



DV 3/13 AF II
21. Januar 2013

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013¹

Vorbemerkung

Der Deutsche Verein hat die Einführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) wie seine Fortentwicklung im Verlauf der Jahre aktiv begleitet. So hat der Deutsche Verein im Jahr 1978 das UVG als Verbesserung für Alleinerziehende begrüßt und die Unterhaltsgarantie als ein geeignetes Mittel zur Förderung einer möglichst störungsfreien Erziehung bewertet. Gleichzeitig hat der Deutsche Verein bereits zu diesem Zeitpunkt kritisiert, dass das UVG nicht auf eine umfassende, wirksame und familiengerechte Hilfe ausgerichtet ist, und betont, dass die Absicht, Unterhalt von Kindern Alleinerziehender zu sichern, nur als ein erster Schritt zu einer Verbesserung der familiengerechten Leistungen gesehen werden kann.²

In seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-Änderungsgesetz) im Jahr 2005 hat der Deutsche Verein (erneut) die alsbaldige Prüfung, ob das UVG als ein eigenständiges

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein ist Dr. Romy Ahner.

² NDV 1979, S. 65 ff.

Leistungsgesetz seinen Ursprungszweck noch erfüllt oder ob es verzichtbar geworden ist, angemahnt.³

Nach der Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf des Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetzes⁴ hat der Deutsche Verein zuletzt mit einem Diskussionspapier⁵ Reformbedarfe des UVG aufgezeigt. Hiermit sollte gleichzeitig ein weiterer Beitrag zur Diskussion um die ganzheitliche Betrachtung familien- bzw. familienmitgliederbezogener Transferleistungen geleistet werden.

Im Folgenden wird – auf Grundlage dieser letzten beiden Stellungnahmen – zunächst grundsätzlich zum Instrument des Unterhaltsvorschusses und sodann konkret zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz)⁶ Stellung genommen.

1 Zum Unterhaltsvorschuss

In der ursprünglichen Gesetzesbegründung zur Einführung des Unterhaltsvorschussgesetzes wurden Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz als eine vorübergehende Leistung betrachtet, die darauf ausgerichtet ist, kurzfristig finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn Unterhaltszahlungen planwidrig ausbleiben und für die alleinerziehenden Mütter und Väter aufgrund des geringen Alters des Kindes und des daraus resultierenden erhöhten Betreuungsbedarfes eine erschwerte Erziehungssituation vorliegt.

Die gesamtgesellschaftliche Situation hat sich jedoch seit der Einführung des UVG grundlegend geändert. Nach Einschätzungen der Praxis hat sich gezeigt, dass ein Teil der barunterhaltspflichtigen Eltern auch langfristig ihrer Pflicht zur Zahlung von Unterhalt

³ NDV 2005, S. 305 ff.

⁴ Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz) vom 11. Oktober 2011.

⁵ Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, S. 51 ff.

⁶ BT-Drs. 17/8802.

nicht nachkommt.⁷ Dadurch wird die ursprüngliche Idee einer vorübergehenden Leistung konterkariert.

Unterhaltsvorschuss kann armutsverhindernd wirken und den Bezug von Leistungen nach dem SGB II vermeiden. Der finanzielle Unterstützungsbedarf Alleinerziehender und ihrer Kinder und die Bedeutung des Unterhaltsvorschusses im bestehenden System von Unterstützungsleistungen sind weiterhin hoch. Für eine tatsächliche Verbesserung der Lebenssituation von Alleinerziehenden und ihren Kindern ist jedoch ein konsistentes Unterstützungssystem, besonders im Familien-, Sozial- und Steuerrecht, flankiert von entsprechenden Rahmenbedingungen, notwendig.

Daher spricht sich der Deutsche Verein auch vor dem Hintergrund der im Folgenden aufgeführten Reformbedarfe im UVG⁸ selbst und in seinem Vollzug für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts der Kinder- und Familienförderung aus.

1.1 Verhältnis von UVG zum SGB II und SGB XII

Der Bezug von Leistungen nach dem UVG schließt den Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder der Sozialhilfe (SGB XII) grundsätzlich nicht aus. Aufgrund der dem System sozialer Sicherung immanenten Nachrangigkeit sozialer Leistungen wird die Leistung nach dem UVG jedoch als Einkommen des Kindes angerechnet. Schon bei der Einführung des UVG wurde angenommen, dass ein Teil der Alleinerziehenden, die Leistungen nach dem UVG erhalten, auch auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sein würde.⁹ Dies ist auch gegenwärtig der Fall.

