

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

Ausschussdrucksache  
17(13)237e



**Familienbund  
der Katholiken**

**Prof. Dr. Rolf Jox**

Sachbeauftragter des  
Ausschusses Familie und Recht

KatHO NRW, Abteilung Köln,  
Wörthstr. 10  
50668 Köln  
Tel.: 0049 (0) 221 7757 159  
Fax: 0049 (0) 221 7757 180  
E-Mail: r.jox@katho-nrw.de

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend des Deutschen Bundestages  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss am  
28.1.2013, 13.00 – 15.30 Uhr, an Hand des Fragenkataloges des Ausschusses für  
Familie Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages

## **I. Allgemeine Fragen zum Unterhaltsvorschuss**

1.

Das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) hatte ursprünglich die Intention<sup>1</sup>, „den Schwierigkeiten zu begegnen, die alleinstehende Elternteile und ihre Kinder haben, wenn sich ein Elternteil den Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem

---

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 8/1952, 1. Seite.

unterhaltsberechtigten Kind entzieht, hierzu ganz oder teilweise nicht in der Lage ist oder ein Elternteil verstorben ist“. Insofern sollte der Unterhalt durch die Zahlung von Unterhaltsvorschuss oder – ausfallleistung gesichert werden. Beide Intentionen (Ermöglichung von Unterhaltsvorschuss oder Unterhaltsausfallleistung) standen somit gleichermaßen nebeneinander.

Das Unterhaltsvorschussgesetz entspricht heute (auch) noch einer seiner ursprünglichen Intentionen als Übergangsfianzierung für das beim anderen Elternteil lebende Kind in den Fällen, in denen Unterhaltszahlungen zunächst ausbleiben, der Unterhaltsschuldner<sup>2</sup> zur Zahlung herangezogen wird und später faktisch Unterhalt zahlt. Jedoch ist mit zunehmender Tendenz davon auszugehen, dass Unterhaltszahlungen nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft ausbleiben und Leistungen nach dem UVG in diesen Fällen (bis zur Höchstdauer von z. Zt. 72 Monaten) dauerhaft gewährt werden müssen, dass die 2. Intention des Gesetzes faktisch zunimmt. Als Gründe können Fälle von Trennung und Scheidung<sup>3</sup> sowie nichteheliche Geburten<sup>4</sup> und Veränderungen im Erwerbsleben wie Arbeitslosigkeit und damit verbundenes Ausbleiben von Einkommen genannt werden. Bleibt in diesen Situationen die Unterhaltszahlung aus, befinden sich (oder geraten) Alleinerziehende in der (die) prekäre Situation, dass sie alleine die sich ihnen stellenden Herausforderungen bewältigen und sich insbesondere um die finanziellen Mittel kümmern müssen<sup>5</sup>. Gerade hier soll nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes die UVG-Leistung notwendige Unterstützung leisten.

Bleibt die Unterhaltszahlung im Hinblick auf Einkommensverlust des Unterhaltsverpflichteten wegen mangelnder Leistungsfähigkeit dauerhaft aus, handelt es sich bei der Unterhaltsleistung nach dem UVG um eine (im Rahmen der Höchstdauer) zu zahlende Ausfallleistung, die für diese Fälle zwangsläufig ebenfalls vom Sinn- und Zweck des Gesetzes erfasst war und ist.

---

<sup>2</sup> Im Hinblick auf die bessere Lesbarkeit sind alle Geschlechtsbezeichnungen in dieser Stellungnahme neutral zu verstehen; männliche Begriffe stehen auch für weibliche wie umgekehrt.

<sup>3</sup> Vgl. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 241 vom 11.7.2012, [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/07/PD12\\_241\\_12631.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/07/PD12_241_12631.html).

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt, Geburten in Deutschland, 2012, 1,7, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/BroschuereGeburtenDeutschland0120007129004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/BroschuereGeburtenDeutschland0120007129004.pdf?__blob=publicationFile).

<sup>5</sup> Vgl. zum Begriff der prekären Situation nur BT-Drs. 8/1952, S. 6 f.

Ist der Unterhaltsverpflichtete dagegen leistungsfähig, sollte der Sinn- und Zweck des Gesetzes, nur für vorübergehenden Ausfall eine Leistung zu bieten, weiterhin im Vordergrund stehen bleiben. Die Zahlen der Einnahmen aus tatsächlich realisierten (Rückgriffs-)Ansprüchen gegen Unterhaltsschuldner im Verhältnis zu den Ausgaben der Unterhaltsvorschussstellen<sup>6</sup> sprechen nicht für die Annahme einer guten Zahlungsmoral der Unterhaltsverpflichteten. Hier ist dringend anzuraten, mehr Anstrengungen zu unternehmen, dass Unterhaltsverpflichtete ihre Zahlungsverpflichtungen erfüllen.

