

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einführung	3
1.1 Der Unterhaltsvorschuss	3
1.2 Voraussetzungen des Anspruchs auf Unterhaltsvorschuss	4
1.2.1 Allgemeine Voraussetzungen	4
1.2.2 Leistungshöhe	4
1.2.3 Der Rückgriff auf die Unterhalt schuldende Person	4
1.2.4 Ausgabenverantwortung und Einnahmenverteilung	5
1.3 Zielsetzung des UVG-Ausbaus	5
1.4 Besondere Zugangsvoraussetzungen für 12- bis 17-jährige Berechtigte	5
2. Erfahrungen mit dem Ausbau des Unterhaltsvorschlusses	6
2.1 Entwicklung der Berechtigtenzahlen	6
2.2 Entwicklung der Leistungsausgaben	9
2.3 Entwicklung der Einnahmen aus dem Rückgriff	9
2.4 Die sogenannte „Rückgriffsquote“	9
2.5 Berücksichtigung von Einkommen anspruchsberechtigter Kinder (§ 2 Absatz 4 UVG)	12
2.6 Auswirkungen der Reform auf andere Leistungen	13
2.6.1 SGB II-Leistungen	13
2.6.2 Kinderzuschlag, Wohngeld und Bildungs- und Teilhabeleistungen	13

	Seite
2.7 Gesetzliche Änderungen zur Rückgriffsvereinfachung	13
2.7.1 § 7 Absatz 5 UVG – Privilegierte Vollstreckung aus Vollstreckungsbescheiden	13
2.7.2 § 7a UVG – Verzicht auf Verfolgung von Ansprüchen bei SGB II-Fällen	14
3. Erwartete weitere Entwicklung und Prozess zur Rückgriffsverbesserung	14
3.1. Erarbeitung einer aussagekräftigeren UVG-Geschäftsstatistik.....	14
3.2. Organisation/Zentralisierung der Bearbeitung des Rückgriffs	15
3.3. Vereinbarung von gemeinsamen Standards zur Verbesserung des Rückgriffs.....	15
4. Schlussbetrachtung und Ausblick	15
Anlage – Leistungsberechtigte am 31.03.2018	16

1. Einführung

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag nach § 12 des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) bis zum 31. Juli 2018 einen Bericht vorzulegen, in dem sie darlegt, welche Wirkungen die Reform, die zum 1. Juli 2017 in Kraft getreten ist, hat.

Durch die UVG-Reform, die vor gut einem Jahr in Kraft getreten ist, wurden die Leistungen nach dem UVG deutlich ausgebaut. Am 17. August 2017 wurde das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, im Rahmen dessen der Ausbau des UVG geregelt wurde, verkündet (BGBl. I S. 3122). Die Regelungen wurden rückwirkend für die Zeit seit dem 1. Juli 2017 in Kraft gesetzt. Seitdem werden alle Kinder, die nur bei einem ihrer Elternteile leben, bis zur Volljährigkeit durch die Leistung unterstützt, wenn der andere Elternteil keinen Unterhalt zahlt, unabhängig davon, ob er nicht zahlen kann oder aus anderen Gründen nicht zahlt. Die bisherige Altersgrenze beim Unterhaltsvorschuss (Vollendung des 12. Lebensjahres) und die bisherige Höchstleistungsdauer (72 Monate) wurden aufgehoben.

Dem Gesetzesbeschluss gingen intensive Gespräche auf allen staatlichen Ebenen voraus, da alle Gebietskörperschaften finanziell betroffen und/oder durch den Vollzug des UVG gefordert sind. Der Vollzug betrifft neben der Bewilligung der Leistung vor allem die Geltendmachung der durch die Zahlung der Leistung übergehenden Unterhaltsansprüche gegen den anderen Elternteil, den so genannten Rückgriff. Dieser Rückgriff ist ein wesentlicher Bestandteil des UVG. Neben der Deckung des notwendigen Bedarfs der Kinder soll der jeweils andere unterhaltspflichtige Elternteil dazu angehalten werden, seinen Unterhaltungspflichten nachzukommen. Ein Ziel des Unterhaltsvorschusses und insbesondere des Rückgriffs ist es, den anderen Elternteil langfristig zu einer regelmäßigen und zuverlässigen Zahlung des Kindesunterhalts unmittelbar an den alleinerziehenden Elternteil zu veranlassen. Der Rückgriff¹ machte nach einer Untersuchung des Statistischen Bundesamts aus dem Jahr 2016² in der Verwaltungspraxis über 75 Prozent des Verwaltungsaufwands für den Unterhaltsvorschuss aus.

Die Unterhaltsvorschuss-Stellen haben sich mit starkem Engagement der Aufgabe gestellt, die nach der Reform des UVG erheblich gestiegene Zahl der Anträge zu bewältigen. Für jedes minderjährige Kind in Deutschland, das keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt in der Höhe des Unterhaltsvorschusses erhält, wird nunmehr der Mindestunterhalt durch den Unterhaltsvorschuss oder andere Leistungen sichergestellt.

Durch die Reform des Unterhaltsvorschusses können alleinerziehende Elternteile besser und nachhaltiger unterstützt werden. Zugleich ist die große Inanspruchnahme ein Signal für den Bedarf an Unterstützung. Zusammen mit den Leistungsverbesserungen wurde im Januar 2017 auch auf Spitzenebene von Bund und Ländern beschlossen, gemeinsame Standards zur Verbesserung des Rückgriffs bei dem anderen Elternteil zu vereinbaren und die Einrichtung von zentralisierten Einheiten bei den Finanzverwaltungen oder anderen Behörden in der Verwaltungsverantwortung von Ländern und Kommunen zu prüfen. Hierzu wird das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages zum 1. Oktober 2018 einen Fortschrittsbericht übermitteln.

1.1 Der Unterhaltsvorschuss

Die Unterhaltsleistung nach dem UVG stellt eine besondere Sozialleistung für Kinder und ihre alleinerziehenden Elternteile dar, die weitgehend unabhängig vom Einkommen der Alleinerziehenden gezahlt wird.

Die Leistung soll Alleinerziehenden und ihren Kindern in Situationen helfen, in denen die Alleinerziehenden den Alltag, die Betreuung und die Erziehung ihrer Kinder weitgehend allein bewältigen und sich um die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche kümmern müssen. Die Leistung nach dem UVG bezweckt, einen (teilweisen) Ausgleich für die Mehrfachbelastung des betreuenden Elternteils zu gewähren, der neben seiner eigenen Unterhaltspflichtung den ausbleibenden Barunterhalt des anderen Elternteils abzudecken hat, zumal die Betroffenen in aller Regel auch für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen müssen.

Die Unterhaltsleistung nach dem UVG wird im allgemeinen Sprachgebrauch in der Regel verkürzt als Unterhaltsvorschuss bezeichnet. Tatsächlich umfasst die Unterhaltsleistung nach dem UVG einerseits den Unterhaltsvorschuss, der vor Erfüllen der Unterhaltungspflicht des anderen, familienfernen Elternteils gezahlt wird, und andererseits die Unterhaltsausfallleistung, die gezahlt wird, obwohl kein Unterhaltsanspruch des Kindes besteht,

¹ Erstmalige Feststellung und jährliche Überprüfung der Leistungsfähigkeit, Titelerwirkungen, Titelumreibungen, Zwangsvollstreckungen und alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit finanziellen Rückflüssen.

² Untersuchung „Neuordnung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu denen der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ des Statistischen Bundesamts, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Bueroekratiekosten/Download/UVG_Projektbericht.pdf.

etwa weil der andere Elternteil verstorben ist und keinen Unterhalt zahlen kann (vgl. § 1 UVG). Im Folgenden wird der Begriff „Unterhaltsvorschuss“ dem allgemeinen Sprachgebrauch entsprechend auch für die Ausfallleistung verwendet.

1.2 Voraussetzungen des Anspruchs auf Unterhaltsvorschuss

1.2.1 Allgemeine Voraussetzungen

Der Unterhaltsvorschuss wird für Kinder unter 18 Jahren gezahlt, die mit ihrem alleinerziehenden Elternteil zusammen leben, der ledig, verwitwet oder geschieden ist oder von seinem Ehegatten oder Lebenspartner dauerhaft getrennt lebt, und die keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt vom anderen Elternteil erhalten. Bis zum 30. Juni 2017 war die Bezugsdauer des Unterhaltsvorschusses auf maximal 72 Monate (sechs Jahre) und das Alter der Kinder auf unter 12 Jahren begrenzt.

Der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss ist ausgeschlossen, wenn der Elternteil, bei dem das Kind lebt, verheiratet ist und nicht dauernd getrennt lebt, unverheiratet mit dem anderen Elternteil zusammenlebt oder nicht eindeutig die überwiegende Erziehungsverantwortung trägt.

Für einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss muss der alleinerziehende Elternteil gegenüber der Unterhaltsvorschuss-Stelle alle für die Prüfung und Durchsetzung der Ansprüche auf Kindesunterhalt erforderlichen Auskünfte erteilen und bei der Feststellung der Vaterschaft sowie dem Aufenthaltsort des anderen Elternteils mitwirken.

