



## **Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG)<sup>1</sup>**

Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen – Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) – wurde zum 1. Januar 1980 als überbrückende familienpolitische Leistung eingeführt, um die Unterhaltsansprüche von Kindern Alleinerziehender zu sichern. Diese bedarfs- und einkommensunabhängige Sozialleistung (§ 68 Nr. 14 SGB I) wurde durch die Ausweitung von Bezugsdauer und -alter regelmäßig fortentwickelt.

Derzeit hat Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, wer das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§ 1 UVG), bei einer maximalen Anspruchsdauer von 72 Monaten (§ 3 UVG). Die Finanzierung erfolgt zu einem Drittel durch den Bund und zu zwei Dritteln durch die Länder (§ 8 Abs.1 Satz 1 UVG), wobei die Länder die Ermächtigung haben, die Kommunen an den Ausgaben und Einnahmen der Leistungen nach dem UVG zu beteiligen (§ 8 Abs.1 Satz 2 UVG). Der Rückgriff auf den Unterhaltsschuldner ist vorgesehen (§ 7 UVG).

Es wird vermehrt hinterfragt, ob das UVG in seiner derzeitigen Ausgestaltung als eigenständiges Leistungsgesetz seinen ursprünglichen Zweck erfüllt oder ob das Instrument zur Unterstützung von Alleinerziehenden einer anderen Konzeption bedarf, um der heutigen gesellschaftlichen Situation gerecht zu werden.

Das vorliegende Diskussionspapier zeigt Reformbedarfe des UVG auf und spricht sich für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts der Kinder- und Familienförderung aus.

---

<sup>1</sup> Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Dr. Petra Mund. Die Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes“ erarbeitet und nach Beratung im Fachausschuss „Jugend und Familie“ vom Präsidium des Deutschen Vereins am 7. Dezember 2011 verabschiedet.

## **Gliederung**

Vorbemerkung	3
1. Ausgangslage	4
2. Zum Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz im Einzelnen	6
2.1 Grenzen des Bezugszeitraums	6
2.1.1 Altersgrenze	6
2.1.2 Bezugsdauer	7
2.1.3 Wiederheirat	8
2.2 Verhältnis von UVG zum SGB II und SGB XII	8
2.3 Harmonisierungen mit BGB	9
2.3.1 Mindestunterhalt	9
2.3.2 Verjährung/Verwirkung	10
2.4 Abstimmung zum Sozial- und Steuerrecht	11
2.5 Entbürokratisierung	12
2.6 Verbesserung des Rückgriffs	13
2.7 Kostentragung durch den Bund	14
2.8 Flankierende Systeme zur Verbesserung der Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils	14
3. Fazit	14

## Vorbemerkung

Mit der Einführung des Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen – Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) – zum 1. Januar 1980 sollten Alleinerziehende<sup>2</sup> in ihrer Lebenssituation, die „Erziehung unter erschwerten Bedingungen bedeute“<sup>3</sup>, entlastet werden. Ziel war, im Falle nicht erfolgter Kindesunterhaltszahlungen zur Existenzsicherung des Kindes beizutragen. Dementsprechend ist das Kind der Anspruchsinhaber. Seitdem müssen Alleinerziehende durch die Zahlung eines typisierten Mindestunterhaltes im Rahmen der eigenen Leistungsfähigkeit nicht auch noch für den vom anderen Elternteil geschuldeten, aus unterschiedlichen Gründen aber nicht geleisteten Barunterhalt aufkommen. Als eine der zentralen sozial- und gleichzeitig familienpolitischen Leistungen für Kinder alleinerziehender Mütter oder Väter nimmt der Unterhaltsvorschuss eine besondere Stellung ein.

Der Deutsche Verein hat die Einführung des UVG wie seine Fortentwicklung im Verlauf der Jahre aktiv begleitet. So hat der Deutsche Verein im Jahr 1978 das UVG als Verbesserung für Alleinerziehende begrüßt und die Unterhaltsgarantie als ein geeignetes Mittel zur Förderung einer möglichst störungsfreien Erziehung bewertet. Gleichzeitig hat der Deutsche Verein bereits zu diesem Zeitpunkt kritisiert, dass das UVG nicht auf eine umfassende, wirksame und familiengerechte Hilfe ausgerichtet ist, und betont, dass die Absicht, Unterhalt von Kindern Alleinerziehender zu sichern, nur als ein erster Schritt zu einer Verbesserung der familiengerechten Leistungen gesehen werden kann.<sup>4</sup>

In seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-Änderungsgesetz) im Jahr 2005 hat der Deutsche Verein (erneut) die alsbaldige Prüfung, ob das UVG als ein eigenständiges Leistungsgesetz seinen Ursprungszweck noch erfüllt oder ob es verzichtbar geworden ist, angemahnt.<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP<sup>6</sup>, die vorsieht, die Altersgrenze für die Inanspruchnahme des UVG, die aktuell bei dem vollendeten zwölften Lebensjahr liegt, auf das vollendete vierzehnte Lebensjahr

---

<sup>2</sup> Alleinerziehend im Sinne des UVG ist heute, wer ledig, verwitwet oder geschieden ist, oder von seinem Ehegatten oder Lebenspartner dauernd getrennt lebt (vgl. § 1 UVG).

