

Berlin, im Oktober 2011
Stellungnahme Nr. 61 /11
abrufbar unter www.anwaltverein.de

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins

durch den Ausschuss Sozialrecht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz)

Mitglieder des Ausschusses:

RA Prof. Dr. Hermann Plagemann, Frankfurt am Main (Vorsitzender)

RAin Dr. Astrid von Einem, Brühl

RAin Donata Gräfin von Kageneck, München

RA Michael Klatt, Oldenburg (Berichterstatter)

RA Ronald Richter, Hamburg

RAin Constanze Würfel, Leipzig

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung:

RAin Heidemarie Haack-Schmahl

Verteiler:

- Bundesministerium der Justiz
- Landesjustizverwaltungen
- Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
- Ausschuss für Gesundheit im Deutschen Bundestag
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Arbeitsgruppe Recht
- Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion die Linke im Deutschen Bundestag
- Vorstand und Geschäftsführung des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des Deutschen Anwaltvereins
- Vorsitzender des FORUMs Junge Anwaltschaft
- Deutscher Richterbund
- Deutscher Steuerberaterverband
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Bundesnotarkammer
- Steuerberaterverband
- ver.di, Bundesverwaltung, Fachbereich Bund und Länder, Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte
- Redaktion NJW
- Redaktion ASR
- Redaktion Die Sozialgerichtsbarkeit
- Redaktion NSZ

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 68.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Stellungnahme:

I.

Mit dem Referentenentwurf wird das Ziel verfolgt, die Unterhaltsleistung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu entbürokratisieren und Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung zu treffen. Unter dieser Prämisse sind die Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes zu bewerten.

II.

Die unter Ziffer 1a) vorgenommene Anknüpfung der Unterhaltsleistung an den Mindestunterhalt ersetzt die bisherige Übergangsregelung. Bedenken hiergegen bestehen nicht, denn damit passt sich das Gesetz den tatsächlichen Verhältnissen an.

Die in Ziffer 1b) aufgenommene Klarstellung nimmt die Hinweise des Bundesverwaltungsgerichts und anderer Gerichte auf. Bei dieser Klarstellung geht es im Wesentlichen um Unterhaltszahlungen an Dritte, die dem Kind aber zugute kommen, z. B. Beiträge für Kindertagesstätten, Kindergärten und vergleichbare Aufwendungen. Gegen diese Klarstellungen bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Solche Unterhaltszahlungen an Dritte sind grundsätzlich aber nur dann vom Unterhaltsschuldner zu erwarten, wenn eine Leistungsfähigkeit vorliegt, die über die Zahlung des Mindestunterhaltes hinaus geht. Mit der Zahlung des Mindestunterhaltes findet aber das Unterhaltsvorschussgesetz keine Anwendung mehr. Eine Entlastung kann deshalb auch kaum erwartet werden, die Regelung ist aber grundsätzlich der ergangenen Rechtsprechung geschuldet.

III.

Die in Ziffer 2a) vorgesehene Klarstellung zur Dauer der Unterhaltsleistung ist abzulehnen. Soweit der Leistungszeitraum auch als verbraucht gilt, wenn die Unterhaltsleistung später rückabgewickelt wird, stellt dies eine zusätzliche Sanktion für den allein erziehenden Elternteil dar, die sachlich nicht gerechtfertigt ist, denn dies widerspricht schon dem Wortlaut. Weshalb dem allein erziehenden Elternteil dann der Leistungszeitraum gekürzt werden darf, ist weder mit Gründen der Entbürokratisierung noch mit dem Sinn und Zweck des Unterhaltsvorschussgesetzes vereinbar.

Eine Rückabwicklung findet z. B. dann statt, wenn der Unterhaltspflichtige nichterziehende Elternteil rückwirkend für den Leistungszeitraum zu Unterhaltszahlungen herangezogen werden kann. Die Unterhaltszahlungen werden dann grundsätzlich erst mit Abschluss eines gerichtlichen Unterhaltsverfahrens, gegebenenfalls sogar erst nach der zweiten Instanz, tatsächlich geleistet. Der allein erziehende Elternteil hat dabei lediglich die ihm vom Gesetzgeber übertragene Möglichkeit der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen ausgeübt. Wenn aber nunmehr rückwirkend der Leistungszeitraum anteilig oder ganz mit der vorgenommenen Rückabwicklung genommen wird, wird dem allein erziehenden Elternteil nicht nur seines Anspruchs auf Unterhaltsvorschussleistungen für die Zukunft genommen, sondern es ist vielmehr zu erwarten, dass die persönliche Motivation zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen eher geringer wird, als gefördert wird.

Soweit es um den Verbrauch des Leistungszeitraums geht, werden in nicht nennenswertem Umfang gerichtliche Verfahren geführt. Die Neuregelung bedeutet für den Bürger lediglich, dass er ausgehend von einem Leistungszeitraum von 72 Monaten zurückgerechnet für die Monate keine Unterhaltsvorschussleistungen erhält. Soweit also die Rückabwicklung dazu führt, dass der Leistungszeitraum entsprechend gekürzt wird, wird der Bürger nur das Notwendigste veranlassen, mit der Unterhaltsvorschusskasse diese Aspekte zu klären. Für die Bürgerinnen und Bürger wird sich sehr schnell das Bild abzeichnen, dass mit jedem rückabgewickelten Monat der Leistungszeitraum verkürzt wird. Wenn dann aber kein Anspruch mehr besteht, wird er auch im Rahmen notwendiger Mitwirkungshandlungen nur bedingt mitwirken. Dies lässt eher vermuten, dass der Aufwand der Verwaltung steigt und nicht, wie beabsichtigt, zu einer Entbürokratisierung führt.

