

E-PAPER

# Alleinerziehende besser unterstützen

## Reformbedarf im Unterhalts- vorschussgesetz

**PROF. DR. MARIA WERSIG**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, September 2016

# **Alleinerziehende besser unterstützen**

## Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz

**Verfasst von Prof. Dr. Maria Wersig ,  
Fachhochschule Dortmund**

**im Auftrag der Familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung**

### **Inhaltsverzeichnis**

1. Zusammenfassung	3
2. Einleitung	4
3. Problembeschreibung	6
4. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz	12
5. Vollzugsaufwand verringern: Vorrang des Unterhaltsvorschusses gegenüber dem SGB II abschaffen?	15
6. Rückgriff gegenüber Unterhaltspflichtigen verbessern	17
7. Empfehlungen	25
Literatur	27
Quellen	29
Impressum	31

# 1. Zusammenfassung

Der Unterhaltsvorschuss ist eine familienpolitische Leistung, die das Ziel hat, zumindest zeitweise das Risiko des ausfallenden Kindesunterhalts von der Alleinerziehendenfamilie auf den Staat zu verlagern. Seit seiner Einführung im Jahr 1980 hat der Unterhaltsvorschuss an Bedeutung gewonnen. Trotzdem erreicht er nicht alle Alleinerziehendenfamilien, da er mit einer Höchstbezugsdauer von 72 Monaten und einer Altersgrenze (Vollendung des 12. Lebensjahres) versehen ist. Empirische Untersuchungen über die Zahlung von Kindesunterhalt zeigen deutlich, dass ausfallender, unregelmäßiger oder nicht in voller Höhe gezahlter Kindesunterhalt ein großes Problem für viele Alleinerziehendenhaushalte darstellt. In etwa 75 Prozent der Fälle kann durch Kindesunterhaltszahlungen weder der angemessene Bedarf eines Kindes gedeckt noch eine Mindestsicherung erreicht werden. Angesichts der geringen Sicherungsfunktion, die der Kindesunterhalt in der sozialen Wirklichkeit entfaltet, sollte das Konzept der temporären Unterstützung durch den Unterhaltsvorschuss überdacht und der Unterhaltsvorschuss zu einer Leistung für Alleinerziehende umgewandelt werden, die auch dauerhaft zumindest das sächliche Existenzminimum des Kindes absichert. Eine solche Reform würde die finanzielle Situation vieler Alleinerziehendenfamilien verbessern.

Wenn der Staat in Vorleistung für ausfallenden Unterhalt geht, versucht er auch, auf dem Wege des Rückgriffs die vorgestreckten Mittel beim anderen Elternteil zurückzuholen. Die Einnahmen durch den Rückgriff, die sogenannte Rückholquote, sind allerdings eher gering. Die Rückholquote lag im Jahr 2015 im Bundesdurchschnitt bei 23 Prozent. Durch die Beteiligung der Länder an der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses ist die größte Hürde für diese Reform die Einigung zwischen Bund und Ländern über die damit verbundenen Kosten. Eine Finanzierung eines Ausbaus des Unterhaltsvorschusses allein über eine Verbesserung der Rückholquoten ist allerdings nicht realistisch. Das Wissen darüber, warum so häufig kein Kindesunterhalt gezahlt wird, ist sehr gering, gleiches gilt für die Ursachen der eher schlechten Einnahmen durch Rückgriffe. Prüfungen der Verwaltungspraxis zeigten in der Vergangenheit allerdings eine Reihe von Missständen bei der Durchsetzung auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche auf, die beseitigt werden müssen. Letztlich auch deshalb, weil durch das Signal, dass der Rückgriff nicht ernsthaft betrieben wird auch die Botschaft ausgesendet wird, die Nichtzahlung von Unterhalt bleibe letztlich folgenlos. Es sollte darüber nachgedacht werden, wie die Kommunen besser motiviert werden können, die Rückholquoten zu optimieren. Eine Handlungsoption ist die Einrichtung regional übergreifender spezialisierter Rückgriffstellen.

## 2. Einleitung

Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern machen 27,8 Prozent aller Familien in Ostdeutschland und 18,6 Prozent aller Familien in Westdeutschland aus (Statistisches Bundesamt 2015). Alleinerziehen ist weiblich, 89 Prozent der Alleinerziehenden sind Frauen. Sie haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko und eine SGB II-Quote von 37,6 Prozent im Bundesdurchschnitt (Bundesagentur für Arbeit 2016), wobei viele Alleinerziehende im SGB II-Leistungsbezug erwerbstätig sind, aber nicht genug verdienen, um für sich und ihre Kinder den grundsicherungsrechtlichen Bedarf (also das Existenzminimum) abzudecken.

Eine Ursache für die prekäre Einkommenssituation vieler Alleinerziehender ist, dass der Kindesunterhalt nicht oder nicht in ausreichender Höhe gezahlt wird. Dafür kann es verschiedene Gründe geben (der andere Elternteil ist verstorben, unbekannt, nicht leistungsfähig oder entzieht sich der Unterhaltspflicht). Zur Unterstützung von Alleinerziehenden in diesen Situationen existiert mit dem Unterhaltsvorschuss eine Sozialleistung. Das Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz, hier abgekürzt: UVG) ist am 1.1.1980 in Kraft getreten. Es hat den Zweck, alleinerziehende Elternteile in finanzieller Hinsicht durch die Unterhaltsvorschussleistung bei Schwierigkeiten bei ausfallendem Kindesunterhalt zu unterstützen (BT-Drs. 8/1952 S. 6). Der Unterhaltsvorschuss wird heute bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres gewährt, längstens aber für 72 Monate. Das Einkommen des alleinerziehenden Elternteils, bei dem das Kind lebt, spielt für die Berechnung keine Rolle. Auch beim Kindesunterhalt spielt im gesetzlichen Regelfall das Einkommen des betreuenden Elternteils für den Barunterhalt keine Rolle, weil das BGB in § 1606 Abs. 3 S. 2 den Grundsatz aufstellt, dass der betreuende Elternteil eines minderjährigen unverheirateten Kindes seine Unterhaltspflicht in der Regel bereits durch die Pflege und Erziehung des Kindes erfüllt (vgl. Scheiwe/Wersig 2011, S. 21 ff.). Normativer Anspruch und Realität klaffen an dieser Stelle allerdings häufig auseinander, weil in etwas zwei Drittel aller Fälle der Kindesunterhalt nicht einmal das kindliche Existenzminimum abdeckt.

Für Kinder bis zu sechs Jahren beträgt der Unterhaltsvorschuss im Jahr 2016 monatlich 145 Euro, für Kinder zwischen sechs und (unter) zwölf Jahren 194 Euro. Die Höhe des Unterhaltsvorschusses ergibt sich aus folgender Rechnung: Der Mindestunterhalt für ein Kind ist der volle steuerliche Kinderfreibetrag (2016: 384 Euro für ein Kind zwischen sechs und elf Jahren, 335 Euro für ein Kind unter sechs Jahren pro Monat), von diesem wird das Kindergeld in Höhe von 190 Euro abgezogen. Der Differenzbetrag ergibt den Unterhaltsvorschuss, der nach der Vorstellung des Gesetzgebers das sächliche Existenzminimum eines Kindes absichern soll.

Die Länder führen das Gesetz nach Art. 84 Abs. 1 GG als eigene Angelegenheit aus, sie regeln auch die Einrichtung der Behörden, die das Gesetz ausführen. Die Unterhaltsvor-

schussleistung wurde ursprünglich zur Hälfte vom Bund finanziert, im Jahr 1999<sup>[1]</sup> wurde der Anteil auf einen Drittel vom Bund reduziert (geregelt in § 8 UVG). Im Jahr 2015 betragen die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss insgesamt rund 843 Mio. Euro (Anteil des Bundes: rund 281 Mio. Euro) (BT-Drs. 18/7700, S. 5). Die Unterhaltsforderung des Kindes geht auf das Bundesland über, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Bundesländer haben die Möglichkeit, die Kommunen an den Kosten für den Unterhaltsvorschuss zu beteiligen, wovon sie überwiegend auch Gebrauch machen. Die Verwaltungsausgaben für die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes tragen die Kommunen.

Im folgenden Gutachten wird im Anschluss an eine Problembeschreibung (Abschnitt 2) der Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz in Hinblick auf zwei Zielrichtungen untersucht: (1) Wie kann die Leistung so ausgestaltet werden, dass sie mehr Alleinerziehende erreicht und besser unterstützt (Abschnitt 3)? und

(2) Welche Schritte können unternommen werden, um den Vollzugsaufwand für das Gesetz zu verringern (Abschnitt 4) und den Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen zu optimieren (Abschnitt 5)?

**1** BGBl. I 1999, 2671.

# 3. Problembeschreibung

## a. Empirische Erkenntnisse zur Sicherungsfunktion von Kindesunterhalt

Empirische Untersuchungen über die Zahlung von Kindesunterhalt zeigen deutlich, dass ausfallender, unregelmäßiger oder nicht in voller Höhe gezahlter Kindesunterhalt ein großes Problem für viele Alleinerziehendenhaushalte darstellt. In den meisten Fällen kann durch Kindesunterhaltszahlungen weder der angemessene Bedarf eines Kindes gedeckt noch eine Mindestsicherung erreicht werden.