<sup>3</sup> BT-Drucks. 8/1952.

<sup>4</sup> NDV 1979, 65 ff.

<sup>5</sup> NDV 2005, 305 ff.

<sup>6</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU, FDP vom 26. Oktober 2010, S. 69.

anzuheben, und mit dem im September 2011 vorgelegten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz)<sup>7</sup> stehen erneut grundsätzliche Änderungsmöglichkeiten des UVG im politischen Raum.

Darüber hinaus hat der Bundesrat mit Beschluss vom 4. Juni 2010 Änderungen zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht eingefordert.<sup>8</sup>

Mit diesem Diskussionspapier möchte der Deutsche Verein die Reformbedarfe des UVG aufzeigen, um damit gleichfalls einen weiteren Beitrag zur Diskussion um die ganzheitliche Betrachtung familien- bzw. familienmitgliederbezogener Transferleistungen zu leisten.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass für eine fundierte politische Diskussion über das UVG eine nachhaltige Verbesserung der empirischen Grundlage, auch in Form einer wissenschaftlichen Evaluation, erforderlich ist.

Das Diskussionspapier richtet sich an Vertreter/innen der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik.

## **1. Ausgangslage**

Gerade in Situationen, in denen Mütter oder Väter das Kind allein erziehen, kann es zu einer erheblichen Verschärfung der möglicherweise insgesamt schwierigen ökonomischen Lage kommen, sofern der andere Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, sich der Pflicht zur Zahlung von Unterhalt gemäß §§ 1601 ff. BGB ganz oder teilweise entzieht, hierzu nicht oder nicht in hinreichendem Maße in der Lage ist oder verstorben ist. In solchen Fällen kann an die Stelle der ausbleibenden Leistungen des Unterhaltspflichtigen die Zahlung eines Unterhaltsvorschusses als eine bedarfs- und einkommensunabhängige Sozialleistung für die minderjährigen Kinder treten, die eine besondere Stellung innerhalb der familienpolitischen Leistungen einnimmt. Damit ist der

---

<sup>7</sup> Vgl. Gesetz zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz) vom 21. September 2011.

<sup>8</sup> Vgl. BR-Drucks. 276/10 (Beschluss).

Unterhaltsvorschuss eine besondere materielle Leistung für die minderjährigen Kinder und ihre alleinerziehenden Mütter und Väter.

2009 war jede fünfte Familie alleinerziehend (19 %). Bundesweit gab es 1,6 Millionen Alleinerziehende, also Mütter oder Väter, die ohne Ehe- oder Lebenspartner mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren in einem Haushalt zusammenleben. Mit 27 % ist der Anteil der Alleinerziehenden in den neuen Bundesländern deutlich höher als im früheren Bundesgebiet (17 %). Hinter dem Begriff „alleinerziehend“ stehen vielfältige familiäre Situationen und Lebensformen. Die wenigsten Mütter oder Väter haben geplant, ihr Leben mit einem Kind als Alleinerziehende zu führen. Die meisten sind durch Trennung (17 %), Scheidung (42 %) oder Tod des Partners/der Partnerin (6 %) in diese Situation gelangt. Ein Drittel (35 %) der Alleinerziehenden ist ledig. Auch hier gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen Ost und West: Im Osten sind mit 53,9 % mehr Alleinerziehende ledig als im Westen mit 29,4 %. Im Westen liegt im Gegenzug der Anteil der Alleinerziehenden, die geschieden sind, mit 64% klar über der Quote von 42,5 % im Osten. Nur 6 % der Alleinerziehenden sind jünger als 25 Jahre, mit 45 % ist der Großteil zwischen 35 und 44 Jahren alt. Alleinerziehende sind zu 90 % Frauen. Mütter betreuen in der Regel jüngere Kinder, Väter tendenziell eher Jugendliche.<sup>9</sup> 2010 waren 59 % der Alleinerziehenden erwerbstätig, davon 44 % in Vollzeit. Das Alter des jüngsten Kindes ist entscheidend für den Erwerbsumfang: Je kleiner das jüngste Kind, desto geringer die Erwerbsbeteiligung und desto geringer das Einkommen. Da für Alleinerziehende eine Erwerbstätigkeit eine existenzielle Bedeutung für die Finanzierung des eigenen Auskommens und das der Kinder hat, ist auf der anderen Seite der Anteil von Alleinerziehenden im SGB II-Bezug mit 41 % überproportional hoch. Die Armutsgefährdung von Kindern in Haushalten von Alleinerziehenden liegt mit 37,5 % fast dreimal so hoch wie bei anderen Personen in Haushalten mit Kindern insgesamt (13 %). 33 % der Kinder von Alleinerziehenden leben überwiegend von Transferleistungen.<sup>10</sup> Aktuelle Zahlen über die Verlässlichkeit von Unterhaltszahlungen liegen nicht vor. In einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2002 gaben knapp ein Drittel der Elternteile, bei dem unterhaltsberechtigten Kinder leben, an, dass es Probleme mit der Zahlung gibt.<sup>11</sup> Es kann angenommen werden, dass gegenwärtig sogar mehr als die

