

STELLUNGNAHME

Berlin, den 2. März 2017

Dr. Insa Schöningh

Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften“,

hier: Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes, Artikel 23

Unterlagen:

Gesetzesentwurf der Bundesregierung mit Begründung vom 13. Februar 2017 (Drucksache 18/11135) mit den Anlagen:

- aktualisierte Stellungnahme des Normenkontrollausschusses (Anlage 2)
- Stellungnahme des Bundesrates mit Begründung (Anlage 3), Ziffer 70, Artikel 23.

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zu Ziffer 70, Artikel 23 (zur Drucksache 18/11135) vom 15. Februar 2017.

Im Rahmen des o. a. Gesetzespaketes (Artikel 23) soll das Unterhaltsvorschussgesetz geändert werden. Die wesentlichen Veränderungen sind:

- Die Aufhebung der Zahlungsdauer von höchstens 72 Monaten (ersatzlose Streichung von § 3 UVG)
- Wegfall der Ausschlussfrist ab dem 12. Lebensjahr (geknüpft an bestimmte Bedingungen, dazu weiter unten).

Orientierung am Kindeswohl

Der Unterhaltsvorschuss als Anspruch des Kindes ist eine sehr hilfreiche Leistung, für Kinder die von Trennung oder Scheidung der Eltern betroffen sind. Unterhaltsvorschussberechtigt sind ebenso Kinder mit einem verstorbenen Elternteil. Eine spezielle Auswertung des Familiensurveys „Familien in Deutschland“ (im Folgenden: FiD; Zusatzmodul der Längsschnittuntersuchung Sozio-Ökonomisches Panel) durch Hartmann (2014) belegt, dass ca. 50 % der Alleinerziehenden keinen Unterhalt für ihr Kind/ihre Kinder erhalten. Von den anderen ca. 50 %, die Unter-

haltszahlungen erhalten, erreichen wiederum nur 50 % den Mindestunterhalt. D. h. in 75 % der Alleinerziehenden-Haushalte kommt Kindesunterhalt entweder gar nicht oder nicht in der erforderlichen Höhe an. Die betreuenden Elternteile, meistens die Mütter, sind also in diesen Fällen nicht nur für die Betreuung, sondern auch für die Erwirtschaftung des Haushaltseinkommens zuständig. Dazu gehört auch die gänzliche oder teilweise Existenzsicherung des Kindes/der Kinder. Die Betreuung und Erziehung von Kindern ist zeitintensiv, daher sind die Möglichkeiten der zeitlichen Ausdehnung der Erwerbsarbeit und damit die Erzielung eines höheren Einkommens begrenzt. Dies gilt insbesondere wenn sehr kleine Kinder, mehrere Kinder oder Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf im Haushalt leben. Eine durch die Belastungen von Erwerbstätigkeit und Betreuungserfordernissen überforderte Mutter oder auch überforderter Vater ist dem Kindeswohl nicht förderlich. Es ist im Interesse der Gesellschaft auch diesen Kindern gute Bedingungen des Aufwachsens zu gewährleisten.

Vorschuss- und Ausfalleistung

Die nun geplanten Änderungen werden von Familien- und Wohlfahrtsverbänden seit vielen Jahren gefordert, sowohl die Begrenzung nach dem Lebensalter des Kindes als auch die Dauer der Leistung entbehrten schon immer einer sachlichen Begründung. Daher werden beide Änderungen von der eaf sehr begrüßt! Zum einen erhoffen wir uns eine armutsbekämpfende Wirkung für die Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten und zum anderen eine entlastende Wirkung für die betreuungspflichtigen Elternteile. Die regelmäßig eingehende Unterhaltsvorschusszahlung schafft zusammen mit dem eigenen Einkommen ein planbares Haushaltsbudget und damit mehr materielle und psychische Ressourcen, sich um die Kinder zu kümmern.

