



**Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e. V. (VAMV)
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen
Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushalts-
rechtlicher Vorschriften
Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 18/11135) mit Stellung-
nahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Druck-
sache 18/11185)**

1. Einleitung

Mit Artikel 23 „Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes“ des vorliegenden Gesetzesentwurfs wird eine langjährige Forderung des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV) erfüllt: Der Wegfall der Bezugsdauerbeschränkung beim Unterhaltsvorschuss von längstens 72 Monaten. Der VAMV begrüßt, dass der Gesetzgeber künftig anerkennt, dass die besondere Belastungssituation Alleinerziehender nicht nur vorübergehend besteht, sondern gegebenenfalls über einen langen Zeitraum anhält.¹

Zugleich wird der Unterhaltsvorschuss in Zukunft auch Kinder zwischen 12 und 18 Jahren erreichen können, auch das eine langjährige Forderung des VAMV. Dieser Ausbau des Unterhaltsvorschusses ist aus Sicht des VAMV ein Meilenstein auf dem Weg zur Bekämpfung der Kinderarmut.

Allerdings haben Kinder ab 12 Jahren nach dem vorliegenden Gesetz nur einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, wenn sie keine Leistungen nach dem SGB II erhalten oder ihre betreuenden Elternteile über ein Erwerbseinkommen von mindestens 600 Euro brutto verfügen. Wenngleich der VAMV sehr erleichtert darüber ist, dass ein Kompromiss gefunden wurde, um die Reform vor dem Scheitern zu bewahren, ist diese Einschränkung doch eine Kröte, die die Alleinerziehenden und ihre Kinder schlucken müssen. Zudem bleibt der Handlungsbedarf bei der lediglich hälftigen statt vollständigen Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss bestehen.

2. Einschränkung der Bezugsberechtigung für Kinder über zwölf Jahre (§ 1 Abs. 1 a E-UVG)

Durch die Einschränkung der Bezugsberechtigung wird die Systematik des Unterhaltsvorschussrechts, die im ursprünglichen Gesetzesentwurf der Regierung gewahrt war, nun durchbrochen. Die Unterhaltsvorschussleistung beruht darauf, dass der zahlungspflichtige Elternteil nicht zahlt. Deshalb ist es bislang ein Wesensmerkmal dieser Leistung, dass die

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 18/11135) S.179

Einkommenssituation des betreuenden Elternteils nicht geprüft wird und keine Rolle für die Bewilligung des Anspruchs spielt. Dies spiegelt den Grundsatz der Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt wider.

Dieses Wesensmerkmal und dieser Grundsatz werden – um die Kosten der Reform in Grenzen zu halten – durch den vorliegenden Gesetzesentwurf durchbrochen, indem künftig die Einkommenssituation des überzwölfjährigen Kindes und dessen betreuenden Elternteils nach der neuen Nr.1 §1 Abs.1a E-UVG und der neuen Nr.2 §1 Abs.1a E-UVG geprüft wird, um festzustellen, ob das Kind Anspruch auf Unterhaltsvorschuss hat.

Dadurch, dass ein Teil der Kinder von Alleinerziehenden weiterhin keinen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss erhält und das abhängig davon, wie die Einkommenssituation des alleinerziehenden Elternteils aussieht, wird die ideelle Wirkung, die eine Reform ohne die Durchbrechung der Systematik in der Gesellschaft entfalten könnte, geschwächt.

Im Bewusstsein der Öffentlichkeit sind Alleinerziehende die Bedürftigen, obgleich der Staat mit der Leistung Unterhaltsvorschuss für die säumigen barunterhaltspflichtigen Eltern, in den meisten Fällen Väter, einspringt. So titelten Zeitungen in den vergangenen Monaten beispielsweise: „Mehr Unterstützung vom Staat für Alleinerziehende“². Wären die Zusammenhänge im öffentlichen Bewusstsein präsenter, hätte es geheißen: „Steuerzahler zahlen länger für barunterhaltspflichtige Eltern.“ Das würde den moralischen Druck der Gesellschaft weg von den Alleinerziehenden, die ihrer Pflicht auf Betreuung nachkommen, auf die barunterhaltspflichtigen Eltern lenken, die ihrer Pflicht zur Zahlung nicht nachkommen.

