



**Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV)
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und
anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz)
(Gesetzesentwurf der Bundesregierung - Drucksache 844/11 -)**

I. Vorbemerkung

Der Unterhaltsvorschuss ist ein wichtiges familienpolitisches Instrument, das armutsverhindernd wirken kann. Nach dem aktuellen Unterhaltsvorschussgesetz hat ein Kind unter zwölf Jahren, dessen Eltern getrennt leben und das von seinem unterhaltsverpflichteten Elternteil nicht oder nicht regelmäßig Unterhalt (mindestens in der Höhe der Unterhaltsvorschussleistung) erhält, Anspruch auf eine monatliche staatliche Zahlung der Unterhaltsvorschussstelle. Der Unterhaltsvorschuss beträgt derzeit für ein Kind unter 6 Jahren 133 Euro und für ein Kind unter zwölf Jahren 180 Euro. Die Unterhaltsvorschussstelle kann sich die geleisteten Unterhaltsvorschussbeträge von dem unterhaltsverpflichteten Elternteil zurückholen, sofern dieser leistungsfähig ist.

Damit gibt der Unterhaltsvorschuss den aus strukturellen Gründen besonders armutsgefährdeten Kindern von Alleinerziehenden¹ zielgerichtet wirksame finanzielle Unterstützung, in einer Situation, die eindeutiger nicht sein könnte: Der ihnen zustehende Unterhalt wird nicht gezahlt, damit fehlt das Geld, um den Lebensunterhalt dieser Kinder zu bestreiten. Anstatt dass zwei Elternteile für den Unterhalt des Kindes aufkommen, muss der alleinerziehende Elternteil nicht nur für die Betreuung und Erziehung des Kindes sorgen, sondern auch für den ausfallenden Barunterhalt. Nur weil die betreuenden Elternteile, zu 90 Prozent Mütter², die für ihre Kinder sorgen, den Anspruch für ihre Kinder geltend machen (müssen), ist es nicht ihr eigener Anspruch. Dem Grunde nach ist der Unterhaltsvorschuss eine Vorschussleistung für die Unterhaltspflichtigen, die ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen. Würde er zunächst an die unterhaltspflichtigen Elternteile ausgezahlt und sodann wieder bei ihnen eingezogen und an das Kind überwiesen (was in der Praxis natürlich Unsinn wäre), würde seine Funktion als Ersatzleistung für den geschuldeten Unterhalt deutlicher. Der Unterhaltsvorschuss ist eine Leistung für die Kinder.

¹ Statistisches Bundesamt: Wie leben Kinder in Deutschland? Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 3. August 2011 in Berlin, S.22 : Kinder von Alleinerziehenden sind wesentlich häufiger von Armut betroffen als Kinder, die in Haushalten mit mehr Erwachsenen leben: So lag im Jahr 2008 der Anteil armutsgefährdeter Personen in Haushalten von Alleinerziehenden bei 37,5% (2007: 35,9%) und damit fast dreimal so hoch wie bei Personen in Haushalten mit Kindern insgesamt (2008: 13,0%; 2007: 13,1%).

² 90% der Alleinerziehenden sind Frauen, Statistisches Bundesamt 2009

Der Unterhaltsvorschuss ist also ein Instrument, das - verhältnismäßig unbürokratisch - eine Leistung zielgenau an die Stelle bringt, wo sie gebraucht wird.

Eine so sinnvolle familienpolitische Leistung sollte nach Auffassung des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) gestärkt und nicht geschwächt werden. Dies insbesondere unter dem Aspekt, dass eine Schwächung kontraproduktiv zu anderen politischen Bemühungen wäre, der Armut von Kindern wirksam zu begegnen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht dem Ziel der Stärkung des Unterhaltsvorschusses nur durch die erweiterten Auskunftsrechte, die einen verbesserten Rückgriff ermöglichen sollen. Im Übrigen erweisen sich die mit dem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen „Klarstellungen“ und „Entbürokratisierungen“ als im Wesentlichen nachteilig für die Kinder von Alleinerziehenden und ihre betreuenden Elternteile.

II. Zu den einzelnen Punkten des Entwurfes nimmt der VAMV wie folgt Stellung

Artikel 1 Nr.1 b) aa) und bb) Anrechnung von Leistungen an Dritte (Änderung von § 2 Abs. 3 UVG)

Unterhaltszahlungen des unterhaltsverpflichteten Elternteils werden auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet. Die Änderung sieht vor, den Begriff „Unterhaltszahlungen“ so zu ergänzen, dass künftig auch Leistungen, die der Unterhaltsverpflichtete nicht direkt an den betreuenden Elternteil zahlt, sondern an Dritte, wie beispielsweise Kindergarten, Musikschule oder Sportverein, auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet werden. Begründet wird dies damit, dass die Rechtsprechung darauf hingewiesen habe, dass aus dem bisherigen Wortlaut nicht hervorgehe, ob solche Leistungen an Dritte angerechnet werden können. Die Klarstellung des Entwurfs solle dazu dienen, die bisherige Unterhaltsvorschusspraxis zum Gesetz zu machen. Allerdings ist genau diese Praxis, die auch Zahlungen an Dritte als Unterhaltsleistung im Sinne des UVG ansieht und also beispielsweise bei Zahlungen des Unterhaltsverpflichteten an Kindergärten den Unterhaltsvorschuss entsprechend kürzt, durch die Rechtsprechung überprüft und für nicht rechtens befunden worden. Mit der vorgesehenen „Klarstellung“ soll also eine Auslegung zum Gesetz werden, die das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich abgelehnt hat.