---

<sup>9</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Alleinerziehende in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus, Wiesbaden 2010, S. 7 ff.

<sup>10</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt: Wie leben Kinder in Deutschland?, Wiesbaden 2011.

<sup>11</sup> Vgl. BMFSFJ: Unterhaltszahlungen für Kinder in Deutschland, Stuttgart 2002.

Hälfte der zahlungsverpflichteten Elternteile dieser Pflicht nicht oder nicht in voller Höhe nachkommen.<sup>12</sup> Im Jahr 2009 bezogen laut Unterhaltsvorschuss-Statistik 487.627 Kinder diese Ersatz- bzw. Ausfalleistung. Für weitere 184.432 Kinder wurde der Bezug eingestellt, weil sie die Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllten. Wegen des Erreichens der Höchstleistungsdauer von 72 Monaten fielen 45.737 Kinder aus dem Bezug, weitere 30.952 wegen Vollendung des 12. Lebensjahres.<sup>13</sup> Ausbleibender Kindesunterhalt ist neben dem Problem, Kinderbetreuung und Erwerb zu vereinbaren, eine Ursache für die Armutslage alleinerziehender Haushalte. Angesichts der Zunahme von Scheidungszahlen und nichtehelicher Geburten auf der einen Seite und diskontinuierlicher und prekärer Erwerbsverläufe auf der anderen Seite ist davon auszugehen, dass die Relevanz von (ausbleibenden) Unterhaltszahlungen weiter steigt.

Vor dem Hintergrund der zum Teil unterschiedlichen Definitionen in den Datenmaterialien spricht sich der Deutsche Verein für eine Verbesserung der statistischen Grundlagen und der wissenschaftlichen Evaluation aus.

## **2. Zum Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz im Einzelnen**

Die folgenden Hinweise zu den Reformbedarfen des UVG beziehen sich zum einen auf die Situation der anspruchsberechtigten Kinder und die der alleinerziehenden Mütter oder Väter. Damit trägt der Deutsche Verein der seit Einführung des UVG grundlegend gewandelten gesellschaftlichen Situation Rechnung. Zum anderen nehmen sie auch die Situation der Schuldner und die der öffentlichen Kassen, als Finanziere der Ausfallzahlungen, in den Blick.

---

<sup>12</sup> Vgl. Meier-Gräwe, U.: „Hätschelkinder der Nation“? Die Lebenslagen Alleinerziehender aus soziologischer Sicht, in: Lebenslage Alleinerziehend – wo ist das Problem? ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2011, S. 21–31.

<sup>13</sup> Vgl. Scheiwe, K. (2011): Sozialleistungen für Alleinerziehende und ihre Kinder – ein Problemaufriss, in: Lebenslage Alleinerziehend – wo ist das Problem? ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2/2011, S. 33-55.

## 2.1 Grenzen des Bezugszeitraums

### 2.1.1 Altersgrenze

Seit dem 1. Januar 1993 wird Unterhaltsvorschuss gemäß den Voraussetzungen des § 1 UVG für ein Kind gezahlt, wenn es das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet hat. Vor dieser Änderung des UVG lag die Altersgrenze bei sechs Jahren. Gemäß der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und FDP soll die Altersgrenze von 12 auf 14 Jahre angehoben werden, ein entsprechender Gesetzesbeschluss liegt aufgrund mangelnder Haushaltsmittel bisher allerdings noch nicht vor.<sup>14</sup>