Bereits 2005 hat der Deutsche Verein daher darauf hingewiesen, dass das UVG durch seinen „doppelten Nachrang“ (in Bezug auf Unterhaltsansprüche und fürsorgerechtliche Leistungen) in der Konsequenz einen hohen bürokratischen Aufwand produziere,¹⁰ ohne dass sich dadurch letztlich die finanzielle Situation von Alleinerziehenden und damit des

⁷ Hier werden insbesondere verlässliche Daten zu Unterhaltszahlungen an Kinder sowie zu den Schnittstellen zwischen UVG- und SGB II-Bezug benötigt.

⁸ Vgl. insgesamt Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes, NDV 2012, S. 51 ff.

⁹ BT-Drs. 8/1952.

¹⁰ NDV 2005, S. 305 ff.

Kindes tatsächlich verbessere. Weiterhin müssen Alleinerziehende zur Geltendmachung der Leistungen unterschiedliche Stellen aufsuchen (in der Regel Jugendämter und Jobcenter/Sozialämter) und diesen gegenüber mitwirken. Den unterhaltspflichtigen Elternteil treffen entsprechende Auskunftspflichten. Dies führt teilweise zu Unverständnis bei den Alleinerziehenden und dem anderen Elternteil, welcher auch noch durch die unterschiedlichen, oft nur schwer nachvollziehbaren Berechnungsmethoden zum Unterhalt verstärkt wird. Hinzu kommt, dass beide Behörden die Aufgabe haben, in aufwendigen Verfahren die auf den jeweiligen Leistungsträger übergegangenen Unterhaltsansprüche geltend zu machen. Bereits 2005 hat der Deutsche Verein auf diese nicht befriedigende Synchronisation des Rückgriffs bzw. der Rückgriffe auf der Grundlage des § 7 UVG und der Vorschriften zum sozialhilferechtlichen Anspruchsübergang hingewiesen.¹¹

Der Deutsche Verein betont, dass der hohe bürokratische Aufwand, der mit dem Vollzug des UVG im Allgemeinen und bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII im Besonderen einhergeht, die Notwendigkeit, ein Gesamtkonzept für die Kinder- und Familienförderung zu entwickeln, unterstreicht. Bezogen auf die Realisierung eines derartigen Gesamtkonzepts steht der Deutsche Verein der Möglichkeit offen gegenüber, Anspruchsberechtigte, die gleichzeitig vollständig im Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII stehen, aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten herauszunehmen. Das begründet sich daraus, dass eine möglichst weit reichende Zusammenführung von ehe- und familienbezogenen Leistungen insbesondere dazu führen soll, Hilfebedürftigkeit von Kindern im Sinne der bestehenden fürsorgerechtlichen Leistungsgesetze auszuschließen. Dieses Ziel hat das UVG nicht. Das UVG ist für Fälle ausbleibenden Unterhalts des barunterhaltspflichtigen Elternteils auf die – ungeachtet einer Bedürftigkeit nach dem SGB II oder SGB XII – Unterstützung von Kindern gerichtet, die von dem anderen Elternteil allein erzogen werden. Für eine (isolierte) Aufgabe des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes reicht nach Einschätzung des Deutschen Vereins nicht aus, dass – wie stets und vom Bundesrechnungshof hinsichtlich des SGB II für das UVG angegeben – die Sicherstellung des Nachrangs verwaltungsaufwändig ist.

¹¹ Wie zuvor.

Eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Jugendamt wirkt sich hier (u.a. Umgangsberatung, Unterhaltsberatung, Beistandschaften) unterstützend aus. Für die weitere Verbesserung dieser Zusammenarbeit weist der Deutsche Verein darüber hinaus auf die Notwendigkeit hin, die Mitarbeiter/innen in den Jobcentern entsprechend zu schulen.

1.2 Harmonisierung mit dem BGB - Mindestunterhalt

Ursprünglich knüpfte die Leistung nach dem UVG am Mindestunterhalt nach der Regelbetragsverordnung an. Die Regelbetragsverordnung ist mit der Einführung des § 1612a BGB, der den Mindestunterhalt nach dem sächlichen Existenzminimum des Kindes (§ 32 Abs. 6 EStG) bestimmt, obsolet geworden. Die Leistungen nach dem UVG richten sich nunmehr direkt nach diesem Mindestunterhalt (§ 2 Abs. 1 UVG) und sollen das sächliche Existenzminimum abdecken. Allerdings wird davon – ausschließlich beim UVG – das volle Kindergeld (in Höhe des Betrages für das erste Kind) in Abzug gebracht. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindesgeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts.