Will man für diese Fälle die ursprüngliche Situation stärken, muss man stärker darauf hinwirken, dass die den Kindern zustehenden Unterhaltsansprüche gegenüber den Unterhaltsschuldnern tatsächlich auch realisiert werden. Folgende Möglichkeiten sind hier in Betracht zu ziehen:

- Stärkung der Möglichkeiten der Unterhaltsberechtigten, den ihnen nach § 1601 ff. BGB zustehenden Unterhaltsanspruch gegen den Unterhaltsverpflichteten geltend zu machen durch
  - verstärkte Information<sup>7</sup> über die Möglichkeit der Beistandschaft des Jugendamtes nach § 1712 Abs. 1 Nr. 2 BGB und – damit verbunden – das Ziel, faktisch mehr Beistandschaften einzurichten,
  - Hinweis auf die Befugnisnorm des § 74 SGB X im UVG, die die zuständigen Stellen im Bereich des UVG ermächtigt, den Unterhaltsberechtigten im dort geregelten Rahmen die notwendigen Informationen zukommen zu lassen, die diese zur Durchsetzung ihres Unterhaltsanspruches gegenüber den Unterhaltsschuldnern benötigen (vgl. dazu unten I. 3.).
- Sofern die betreffenden Elternteile die Einrichtung einer Beistandschaft nach § 1712 ff. BGB ablehnen, müssen die zuständigen Stellen nach dem UVG personell in die Lage versetzt werden, dass sie die – nach Zahlung des Unterhaltsvorschusses – auf sie übergegangenen Ansprüche auch tatsächlich – nötigenfalls auch gerichtlich – geltend machen. Da Unterhaltsrecht eher zu

---

<sup>6</sup> Vgl. den Gesetzesentwurf des Bundesrates BT-Drs. 17/2584 S. 1: 164,7 Mio. Einnahmen gegenüber 846,3 Mio. Ausgaben; die Rückgriffsquote lag lediglich bei 19,5 %.

<sup>7</sup> Vgl. dazu die gesetzlich geregelte Beratungsverpflichtung in § 52a SGB VIII, insbesondere § 52a Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB VIII; der dort vorgesehenen Verpflichtung muss nachgekommen werden.

den schwerer durchschaubaren Rechtsgebieten zu zählen ist, sind hier Mitarbeiter mit besonderer Qualifizierung erforderlich. Da aufgrund der Komplexität der Fälle faktisch ein Mitarbeiter nicht mit einer hohen Fallzahl betraut werden kann, ist ferner eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern erforderlich.

## 2.

Die Leistung des UVG hilft Alleinerziehenden, die sich in der bereits erwähnten prekären Situation befinden, mit den sich insbesondere ihnen stellenden schwierigen Aufgaben fertig zu werden. Eine besondere Hilfe stellen dabei Leistungen dar, die unbürokratisch und unkompliziert ohne zu hohe bürokratische Hürden den Hilfesuchenden gewährt werden. Es entspricht und entsprach<sup>8</sup> dem Willen des Gesetzgebers, der betroffenen Personengruppe diese einfache Hilfe zu gewähren; insofern sind Vorschläge, die im materiellen wie formellen Bereich dieser Sozialleistung zur weiteren Vereinfachung (z. B. Entbürokratisierung) führen, zu unterstützen. Daher sollte die Leistung nach dem UVG also solche beibehalten werden; eine direkte Integration der UVG-Leistung in anderen soziale Absicherungssysteme (wie z. B. SGB II/SGB XII Leistungen) erscheint hingegen nicht sachgerecht; die Leistung nach dem UVG würde sicherlich die Einfachheit in Struktur und Verfahren einbüßen.

Das Argument, eine (z. B. im SGB II – wie SGB XII – Verfahren) vorzunehmende Vorrangprüfung sei aufwendig und nicht zielgerecht, ist dann nicht anwendbar, wenn die Prüfung der konkreten Leistung im Einzelfall (also die konkrete Vorrangprüfung) faktisch einfach und unproblematisch organisiert ist. Genau diese Situation soll durch die vorgeschlagenen Maßnahmen maßgeblich erreicht werden: Der Personengruppe der Alleinerziehenden soll gerade zum Ausgleich für die prekäre Situation eine einfach und unproblematisch zu erlangende (entbürokratisierte) Leistung zur Seite gestellt werden. Dann ist aber die angesprochene Vorrangprüfung gerade nicht aufwendig und zielführend im Hinblick auf den zu erreichenden Ausgleich.

---

<sup>8</sup> Vgl. bereits BT-Drs. 8/1952 S. 6.

Rückt man dieses Ziel der Sicherstellung einer einfachen und möglichst unbürokratischen Hilfe für die Alleinerziehenden in den Vordergrund, sind damit verbundene Nachteile<sup>9</sup> (z. B. Antragstellung für Leistungen nach dem UVG und SGB II/SGB XII bei – nach der derzeitigen Gesetzeslage – verschiedenen Institutionen) hinzunehmen.

3.