Bereits 1997 stellten Vascovic et.al. fest, dass die festgesetzten Unterhaltsbeträge ganz überwiegend unterhalb des Existenzminimums von Kindern verblieben (Vascovic et.al. 1997). Eine Untersuchung von Forsa im Auftrag des BMFSFJ (2002, S. 102) hat ergeben, dass 31 Prozent der befragten Elternteile unterhaltsberechtigter Kinder angaben, der unterhaltsverpflichtete Elternteil zahle den Kindesunterhalt nicht regelmäßig oder nicht in voller Höhe. Demgegenüber gaben 79 Prozent der befragten unterhaltsverpflichteten Elternteile an, es sei noch nie vorgekommen, dass sie den Unterhalt nicht oder nicht rechtzeitig zahlen konnten (ebd., S. 102). Auch die Höhe des Kindesunterhalts ist nach der Forsa-Studie ein Problem: Nur in 6 Prozent der Unterhaltsvereinbarungen wurde ein Kindesunterhalt festgesetzt, der höher als das damalige Existenzminimum lag, bei 15 Prozent der Festsetzungen wurde das kindliche Existenzminimum erreicht. Nur mit Hilfe der Kindergeldverrechnung entsprach die Höhe des Unterhalts am Ende in etwa einem Drittel der Fälle dem Existenzminimum des Kindes, zwei Drittel vereinbarten jedoch Unterhaltsbeträge unterhalb des Regelbetrags, so dass die festgesetzten Kindesunterhaltsbeträge niedriger waren als das Existenzminimum.

Andreß et. al. (2003, S. 166 ff.) wiesen in ihrer Untersuchung der wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung ähnliche Ergebnisse aus: In der Zeit der Trennungsphase keinen Kindesunterhalt erhalten zu haben, gaben 25 Prozent der Berechtigten an (ebd., S. 167), nach der Scheidung waren es 36 Prozent. Aktuellere Untersuchungen zum Thema gab es lange nicht, Hartmann (2014) schließt dieses Lücke teilweise auf der Basis des Längsschnittdatensatzes Familien in Deutschland (FiD, Befragungswelle 2012), der detailliertere Fragen zum Unterhalt als Haushaltseinkommensquelle enthält als die vergleichbare Haushaltsbefragung SOEP, die für das Thema Unterhalt leider wenig aussagekräftig ist.[2] Die befragten Alleinerziehenden geben im FiD Auskunft über den geleisteten

**2** Zum Thema Ausgaben für Unterhaltszahlungen sind die Fragen der FiD sehr allgemein gehalten und lassen nach Einschätzung von Hartmann (2014, S. 6) keine Rückschlüsse auf „Strategien der Unterhaltsvermeidung“ zu.

Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss. Die Befragung gibt aber keine Informationen über die Höhe des eigentlichen Kindesunterhaltsanspruchs dieser Kinder. Die Ergebnisse sind ernüchternd: 50,17 Prozent der befragten Alleinerziehenden gaben an, keine Unterhaltszahlungen für ihre Kinder zu erhalten (Hartmann 2014, S. 8). Von den geleisteten Unterhaltszahlungen war wiederum nur etwa die Hälfte hoch genug, um auch nur den Mindestunterhalt des Kindes zu decken (Hartmann 2014, S. 12). Eine Befragung von Alleinerziehenden im Kontext der Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen berichteten 70 Prozent der Alleinerziehenden von Unterhaltsansprüchen gegenüber dem früheren Partner (für sich oder das Kind). Ein Drittel gab an, diesen Unterhalt nicht oder nicht vollständig zu erhalten (Allensbach 2012, S. 163).

Das familienrechtlich formulierte Sicherungsversprechen des Kindesunterhalts ist also (ähnlich wie beim Erwachsenenunterhalt nach Trennung und Scheidung) in der Realität trügerisch. Das stellt Alleinerziehende vor das Problem, dass sie Betreuung und Erziehung des Kindes und das Erwirtschaften des eigenen und des Lebensunterhalt des Kindes allein zu bewältigen haben oder auf Sozialleistungen angewiesen sind.

## b. Empirische Erkenntnisse zu den Gründen für ausfallenden Kindesunterhalt

Die Gründe für den Ausfall von Kindesunterhalt sind besonders schlecht erforscht. Alle dargestellten Studien bedienen sich des Instruments der Haushaltsbefragung, allerdings richteten sich nicht alle auch an die unterhaltsverpflichteten Elternteile außerhalb des Alleinerziehendenhaushaltes.[3] Die Forsa-Studie benannte als Faktoren, die einen Einfluss auf Unterhaltszahlungen haben (Forsa 2002, S. 104 ff.):

- länger zurückliegender Zeitpunkt der Trennung
- die Eltern waren nicht verheiratet
- räumliche Entfernung zwischen Kind und Unterhaltsverpflichtetem
- geringer oder kein Kontakt zum Kind oder anderen Elternteil
- kein gemeinsames Sorgerecht
- keine Einbindung des unterhaltspflichtigen Elternteils in wichtige Entscheidungen
- die Unterhaltsfestsetzung erfolgte nicht einvernehmlich
- der unterhaltspflichtige Elternteil ist nicht erwerbstätig
- In der Untersuchung von Andreß et.al. (2003, S. 181) zeigt sich, dass

**3** Hartmann (2014) kann mangels Datengrundlage zu den Gründen für den ausfallenden Kindesunterhalt keine Aussagen treffen.

- die Leistungsfähigkeit des ehemaligen Partners des Kindesunterhaltsberechtigten,
- die Häufigkeit des Kindeskontakts und
- die Häufigkeit der Auseinandersetzungen über Kindesunterhalt

einen signifikanten Einfluss auf die regelmäßige und vollständige Leistung von Kindesunterhalt haben. In Andreß et.al. (2003, S. 174) findet sich ein weiterer Grund für nicht erfolgte Kindesunterhaltszahlungen: Ein Drittel der Kindesunterhaltsberechtigten befragten Frauen, die vom anderen Elternteil keinen Kindesunterhalt erhielten, hatten diesen während der Trennungszeit auch nicht verlangt, nach der Scheidung stieg diese Zahl sogar auf zwei Drittel an. Nur knapp die Hälfte der Kindesunterhaltsberechtigten mit ausbleibenden oder unzureichenden Kindesunterhaltszahlungen wendete sich an eine Rechtsanwältin oder an ein Gericht, und nur ein Viertel hatte eine Unterhaltsklage eingereicht; die anderen nahmen die Probleme hin (Andreß et. al. 2003: 237 ff.). Andreß et.al. sehen hier einen Faktor der „zunehmenden Resignation“ am Werk und benennen einen strukturellen Nachteil der Kindesunterhaltsberechtigten: Sie müssen den Unterhalt aktiv einfordern (ebd., S. 174). An dieser Stelle setzt ein Vorschlag von Anne Lenze (2016, S. 16) an, durch eine staatliche Stelle nach dem Vorbild des britischen Child Maintenance Service die Berechnung und Durchsetzung der Unterhaltsansprüche übernehmen zu lassen, um Alleinerziehende zu entlasten. Der Child Maintenance Service in Großbritannien hat außerdem eigenständige Sanktionsmöglichkeiten, wenn einer Unterhaltspflicht nicht nachgekommen wird.

Auch nach der Forsa-Studie hatten nur 20% aller Unterhaltsberechtigten schon einmal rechtliche Schritte gegen die Unterhaltspflichtigen eingeleitet (Forsa 2002, S. 114). Auch in Problemfällen (immerhin ein Drittel aller Befragten, bei denen nicht oder zu wenig gezahlt wurde) ist eine Einforderung durch rechtliche Verfahren nicht die Regel. Die Unterstützung, die die alleinerziehenden Elternteile bei der Geltendmachung des Kindesunterhalts erfahren, ist also von großer Bedeutung, ebenso wird hier die wichtige Rolle der Sozialleistung Unterhaltsvorschuss deutlich, die das Risiko des ausfallenden Kindesunterhaltes und seine Geltendmachung zumindest teilweise auf den Staat überträgt.

### c. Empirische Erkenntnisse zur Sicherungsfunktion des Unterhaltsvorschusses

Der Unterhaltsvorschuss kommt aufgrund seiner eingeschränkten Anspruchsvoraussetzungen aber nicht allen Kindern zugute, die keinen oder nicht den Mindestunterhalt erhalten. Von den Kindern, die aufgrund ihres Alters (unter 12 Jahre) theoretisch einen Anspruch auf Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz hätten und keine Unterhaltszahlungen erhielten, die ihren Mindestunterhalt decken (was einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss entfallen lässt), erhalten von den Kindern unter sechs Jahre 41,79 Prozent Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und von den Kindern zwischen sechs und elf Jahren 20,05 Prozent (Hartmann 2014, S. 11). Die Gründe dafür sucht Hartmann (2014, S. 11) in der Höchstbezugsdauer des Unterhaltsvorschusses von 72 Monaten, was bedeuten wür-



de, dass die alleinerziehenden Familien bereits eine lange Zeit ohne Kindesunterhaltzahlungen verbracht haben. Dafür spricht auch, dass die Inanspruchnahme des Unterhaltsvorschusses für die Beziehenden von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als vorrangige Leistung obligatorisch ist (der Unterhaltsvorschuss muss also beantragt werden und wird dann angerechnet, vgl. dazu Abschnitt 4). Ein weiterer Grund kann sein, dass die Eltern jüngerer Kinder die Inanspruchnahme des Unterhaltsvorschusses für ein späteres Lebensalter des Kindes planen, wenn die Höhe der Leistung steigt.

Insgesamt zeigen die verfügbaren Daten zum Unterhaltsvorschuss, dass dieser im Moment das Risiko langfristig ausfallenden Kindesunterhalts noch nicht ausreichend kompensiert. Die Anspruchsvoraussetzungen sind zu restriktiv, um mehr als eine zeitweise und geringe Unterstützung zu bieten. Im Jahr 2014 haben 454.757 Kinder Unterhaltsvorschuss bezogen (236.003 Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren und 218.754 Kinder im Alter von 6 bis 11 Jahren, BT-Drs. 18/7700, S. 2). Im Jahr 2013 haben 468.463 Kinder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz bezogen (BT-Drs. 18/5888, S. 3). Von diesen Kindern fielen im Jahr 2013 169.455 aus dem Leistungsbezug heraus, weil sie eine der Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr erfüllten, 27.629 von ihnen hatten das zwölfte Lebensjahr vollendet, 44.914 hatten die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten ausgeschöpft (BT-Drs. 18/5888, S. 4). Für die übrigen Leistungsbeendigungen gibt es andere Gründe, von der Eheschließung des alleinerziehenden Elternteiles bis hin zur Wiederaufnahme der Unterhaltzahlungen.