Das Kindergeld dient vorrangig der Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums, das sowohl das sächliche Existenzminimum als auch den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf umfasst (§ 31 EStG). Aus der Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt (§ 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB) folgt daher der Grundsatz gleicher Teilhabe beider Eltern am Kindergeld. Da bei getrennt lebenden Elternteilen nach § 1612 BGB der Barunterhaltspflichtige allein das sächliche Existenzminimum sichern soll, wird deshalb das halbe Kindergeld (das der betreuende Elternteil direkt erhält) vom Unterhaltsbetrag in Abzug gebracht. Der Abzug des hälftigen Kindergeldes, das dem betreuenden Elternteil zusteht, der gerade nicht zur Deckung des sächlichen Existenzminimums verpflichtet ist, führt daher dazu, dass mit dem Unterhaltsvorschuss das sächliche Existenzminimum nicht gedeckt ist.

1.3 Altersgrenze

Seit dem 1. Januar 1993 wird Unterhaltsvorschuss gemäß den Voraussetzungen des § 1 UVG für ein Kind gezahlt, wenn es das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Vor

dieser Änderung des UVG lag die Altersgrenze bei sechs Jahren. In der ursprünglichen Gesetzesfassung war die Altersgrenze von sechs Jahren damit begründet worden, dass ein Kind bis zu diesem Alter einen erhöhten Betreuungsbedarf habe, mithin für die Alleinerziehenden eine erschwerte Erziehungssituation vorliege und die Alleinerziehenden sich zudem gerade in diesem Zeitraum in einer schwierigen finanziellen Lage befinden würden. Durch die Heraufsetzung der Altersgrenze auf zwölf Jahre im Jahr 1993 wurde anerkannt, dass das Kind bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres einen erhöhten Betreuungsbedarf habe. Zudem sollte auch den Kindern geholfen werden, deren Eltern erst nach dem sechsten Lebensjahr des Kindes durch Trennung oder Scheidung in eine erschwerte Erziehungssituation geraten.¹²

Eine derartige Argumentation überzeugt jedoch nicht. Nach Auffassung des Deutschen Vereins kann eine Scheidung oder Trennung der Eltern unabhängig von dem Alter des betroffenen Kindes zu einer schwierigen Erziehungssituation oder auch prekären finanziellen Lage für Kind und Alleinerziehende/n führen. Beides kann auch bei einem 15-, 16- oder 17-jährigen Jugendlichen eintreten, unter Umständen sogar gerade erst in diesem Alter. Bedenkt man zudem, dass der originäre Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil mindestens bis zu seiner Volljährigkeit besteht, ist jede Grenze, die unterhalb von 18 Jahren gezogen wird, sachlich nicht zu begründen und kann daher letztlich nicht befürwortet werden.

1.4 Bezugsdauer

Mit der Anhebung der Altersgrenze zum 1. Januar 1993 ist auch eine Erweiterung der Bezugsdauer einhergegangen. Ursprünglich war der Bezugszeitraum unter anderem aus fiskalischen Gründen auf 36 Monate beschränkt worden, da dieser Zeitraum als ausreichend erachtet wurde, sich auf die neue Situation einzustellen und die Unterhaltspflicht des anderen Elternteils zu klären. Die Anhebung der Bezugsdauer auf 72 Monate soll den Kindern helfen, die auch nach 36 Monaten keine ausreichenden oder regelmäßigen Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils erhalten.¹³ Gleichzeitig kann jedoch auch der ausgeweitete Bezugszeitraum keine Situationen verhindern, in denen

¹² BT-Drs. 557/91.

¹³ Wie zuvor.

nach Ablauf dieses Zeitraumes die Unterhaltszahlungen des Unterhaltspflichtigen an das Kind ausbleiben und in der Folge eine Verschärfung der finanziellen Situation des Kindes und des alleinerziehenden Elternteils eintritt.

1.5 Wiederheirat

Ein Anspruch auf Leistungen nach dem UVG besteht unabhängig von Altersgrenze und Bezugsdauer nicht bzw. nicht mehr, wenn die/der Alleinerziehende einen neuen Partner/eine neue Partnerin heiratet, da dann die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG („ledig“) wegfällt (sog. Stiefelternfall). Auch wenn diese Regelung mit der Verfassung im Einklang steht¹⁴, weist der Deutsche Verein darauf hin, dass durch eine Wiederheirat für das betroffene Kind kein Unterhaltsanspruch gegenüber dem Stiefelternanteil begründet wird. Sein Barunterhaltsanspruch gegenüber dem anderen Elternteil bleibt vielmehr bestehen. Auch kann aus Sicht des Deutschen Vereins nicht davon ausgegangen werden, dass sich die wirtschaftliche Situation allein durch Heirat verbessert.