§ 74 SGB X<sup>10</sup> enthält eine Befugnisnorm, die die im Bereich des UVG zuständigen Stellen ermächtigt, relevante Informationen in dem dort geregelten Verfahren an die Leistungsberechtigten weiterzugeben. Danach ist die Übermittlung der (relevanten) Sozialdaten wie z. B. Anschrift des Unterhaltsschuldners, Anschrift des Arbeitgebers des Unterhaltsschuldners u. a. zulässig, soweit sie erforderlich ist für die (außergerichtliche) Geltendmachung eines Unterhaltsanspruchs, wenn der Unterhaltsverpflichtete z. B. nach § 1605 BGB zur Auskunft verpflichtet ist. Zu beachten ist aber, dass diese Informationen nicht unmittelbar auf Anfrage des Unterhaltsberechtigten und ohne weitere Voraussetzungen an den Unterhaltsberechtigten weitergegeben werden können, sondern erst dann, wenn der Unterhaltsverpflichtete, nachdem er gemäß § 74 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 SGB X unter Hinweis auf die im SGB X enthaltene Übermittlungsbefugnis der in § 35 des Ersten Buches genannten Stellen<sup>11</sup> gemahnt wurde, innerhalb angemessener Frist die Auskunftspflicht nicht oder nicht vollständig erfüllt hat. Diese Stellen, also die für das UVG zuständigen Stellen, dürfen die Anschrift des Auskunftspflichtigen zum Zwecke der Mahnung übermitteln.

Faktisch bedeutet dies, dass die nach dem UVG zuständigen Stellen die Anschrift des Auskunftspflichtigen zum Zwecke der Mahnung eines Unterhaltsanspruches ohne weitere Voraussetzung übermitteln dürfen. Erst wenn der Unterhaltspflicht nicht oder nicht vollständig innerhalb einer angemessenen Pflicht nachgekommen wird,

---

<sup>9</sup> In Bezug auf mögliche SGB II/XII-Leistungen kann der Erhalt der Leistung nach dem UVG auch dazu führen, dass SGB II/XII-Leistungen nicht mehr in Betracht kommen, weil der Bedarf durch die UVG-Leistung gedeckt wird (Die UVG-Leistung stellt Einkommen i. S. d. SGB II/XII dar.).

<sup>10</sup> § 74 SGB X ist im Bereich des UVG anwendbar, da gemäß § 68 Nr. 14 SGB I das UVG besonderer Teil des Sozialgesetzbuches ist und insofern das Verfahrensgesetz des SGB, d.h. das SGB X anwendbar ist.

<sup>11</sup> Die nach dem UVG zuständigen Stellen sind als Sozialleistungsträger Stellen im Sinne des § 35 SGB I.

können weitere, hier relevante Informationen an den Unterhaltsberechtigten übermittelt werden.

Da es hier zu Problemen führt, die u. U. auf mangelnder Kenntnis dieser Norm beruhen, sollte man einen ausdrücklichen Hinweis im UVG erwägen. Dazu könnte man in § 6 UVG folgenden Abs. 7 anfügen:

(7) Unterhaltsberechtigte erhalten unter den Voraussetzungen des § 74 SGB X die nötigen Auskünfte von den zuständigen Stellen.

Insgesamt erscheint andererseits dieses abgestufte Verfahren als sachgerecht. Das hier zugrunde liegende Prinzip, dass nötigen Daten zunächst beim Betroffenen erhoben werden müssen (vgl. dazu z. B. § 67a Abs. 2 SGB X) würde im Regelfall durchbrochen, würde man den nach dem UVG zuständigen Stellen ohne weitere Voraussetzung unmittelbar gestatten, alle notwendigen Informationen an die Unterhaltsberechtigten weiterzugeben.

Bessere Möglichkeiten der Informationsweitergabe sehe ich nicht; zu betonen ist, dass die Regelung des § 74 SGB X faktisch auch angewendet werden muss.

4.

Ausgangspunkt ist der Sinn und Zweck der Regelungen des UVG. Sinn und Zweck des Gesetzes ist in erster Linie, dass das Kind wenigstens den Mindestunterhalt von dem Elternteil erhält, der nicht bei der Familie lebt<sup>12</sup>. Es geht demgegenüber nicht um eine staatliche Ersatzleistung für fehlenden, zumeist über den Mindestunterhalt hinausgehenden Kindesunterhalt. Zur Deckung dieses Mindestunterhalts ist das Kindergeld vorrangig einzusetzen<sup>13</sup> und in voller Höhe auf die Unterhaltsleistung des UVG anzurechnen. Dies berücksichtigend erscheint die Regelung des § 2 Abs. 2 UVG sachgerecht. Gleichbehandlungsgesichtspunkte führen nicht zu Problemen, wenn man nur die Fälle miteinander vergleicht, in denen Kinder Leistungen nach

---

<sup>12</sup> Vgl. Grube, UVG, Kommentar, C.H.Beck, München 2009, Einleitung S. 2.

<sup>13</sup> Vgl. bereits die Begründung zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes, BT-Drs. 16/1829, S. 6; Grube, a.a.O., § 2 Rn. 21.

dem UVG beziehen: Diese werden nach der Regelung des § 2 Abs. 2 UVG gleich behandelt. Vergleicht man die Unterhaltsleistung, die Kinder nach dem UVG beziehen, mit Unterhalt, die Kinder nach dem BGB erhalten, ergibt sich im Hinblick auf die im BGB geltende Regelung des § 1612b Abs. 1 Nr. 1 BGB in diesem Fall eine Ungleichbehandlung. Diese Ungleichbehandlung kann nur mit einer Harmonisierung beider Rechtsbereiche in diesem Punkt beseitigt werden.