#### d. Realität niedriger Rückholquoten (Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen)

Eine Ausweitung des Geltungsbereichs des Unterhaltsvorschussgesetzes ist auch eine Kostenfrage. In der politischen Diskussion über den Unterhaltsvorschuss spielt deshalb die Rückholquote gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen durch den Staat eine wichtige Rolle. Denn der Unterhaltsanspruch, für den der Staat mit dem Unterhaltsvorschuss gewissermaßen in Vorleistung geht, geht auf den Staat über (§ 7 UVG). Inhaber der Forderung wird das Bundesland, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Rückholquote beschreibt, wie viele Einnahmen den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr gegenüberstehen. Die Aussagefähigkeit der Rückholquote sollte nicht überschätzt werden (vgl. Schirmmacher 2010, S. 241), sie erfährt aber viel politische Aufmerksamkeit. Eine Rückholquote von 20 Prozent (so Schirmmacher 2010, S. 240) bedeutet aber nicht, dass 80 Prozent der Unterhaltsverpflichteten auch an den Staat nicht zahlen, sondern, dass im genannten Jahr die Einnahmen der Unterhaltsvorschussstelle durch erfolgreich betriebenen Rückgriff bei unterhaltspflichtigen Elternteilen 20 Prozent der Ausgaben betragen. Die Höhe der Rückholquote ist abhängig von verschiedenen Faktoren: Allen voran spielt die Leistungsfähigkeit der Unterhaltsverpflichteten natürlich eine wichtige Rolle, aber auch die Durchsetzungsfähigkeit der Unterhaltsvorschussstelle und die Effektivität ihrer Arbeit sind von Bedeutung. Trotzdem muss davon ausgegangen werden, dass ein Teil der Unterhaltsvorschussleistungen ohne Aussicht auf einen erfolgreichen Rückgriff erbracht

werden, weil zum Beispiel der andere Elternteil nicht bekannt, verstorben oder dauerhaft leistungsunfähig ist (Schirmmacher 2010, S. 241) und die Unterhaltsvorschussleistung nicht zurückgeholt werden kann und zu einer Unterhaltsausfallleistung wird. Im Bundesdurchschnitt lag die Rückholquote bei 21 Prozent im Jahr 2013, 23 Prozent im Jahr 2014 (BT-Drs. 18/5888, S. 6) und 23 Prozent im Jahr 2015 (BT-Drs. 18/7700, S. 3). Die Rückholquote variiert stark zwischen den Bundesländern, zwischen 11 Prozent im Jahr 2014 in Bremen und 36 Prozent in Bayern (BT-Drs. 18/5888, S. 6), vgl. Abbildung 1. Sie variiert auch innerhalb einzelner Bundesländer, so waren auf der kommunalen Ebene im Jahr 2012 in Niedersachsen Rückholquoten zwischen 12 und 41 Prozent zu verzeichnen (Landesrechnungshofs Nds 2015, S. 57). Inwieweit und mit welchen Strategien der Rückgriff verbessert werden kann, wird im Abschnitt 5 näher diskutiert. Selbst ExpertInnen gehen allerdings davon aus, dass auch bei optimaler Verwaltungsorganisation und der entsprechenden Personalausstattung in den Kommunen die Rückholquote nicht über etwa 33 Prozent im Bundesdurchschnitt gesteigert werden kann.

### Rückholquoten in den Jahren 2010 bis 2014 in den Bundesländern und im Bundesdurchschnitt

Bundesland	2010	2011	2012	2013	2014
Baden-Württemberg	26%	27%	31%	33%	<u>32%</u>
Bayern	27%	32%	34%	35%	<u>36%</u>
Berlin	12%	13%	14%	16%	<u>17%</u>
Brandenburg	13%	15%	17%	18%	<u>20%</u>
Bremen	10%	11%	12%	11%	<u>11%</u>
Hamburg	13%	14%	14%	13%	14%
Hessen	16%	18%	20%	19%	19%
Mecklenburg-Vorpommern	13%	14%	12%	14%	16%
Niedersachsen	20%	22%	19%	26%	23%
Nordrhein-Westfalen	18%	18%	19%	14%	25%
Rheinland-Pfalz	23%	25%	27%	26%	26%
Saarland	17%	20%	23%	19%	23%
Sachsen	14%	15%	16%	15%	16%
Sachsen-Anhalt	13%	15%	17%	17%	19%
Schleswig-Holstein	19%	21%	21%	22%	21%
Thüringen	13%	14%	17%	20%	23%
<b>Insgesamt</b>	<b>18%</b>	<b>20%</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	<b>23%</b>

Abbildung 1, Quelle: UVG-Statistiken des BMFSFJ, BT-Drs. 18/5888, S. 6.

## e. Zwischenfazit

Ausfallender, zu gering bemessener oder unregelmäßig gezahlter Kindesunterhalt ist ein häufiges Problem für Alleinerziehende. Fällt der Unterhalt aus, müssen sie (ggf. unterstützt durch eine Beistandschaft durch das Jugendamt, § 1712 ff. BGB) versuchen, diesen geltend zu machen. Außerdem können sie, wenn das Kind das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, für maximal 72 Monate den Unterhaltsvorschuss beziehen. Der Unterhaltsvorschuss ist nicht bedürftigkeitsgeprüft und stellt eine wichtige und unbürokratische Unterstützungsleistung für Alleinerziehende dar. Er verlagert das Risiko des ausfallenden Unterhalts zumindest teilweise von den alleinerziehenden Elternteilen auf den Staat. Über den Rückgriff gegenüber dem anderen Elternteil kann nur ein Anteil der Kosten für den Unterhaltsvorschuss wieder eingenommen werden. Diese sogenannte Rückholquote variiert regional und betrug zuletzt im Bundesdurchschnitt 23 Prozent.

## 4. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz

Die Statistik macht deutlich, dass der Unterhaltsvorschuss wirkungsvoller ausgestaltet werden könnte, wenn die Restriktionen der Altersgrenze und der Höchstbezugsdauer wegfallen würden. Hierbei sollte die Zielsetzung des Unterhaltsvorschusses und die Möglichkeiten einer Harmonisierung mit den Grundsätzen des Kindesunterhaltsrechts näher betrachtet werden, auch aus der rechtssystematischen Betrachtung ergeben sich Argumente für Reformen des Unterhaltsvorschussgesetzes, zum Beispiel bei der Kindergeldanrechnung und der Wegfall des Leistungsanspruchs bei Eheschließung des betreuenden Elternteiles.

### a. Altersgrenze anheben und Höchstbezugsdauer reformieren

Im Jahr 2014 endete für mehr als ein Drittel der beendeten Leistungsbezüge von Unterhaltsvorschuss der Leistungsbezug nicht deshalb, weil der unterhaltspflichtige Elternteil die Zahlungen aufnahm, sondern weil das Kind entweder das zwölfte Lebensjahr vollendet oder die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten ausgeschöpft hatte. Das Argument, dass das Unterhaltsvorschussgesetz lediglich eine temporäre Unterstützung leisten soll und nicht auf Dauer angelegt sein soll, überzeugt im Einzelnen nicht. Es besteht rechtspolitischer Handlungsbedarf, weil die Realität der Kindesunterhaltszahlungen zumindest ahnen lässt, dass die unterhaltspflichtigen Elternteile mit ihren Verpflichtungen überfordert sind (Lenze 2014, S. 77). Wenn die Lebenswirklichkeit so aussieht, dass in vielen Fällen der Unterhalt entweder gar nicht gezahlt wird oder in zu geringer Höhe bemessen ist, muss das Konzept der temporären Unterstützung grundlegend überdacht werden (so auch Deutscher Verein 2012, S. 56). Auch aus der gleichheitsrechtlichen Perspektive wird kritisiert, dass die gewählten Grenzen Höchstbezugsdauer und Altersgrenze kaum zu begründen sind (Lenze 2014, S. 12). Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Achtjährige, deren Eltern nie zusammengelebt und die noch nie Unterhalt erhalten hat, den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss bereits ausgeschöpft hat, während die Achtjährige, deren Eltern frisch geschieden sind in der gleichen Situation die Leistung erhalten kann. Ebenfalls zu begründen wäre, warum ein Vierzehnjähriger keinen Unterhaltsvorschuss erhalten kann, ein Vierjähriger aber schon. Die Stärkung der Bedeutung des Unterhaltsvorschusses, indem man ihn zu einer Leistung ausbaut, die für alle Kinder den ausfallenden Mindestunterhalt vorschießt, wäre ein wichtiger Schritt für die Unterstützung Alleinerziehender durch eine Verbesserung ihrer Einkommenssituation.

