

Dortmund, 2. März 2017

Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2017, Thema: Unterhaltsvorschuss (Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, BT-Drucksache 18/11135, sowie Unterrichtung durch die Bundesregierung Drucksache 18/11185)

Ich danke für die Gelegenheit zur Stellungnahme und beziehe meine Ausführungen auf Art. 23 des Gesetzentwurfs und die im Bundesrat beschlossene Änderung (geplanter § 1 Abs. 1a Unterhaltsvorschussgesetz).

1. Ausbau der Unterhaltsvorschussleistung

Die geplante Streichung der Höchstbezugsdauer des Unterhaltsvorschusses von derzeit 72 Monaten (§ 3 UhVschG) und die Anhebung der in § 1 Abs. 1 Nr. 1 UhVschG genannten Altersgrenze auf 18 Jahre ist uneingeschränkt zu begrüßen. Eine Ursache für die prekäre Einkommenssituation vieler Alleinerziehender ist, dass der Kindesunterhalt nicht oder nicht in ausreichender Höhe gezahlt wird.¹ Dafür kann es verschiedene Gründe geben (der andere Elternteil ist verstorben, unbekannt, nicht leistungsfähig oder entzieht sich der Unterhaltspflicht). Zur Unterstützung von Alleinerziehenden in diesen Situationen existiert mit dem Unterhaltsvorschussgesetz bereits seit dem Jahr 1980 eine Sozialleistung. Das Gesetz hat den Zweck, alleinerziehende Elternteile in finanzieller Hinsicht durch die Unterhaltsvorschussleistung bei Schwierigkeiten bei ausfallendem Kindesunterhalt zu unterstützen (BT-Drs. 8/1952, S. 6). Insgesamt zeigen die verfügbaren Daten zum Unterhaltsvorschuss, dass dieser im Moment das Risiko langfristig ausfallenden Kindesunterhalts noch nicht ausreichend kompensiert. Die Anspruchsvoraussetzungen sind zu

¹ Zusammenfassende Darstellung empirischer Erkenntnisse zum Thema: Maria Wersig (2016), Alleinerziehende besser unterstützen. Reformbedarf beim Unterhaltsvorschussgesetz, Gutachten im Auftrag der Familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung.

restriktiv, um mehr als eine zeitweise Unterstützung zu bieten. Im Jahr 2014 endete für mehr als ein Drittel der beendeten Leistungsbezüge von Unterhaltsvorschuss der Leistungsbezug nicht deshalb, weil der barunterhaltspflichtige Elternteil die Zahlungen aufnahm, sondern weil das Kind entweder das zwölfte Lebensjahr vollendet oder die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten ausgeschöpft hatte. Die Aufhebung der genannten Beschränkungen von Höchstbezugsdauer und Altersgrenze ist deshalb sinnvoll, um auch Kinder zu unterstützen, die längerfristig keinen Unterhalt erhalten oder die älter sind als zwölf Jahre.

2. Implizite Bedürftigkeitsprüfung ab 12 Jahre (geplanter § 1 Abs. 1 a UhVschG)

Für die Umsetzung der unter Überschrift 1 genannten wichtigen und begrüßenswerten Ziele wurde ein Kompromiss geschlossen, der den Leistungsbezug für Kinder ab dem vollendeten zwölften Lebensjahr an weitere Voraussetzungen knüpft. Voraussetzung für den Leistungsbezug ist dann, dass sie nicht auf Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) angewiesen sind oder dass der alleinerziehende Elternteil im SGB II-Bezug mindestens 600 Euro brutto (nicht bereinigt nach den Grundsätzen des SGB II) verdient. Diese Neuregelung enthält eine implizite Bedürftigkeitsprüfung und führt so zu einem Systembruch im Unterhaltsvorschussgesetz, sie steht auch nicht im Einklang mit den Wertungen des Familienrechts.