Mit einer derartigen Veränderung ginge aber ferner eine Veränderung des eingangs erwähnten Sinn und Zweck des Gesetzes einher. Sinn und Zweck des Gesetzes wäre nämlich dann (auch), mit der Leistung des UVG einen (staatlich finanzierten) Ersatz für fehlenden Kindesunterhalt nach den Vorschriften des BGB darzustellen. Dann müsste auch die im BGB-Unterhaltsrecht geltende Regelung des § 1612b Abs. 1 Nr. 1 BGB berücksichtigt werden, wonach das auf das Kind entfallene Kindergeld (lediglich) zur Hälfte zur Deckung seines Barbetrages zu verwenden ist, wenn ein Elternteil seine Unterhaltungspflicht durch Betreuung des Kindes erfüllt.

5.

Die Altersgrenze von 12 Jahren gemäß § 1 Abs. 1 Ziffer 1 UVG sowie die Grenze für die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten gemäß § 3 UVG stellen starre Regelungen dar, die keine Möglichkeiten bieten, im Einzelfall über die Grenze bzw. die Höchstbezugsdauer hinaus die Leistung des UVG zu gewähren, und erscheinen insofern auf den ersten Blick als problematisch. Hinsichtlich weiterer Überlegungen soll zunächst die Situation bei den beiden Hauptfallkonstellationen bei den Leistungen nach dem UVG verdeutlicht werden.

Stellt die Leistung nach dem UVG eine Ausfallleistung dar, erscheint die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten als vertretbar. Nach 6 Jahren Bezug der UVG-Leistung fällt nun der Unterhaltsberechtigte (ggf.) in den Bereich von SGB II/SGB XII-Leistungen, jedoch dürfte die prekäre Situation, in der die UVG-Leistung vor allem helfen soll, entschärft sein; Alleinerziehende dürften in diesem Zeitraum Wege gefunden haben, ihre Situation zu gestalten und zu verbessern, und es besteht im Regelfall kein Grund, sie anders als andere Empfänger von Grundsicherungs-/Sozialhilfeleistungen zu behandeln.

7

Die Altersgrenze von 12 Jahren hingegen erscheint hier unter dem Gesichtspunkt der prekären Situation als problematisch, denn solche Situationen können sich auch im späteren Kindes- und Jugendalter noch ergeben. Dem trägt bereits der im Koalitionsvertrag<sup>14</sup> enthaltende Vorschlag von einer Altersgrenze von 14 Jahren teilweise Rechnung. Jedoch lässt sich kaum eine plausible Begründung dafür finden, warum die UVG-Leistung nur bis zum 12. oder 14. oder 15, 16. oder 17. Lebensjahr gezahlt werden soll. Grund für eine (niedrige) Altersgrenze wie die derzeitige Regelung mag vor allem sein, dass Alleinerziehende gerade in den ersten (frühen) Lebensjahren ihrer Kinder einer Vielzahl von Aufgaben gegenüberstehen, die die prekäre Situation deutlich begründet. Man könnte als Argument anführen, dass Kinder und Jugendliche, die älter als 12 Jahre sind, bekanntermaßen nach mehr Selbstständigkeit streben und insofern die prekäre Situation der Alleinerziehenden entlasten. Andererseits sind Kinder und Jugendliche in diesen Altersklassen heute zahlreichen Herausforderungen durch Medien, Schule und gesellschaftlichen Anforderungen ausgesetzt und wirtschaftlich noch nicht finanziell unabhängig, dass auch hier prekäre Situationen ohne weiteres insofern auftreten können, dass Alleinerziehende die auftretenden Fragen und Probleme alleine lösen müssen und die mit der UVG-Leistung angestrebte einfache Hilfe mehr als gebrauchen können.

Insgesamt erscheint es vom Sinn und Zwecke des Gesetzes daher einleuchtender, die Altersgrenze bis zum Eintritt der Volljährigkeit, d.h. zur Vollendung des 18. Lebensjahres anzuheben<sup>15</sup>.

Stellt die Leistung nach dem UVG dagegen lediglich eine vorübergehende, bis zur Zahlung des Unterhalts durch den Unterhaltsverpflichteten zu leistende Zahlung dar, erscheint die Höchstdauer von 72 Monaten auch in dieser Fallgruppe als sachgerecht; nach 72 Monaten dürfte im Regelfall der vorübergehende Zahlungsausfall beim zahlungsfähigen Unterhaltsverpflichteten beseitigt sein.

---

<sup>14</sup> Vgl. Wachstum, Bildung, Zusammenhalt Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, S. 69 – Unterhaltsvorschussrecht, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cdu-csu-fdp.pdf>.

<sup>15</sup> Diese Auffassung wird ebenfalls vertreten im Antrag der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/1114, sowie vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) v. 7.11.2011, S. 7 f., [http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen\\_archiv/2011/DV%2028-11.pdf](http://www.deutscher-verein.de/05-empfehlungen/empfehlungen_archiv/2011/DV%2028-11.pdf); Grube, a.a.O., Einleitung Rn. 34 hat darauf hingewiesen, dass diese Forderung – verbunden mit einer Verkürzung der Höchstleistungsdauer – bereits im Antrag der FDP-Fraktion vom 4.6.2008 (BT-Drs. 16/9433) erhoben wurde.