Die in der Begründung des vorliegenden Gesetzesentwurfs zitierte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Februar 2005³ hatte nach Einschätzung des VAMV keinerlei Probleme damit, den Begriff „Unterhaltszahlungen“ auszufüllen. Es hat im Gegenteil sehr überzeugend dargelegt, warum es bei der Formulierung „Unterhaltszahlungen“ bleiben sollte: Weil sich ansonsten die Unterhaltsvorschussbehörden mit der Aufklärung befassen müssten, was unter den Begriff „Leistungen zur Deckung des Unterhaltsbedarfs an Dritte“ zu verstehen ist und wann eine Leistung dem Kind „zu Gute kommt“. Hinzu käme, was durch die Begründung des Gesetzesentwurfs neu eingeführt wird, nämlich die Prüfung, was im Einzelfall unter „vergleichbaren Aufwendungen für die Betreuung des Kindes“ zu verstehen sein soll.

³ Aktenzeichen 5 C 17/04, zitiert auf Seite 11 der Drucksache 844/11

Das Bundesverwaltungsgericht führt aus: „Mit der Anrechnung allein von "Unterhaltszahlungen", die nach Zeitpunkt und Höhe eindeutig und einfach nachzuvollziehen sind, wird sichergestellt, dass die typisierten öffentlich-rechtlichen Unterhaltsleistungen bewilligt werden können, ohne die Unterhaltsvorschussbehörden mit der Aufklärung sonstiger unterhaltsrechtlich etwa beachtlicher Leistungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils an die Berechtigten oder Dritte und die Bestimmung von deren Bedeutung für den Kindesunterhalt zu belasten.“⁴

Der Grund für die „Klarstellung“ ist also nicht, dass hier eine eindeutige Gesetzeslage geschaffen werden soll, denn die gibt es bereits. Hinter der Änderung ist vielmehr das Misstrauen zu vermuten, die Alleinerziehenden würden mit den unterhaltsverpflichteten Elternteilen gemeinsame Sache machen und in freundlichem Einvernehmen (auch wenn sie ansonsten um alles andere streiten) den Staat gemeinsam hintergehen, indem die Abmachung lautet: Sie kassiert den Lebensunterhalt für das Kind von der Unterhaltsvorschussstelle und er zahlt die Kita.

Es ist nicht auszuschließen, dass es Einzelfälle gibt, in denen das zutrifft. Denn wo es Leistungen gibt, gibt es theoretisch auch immer die Möglichkeit des Missbrauchs. Das UVG nimmt dabei keine Sonderstellung ein.

Der VAMV billigt Missbrauch selbstverständlich nicht, weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass Einzelfälle nicht dazu führen dürfen, dass Alleinerziehende unter einen Generalverdacht gestellt werden. Stattdessen sollte alles unternommen werden, um die Alleinerziehenden bei der Geltendmachung der Unterhaltsansprüche für ihre Kinder zu unterstützen.

Die in der Begründung aufgenommene beispielhafte Aufzählung von Leistungen an Dritte, die ungeachtet ihrer Qualifikation als Bestandteile des Mindestunterhalts oder des Mehrbedarfs als anrechenbar gelten sollen, kann nie abschließend sein und eröffnet das Problemfeld, dass die Unterhaltsvorschussstelle beurteilen muss, welche Leistungen dem Kind zu Gute kommen. Folglich müsste der alleinerziehende Elternteil, der mit der Beurteilung durch die Unterhaltsvorschussstelle nicht einverstanden ist, das Gericht anrufen. Das wäre nicht nötig, wenn es einfach bei der Formulierung „Unterhaltszahlungen“ bliebe. Über bei ihm direkt eingehende Unterhaltszahlungen kann der betreuende Elternteil auch einfach und verlässlich Auskunft geben. Gibt es aber Anhaltspunkte dafür, dass der unterhaltsverpflichtete Elternteil Mittel hat, um Mehrbedarfskosten aus eigenem Antrieb zu decken, so kann er als leistungsfähig angesehen werden und der Mindestunterhalt sollte sofort vollstreckt werden. Dies entlastet die Unterhaltsvorschusskassen ebenso.

Der VAMV sieht noch einen anderen Aspekt der Neuregelung sehr kritisch: Durch eine Anrechnung der Zahlungen des Unterhaltsverpflichteten an Dritte würde dem Unterhaltsverpflichteten ein gewisser Einfluss auf die Verwendung des Unterhaltsbedarfs eingeräumt, der sachlich nicht zu rechtfertigen ist und in die Dispositionsbefugnis des alleinerziehenden Elternteils eingreift. Damit würde der Elternteil, der seinen Unterhaltspflichten nicht nachkommt gegenüber einem unterhaltspflichtigen Elternteil, der dem betreuenden Elternteil den Barunterhalt zur eigenverantwortlichen Verfügung überlässt, wie dies nach § 1612 BGB regelmä-

⁴ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. Februar 2005 - 5 C 17/04 – Randziffer 17

Big vorgesehen ist, faktisch mit mehr Einflussmöglichkeiten auf die Lebensumstände seines Kindes ausgestattet. Das kann vom Gesetzgeber nicht gewollt sein.