Soweit die Überzahlung trotz unverzüglicher Mitteilung über Veränderungen in den Verhältnissen erfolgt ist, scheidet nach der Neufassung des § 3 mit der Regelung in Satz 2 ein Verbrauch dann aus, wenn die Änderungen in den Verhältnissen unverzüglich mitgeteilt wurden. Hier ist zu befürchten, dass zu Lasten der Anspruchsberechtigten ein Maßstab an die Unverzüglichkeit gesetzt wird, der im Ergebnis dann doch zu einem Verbrauch führen wird. Diese Regelung ist zu unklar. Der Entwurf lässt völlig offen, in welchem Umfang Änderungen in den Verhältnissen mit welchen Unterlagen nachzuweisen sind. Eine Vereinbarung über Unterhaltszahlungen oder sogar die Titulierung von Unterhaltsansprüchen führt nicht zwangsläufig dazu, dass Unterhalt auch tatsächlich gezahlt wurde. Muss der Anspruchsberechtigte seinen Kontostand täglich prüfen, ob die Unterhaltszahlung eingegangen ist, was ist denn mit den Fällen, in denen neben dem laufenden Unterhalt Teilbeträge auf Unterhaltsrückstände erfolgen und die Teilbeträge nur unregelmäßig fließen? Der Anspruchsberechtigte hat auf diese Vorgänge keinen Einfluss, muss gleichwohl unverzüglich handeln. Dies führt zu einer unangemessenen und einseitigen Belastung des Anspruchsberechtigten und ist von daher abzulehnen.

IV.

Auch der unter Ziffer 3 geplante Änderung ist aus ähnlich gelagerten Überlegungen heraus zu begegnen. Der Leistungszeitraum wird mit dem Regelungsentwurf nicht gekürzt, führt aber faktisch dazu, dass im Zeitpunkt der Antragstellung zunächst einmal ein Zahlmonat entfällt. In der Praxis ist aber gerade dieser Zeitraum für die betroffenen Anspruchsteller eine schwierige wirtschaftliche Situation, in der sie auf alle Sozialleistungsansprüche regelmäßig angewiesen sind. Das Auskunftsverfahren gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil wird grundsätzlich zuerst eingeleitet. Wenn dann nach Ablauf gesetzter Fristen die Leistungsfähigkeit des Unterhaltspflichtigen nicht schnell ermittelt werden kann, folgt in der Regel die Antragstellung bei der Unterhaltsvorschusskasse. Mit der bisherigen Regelung ist dann zumindest auch der Monat von den zu gewährenden Leistungen erfasst worden, in dem zunächst einmal das Auskunftsverfahren aufgenommen wurde. Dies entfällt nunmehr. Soweit sich der Gesamtleistungszeitraum zwar nicht dadurch verkürzt, bedeutet dies aber trotzdem, dass für diejenigen, die den gesamten Leistungszeitraum gar nicht beanspruchen, dass zu Beginn der Leistungszeit zunächst einmal eine Kürzung erfolgt.

V.

Ziffer 4c) des Entwurfs berechtigt den Sozialleistungsträger weitreichende Auskünfte einzuholen. Viele Fragen der vollständigen Auskunftserteilung werden mit der geschaffenen Neuregelung nicht gelöst. Das gerichtliche Auskunftsverfahren mit Belegvorlage hat sich in der Praxis bewährt. Es hat dem Unterhaltspflichtigen auch die Möglichkeit gegeben, bereitwillig Auskünfte zu erteilen. Nicht selten werden Arbeitsverhältnisse im Verhältnis Arbeitgeber/Arbeitnehmer belastet, wenn von dritter Stelle Auskünfte abgerufen werden. Im bisherigen Auskunftsverfahren konnte über das Gericht der Arbeitgeber einbezogen werden, aber nur für den Fall, dass der Unterhaltspflichtige seiner Auskunftspflichtung nicht in ausreichendem Maße nachkam. Die gerichtliche Kontrolle hat sich hier bewährt. Gleiches gilt für

die Möglichkeit, beim Bundeszentralamt für Steuern und bei Kreditinstituten Auskünfte nunmehr ersuchen zu können.

VI.

In Ziffer 7 des Referentenentwurfs ist dem Land die Möglichkeit nunmehr eingeräumt, den Unterhalt in dynamischer Form geltend machen zu können. Zugegebenermaßen werden dadurch gerichtliche Verfahren zur Anpassung des Titels vermieden, andererseits sind damit aber Titel für die Zukunft geschaffen, die regelmäßig auch nur mit einem gerichtlichen Abänderungsverfahren außer Kraft gesetzt werden können. Ein Forderungsübergang erfolgt nur in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen. Soweit es also um Ansprüche darüber hinaus geht, ist das gerichtliche Verfahren zur Anpassung des Titels notwendig. Dann existieren aber möglicherweise zwei Titel bzw. der vom Land ausgestellte Titel bedarf einer weiteren Abänderung durch ein zusätzliches Verfahren, was mit entsprechendem Mehraufwand verbunden ist. Es ist nicht zu erwarten, dass damit der Aufwand der Unterhaltsvorschusskasse verringert wird, auch wird damit weder eine zusätzliche Rechtssicherheit für die Zukunft geschaffen. Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge, schwankende Einkünfte und Veränderungen in der Anzahl unterhaltspflichtiger Kinder führen regelmäßig zu Abänderungen vorhandener Unterhaltstitel. Soweit also nunmehr der Unterhalt in dynamischer Form titulierte wird, findet faktisch eine Erweiterung im Titel statt, was auch die Notwendigkeit erhöhen wird, Abänderungen vorzunehmen. Dies führt unwillkürlich zur Mehrbelastung aller Beteiligten.