Hinsichtlich der Altersgrenze können o. a. Erwägungen entsprechend herangezogen werden.

Probleme können sich aber im Zusammenspiel der Höchstdauer des Leistungsbezugs mit der festen Altersgrenze ergeben: Ergibt sich die prekäre Situation erst, wenn das Kind z. B. 11 Jahre alt ist, kann die UVG-Leistung nach der derzeitigen Gesetzeslage lediglich 1 Jahr lang bezogen werden ohne Rücksicht darauf, wie lange die prekäre Situation anhält. Dieser Nachteil ist aber im Sinne einer in einem einfachen unbürokratischen Verfahren zu erlangenden Hilfe in Kauf zu nehmen, denn die Aufnahme z. B. einer Härteklausele, die einen über die Altersgrenze (oder auch Höchstdauer) hinausgehenden Bezug ermöglichen würde, führte zwangsläufig zu einer u. U. umfangreichen Einzelfallprüfung, die dem Ziel einer einfach handhabbaren Leistung entgegenstehen würde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in beiden Fallgruppen die Höchstdauer von 72 Monaten als angemessen angesehen werden kann, jedoch die Altersgrenze auf 18 Jahre angehoben werden sollte.

6.

Ausgangspunkt für die Bewertung der „Wiederheiratsproblematik“ ist erneut Sinn- und Zweck des Gesetzes, der Alleinerziehenden in der prekären Situation eine effektive Hilfe bieten möchte. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass Alleinerziehende gerade ohne die Hilfe eines Partners die zahlreichen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Zusammenleben mit einem minderjährigen Kind erfüllen müssen. Heiratet eine Alleinerziehende erneut, entfällt im Regelfall genau diese Situation: Die Alleinerziehende erhält fortan faktisch Unterstützung durch ihren neuen Ehemann und steckt gerade nicht mehr in der Situation, die sie entsprechend hilfebedürftig macht und die den Grund für die Gewährung staatlicher Sozialleistungen in Form der Leistungen des UVG darstellen<sup>16</sup>. Insofern erscheint es folgerichtig und sachgerecht, dass Leistungen in diesem Falle entfallen.

---

<sup>16</sup> Vgl. auch Grube, a.a.O., § 1 Rn. 22, der darauf verweist, dass der (neue) Ehepartner die Lage seiner Ehepartnerin vor allem finanziell verbessert – im Hinblick auf den der Ehepartnerin ihm gegenüber zustehenden Unterhaltsanspruch.

Gegen den Entfall der UVG-Leistung bei Wiederheirat spricht, dass dies für Paare einen Grund darstellen kann, nicht zu heiraten (Ehe-Hemmnis). Der Entfall der UVG-Leistung kann eine Belastung für die Ehe darstellen, weil Unterhaltsleistungen des neuen Ehepartners an seine Ehepartnerin faktisch für deren Kind verwendet werden und insofern zu Unterhaltsleistungen für das Kind werden, dessen Vater er nicht ist. Dies ist aber nicht Teil des Sinn- und Zweckes des UVG, das nicht die Entscheidung der Alleinerziehenden im Blick hat, ob sie erneut heiraten oder – im Hinblick auf den drohenden Entfall der UVG-Leistung – diesen Schritt nicht vollziehen will.

Insgesamt sprechen gute Gründe für die Beibehaltung der derzeitigen Rechtslage.

7.

Die gesetzlichen Regelungen zur Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs (insbesondere § 7 UVG), die durch die nun im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagenen weiteren Auskunftsmöglichkeiten der nach dem UVG zuständigen Stellen ergänzt werden, erscheinen als gesetzliche Regelungen ausreichend. Wie schon erwähnt, ist das Unterhaltsrecht mit seinen zahlreichen Differenzierungen (vgl. § 1601 ff. BGB, Bedürftigkeit, Leistungsfähigkeit u.v.m.) ein sehr komplexes Rechtsgebiet. Die damit zu klärenden Fragen wirken sich im vollen Umfang aus, wenn bei Zahlung von Unterhaltsvorschuss der Unterhaltsanspruch auf die zuständigen Stellen nach dem UVG übergeht (= Rückgriffsanspruch).

Dem kann man nur begegnen, wenn man – wie bereits unter I. 1. dargelegt – diese Stellen mit einer ausreichenden Zahl von besonders fachkundigen Mitarbeitern besetzt, die mit der gebotenen Nachhaltigkeit die übergegangenen Ansprüche verfolgen. Diese Ansprüche sind in ihren Tatbestandsmerkmalen häufig mit umfangreichen Prüfungen, Beweiserhebungen u.ä. verbunden. Anspruchsprüfungen sind hier oft mühsam und in der Praxis wenig beliebt. Die Neigung, solche Fälle entsprechend zu bearbeiten, ist nicht besonders groß. Da eine Veränderung (= Vereinfachung) der unterhaltsrechtlichen Regelungen jedoch nicht geplant und auch nicht ohne weiteres durchzuführen ist, wird die Praxis mit dieser Sachlage weiter umgehen müssen. Insofern ist die Forderung nach ausreichender Besetzung der

zuständigen Stellen mit insoweit qualifizierten Mitarbeitern mit Nachdruck zu erheben.