1.2.2 Leistungshöhe

Die maximale Leistungshöhe des Unterhaltsvorschusses richtet sich nach dem in der Mindestunterhaltsverordnung festgelegten und nach Altersstufen gestaffelten gesetzlichen Mindestunterhalt und vermindert sich um das für ein erstes Kind zu zahlende Kindergeld.

Für Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren (1. Altersgruppe) entspricht dies monatlich

- bis zu 150 Euro im Jahr 2017 und
- bis zu 154 Euro im Jahr 2018.

Für Kinder im Alter von 6 bis 11 Jahren (2. Altersgruppe) werden monatlich

- bis zu 201 Euro im Jahr 2017 und
- 205 Euro im Jahr 2018 gezahlt.

Seit dem 1. Juli 2017 können Kinder im Alter von 12 bis 17 Jahren (3. Altersgruppe) monatlich

- bis zu 268 Euro im Jahr 2017 und
- bis zu 273 Euro im Jahr 2018 erhalten.

Für minderjährige Kinder alleinerziehender Elternteile steht somit durch den Unterhaltsvorschuss zusammen mit dem vollen Kindergeld jedenfalls der Mindestunterhalt zur Verfügung.

Ab dem 1. Januar 2019 wird der monatliche Unterhaltsvorschuss-Satz für Kinder im Alter von

- 0 bis 5 Jahren auf bis zu 160 Euro,
- für Kinder im Alter von 6 bis 11 Jahren auf bis zu 212 Euro sowie
- für Kinder im Alter von 12 bis 17 Jahren auf bis zu 281 Euro steigen.

1.2.3 Der Rückgriff auf die Unterhalt schuldende Person

Wenn und soweit das Kind einen Unterhaltsanspruch gegen den anderen Elternteil, mit dem es nicht zusammen lebt, hat, geht dieser Unterhaltsanspruch nach § 7 Absatz 1 Satz 1 UVG auf das Land in Höhe des gezahlten Unterhaltsvorschusses über (gesetzlicher Forderungsübergang). Das Land, vertreten durch die Unterhaltsvorschuss-Stelle, nimmt dann gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil Rückgriff, greift also auf die übergegangene Unterhaltsforderung zurück, und holt sich so von diesem Elternteil den an das Kind gezahlten Unterhaltsvorschuss – soweit möglich – wieder. Denn es ist nicht das Ziel des UVG, den Unterhaltspflichtigen von seiner Unterhaltspflicht zu entlasten. Im Gegenteil: Ziel ist es, dass Unterhaltsansprüche stärker durchgesetzt werden. Der Staat tritt hier für den Unterhaltsschuldner lediglich in „Vorleistung“.

Die Geltendmachung des zivilrechtlichen Unterhaltsanspruchs im Wege des Rückgriffs richtet sich im Wesentlichen nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), dem Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG), der Zivilprozessordnung (ZPO), aber auch nach der Insolvenzordnung (InsO) und dem internationalen Unterhaltsrecht. Liegt nach diesen Regelungen kein Unterhaltsanspruch vor oder ist dieser nicht durchsetzbar, so ist ein Rückgriff nicht möglich (Ausfallleistung).

1.2.4 Ausgabenverantwortung und Einnahmenverteilung

Die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss werden anteilig von Bund und Ländern getragen. Bis zum 30. Juni 2017 lag der Anteil des Bundes gemäß § 8 Absatz 1 Satz 1 UVG bei einem Drittel, der Anteil der Länder bei zwei Dritteln. Zum 1. Juli 2017 stieg der Anteil des Bundes auf 40 Prozent. Die Länder beteiligen die Kommunen auf der Grundlage von gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 UVG möglichen, eigenen Regelungen in unterschiedlichem Umfang an den Ausgaben.

Der Bund erhält von den Einnahmen aus dem Vollzug des UVG den seiner Ausgabenbeteiligung entsprechenden Anteil. Dies betrifft die Einnahmen auf Grund von Rückforderungen oder Schadenersatzansprüchen, vor allem aber die Einnahmen aus dem Rückgriff. Einige Länder überlassen den Kommunen den Landesanteil an den Rückgriffeinnahmen teilweise oder sogar vollständig. Dies erfolgt oft auch als finanzieller Anreiz für die Kommunen, sich besonders um den Rückgriff zu bemühen.

1.3 Zielsetzung des UVG-Ausbaus

Die bisherigen Begrenzungen der Zahlung des Unterhaltsvorschusses (Höchstleistungsdauer und Altersgrenze) wurden seit langem kritisiert. Wenn die Unterstützung bei Ausschöpfung der Höchstbezugsdauer oder Erreichen der Altersgrenze wegfiel, wurde dies von den betroffenen Familien oft als willkürlich empfunden. Vor allem konnte der Unterhaltsvorschuss den beabsichtigten Nachteilsausgleich für Alleinerziehende nur eingeschränkt bewirken. Der Unterhaltsvorschuss fiel häufig in einer kindlichen Entwicklungsphase weg, die es den alleinerziehenden Elternteilen, meist Müttern, gerade ermöglichte, wieder in zunehmendem Umfang einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Gemeinsam mit dem Erwerbseinkommen ermöglicht der Unterhaltsvorschuss es vielen Alleinerziehenden, ihren Lebensunterhalt und den ihres Kindes bzw. ihrer Kinder unabhängig von (ergänzender) staatlicher Unterstützung, zumindest aber von der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu sichern.

In der mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit im Sommer 2016 geführten Diskussion wurde deutlich, dass ab dem Wegfall des bisherigen Unterhaltsvorschuss-Anspruches spätestens zum 12. Geburtstag eine Lücke in der Unterstützung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bestand. Erst mit der Volljährigkeit entfällt die rechtliche Betreuungs- und Erziehungsverantwortung der Eltern für das Kind und damit endet in der Regel auch die besondere Belastungssituation des bisher alleinerziehenden Elternteils. Ab dann sind beide Elternteile grundsätzlich nur zu Barunterhaltsleistungen verpflichtet.

Um diese Lücke zu schließen, wurde der Anspruch auf Unterstützung auf alle minderjährigen Kinder, also bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, ausgeweitet und auf eine Begrenzung der Leistungsdauer vollständig verzichtet.

Der mit dem Unterhaltsvorschuss verbundene Übergang des Unterhaltsanspruchs und der damit einhergehende Unterhaltsrückgriff durch die Unterhaltsvorschuss-Stelle beim anderen Elternteil sollen die Kinder und ihre alleinerziehenden Elternteile bei der Geltendmachung des Kindesunterhalts gezielt unterstützen. Idealerweise sollte es den Unterhaltsvorschuss-Stellen frühzeitig gelingen, die anderen Elternteile von der Notwendigkeit der fortlaufenden, verlässlichen Zahlung des Kindesunterhalts zu überzeugen. Dazu werden die anderen Elternteile unmittelbar nach der Beantragung des Unterhaltsvorschusses angeschrieben und zur Zahlung des Unterhalts aufgefordert. Zahlt der barunterhaltspflichtige Elternteil dennoch nicht, springt die Leistung Unterhaltsvorschuss ein und es ist Aufgabe der Unterhaltsvorschuss-Stellen, etwaige übergegangene Unterhaltsansprüche durchzusetzen.

1.4 Besondere Zugangsvoraussetzungen für 12- bis 17-jährige Berechtigte

Im Zuge der Beratungen zum Gesetzgebungsverfahren wurde eine differenzierte Regelung für Kinder in der dritten Altersgruppe eingeführt.

Zur weitgehenden Vermeidung eines lange andauernden parallelen Bezugs von SGB II-Leistungen einerseits und von Unterhaltsvorschuss andererseits wurde ein solcher Parallelbezug ab der Vollendung des 12. Lebensjahres nur unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht:

Unterhaltsvorschuss steht nach der Vollendung des 12. Lebensjahres bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres zu, wenn

- das Kind nicht auf SGB II-Leistungen angewiesen ist,
- das Kind den (persönlichen) SGB II-Leistungsbezug mit dem Unterhaltsvorschuss vermeiden kann oder
- wenn der alleinerziehende Elternteil im SGB II-Bezug ein eigenes Einkommen von mindestens 600 Euro brutto erzielt.

So wird ab der Vollendung des 12. Lebensjahres der Unterhaltsvorschuss auf jene Kinder Alleinerziehender konzentriert, die dadurch materiell unmittelbar oder perspektivisch besser gestellt werden. Soweit Unterhaltsvorschuss im Einzelfall (noch) nicht gezahlt wird, wird ausbleibender Unterhalt durch die Jobcenter mit den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ausgeglichen. Mit dem zielgenauen Ausbau des Unterhaltsvorschusses ist gewährleistet, dass der Staat im Bedarfsfall lückenlos für die Kinder Alleinerziehender, die keine Unterhaltszahlungen erhalten, einspringt, wenn und soweit die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

Die Regelung soll zudem den Verwaltungsaufwand in den Unterhaltsvorschuss-Stellen begrenzen.