In der ursprünglichen Gesetzesfassung war die Altersgrenze von sechs Jahren damit begründet worden, dass ein Kind bis zu diesem Alter einen erhöhten Betreuungsbedarf habe, mithin für die Alleinerziehenden eine erschwerte Erziehungssituation vorliege und die Alleinerziehenden sich zudem gerade in diesem Zeitraum in einer schwierigen finanziellen Lage befinden würden. Durch die Heraufsetzung der Altersgrenze auf zwölf Jahre im Jahr 1993 wurde anerkannt, dass das Kind bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres einen erhöhten Betreuungsbedarf habe. Zudem sollte auch den Kindern geholfen werden, deren Eltern erst nach dem sechsten Lebensjahr des Kindes durch Trennung oder Scheidung in eine erschwerte Erziehungssituation geraten.<sup>15</sup> Auch für die nun geplante Anhebung der Altersgrenze auf vierzehn Jahre wird erneut auf den erhöhten Zuwendungsbedarf der Kinder verwiesen.<sup>16</sup> Eine derartige Argumentation überzeugt jedoch nicht. Nach Auffassung des Deutschen Vereins kann eine Scheidung oder Trennung der Eltern unabhängig von dem Alter des betroffenen Kindes zu einer schwierigen Erziehungssituation oder auch prekären finanziellen Lage für Kind und Alleinerziehende führen. Beides kann auch bei einem 15-, 16- oder 17-jährigen Jugendlichen eintreten, unter Umständen sogar gerade erst in diesem Alter.

Bedenkt man zudem, dass der originäre Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil mindestens bis zu seiner Volljährigkeit besteht, ist jede

---

<sup>14</sup> Bisher hat lediglich der CDU-Bundesparteitag die Anhebung der Altersgrenze auf 14 Jahre beschlossen (Beschluss des 23. Bundesparteitags der CDU „Faire Chancen – Für jedes Kind“, S. 13).

<sup>15</sup> BT-Drucks. 557/91.

<sup>16</sup> Vgl. BT-Drucks. 17/1269.

Grenze, die unterhalb von 18 Jahren gezogen wird, sachlich nicht zu begründen und kann daher letztlich nicht befürwortet werden.

### 2.1.2 *Bezugsdauer*

Mit der Anhebung der Altersgrenze zum 1. Januar 1993 ist auch eine Erweiterung der Bezugsdauer einhergegangen. Ursprünglich war der Bezugszeitraum unter anderem aus fiskalischen Gründen auf 36 Monate beschränkt worden, da dieser Zeitraum als ausreichend erachtet wurde, sich auf die neue Situation einzustellen und die Unterhaltspflicht des anderen Elternteils zu klären. Die Anhebung der Bezugsdauer auf 72 Monate soll den Kindern helfen, die auch nach 36 Monaten keine ausreichenden oder regelmäßigen Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils erhalten.<sup>17</sup> Gleichzeitig kann jedoch auch der ausgeweitete Bezugszeitraum keine Situationen verhindern, in denen nach Ablauf dieses Zeitraumes die Unterhaltszahlungen des Unterhaltspflichtigen an das Kind ausbleiben und in der Folge eine Verschärfung der finanziellen Situation des Kindes und des alleinerziehenden Elternteils eintritt.

**Der Deutsche Verein hält es für unerlässlich, sich zunächst mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit das UVG unter veränderten gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen heute noch seinen ursprünglichen Zielsetzungen ausreichend gerecht wird, die Zielsetzung eventuell geänderten gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen angepasst werden müsste und ggf. eine grundlegende Neuausrichtung der Unterstützungsleistungen für Alleinerziehende und ihre minderjährigen Kinder notwendig ist.**

### 2.1.3 *Wiederheirat*

Ein Anspruch auf Leistungen nach dem UVG besteht unabhängig von Altersgrenze und Bezugsdauer nicht bzw. nicht mehr, wenn die/der Alleinerziehende einen neuen Partner/eine neue Partnerin heiratet, da dann die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG („ledig“) wegfällt (sog. Stiefelternfall). Auch wenn diese Regelung mit der

---

<sup>17</sup> BT-Drucks. 557/91.



Verfassung im Einklang steht,<sup>18</sup> weist der Deutsche Verein darauf hin, dass durch eine Wiederheirat für das betroffene Kind kein Unterhaltsanspruch gegenüber dem Stiefelternteil begründet wird. Sein Barunterhaltsanspruch gegenüber dem anderen Elternteil bleibt vielmehr bestehen. Auch kann aus Sicht des Deutschen Vereins nicht davon ausgegangen werden, dass sich die wirtschaftliche Situation allein durch Heirat verbessert.