## **II. Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung:**

8.

Der Gesetzesentwurf wird dem formulierten Ziel der Entbürokratisierung teilweise gerecht, teilweise aber auch nicht gerecht.

Das Ziel wird erreicht durch die Abschaffung des in § 4 letzter Halbsatz UVG in der aktuellen Fassung enthaltenen Prüfaufwandes (zur Bewertung der zudem beabsichtigten Abschaffung der rückwirkenden Gewährung der UVG-Leistung vgl. unten Punkt II. 11.). Durch diese Regelung werden Antragsteller wie Verwaltung von der mitunter aufwendigen Prüfung entbunden, ob es an zumutbaren Bemühungen der Berechtigten gefehlt hat, den Unterhaltspflichtigen zu Unterhaltszahlungen zu veranlassen.

Andererseits dürfte der Gesetzesentwurf auch zu einer nicht unerheblichen Ausweitung des bürokratischen Aufwands führen. Gemeint sind die geplanten Änderungen im Rahmen des § 2 Abs. 3 UVG, gegen die erhebliche Bedenken bestehen. Hier sollen andere zur Deckung des Unterhaltsbedarfs bestimmte und diesen ganz oder teilweise deckende Leistungen berücksichtigt werden. Insbesondere soll dies auch für Leistungen des anderen Elternteils gelten, die dieser zur Deckung des Unterhaltsbedarfs des Berechtigten an diesen oder Dritte zahlt. Diese Neuregelung dürfte zu einem vermehrten Verwaltungs- und Bürokratieaufwand führen. Im Einzelfall wird zu überprüfen sein, welche Leistungen genau gemeint sind. Die Ausführungen im Gesetzesentwurf liefern dazu zwar gewisse Anhaltspunkte, denkbar sind aber auch noch weitere Leistungen, die zu Prüfungen und Streit zwischen den Beteiligten führen können.

Bedenken gegen diese Änderung ergeben sich zudem aus folgenden Überlegungen: Mit dem UVG soll eine Leistung geschaffen werden, die einfach und unbürokratisch

11

den Alleinerziehenden in ihrer prekären Situation helfen soll. Erreicht werden soll dies u. a. auch dadurch, dass eine typisierende, vor allem das Unterhaltsrecht des BGB nicht in allen Facetten nachzeichnende Regelung geschaffen werden soll<sup>17</sup>. Die mit den Unterhaltsvorschusszahlungen befassten Stellen sollen gerade von der Prüfung der im Unterhaltsrecht mitunter schwierigen Fragen entlastet werden, inwieweit Zahlungen bzw. sonstige Leistungen des Unterhaltsverpflichteten als Unterhaltsleistungen i. S. d. § 1601 ff. BGB anzusehen sind oder nicht. Würde man die Einbeziehung dieser Prüfung in die Anspruchsprüfung einer Unterhaltsvorschussleistung nach dem UVG fordern, wäre das Ziel einer einfachen und unbürokratisch zu erlangenden Leistung zunichte gemacht. Insofern dürfen lediglich Zahlungen im Rahmen des § 2 Abs. 3 UVG Berücksichtigung finden, die dem Unterhaltsberechtigten als Bar-Leistung zur Verfügung stehen, und bei denen er entscheiden kann, wie und auf welche Weise er sie verwendet.

Unter Berücksichtigung dessen sollte zunächst die Fassung des § 2 Abs. 3 UVG hinsichtlich der „Einkünfte des Berechtigten“ beibehalten werden. Gemeint ist darunter wie bisher genau der typisierte Mindestunterhalt<sup>18</sup>. Die nunmehr vorgeschlagene Regelung „oder andere zur Deckung seines Unterhaltsbedarfs bestimmte und diesen ganz oder teilweise deckende Leistung“ bedarf der Auslegung, welche Leistung genau zur Anrechnung führt und welche nicht<sup>19</sup>. Genau diese Auslegung erfordert aber u. U. einen erheblichen Aufwand, die einer einfachen Regelung gerade entgegensteht.

Ähnliches gilt für die vorgeschlagene Änderung „1. Leistungen des Elternteils, bei dem der Berechtigte nicht lebt, zur Deckung des Unterhaltsbedarfs des Berechtigten an diesen oder an Dritte“. Hier ist die bisherige Formulierung „Unterhaltszahlungen des Elternteils, bei dem der Berechtigte nicht lebt“ beizubehalten. Im Sinne der typisierenden Betrachtungsweise war und ist klar, dass lediglich Zahlungen (Bar-Unterhalt) an den Unterhaltsberechtigten gemeint sind, die im Rahmen des typisierten Mindestunterhaltes geschuldet sind. Der Änderungsvorschlag führt erneut

---

<sup>17</sup> Vgl. bereits BT-Drs. 8/1952, S. 6, sowie BVerwG, Urteil vom 5.2.2005, Az 5 C 17/04, S. 7.

<sup>18</sup> Vgl. dazu nur Grube, a.a.O., § 2 Rn. 32 m.w.N.

