



Familienbund der Katholiken Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin

Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages vom 6. März 2017 zum Thema
„Unterhaltsvorschuss“**

Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften (BT-Drucksache 18/11135)

I. Einleitung

Alleinerziehende sind zu Recht in den besonderen Fokus der Familienpolitik gerückt. Eine moderne Familienpolitik muss alle Familien und Familienmodelle im Blick haben und zugleich besondere Leistungen und Belastungen angemessen berücksichtigen. Das Armutsrisiko von Alleinerziehenden ist hoch. Dazu trägt bei, dass mindestens ein Drittel¹ (nach vielen Erhebungen sogar die Hälfte²) der Alleinerziehenden den ihnen zustehenden Unterhalt nicht oder nicht vollständig erhält. In diesen Fällen ist der Unterhaltsvorschuss eine wichtige familienpolitische Leistung. 92 Prozent der Bezieher/innen des Unterhaltsvorschusses erklären, dass diese Leistung für ihre Familie „sehr wichtig“ sei.³

Da der Haushaltsausschuss ausdrücklich um eine kurze Stellungnahme gebeten hat, beschränkt sich die folgende Bewertung des Gesetzentwurfs auf die für den Familienbund zentralen Punkte bei der Reform des Unterhaltsvorschusses.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs (BT-Drucksache 18/11135)

Der Familienbund begrüßt nachdrücklich den geplanten Ausbau des Unterhaltsvorschusses. Alleinerziehende werden zielgenau dort unterstützt, wo sie durch fehlende Unterhaltsleistungen spezifisch belastet sind. Dass der Unterhaltsvorschuss zukünftig länger als 72 Monate und über das 12. Lebensjahr des Kindes hinaus gezahlt werden soll, ist eine überfällige Änderung. Denn die derzeit noch geltende Alters- und 72-Monatsgrenze lässt sich nicht in der Sache, sondern nur durch haushaltspolitische Erwägungen begründen. Der in Art. 3 Abs. 1 GG festgelegte allgemeine Gleichheitssatz spricht dafür, alle Kinder gleich zu behandeln, die keinen Unterhalt erhalten. An die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung sind strenge Anforderungen zu stellen, wenn – wie bei der Altersgrenze – verschiedene Personengruppen und nicht nur verschiede-

¹ BMF, BMFSFJ, Gesamtevaluation (2014), S. 53, Nr. 110.

² Vgl. z.B. Lenze, Alleinerziehende unter Druck (2014), S. 11: „Nur die Hälfte der Kinder erhielt den Unterhalt in voller Höhe. 26 Prozent erhielten ihn teilweise und 24 Prozent gar nicht (EVS 2008, Allensbach-Umfrage 2008).“

³ BMF, BMFSFJ, Gesamtevaluation (2014), S. 53, Nr. 110.

ne Sachverhalte ungleich behandelt werden.⁴ Ein strenger Prüfungsmaßstab gilt zudem, wenn das Differenzierungskriterium nicht durch eine Veränderung des Verhaltens beeinflusst werden kann.⁵ Die Abschaffung der im Unterhaltsvorschussrecht geltenden willkürlichen Beschränkungen sind die zentralen und unbedingt beizubehaltenden Punkte des Regierungsentwurfs.

Leider ist der Regierungsentwurf durch den Ende Januar 2017 zwischen Bund, Ländern und Kommunen erzielten Kompromiss verschlechtert worden. Die Einkommensgrenze von 600 Euro brutto, unterhalb derer Alleinerziehende mit Kindern ab zwölf Jahren keinen Unterhaltsvorschuss erhalten, sondern auf die Grundsicherung verwiesen werden sollen, trübt den Gesamteindruck eines insgesamt sehr positiven Gesetzgebungsverfahrens. Der Regierungsentwurf ist in seiner kompromisslosen Abschaffung der willkürlichen Beschränkungen und in der konsequenten Gleichbehandlung aller Alleinerziehendenhaushalte ein Meilenstein: Mit wenigen Federstrichen (die entsprechende Stelle im Regierungsentwurf ist nicht einmal eine halbe Seite lang⁶) wird der Unterhaltsvorschuss zu einer in vorbildlicher Weise einfachen familienpolitischen Leistung für alle Alleinerziehenden: Nach der Konzeption der Bundesregierung ist der Unterhaltsvorschuss im Wesentlichen nur noch an die eine Voraussetzung geknüpft, dass Unterhalt nicht oder nicht regelmäßig gezahlt wird. In der Fassung, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme vorschlägt und die den derzeitigen politischen Kompromiss abbildet⁷, wird zwar die 72-Monatsgrenze abgeschafft, die Altersgrenze aber insofern nicht vollständig beseitigt, als der Bezug von Unterhaltsvorschuss ab der Vollendung des zwölften Lebensjahres des Kindes daran geknüpft wird, ob der/die Alleinerziehende mindestens 600 Euro brutto im Monat verdient (absolute Grenze) oder beim Kind durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss Hilfebedürftigkeit vermieden werden kann (individuelle Grenze). Diese neuen Differenzierungen schaffen neue Ungleichbehandlungen und sind aus Sicht des Familienbundes nicht überzeugend. Der Familienbund befürwortet eine einfach zu verstehende, einfach zu beantragende, einfach zu bewilli-

⁴ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 6. Auflage, Art. 3, Rn. 19 m.w.N.