## b. Kindergeldanrechnung verändern

Die volle Kindergeldanrechnung, wie sie das Unterhaltsvorschussrecht seit 2008 vornimmt, ist problematisch. Der Unterhaltsvorschuss hat den Zweck, den nicht gezahlten Kindesunterhalt oder zu niedrigen Kindesunterhalt, der den Mindestbedarf nicht deckt, durch einen Vorschuss auszugleichen. Es handelt sich lediglich um eine staatliche Vorschussleistung, die im Regressweg vom Barunterhaltspflichtigen wieder eingefordert werden kann (Schirrmacher 2010, S. 237). Deshalb wurde vor der Reform wie im Kindesunterhaltsrecht nur das hälftige Kindergeld von der Höhe der Unterhaltsvorschussleistung abgezogen, diese Regelung war konsequent systematisch dem Kindesunterhaltsrecht nachgebildet.<sup>[4]</sup> Seit 1.1.2008 gilt im Unterhaltsvorschussgesetz die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss. Es wird also auch der hälftige Kindergeldanteil des betreuenden Elternteils abgezogen. Dies ist im Zusammenhang mit den Grundsätzen des Kindesunterhaltsrechts betrachtet eine widersprüchliche Regelung. Denn der Unterhaltsvorschuss ist ein Vorschuss auf den nicht gezahlten Kindesunterhalt mit Regressregeln; er wird unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils gewährt und ist nicht bedürftigkeitsgeprüft. Es kann deshalb rechtssystematisch nicht begründet werden, warum der betreuende Elternteil im Unterhaltsvorschuss die ihm zustehende Hälfte des Kindergeldes einsetzen muss, obwohl dieser die Betreuung leistet und es bei regulärer Kindesunterhaltszahlung durch den anderen Elternteil nicht müsste. Aufgrund des Abzugs des vollen Kindergeldes hat sich zum Beispiel die Kindergelderhöhung zum 1.1.2009 so ausgewirkt, dass die Höhe der Unterhaltsvorschussleistungen abgesunken ist. Jede weitere Kindergelderhöhung kommt bei Alleinerziehenden im Unterhaltsvorschussbezug nicht an. Die volle Kindergeldanrechnung sollte schnellstmöglich rückgängig gemacht werden. Im Jahr 2016 würde sich damit die Unterhaltsvorschussleistung auf 240 Euro für Kinder bis zu sechs Jahren und 289 Euro für Kinder zwischen sechs und (unter) zwölf Jahren erhöhen.

## c. Eheschließung/Verpartnerung als Leistungsausschlusskriterium überdenken

Ein Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss besteht nur, wenn der Elternteil, bei dem das Kind lebt ledig, verwitwet oder geschieden ist (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG). Ist sie bzw. er verheiratet oder in eingetragener Lebenspartnerschaft verpartnert, muss ein dauerhaftes Getrenntleben (§ 1567 BGB) vorliegen. Damit sind Kinder, deren alleinerziehender Elternteil eine neue Ehe oder eingetragene Lebenspartnerschaft eingeht, vom Anspruch auf den Un-

**4** Das Kindergeld wird grundsätzlich an den Elternteil ausgezahlt, bei dem das Kind lebt. Eine Auszahlung des Kindergeldes an die Eltern jeweils zur Hälfte ist nicht möglich. Stattdessen wird im Kindesunterhaltsrecht bei der Festsetzung der Höhe des Barunterhalts für das Kind das halbe Kindergeld, das dem Barunterhaltspflichtigen zusteht, abgezogen, denn es mindert den Barbedarf des Kindes. Die andere Hälfte des Kindergeldes, die dem betreuenden Elternteil zusteht, verbleibt bei diesem, da dieser Elternteil seine Unterhaltspflicht durch Betreuung erfüllt.

terhaltsvorschuss ausgeschlossen, auch wenn durch die Eheschließung/Verpartnerung ihres alleinerziehenden Elternteils keine Änderung der Kindesunterhaltsrechtlichen Situation eintritt.[5] EhepartnerInnen oder eingetragene LebenspartnerInnen haben nämlich keine Unterhaltspflicht für das Kind der Partnerin/des Partners. Ähnliche Regelungen bestehen im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft im SGB II, wo im Rahmen der Einstandspflicht auch eine Anrechnung von Einkommen- und Vermögen auf den ungedeckten Bedarf der Kinder der Partnerin/des Partners erfolgt (dies gilt für Ehen, eingetragene Lebenspartnerschaften und die sogenannte eheähnliche Gemeinschaft). Auch diese Regelungen werden kritisiert, weil sie sozialrechtlich eine Einstandspflicht begründen, die mit keiner familienrechtlichen Unterhaltsverpflichtung korrespondiert (Wersig 2012, S. 330). Im Rahmen von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen mag die Auffassung des Gesetzgebers, auch unabhängig von den familienrechtlichen Wertungen seien alle tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel auch zu berücksichtigen, allerdings noch mehr zu überzeugen, als im Kontext des Unterhaltsvorschusses. Im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes, das eben keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung ist, spricht einiges dafür, die Eheschließung bzw. Verpartnerung mit einer anderen Person als dem anderen Elternteil des Kindes nicht zu einem Ausschluss von der Leistung führen zu lassen. Die Barunterhaltspflicht des anderen Elternteiles besteht weiter, die Situation und die Notwendigkeit der Vorleistung des Staates verändert sich durch die Ehe/Lebenspartnerschaft also so betrachtet nicht. Ob sich die wirtschaftliche Situation des Kindes dadurch tatsächlich ändert, wird im Rahmen des Unterhaltsvorschussgesetzes auch nicht geprüft. Ein Verzicht auf diesen Leistungsausschluss wäre im Rahmen einer Vereinheitlichung des Unterhaltsvorschusses mit Kindesunterhaltsrechtlichen Wertungen nur konsequent (so auch Deutscher Verein 2012, S. 54).

**5** Diese Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht als verfassungsgemäß angesehen, vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, Az: 1 BvL 13/00.

## 5. Vollzugaufwand verringern: Vorrang des Unterhaltsvorschusses gegenüber dem SGB II abschaffen?

Kritik am Unterhaltsvorschussgesetz besteht in Bezug auf den mit der Leistung verbundenen Vollzugaufwand. Der Bundesrechnungshof und eine Reihe von Landesrechnungshöfen kritisieren dabei vor allem den Vorrang des Unterhaltsvorschusses vor Leistungen nach dem SGB II (vgl. Bundesrechnungshof 2012, ORH 2006, S. 132, LRH NRW 2007, S. 282, RH Hamburg 2008, S. 4). Der Unterhaltsvorschuss muss beantragt und in Anspruch genommen werden, wenn ein Anspruch darauf besteht. Alleinerziehende mit keinem oder geringem Einkommen und ausfallendem Kindesunterhalt müssen also zwei Anträge auf Sozialleistungen (Unterhaltsvorschuss und Leistungen nach dem SGB II) parallel stellen, die auch von zwei zuständigen Leistungsträgern bearbeitet werden müssen. Im Ergebnis haben sie aber nicht mehr Geld zur Verfügung, denn der Unterhaltsvorschuss wird als vorrangige Sozialleistung auf den Bedarf des Kindes im SGB II angerechnet. Außerdem werden die maximal 72 Monate Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss so „verbraucht“ und stehen für die Zeiten, in denen keine Grundsicherungsleistungen benötigt werden, nicht zur Verfügung. Das Ergebnis sei „intransparent und ineffizient“, Verwaltungsaufwand ohne Wirkung für die Betroffenen, „Leistungsträger und Leistungsberechtigte“ seien „belastet“ (Bundesrechnungshof 2012, S. 18). Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb, eine Regelung zu treffen, die den Bezug von Unterhaltsvorschuss bei SGB II Leistungsbezug ausschließt, um damit den Vollzugaufwand der Kommunen zu reduzieren (Bundesrechnungshof 2012, S. 19).

Diese Auffassung geht davon aus, dass es für Alleinerziehende keinen Unterschied macht, ob sie Leistungen nach dem SGB II beziehen oder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Sie verkennt die unterschiedlichen Zielrichtungen beider Leistungen und auch die Rahmenbedingungen und Grundannahmen der Leistungserbringung. Das Unterhaltsvorschussgesetz ist keine reine Sozialleistung, sondern eine familienpolitische Leistung für die Kinder von Alleinerziehenden, die die Mitverantwortung des zweiten Elternteils für die Existenzsicherung des Kindes in den Mittelpunkt stellt. Alleinerziehende sollen in der Lebenssituation, in der der andere Elternteil der Verpflichtung zur Zahlung von Kindesunterhalt nicht oder nur teilweise nachkommen kann, unterstützt werden. Deshalb spielt die Hilfebedürftigkeit des betreuenden Elternteils, die im SGB II im Zentrum steht, auch keine Rolle, im Gegensatz zum SGB II ist die Unterhaltsvorschussleistung unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils. Deshalb ist der Unterhaltsvorschuss wegen des Entfallens der Prüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des alleinerziehenden Elternteils auf der Seite der Leistungsgewährung auch eine eher unbürokratische Leistung. Der Unterhaltsvorschuss soll auch zu einer dauerhaften Unterhaltsicherung beitragen, indem der andere Elternteil zur Aufnahme von Unterhaltszahlungen bewegt wird (Schirrmacher 2012, S. 247). Die Leistungen nach dem SGB II stellen die

Beendigung der Hilfebedürftigkeit der Alleinerziehenden durch ihre Arbeitsmarktintegration in den Mittelpunkt. Zwar ist auch im SGB II ein Rückgriff möglich, dieser spielt aber eine eher nachrangige Rolle. Durch die Entflechtung von SGB II und Unterhaltsvorschuss würde nicht gezahlter Unterhalt als Ursache für Hilfebedürftigkeit noch stärker als jetzt aus dem sozialpolitischen Bewusstsein verschwinden. Hinzu kommt, dass (je nach Ausgestaltung der Neuregelung und der Verwaltungspraxis) durch ein Ende des Vorrangs des Unterhaltsvorschusses die Zahl der Alleinerziehenden im SGB II möglicherweise noch ansteigen würde.[6] Gleichzeitig würde der Unterhaltsvorschuss in der sozialen Wirklichkeit an Bedeutung verlieren, was die Frage nach seiner Zukunft aufwirft. Diese Fragen wären bei einer Neujustierung des Verhältnisses von Unterhaltsvorschuss und SGB II zu berücksichtigen. Die an sich sinnvolle Forderung von Anne Lenze, Alleinerziehende sollten die Möglichkeit haben, sich die Zeiten des Unterhaltsvorschusses „aufzusparen“ (Lenze 2014, S. 77) bis der SGB II-Leistungsbezug endet, geht so lange ins Leere, wie der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss mit der Vollendung des zwölften Lebensjahres ebenfalls endet. Das Problem, dass Alleinerziehende in einer SGB II-Sozialleistungsfalle stecken und sich ihr nur schwer entziehen können (ebd., S. 13), würde durch einen Ausschluss des Unterhaltsvorschusses bei SGB II-Bezug nicht beendet. Vielmehr sollte darauf hingewirkt werden, dass zum Beispiel durch die Kombination von eigenem Einkommen, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss und ggf. Kinderzuschlag mit einem Alleinerziehendenmehrbedarf[7] realistische Möglichkeiten bestehen, den SGB II-Leistungsbezug zu beenden.