2. Erfahrungen mit dem Ausbau des Unterhaltsvorschusses

Ziele der UVG-Reform waren:

- Ausweitung des Kreises der Leistungsberechtigten durch Wegfall der Höchstbezugsdauer und Aufnahme einer zusätzlichen Altersgruppe in den Kreis der Leistungsberechtigten sowie
- Verbesserung des Rückgriffs bei den Unterhaltsschuldnern und -schuldnerinnen,
- Vermeidung des Parallelbezugs von SGB II-Leistungen einerseits und Unterhaltsvorschuss-Leistungen andererseits.

Das erste Ziel – die Unterstützung aller Kinder alleinerziehender Elternteile bei ausbleibendem Barunterhalt (durch Leistungen nach dem UVG oder dem SGB II) – wurde erreicht. Über 300.000 Kinder zusätzlich erhalten die Leistung nach dem UVG. Die damit einhergehende Steigerung der Antragszahlen hat zu einer vorübergehenden Überlastung der Unterhaltsvorschuss-Stellen geführt. Teilweise haben sich die Bearbeitungszeiten zwischenzeitlich wieder normalisiert. Es ist davon auszugehen, dass die Anträge langfristig flächendeckend wieder zeitnah bearbeitet und Leistungen ausgezahlt werden können.

Das zweite Ziel – die Verbesserung des Rückgriffs – konnte wegen der vorrangigen Bearbeitung der Anträge, deren Anzahl nach der Reform erheblich gestiegen ist, und der damit einhergehenden Bindung von personellen Ressourcen noch nicht umgesetzt werden.

Das dritte Ziel – weitgehende Vermeidung des Parallelbezugs mit Leistungen der Grundsicherung – soll bei der Altersgruppe der 12- bis 17-jährigen Leistungsberechtigten über die in § 1 Absatz 1a UVG geregelten Anspruchsvoraussetzungen sichergestellt werden. Derzeit kann noch nicht beurteilt werden, wie sich die Regelung auswirkt, da zunächst die Leistungsanträge ohne laufenden SGB II-Bezug vorrangig bearbeitet worden sind (vgl. dazu Punkt 2.1).

2.1 Entwicklung der Berechtigtenzahlen

Die Zahl der Anspruchsberechtigten nach dem UVG wurde bis Ende 2016 jeweils am Jahresende erhoben. Ab Mitte 2017 liegen die Zahlen jeweils zum Quartalsende vor. Zusammen mit der Umstellung auf die Erhebung der Berechtigtenzahl zum Quartalsende wurde auch die Erfassung der Altersverteilung der Berechtigten innerhalb der Altersstufen eingeführt.

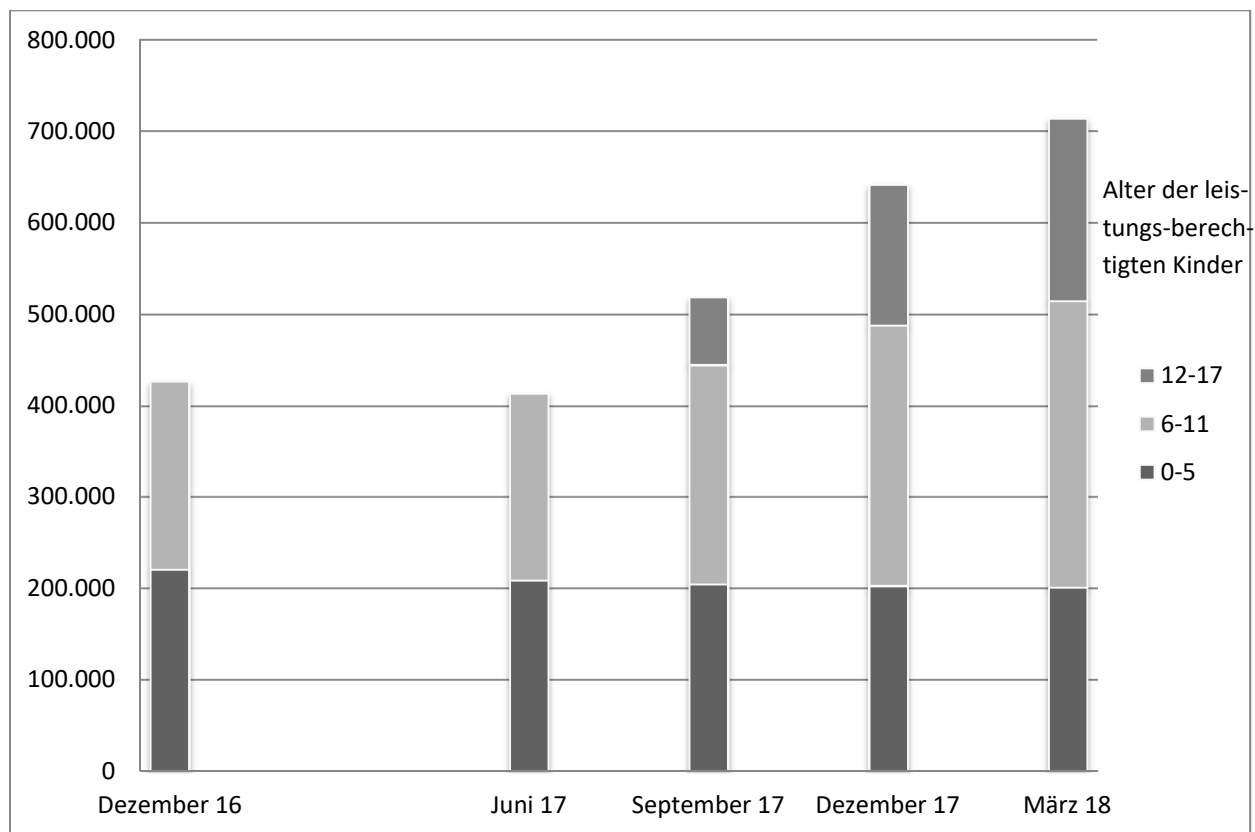
Der Bundesregierung ist bekannt, dass es noch nicht flächendeckend in allen Unterhaltsvorschuss-Stellen gelungen ist, nach der reformbedingten Antragswelle wieder eine normale Bearbeitungssituation und -dauer zu erreichen. Die Entwicklung verläuft in Folge der sehr unterschiedlich bewältigten Belastung in den örtlichen Unterhaltsvorschuss-Stellen noch uneinheitlich. Ursächlich ist oft eine zu geringe Personalausstattung. Die Sicherstellung der personellen Voraussetzungen für den Vollzug des UVG in den Unterhaltsvorschuss-Stellen ist Aufgabe der Länder.

In dem kurz nach Abschluss der Bewilligungen erfassten Fallbestand bildet sich noch nicht die vollständige Wirkung des ausgebauten Unterhaltsvorschusses ab. Der Rückgriff beginnt verstärkt nach der Bewältigung der Rückstände bei der Leistungsbewilligung. In der Geschäftsstatistik für das 2. Halbjahr 2017 waren „ausreichende Bezüge“ (Unterhaltszahlung) der häufigste Einstellungsgrund für die Leistung. Das lässt vermuten, dass

der Rückgriff die jeweils anderen Elternteile dazu veranlassen kann, der Unterhaltspflicht nachzukommen und unmittelbar an den alleinerziehenden Elternteil zu zahlen, so dass der UVG-Bezug beendet werden kann.

Die aktuell erhobene Fallzahl bildet daher eine noch nicht abgeschlossene Entwicklung ab und kann nur als Zwischenstand betrachtet werden.

Entwicklung der Zahl der nach dem UVG leistungsberechtigten Kinder nach Altersstufen



Quelle: UVG-Geschäftsstatistik des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