Das Einkommen des alleinerziehenden Elternteils, bei dem das Kind lebt, ist für den Bezug des Unterhaltsvorschusses derzeit unerheblich. Das ist systematisch sinnvoll, denn auch beim familienrechtlichen Kindesunterhalt spielt im gesetzlichen Regelfall das Einkommen des betreuenden Elternteils für den Barunterhalt keine Rolle, weil das BGB in § 1606 Abs. 3 S. 2 den Grundsatz aufstellt, dass der betreuende Elternteil eines minderjährigen unverheirateten Kindes seine Unterhaltspflicht in der Regel bereits durch die Pflege und Erziehung des Kindes erfüllt.² Normativer Anspruch und Realität klaffen an dieser Stelle allerdings häufig auseinander, weil in etwa zwei Drittel aller Fälle der Kindesunterhalt nicht einmal das kindliche Existenzminimum abdeckt, der alleinerziehende Elternteil also weit mehr leistet als „nur“ Betreuung.

An dem grundsätzlichen Konsens, dass der Unterhaltsvorschuss gerade keine bedürftigkeitsgeprüfte Leistung ist, sollte festgehalten werden. Im Gestrüpp der Sozialleistungen für Familien wird die Frage, wie Alleinerziehende dabei unterstützt werden können, dauerhaft und ggf. mit Hilfe des Unterhaltsvorschusses, Kindergeldes und anderer

² Vgl. Scheiwe/Wersig 2011, S. 21 ff.

familienpolitischen Leistungen aus dem Leistungsbezug des SGB II zu kommen, mit der geplanten Änderung jedenfalls nicht beantwortet.

3. Rückkehr zur hälftigen Kindergeldanrechnung

Die volle Kindergeldanrechnung, wie sie das Unterhaltsvorschussrecht seit dem Jahr 2008 vornimmt, ist problematisch. Es handelt sich beim Unterhaltsvorschuss um eine staatliche Leistung, die im Regressweg vom Barunterhaltspflichtigen wieder eingefordert werden kann. Deshalb wurde vor der Reform im Jahr 2008 wie im Kindesunterhaltsrecht nur das hälftige Kindergeld von der Höhe der Unterhaltsvorschussleistung abgezogen, diese Regelung war konsequent systematisch dem Kindesunterhaltsrecht nachgebildet.³ Seit 1.1.2008 gilt im Unterhaltsvorschussgesetz die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss. Es wird also auch der hälftige Kindergeldanteil des betreuenden Elternteils abgezogen. Dies ist im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Kindesunterhaltsrechts betrachtet eine widersprüchliche Regelung. Es kann rechtssystematisch nicht begründet werden, warum der betreuende Elternteil im Unterhaltsvorschuss die ihm zustehende Hälfte des Kindergeldes einsetzen muss, obwohl dieser die Betreuung leistet und es bei regulärer Kindesunterhaltszahlung durch den anderen Elternteil nicht müsste. Jede weitere Kindergelderhöhung kommt bei Alleinerziehenden im Unterhaltsvorschussbezug nicht an. Die volle Kindergeldanrechnung sollte deshalb schnellstmöglich rückgängig gemacht werden. Im Jahr 2017 würde sich damit die Unterhaltsvorschussleistung auf 246 Euro für Kinder bis zu sechs Jahren und 297 Euro für Kinder zwischen sechs und (unter) zwölf Jahren erhöhen.

³ Das Kindergeld wird grundsätzlich an den Elternteil ausgezahlt, bei dem das Kind lebt. Eine Auszahlung des Kindergeldes an die Eltern jeweils zur Hälfte ist nicht möglich. Stattdessen wird im Kindesunterhaltsrecht bei der Festsetzung der Höhe des Barunterhalts für das Kind das halbe Kindergeld, das dem Barunterhaltspflichtigen zusteht, abgezogen, denn es mindert den Barbedarf des Kindes. Die andere Hälfte des Kindergeldes, die dem betreuenden Elternteil zusteht, verbleibt bei diesem, da dieser Elternteil seine Unterhaltungspflicht durch Betreuung erfüllt.