Nicht zuletzt weist der VAMV nachdrücklich darauf hin, dass mit Blick auf Verbindlichkeit und Verlässlichkeit ein wesentlicher Unterschied zwischen Barunterhaltsleistungen an den betreuenden Elternteil und Leistungen an Dritte besteht, auch wenn diese regelmäßig erfolgen. Im Sinne der Alleinerziehenden und ihrer Kinder sieht es der VAMV als unerlässlich an, dass der Gesetzgeber auch im Unterhaltsvorschussrecht nicht hinter den Anspruch auf Barunterhalt und einen titulierten Anspruch zurücktritt. Der Mindestunterhalt muss durch direkte Zahlungen gesichert sein.

Auch die in der Begründung⁵ unterstellte Schlussfolgerung, dass eine Leistung des Elternteils an Dritte als „vom betreuenden Elternteil zumindest gebilligt“ anzusehen sei, sieht der VAMV kritisch. Mit der neuen Regelung sendet der Gesetzgeber ein falsches Signal an die unterhaltspflichtigen Elternteile: Er lädt sie durch die Anerkennung ihrer Zahlungen an Dritte geradezu dazu ein, in die Entscheidungs- und Handlungsfreiheit des betreuenden Elternteils einzugreifen und beschwört damit Streitpunkte im Umgangs- und Sorgerecht herauf.

Beispiel: Ein unterhaltspflichtiger Vater⁶ zahlt keinen Unterhalt für das Kind an die Mutter. Die Mutter hat das alleinige Sorgerecht. Im Rahmen der Umgangskontakte hat der Vater das siebenjährige Kind immer dienstags und samstags für einen Nachmittag bei sich. Ohne das Wissen oder die Zustimmung der Mutter meldet er das Kind bei einem Fußballverein an. Das Kind findet das Fußballspielen okay, freut sich an der Begeisterung des Vaters an seinen neuen Fertigkeiten und erzählt der Mutter davon. Sie erfährt (womöglich erst im nächsten Kalendermonat, wenn der Eintritt an einem Monatsende erfolgte - zu der sich daraus ergebenden Rückzahlungsproblematik vergleiche weiter unten), dass der Vater das Kind dienstags zum Training bringt und samstags mit ihm zu den Punktspielen geht. Er hat die Aufnahmegebühr von 25 Euro bezahlt und leistet auch den monatlichen Beitrag von 10 Euro direkt an den Verein. Er hat dem Kind ebenfalls eine Ausrüstung gekauft: Fußballschuhe, Hose und Trikot. Abgesehen von der Frage, ob der Vater die Anmeldung beim Fußballverein und der Besuch von Training und Spielen (im Rahmen seines Umgangsrechts?) ohne Zustimmung der Mutter durchführen durfte, ist die Frage, wie sich die Mutter nun verhalten sollte: Soll sie das Kind beim Fußballverein abmelden, um deutlich zu machen, dass sie diese Aktivität nicht „billigt“? Kann sie dem Vater verbieten, mit dem Kind zum Training zu gehen? Soll sie die Zahlung des Vaters an den Sportverein der Unterhaltsvorschussstelle melden? Ist die Anschaffung des Trikots und der Schuhe ebenfalls eine Deckung des Unterhaltsbedarfs, die den Betrag des Unterhaltsvorschusses mindert? Oder ist es ein Geschenk des Vaters an das Kind? Oder sind es Umgangskosten? Oder sind nur das Trikot und die Hose Unterhaltsbedarf, weil das Kind sie auch zum Schulsport anziehen könnte – wenn sie denn ihren Weg gewaschen und zur rechten Zeit in den Haushalt der Mutter finden würden? Wenn die Mutter dem Kind Schienbeinschoner und Stutzen kauft, weil sie sich um seine Gesundheit sorgt, „billigt“ sie dann das Fußballspielen?

⁵ Bundesrat Drucksache 844/11 S.12

⁶ Das Beispiel könnte ebenso mit geschlechtervertauschten Rollen gebildet werden, in der Praxis sind jedoch zu 90% die betreuenden Elternteile weiblich

Im Ergebnis würde wohl jede Mutter im Interesse ihres Kindes die Dinge laufen lassen, dem Kind die Schienbeinschoner kaufen und es zum Training bringen, wenn der Vater krank ist. Sie würde sich im Interesse des Kindes hüten, durch eine Abmeldung beim Sportverein Stress in die funktionierende Umgangsbeziehung zu bringen. Sie müsste nach dem neuen Gesetzesentwurf aber alle Ausgaben des Vaters im Auge behalten (Erhöhung des Vereinsbeitrags – wie bekommt sie das mit?) und der Unterhaltsvorschussstelle vorsichtshalber zur Kenntnis bringen. Sie müsste mit einer Kürzung des Unterhaltsvorschusses um mindestens 10 Euro monatlich wirtschaften. Und sie würde sich zu Recht fragen, warum ein Vater, der seinen Unterhaltspflichten nicht nachkommt, einen größeren Einfluss auf die Aktivitäten seines Kindes eingeräumt bekommt als ein Vater, der seinen gesetzlichen Unterhaltspflichten so nachkommt, wie es unterhaltsrechtlich vorgesehen ist: Nämlich durch regelmäßige Geldzahlungen an die betreuende Mutter. Und was soll sie tun, wenn der Vater ein Klavier erbt und als Nächstes das Kind beim Klavierunterricht anmeldet (monatliche Kosten: 80 Euro)? Denn dann hat sie nur noch 90 Euro Unterhaltsvorschuss für die Existenzsicherung des Kindes zur freien Verfügung.