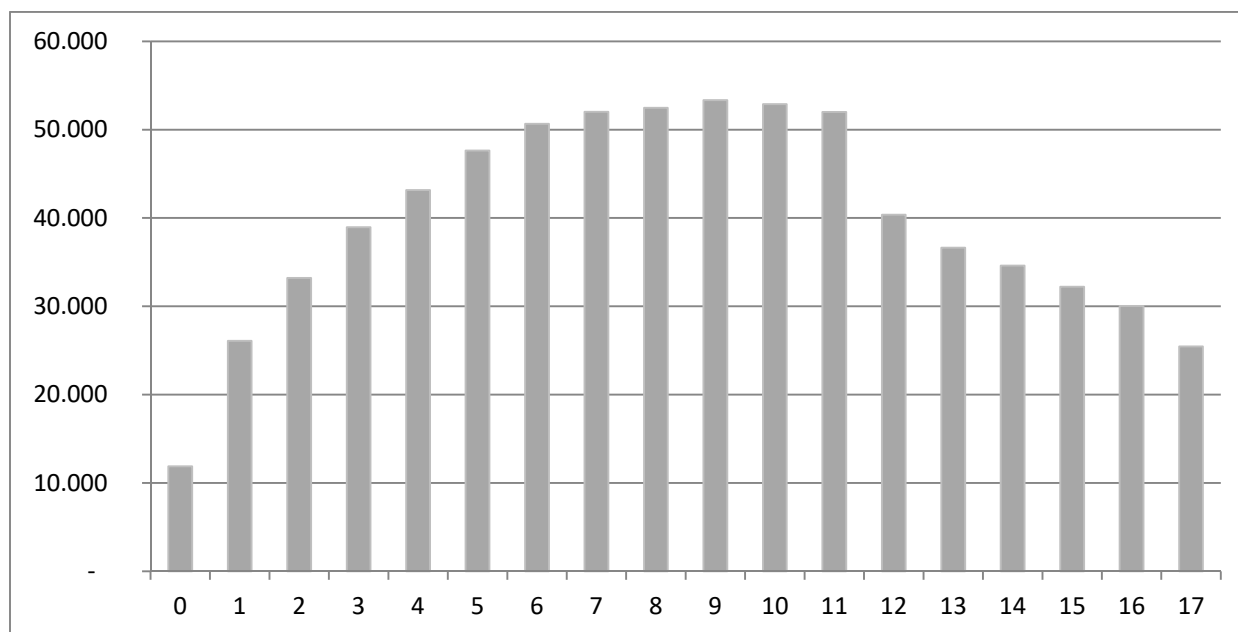
Der zuvor kontinuierliche Rückgang der Berechtigtenzahlen im Bereich des UVG von 499.865 Kindern in 2010 auf 414.004 Kinder am 30. Juni 2017 wurde durch den Ausbau des Unterhaltsvorschusses beendet. Am 31. März 2018, dem aktuellsten vorliegenden Erhebungstichtag, erhielten knapp 714.000 Kinder alleinerziehender Elternteile Unterstützung der Unterhaltsvorschuss-Stellen. Dies sind fast 300.000 Kinder mehr als unmittelbar vor dem UVG-Ausbau.

Die Zahl der jüngeren Kinder in der 1. Altersgruppe, für die sich der Ausbau nicht unmittelbar auswirkt, geht weiter langsam und kontinuierlich von über 266.000 Kindern in 2010 auf zuletzt 201.000 Kinder zurück. Die Zahl der Kinder in der 2. Altersgruppe sank bisher von über 233.000 in 2010 auf knapp 206.000 am 30. Juni 2017. Nach dem Leistungsausbau stieg sie um knapp 108.000 auf gut 313.000. Die Zahl der Kinder in der nach der Reform in 2017 erstmals leistungsberechtigten 3. Altersgruppe liegt bei fast 200.000.

Bis Ende März 2018 wurden durch den Ausbau des Unterhaltsvorschusses somit zusätzlich zu den bislang Berechtigten über 300.000 Kinder und ihre alleinerziehenden Elternteile erreicht, die bislang keine, keine ausreichenden oder keine regelmäßigen Unterhaltszahlungen erhielten.

Da die nach dem UVG leistungsberechtigten Kinder seit dem 30. Juni 2017 statistisch nach ihrem Lebensalter und nicht nur nach den unterhaltsrechtlichen Altersstufen erfasst werden, sind erstmals Informationen zum Umfang der Inanspruchnahme der Leistung je nach Lebensalter der berechtigten Kinder möglich.

Altersverteilung und Zahl der nach dem UVG leistungsberechtigten Kinder nach Alter des Kindes am 31. März 2018



Quelle: UVG-Geschäftsstatistik des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Knapp 12.000 Kinder erhalten Unterhaltsvorschuss bereits im ersten Jahr nach der Geburt. Bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres steigt die Berechtigtenzahl je Lebensjahr auf über 50.000 Kinder an. Bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres liegt die Zahl mit etwa 52.000 Kindern je Lebensjahr auf gleichbleibendem Niveau. Im 13. Lebensjahr beträgt die Zahl der Leistungsberechtigten noch gut 40.000 und sinkt dann kontinuierlich bis auf gut 25.000 Kinder im 18. Lebensjahr.

Die zum 31. März 2018 erhobene Zahl der leistungsberechtigten Kinder je Bundesland und die Altersverteilung sind der als Anlage 1 beigefügten Übersicht zu entnehmen.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Zahl der nach dem UVG leistungsberechtigten Kinder durch mehrere Faktoren beeinflusst wird. Mit zunehmendem Alter der Kinder steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder mit nur einem Elternteil zusammenleben³. Auf der anderen Seite steigt ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, dass die Leistung nicht mehr in Anspruch genommen werden muss, weil mit steigendem Alter des Kindes auch die Eltern älter sind und ein tendenziell höheres Einkommen haben⁴ und ihren Unterhaltszahlungen nachkommen können.

Daneben sind ab dem 13. Lebensjahr folgende Faktoren von Bedeutung für die Zahl der leistungsberechtigten Kinder:

- Für die dritte Altersgruppe ist der Parallelleistungsbezug von SGB II-Leistungen und Leistungen nach dem UVG eingeschränkt (vgl. 1.4). Aufgrund dieser Regelung sind ab dem 12. Geburtstag weniger Kinder leistungsberechtigt.
- Ab dem 15. Lebensjahr liegen die SGB II-Regelbedarfe um 20 EUR höher. Dies führt dazu, dass teilweise die für den UVG-Bezug maßgebende Anspruchsvoraussetzung „Vermeidung der Hilfebedürftigkeit“ (§ 1 Absatz 1a Ziff. 1 2. Alt. UVG) nicht gegeben ist.
- Ab dem 16. Lebensjahr kann zudem der Anspruch auf Leistungen nach dem UVG entfallen, wenn nach dem Ende des Besuchs einer allgemeinbildenden Schule etwa Erwerbseinkünfte und Ausbildungsvergütungen erzielt werden, die zur Deckung seines Unterhalts ausreichen.

³ Statistisches Bundesamt Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Haushalte und Familien 2017.

⁴ Vgl. Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2014 des Statistischen Bundesamtes, nach der die Einkommen im Durchschnitt aller Steuerpflichtigen in den Altersgruppen bis 60 Jahre steigen.

Um für alle neu berechtigten Kinder möglichst schnell die finanzielle Lücke des ausbleibenden Unterhalts zu schließen, wurden die im Sommer 2017 gestellten Leistungsanträge ohne laufenden SGB II-Bezug in den Unterhaltsvorschuss-Stellen vorrangig bearbeitet. Für die Kinder mit SGB II-Bezug wird der fehlende Unterhalt bereits laufend ersetzt. Es ist in der Folge des eingeschränkten Unterhaltsvorschuss-Zugangs in der dritten Altersstufe erst nach Entscheidung auch über die Unterhaltsvorschuss-Anträge bei gleichzeitigem SGB II-Bezug möglich, die Auswirkung auf die Zahl der Berechtigten in den verschiedenen Altersstufen endgültig zu beurteilen.

Zusammen mit der Zahl der leistungsberechtigten Kinder wird seit 2017 auch das Geschlecht der alleinerziehenden Elternteile erhoben. Unmittelbar vor der Reform wurden fast 92 Prozent der Kinder von ihren Müttern betreut. Bis Ende März 2018 sank dieser Anteil auf 90 Prozent. Entsprechend ist der Anteil der von alleinerziehenden Vätern betreuten Kinder mit der Zunahme der Bewilligungen nach der Reform von ca. 8 Prozent auf knapp 10 Prozent angestiegen.

2.2 Entwicklung der Leistungsausgaben

Die Länder rufen den Bundesanteil an den UVG-Leistungsausgaben beim Bund ab und führen den Bundesanteil der erzielten Einnahmen aus dem Rückgriff wieder dem Bund zu.

Die Leistungsausgaben für den Unterhaltsvorschuss lagen im Jahr 2017 insgesamt bei 1.102.566.209 Euro. Der Bund trug davon einen Anteil von gut 405 Mio. Euro. Etwa 2/3 der Leistungsausgaben entfielen auf das 2. Halbjahr 2017. Die tatsächlichen Mittelabrufe stiegen nach der Verkündung der gesetzlichen Änderungen am 17. August 2017 und dem Beginn der Leistungsbewilligungen ab dem Monat September bis zum Jahresende stark an.

Im Jahr 2018 wurden in den ersten sechs Monaten des Jahres 365.518.796 Euro als Bundesanteil an den UVG-Ausgaben abgerufen. Dies entspricht Gesamtausgaben von Bund und Ländern in Höhe von 913.796.990 Euro in 2018 bis Ende Juni.

Die Mittelabrufe der Länder sind aufgrund rückwirkender Leistungszahlungen nach der Bewilligung von Leistungsanträgen seit dem Sommer 2017 vorübergehend erhöht. Zum durchschnittlichen Mittelbedarf für alle laufenden Leistungsfälle kann derzeit noch keine sichere Aussage getroffen werden. Dieser ergibt sich erst aus den laufenden Abrufen, wenn von allen Unterhaltsvorschuss-Stellen nur noch Haushaltsmittel für die laufenden Leistungsausgaben benötigt werden.