Armutsreduzierung

Die „Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland“ (2014) hat auch den Unterhaltsvorschuss untersucht und stellt u. a. fest:

- Das Armutsrisiko der direkten Empfänger von Unterhaltsvorschuss sinkt um 22,6 Prozent, also nahezu um ein Viertel (vgl. S. 168).
- „31.000 Alleinerziehenden-Haushalte vermeiden durch die Leistung den Bezug von ALG II. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende mit mehreren Kindern“ (ebd. S. 168). (Die Datenbasis für die meisten Analysen liegt in den Jahren 2010 - 2012.) Diese Zahl bezieht sich auf den jetzigen eingeschränkten Empfängerkreis des Unterhaltsvorschusses. Die Anzahl der Haushalte, die den ALG II-Bezug vermeiden könnten, würde demnach deutlich ansteigen.

Laut neuerer Berechnungen des BMFSFJ (23. Januar 2017) werden ca. 121.000 Kinder¹ zusätzlich durch die Ausweitung des Bezugsberechtigtenkreises erreicht. Kinder in Alleinerziehenden-Haushalten sind überproportional oft von Armut bedroht. Jedes zweite Kind in Armut lebt in einem Alleinerziehenden-Haushalt. Armutslagen bestehen nicht nur im SGB II-Bezug, sondern auch oberhalb dieser Schwelle. Insbesondere die Kinder und Jugendlichen die bislang wegen der Höchstdauer oder durch Erreichen der Lebensaltersgrenze keinen Unterhaltsvorschuss beziehen können aber auch keinen Unterhalt vom anderen Elternteil erhalten, würden sehr von der Ausweitung profitieren.

Die Regelungen im Einzelnen

§ 1 Berechtigte

Der Kreis der Berechtigten wird ausgeweitet auf Kinder und Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren (neu einzufügender Abs. 1 a). Das ist sachgerecht, denn der materielle Aufwand für Kinder steigt mit dem Alter. Auch ist es lebensfern anzunehmen, dass ab diesem Lebensalter des Kindes die Unterhaltszahlungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils wieder fließen.

Nicht sachgerecht ist eine neue Regelung, die die Bedürftigkeit des betreuungspflichtigen Elternteils, in aller Regel die Mutter, zum Anknüpfungspunkt nimmt. Als SGB II-Beziehende bekommt das Kind nur dann den Unterhaltsvorschuss, wenn die Mutter 600 Euro oder mehr monatlich verdient und das Kind selbst nicht im SGB II-Bezug ist. Das ist wenig nachvollziehbar, die Unterhaltsverpflichtung des Barunterhaltspflichtigen ist nicht von der Höhe des Einkommens des Betreuungsunterhaltspflichtigen abhängig. Unterhalt ist ein Anspruch des Kindes unabhängig von jeglicher Bedürftigkeit, der Unterhaltsvorschuss tritt an seine Stelle, wenn dieser ausfällt oder in zu geringer Höhe gezahlt wird. Er ist explizit keine bedürftigkeitsabhängige Leistung. Diese Systematik wird hier verlassen.

Der eaf ist bewusst, dass nicht zuletzt diese Regelung Teil eines Kompromisses ist, um eine Ausweitung des Berechtigtenkreises zu erreichen und wir begrüßen, dass dieses vorrangige Ziel erreicht wurde. Nichtsdestotrotz halten wir die Regelung für nicht sachgerecht.

In der praktischen Umsetzung dieser Regelung und der Anknüpfung an den Bescheid des Jobcenters ist weiterhin zu befürchten, dass zahlreiche Kinder diese Leistung wegen fehlerhafter Bescheide des Jobcenters nicht bekommen könnten.