**Aus Sicht des Deutschen Vereins sind die Setzungen der Altersgrenze wie der Bezugsdauer und die Anspruchsvernichtung bei Wiederheirat bei Bestehenbleiben des Anspruchs des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil restriktiv und diskussionswürdig.**

## **2.2 Verhältnis von UVG zum SGB II und SGB XII**

Der Bezug von Leistungen nach dem UVG schließt den Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) oder der Sozialhilfe (SGB XII) grundsätzlich nicht aus. Aufgrund der dem System sozialer Sicherung immanenten Nachrangigkeit sozialer Leistungen wird die Leistung nach dem UVG jedoch als Einkommen des Kindes angerechnet. Schon bei der Einführung des UVG wurde angenommen, dass ein Teil der Alleinerziehenden, die Leistungen nach dem UVG erhalten, auch auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sein würde.<sup>19</sup> Dies ist auch gegenwärtig der Fall. Bereits 2006 hat der Deutsche Verein daher darauf hingewiesen, dass durch seinen „doppelten Nachrang“ im Verhältnis zu den Leistungen nach dem SGB II und XII das UVG in der Konsequenz einen hohen bürokratischen Aufwand produziere,<sup>20</sup> ohne dass sich dadurch letztlich die finanzielle Situation von Alleinerziehenden und damit des Kindes tatsächlich verbessere. Weiterhin müssen Alleinerziehende zur Geltendmachung der Leistungen unterschiedliche Stellen aufsuchen (in der Regel Jugendämter und Jobcenter/Sozialämter) und diesen gegenüber mitwirken. Den unterhaltspflichtigen Elternteil treffen entsprechende Auskunftspflichten. Dies führt teilweise zu Unverständnis bei den Alleinerziehenden und dem anderen Elternteil, welcher auch noch durch die unterschiedlichen, oft nur schwer nachvollziehbaren Berechnungsmethoden zum

---

<sup>18</sup> BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, 1 BvL 13/00.

<sup>19</sup> BT-Drucks. 8/1952.

<sup>20</sup> Vgl. NDV 2005, 305 ff.

Unterhalt verstärkt wird. Hinzu kommt, dass beide Behörden die Aufgabe haben, in aufwendigen Verfahren die auf den jeweiligen Leistungsträger übergegangenen Unterhaltsansprüche geltend zu machen. Bereits 2006 hat der Deutsche Verein auf diese nicht befriedigende Synchronisation des Rückgriffs bzw. der Rückgriffe auf der Grundlage des § 7 UVG und der Vorschriften zum sozialhilferechtlichen Anspruchsübergang hingewiesen.<sup>21</sup>

**Der Deutsche Verein betont, dass der hohe bürokratische Aufwand, der mit dem Vollzug des UVG im Allgemeinen und bei gleichzeitigem Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder XII im Besonderen einhergeht, die Notwendigkeit, ein Gesamtkonzept für die Kinder- und Familienförderung zu entwickeln, unterstreicht. Dabei steht der Deutsche Verein der Möglichkeit, Anspruchsberechtigte, die gleichzeitig vollständig im Bezug von Leistungen nach dem SGB II und/oder XII stehen, aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten herauszunehmen, offen gegenüber.**

Eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Jugendamt wirkt sich hier (u.a. Umgangsberatung, Unterhaltsberatung; Beistandschaften) unterstützend aus. Für die weitere Verbesserung dieser Zusammenarbeit weist der Deutsche Verein darüber hinaus auf die Notwendigkeit von entsprechenden Schulungen der Mitarbeiter/innen in den Jobcentern hin.

## **2.3 Harmonisierungen mit BGB**

### *2.3.1 Mindestunterhalt*

Ursprünglich knüpfte die Leistung nach dem UVG am Mindestunterhalt nach der Regelbetragsverordnung an. Die Regelbetragsverordnung ist mit der Einführung des § 1612a BGB, der den Mindestunterhalt nach dem sächlichen Existenzminimum des Kindes (§ 32 Abs. 6 EStG) bestimmt, obsolet geworden. Die Leistungen nach dem UVG richten sich nunmehr direkt nach diesem Mindestunterhalt (§ 2 Abs. 1 UVG) und sollen das sächliche Existenzminimum abdecken. Allerdings wird davon – ausschließlich beim UVG – das volle Kindergeld (in Höhe des Betrages für das erste Kind) in Abzug

---

<sup>21</sup> Vgl. NDV 2005, 305 ff.

gebracht. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindesgeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts. Das Kindergeld dient vorrangig der Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums, das sowohl das sächliche Existenzminimum als auch den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf umfasst (§ 31 EStG). Aus der Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt (§ 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB) folgt daher der Grundsatz gleicher Teilhabe beider Eltern am Kindergeld. Da bei getrennt lebenden Elternteilen nach § 1612 BGB der Barunterhaltspflichtige allein das sächliche Existenzminimum sichern soll, wird deshalb das halbe Kindergeld (das der betreuende Elternteil direkt erhält) vom Unterhaltsbetrag in Abzug gebracht. Der Abzug des hälftigen Kindergeldes, das dem betreuenden Elternteil zusteht, der gerade nicht zur Deckung des sächlichen Existenzminimums verpflichtet ist, führt daher dazu, dass mit dem Unterhaltsvorschuss das sächliche Existenzminimum nicht gedeckt ist.