1.6 Verbesserung des Rückgriffs

Sofern die öffentlichen Kassen Leistungen nach dem UVG zahlen, geht der Unterhaltsanspruch des Kindes gegen den Unterhaltsschuldner auf das Land über (vgl. § 7 UVG). 2010 lag die Rückholquote in den Bundesländern bundesweit durchschnittlich bei ca. 18 %.¹⁵ Allerdings liegen keine verlässlichen Daten vor, in wie vielen Fällen ein Rückgriff nicht stattfinden kann. Die bestehenden Auskunftspflicht- und Anzeigepflichten nach §§ 1 Abs. 3, 6 UVG, die den Unterhaltsvorschussstellen zur Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs zur Seite stehen, sind für eine erfolgreiche Ingressnahme des Unterhaltsschuldners jedoch oftmals unzureichend. Rückmeldungen aus der Praxis deuten zudem darauf hin, dass vielfach ein Rückgriff beim anderen Elternteil als Unterhaltsschuldner in einer Vielzahl von Fällen gar nicht möglich ist, da dieser oftmals selbst nicht leistungsfähig ist.

¹⁴ BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, 1 BvL 13/00.

¹⁵ BT-Drs. 17/7384.

Generell sind hinsichtlich des Rückgriffs gute Kenntnisse in den unterschiedlichen Rechtsgebieten unumgänglich. Zu beachten ist außerdem, dass es aufgrund einer hohen Arbeitsdichte und dem Vorrang der Leistungsgewährung vor der Geltendmachung des Unterhalts (-rückgriffs) zu Rückständen in der stringenten Verfolgung der Ansprüche kommt. Um der Gefahr des Forderungsverlusts aufgrund Verjährung oder Verwirkung entgegenzuwirken, unterstreicht der Deutsche Verein erneut, dass ein den Fallzahlen und der Komplexität der Rechtsmaterie entsprechend angemessener Personaleinsatz sowie eine zeitgemäße IT-Ausstattung der Kommunen für die erfolgreiche Inanspruchnahme der Unterhaltsschuldner entscheidend sind. Daher ist für eine Verbesserung des Rückgriffs sicherlich die qualitative und quantitative Personalaufstockung unerlässlich¹⁶, damit es aufgrund von Personalmangel nicht zu einer Verjährung oder Verwirkung bei einzelnen verfolgbaren Ansprüchen kommt.

Der Deutsche Verein spricht sich jedoch gegen eine Abgabe der Heranziehung an Inkassounternehmen aus, da dann eine Steuerung nicht mehr möglich ist und der Schuldner keinen Kontakt mehr zum Jugendamt hat. Ein Privatunternehmen kann konflikthafte Situationen unter den leiblichen, getrennt lebenden Eltern verschärfen. Dies ist weder im Sinne der Betroffenen noch des meist in diesen Situationen in seinem Wirkungskreis tätigen Jugendamt. Zudem muss gewährleistet sein, dass laufende Unterhaltszahlungen Vorrang vor dem Rückgriff haben.

Überlegungen zur Verbesserung der Rückgriffsquote müssten letztlich nicht gemacht werden, wenn der andere Elternteil Unterhalt zahlen würde und somit kein Unterhaltsvorschuss gezahlt werden müsste. Bei Kindern, die nur mit einem Elternteil zusammenleben, kann auf Antrag eine Beistandschaft gemäß §§ 1712 ff. BGB eingerichtet werden. Eine Aufgabe des Beistands ist es, den Unterhaltsanspruch des Kindes durchzusetzen (vgl. § 1712 Abs. 1 Nr. 2 BGB). In diesem Zusammenhang erachtet der Deutsche Verein den Kontakt zwischen Alleinerziehenden und Jugendamt als äußerst wichtig, damit ein großer Teil der Alleinerziehenden vom Gesetzesauftrag zu Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts nach §§ 17, 18 SGB VIII profitieren kann. Insofern ist auf eine personelle

¹⁶ So auch der Bundesrechnungshof in seiner Mitteilung an das BMFSFJ vom 14. Dezember 2010.

und fachliche gute Ausstattung auch der Beistandschaften hinzuwirken¹⁷, um die Alleinerziehenden umfassend in der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen unterstützen zu können.