Der VAMV spricht sich deshalb dafür aus, dass es nur möglich sein soll, den Unterhaltsvorschuss um Unterhaltszahlungen zu kürzen, die direkt an den betreuenden Elternteil geflossen sind. Die neue Regelung ist keine „Klarstellung“, sie bringt vielmehr sowohl für die Verwaltung als auch für die Alleinerziehenden neue Auslegungsschwierigkeiten. Da die Alleinerziehenden verpflichtet sind, anrechenbare Unterhaltszahlungen zu melden und dies bei Zahlungen an Dritte schon allein faktisch schwierig wird, steht zu befürchten, dass dies zu einer verstärkten Rückzahlungsproblematik nach § 5 UVG führen wird (s.u.).

Artikel 1 Nr.2: Verbrauch der Bezugsdauer bei Rückzahlungen (Änderung von § 3 UVG)

Der Unterhaltsvorschuss wird längstens für 72 Monate, also 6 Jahre gezahlt. Die Änderung sieht vor, dass sich diese Bezugsdauer immer an der Auszahlung der Leistung bemisst. Auch wenn diese von der Unterhaltsvorschussstelle zurückgefordert und von den Alleinerziehenden auch tatsächlich zurückgezahlt wurde, soll sich die Bezugsdauer um die ohne Rechtsgrund ausgezahlten Zeiträume verringern. Die Gesetzesbegründung stellt darauf ab, dass der bisherige Wortlaut verschiedene Auslegungen des Begriffs „bezahlt“ zulässt und deswegen eine Klarstellung notwendig sei. Durch die Änderung könne der Verbrauch des Leistungszeitraums einfach und für die Alleinerziehenden nachvollziehbar berechnet werden, da komplizierte Berechnung über infolge der Rückzahlung wiedereröffnete Leistungszeiträume unterbleiben könnten. Diese Klarstellung entspreche auch dem Sinn und Zweck der Unterhaltsleistung nach dem UVG.⁷

Dies hat das Bundesverwaltungsgericht, dem genau diese Verwaltungspraxis mehrfach zur Überprüfung vorgelegt wurde, ganz anders gesehen. Das Bundesverwaltungsgericht⁸ hat zwar, wie in der Begründung ausgeführt, festgestellt, dass der Wortlaut „gezahlt“ verschiedene Auslegungen zulässt. Es hat sich jedoch ausdrücklich gegen die Auslegungsmöglichkeit entschieden, die der vorliegende Gesetzesentwurf nun zum Gesetz machen will. Das

⁷ Bundesrat Drucksache 844/11 S.13

⁸ BVerwG Urteil vom 05. Juli 2007 – 5 C 40.06 – Randziffer 10

Bundesverwaltungsgericht führt aus „Durch die Rückabwicklung (...) bringt der bei bewirkter Rückzahlung auch wirtschaftlich wieder entlastete Träger der Unterhaltsleistung selbst zum Ausdruck, dass mangels Leistungsvoraussetzungen rechtlich der Unterstützungseffekt für den allein erziehenden Elternteil nicht hat bewirkt werden können. Dann ist es aber auch nicht mehr gerechtfertigt, die entsprechenden Zeiträume in die Berechnung der Leistungshöchstdauer des § 3 UVG einzubeziehen und den Kindern die Leistungen in Höhe der rückabgewickelten Zahlungen bei erneutem Vorliegen der Bewilligungsvoraussetzungen vorzuhalten.“⁹

Dieser Argumentation schließt sich der VAMV an. Die Frage, ob eine rückerstattete Leistung den Bezugszeitraum verkürzen kann, muss im Sinne der leistungsberechtigten Kinder verneint werden, da ihnen die Leistung wieder weggenommen wurde und deshalb die vom UVG beabsichtigte Unterstützung der Kinder von Alleinerziehenden nicht verwirklicht werden konnte.

Nun will der Entwurf aber auch nicht alle, die die Leistung zurückzahlen müssen, mit einer entsprechenden Verkürzung der Bezugsdauer bestrafen. Nur wer „Änderungen in seinen Verhältnissen“ nicht „unverzüglich mitgeteilt“ hat, muss mit der Verkürzung der Bezugsdauer leben. Das ist trotz allem unnötig hart. Zwar leuchtet grundsätzlich ein: Wer Leistungen bezieht, muss auch seine Anzeigepflichten erfüllen. Auf eine belastende Lebenssituation (Betreuung von Kindern, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, emotional belastende Trennung- und Konfliktsituationen) kann da wenig Rücksicht genommen werden. Wer das nicht tut, muss die zu Unrecht erhaltenen Leistungen zurückzahlen (wie bisher auch) und kann mit einem Bußgeld nach § 10 Abs.2 UVG bestraft werden (wie bisher auch). Neu ist, dass er zusätzlich durch die mit dem Gesetzesentwurf eingeführte „Klarstellung“ automatisch sanktioniert wird, indem der Bezugszeitraum von 72 Monaten um die Zeiten gekürzt wird, in denen die Leistung unrechtmäßig bezogen wurde.

