

DAS KINDEREXISTENZMINIMUM IM SOZIAL-, STEUER- UND UNTERHALTSRECHT

Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung

■ TEIL 4

Weitere Instrumente zur Sicherung des kindlichen Existenz-
minimums: Unterhaltsvorschuss und Kinderzuschlag

Impressum

Verfasserin:
Ivonne Famula

Peer-Review:
Heinrich Schürmann

Herausgeberin:
Arbeitsgemeinschaft der deutschen
Familienorganisationen (AGF) e. V.

Layout & Satz:
manuka.p.r

Juni 2018

Vorwort

Diese Zusammenfassung der AGF ist eine Bestandsaufnahme über das aktuelle System zur Sicherung des Kinderexistenzminimums in Deutschland. Ihr Ziel ist eine transparente Darstellung der Zusammensetzung und Berechnung des Kinderexistenzminimums im Sozial-, Steuer- und im Unterhaltsrecht sowie die Verdeutlichung der vorhandenen Wechselwirkungen und deren Folgen. Damit geben die in der AGF zusammengeschlossenen Familienverbände einen Überblick über die unterschiedlichen Kinderexistenzminima in Deutschland – von der Definition und Herleitung bis zur praktischen Umsetzung und zentralen strittigen Punkten. Diese spiegeln jedoch nicht zwingend die Meinung der AGF oder der einzelnen Familienorganisationen wider sondern listen insbesondere die in der allgemeinen Diskussion häufig genannten Kritikpunkte auf.

Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist im Wesentlichen die Frage, inwieweit der tatsächliche Bedarf von Kindern bei der Festsetzung des kindlichen Existenzminimums derzeit eine Rolle spielt, ob die vorhandenen Definitionen und Bemessungsgrößen geeignet sind, diesen zu erfassen und was überhaupt zum existenziellen Bedarf eines Kindes gehört.

Zum anderen ist die Darstellung durch die Schnittstellenprobleme im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht motiviert. Diese wurden bereits im entsprechenden Bericht, der im Rahmen der Gesamtevaluation der familien- und ehebezogenen Leistungen der Bundesregierung erstellt wurde, umfangreich untersucht. Schnittstellen entstehen immer dann, wenn es zu Querverbindungen und/oder Wechselwirkungen zwischen einzelnen Regelungen, Leistungen oder Maßnahmen kommt. Dies kann sowohl innerhalb eines Rechtsbereiches als auch beim Zusammentreffen von zwei oder mehreren Rechtsbereichen der Fall sein. Diese Schnittstellen können zu Problemen führen, wenn in Folge der Wechselwirkungen Unschärfen, Brüche oder gar Widersprüche zwischen den

einzelnen Regelungen entstehen, die sich wiederum auf die gewährten Leistungen auswirken. Gerade zwischen dem Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht gibt es zahlreiche dieser Schnittstellenprobleme, die überwiegend durch die jeweils isolierte Weiterentwicklung des einzelnen Rechtsgebiets entstanden sind. In der Praxis sind diese Rechtsbereiche jedoch eng miteinander verknüpft und die Folgen der vorhandenen Schnittstellenprobleme daher teilweise erheblich. Dies wird insbesondere im Bereich des Kinderexistenzminimums deutlich.

Die vorliegende Auseinandersetzung mit den Definitionen und der praktischen Umsetzung des kindlichen Existenzminimums konzentriert sich vor allem auf die drei zentralen Rechtsbereiche Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Dabei kommt dem Sozialrecht als Quelle aller weiteren Regelungen zum Kinderexistenzminimum eine besondere Bedeutung zu. Der Unterhaltsvorschuss und der Kinderzuschlag werden als zwei zusätzliche gezielte Maßnahmen zur Existenzsicherung von Kindern eigenständig behandelt.

Darüber hinaus beinhaltet auch das Asylbewerberleistungsgesetz Regelungen zu einem Kinderexistenzminimum. In der vorliegenden Darstellung bleibt das Gesetz jedoch unberücksichtigt. Seine Ausgestaltung und die Schnittstellen zu den anderen hier behandelten Rechtsbereichen sollten jedoch an anderer Stelle näher untersucht werden, nicht zuletzt, weil damit eine weitere Definition eines Kinderexistenzminimums eingeführt wird.