### 2.3.2 Verjährung/Verwirkung

Der originäre Unterhaltsanspruch des Kindes gegen seinen Elternteil verjährt gemäß § 207 Abs. 1 Nr. 2 BGB bis zur Vollendung seines 21. Lebensjahres nicht, es kann nur Verwirkung gemäß § 242 BGB eintreten. Demgegenüber unterliegen die übergebenen Unterhaltsansprüche gemäß §§ 195, 197 Abs. 2 BGB jedoch der allgemeinen Verjährungsfrist von drei Jahren und können zudem bereits nach Zeitabschnitten, die etwas mehr als ein Jahr zurückliegen gemäß § 242 BGB verirken.<sup>22</sup> Aufgrund einer hohen Arbeitsdichte und dem Vorrang der Leistungsgewährung vor der Geltendmachung des Unterhalts (Rückgriffs) kommt es zu Rückständen in der stringenten Verfolgung der Ansprüche. Um der Gefahr des Forderungsverlusts entgegenzuwirken, unterstreicht der Deutsche Verein erneut, dass ein den Fallzahlen und der Komplexität der Rechtsmaterie entsprechend angemessener Personaleinsatz sowie eine zeitgemäße IT-Ausstattung der Kommunen für die erfolgreiche Inanspruchnahme der Unterhaltsschuldner entscheidend sind.

---

<sup>22</sup> Vgl. BGH vom 10. Dezember 2003 – XII ZR 155/01.

**Aus Sicht des Deutschen Vereins ist zum einen in Bezug auf den Mindestunterhalt nach BGB und UVG eine Harmonisierung notwendig, da ansonsten die Situation der Betroffenen nicht verbessert würde. Zum anderen fordert der Deutsche Verein den Bundesgesetzgeber auf, sicherzustellen, dass auch nach längerer Zeit die gemäß § 7 UVG übergegangenen Kindesunterhaltsansprüche noch geltend gemacht werden können.**

## **2.4 Abstimmung zum Sozial- und Steuerrecht**

Die Unterhaltsleistung nach UVG stellt seiner Bestimmung nach (§ 1 Abs. 1 UVG) gegenüber dem Kind eine Unterhaltsausfallleistung dar, unabhängig davon ob der andere Elternteil leistungsfähig ist oder nicht.<sup>23</sup> Sie ist aus sozialrechtlicher Sicht somit als Einkommen des Kindes zu werten, das bei Bezug von Sozialleistungen in Anrechnung kommt. Allerdings zeigen sich hier weitere Unstimmigkeiten, die zusammen dazu führen, dass Leistungen nach dem UVG systematisch nicht den sozialrechtlichen Bedarf eines Kindes decken. Neben der bereits angemerkten systemwidrigen Anrechnung des gesamten Kindergeldes werden auch die Kosten der Unterkunft im Sozialrecht einerseits und im Unterhaltsrecht und damit im UVG unterschiedlich behandelt. Während bei der Bestimmung des sächlichen Existenzminimums die Wohnkosten nach der Mehrbedarfsmethode festgesetzt werden, wird im SGB die Pro-Kopf-Methode angewendet, was zu einem höheren Bedarf bei den Kindern führt. Während das sächliche Existenzminimum derzeit auf 364,- € festgelegt wurde, ergibt sich ein sozialrechtlicher Bedarf von 437,- €. Bei Anrechnung des Kindergeldes nach geltendem Recht reicht der Mindestunterhalt zur Deckung dieses Bedarfs, nicht jedoch der Unterhaltsvorschuss.

---

<sup>23</sup> Eine Vorschussfunktion hat die Leistung lediglich gegenüber dem Unterhaltspflichtigen, da der Unterhaltsanspruch bei Inanspruchnahme der UVG-Leistungen auf die öffentliche Hand übergeht. Eine Vorschussfunktion gegenüber dem Kind liegt nur in den Fällen von verspäteten Unterhaltszahlungen des Unterhaltspflichtigen vor.