Für alle Kinder über Zwölf, die mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf keinen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss erhalten und damit vollständig auf Leistungen nach dem SGB II verwiesen werden, entfällt die spezialisierte und erfahrene Unterstützung durch die Unterhaltsvorschusskassen dabei, den ausgebliebenen Unterhalt bei den leistungsfähigen Unterhaltsschuldnern zurückzuholen. Der VAMV bedauert, dass faktisch der Vorrang des Unterhaltsvorschusses vor dem SGB II an dieser Stelle entfällt. Für Alleinerziehende und ihre Kinder macht es einen Unterschied, ob sie Unterhaltsvorschuss beziehen, mit dem ihnen die Gesellschaft zur Seite tritt um nicht gezahlten Kindesunterhalt zu kompensieren, oder ob sie lediglich „Hartz-IV“ beziehen, das mit einem Stigma verbunden ist – auch wenn sie unterm Strich die gleiche Geldsumme zur Verfügung haben. Die Verantwortung des barunterhaltspflichtigen Elternteils wird dadurch sowohl im Bewusstsein der Öffentlichkeit als auch im Bewusstsein der Alleinerziehenden, ihrer Kinder und nicht zuletzt im Bewusstsein der barunterhaltspflichtigen Elternteile selbst, unsichtbar.

3. Keine Notwendigkeit eines Negativbescheids (Begründung zu § 1 E-UVG)

Überzwölfjährige Kinder haben laut Nr. 1 des § 1 a E-UVG Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, wenn sie keine Leistungen nach dem SGB II beziehen. Der VAMV versteht den Gesetzesentwurf so, dass Alleinerziehende, die weder für sich selbst noch für ihre überzwölfjährigen Kinder Leistungen nach dem SGB II beziehen, für einen Antrag auf Unterhaltsvorschuss keinen Negativbescheid des Jobcenters benötigen. Alles andere wäre aus Sicht des VAMV überflüssige Bürokratie, denn dann müssten Alleinerziehende, die bislang keine Berührung mit dem Jobcenter hatten, dieses aufsuchen, um Unterhaltsvorschuss beziehen zu können. Der VAMV hält es für empfehlenswert, in der Gesetzesbegründung ausdrücklich festzuhalten, dass ein Negativbescheid nicht erforderlich ist und nicht verlangt werden kann.

² Berliner Morgenpost: Mehr Unterstützung vom Staat für Alleinerziehende 17.11.2016

4. Dynamisierung der Pauschale für ausbildungsbedingten Aufwand (§ 2 Abs.4 E-UVG)

Von der Unterhaltsvorschussleistung werden Einkünfte des Kindes abgezogen. Die Höhe der Einkünfte von Kindern, die in einem Ausbildungsverhältnis stehen, mindert sich nach § 2 Abs.4 E-UVG u.a. um eine Pauschale von 100 Euro für ausbildungsbedingten Aufwand. Der VAMV ist der Ansicht, dass diese Pauschale dynamisiert werden sollte, damit sie nicht in absehbarer Zeit zu niedrig angesetzt sein wird.