Mit der Veröffentlichung dieser Zusammenfassung zum Kinderexistenzminimum in Deutschland wollen die in der AGF zusammengeschlossenen Familienverbände dazu beitragen, das derzeit gültige Nebeneinander unterschiedlicher Kinderexistenzminima zu hinterfragen und die fachliche wie politische Debatte über notwendige Reformen des aktuellen Systems der kindlichen Existenzsicherung befördern.

Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht

Teil 4: Weitere Instrumente zur Sicherung des kindlichen Existenzminimums

Inhalt

Der Unterhaltsvorschuss	1
Hintergrund und Ziele	1
Definition des Unterhaltsvorschlusses	3
Zugangsvoraussetzungen	3
Exkurs: Mitwirkungspflichten des betreuenden Elternteils	4
Höhe des Unterhaltsvorschlusses	5
Umsetzung in der Praxis	6
Anrechnung von Kindergeld	6
Berücksichtigung und Anrechnung von Einkommen	9
Exkurs: Rückgriff	12
Unterhaltsvorschuss und Leistungen nach SGB II	13
Zusammenwirken des Unterhaltsvorschlusses mit anderen Sozialleistungen	15
Schnittstellenprobleme und Kritik	17
Strittige Punkte bei der Ausgestaltung des Unterhaltsvorschlusses	17
Strittige Punkte bei der Anrechnung auf weitere Sozialleistungen	18
Der Kinderzuschlag	21
Hintergrund und Ziele	21
Definition des Kinderzuschlags	22
Zugangsvoraussetzungen	22
Höhe des Kinderzuschlags	23
Umsetzung in der Praxis	26
Exkurs: Berechnung des Wohnkostenanteils	26
Prüfung der Einkommensgrenzen	27
Anrechnung von Einkommen auf den Kinderzuschlag	29
Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II	32
Schnittstellenprobleme und Kritik	34
Strittige Punkte bei der Ausgestaltung des Kinderzuschlags	34
Strittige Punkte bei der Anrechnung von Einkommen	34
Strittige Punkte hinsichtlich der Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II	35
Verwendete Quellen und weiterführende Literatur	36

Der Unterhaltsvorschuss

Hintergrund und Ziele

Alleinerziehende und ihre Kinder stehen nach einer Trennung oder Scheidung oft besonderen Belastungen gegenüber. Der betreuende Elternteil muss dabei gleichzeitig seinen eigenen Lebensunterhalt vollständig sichern, die Erziehung und Betreuung des Kindes wahrnehmen und, wenn die Unterhaltszahlungen seitens des anderen Elternteils ganz oder teilweise ausbleiben, auch die Versorgung des Kindes aus eigenen Mitteln bestreiten. Mit Blick auf diese besondere Situation des betreuenden Elternteils hat der Gesetzgeber eine staatliche Unterhaltsleistung eingeführt. Im entsprechenden Gesetzentwurf von 1978 wurde zur Begründung die Doppelbelastung gerade in der ersten Zeit nach einer Trennung angeführt: „der alleinerziehende Elternteil muß dann nicht nur die Unterhaltsansprüche der Kinder gegen den anderen Elternteil verfolgen, sondern auch nach § 1607 BGB im Rahmen seiner eigenen Leistungsfähigkeit für den vom anderen Elternteil geschuldeten Unterhalt aufkommen. (...) Diese zusätzliche Belastung soll durch die Einführung einer neuen öffentlichen Unterhaltsleistung (...) aufgehoben oder wenigstens gemildert werden“.¹

Mit dieser Zielsetzung trat zum 01. Januar 1980 das Unterhaltsvorschussgesetz in Kraft. Während der betreuende Elternteil bis dahin den Unterhalt für das Kind (bzw. die Kinder) bei ausbleibenden Unterhaltszahlungen aus eigenen Mitteln zu decken hatte und öffentliche Unterstützungsleistungen erst erhielt, wenn die Mittel für den Lebensunterhalt nicht ausreichten,² wirkte der Unterhaltsvorschuss nun als staatliche Garantieleistung für nicht erfüllte zivilrechtliche Ansprüche.³ Es handelt sich um einen Anspruch des Kindes, der unabhängig vom Einkommen und einer zivilrechtlichen Unterhaltspflicht des betreuenden Elternteils gewährt wurde und wird.