<sup>19</sup> Vgl. dazu die ersten Hinweise im Gesetzesentwurf, BT-Drs. 17/8802, S. 9.

zu Auslegungsbedarf und auch dazu – wie die Begründung im Regierungsentwurf<sup>20</sup> zeigt, dass nunmehr auch Leistungen des Unterhaltsschuldners in Ansatz gebracht werden sollen, die zwar nach den Unterhaltsregelungen des BGB als Unterhaltszahlung anzusehen sind, im Bereich des UVG jedoch nicht berücksichtigt wurden (z. B. Zahlung von Kindergartenbeiträgen – Mehrbedarf im Sinne des Unterhaltsrechts<sup>21</sup>). Der damit verbundene bürokratische Mehraufwand ist auch hier abzulehnen. Zahlungen an Dritte passen überhaupt nicht in die hier bisher gewollte Systematik des Gesetzes: Als Unterhaltszahlungen sollen lediglich solche Zahlungen angesehen werden, die der Unterhaltsberechtigte unmittelbar zu seiner freien Verfügung im Hinblick auf seinen Mindestunterhalt erhält und genau diese freie Verfügung scheidet bei Zahlungen an Dritte aus.

Nicht verkannt wird, dass diese – um den Erhalt einer einfachen und unbürokratischen Leistung – bemühte hier vertretene Auffassung u. U. dazu führt, dass Unterhaltsvorschusszahlung und der Unterhaltsanspruch nach dem Zivilrecht getrennte Wege gehen. Dies ist zur Erreichung dieses Sinn und Zweckes in Kauf zu nehmen, bei der Leistung des UVG handelt es sich um eine Sozialleistung, die gerade für die Hilfe in der prekären Situation vorgesehen ist.

Im Sinne der Entbürokratisierung führt ferner die klarstellende Regelung in § 3 UVG Entwurfsfassung<sup>22</sup> bezüglich der Problematik der Anrechnung von später ersetzten oder zurückgezahlten Unterhaltsleistungen auf die Höchstdauer zur angestrebten Vereinfachung. Grundsätzlich sind erfolgte Zahlungen auf die Höchstdauer anzurechnen ohne Rücksicht auf die u. U. schwierig zu klärenden Fragen, ob die Leistung zu Recht gewährt wurde oder nicht. Hier wird eine Unsicherheit in Bezug auf die Frage, ob der Bezug dieser Leistung auf die Höchstdauer anzurechnen ist, beseitigt. Nachteilig könnte sich der mit § 3 Satz 2 UVG in Bezug auf den damit verbundenen Prüfungsaufwand auswirken. Dies ist aber aus inhaltlichen Gründen hinzunehmen (vgl. dazu die Ausführungen unter II. 14.).

Positiv im Sinne einer Entbürokratisierung sind die angestrebten Änderungen hinsichtlich der Möglichkeiten der nach dem UVG zuständigen Stellen zu sehen, sich

---

<sup>20</sup> Vgl. BT-Drs. 17/8802, S. 9.

<sup>21</sup> Vgl. dazu Grube, a.a.O., § 2 Rn. 32 m.w.N.; Bay VGH, Urteil vom 14.09.2010, 12 BV 09.3107, Rn. 27.

<sup>22</sup> Im Folgenden: EF.

die relevanten Daten zu verschaffen, um den übergegangenen Rückgriffsanspruch gegen den Unterhaltsschuldner geltend zu machen. Dadurch wird die Möglichkeit des Rückgriffs vereinfacht und die Einschätzung, dass faktisch erheblich mehr Unterhaltszahlungen erfolgen werden, ist zu teilen.

9.

Grundsätzliche Mängel in dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung sehe ich nicht. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen verweise ich hinsichtlich der Kritikpunkte auf die Ausführungen unter den Punkten I. 1., I. 3., I. 5., I. 7., II. 8. sowie II. 11. Insbesondere sollte die Altersgrenze auf 18 Jahre heraufgesetzt werden.

10.

Die geschlechter- und gleichstellungspolitische Perspektive ist in der Gesetzesinitiative der Bundesregierung beachtet. Abgestellt wird auf die Situation bei Alleinerziehenden und die Regelungen ergeben sich ohne Unterschied, ob es sich bei den Alleinerziehenden um Männer oder Frauen handelt. Faktisch dürfte das Gesetz sich vor allem für alleinstehende Frauen auswirken, denn diese stellt die weit überwiegende Gruppe der Alleinerziehenden dar.

11.

Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen möchte ich auf die diesbezüglichen Ausführungen unter Punkt II. 8. Bezug nehmen. Die Abschaffung des § 4 letzter Halbsatz UVG und des damit verbundenen Prüfungsaufwandes wird positiv bewertet.