⁵ Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 6. Auflage, Art. 3, Rn. 19 m.w.N.

⁶ Vgl. BT-Drucksache 18/11135, S. 51, Art. 23.

⁷ Vgl. BT-Drucksache 18/11135, S. 173 ff., Art. 23.

gende und (aufgrund der einfachen Gesetzeslage und des unproblematischen Verwaltungsverfahrens) schnell verfügbare Leistung für alle Alleinerziehenden.

Der Familienbund spricht sich klar gegen die vollständige oder partielle Aufhebung der Schnittstelle zwischen SGB II und Unterhaltsvorschuss aus, die diese wichtige Ersatzleistung jedenfalls längerfristig schwächen würde. Eine Leistung, die einkommensschwächeren Alleinerziehenden versagt wird und vielen Alleinerziehenden nicht zugutekommt, verliert an Legitimität. Das Aufgehen des Unterhaltsvorschusses in der Grundsicherung verdeckt zudem, dass es sich beim Unterhaltsvorschuss primär um eine familienpolitische Ersatzleistung für fehlenden Unterhalt und nur faktisch häufig um eine sozialpolitische Leistung zur Existenzsicherung handelt. Zudem macht es für die Betroffenen – auch psychologisch – einen großen Unterschied, ob sie Geld als Unterhaltsvorschuss- oder als SGB-II-Leistung beziehen. Der Gang zum Jugendamt fällt vielen leichter als der Gang zum Jobcenter. Außerdem kann es bei Alleinerziehenden eine große motivierende Wirkung entfalten, wenn die Unterhaltsvorschussleistung den Betrag erkennbar reduziert, der notwendig ist, um die Grundsicherung zu verlassen und finanziell auf eigenen Beinen zu stehen. Entsprechend demotivierend ist es, wenn aufgrund des Wegfalls des Unterhaltsvorschusses das Verlassen der Grundsicherung scheinbar in aussichtslose Ferne rückt.

Auch in der Fassung des Bundesrates kann der Gesetzentwurf aber noch als deutlich positiv bewertet werden, da auch hier viele Alleinerziehende von Leistungsverbesserungen profitieren und sich die neu geschaffenen Differenzierungen wenigstens finanziell nicht zum Nachteil der Alleinerziehenden auswirken: Denn bei parallelem Bezug von Unterhaltsvorschuss und SGB-II-Leistungen würde der Unterhaltsvorschuss auf die Grundsicherung angerechnet. Der Familienbund sieht die vorgeschlagenen Änderungen daher als praktikablen Kompromiss, der zwar die Euphorie dämpft, aber immerhin den für die Alleinerziehenden wichtigen Erfolg des Gesetzgebungsverfahrens sicherstellt.

Die den Alleinerziehenden zugesagten Änderungen sollten nun zügig in Kraft treten. Es ist bedauerlich, dass der Ausbau des Unterhaltsvorschlusses nicht bereits zum 1. Januar 2017 (rückwirkend) in Kraft treten soll, nachdem sich der Bund und die Länder bereits im Oktober 2016 auf die Grundsätze der Reform geeinigt und den Alleinerziehenden diesen Termin zugesagt hatten. Umso wichtiger ist, dass die Änderungen spätestens zum 1. Juli 2017⁸ in Kraft treten.

Neben der Abschaffung der Alters- und 72-Monatsgrenze hält der Familienbund beim Unterhaltsvorschuss eine weitere Reform für dringend. Die volle Kindergeldanrechnung beim Unterhaltsvorschuss gem. § 2 Abs. 2 S. 1 UVG ist rechtssystematisch nicht überzeugend, da der Unterhaltsvorschuss an die Stelle des Kindesunterhalts des nicht betreuenden Elternteils tritt, beim dem das Kindergeld nur hälftig angerechnet wird.⁹ Warum die Ersatzleistung für nicht gezahlten Unterhalt bei der Anrechnung des Kindergeldes anders behandelt wird als der Unterhalt selbst, erschließt sich nicht. Die volle Anrechnung des Kindergeldes wurde auch erst 2008 eingeführt.¹⁰ Zur vorher bestehenden hälftigen Anrechnung sollte man zurückkehren. Das Kindergeld ist eine wichtige Anerkennung der Erziehungsleistung. Umfragen belegen immer wieder die hohe Akzeptanz, die das Kindergeld bei den Familien genießt. Alleinerziehende im Unterhaltsvorschussbezug sollten nicht durch unangemessene Anrechnungsregelungen vom Kindergeld faktisch ausgeschlossen werden. Auch hier sollte man nicht differenzieren: Vom Kindergeld sollten alle Familien profitieren. Würde man das Kindergeld nur noch hälftig auf den Unterhaltsvorschuss anrechnen, hätten Alleinerziehende, die keinen Unterhalt bekommen, monatlich deutlich mehr Geld zur Verfügung, was zur Bekämpfung von Kinderarmut auch notwendig und angemessen wäre.

Berlin, 3. März 2017

Familienbund der Katholiken

Ansprechpartner: Matthias Dantlgraber, Ass. iur.

⁸ Vgl. Stellungnahme des Bundesrats, BT-Drucksache 18/11135, S. 173 ff., Art. 25 Abs. 2.

⁹ So auch Lenze, *Alleinerziehende unter Druck* (2014), S. 12, 47.

¹⁰ Vgl. Lenze, *Alleinerziehende unter Druck* (2014), S. 45.