*Sozialbedarf eines Kindes (Haushalt: Mutter und Kind, 11 Jahre alt)*

	<b>Steuerfreibetrag/ Mindestunterhalt</b>	<b>Unterhaltsvorschuss</b>	<b>Sozialrecht</b>
Regelbedarf	249,- €		251,- €
Bildung und Teilhabe	19,- €		
Kosten der Unterkunft (372,- € anteilig)	88,- €		186,- €
<b>Sächliches Existenzminimum* bzw. Sozialrechtlicher Bedarf</b>	<b>364,- €</b>	<b>364,- €</b>	<b>437,- €</b>
./. Kindergeld	92,- €	184,- €	184,- €
Einkommen des Kindes	272,- €	180,- €	
Sozialbedarf	-	73,- €	253,- €

alle Werte entstammen dem 8. Existenzminimumbericht

\* das sächliche Existenzminimum ist aufgrund des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes höher als die Summe der Teilbedarfe

## 2.5 Entbürokratisierung

Ende September 2011 ist der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz) vorgelegt worden. Mit diesem Entwurf soll den alleinerziehenden Elternteilen die Antragstellung vereinfacht und den zuständigen Stellen der Rückgriff auf den/die Unterhaltsschuldner/in – beispielsweise durch die Erweiterung der Beurkundungsbefugnis der Urkundspersonen im Jugendamt und durch Ausweitung der Auskunftsrechte – erleichtert werden. Ebenso ist vorgesehen, die rückwirkende Gewährung ersatzlos zu streichen und die bisherige Verwaltungspraxis der Anrechnung unterhaltsrelevanter Leistungen auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. Weder das Streichen rückwirkender Gewährung noch die Ausweitung des Begriffs Unterhaltszahlung würden jedoch zu einer Verbesserung der finanziellen Situation der anspruchsberechtigten Kinder führen.

**Der Deutsche Verein hält die vorgelegten Vorschläge zur Entbürokratisierung allenfalls für einen ersten Schritt, weil hierdurch nur begrenzte Effekte zu erwarten sind. Er gibt zu bedenken, dass diese Maßnahmen zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation der anspruchsberechtigten Kinder führen können.**

## 2.6 Verbesserung des Rückgriffs

Sofern die öffentlichen Kassen Leistungen nach dem UVG zahlen, geht der Unterhaltsanspruch des Kindes gegen den Unterhaltsschuldner auf das Land über (vgl. § 7 UVG). 2009 lag die Rückgriffsquote bundesweit bei ca. 20,3 %. Allerdings liegen keine verlässlichen Daten vor, in wie vielen Fällen ein Rückgriff nicht stattfinden kann. Die bestehenden Auskunft- und Anzeigepflichten nach §§ 1 Abs. 3, 6 UVG, die den Unterhaltsvorschussstellen zur Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs zur Seite stehen, sind für eine erfolgreiche Ingressnahme des Unterhaltsschuldners jedoch oftmals unzureichend. Rückmeldungen aus der Praxis deuten zudem daraufhin, dass vielfach ein Rückgriff beim anderen Elternteil als Schuldner in einer Vielzahl von Fällen gar nicht möglich ist, da dieser oftmals selbst nicht leistungsfähig ist. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht<sup>24</sup> bzw. im Rahmen der Entbürokratisierung ist beabsichtigt, die Informationsquellen zur Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs für die Unterhaltsvorschussstellen durch die Einführung eines automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundeszentralamt für Steuern und Kontenabrufes bei den Kreditinstituten auszuweiten und zu verbessern.<sup>25</sup>

Generell sind hinsichtlich des Rückgriffs gute Kenntnisse in den unterschiedlichen Rechtsgebieten unumgänglich. Daher ist sicherlich die qualitative und quantitative Personalaufstockung unerlässlich,<sup>26</sup> damit es aufgrund von Personalmangel nicht zu einer Verjährung oder Verwirkung bei einzelnen verfolgbaren Ansprüchen kommt. Der Deutsche Verein spricht sich jedoch gegen eine Abgabe der Heranziehung an Inkassounternehmen aus, da dann eine Steuerung nicht mehr möglich ist und der Schuldner keinen Kontakt mehr zum Jugendamt hat. Ein Privatunternehmen kann konflikthafte Situationen unter den leiblichen, getrennt lebenden Eltern verschärfen. Dies ist weder im Sinne der Betroffenen noch des meist in diesen Situationen in seinem Wirkungskreis tätigen Jugendamt. Zudem muss gewährleistet sein, dass laufende Unterhaltszahlungen Vorrang vor dem Rückgriff haben.

---

<sup>24</sup> Vgl. BT-Drucks. 17/2584.

<sup>25</sup> Vgl. BT-Drucks. 17/2584.

<sup>26</sup> So auch der Bundesrechnungshof in seiner Mitteilung an das BMFSFJ vom 14. Dezember 2010.