Aus Sicht des Deutschen Vereins bestehen vor dem Hintergrund dieser Ausführungen daher deutliche Reform- und Verbesserungspotentiale im Bereich des UVG. Insbesondere ist in Bezug auf den Mindestunterhalt nach BGB und UVG eine Harmonisierung notwendig, da ansonsten die Situation der Betroffenen nicht verbessert würde. Zudem sind die Setzungen der Altersgrenze wie der Bezugsdauer und die Anspruchsvernichtung bei Wiederheirat bei Bestehenbleiben des Anspruchs des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil restriktiv und diskussionswürdig.

2 Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Mit dem vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz)¹⁸ soll den alleinerziehenden Elternteilen die Antragstellung vereinfacht und den zuständigen Stellen der Rückgriff auf den/die Unterhaltsschuldner/in – beispielsweise durch die Erweiterung der Beurkundungsbefugnis der Urkundspersonen im Jugendamt und durch Ausweitung der Auskunftsrechte – erleichtert werden. Ebenso ist vorgesehen, die rückwirkende Gewährung ersatzlos zu streichen und die bisherige Verwaltungspraxis der Anrechnung unterhaltsrelevanter Leistungen auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen.

Der Entwurf enthält damit einige wenige tatsächliche Änderungen, in überwiegender Weise jedoch Klarstellungen, Rechtsbereinigungen und redaktionelle Änderungen, so dass nur begrenzte Effekte zu erwarten sind. Die angestrebten Änderungen werden zur Entbürokratisierung beitragen, was aus Sicht der zuständigen Stellen zu begrüßen ist. Weder das Streichen rückwirkender Gewährung noch die Ausweitung des Begriffs Unterhaltszahlung würden jedoch zu einer Verbesserung der finanziellen Situation der

¹⁷ Vgl. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.: Berater, Unterstützer, Beistand, 2006.

¹⁸ BT-Drs. 17/8802.

anspruchsberechtigten Kinder führen. Vielmehr wird die Gefahr negativer Effekte für die alleinerziehenden Elternteile und die anspruchsberechtigten Kinder gesehen.

Der Deutsche Verein hält daher die vorgelegten Vorschläge zur Entbürokratisierung allenfalls für einen ersten Schritt, weil hierdurch nur begrenzte Effekte zu erwarten sind. Er gibt zu bedenken, dass diese Maßnahmen zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation der anspruchsberechtigten Kinder führen können.

Im Folgenden werden einzelne Punkte des Gesetzentwurfs aufgegriffen und aus Sicht des Deutschen Vereins bewertet.

2.1 Zu Nummer 1 (§ 2)

Mit der Änderung von § 2 Abs. 3 UVG soll klargestellt werden, dass alle Zahlungen des anderen Elternteils für den Mindest- und den regelmäßigen Mehrbedarf, die unmittelbar zum Nutzen des Kindes erfolgen, als Unterhaltszahlungen im Sinne des Gesetzes zu werten sind. Zudem soll klargestellt werden, dass diese finanziellen Unterhaltsleistungen des anderen Elternteils, unabhängig an wen sie geleistet werden, gleichbehandelt werden. Damit sollen zukünftig auch Beiträge des anderen Elternteils beispielsweise für die Betreuung des Kindes erfasst werden und der derzeit in der Praxis anzutreffende uneinheitliche Umgang mit der Anrechnung dieser Beiträge beendet werden.

Dem Ziel des Gesetzes, das UVG zu entbürokratisieren, wird damit nicht entsprochen. Durch die vorgesehene Anrechnung von Leistungen an Dritte auf die Unterhaltsleistung kann es vielmehr noch zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes bei der Erfassung dieser Zahlungen und insbesondere in Bezug auf den Rückgriff kommen. Der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP¹⁹, der die im Gesetzentwurf

¹⁹ Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz), Ausschussdrucksache 17(13)234.

der Bundesregierung vorgesehene Änderung des § 2 Abs. 3 UVG ablehnt, wird daher insoweit unterstützt.