- 6 Es müsste zum Beispiel sichergestellt sein, dass eine Vergleichsrechnung erfolgt, ob durch Unterhaltsvorschuss und Wohngeld eine Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II vermieden werden könnte, damit die Zahl der sogenannten AufstockerInnen im SGB II-Leistungsbezug nicht weiter ansteigt.
- 7 Vgl. Stichnoth 2016, S. 29 ff.



## 6. Rückgriff gegenüber Unterhaltspflichtigen verbessern

Die niedrigen Rückholquoten<sup>[8]</sup> legen die Frage nahe, welche Maßnahmen zu ihrer Erhöhung durch einen verbesserten Rückgriff bei den unterhaltspflichtigen Elternteilen getroffen werden können. Das ist nicht nur von fiskalischem Interesse, die möglichst effiziente Durchsetzung bestehender Ansprüche auf Kindesunterhalt ist auch für die Akzeptanz dieser Regelungen wichtig. Sie ist auch von symbolischer Bedeutung, denn sie drückt den Stellenwert aus, der politisch und gesellschaftlich der finanziellen Verantwortung für die eigenen Kinder beigemessen wird. Im folgenden Abschnitt wird zusammengefasst, welche Gründe für niedrige Rückholquoten bestehen, welche Faktoren den Rückgriff verbessern können und ob Veränderungen der Finanzierung der Arbeit der Kommunen an der Durchsetzung des Rückgriffs sinnvoll wären.

### a. Gründe für niedrige Rückholquoten und Verbesserungspotenzial

Ein wichtiger Grund für niedrige Rückholquoten ist die fehlende Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen oder die fehlende Durchsetzbarkeit von bestehenden Unterhaltsansprüchen aus der Vergangenheit, weil aktuell keine Zahlungsfähigkeit besteht. Der Rückgriff beim anderen Elternteil ist also auf zwei Ebenen einer Restriktion ausgesetzt: Der Unterhaltsanspruch muss überhaupt bestanden haben und er muss zum späteren Zeitpunkt durchsetzbar sein. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit, einem hohen Anteil von Beschäftigung im Niedriglohnsektor und hohen SGB II-Quoten, werden die Kommunen also Schwierigkeiten haben, die Rückholquoten enorm zu steigern. Hinzu kommen die Fälle, in denen der andere Elternteil verstorben, unbekannt oder der Aufenthaltsort nicht zu ermitteln ist. Genauere Aussagen dazu, welchen Stellenwert diese beschriebenen Faktoren genau einnehmen und wo durch Verbesserungen der Verwaltungspraxis Erhöhungen der Rückholquoten möglich wären, sind schwer möglich, weil die veröffentlichten Daten solche Rückschlüsse nicht zulassen. Der Bundesrechnungshof geht (ohne Offenlegung der Grundlagen für diese Annahme) davon aus, dass zu zwei Dritteln ein Rückgriff nicht möglich ist, weil entweder kein Unterhaltsanspruch besteht oder wegen nachträglicher Zahlungsunfähigkeit nicht durchgesetzt werden kann und demnach bei optimaler Ausschöpfung der rechtlichen Rückgriffmöglichkeiten eine Steigerung der Rückholquote auf etwa 33 Prozent möglich wäre (BT Ausschussprotokoll 17/85, S. 17, vgl. auch RH Saarland 2003, S. 75). In einer aktuellen Antwort auf eine kleine Anfrage führt die Bundesregierung aus, dass ihr

**8** Die Rückholquote beschreibt, wie viele Einnahmen aus § 7 UVG den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr gegenüberstehen.

keine Erkenntnisse darüber vorliegen, in wie vielen Fällen trotz Leistungsfähigkeit kein Kindesunterhalt gezahlt wird und in wie vielen Fällen die fehlende Leistungsfähigkeit die Ursache für den Ausfall des Kindesunterhaltes ist (BT-Drs. 16/5888, S. 2). Ohne genauere empirische Erkenntnisse darüber, warum Kindesunterhalt so häufig nicht gezahlt wird und welche finanziellen und sonstigen Transfers zwischen den Haushalten stattfinden, ist die Diskussion über Verbesserungen des Rückgriffs darauf angewiesen, an den Punkten anzusetzen, die das Verwaltungshandeln betreffen.

Die Erfahrungen der Prüfungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe zeigen, dass bei der schwierigen und rechtlich anspruchsvollen Materie Fehlerquellen auf der Verwaltungsebene bestehen, die beseitigt werden können. Der auf das Land übergegangene Unterhaltsanspruch muss durch die Kommunen auch unter Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel durchgesetzt werden, damit die entsprechenden Einnahmen fließen. Die Rechtsmaterie Kindesunterhalt und der Rückgriff selbst stellen eine Herausforderung dar, für die es gut geschultes Personal braucht. Der Rückgriff gegen Angehörige von Sozialleistungsempfängern gehört zu den schwierigsten Regelungsmaterien, weil unterhaltsrechtliche und sozialrechtliche Kenntnisse benötigt werden. Die Behörde muss zum Beispiel, wie es das Kind auch müsste, zunächst ein unterhaltsrechtliches Verfahren anstrengen (einen Titel beantragen oder direkt auf Unterhalt klagen). Es sind also nicht nur sozialrechtliche, sondern auch familienrechtliche Fragen und Gesetze (BGB, FamFG, ZPO) berührt (vgl. Darstellung der Anforderungen und verschiedenen möglichen Arbeitsprozesse: Arbeitsgruppe UVG 2015). Zuletzt wurde mit der Einführung des § 6 Abs. 6 UVG eine Möglichkeit geschaffen, sich bei fehlender Kooperation des unterhaltspflichtigen Elternteils über das Bundeszentralamt für Steuern Informationen über dessen Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu verschaffen. Der aktueller Bericht der Bundesregierung über den Erfolg dieser Norm (Evaluationszeitraum 2013 bis 2015) ergab, dass diese Reform insofern zu Verbesserungen des Rückgriffs geführt hat, indem bei 16 Prozent aller Kontenabfragen Konten gefunden wurden, die vorher nicht bekannt waren und daraus auch Einnahmen aus dem Rückgriff resultierten (BT-Drs. 18/7700, S. 13). Diese kleine Erfolgsmeldung zeigt zumindest, dass es in der Praxis durchaus Bestrebungen gibt, die Inanspruchnahme durch die Unterhaltsvorschussstellen zu vermeiden, denen mit engagierter Durchsetzung des Rückgriffs unter Einsatz aller verfügbaren rechtlichen Mittel begegnet werden muss.

Die Kritik der ausgewerteten Prüfberichte zeigt Beispiele auf, wie Fehler bei der Durchsetzung der übergegangenen Ansprüche zu Mindereinnahmen führen können. An dieser Stelle, so die Argumentation der Prüfberichte, kann durch eine angemessene personelle Ausstattung und eine gute Steuerung der Prozesse eine Verbesserung der Rückholquoten erreicht werden.

## b. Fehlerquellen beim Rückgriff

Eine gemessen an der tatsächlichen Leistungsfähigkeit der unterhaltspflichtigen Elternteile „gute“ Rückholquote kann nur durch richtige Anwendung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Geltendmachung des Rückgriffs, der Möglichkeiten zur Bußgeldverhängung des Unterhaltsvorschussgesetzes, sowie durch einen regelmäßigen Kontakt der Unterhaltsvorschussstelle zu den unterhaltspflichtigen Elternteilen erreicht werden. Diese Aussagen stützen sich auf die für diese Studie ausgewerteten Prüfberichte des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe (vgl. Anhang Quellen) und die Ergebnisse eines Modellprojektes im Landkreis Osnabrück (Schirrmacher 2012).