5. Ergänzung der Auskunftspflicht um zumutbare Anstrengungen des Barunterhaltspflichtigen (§ 6 Abs.1 E-UVG)

Zukünftig muss sich die Unterhaltsvorschussstelle vom barunterhaltspflichtigen Elternteil darlegen lassen, dass er nicht nur alle Mittel zur Erfüllung des Unterhalts einsetzt, sondern auch alle zumutbaren Anstrengungen unternimmt, um (mehr) Arbeitseinkommen zu erzielen. Weist der barunterhaltspflichtige Elternteil ausreichende Bemühungen nicht nach, hat die Unterhaltsvorschusskasse ein fiktives Einkommen anzusetzen und den Unterhaltsanspruch – sobald später Einkommen erzielt wird – nachträglich durchzusetzen.³ Diese Ergänzung der Auskunftspflicht ist aus Sicht des VAMV im Interesse erfolgreicher Rückgriffe, zur Aufklärung des Barunterhaltspflichtigen und Verdeutlichung seiner unterhaltsrechtlichen Pflichten sehr zu begrüßen. Die Information, dass und in welcher Höhe fiktiver Unterhalt angesetzt wurde, sollte immer an die Alleinerziehenden und die Beistandschaft weitergegeben werden, um eine daran anschließende Geltendmachung weitergehender Unterhaltsforderungen für das Kind zu erleichtern.

6. Nichtverfolgung des übergegangenen Anspruchs bei barunterhaltspflichtigem Elternteil im SGB II-Bezug (§ 7a E-UVG)

Der neue § 7 a E-UVG soll offenbar nur die Vollstreckung des übergegangenen Anspruchs vom Kind auf das Land betreffen. In der zugehörigen Gesetzesbegründung wird aber ausgeführt, dass „mangels Leistungsfähigkeit kein Unterhaltsanspruch des Kindes bestehe“ und dass trotz Anspruchsübergangs auf das Land der Anspruch „nicht geltend gemacht“ werde.⁴ Allein die Tatsache, dass ein Barunterhaltsschuldner Leistungen nach dem SGB II bezieht, sagt unterhaltsrechtlich aber noch nichts darüber aus, ob das Kind einen Unterhaltsanspruch hat. Die Erwerbsobliegenheiten des Barunterhaltsverpflichteten richten sich nach unterhaltsrechtlichen und nicht nach sozialrechtlichen Maßstäben. Dass der Barunterhaltsverpflichtete den Grundsätzen des Forderns und Förderns im SGB II unterliegt, entspricht nicht vollständig den unterhaltsrechtlichen Erwerbsobliegenheiten. Bei einem Unterhaltsanspruch, der zum aktuellen Zeitpunkt nicht beigetrieben werden kann, kann die Vollstreckung zu einem späteren Zeitpunkt Erfolg haben.

§ 7 a E-UVG erweckt, insbesondere im Zusammenspiel mit der Gesetzesbegründung, den Eindruck, dass ohne Ansehen der Gründe für den Leistungsbezug nach SGB II pauschal auf eine Leistungsunfähigkeit des Barunterhaltsschuldners abgestellt werden kann und die Unterhaltsvorschusskasse Schuldner im SGB II-Bezug künftig aus ihrer Verantwortung entlässt,

³ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 18/11135) S.179

⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 18/11135) S.180

ohne näher zu prüfen, ob sie tatsächlich leistungsfähig im unterhaltsrechtlichen Sinne sind oder nicht.

Aus Sicht des VAMV ist dies ein falsches Signal sowohl in Richtung des Barunterhaltsschuldners als auch in Richtung der Beistandschaften, der unterhaltsberechtigten Kinder und der betreuenden Elternteile. Diese neue Regelung des § 7 a E-UVG sollte nach Ansicht des VAMV deshalb keinesfalls Gesetz werden. Sie macht die begrüßenswerte Ergänzung der Auskunftspflicht in § 6 E-UVG, die zu einer konsequenteren Verfolgung beitragen soll – zumindest dem Eindruck nach – in Teilen wieder zunichte.