¹ <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/ausweitung-des-unterhaltsvorschusses-/113572> (zuletzt gesehen am 1.3.2017)

§ 2 Umfang der Unterhaltsleistung

Da die Unterhaltsvorschusszahlung nunmehr auch für Jugendliche bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gilt, ist es auch möglich, dass sich bereits erwerbstätige oder in Ausbildung befindliche Personen unter den Anspruchsberechtigten befinden. Analog zum Unterhalt wirkt ein eigenes Einkommen bzw. eine Ausbildungsvergütung unterhaltsvorschussmindernd. Der Abzug eines Pauschalbetrags als ausbildungsbedingter Aufwand ist zu begrüßen, er ist sachgerecht und bürokratiearm. Allerdings sollte der Pauschalbetrag dynamisiert werden, um nicht in einigen Jahren zu gering bemessen zu sein.

§ 3 Dauer der Unterhaltsleistung

Die bisherige Beschränkung der Dauer auf längstens 72 Monate (sechs Jahre) fällt ersatzlos weg. Das ist uneingeschränkt zu begrüßen und entspricht den Lebensverhältnissen von Kindern und Jugendlichen in Trennungsfamilien. In manchen Fällen fehlt der Unterhalt nur vorübergehend, in anderen über lange Zeit. Diesem Umstand wird durch die vorgeschlagene Regelung Rechnung getragen.

§ 6 Auskunfts- und Anzeigepflicht

Durch eine Ergänzung in § 6 Abs. 1 wird der barunterhaltspflichtige Elternteil aufgefordert, seine Bemühungen bezüglich der Sicherstellung der Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder darzulegen. Nach Auffassung der eaf ist es richtig, Barunterhaltsverpflichtete dazu anzuhalten ihren Verpflichtungen nachzukommen bzw. zu erklären, warum sie dies nicht können.

§ 7a Übergegangene Ansprüche der Berechtigten bei Leistungsunfähigkeit

Ansprüche gegen Barunterhaltsverpflichtete, die selbst im SGB II-Bezug sind, sollen, solange sie im Transferleistungsbezug sind, nicht verfolgt werden. Dies mag in vielen Fällen sachgerecht sein, es von vornherein gesetzlich auszuschließen, setzt jedoch ein falsches Signal an die Unterhaltsschuldner.

§ 12 Bericht

Die Auswirkungen dieser Veränderungen sollen bereits ein Jahr nach Inkrafttreten überprüft werden, bis zum 31. Juli 2018. Der Bericht soll v. a. über die Verbesserungen für die Berechtigten und die praktischen Auswirkungen für die Verwaltungen Auskunft geben. Laut Gesetzesbegründung liegen zu diesem Zeitpunkt „Kenntnisse“ vor. Die eaf befürwortet die Evaluierung von Gesetzen grundsätzlich und daher auch in diesem Fall. Dieser Zeitraum erscheint allerdings unrealistisch kurz und ist daher anfällig für zufällig und unsystematisch gewonnene Kenntnisse. Wenn überhaupt, liegen Daten zur Inanspruchnahme und Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug nur über das zweite Halbjahr 2017 vor, also direkt nach Einführung der Reform. Wir plädieren für einen Überprüfungszeitraum, der sich auf Daten vom 1. Juli 2017 bis zum 1. Juli 2019 bezieht, um die voraussehbaren Schwierigkeiten, die durch die Umstellung unver-

meidlich sind, nicht zu sehr ins Gewicht fallen zu lassen. Die eaf regt darüber hinaus an, eine weitere Evaluation nach ca. fünf Jahren festzulegen.

Weitere, mit dem Unterhaltsvorschussgesetz zusammenhängende Themen

Das UVG verweist auf einige Themen die nicht direkt mit einzelnen Paragraphen in Verbindung zu bringen sind, im Kontext einer Reform aber mit bedacht werden sollten.