Demnach sind häufige Fehlerquellen, die zu Mindereinnahmen führen:

- Verzicht auf die Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland (Bundesbeauftragter 2015, S. 57)
- keine Feststellung des tatsächlichen Aufenthaltsortes des unterhaltspflichtigen Elternteiles (LRH NRW 2007, S. 280)
- Verzicht auf den Nachweis fehlender Leistungsfähigkeit bei SGB II-Bezug der unterhaltspflichtigen Person und damit möglicherweise auf Einnahmen (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 57)
- Nichtbeachtung von Terminen blieb für die Betroffenen folgenlos (LRH Nds 2015, S. 58)
- keine Überwachung von Zahlungsaufforderungen und Mahnungen, wegen fehlender Wiedervorlagetermine wurden diese nicht weiter verfolgt (Bundesbeauftragter 2007, S. 108)
- keine jährliche Geltendmachung der übergegangenen Unterhaltsansprüche, dadurch Inkaufnahme der Verwirkung von Ansprüchen (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 58, LRH NRW 2007, S. 280)
- keine konsequente und zeitnahe Titulierung und Vollstreckung des Unterhaltstitels (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 57, LRH NRW 2007, S. 280, 281)
- Verzicht auf die Erhebung von Verzugs- und Stundungszinsen (Bundesbeauftragter 2015, S. 58, Landesrechnungshof Nds 2015, S. 58)

- fehlende Prüfung der tatsächlichen Höhe einer Zahlungsverpflichtung, pauschale Vereinbarung von Ratenzahlungen mit zahlungsinteressierten Unterhaltspflichtigen<sup>[9]</sup>

Auch die Richtlinien des BMFSJ (Stand: 1.1.2016) zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes stellen an den Anfang der Ausführungen zu § 7 UVG die Feststellung: „Ein effektives Rückgriffsverfahren scheitert oftmals an der nicht rechtzeitigen Ermittlung von Wohnanschrift, Einkünften, Arbeitgeber etc. des familienfernen Elternteils.“ (BMFSFJ 2016, S. 72).

Die Erfahrungen eines Modellprojektes aus dem Landkreis Osnabrück zeigen, dass Kontinuität in der Sachbearbeitung, regelmäßige Fortbildungen, Teamarbeit, Unterstützung durch die Rechtsabteilung und ein regelmäßiger Austausch in den Unterhaltsvorschussstellen wichtige Faktoren für die Qualität der Arbeit sind (Schirmmacher 2012, S. 244). Darüber hinaus wird aus dem Projekt geschlussfolgert, dass die Rolle der Unterhaltsvorschussstelle auch sein kann, die unterhaltspflichtige Person langfristig durch persönlichen Kontakt und eine Mischung aus rechtlicher und persönlicher Ansprache (mündliches und schriftliches Erinnern an Zahlungen, befristete Vereinbarung von Ratenzahlungen) zur langfristigen Sicherung des Unterhalts zu motivieren (Schirmmacher 2012, S. 245).

Alle dargestellten Maßnahmen erfordern eine Entscheidung der Kommune über eine ausreichende personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstelle. Diese personelle Ausstattung lässt sich in Fallzahlen pro BearbeiterIn abbilden, empfohlen wird in Niedersachsen eine Fallzahl pro Vollzeitstelle von 370 (Landesrechnungshof Nds 2015, S. 59), in einem Bericht aus dem Jahr 2006 aus Bayern werden Fallzahlen pro Vollzeitstelle von bis zu 1.187 als Negativbeispiele genannt (ORH 2006, 35.1). Der Bayerische Oberste Rechnungshof ging damals davon aus, dass „bei Fallzahlen von deutlich mehr als 600 Fällen pro Vollzeitkraft ein ordnungsgemäßer Rückgriff beim Unterhaltsschuldner in der Regel nicht mehr gewährleistet“ ist (ebd., 35.1).

### c. Erfolgsfaktor Finanzierung der Unterhaltsvorschussstellen

Die Kosten der Unterhaltsvorschussleistung werden grundsätzlich zu einem Drittel vom Bund und zu zwei Dritteln von den Ländern getragen (§ 8 S. 1 UVG). § 8 S. 2 UVG stellt es den Ländern frei, die Kommunen in angemessenem Umfang an den Kosten zu beteiligen. Von dieser Möglichkeit haben die Bundesländer in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch gemacht, von einem Verzicht auf einen kommunalen Anteil (Bayern) bis hin zu NRW, wo

<sup>9</sup> LRH NRW 2007, S. 280: „Zeigten Unterhaltspflichtige „Zahlungsinteresse“ wurde ohne weitere Prüfung der Voraussetzungen Ratenzahlung vereinbart. Damit war die Angelegenheit oft für Jahre erledigt. Soweit ratenweise Zahlung vereinbart worden war, konnte nicht immer festgestellt werden, ob die Höhe der Raten unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einkommensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen festgesetzt worden war und in gewissen Zeitabständen überprüft wurde.“

die Kommunen 80 Prozent der Kosten des Länderanteils tragen und 80 Prozent des Länderanteils der Einnahmen aus dem Rückgriff erhalten, sind alle Varianten vertreten. Abbildung 2 zeigt die Variationen der landesrechtlichen Regelungen auf und informiert über die letzte bekannte Rückholquote im Jahr 2014. Dabei sollte allerdings beachtet werden, dass andere Faktoren die Rückholquoten beeinflussen, wie beispielsweise Arbeitslosenzahlen, Anzahl der Menschen im Grundsicherungsbezug, sowie das regionale Lohnniveau und die direkte Verknüpfung der Finanzierungsregeln mit der Rückholquote die Problematik nur extrem verkürzt darstellt.

Anspruchsinhaber des übergegangenen Unterhaltsanspruchs ist das Bundesland, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Kommunen machen den Rückgriffanspruch des Landes geltend. An dieser Stelle wird ein Teil des Problems sichtbar: Der finanzielle Anreiz für die Kommunen, sich um den Rückgriff zu bemühen, ist unter Umständen nur gering, wenn die erreichten Einnahmen ihnen nicht zugute kommen und ggf. nicht ausreichend zur Deckung der Personalkosten beitragen (Schirmmacher 2012, S. 244, Eichenhofer 2002, S. B39, Gröpl 1998, S. 2394 konstatierte noch für die alte Rechtslage: „Je geringer der kommunale Verwaltungsaufwand ausfällt, je weniger die Kommunen gegen säumige Unterhaltsschuldner unternehmen, desto wirtschaftlicher handeln sie für den Kommunalhaushalt!“, so auch Lenze/Funcke 2016, S. 26).

Die personelle Ausstattung hat auch nach einer aktuellen Einschätzung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes in seiner Funktion als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung einen wesentlichen Einfluss auf niedrige Rückholquoten: „Erhebungen in mehreren Unterhaltsvorschussstellen eines Landes ergaben, dass die Personalsituation teilweise keine ordnungsgemäße Rückgriffbearbeitung zulässt. Die verwendete Software war nur bedingt geeignet, Rückgriffe wurden teilweise nicht rechtzeitig und konsequent bearbeitet. Ein Überblick über die offenen Forderungen fehlte. (...) Die von den Ländern in den Gesetzesvollzug eingeschalteten Kommunen haben ein Interesse daran, den mit dem Rückgriff verbundenen Vollzugsaufwand so gering wie möglich zu halten. Das BMFSFJ geht davon aus, dass die Einnahmen aus Rückgriffen bei einer konsequenteren Bearbeitung deutlich steigen würden. Für ein wesentliches Hindernis hält es die geringe Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen. Es wirkt gleichwohl nicht darauf hin, dass die Länder die pflichtgemäße Bearbeitung der Rückgriffe ausreichend kontrollierten und durchsetzen.“ (Bundesbeauftragter 2015, S. 58). Aufgrund des Selbstverwaltungsrechtes der Gemeinden, so eine Stellungnahme des zuständigen Ministeriums zum Prüfbericht des Landesrechnungshofes in NRW, seien die Einflussmöglichkeiten auf die personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen gering (LRH NRW 2007, S. 285).

Verschiedene Wege sind denkbar, diesem Problem zu begegnen. In Bayern existiert eine zentrale Zuständigkeit für die Geltendmachung von übergegangenen Ansprüchen nach dem UVG bei den Fiskalaten (Rechtsabteilungen) des Landesamtes für Finanzen, die Durchsetzungsbehörden im UVG sind (§ 2 Abs. 8 VertrV). In den regelmäßigen Pressemitteilungen zu den aktuellen bayrischen Rückgriffszahlen findet sich regelmäßig der Satz: „Unser Erfolgsrezept liegt darin, dass wir die Spezialisten der bayerischen Finanzverwaltung mit

einschalten.“[10] Niedersachsen hat im Jahr 2002 ein „Anreizsystem“ eingeführt, das einen Finanzierungsanteil von 20 Prozent für die Kommunen bei der Finanzierung der Aufgaben vorsieht, aber keinen Landesanteil am Rückgriff (§ 8 NfVG), bei einer Rückholquote von 30 Prozent können die Kommunen so ihren Anteil an den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss finanzieren (LRH Nds 2015, S. 59).

## Übersicht der landesrechtlichen Regelungen zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes

Bundesland	Verwaltungszuständigkeit	Beteiligung der Kommunen an den Kosten der Unterhaltsvorschussleistungen	Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen aus § 7 UVG	Rückholquote im Landesdurchschnitt (2014)
<b>Baden-Württemberg<sup>1</sup></b>	Landkreise, Stadtkreise und Gemeinden mit Jugendamt	1/3 der Ausgaben	1/3 der Einnahmen	32%
<b>Bayern<sup>2</sup></b>	Jugendämter der kreisfreien Gemeinden und der Landkreise			36%
<b>Berlin</b>	Bezirksverwaltungen			17%
<b>Brandenburg</b>	Örtliche Träger der Jugendhilfe – auch für § 7			20%
<b>Bremen<sup>3</sup></b>	Stadtgemeinde Bremen: Amt für Soziale Dienste, Stadtgemeinde Bremerhaven: Magistrat	2/12	Stadtgemeinden führen 9/12 der Einnahmen aus § 7 UVG an das Land ab (inkl. Bundesanteil)	11%
<b>Hamburg</b>	Bezirksverwaltungen			14%
<b>Hessen<sup>4</sup></b>	Jugendamt – auch für § 7	1/3	1/3	19%
<b>Mecklenburg-Vorpommern<sup>5</sup></b>	Landkreise und kreisfreie Städte (Oberbürgermeister)	1/12	1/12	16%
<b>Niedersachsen<sup>6</sup></b>	Landkreis und Gemeinden mit Jugendamt	20%	2/3 (1/3 Bundesanteil wird an das Land abgeführt)	23%
<b>Nordrhein-Westfalen<sup>7</sup></b>	Kreise, kreisfreie Städte und Gemeinden mit Jugendamt	80% des Landesanteiles von 2/3 der Kosten	80% des Landesanteiles von 2/3 der Einnahmen	25%
<b>Rheinland-Pfalz<sup>8</sup></b>	Kreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte mit Jugendamt	1/3	1/3	26%

10 Vgl. Pressemitteilung von Familienministerin Müller vom 3.8.2015, <http://www.stmas.bayern.de/presse/pm1508-185.php> (letzter Zugriff: 25.07.2016).