Man sollte zwar meinen, dass die Aussicht auf Rückzahlung (das kann die Vorschussstelle in der Praxis durch Verrechnung mit den laufenden Ansprüchen umsetzen) und die Verhängung eines Bußgeldes bereits abschreckend genug wirkt. Aber: Der Gesetzesentwurf setzt noch eins drauf. Mit „Entbürokratisierung“ hat das wenig zu tun, das ist eine Sanktionierung.¹⁰ Der VAMV möchte an dieser Stelle daran erinnern: Die Adressaten dieser Regelung sind nicht die unterhaltsverpflichteten Elternteile, die ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, sondern die Kinder von Alleinerziehenden, deren alleinerziehende Elternteile eine Änderung in den Verhältnissen, die zum Bezug der Unterhaltsvorschussleistung berechtigen, nicht unverzüglich angezeigt haben.

Der Teufel steckt hier im Detail: Das UVG definiert die Rechtmäßigkeit der Leistung sehr streng: Eine Rückzahlungspflicht entsteht bereits dann, wenn die Voraussetzungen für den Anspruch nicht an jedem einzelnen Tag des Bezugsmonats vorgelegen haben. Das bedeutet, dass sämtliche Voraussetzungen, von denen die individuelle Höhe der Unterhaltsleistung abhängen kann (aus unregelmäßigen Zahlungen werden regelmäßige, dauerndes Ge-

⁹ BVerwG Urteil vom 26. Januar 2011 – 5 C 19.10 – Randziffer 12

¹⁰ Diese Sanktion wurde bereits im Verfahren vor dem Bundessozialgericht vom Vertreter der Bundesinteressen ausdrücklich angekündigt, für den Fall, dass die Revision scheitern sollte. Dieser Fall ist eingetreten. Vgl. BVerwG Urteil vom 26. Januar 2011 – 5 C 19.10 – Randziffer 9

trenntleben wird durch einen Versöhnungsversuch unterbrochen, der wieder scheitert etc.) im jeweiligen Kalendermonat, für den Unterhaltsvorschuss gezahlt worden ist, täglich vorgelegen haben müssen. Ist dies nicht der Fall, entsteht die Ersatzpflicht.¹¹ Darunter fiel künftig beispielsweise auch die nicht unverzügliche Angabe von Leistungen des unterhaltsverpflichteten Elternteils an Dritte, beispielsweise nach der Begründung des vorliegenden Entwurfs¹² Zahlungen an einen Sportverein, die als vom betreuenden Elternteil „zumindest gebilligt“ angesehen werden.

Die nächste Frage ist, welcher Maßstab an das Kriterium der Unverzüglichkeit angelegt wird. In welchem Umfang müssen Änderungen in den Verhältnissen mit welchen Unterlagen dokumentiert werden? Wie ist in Fällen vorzugehen, in denen eine Vereinbarung über Unterhaltszahlungen abgeschlossen, jedoch trotzdem nicht gezahlt wird? Muss der Kontostand täglich kontrolliert werden? Wie kann und muss Kenntnis erlangt werden, ob und wann Zahlungen an einen Dritten geflossen sind? Der VAMV schließt sich in vollem Umfang den Bedenken des Deutschen Anwaltsvereins an, der befürchtet, dass zu Lasten der Kinder von Alleinerziehenden ein Maßstab an die Unverzüglichkeit angesetzt wird, der im Ergebnis praktisch immer zu einem Verbrauch der Bezugsdauer führen wird.¹³ Letztlich wird die Bezugsdauer nur dann nicht verkürzt, wenn die Unterhaltsvorschussstelle durch ein amtliches Versehen Unterhaltsvorschuss ausbezahlt hat, wo gar keiner beantragt war. Von der Rückzahlungspflicht befreit auch dies nicht.

Zudem ist es in der Praxis oftmals gar nicht so einfach, seinen Anzeigepflichten unverzüglich nachzukommen: Es gibt viele entscheidungserhebliche Tatbestandsmerkmale im Unterhaltsvorschussrecht, die von den antragstellenden Alleinerziehenden durchaus falsch beurteilt werden können¹⁴, ohne dass betrügerische Absichten dahinterstehen. Deshalb ist es nach Ansicht des VAMV geboten, statt auf Sanktionen auf eine bessere Beratung der Alleinerziehenden zu setzen. Denn Leidtragende von Sanktionen sind letztlich die Kinder.

Artikel 1 Nr.3: Wegfall der rückwirkenden Beantragung (Änderung von § 4 UVG)

Der Unterhaltsvorschuss kann rückwirkend für einen Monat vor der Antragstellung gezahlt werden, wenn der betreuende Elternteil nachweist, dass er sich um die Durchsetzung des Anspruchs gegenüber dem unterhaltsverpflichteten Elternteil bemüht hat. Die Unterhaltsvorschussstelle prüft, ob alle zumutbaren Möglichkeiten ausgeschöpft wurden. Die Änderung sieht vor, dass eine rückwirkende Beantragung künftig nicht mehr möglich ist.