2.3 Entwicklung der Einnahmen aus dem Rückgriff

Die Einnahmen aus dem Rückgriff lagen im Jahr 2017 insgesamt bei 208.841.648 Euro. Der Bund erhielt davon einen Anteil von 74,6 Mio. Euro. Etwa 60 Prozent bzw. 124 Mio. Euro der Einnahmen entfielen auf das 2. Halbjahr 2017.

Im Jahr 2018 wurden in den ersten sechs Monaten des Jahres 42.362.295 Euro als Bundesanteil von den erzielten Einnahmen aus dem Rückgriff abgeführt. Dies entspricht Gesamteinnahmen aus dem Rückgriff von 105.905.738 Euro.

Zu berücksichtigen ist, dass Rückgriffseinnahmen stets erst mit einer zeitlichen Verzögerung zur Leistungszahlung vereinnahmt werden können. Die anderen Elternteile müssen über die Bewilligung des Unterhaltsvorschusses informiert und zur Zahlung aufgefordert werden. Ggf. muss in Fällen ohne Zahlungseingang der Unterhaltsanspruch auch gerichtlich durchgesetzt werden. Ein zunehmender Teil der Unterhaltsvorschuss-Stellen kann nach Bewältigung der ersten Antragswelle nach dem Inkrafttreten der Reform auch wieder einen Schwerpunkt bei der Verfolgung des Rückgriffs setzen. Damit rückt nach der unmittelbaren finanziellen Unterstützung die zweite wesentliche Aufgabe der Leistung wieder in den Vordergrund.

2.4 Die sogenannte „Rückgriffsquote“

Die oft, gerade auch im Wege regionaler Vergleiche, zur Bewertung des UVG-Vollzugs herangezogene sogenannte Rückgriffsquote, also das Verhältnis der im Laufe eines Kalenderjahres erzielten Einnahmen zu den Leistungsausgaben desselben Kalenderjahres, trifft keine vollständige Aussage über die effektive Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen durch die Unterhaltsvorschuss-Stellen. Die Rückgriffsquote wird von mehreren Faktoren beeinflusst.

So sank die Quote in 2017 gegenüber den Vorjahren um 4 Prozentpunkte, weil die Ausgaben im Verhältnis zu den Einnahmen stärker gestiegen sind. Hintergrund für die niedrigere Quote ist auch, dass durch die Bearbeitung der großen Antragsmenge große Teile des Personals gebunden waren und dass die personellen Aufstockungen infolge der Reform noch nicht überall abgeschlossen waren.

Bei besonders niedrigen Rückgriffsquoten sind nach Erkenntnissen aus Prüfungen des Bundesrechnungshofs häufig organisatorische Gründe und vor allem fehlendes oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal ursächlich dafür, dass keine ausreichenden Rückgriffsbemühungen stattfinden.

Fallzahlen, Einnahmen, Ausgaben, Rückgriffsquote (Einnahmen/Ausgaben)

Bundesland		2014	2015	2016	2017
Baden-Württemberg	Fallzahl (31.12.)	33.789	32.862	31.961	51.301
	Einnahmen (Mio. EUR)	23,1	22,5	22,9	24,4
	Ausgaben (Mio. EUR)	71,8	67,6	69,7	88,0
	Rückgriffsquote	32 %	33 %	33 %	28 %
Bayern	Fallzahl (31.12.)	42.232	41.449	40.595	63.850
	Einnahmen (Mio. EUR)	28,3	28,3	29,3	30,9
	Ausgaben (Mio. EUR)	79,7	80,8	81,8	112,4
	Rückgriffsquote	36 %	35 %	36 %	27 %
Berlin	Fallzahl (31.12.)	29.530	27.328	26.631	30.527
	Einnahmen (Mio. EUR)	9,4	9,4	10,2	10,8
	Ausgaben (Mio. EUR)	55,6	55,0	55,4	63,2
	Rückgriffsquote	17 %	17 %	18 %	17 %
Brandenburg	Fallzahl (31.12.)	19.447	18.400	17.427	26.917
	Einnahmen (Mio. EUR)	7,0	7,7	8,0	8,8
	Ausgaben (Mio. EUR)	35,2	35,2	34,6	45,9
	Rückgriffsquote	20 %	22 %	23 %	19 %
Bremen	Fallzahl (31.12.)	6.568	6.315	6.039	7.334
	Einnahmen (Mio. EUR)	1,3	1,3	1,7	1,5
	Ausgaben (Mio. EUR)	11,0	12,0	12,3	14,6
	Rückgriffsquote	11 %	11 %	14 %	10 %
Hamburg	Fallzahl (31.12.)	17.079	16.983	16.921	21.269
	Einnahmen (Mio. EUR)	3,6	2,8	2,4	2,6
	Ausgaben (Mio. EUR)	25,9	24,7	22,8	36,8
	Rückgriffsquote	14 %	11 %	11 %	7 %
Hessen	Fallzahl (31.12.)	29.156	28.130	27.931	39.705
	Einnahmen (Mio. EUR)	10,4	10,2	10,8	11,2
	Ausgaben (Mio. EUR)	53,4	54,2	55,7	70,8
	Rückgriffsquote	19 %	19 %	19 %	16 %
Mecklenburg-Vorpommern	Fallzahl (31.12.)	16.301	15.513	14.620	25.152
	Einnahmen (Mio. EUR)	4,9	5,0	5,7	6,6
	Ausgaben (Mio. EUR)	29,6	29,2	29,2	40,1
	Rückgriffsquote	16 %	17 %	19 %	16 %
Niedersachsen	Fallzahl (31.12.)	44.816	43.763	42.819	67.268
	Einnahmen (Mio. EUR)	19,9	19,2	19,9	21,1
	Ausgaben (Mio. EUR)	84,8	85,4	85,3	107,8
	Rückgriffsquote	23 %	23 %	23 %	20 %

Bundesland		2014	2015	2016	2017
Nordrhein-Westfalen	Fallzahl (31.12.)	104.236	103.675	101.130	145.910
	Einnahmen (Mio. EUR)	50,8	40,2	42,4	43,7
	Ausgaben (Mio. EUR)	200,5	204,4	208,8	266,4
	Rückgriffsquote	25 %	20 %	20 %	16 %
Rheinland-Pfalz	Fallzahl (31.12.)	20.122	19.517	19.123	29.488
	Einnahmen (Mio. EUR)	9,5	9,8	10,0	10,9
	Ausgaben (Mio. EUR)	35,9	36,5	37,5	50,4
	Rückgriffsquote	26 %	27 %	27 %	22 %
Saarland	Fallzahl (31.12.)	5.213	5.267	5.098	8.358
	Einnahmen (Mio. EUR)	2,2	2,1	2,2	2,3
	Ausgaben (Mio. EUR)	9,6	9,6	10,1	13,5
	Rückgriffsquote	23 %	22 %	21 %	17 %
Sachsen	Fallzahl (31.12.)	32.410	31.004	29.364	45.976
	Einnahmen (Mio. EUR)	9,1	11,6	11,6	11,0
	Ausgaben (Mio. EUR)	57,1	51,7	61,0	68,4
	Rückgriffsquote	16 %	22 %	19 %	16 %
Sachsen-Anhalt	Fallzahl (31.12.)	18.581	17.798	16.696	27.701
	Einnahmen (Mio. EUR)	7,1	8,1	8,6	8,8
	Ausgaben (Mio. EUR)	37,5	35,9	35,5	41,1
	Rückgriffsquote	19 %	23 %	24 %	21 %
Schleswig-Holstein	Fallzahl (31.12.)	17.680	16.977	16.205	26.051
	Einnahmen (Mio. EUR)	7,1	7,0	7,6	7,7
	Ausgaben (Mio. EUR)	33,2	33,0	33,8	45,5
	Rückgriffsquote	21 %	21 %	23 %	17 %
Thüringen	Fallzahl (31.12.)	17.597	14.874	14.471	24.513
	Einnahmen (Mio. EUR)	5,3	6,2	6,3	6,8
	Ausgaben (Mio. EUR)	27,9	27,4	27,1	37,6
	Rückgriffsquote	19 %	22 %	23 %	18 %
Deutschland	Fallzahl (31.12.)	454.757	439.855	427.031	641.320
	Einnahmen (Mio. EUR)	198,7	191,3	199,7	208,8
	Ausgaben (Mio. EUR)	848,8	842,6	860,7	1.102,6
	Rückgriffsquote	23 %	23 %	23 %	19 %

Quelle: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Für die Einschätzung der Effektivität des Rückgriffs unter Berücksichtigung der Zielsetzung des UVG, sind auch folgende Aspekte von Bedeutung:

Wenn dem Unterhaltspflichtigen bekannt ist, dass für sein Kind ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht und sich die Unterhaltsvorschuss-Stelle bemühen wird, den Unterhalt durchzusetzen, kann dies im Vorfeld – vor Antragstellung – die Bereitschaft zu einer (regelmäßigen) Unterhaltszahlung fördern. Anderenfalls muss die Unterhaltsvorschuss-Stelle bei der Beantragung des Unterhaltsvorschusses aktiv werden. Idealerweise gelingt es noch vor der Leistungsbewilligung, den barunterhaltspflichtigen Elternteil – soweit er Unterhalt zahlen kann – von der Notwendigkeit der Zahlung zu überzeugen beziehungsweise ihn zur Zahlung zu veranlassen. Diese Wirkungen bilden sich nicht in der Rückgriffsquote ab.