7. Verkürzung des Evaluationszeitraums (§ 12 E-UVG)

Der Evaluationszeitraum ist nach Ansicht des VAMV mit einem Jahr viel zu kurz bemessen. Eine erhoffte Wirkung der Reform ist es, dass die Zahl der Alleinerziehenden im SGB II sinken wird, insbesondere in der Zielgruppe der Alleinerziehenden mit Kindern über Zwölf, die durch eine geringfügige Erhöhung ihres Einkommens unabhängig von Grundsicherungsleistungen werden können. Solche Veränderungen sind jedoch multikausal bedingt und erfordern neben der Änderung des Unterhaltsvorschussrechts auch eine Rahmung durch Arbeitsmarkt- und Vereinbarkeitspolitik. Zur Veränderung ihrer Einkommenssituation benötigen Alleinerziehenden nicht nur Informationen über die von ihnen zu schließende Bedarfslücke, sondern auch faktische Veränderungen wie bessere Verdienstmöglichkeiten für Frauen, die Rückkehrmöglichkeit aus Teilzeit, vereinbarkeitsfreundliche Arbeitsverhältnisse und auch Zeit, um die Veränderungen in die Wege zu leiten. Das alles wird nicht in einem Jahr geschehen. Der VAMV hält es deshalb entschieden für nötig, den Evaluationszeitraum mindestens auf die ursprünglich geplanten drei, besser noch auf fünf Jahre festzusetzen, um seriöse Rückschlüsse auf die Wirkungen der Reform ziehen zu können. Zugleich regt er an, dabei auch die als notwendig angekündigten getätigten Investitionen zum Ausbau der Unterhaltsvorschusskassen, die Einstellung neuen Personals und die Anmietung neuer Räumlichkeiten zu erfassen und zu den Veränderungen in Beziehung zu setzen. Nicht zuletzt hängt die Rückgriffquote und damit die Unterstützung Alleinerziehender und ihrer Kinder bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit von Barunterhaltsschuldern von der personellen Ausstattung und Qualifizierung der Unterhaltsvorschussstellen ab. Auch wäre es zielführend, in einem solchen Bericht einmal hochzurechnen, welche Auswirkungen es auf die Armutsrisikoquote von Einelternfamilien haben würde, wenn das Kindergeld nur noch hälftig auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet würde.

8. Fazit

Aus Sicht des VAMV ist die vorliegende Reform des Unterhaltsvorschusses ein großer Schritt in die richtige Richtung und wird von daher entschieden begrüßt. Zu bemängeln bleibt die aus fiskalischen Gründen vorgenommene Durchbrechung der Systematik des Unterhaltsvorschussrechts, indem bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung für unterhaltsberechtigte Kinder über Zwölf auf die Einkommenssituation des betreuenden Elternteils abgestellt wird, obwohl dieser seiner Betreuungspflicht nachkommt. Der Bruch dieses Prinzips lenkt den Blick weg von der Verantwortung des barunterhaltspflichtigen Elternteils und schwächt damit den Prozess eines gesellschaftlichen Umdenkens.

Anstatt die mit dem vollständigen Ausbau des Unterhaltsvorschusses verbundenen Kosten zu scheuen, hätte sich der VAMV gewünscht, dass Bund und Länder die Reform im ursprünglich geplanten Umfang und zum geplanten Zeitpunkt ab 1.1.2017 umsetzen und ge-

meinsam weitere Finanzmittel nicht nur in den Ausbau der Unterhaltsvorschusskassen, sondern auch in den personellen und qualitativen Ausbau der Beistandschaften investieren, damit aus der von den Unterhaltsvorschusskassen festgestellten Leistungsfähigkeit mithilfe qualifizierter Beistandschaften regelmäßig Unterhaltstitel werden können.

Den Evaluationszeitraum von einem Jahr hält der VAMV für entschieden zu kurz.

Zudem unterstreicht der VAMV den Handlungsbedarf bei der Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss: Die vollständige Anrechnung ist systematisch falsch, die Harmonisierung hin zu einer lediglich hälftigen Anrechnung parallel zum Unterhalt bleibt als Reformbedarf im Unterhaltschussrecht bestehen.

*Berlin, 02.03.2017
Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V.*

www.vamv.de