**Der Deutsche Verein sieht mit der geplanten Einführung des automatisierten Datenabgleichs und Kontenabrufs auch im Bereich des Unterhaltsvorschusses die Möglichkeit, weitere Informationen für die erfolgreiche Geltendmachung des Regressanspruches zu gewinnen.**

## **2.7 Kostentragung durch den Bund**

Die Leistungen tragen nach § 8 UVG der Bund zu einem Drittel und die Länder zu zwei Dritteln. Die Länder haben die Ermächtigung, die Kommunen an den Ausgaben und Einnahmen der Leistungen nach dem UVG zu beteiligen. Dies wird in den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt.<sup>27</sup> Daneben sind die Rückgriffsquoten von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. Insgesamt werden durch die allgemein geringen Rückgriffsquoten die Ausgaben bei weitem nicht gedeckt.

**Der Deutsche Verein spricht sich daher dafür aus, dass sich der Bund wieder in größerem Maße an der Finanzierung der Leistungen nach dem UVG beteiligt.**

## **2.8 Flankierende Systeme zur Verbesserung der Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils**

Überlegungen zur Verbesserung der Rückgriffsquote müssten letztlich nicht gemacht werden, wenn der andere Elternteil Unterhalt zahlen würde und somit kein Unterhaltsvorschuss gezahlt werden müsste. Bei Kindern, die nur mit einem Elternteil zusammenleben, kann auf Antrag eine Beistandschaft gemäß §§ 1712 ff. BGB eingerichtet werden. Eine Aufgabe des Beistands ist es, den Unterhaltsanspruch des Kindes durchzusetzen (vgl. § 1712 Abs. 1 Nr. 2 BGB). In diesem Zusammenhang erachtet der Deutsche Verein den Kontakt zwischen Alleinerziehenden und Jugendamt als äußerst wichtig, damit ein großer Teil der Alleinerziehenden vom Gesetzesauftrag zu Beratung und Unterstützung bei der Ausübung der Personensorge und des Umgangsrechts nach §§ 17, 18 SGB VIII profitieren kann. Insofern ist auf eine personelle

---

<sup>27</sup> Die Bandbreite der Beteiligungspraxis der Länder reicht von einem Verzicht auf eine finanzielle Beteiligung der Kommunen an den Ausgaben für Unterhaltsvorschussleistungen bis dahin, dass die Kommunen bis zu 80 % der 2/3-Last der Länder tragen müssen.

und fachliche gute Ausstattung auch der Beistandschaften hinzuwirken,<sup>28</sup> um die Alleinerziehenden umfassend in der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen unterstützen zu können.

### **3. Fazit**

In der ursprünglichen Gesetzesbegründung wurden Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz als eine vorübergehende Leistung betrachtet, die darauf ausgerichtet sei, kurzfristig finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn Unterhaltszahlungen planwidrig ausblieben und für die alleinerziehenden Mütter und Väter aufgrund des geringen Alters des Kindes und des daraus resultierenden erhöhten Betreuungsbedarfes eine erschwerte Erziehungssituation vorläge.

Die gesamtgesellschaftliche Situation hat sich jedoch seit der Einführung des UVG grundlegend geändert. Es hat sich gezeigt, dass in der Praxis ein Teil der barunterhaltspflichtigen Eltern auch langfristig ihrer Pflicht zur Zahlung von Unterhalt nicht nachkommt. Dadurch wird die ursprüngliche Idee einer vorübergehenden Leistung konterkariert. Hier werden insbesondere verlässliche Daten zu Unterhaltszahlungen an Kinder sowie zu den Schnittstellen zwischen UVG- und SGB II-Bezug benötigt. Unterhaltsvorschuss kann armutsverhindernd wirken und den Bezug von Leistungen nach dem SGB II vermeiden. Der finanzielle Unterstützungsbedarf Alleinerziehender und ihrer Kinder und die Bedeutung des Unterhaltsvorschusses im bestehenden System von Unterstützungsleistungen sind weiterhin hoch. Für eine tatsächliche Verbesserung der Lebenssituation von Alleinerziehenden und ihren Kindern ist jedoch ein konsistentes Unterstützungssystem, besonders im Familien-, Sozial- und Steuerrecht, flankiert von entsprechenden Rahmenbedingungen, notwendig.

Daher spricht sich der Deutsche Verein auch vor dem Hintergrund der im Vorangegangenen ausgeführten Reformbedarfe im UVG selbst und in seinem Vollzug für die Entwicklung eines Gesamtkonzepts der Kinder- und Familienförderung aus. Er betont erneut, dass die Möglichkeiten einer ganzheitlichen Betrachtung familien- bzw. familienmitgliederbezogener Transferleistungen auszuloten und umzusetzen sind.

---

<sup>28</sup> Vgl. Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V.: Berater, Unterstützer, Beistand, 2006.