Hier wird eine besondere Form der Entbürokratisierung geübt: Der Aufwand zur Beratung über eine Leistung und der Nachweis der Voraussetzungen für diese Leistung sowie die Bearbeitungszeit für die Bewilligung der Leistung wird beseitigt, indem die Leistung einfach gestrichen wird! Dies kann statt „Entbürokratisierung“ schlicht „Leistungskürzung“ genannt werden. Denn der rückwirkend nicht mehr beantragbare Leistungszeitraum kann durchaus am

¹¹ Christian Grube, Kommentar zum UVG 2009, Rn.5 zu § 5 UVG

¹² Bundesrat Drucksache 844/11 S.11

¹³ Stellungnahme Nr.61/11 des Deutschen Anwaltsvereins zum Unterhaltsentbürokratisierungsgesetz (Referentenentwurf) S.4

¹⁴ Christian Grube, Kommentar zum UVG 2009, Rn.11 zu § 5 UVG

Ende entfallen, wenn zwischenzeitlich die Altersgrenze überschritten wird. Auch wenn der Leistungszeitraum nicht gekürzt wird, entfällt jedoch faktisch zunächst einmal eine Zahlung, die vorher möglich war. Wird beispielsweise zunächst ein Auskunftsverfahren betrieben, nach Ablauf der Fristen konnte die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsverpflichteten jedoch nicht schnell ermittelt werden, so konnte bisher ein Antrag bei der Unterhaltsvorschusskasse gestellt werden, bei dem auch der Monat, in dem das Auskunftsverfahren eingeleitet wurde, berücksichtigt werden konnte. Wird das Unterhaltsverfahren erfolgreich beendet und der gesamte Leistungszeitraum muss gar nicht beansprucht werden, so ist doch zu Beginn der Leistungszeit eine Kürzung erfolgt.¹⁵

Laut Gesetzesbegründung wird in immerhin 10 Prozent der Fälle¹⁶ die rückwirkende Leistung beantragt. Nach den Erfahrungen der Praxis sind diese Fälle besonders dringend. Wer nach der Trennung zunächst den Versicherungen des unterhaltsverpflichteten Elternteils Glauben schenkte, er würde bald zahlen, kann keine Bemühungen um die Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs nachweisen. Wenn er dann merkt, dass die Zahlungen ausbleiben, fängt er mit den Bemühungen an. Wieder ist Zeit verstrichen, die Finanzlage spitzt sich zu. Oft werden Schulden gemacht, um den Lebensbedarf zu finanzieren oder der Lebensstandard wird erheblich eingeschränkt, Ersparnisse werden aufgebraucht. Dadurch handelt es sich um einen Zeitpunkt, in dem finanzielle Mittel besonders dringend gebraucht werden.

Sicher freut sich jede/r Alleinerziehende, wenn sich der bürokratische Aufwand bei der Antragsstellung reduziert. Jedoch ist dies nicht der Fall, wenn sich der Aufwand, wie im Entwurf ausgeführt, um 5 Minuten reduziert¹⁷ und zwar nicht, weil die Leistung nun mit weniger Aufwand zu erhalten ist, sondern weil sie komplett gestrichen wird! Mag sich minutenweiser Arbeitsanfall in der Gesamtheit behördlicher Arbeitsbelastung republikweit auch als Gesamtersparnis ausrechnen lassen – sie als ersparten Aufwand und als Vorteil für die Antragsteller/innen zu benennen, während gleichzeitig in einer angespannten finanziellen Lage für die Existenzsicherung eines Kindes 133 Euro oder 180 Euro verlorengehen können, mutet grotesk an. Als könnten die Alleinerziehenden in den ersparten 5 Minuten den Unterhalt für ihr Kind anderswoher bekommen!

Andere Vereinfachungen der Antragsstellung sind dem VAMV aus dem Gesetzentwurf nicht ersichtlich. Eine sinnvolle Vereinfachung würde der VAMV darin sehen, dass die Anforderungen des Nachweises der zumutbaren Bemühungen für die rückwirkende Beantragung einfach gestrichen würden. Dies würde sowohl den Alleinerziehenden als auch der Verwaltung Zeit sparen.

Artikel 1 Nr.4: Auskunftsrechte und Kontenabruf (Änderung von § 6 UVG)

Die Änderung sieht eine Erweiterung der auskunftsberechtigten Stellen um die Finanzämter vor sowie eine Erstreckung der Auskunftspflicht auch auf die Mitteilung des Arbeitgebers des unterhaltspflichtigen Elternteils. Außerdem wird die Möglichkeit eines Kontenabrufs einge-

¹⁵ Stellungnahme Nr.61/11 des Deutschen Anwaltsvereins zum Unterhaltsentbürokratisierungsgesetz (Referentenentwurf) S.4

¹⁶ Bundesrat Drucksache 844/11 S.7

¹⁷ A.a.O.

richtet. Ziel ist gemäß der Gesetzesbegründung die Erleichterung des Rückgriffs bei den unterhaltsverpflichteten Elternteilen.¹⁸ Dies wertet der VAMV positiv.