Der Bezug von Unterhaltsvorschuss war allerdings durch eine maximale Bezugsdauer von anfangs 36 Monaten und später 72 Monaten sowie auf ein Höchstalter des Kindes von zunächst sechs Jahren und ab 1993 von zwölf Jahren begrenzt.⁴ Begründet

wurde diese Beschränkung damit, dass die Belastung Alleinerziehender vor allem bei jüngeren Kindern durch die parallel zu dem erhöhten Betreuungsbedarf zu deckenden Unterhaltsbedarfe besonders groß sei. Außerdem ging der Gesetzgeber davon aus, dass nach einem gewissen Zeitraum die Unterhaltsverhältnisse zwischen den Eltern geklärt seien und eine öffentliche Leistung daher entfallen könne.⁵ Der Unterhaltsvorschuss war damit zunächst keine auf Dauer angelegte Leistung, sondern sollte vor allem zur Überbrückung ausbleibender oder unvollständiger Unterhaltszahlungen dienen. Allerdings bestand von Anfang an die Möglichkeit, die Leistung auch bei vollständig ausfallendem Unterhalt zu beziehen, wie sowohl der Titel des Gesetzes als auch der Anspruch bei Tod des barunterhaltspflichtigen Elternteils zeigen.⁶ Im Übrigen war die Bewilligung zunächst an den Erhalt eines vollstreckbaren Titels geknüpft, um vermeintlichen Missbrauch zu vermeiden.⁷ Diese Anforderung entfiel mit der Gesetzesänderung von 1990, um Verwaltungsvereinfachung zu erreichen und um die Leistung möglichst ohne Zeitverzögerung gewähren zu können.⁸ Eine Ausweitung der Leistung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres erfolgte dann im Jahr 2017. Der Gesetzgeber führte zur Begründung an, die Belastung von Alleinerziehenden durch die Betreuung

1) *BT-Drs. 8/1952, S. 6. Neben den praktischen Bedürfnissen der Alleinerziehenden haben aber offenbar auch entsprechende Landesinitiativen sowie Erfahrungen aus Ländern wie Österreich und Schweden die Einführung einer Unterhaltsvorschussleistung beeinflusst.*

Vgl. Helmbrecht, S. 7.

2) *BT-Drs. 8/1952, S. 6.*

Vgl. Helmbrecht, S. 7.

4) *Gesetzesänderung vom 20. Dezember 1991 (BGBl. I 1991 S. 2322), als direkte Folge der Wiedervereinigung, da in der DDR die Vorschussleistung laut Unterhaltssicherungsverordnung (USVO) bereits zum damaligen Zeitpunkt ohne Einschränkung bis zum 18. Lebensjahr gewährt wurde*

5) *BT-Drs. 8/1952, S. 6. Diese Annahme stand allerdings von Beginn an im Widerspruch zur Systematik des Unterhaltsvorschusses, der immer auch als Ausfallleistung konzipiert war, wie etwa der Titel des Gesetzes und auch die Zahlung bei Tod des anderen Elternteils zeigen.*

6) *BT-Drs. 8/1952.*

7) *Plenarprotokoll 8/109, S. 8605.*

8) *BT-Drs. 11/4310, S. 84f., Gesetz vom 28. Juni 1990, BGBl. I 1990, 1221.*

und Versorgung von Kindern, der Sicherung des vollen Unterhaltsbedarfs und der Durchsetzung vorhandener Unterhaltsansprüche gegenüber dem anderen Elternteil sei häufig nicht nur eine vorübergehende Phase, sondern ein dauerhafter Zustand.⁹

Um den betreuenden Elternteil mit der neuen Leistung auch tatsächlich finanziell zu entlasten, wurde diese von Beginn an so gestaltet, dass dessen Einkommen vollständig unberücksichtigt bleibt. Anders als zuvor musste er dadurch bei Trennungen nicht länger das eigene Einkommen zur Bedarfsdeckung des Kindes verwenden, bevor staatliche Leistungen zur Unterstützung des betreuenden Haushalts bezogen werden konnten.¹⁰ Der Unterhaltsvorschuss greift stattdessen bereits vor dem Einsetzen der sozialrechtlichen Hilfebedürftigkeit, was zugleich dazu führt, dass er vorrangig vor dem Bezug von SGB II-Leistungen und weiteren Leistungen zur Sicherung des Mindestbedarfs in Anspruch zu nehmen ist. Zugleich garantiert der Unterhaltsvorschuss als staatliche Leistung faktisch die Erfüllung unterhaltsrechtlicher, und damit zivilrechtlicher, Bedarfe des Kindes.¹¹

Der barunterhaltspflichtige Elternteil wird durch den Unterhaltsvorschuss nicht aus seiner Verantwortung für den Kindesunterhalt entlassen. Mit der Zahlung von Unterhaltsvorschuss geht ein bestehender Unterhaltsanspruch vielmehr automatisch von dem Kind auf den Staat über. Leistungsträger sind die jeweiligen Bundesländer, für die Ausführung sind die Jugendämter zuständig. Diesen obliegt es, die bestehenden Ansprüche zu prüfen und die Leistungen von dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zurückzufordern. Die Erfolgsquote dieser sogenannten Rückgriffe liegt im Bundesdurchschnitt derzeit bei etwa zwanzig Prozent, mit erheblichen Schwankungen zwischen den einzelnen Ländern¹².