Das Vorhaben im Gesetzesentwurf der Bundesregierung, gemäß § 4 UVG EF die zurzeit Gesetz enthaltende Möglichkeit der rückwirkenden Leistungsgewährung längstens für den letzten Monat vor der Antragstellung abzuschaffen, ist dagegen kritisch zu sehen und abzulehnen. Diese Regelung wirkt sich im Anwendungsfall der Vorschussleistung (vgl. zum Unterschied bei der Ausfalleistung die Ausführungen unten II. 13.) nachteilig für die Betroffenen aus, denn die Unterhaltsleistung nach

dem UVG für den letzten Monat vor der Antragsstellung entfällt ersatzlos. Zu bedenken ist aber, dass sich die prekäre Situation unmittelbar im Zusammenhang mit einer Trennungssituation sehr stark auswirkt: In dieser Situation ist jede Hilfe auch in finanzieller Hinsicht von Nöten; ggf. entstehen andernfalls gerade in dieser Situation Schulden, die später zurückzuzahlen sind und die bei einer rückwirkenden Gewährung der UVG Leistung nicht angefallen wären. Dem sollte in der Weise Rechnung getragen werden, dass grundsätzlich – und ohne die Einschränkungen des § 4 UVG in der derzeitigen Fassung – die Unterhaltsleistung nach dem UVG rückwirkend längstens für den letzten Monat vor dem Monat der Antragstellung gewährt wird. Dies wäre im Hinblick auf die besondere schwierige Lage der Betroffenen gerade in Trennungssituationen zu favorisieren, bedarf jedoch einer politischen Entscheidung des Gesetzgebers. Geregelt werden könnte dies wie folgt:

#### § 4 Rückwirkung

Die Unterhaltsleistung wird rückwirkend längstens für den letzten Monat gezahlt, in dem der Antrag hierauf bei der zuständigen Stelle oder bei einer der in § 16 Abs. 2 Satz 1 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch bezeichneten Stellen eingegangen ist.

12.

Die von der Bundesregierung geschätzten Zahlen erscheinen plausibel, jedoch kann der Verwaltungsaufwand im Einzelfall auch deutlich höher ausfallen, d.h. wenn die Prüfung, ob es an zumutbaren Bemühungen des Unterhaltsberechtigten gefehlt hat, den Unterhaltsverpflichteten zu Unterhaltszahlungen zu veranlassen, wesentlich mehr Zeit in Anspruch nimmt.

13.

Zunächst möchte ich auf die Ausführungen unter Punkt II. 11. Bezug nehmen. Klarzustellen ist, dass es nicht in jedem Falle zu einem Verlust von bis zu 180,-- € kommt, denn werden die 72 Monate Höchstbezugsdauer nach § 3 UVG im vollen Umfang in Anspruch genommen, kommt es zu keinem Verlust, vielmehr wird in

15

diesem Falle lediglich der Zeitraum des Bezuges von Leistungen nach dem UVG verschoben. Zu einem Verlust kommt es nur, wenn die Höchstbezugsdauer nicht ausgeschöpft wird. Dieser Verlust ist aus den unter II. 11. genannten Gründen zu vermeiden; vielmehr sollte die Rückwirkung ohne die zurzeit geltende Einschränkung des § 4 letzter Halbsatz UVG geregelt werden.

14.

Im Sinne der mit dem Gesetzesentwurf angestrebten Entbürokratisierung und Vereinfachung ist zunächst der im § 3 Satz 1 UVG EF angelegte Grundsatz zu begrüßen, dass grundsätzlich Unterhaltsleistungen im Rahmen der Höchstdauer geleistet werden, auch soweit sie später ersetzt oder zurückgezahlt werden. Im Sinne der Einfachheit (und Entbürokratisierung) ist das Abstellen allein auf die Tatsache des Zuflusses von Leistungen zu favorisieren; eine andere Regelung, die z. B. eine Nichtanrechnung von Leistungen im Falle rechtswidrig erbrachter Zahlungen, die z. B. von der Alleinerziehenden schuldhaft herbeigeführt wurden, auf die Höchstdauer zur Folge hätte, würde zu einem erheblichen Prüfungsaufwand führen, der vermeidbar erscheint. Der Begründung im Gesetzesentwurf der Bundesregierung ist zuzustimmen.

Die mit § 3 Satz 2 UVG EF angestrebte Änderung führt entgegen der Zielsetzung des Gesetzes ebenfalls u. U. zu einem nicht unerheblichen Prüfungsaufwand der Verwaltung und ist daher zunächst kritisch zu sehen. Geprüft werden muss, ob die zahlreichen Voraussetzungen des § 3 Satz 2 UVG EF tatsächlich vorliegen. Andererseits ist materiell rechtlich zu bedenken, dass in dem Fall des § 3 Satz 2 UVG EF die Ursache für die rechtswidrige Zahlung der Unterhaltsleistungen nicht von den Betroffenen gesetzt worden ist (sie haben die nötige Mitteilung der Änderung der Verhältnisse nach § 6 Abs. 4 UVG ja rechtzeitig gemacht). In diesen Fällen ist es aus inhaltlichen Gründen nicht einzusehen, dass diese rechtswidrigen – und rückabgewickelten Unterhaltsleistungen – auf die Höchstdauer des Leistungsbezugs angerechnet werden sollten. Hier überwiegen die materiell rechtlichen Gründe und insofern ist der bürokratische Aufwand hinzunehmen. Der angestrebten Neuregelung des § 3 UVG ist daher insgesamt zuzustimmen.

16

15.

Die hier gestellte Frage wurde bereits vollumfänglich unter II. 8. beantwortet; zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen ist insofern auf das dort Ausgeführte Bezug zu nehmen.