Für die Kinder der Alleinerziehenden ist zu erhoffen und zu erwarten, dass durch erfolgreiche Rückgriffe die Erlangung und Durchsetzung von Unterhaltstiteln erleichtert wird, wodurch Unterhaltsvorschusszahlungen überflüssig werden und die Kinder höhere Zahlungen erhalten können. Dies ist sowohl für über den Unterhaltsvorschussbetrag hinausgehende Unterhaltstitel sowie für die Zeiten, in denen kein Anspruch auf Unterhaltsvorschussleistungen besteht, von großer Bedeutung für die Kinder von Alleinerziehenden. Da eine konsequente Verfolgung der Unterhaltsansprüche „von Amts wegen“ sich erwiesenermaßen herumspricht und die Zahlungsmoral verbessert¹⁹, erhofft sich der VAMV von diesen Maßnahmen einen Bewusstseinswandel in der Öffentlichkeit dahingehend, dass die Nichtzahlung von Unterhalt trotz Leistungsfähigkeit kein Kavaliersdelikt ist.

Die gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Der Entwurf enthält die Feststellung, dass unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Männern und Frauen keine Auswirkungen erkennbar sind, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwider laufen.²⁰

Der VAMV ist der Ansicht, dass aufgrund der Tatsache, dass 90 Prozent der Alleinerziehenden Frauen sind²¹, diese überproportional mittelbar davon betroffen sind, wenn der Bezugszeitraum für Unterhaltsvorschuss für ihre Kinder verkürzt wird, und unmittelbar betroffen, weil ihre Möglichkeiten, mit dem Unterhalt für die Kinder nach eigenem Ermessen zu verfahren, durch den Entwurf eingeschränkt werden. Gleichstellung bedeutet, Frauen und Männern ein gleichermaßen selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Faktische Nachteile, die typischerweise ein Geschlecht treffen, dürfen durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.²² Ein selbstbestimmtes Leben benötigt auch eine ökonomische Grundlage. Nach Ansicht des VAMV dürften dann bestehende begünstigende Regelungen nicht abgeschafft werden, wenn diese Abschaffung wiederum typischerweise Frauen mittelbar benachteiligt.

III. Weiterentwicklung des Unterhaltsvorschusses

Die gesellschaftlichen Strukturen schaffen für Alleinerziehende ungünstige Voraussetzungen: Sie wollen ihre Existenz zwar mittels eines selbst erwirtschafteten Erwerbseinkommens sichern - stoßen dabei aber auf Probleme wie mangelnde Kinderbetreuung, schlechte Bezahlung in sogenannten frauentypischen Berufen, geringe Aufstiegschancen sowie fehlende Arbeitsplätze außerhalb von Niedriglohn und Teilzeit. Die Folge: Auch wenn mit 60 Prozent überdurchschnittlich viele Alleinerziehende allein für das Auskommen ihrer Familie sorgen, ist ihr Armutsrisiko deutlich höher als das von Paaren mit Kindern.²³ Die bei ihnen lebenden

¹⁸ Bundesrat Drucksache 844/11 S.14

¹⁹ Jochheim, Angelika/Schirrmacher, Gesa: Unterhaltsvorschuss: Perspektiven für einen verbesserten Rückgriff. Ergebnisse eines Modellprojektes im Landkreis Osnabrück. NDV September 2010

²⁰ Bundesrat Drucksache 844/11 S.9

²¹ 90% der Alleinerziehenden sind Frauen, Statistisches Bundesamt 2009

²² Arbeitshilfe des BMFSFJ: Geschlechterdifferenzierte Rechtsfolgenabschätzung, Stand Mai 2007

²³ Positionspapier des Verbandes allein erziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V. (VAMV), zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik 2011

Kinder teilen ihren infolgedessen niedrigen Lebensstandard, wenn Unterhaltszahlungen ausbleiben.

Der VAMV fordert deshalb den Ausbau des Unterhaltsvorschlusses. Jede Altersgrenze im Unterhaltsvorschlusssrecht, die von den Altersgrenzen im Unterhaltsrecht abweicht, ist willkürlich gesetzt. Dahinter stehen rein fiskalische Erwägungen. Auch die Höchstbezugsdauer wurde vom Gesetzgeber zur Kostenbegrenzung eingeführt.²⁴ Eine Scheidung oder Trennung der Eltern kann unabhängig von seinem Alter zu einer schwierigen finanziellen Lage des Kindes führen, wenn Unterhaltszahlungen ausbleiben. Auch zeigt die Praxis, dass die gesellschaftliche Realität immer weniger der ursprünglichen Begründung eines „Übergangsinstruments“ entspricht, da barunterhaltspflichtige Elternteile auch langfristig nicht ihrer Unterhaltspflicht nachkommen.

Der VAMV befürwortet deshalb eine Anhebung der Altersgrenze auf mindestens 18 Jahre und die Aufhebung der Begrenzung der Bezugsdauer. Allein im Jahr 2009 fielen 30.952 Kinder wegen Vollendung des 12. Lebensjahres aus dem Bezug, weitere 45.737 Kinder, da sie die maximale Bezugsdauer von 72 Monaten überschritten hatten.

