FamFG) als sehr effektiv erwiesen. Problematisch ist allein die spätere Vollstreckung, da der Schuldner häufig versucht, sich dieser zu entziehen. Die flankierenden Maßnahmen des materiellen Rechts sind ausreichend.

Ob es jedoch der Regelung des § 6 Abs. 6 UVG-E bedarf, bleibt abzuwarten. Es ist nicht auszuschließen, dass in einigen Fällen über § 93b Abgabenordnung (AO) das erzielte Einkommen in Erfahrung gebracht werden kann. Aus der Praxis kann ich dazu angeben, dass - zumindest in strukturschwachen Gebieten - daraus keine Erkenntnisse gewonnen werden können. Denn in der Mehrzahl der Fälle werden Steuererklärungen nicht abgegeben.

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?

Soweit dies aus eigener Kenntnis beurteilt werden kann, ist die Antragstellung vereinfacht worden. Dies ist sicherlich für die Betroffenen vorteilhaft; ob die in der Begründung dargestellten Berechnungen zutreffend sind, bleibt jedoch abzuwarten.

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 nach Ihrer Meinung nach wesentlich drängender und für alleinerziehende und deren Kinder hilfreich?

Der Entwurf ist in einigen Punkten grundsätzlich zu überarbeiten.

Dies gilt zunächst für die Änderungen in § 2 Abs. 3 Nr. 1 UVG-E. Der verfolgte Zweck, d.h. mit Blick auf anrechenbare Leistungen für Klarstellung zu sorgen, wird m.E. nicht erreicht. Denn welche Leistung unter den Begriff „zur Deckung des Unterhaltsbedarfs“ fällt, bedarf der Auslegung, insbesondere durch die Rechtsprechung. Damit werden zwangsläufig unterschiedliche Handhabungen in der Praxis einhergehen, die für die Berechtigten schwer zu durchschauen sind.

Ob die Änderung zu § 3 UVG, wonach der Leistungszeitraum auch dann verbraucht ist (mit Ausnahme von § 3 Satz 2 UVG-E), wenn die Unterhaltsleistung später rückabgewickelt wird, die damit verbundene Schlechterstellung alleinerziehender Elternteile - ohne gleichzeitige Verlängerung der Bezugsdauer - rechtfertigen kann, halte ich für zweifelhaft.

Hilfreich wäre vielmehr die grundsätzliche Verlängerung der Bezugsdauer.

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

Aus meiner Sicht nicht zu beanstanden.

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?

Im Ergebnis ist die beabsichtigte Änderung nicht plausibel. Denn sie läuft auf ein „Berechnungsbeispiel“ hinaus, d.h. zwischen einem Monat früher (=Beginn) und einem Monat länger mit Blick auf den gesamten Bezugszeitraum. Die Folgen für die Antragsteller sind jedoch erheblich, da sie gezwungen sind, für den Zeitraum – mehrfach – um Leistungen nachzusuchen.

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

Kann aus eigener Kenntnis nicht beurteilt werden.

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

Nach der Begründung zum Entwurf wird rückwirkend nur in 10 % aller Fälle Unterhalt beantragt. Die Bearbeitungsdauer, die mit nur 5 Minuten veranschlagt wird, steht m.E. daher in keinem Verhältnis zum damit einhergehenden Verlust der Alleinerziehenden in Höhe von maximal 180 EUR. Hinzu kommt, dass tatsächlich Einsparungen lediglich dann erfolgen, wenn das betroffene Kind während der Bezugsdauer von 72 Monaten das 12. Lebensjahr vollendet.

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

Kurz gefasst: kritisch. Die Zielsetzung – Klarstellung/Entbürokratisierung – wird mit der Regelung m.E. nicht erreicht. Denn die Prüfung, ob der Verbrauch des Leistungszeitraums eingetreten ist oder nicht, verbleibt mit Blick auf den neu eingefügten Satz 2 der Vorschrift.

Auch die Überlegung, dass eine „dauerhafte Besserstellung“ des Kindes nicht beabsichtigt ist, halte ich für wenig hilfreich. Denn um diesen Punkt, der ohnehin zweifelhaft ist (worin liegt konkret die Besserstellung?), geht es mit Rücksicht auf eine Gesamtdauer von – nur – 72 Monaten nicht. Fraglich ist doch, ob es unter Berücksichtigung der dargestellten Situation alleinerziehender Elternteile (überwiegend noch immer die Mütter) angezeigt ist, den Zeitraum zu verlängern, wobei dann ggf. eine Vereinfachung dadurch erzielt werden kann, dass für diesen Fall nur auf den tatsächlichen Bezug der Leistungen abzustellen ist.

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

Ebenfalls kritisch. Hier wird der Verwaltungsaufwand m.E. erhöht. Denn es bleibt die materiell-rechtliche Prüfung, ob die Leistung unter den Begriff „zur Deckung des Unterhaltsbedarfs“ zu subsumieren ist. Systematisch ist in diesen Fällen eine Prüfung des „Bedarfs“ im Sinne der §§ 1601 ff. BGB geboten.

Es kollidieren also die Begrifflichkeit aus dem materiellen Unterhaltsrecht mit dem System der Gewährung subsidiärer staatlicher Leistungen.