Die aktuelle Bedeutung des Unterhaltsvorschusses illustrieren Studienergebnisse, wonach bei Trennung oder Scheidung Unterhalt nur in rund der Hälfte der Fälle für das Kind gezahlt wird. Dort, wo Unterhaltsleistungen gezahlt werden, bleiben sie jedoch in jedem zweiten Fall unterhalb des Mindestunterhalts. Insgesamt werden damit nur in einem Viertel der Trennungsfälle die Bedarfe des Kindes tatsächlich durch die Zahlungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils gedeckt.¹³ Ausbleibender Unterhalt zählt, neben der Herausforderung, Erwerbsarbeit und Familienaufgaben miteinander zu verbinden, zu den zentralen Ursachen für das erhöhte Armutsrisiko von Haushalten Alleinerziehender. Dem Unterhaltsvorschuss kommt damit als eine auch unabhängig von bestehenden Unterhaltsansprüchen erbrachte Unterstützungsleistung eine hohe Bedeutung für das Haushaltseinkommen von alleinstehenden Elternteilen zu. Daher gilt der Unterhaltsvorschuss zugleich als Instrument zur Armutsvermeidung bei Alleinerziehenden.¹⁴ Dennoch nimmt nur ein Teil der potentiell Berechtigten den Unterhaltsvorschuss tatsächlich auch in Anspruch.¹⁵

9) *BT-Drs. 18/11135, S. 63. Zusätzlich wurde auch der wachsende Unterhaltsbedarf in der Gruppe der 12 bis 18-jährigen als Begründung angeführt.*

10) *BT-Drs. 8/1952, S. 6.*

11) *Vgl. Helmbrecht, S. 7. 2014 haben laut Lenze/Funcke rund 455.000 Kinder Unterhaltsvorschussleistungen in Anspruch genommen.*

12) *gl. BT-Drs. 18/7700, S. 3 für Deutschland insgesamt und BT-Drs. 18/1346, S.7.*

13) *Vgl. Hartmann, S.1 und 8ff. sowie S. 14.*

14) *T-Drs. 18/11135, S. 70, auch 63f.*

15) *Lenze/Funcke, S. 23, Hartmann, S. 11. Allerdings galten zum Erhebungszeitraum noch andere Zugangsvoraussetzungen, der Unterhaltsvorschuss wurde damals nur bis zum 12. Lebensjahr und begrenzt für maximal sechs Jahre gewährt. Ein Teil der Nichtinanspruchnahme lässt sich möglicherweise durch diese Beschränkungen und die damit verbundene Absicht, sich den Unterhaltsvorschuss aufzusparen, erklären. Grundlage der Erhebungen war zudem ausschließlich eine potentielle, nicht die tatsächliche Anspruchsberechtigung.*



Definition des Unterhaltsvorschusses

Beim Unterhaltsvorschuss handelt es sich um eine Sozialleistung (§ 68 Abs. 14 SGB I), mit einem engen Bezug zum Unterhaltsrecht. Ziel der Leistung ist es, ausbleibende Unterhaltszahlungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils nach einer Trennung oder Scheidung zu kompensieren und zumindest den unterhaltsrechtlichen Mindestbedarf des Kindes zu decken. Im Unterhaltsrecht wird dieses Existenzminimum durch den Mindestunterhalt (§ 1612 a BGB) abgebildet, von dem sich entsprechend auch die Höhe des Unterhaltsvorschuss ableitet (§ 2 Abs. 1 UhVorschG).¹⁶ Als soziale Leistung erfüllt der Unterhaltsvorschuss im Grunde zwei verschiedene Funktionen: Er ersetzt zum einen ausbleibende Unterhaltszahlungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils, die trotz vorliegender Leistungsfähigkeit nicht oder nicht in erforderlichem Umfang erfolgen. In diesem Rahmen ist die Leistung tatsächlich eine Vorschussleistung. Gleichzeitig wird jedoch auch in Fällen Unterhaltsvorschuss gewährt, in denen aufgrund eingeschränkter Leistungsfähigkeit oder Tod des anderen Elternteils keine oder keine ausreichende Unterhaltszahlung erfolgen kann und daher keine Pflicht zur (vollständigen) Unterhaltszahlung besteht. Der Unterhaltsvorschuss wirkt hier überwiegend als Ausfalleistung. Bestehende Unterhaltsansprüche gehen bei Gewährung von Unterhaltsvorschuss kraft Gesetzes auf den jeweiligen Leistungsträger (konkret auf das jeweils zuständige Bundesland) über, der dazu angehalten ist, die bestehenden Ansprüche zu prüfen und sich um den Rückgriff bei dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zu bemühen (§ 7, 7a UhVorschG).¹⁷