Erst wenn der Unterhaltsvorschuss bewilligt und ausgezahlt wurde, kann die Unterhaltsvorschuss-Stelle die durch gesetzlichen Forderungsübergang an das Land übergegangene Kindesunterhalts-Forderung verfolgen. Es stellt sich teilweise erst nach einiger Zeit der ggf. auch gerichtlichen Klärung heraus, dass der andere Elternteil tatsächlich verpflichtet und in der Lage ist, Kindesunterhalt zu leisten. Auch dann kann die Unterhaltsvorschuss-

Stelle nur Einnahmen erzielen, die sich in der Rückgriffsquote abbilden, wenn die Leistungsfähigkeit des anderen Elternteils so groß ist, dass dieser neben der Zahlung des laufenden Kindesunterhalts auch Zahlungen auf den rückständigen Unterhalt leisten kann. Denn nach § 7 Absatz 3 Satz 2 UVG darf der Rückgriff nicht zu Lasten der Zahlung von laufendem Kindesunterhalt gehen. Oft sind Zahlungen auf rückständigen Unterhalt nicht neben der Leistung des laufenden Unterhalts, sondern erst dann möglich, wenn die Kinder älter werden und der Elternteil weniger oder keinen laufenden Kindesunterhalt mehr schuldet. Zu diesem oft viele Jahre in der Zukunft liegenden Zeitpunkt stehen den beigetriebenen Forderungen aus der Vergangenheit die aktuellen Unterhaltsvorschuss-Ausgaben gegenüber, die häufig – insbesondere wegen gestiegener Sätze – höher liegen. Aktuell stehen für den Rückgriff die Forderungen aus den übergegangenen Ansprüchen auf Kindesunterhalt aus den Vorjahren zur Verfügung. In diesen Jahren wurde Unterhaltsvorschuss für rund 440.000 Leistungsfälle der 1. und 2. Altersstufe gezahlt. Ausgaben fallen aktuell aber für über 700.000 Kinder in allen drei Altersstufen an. Dies wird die Rückgriffsquote noch mehrere Jahre beeinflussen.

Da die Fälle mit leistungsfähigen Elternteilen grundsätzlich eher rasch wieder aus dem Leistungsbezug in die direkte Unterhaltszahlung überführt werden, findet sich unter den länger laufenden Leistungsfällen ein hoher Anteil ohne laufenden Anspruch auf Kindesunterhalt oder mit schwierig oder gar nicht durchzusetzenden Ansprüchen.

In einer bestimmten Zahl von Fällen ist von Anfang an klar, dass kein Unterhaltsanspruch besteht, etwa weil der Elternteil verstorben oder erwerbsunfähig ist. Rückgriff ist nur möglich, falls der andere Elternteil zumindest zahlen könnte, wenn er sich genug bemühen würde. Gerade bei Unterhaltspflichten gegenüber mehreren Kindern und ggf. eigenen Betreuungspflichten kann, insbesondere im Niedriglohnbereich, auch unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten kein ausreichendes Einkommen erzielbar sein, um allen Kindern wenigstens Unterhalt in Höhe der Unterhaltsvorschuss-Sätze zu zahlen. Somit steht von Anfang an fest, dass nicht alle Ausgaben auch wieder zurückgeholt werden können. Nach der UVG-Geschäftsstatistik 2016 stand bereits zum Zeitpunkt der Leistungseinstellung bei 31 Prozent aller Leistungsfälle fest, dass keinerlei Unterhaltsansprüche bestanden. Die Fälle mit nur teilweiser Leistungsfähigkeit werden erst seit 2018 statistisch erfasst.

Diese Faktoren sind auch der Grund für die Annahme u.a. des Bundesrechnungshofs, dass auch unter Idealbedingungen der Rückgriffsverfolgung der Unterhaltsvorschuss nur zum kleineren Teil der Ausgaben einen echten Vorschuss mit übergegangenen Unterhaltsansprüchen, überwiegend aber eine Ausfalleistung ohne Rückgriffsmöglichkeit darstellt.

Die übergegangenen Ansprüche sollen so weit wie möglich realisiert werden. Rückgriffsquoten von 50 oder mehr Prozent scheinen aber unter Berücksichtigung der dargestellten Aspekte unrealistisch.

2.5 Berücksichtigung von Einkommen anspruchsberechtigter Kinder (§ 2 Absatz 4 UVG)

Nach der Regelung zur Berücksichtigung von Einkommen soll ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss grundsätzlich nur bestehen, soweit das Kind seinen unterhaltsrechtlichen Bedarf nicht mit eigenen Einkünften des Vermögens oder dem Ertrag seiner zumutbaren Arbeit decken kann (im Folgenden: Kindeseinkommen). Einkommen von Kindern, die noch eine allgemeinbildende Schule besuchen, bleibt von vornherein unberücksichtigt, da die Kinder in der Regel kein eigenes Einkommen erzielen und deshalb der Verwaltungsaufwand für die Prüfung von Kindeseinkommen nicht angemessen erscheint. Dies ändert sich vor allem nach der Aufnahme einer Berufsausbildung mit Ausbildungsvergütung.

Grundsätzlich richtet sich die Ermittlung des zu berücksichtigenden Kindeseinkommens nach dem Unterhaltsrecht in entsprechender Anwendung von § 1602 Absatz 2 BGB. In der Verwaltungspraxis sind danach Einkünfte aus Tätigkeiten nicht zu berücksichtigen, für die keine Erwerbsobliegenheit besteht. Anderes gilt in der Regel für Ausbildungsvergütungen, die im Rahmen einer Berufsausbildung erlangt werden.

Die Anwendung der Regelung stellt zusätzliche neue Anforderungen an den Vollzug dar. Es muss für jeden Monat ein Zahlbetrag festgesetzt werden. Daher wurden umfangreiche Verwaltungsanweisungen zum Umgang mit den zahlreichen unterschiedlichen Einkommensarten erlassen.

Nach der UVG-Geschäftsstatistik wird seit Mitte 2017 bei der Aufhebung eines Leistungsfalls erfasst, ob bei diesem im laufenden Erfassungszeitraum (= Kalenderjahr) Zahlbeträge wegen der Berücksichtigung von Kindeseinkommen reduziert wurden. Dies kam in 2017 bei gut 5 Prozent der erfassten Aufhebungsentscheidungen vor. Im Wesentlichen wurde Arbeits- und Ausbildungseinkommen berücksichtigt. Einkommen aus Vermögen spielte nur in wenigen Einzelfällen eine Rolle.

2.6 Auswirkungen der Reform auf andere Leistungen

2.6.1 SGB II-Leistungen

Infolge der Anrechnung aller vorrangigen Ansprüche, also auch des Unterhaltsvorschusses, auf Leistungen nach dem SGB II, sind diese für die Leistungsberechtigten auf den ersten Blick nur bedingt von wirtschaftlicher Bedeutung. Dies ändert sich jedoch, wenn es den Alleinerziehenden gelingt, den Bezug von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu beenden. Anders als SGB II-Leistungen ist die Höhe des Unterhaltsvorschusses weitgehend einkommensunabhängig. Der Unterhaltsvorschuss verringert somit die Höhe des Betrages, der eigenständig erwirtschaftet werden muss, mit dem ein alleinerziehender Elternteil und sein Kind unabhängig von SGB II-Leistungen leben können. Der Unterhaltsvorschuss bietet zudem die Sicherheit, dass er in zuverlässig vorhersehbarer Höhe auch in der Übergangszeit zwischen dem SGB II-Bezug und der Erwirtschaftung von eigenem Einkommen, z. B. durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Erhöhung deren Umfangs, gezahlt wird.

Unterhaltsvorschuss-Zahlungen werden von den Jobcentern auf SGB II-Leistungen angerechnet. Anhand der SGB II-Statistik ist erkennbar, dass nach dem UVG-Ausbau die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im SGB II, die über Einkommen aus Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss verfügen, zugenommen hat. Dabei ist davon auszugehen, dass diese Zunahme weit überwiegend auf die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses zurückzuführen ist.

2.6.2 Kinderzuschlag, Wohngeld und Bildungs- und Teilhabeleistungen

Durch den Bezug von Kindesunterhalt oder Unterhaltsvorschuss kann es für Alleinerziehende aufgrund der gleichzeitigen Anrechnung als Einkommen beim Kinderzuschlag und beim Wohngeld im Ergebnis dazu kommen, dass dem Haushalt insgesamt weniger Einkommen zur Verfügung steht als vor dem Ausbau des Unterhaltsvorschusses. Entfallen sowohl Kinderzuschlag und auch Wohngeld aufgrund der Anrechnung des Unterhaltsvorschusses, besteht auch kein Anspruch mehr auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz. Diesen Personen können bedarfsabhängige Bildungs- und Teilhabeleistungen nach dem SGB II zustehen.