2.2 Zu Nummer 2 (§ 3)

Mit den Klarstellungen in § 3 UVG-E soll zukünftig der Verbrauch des Leistungszeitraums einfach und nachvollziehbar berechnet werden können. Dies soll durch die zukünftige Vermeidung von komplizierten Berechnungen und verwaltungsaufwändigen Prüfungen, zu einer Entbürokratisierung des UVG beitragen. Auch hier handelt es sich zwar um eine Klarstellung für die zuständigen Stellen, die jedoch wiederum durch Verkürzung des Bezugszeitraums negative Auswirkungen auf die anspruchsberechtigten Kinder entfalten kann.

2.3 Zu Nummer 3 (§ 4)

Mit den beabsichtigten Änderungen des § 4 UVG soll die derzeit gültige Praxis, Unterhaltsvorschuss rückwirkend für einen Monat zu zahlen, sofern sich der alleinerziehende Elternteil um die Durchsetzung des Anspruchs bemüht hat, aufgehoben werden. Wenngleich sich dadurch der Antrags- und Prüfaufwand erheblich verringern würde, wird auch hier zu bedenken gegeben, dass diese Regelung zu Nachteilen bei den anspruchsberechtigten Kindern führen wird. Insoweit wird der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP²⁰, der die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Änderung des § 4 UVG ablehnt, begrüßt.

2.4 Weitere Anmerkungen

Mit § 6 Abs. 6 UVG-E soll den für die Durchführung zuständigen Stellen in weiteren Fällen der vom UVG vorgesehene Rückgriff ermöglicht werden. Diese Änderungen werden begrüßt, da mit der Einführung des automatisierten Datenabgleichs und Kontenabrufs auch im Bereich des Unterhaltsvorschusses die Möglichkeit gesehen wird, weitere Informationen für die erfolgreiche Geltendmachung des Regressanspruches zu gewinnen.

²⁰ Wie zuvor.

Auch ist der Änderung des § 12 UVG grundsätzlich nichts entgegen zu setzen. Hiernach soll die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2015 dem Bundestag Bericht erstatten, welche Auswirkungen die Einführung des § 6 Abs. 6 UVG hat und ob eine Weiterentwicklung der Vorschrift erforderlich ist. Vor dem Hintergrund der zum Teil unterschiedlichen Definitionen in den Datenmaterialien und der unzureichenden Datenlage zu Unterhaltszahlungen an Kinder sowie zu den Schnittstellen zwischen UVG- und SGB II-Bezug bedauert der Deutsche Verein, dass die sich an dieser Stelle eröffnende Möglichkeit zur Verbesserung der statistischen Grundlagen und der wissenschaftlichen Evaluation insgesamt nicht genutzt worden ist.

Die mit den Änderungen im SGB VIII verbundene Erweiterung der Beurkundungsbefugnis der Urkundspersonen im Jugendamt wird schließlich begrüßt, da dadurch die Geltendmachung und Durchsetzung der übergegangenen Ansprüche erleichtert wird.

3 Fazit

Der finanzielle Unterstützungsbedarf Alleinerziehender und ihrer Kinder und die Bedeutung des Unterhaltsvorschusses im bestehenden System von Unterstützungsleistungen sind weiterhin hoch. Es hat sich jedoch gezeigt, dass der Unterhaltsvorschuss seiner ursprünglichen Intention als vorübergehende Leistung nicht gerecht wird. Für eine tatsächliche Verbesserung der Lebenssituation von Alleinerziehenden und ihren Kindern ist ein konsistentes Unterstützungssystem, besonders im Familien-, Sozial- und Steuerrecht, flankiert von entsprechenden Rahmenbedingungen, notwendig.

Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf die aufgezeigten Reformbedarfe des UVG und den hohen bürokratischen Aufwand, der mit dem Vollzug des UVG im Allgemeinen und bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII im Besonderen einhergeht, spricht sich der Deutsche Verein für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts der Kinder- und Familienförderung aus. Er betont, dass die Möglichkeiten einer ganzheitlichen Betrachtung familien- bzw. familienmitgliederbezogener Transferleistungen auszuloten und umzusetzen sind. In diesem Sinne wird im Deutschen

Verein aktuell intensiv über Neuausrichtung bzw. Optimierung monetärer Maßnahmen für Familien und Kinder diskutiert.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung kann daher allenfalls als ein erster Schritt betrachtet werden. Zwar werden die angestrebten Änderungen – wenn auch begrenzt – zur Entbürokratisierung beitragen können. Allerdings wird die Gefahr der negativen Auswirkungen für Alleinerziehende und ihre Kinder gesehen. Die Chance, im Bereich des UVG bestehende Reformbedarfe in Angriff zu nehmen, ist damit nicht genutzt worden.