Gründe für ausbleibenden Unterhalt

„Die Gründe für den Ausfall von Kindesunterhalt sind besonders schlecht erforscht.“ (Wersig 2016, S. 7). Das ist erstaunlich und hier ist dringend der Forschungsaufwand zu erhöhen. Unbekannt ist eigentlich alles: Wie hoch ist der Anteil Barunterhaltsverpflichteter im Niedriglohnbereich bzw. im Transferleistungsbezug, die nicht leistungsfähig sind? Wie hoch ist der Anteil vermuteter „Unterhaltsverweigerer“? Leben Unterhaltsverpflichtete überdurchschnittlich oft im Ausland und sind sie dort nicht oder nur mit hohem Aufwand zu belangen? Sind einige Beschäftigungsarten anfälliger für Zahlungsausfälle als andere? Wie hoch ist der Anteil von Ausfallleistungen infolge des Todes eines Elternteils? Das sind nur einige wenige Fragen, über die wenig bekannt ist. Vermutlich liegen Erfahrungswerte bei Unterhaltsvorschussstellen vor, die den Rückgriff besonders engagiert betreiben. Diese Erfahrungen sollten ebenfalls erhoben werden. In jedem Fall ist mehr Forschung in diesem Bereich notwendig.

Steigerung der Rückholquote

Wenn mehr über die Gründe des Unterhaltsausfalls bekannt ist, lässt sich die Rückholquote gezielter erhöhen. Diese liegt gegenwärtig bundesweit bei ca. 23 % (Wersig 2016). Angesichts der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses ist es sicher geboten die Anstrengungen dafür zu verstärken. Es ist die Verpflichtung beider Elternteile für den Unterhalt ihres Kindes zu sorgen. Dieser Verpflichtung sollte auch durch Rückgriffsbemühungen Nachdruck verliehen werden. Ein weiterer Grund für bislang relativ geringe Erfolge auf diesem Feld liegt in den verteilten Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen: Solange die ausschließliche Zuständigkeit für die Beitreibung von nicht gezahltem Unterhalt bei den Kommunen liegt, diese aber nur einen Bruchteil des auf diese Weise zurückerhaltenen Geldes behalten dürfen (da die Zahlung des Unterhaltsvorschusses ja ebenfalls in geteilter Zuständigkeit von Bund, Land und Kommune liegt), ist es für die Kommunen wenig lohnend, dies mit Nachdruck und qualifiziertem Personaleinsatz zu verfolgen. Es ist sicherlich lohnend hier neue Wege auszuprobieren und den Anreiz für die Kommunen zu erhöhen (s. dazu Wersig 2016).

Widersprüche zum Unterhaltsrecht

a) Kindergeldabzug

Es ist systematisch nicht nachvollziehbar, warum seit 2008 das ganze Kindergeld vom Unterhaltsvorschuss abgezogen wird. Getrennten und geschiedenen Eltern steht Kindergeld hälftig zu, ein Elternteil leistet den Barunterhalt, der andere den Betreuungsunterhalt. Da sich beide um das Kind kümmern, steht ihnen jeweils die Hälfte zu. Wenn Unterhaltszahlungen ausbleiben, verbleibt das gesamte Kindergeld beim betreuenden Elternteil. Dieses Verfahren sollte analog für den Unterhaltsvorschuss gelten. Der Abzug des Kindergeldanteils des betreuenden Elternteils vom Unterhaltsvorschuss ist unlogisch und dem Unterhaltsrecht entgegenstehend. Hier sehen wir noch Korrekturbedarf.

b) Wegfall des Unterhaltsvorschlusses bei Wiederverheiratung

Ähnliches gilt für die Wiederverheiratung des betreuenden Elternteils. Der/die neue Ehe- oder Lebenspartner/in ist gegenüber dem Kind nicht unterhaltsverpflichtet. Die Unterhaltsverpflichtung obliegt in diesen Fällen nach wie vor dem anderen leiblichen Elternteil. Eine Änderung des Familienstandes des betreuenden Elternteils hebt diese nicht auf. Daher steht auch diese Regelung im Widerspruch zum Unterhaltsrecht.

Literaturangaben

Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 660, Download: <http://hdl.handle.net/10419/97517> (letzter Zugriff: 1.3.2017)

Prognos (Hg.)(2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Endbericht

Wersig, Maria (2016): Alleinerziehende besser unterstützen. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz, Heinrich-Böll-Stiftung, E-Paper