Im Koalitionsvertrag ist ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Kinderarmut vereinbart. Bei der Verbesserung des Kinderzuschlages soll ein besonderes Augenmerk auf einkommensschwache Familien, insbesondere auch Alleinerziehende und kinderreiche Familien, gelegt werden. Dabei soll auch geprüft werden, wie Kinderzuschlag, Wohngeld, Kindesunterhalt und/oder Unterhaltsvorschuss besser aufeinander abgestimmt werden können.

2.7 Gesetzliche Änderungen zur Rückgriffsvereinfachung

2.7.1 § 7 Absatz 5 UVG – Privilegierte Vollstreckung aus Vollstreckungsbescheiden

Nach einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) aus dem Jahr 2016 (Beschluss des BGH vom 6. April 2016, Az. VII ZB 67/13) war beim Rückgriff auf den Unterhaltsschuldner die privilegierte Vollstreckung allein auf Grundlage eines im Mahnverfahren erwirkten Vollstreckungstitels nicht zulässig, da die Einordnung als Unterhaltsanspruch hierbei allein auf der gerichtlich nicht überprüften Angabe des Gläubigers beruht. Privilegierte Vollstreckung nach § 850d ZPO bedeutet, dass bei Unterhaltsansprüchen geringere Pfändungsfreigrenzen gelten. Über § 7 Absatz 5 UVG soll dieser für die Unterhaltsvorschuss-Stellen im Einzelfall leichtere Weg zur Pfändung von Lohnansprüchen und Kontoguthaben wieder eröffnet werden, in dem jetzt die Vorlage eines Bewilligungsbescheides ausreicht, um den für die Vollstreckung nach § 850d ZPO erforderlichen Nachweis zu führen.

In der Praxis greift diese Änderung mittlerweile zunehmend. Nachdem Vorbehalte bei den erstinstanzlichen Vollstreckungsgerichten bestanden, eine UVG-Regelung als spezialgesetzliche Modifikation der Regelungen der Zivilprozessordnung anzuerkennen, wird von den Landgerichten⁵ nun – soweit erkennbar – einheitlich vertreten, dass die bisherige Rechtsprechung des BGH durch die Änderung des § 7 Absatz 5 UVG überholt ist.

⁵ LG Leipzig Beschl. v. 16.3.2018 – 08 T 812/17, BeckRS 2018, 4148; LG Dessau-Roßlau Beschl. v. 14.2.2018; LG Hannover Beschl. v. 20.10.2017 – 92 T 117/17.

2.7.2 § 7a UVG – Verzicht auf Verfolgung von Ansprüchen bei SGB II-Fällen

Um verwaltungsaufwändige und unwirtschaftliche Rückgriffsbemühungen zu vermeiden, wurde ein Verzicht der Verfolgung der Ansprüche in besonders wenig erfolgversprechenden Sachverhalten geregelt. Die Anspruchsverfolgung bei einem barunterhaltspflichtigen Elternteil, der vollständig auf SGB II-Leistungen angewiesen ist und kein eigenes Einkommen erwirtschaftet, entfällt. In diesen Fällen kann vom barunterhaltspflichtigen Elternteil kein Unterhalt beigetrieben werden, da mangels tatsächlicher Leistungsfähigkeit kein Unterhaltsanspruch des Kindes besteht. Sofern in diesen Fällen aufgrund fiktiver Leistungsfähigkeit zwar ein Anspruchsübergang auf das Land stattfindet, wird dieser Anspruch nicht geltend gemacht, solange der Barunterhaltspflichtige auf SGB II-Leistungen angewiesen ist und über kein eigenes Einkommen verfügt. Für diese Fälle wird typisierend davon ausgegangen, dass tatsächlich kein Einkommen oder Vermögen vorhanden ist, in das vollstreckt werden könnte.

Die Bundesregierung wird prüfen, ob sich die Regelung unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit bewährt hat.

3. Erwartete weitere Entwicklung und Prozess zur Rückgriffsverbesserung

Der Zuwachs der in der UVG-Geschäftsstatistik erfassten leistungsberechtigten Kinder hat sich im 1. Quartal 2018 gegenüber den vorherigen Quartalen deutlich reduziert. Hintergrund ist der zunehmende Anteil der bundesweit 581 Unterhaltsvorschuss-Stellen, denen es gelungen ist, über die hohe Zahl der aus Anlass des UVG-Ausbaus gestellten Leistungsanträge zu entscheiden. Die Bundesregierung erwartet, dass der Anstieg der Fallzahl nur ein

vorübergehender ist und sich die Fallzahlen bei Normalisierung der Bearbeitungssituation der Anträge stabilisieren werden.

Im Sommer und Herbst 2017 war es die vordringliche Aufgabe der Unterhaltsvorschuss-Stellen, durch die Bewilligung des erstmals oder wieder zustehenden Unterhaltsvorschusses rasch die bei vielen Alleinerziehenden und deren Kindern fehlenden Unterhaltszahlungen zu ersetzen. Nun beginnen immer mehr Unterhaltsvorschuss-Stellen mit der konsequenten Heranziehung der barunterhaltspflichtigen anderen Elternteile. Nach ersten Erfahrungen aus der Praxis könne es in einem Teil der zunächst bewilligten Unterhaltsvorschuss-Fälle gelingen, die anderen Elternteile zu einer regelmäßigen Zahlung von Barunterhalt für das Kind zu bewegen. Wenn dieser Effekt langfristig eintritt, besteht erhebliches Potential, die Unterhaltsvorschuss-Fallzahlen mittel- bis langfristig wieder zu reduzieren.

Der Staat und damit die Gemeinschaft der Steuerpflichtigen treten bei der Gewährung des Unterhaltsvorschusses an die Stelle des barunterhaltspflichtigen anderen Elternteils. Es wird dessen Verantwortung für die finanzielle Unterhaltssicherung des Kindes übernommen. Wann immer möglich, muss diese Rolle aber rasch wieder von dem verantwortlichen Elternteil übernommen werden.

Für den Bund und die Länder geht es nach den Leistungsverbesserungen darum, den auf Spitzenebene im Januar 2017 vereinbarten Prozess zur Verbesserung des Rückgriffs bei dem anderen Elternteil verstärkt in Angriff zu nehmen. Zur Verbesserung des Rückgriffs wurde – neben der Vereinbarung von Standards für den Verwaltungsvollzug – die Einrichtung von zentralisierten Einheiten bei den Finanzverwaltungen oder anderen Behörden in der Verwaltungsverantwortung von Ländern und Kommunen als ein möglicher erfolgversprechender Ansatz angesehen. Es wurde vereinbart, die Organisation des Verwaltungsvollzugs beziehungsweise speziell die Einrichtung zentraler Stellen zu prüfen.

Die wesentlichen Handlungsfelder innerhalb des Prozesses zur Verbesserung des Rückgriffs gliedern sich wie folgt:

3.1. Erarbeitung einer aussagekräftigeren UVG-Geschäftsstatistik

Die statistischen Erhebungen werden verbessert mit dem Ziel, den Vollzug transparenter zu machen und so die Basis für eine stärkere Steuerung des Vollzugs zu verbessern.

Eine entsprechende Überarbeitung der Statistik ist zwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ländern bereits abgestimmt. Die Implementierung in den Ländern und Kommunen mit dem Ziel der möglichst umfassenden IT-Unterstützung der Erfassung wird derzeit umgesetzt. Die verbesserte Erhebung der Daten ist ab 2019 vorgesehen.

3.2. Organisation/Zentralisierung der Bearbeitung des Rückgriffs

Die rasche Bewilligung des Unterhaltsvorschlusses stellt schon aufgrund der Vielzahl der Fälle eine große Herausforderung dar. Die Komplexität des Rückgriffs sowie die notwendige Konsequenz der mitunter langjährigen Verfolgung von Ansprüchen auf Kindesunterhalt erfordern auch organisatorisch angemessene Lösungen.

Nach Art. 84 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz führen die Länder das UVG als eigene Angelegenheit aus und regeln folglich die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst. Dies hat zur Folge, dass die Länder und Kommunen den Unterhaltsvorschuss in einer Vielzahl an Organisationsformen verwalten. Diese Organisationsentscheidungen in Ländern und Kommunen sollen mit dem Ziel eines effizienten und effektiven Vollzugs jeweils in erster Linie landesintern überprüft werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend steuert dabei den gemeinsamen Prozess aller Länder und koordiniert die Vergleichsmöglichkeiten unter anderem durch Abfragen bei den Ländern und Förderung des Austauschs. Zugleich soll der gemeinsame Prozess von Bund und Ländern dazu führen, dass die Länder sich untereinander vergleichen und jeweils transparent machen, welche Entscheidung aus welchen Gründen sie fällen sowie wie sie dabei das gemeinsame Ziel eines effektiven und effizienten UVG-Vollzugs berücksichtigen.