<b>Saarland<sup>9</sup></b>	Kommunale Gebietskörperschaften als Träger von Jugendämtern	16,66% (2/12)	4/12 Bundesanteil sind an das Land abzuführen, darüber hinausgehende Einnahmen sind in der Höhe abzuführen, in der diese Beträge die von den zuständigen Stellen zu tragenden Kostenanteile überschreiten.	23%
<b>Sachsen<sup>10</sup></b>	Landkreise, kreisfreie Städte – auch für § 7	1/3	41 Prozent der eingezogenen Beträge werden an den Freistaat Sachsen abgeführt	16%
<b>Sachsen-Anhalt<sup>11</sup></b>	Landkreis, kreisfreie Städte und Gemeinden mit Jugendamt – auch für § 7	1/3	1/3	19%
<b>Schleswig-Holstein</b>	Kreise (Landräte) und kreisfreie Städte (Bürgermeister)			21%
<b>Thüringen<sup>12</sup></b>	Landkreise, kreisfreie Städte auch für § 7	50 Prozent des Landesanteils von 2/3 der Kosten	100 Prozent des Landesanteiles von 2/3 der Einnahmen	19%

Abbildung 2, Quelle: Eigene Darstellung, Landesrecht Stand 1.1.2016, UVG Statistiken des BMFSFJ aus BT-Drs. 18/5888. Nicht alle Länder haben Regelungen zum Finanzierungsanteil der Kommunen oder einem Anteil der Kommunen an den Einnahmen getroffen. (1) § 2 Gesetz zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes Baden-Württemberg. (2) Art. 62 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze (AGSG). (3) § 2 Unterhaltsvorschuss-Ausführungsgesetz Bremen. (4) § 52 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB). (5) § 4 Unterhaltsvorschussgesetz-Ausführungsg MV. (6) § 8 Niedersächsisches Finanzverteilungsgesetz (NFVG). (7) Gesetz zur Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes NRW. (8) § 1 Unterhaltsvorschussausführungsgesetz Rheinland-Pfalz. (9) Gesetz Nr. 1468 über die Zuständigkeit nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. (10) Sächsisches Aufgabenübertragungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz. (11) § 24 Familien- und Beratungsstellenförderungsgesetz Sachsen-Anhalt - FamBeFöG LSA. (12) § 4 Thüringer Ausführungsgesetz zum Unterhaltsvorschussgesetz.

Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung sieht das Problem in der Verzahnung der Finanzströme von Bund und Ländern und empfiehlt eine Entflechtung, also „den Ländern bei ausreichender Finanzausstattung die volle Finanzierungsverantwortung zu übertragen“ (Bundesbeauftragter 2007, S. 110 und 2015, S. 58). Da die Bundesebene trotz Finanzierungsanteil kaum Möglichkeiten der Steuerung der effizienten Durchführung des Gesetzes habe, sollte Finanzierung und Verantwortlichkeit nach dieser Auffassung in die Hand der Länder gegeben werden. Damit ist wohl auch die Hoffnung verbunden, dass die Länder ohne den Bundesanteil ein stärkeres Interesse an einer effizienten Durchführung des Gesetzes haben könnten (Bundesbeauftragter 2007, S. 109).

Insgesamt wird deutlich, dass die Rückholquoten kein Instrument sind, um einen Ausbau des Unterhaltsvorschusses zu einer Unterstützungsleistung für alle Alleinerziehendenfamilien zu finanzieren. Wie weit die Rückholquoten durch angemessene Personalausstattung und optimierte Prozesse der Rückgriffbearbeitung verbessert werden können, wird regional unterschiedlich sein, ist aber auch mit den vorliegenden Informationen kaum zu beziffern. Eine Optimierung der Rückholquoten ist allerdings ohne angemessene personelle Ausstattung und entsprechende Bemühungen um den Rückgriff auch nicht zu realisieren. Eine Op-

timierung der Finanzströme, die mit dem Unterhaltsvorschussgesetz verbunden sind, sollte also als ein Schlüssel zur Verbesserung der Rückholquoten weiter diskutiert werden. Die Unterstützung der für den Rückgriff zuständigen Verwaltungseinheiten durch spezialisierte Rechtsabteilungen, oder die Einrichtung regional übergreifender Zuständigkeiten für den Rückgriff ist ebenfalls denkbar bzw. zu empfehlen.



# 7. Empfehlungen

## 1. Unterhaltsvorschuss ausbauen

Angesichts der geringen Sicherungsfunktion, die der Kindesunterhalt in der sozialen Wirklichkeit entfaltet, sollte das Konzept der temporären Unterstützung durch den Unterhaltsvorschuss überdacht und der Unterhaltsvorschuss zu einer Leistung für Alleinerziehende umgewandelt werden, die dauerhaft (bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und ohne Begrenzung des Leistungsbezugs auf 72 Monate) zumindest das sächliche Existenzminimum des Kindes absichert. Eine solche Reform würde gezielt die finanzielle Situation von Alleinerziehendenfamilien, die keinen Kindesunterhalt erhalten, verbessern. Die Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss in voller Höhe sollte durch eine Rückkehr zur hälftigen Kindergeldanrechnung, wie im Kindesunterhaltsrecht auch, ersetzt werden.

## 2. Möglichkeiten der Steigerung der Rückholquoten gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen

Durch die Beteiligung der Länder an der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses ist die größte Hürde für diese vorgeschlagene Reform die Einigung zwischen Bund und Ländern über die damit verbundenen Kosten. Deshalb wird politisch die Steigerung der Rückholquote in der Regel thematisiert, wenn es um Reformen beim Unterhaltsvorschuss geht. Eine Finanzierung eines Ausbaus des Unterhaltsvorschusses allein über eine Verbesserung der Rückholquoten ist allerdings nicht realistisch. Die Rückholquote beschreibt das Verhältnis der Einnahmen aus dem Rückgriff gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen gegenüber den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr. Im Jahr 2015 lag die Rückholquote bundesweit bei nur 23 Prozent. Das bedeutet allerdings nicht, dass 100 Prozent Rückholquote überhaupt erreicht werden können, denn nicht alle Elternteile sind bekannt oder noch am Leben. Zudem kann die unterhaltsrechtliche Leistungsfähigkeit fehlen und damit den Rückgriff ausschließen, darüber hinaus sind andere Durchsetzungshindernisse für den Rückgriff denkbar.

Das Wissen darüber, warum so häufig kein Kindesunterhalt gezahlt wird, ist sehr gering, hier besteht erheblicher Forschungsbedarf. Gleiches gilt für die Ursachen der eher schlechten Einnahmen durch Rückgriffe. Ob also ein Bundesdurchschnitt von 33 Prozent bei den Rückgriffen gegenüber unterhaltspflichtigen Elternteilen erreicht werden kann, wie der Bundesrechnungshof annimmt, ist fraglich und nicht empirisch begründet.

### 3. Missstände der Rückgriffverwaltung beenden

Die Erfahrungen der Prüfungen der Verwaltungspraxis zeigten in der Vergangenheit allerdings eine Reihe von Missständen bei der Durchsetzung der auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüche auf, die beseitigt werden sollten. Die ausgewerteten Berichte der Rechnungshöfe zeigen, dass Fehler beim Rückgriff vorkommen, die vermieden werden können und müssen. Aus den Berichten der Rechnungshöfe drängt sich der Eindruck auf, dass es Unterhaltsvorschussstellen gibt, die den Schwerpunkt ihrer Aufgabe in der Bewilligung des Unterhaltsvorschusses sehen. Wenn das Betreiben des Rückgriffes bereits an Dingen wie der Feststellung des Aufenthaltsortes des Unterhaltspflichtigen, der jährlichen Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen oder der zeitnahen Titulierung von Unterhaltsansprüchen scheitert, wird das Signal ausgesendet, der Rückgriff werde nicht ernsthaft betrieben und die Nichtzahlung von Unterhalt bliebe letztlich folgenlos.

Eine effiziente Rückgriffsverwaltung erfordert allerdings einen engagierten Einsatz der in der Regel zuständigen Kommunen, mit einer angemessenen Personalausstattung. Viel wurde darüber diskutiert, wie die Kommunen besser motiviert werden können, die Rückholquoten zu optimieren (zum Beispiel durch Beteiligung an den Einnahmen aus dem Rückgriff, über diese Regelung entscheiden die Länder). Wegweisend könnte die Einrichtung regional übergreifender spezialisierter Rückgriffstellen sein, bzw. eine Zusammenarbeit mit spezialisierten Stellen der Finanzverwaltung zum Thema Rückgriff, wie es in Bayern erfolgreich praktiziert wird. Mit dem Child Maintenance Service existiert in Großbritannien eine Stelle zur systematischen Durchsetzung von Kindesunterhaltsansprüchen, die (mit Einschränkungen bezogen auf den Eigenanteil, mit dem Alleinerziehende in Großbritannien diesen Service bezahlen) laut Lenze ein Vorbild für Deutschland sein könnte (Lenze/Funcke 2016, S. 16). Letztlich ist eine politische Entscheidung erforderlich, wenn der Unterhaltsvorschuss ausgebaut werden soll, die nicht allein von haushaltspolitischen Erwägungen geprägt sein sollte.

## Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen/ Borgloh, Barbara/ Güllner, Miriam/ Wiking, Katja (2003): Wenn aus Liebe rote Zahlen werden. Über die wirtschaftlichen Folgen von Trennung und Scheidung, Wiesbaden 2003.
- Arbeitsgruppe UVG (2015): Empfehlungen Arbeits- und Orientierungshilfen zur Prozessoptimierung im UVG, Mai 2015. Download: [http://www.potsdam-mittelmark.de/fileadmin/Redakteure/PDF/Formulare\\_Fachbereiche/FB\\_Soziales\\_Jugend\\_Schule\\_und\\_Gesundheit/FD\\_Finanzhilfen\\_fuer\\_Familien/FD57\\_UVGEmpfehl.pdf](http://www.potsdam-mittelmark.de/fileadmin/Redakteure/PDF/Formulare_Fachbereiche/FB_Soziales_Jugend_Schule_und_Gesundheit/FD_Finanzhilfen_fuer_Familien/FD57_UVGEmpfehl.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Daten für September 2015.
- Conradis, Wolfgang (2015): § 7 und 8 UVG, in: Rancke, Friedbert (Hrsg.) Mutter-schutz, Elterngeld, Betreuungsgeld, Elternzeit, Baden-Baden, 4. Auflage 2015.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2012): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), in: NDV 2012, S. 51-56.
- Eichenhofer, Eberhard (2002): „Empfiehl es sich, die rechtliche Ordnung finanzieller Solidarität zwischen Verwandten in den Bereichen des Unterhaltsrechts, des Pflichtteilsrechts, des Sozialhilferechts und des Sozialversicherungsrechts neu zu gestalten?“, Gutachten B zum 64. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des 64. Deutschen Juristentages, München 2002, Band 1, S. B3 – B65.
- # Forsa, Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen (2002): Unterhaltszahlungen für minderjährige Kinder in Deutschland, Stuttgart 2002, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Download: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/PRM-24073-SR-Band-228,property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Gröpl, Christoph (1998): Aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Unterhaltsvorschussrecht, in: NJW 1998, S. 2390-2395.
- Grube, Christian (2009): Unterhaltsvorschussgesetz Kommentar, München 2009
- Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit: Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 660. Download: <http://hdl.handle.net/10419/97517> (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Institut für Demoskopie Allensbach (2012): Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung. Abschlussbericht 2012. Download: [http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx\\_studies/AKZ\\_I\\_Schlussbericht.pdf](http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/AKZ_I_Schlussbericht.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).

- Lenze, Anne (2014): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf, 2014. Download: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP\\_Alleinerziehende\\_unter\\_Druck.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Alleinerziehende_unter_Druck.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).
- Lenze, Anne (2016): Alleinerziehende im Vereinigten Königreich und Deutschland im Vergleich. Gemeinsamkeiten und Unterschiede, 2016. Download: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie\\_und\\_Bildung/Studie\\_WB\\_Alleinerziehende\\_Vergleich-D-UK\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_Vergleich-D-UK_2016.pdf) (letzter Zugriff: 25.7.2016).
- Lenze, Anne/Funcke, Antje (2016): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf – Aktuelle Daten und Fakten 2016. Download: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie\\_und\\_Bildung/Studie\\_WB\\_Alleinerziehende\\_Aktualisierung\\_2016.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Alleinerziehende_Aktualisierung_2016.pdf) (letzter Zugriff: 25.07.2016).
- Scheiwe, Kirsten/ Wersig, Maria (2011): Cash und Care – Kindesunterhaltsrecht und Geschlechter(un)gleichheit, Göttingen 2011.
- Schirrmacher, Gesa (2010): Eine betreut und keiner bezahlt? Öffentliche Unterhaltsvorschussleistungen und ihre Grenzen, in: Scheiwe, Kirsten/ Wersig, Maria (Hrsg.) Einer zahlt und eine betreut? Kindesunterhaltsrecht im Wandel, Baden-Baden 2010, S. 235-250.
- Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Fachserie 1. Reihe 3. Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Download: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300147004.pdf?__blob=publicationFile) (letzter Zugriff: 12.09.2016).
- Stichnoth, Holger (2016): Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen. Kurzexpose, Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, 17. Juni 2016. Download: [http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/familienbezogene\\_leistungen.pdf](http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/familienbezogene_leistungen.pdf) (letzter Zugriff: 12.09.2016).
- Vaskovics, Laszlo A./ Rost, Harald/ Rupp, Marina (1997): Lebenslage nichtehelicher Kinder: rechtstatsächliche Untersuchung zu Lebenslagen und Entwicklungsverläufen nichtehelicher Kinder, Köln 1997.
- Wersig, Maria: Freiwillige Leistungen Dritter – Warum eine Bedarfsgemeinschaft keine Familie ist, in: Kritische Justiz 2012, S. 329-338

# Quellen

Bayerischer Oberster Rechnungshof 2006: Jahresbericht 2006, Tnr. 35 Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes, zitiert als: ORH 2006. Download: <https://www.orh.bayern.de/berichte/jahresberichte/archiv/jahresbericht-2006/beitraege-zur-wirtschaftlichkeit/273-tnr-35-vollzug-des-unterhaltsvorschussgesetzes.html> (letzter Zugriff: 1.3.2016)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016: Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes, Stand 1.1.2016.

Bundesrechnungshof 2012: Bericht nach § 99 BHO über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 17. Juli 2012. Download:

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/langfassungen/2012-sonderbericht-vollzugsaufwand-bei-der-gewahrung-von-unterhaltsvorschuss-und-wohngeld-an-kinder-mit-anspruch-auf-leistungen-der-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende> (letzter Zugriff: 1.3.2016)

Bundesrechnungshof 2015: Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2014), BT-Drs. 18/6600, 16.11.2015.

Bundesregierung 2015: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörn Wunderlich, Sigrid Hupach et.al. , Familienpolitik Alleinerziehende in Deutschland, BT-Drs. 18/5888, 28.08.2015.

Bundesregierung 2016: Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Einführung des Kontenabrufverfahrens nach § 6 Absatz 6 des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift, BT-Drs. 18/7700.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2015: Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern 2015, zitiert als Bundesbeauftragter 2015. Download: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bww/berichte/langfassungen/2015-bww-bericht-finanzbeziehungen-zwischen-bund-und-laendern> (letzter Zugriff: 1.3.2016).

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung 2007: Modernisierung

der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, zitiert als Bundesbeauftragter 2007. Download: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bww/berichte/langfassungen/2007-bww-gutachten-modernisierung-der-verwaltungsbeziehungen-von-bund-und-laendern> (letzter Zugriff: 1.3.2016).

Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2015: Kommunalbericht 2015 - Überörtliche Kommunalprüfung – 2015, zitiert als: Landesrechnungshof Nds 2015. Download: [www.lrh.niedersachsen.de/download/2F98275%2FKommunalbericht\\_2015.pdf](http://www.lrh.niedersachsen.de/download/2F98275%2FKommunalbericht_2015.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013:

Wortprotokoll 85. Sitzung, Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz) BT-Drs. 17/8802 und weiterer Entwürfe und Anträge, Protokoll Nr. 17/85, zitiert als: BT Ausschussprotokoll 17/85.

Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen 2007: Jahresbericht 2007 über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2006, zitiert als: LRH NRW 2007. Download: [http://www.lrh.nrw.de/LRHNRW\\_documents/Jahresbericht/LRH\\_NRW\\_Jahresbericht\\_2007.pdf](http://www.lrh.nrw.de/LRHNRW_documents/Jahresbericht/LRH_NRW_Jahresbericht_2007.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016)

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg 2008: Jahresbericht 2008 Kurzfassung als Pressemitteilung, zitiert als: RH Hamburg 2008. Download: <http://www.hamburg.de/contentblob/255902/data/jahresbericht-2008-pressemitteilung.pdf> (letzter Zugriff: 1.3.2016).

Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen 2008: Zusammenfassung der Jahresberichte 2008 Land und Stadt, zitiert als: RH Bremen 2008. Download: [www.rechnungshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Kurzfassung%20JB%202008.pdf](http://www.rechnungshof.bremen.de/sixcms/media.php/13/Kurzfassung%20JB%202008.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016)

Rechnungshof des Saarlandes 2003: Jahresbericht 2003 über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Saarlandes mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 2002, zitiert als: RH Saarland 2003. Download: [http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Jahresbericht2003\\_Internet.pdf](http://www.rechnungshof.saarland.de/medien/inhalt/Jahresbericht2003_Internet.pdf) (letzter Zugriff: 1.3.2016).

# Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung,  
Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D

Redaktion: Dorothee Schulte-Basta, Referentin für Sozialpolitik der Heinrich-Böll-Stiftung

Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)

Erscheinungsdatum: 17. September 2016

Die Studie wurde beauftragt von der  
Familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung.

<https://www.boell.de/de/2015/05/11/vorstellung-der-familienpolitischen-kommission>

Die Kommission arbeitet zu den Themen:

- Vielfalt der Sorge- und Solidarbeziehungen anerkennen und absichern
- Alleinerziehende besser absichern
- Echte Teilhabe von Kindern gewährleisten
- Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in der Sorge- und Erwerbsarbeit
- Zeitsouveränität ermöglichen

Die vorliegende Publikation gibt die Meinung des Verfassers  
und nicht die der Heinrich-Böll-Stiftung wieder.

Weitere E-Books zum Downloaden  
unter [www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)

## Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer  
Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet,  
vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter  
folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der  
Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung)  
sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für  
kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abge-  
wandelt oder in anderer Weise verändert werden.
- Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Geneh-  
migung des Rechteinhabers: [internetredaktion@boell.de](mailto:internetredaktion@boell.de)