Zusätzlich tritt der VAMV für eine Harmonisierung von § 2 Abs. 2 UVG und § 1612b BGB ein, so dass nicht länger vom Unterhaltsvorschuss systemwidrig das volle Kindergeld abgezogen wird. Wie beim Unterhalt sollte lediglich das hälftige Kindergeld abgezogen werden, so dass der betreuende Elternteil den auf ihn entfallenden Kindergeldanteil für die Bedürfnisse seines Kindes verwenden kann.

Nur Änderungen im Bereich des Rückgriffs können zu Einsparungen im Bereich des Unterhaltsvorschlusses führen, die nicht zu Lasten der Kinder von Alleinerziehenden gehen. Die erweiterten Auskunftsöglichkeiten und die neugeschaffene Option des Kontenabrufs sind sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung.

IV. Fazit

Der VAMV ist der Ansicht, dass der vorliegende Gesetzesentwurf an der falschen Ecke spart, noch dazu ohne nennenswerte Einsparungen damit zu erreichen.²⁵ Die Einsparungen stehen in keinem Verhältnis zu den Verschlechterungen der Situation der Kinder im Einzelfall. Der VAMV bedauert, dass nicht einmal sichergestellt ist, dass das eingesparte Geld in irgendeiner Form an anderer Stelle zur Verbesserung der Situation der Alleinerziehenden und ihrer Kinder eingesetzt wird.

Die Vereinbarungen des Koalitionsvertrags bleiben ohnehin weit hinter den Forderungen des VAMV zur Verbesserung des familienpolitischen Instruments „Unterhaltsvorschuss“ zurück –

²⁴ So das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 26. Januar 2011 – BVerwG 5 C 19.10 -

²⁵ Der Gesetzesentwurf spricht auf S.7 von einer bundesweiten Einsparung von rund 92.000 Euro durch den Wegfall der rückwirkenden Beantragung. Der Normenkontrollrat spricht insoweit von „geringen Einsparungen“ (vgl. Anlage zum Gesetzesentwurf: Stellungnahm des Normenkontrollrates) – dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Einsparungen durch theoretische Verkürzungen der Bearbeitungszeit errechnet wurde; es ist zu hoffen, dass die freigewordene Arbeitszeit nicht zu Stellenkürzungen führen, sondern zur Verbesserung der Qualität der Beratungen eingesetzt würde.

dass aber der Gesetzentwurf nicht einmal die von der Koalition in Aussicht gestellte Verlängerung des Bezugszeitraumes von 12 auf 14 Jahre umsetzt, muss enttäuschen. Die unter dem Etikett der „Entbürokratisierung“ daherkommenden Verschlechterungen der finanziellen Situation der Kinder von Alleinerziehenden empören.

Der Unterhaltsvorschuss ist etwas Anderes als eine reine Sozialleistung und sollte deshalb vorrangig unter familienpolitischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Er soll zumindest teilweise ausgleichen, was die Nicht-Zahlung von Unterhalt und die gesellschaftlichen Strukturen herbeiführen. Vor dem Hintergrund einer oftmals belastenden Trennungssituation, der Regelung der veränderten finanziellen Verhältnisse, einer beruflichen Neu- oder Umorientierung und dem Wunsch, den Bedürfnissen der Kinder ausreichend nachzukommen, sollte im Bereich des Unterhaltsvorschusses weniger auf Sanktionierung als auf bessere Beratung der Alleinerziehenden über ihre Rechte und Pflichten und Unterstützung bei der Geltendmachung von Unterhaltsforderungen gesetzt werden.

Dazu müssen die Bearbeiter/innen jedoch entsprechend qualifiziert, motiviert und ausgestattet sein. Das bedeutet allerdings, dass zunächst in Personal und Fortbildung investiert werden muss. Zusammenfassend kann gesagt werden: Wer das in der Praxis bereits bewährte Instrument des Unterhaltsvorschusses und damit die Situation von Kindern Alleinerziehender, die keine Unterhaltszahlungen erhalten, verbessern möchte, kann sich nicht mit Umschichtungen begnügen, sondern muss investieren. Dabei muss die Möglichkeit, über den Rückgriff bei den eigentlich verantwortlichen unterhaltsverpflichteten Elternteilen die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss so gering wie möglich zu halten, konsequent genutzt werden, was im Idealfall zu regulären Unterhaltszahlungen führen sollte.

Dies ist auch nötig, um das wichtige Signal zu senden, dass diese Eltern nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden sollen. Auch nach einer Trennung sind beide Elternteile weiterhin dazu verpflichtet, für das Wohlergehen ihrer Kinder zu sorgen. Ohne eine ausreichende finanzielle Grundlage ist dies nicht möglich. Die Existenzsicherung für ein Kind ist nicht verhandelbar.

Die gesellschaftliche Realität zeigt jedoch, dass Unterhalt auch langfristig nicht gezahlt wird. Um allen Kindern die gleichen Chancen auf einen guten Start ins Leben zu geben, setzt sich der VAMV deshalb dafür ein, alle familienpolitische Leistungen zu einer Kindergrundsicherung in Höhe von 500 Euro im Monat weiterzuentwickeln.

*Berlin, 23. Januar 2012
Verband alleinerziehender Mütter und Väter
Bundesverband e.V.
Sigrid Andersen*