3.3. Vereinbarung von gemeinsamen Standards zur Verbesserung des Rückgriffs

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend prüft gemeinsam mit den Ländern die Möglichkeiten, Verbesserungen im Unterhaltsvorschuss-Vollzug zu erreichen

- durch Personal (notwendige Quantität und Qualifikation),
- Ausübung und Ausgestaltung der Aufsicht über den Vollzug und
- Schaffung eines Forderungsmanagements inkl. IT-Sicherheit und Mittelbewirtschaftung.

Dabei wird berücksichtigt, dass der Vollzug ausschließlich in der Verantwortung der Länder liegt.

4. Schlussbetrachtung und Ausblick

Die Reform des Unterhaltsvorschlusses ist ein deutliches familienpolitisches Signal zur Verbesserung der materiellen Situation alleinerziehender Elternteile und ihrer Kinder: Alleinerziehende Elternteile und ihre Kinder müssen in ihrer ohnehin besonderen Lebenssituation, in der sie zudem keinen Unterhalt vom anderen Elternteil erhalten, staatlich unterstützt werden. Dies gilt nicht nur für Alleinerziehende mit Kindern bis zu 12 Jahren für eine vorübergehende Zeit, sondern bis zur Volljährigkeit des Kindes und ohne zeitliche Begrenzung. Damit wurde eine Lücke im System der Familienleistungen geschlossen.

Nachdem die Verbesserungen im August 2017 erst rückwirkend zum 1. Juli 2017 in Kraft treten konnten, konnten die örtlichen Unterhaltsvorschuss-Stellen mit großem Engagement bereits einen großen Teil der Antragswelle bewältigen und für zusätzliche rund 300.000 Kinder den Unterhaltsvorschuss gewähren.

Aufgrund von vor Ort noch nicht überall abgeschlossenen Antragsbearbeitungen einerseits, und der zu erwartenden Wirkung des Rückgriffs andererseits, ist zu erwarten, dass die aktuelle Höhe der Fallzahlen in etwa den mittelfristigen Unterstützungsbedarf im UVG abbildet.

Die große Zahl neu oder wieder anspruchsberechtigter Kinder bestätigt den großen Bedarf an Unterstützung für Alleinerziehende und ihre Kinder und, dass der Ausbau des Unterhaltsvorschlusses erforderlich war. Der Unterhaltsvorschuss dient jedoch nicht dazu, die anderen barunterhaltspflichtigen Elternteile zu entlasten. Nach der Umsetzung des UVG-Ausbaus in einem gemeinsamen Kraftakt von Bund, Ländern und Kommunen wird die Bundesregierung nunmehr den auf Spitzenebene vereinbarten Prozess zur Verbesserung des Rückgriffs bei den anderen Elternteilen mit Nachdruck weiter vorantreiben. Die Bundesregierung erwartet, dass Verbesserungen in den oben genannten Handlungsfeldern des Prozesses langfristig auch zu Verbesserungen für die alleinerziehenden Elternteile und ihre Kinder führen werden. Durch einen konsequenten Rückgriff auf die anderen Elternteile soll umfassend sichergestellt werden, dass sich Unterhaltsschuldnerinnen und -schuldner nicht ihrer unterhaltsrechtlichen Verantwortung gegenüber ihren Kindern entziehen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird dem Rechnungsprüfungsausschuss zum 1. Oktober 2018 einen Fortschrittsbericht zum Prozess zur Verbesserung des Rückgriffs übersenden.

Das erste Ziel der durchgängigen Unterstützung aller Kinder alleinerziehender Elternteile wurde erreicht. Die Verbesserung des Rückgriffs bei den Unterhaltsschuldnern und Unterhaltsschuldnerinnen muss weiter vorangetrieben und die Entwicklung des Parallelbezugs von Leistungen weiter beobachtet werden.

Anlage – Leistungsberechtigte am 31.03.2018

UVG Statistik 2018
Leistungsberechtigte 2018

Unterhaltsvorschussgesetz (UVG)
Leistungsberechtigte 2018 (Stichtag: 31.03.2018)
Tabelle 1: Übersicht laufende Fälle

Stand: 02.07.18

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
212 - 2627 - 05/000

Land	Zahl der Fälle, in denen Unterhaltsleistungen gezahlt wurden, nach Alter der Leistungsberechtigten																			Betreuender Elternteil ist		
	Fälle insgesamt	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	weiblich	männlich	weiteres*
Baden-Württemberg	57.101	877	1.872	2.434	2.889	3.056	3.438	3.768	4.041	4.097	4.301	4.450	4.497	3.530	3.147	3.099	2.868	2.568	2.169	51.322	5.721	58
Bayern	69.964	1.266	2.503	3.095	3.670	3.950	4.430	4.553	4.610	4.840	5.077	5.158	5.068	4.271	4.055	3.862	3.593	3.286	2.677	63.109	6.853	2
Berlin	36.184	397	1.341	1.826	2.091	2.485	2.875	3.129	2.981	2.903	2.987	2.868	2.746	1.533	1.369	1.315	1.235	1.125	978	33.792	2.392	0
Brandenburg	31.629	449	1.007	1.308	1.521	1.765	1.991	2.208	2.339	2.433	2.475	2.419	2.306	2.002	1.768	1.636	1.497	1.336	1.169	28.482	2.917	230
Bremen	8.691	183	467	593	634	678	697	670	636	669	607	586	585	341	300	292	266	261	226	3.481	229	4.981
Hamburg	21.328	440	1.016	1.214	1.430	1.451	1.553	1.631	1.532	1.603	1.568	1.557	1.500	1.051	905	813	757	676	631	20.017	1.311	0
Hessen	45.323	641	1.580	1.964	2.404	2.622	2.926	3.219	3.303	3.422	3.463	3.442	3.467	2.594	2.353	2.166	2.111	1.987	1.659	41.277	4.035	11
Mecklenburg-Vorp.	28.060	497	931	1.203	1.409	1.606	1.799	1.981	2.014	2.098	1.975	2.031	1.917	1.731	1.673	1.571	1.303	1.187	1.134	25.745	2.315	0
Niedersachsen	74.294	1.352	2.745	3.527	4.128	4.608	4.893	5.163	5.325	5.181	5.253	5.314	5.156	4.221	3.934	3.699	3.498	3.427	2.870	64.505	8.636	1.153
Nordrhein-Westfalen	162.298	2.838	6.496	8.245	9.626	10.489	11.365	11.744	12.200	12.057	12.148	11.993	11.853	8.287	7.409	7.021	6.657	6.335	5.536	145.184	15.574	237
Rheinland-Pfalz	32.512	533	1.120	1.438	1.707	1.944	2.129	2.197	2.300	2.388	2.513	2.323	2.295	1.894	1.721	1.654	1.605	1.485	1.266	28.911	3.600	1
Saarland	8.890	214	347	407	508	538	610	637	638	674	686	611	641	469	464	423	364	363	296	7.788	1.025	77
Sachsen	50.723	717	1.566	2.037	2.403	2.829	3.198	3.587	3.749	3.706	3.781	3.809	3.757	3.250	2.878	2.772	2.502	2.286	1.896	45.375	5.125	223
Sachsen-Anhalt	29.789	483	1.072	1.349	1.682	1.805	2.029	2.173	2.316	2.269	2.258	2.106	2.135	1.801	1.530	1.357	1.289	1.204	931	26.295	3.106	388
Schleswig-Holstein	29.731	572	1.105	1.444	1.497	1.817	1.962	2.065	2.126	2.203	2.240	2.173	1.673	1.673	1.591	1.475	1.377	1.306	1.050	26.513	2.815	363
Thüringen	26.997	443	880	1.110	1.332	1.489	1.694	1.901	1.960	2.010	2.011	1.953	1.911	1.735	1.560	1.459	1.313	1.244	992	23.976	3.013	8
Insgesamt	713.514	11.902	26.048	33.194	38.931	43.132	47.589	50.626	51.999	52.476	53.306	52.860	52.007	40.383	36.657	34.614	32.235	30.076	25.480	635.772	68.667	7.732
Anteile:	100%	1,7%	3,7%	4,7%	5,5%	6,0%	6,7%	7,1%	7,3%	7,4%	7,5%	7,4%	7,3%	5,7%	5,1%	4,9%	4,5%	4,2%	3,6%	89,3%	9,6%	1,1%
Erläuterungen:																						*tlw. nicht plausibel

Betreuende Elternteile werden für jedes Kind im UVG-Leistungsbezug gesondert erfasst. Die Summe der Elternteile muss der Zahl der Fälle insgesamt entsprechen. Kinder, die am Stichtag ihren Geburtstag haben, gehören jeweils zu der Altersgruppe (z.B. in Altersgruppe 4 haben die Kinder das 4. Lebensjahr bereits vollendet, jedoch noch nicht das 5. Lebensjahr), die an diesem Tag beginnt. Unter "weiteres" werden Elternteile erfasst, die weder eine weibliche noch eine männliche Geschlechtsidentität haben oder sich nicht zuordnen.