Zugangsvoraussetzungen

Laut Gesetz kann Unterhaltsvorschuss beantragt werden, wenn der „andere Elternteil“ nicht oder nur teilweise oder nicht regelmäßig Unterhalt zahlt (§1 Abs. 1 Satz 3 UhVorschG). Mit der Gesetzesänderung von 2017 wurde die Leistung auf alle minderjährigen Kin-

der ausgeweitet, zugleich ist die Beschränkung auf eine maximale Bezugsdauer entfallen.¹⁸

- Anspruchsberechtigt ist, wie auch beim Unterhaltsrecht, das Kind selbst.
- Ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres, es gelten jedoch unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen für Kinder unter bzw. über 12 Jahren. Ein allein von ausbleibenden Unterhaltszahlungen abhängiger Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht für alle Kinder unter 12 Jahren, sofern sie mit dem alleinerziehenden Elternteil (ledig, getrennt lebend, geschieden, verwitwet) in einem gemeinsamen Haushalt leben (§ 1 und §1 Abs. 1a UhVorschG).
- Für den Bezug von Unterhaltsvorschuss ab dem 12. Lebensjahr gelten daneben weitere Voraussetzungen: Das Kind darf nicht auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sein, beziehungsweise muss seine Hilfebedürftigkeit mit dem Unterhaltsvorschuss entfallen.¹⁹ Eine Hilfebedürftigkeit nach SGB II des betreuenden Elternteils steht dem Anspruch ebenfalls entgegen, es sei denn, der Elternteil verfügt über ein eigenes monatliches Einkommen in Höhe von zumindest 600 Euro brutto verfügt (§ 1 Abs. 1a UhVorschG).²⁰

16) Eine wesentliche Abweichung mit Auswirkungen auf die Höhe der Leistung gibt es jedoch bei der Anrechnung des Kindergeldes, siehe im Folgenden.

17) Die Rückgriffbemühungen betonen die finanzielle Verantwortung des barunterhaltspflichtigen Elternteils gegenüber dem Kind. Allerdings sind erfolgreiche Rückgriffe bisher eher die Ausnahme, vgl. BT-Drs. 18/7700, S. 3 für Deutschland insgesamt und BT-Drs. 18/1346, S. 7 für eine länderspezifische Aufschlüsselung.

18) Gesetz vom 14. August 2017 – BGBl. I, 3122. Davor war die Leistung auf eine maximale Dauer von 72 Monaten und bis zum 12. Geburtstag des Kindes begrenzt.

19) Der Gesetzgeber räumt allerdings gleichzeitig ein, dass dies nur in Einzelfällen ohne weiteres Einkommen oder Vermögen der Kinder gelingen dürfte. BT-Drs. 18/11135, S. 160.

20) Ziel der Einschränkungen ist es, den parallelen Bezug von Unterhaltsvorschuss und SGB II zu vermeiden, der durch die Verrechnung beider Leistungen für die Alleinerziehenden und ihre Kinder zu keiner Verbesserung der finanziellen Verhältnisse führt. Siehe dazu auch das Kapitel „Umsetzung in der Praxis“.

- Der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss endet für anspruchsberechtigte Kinder automatisch mit (Wieder-)Heirat des alleinerziehenden Elternteils, da damit die rechtliche Voraussetzung eines „ledigen“ Elternteils (§ 1 UhVorschG) nicht mehr erfüllt ist.²¹ Ausgeschlossen von der Leistung sind zudem Kinder, die nicht von einem leiblichen Elternteil betreut werden sowie Kinder, deren Eltern zwar nicht in einem gemeinsamen Haushalt leben, die Betreuung des Kindes aber dennoch gemeinsam übernehmen bzw. bei denen keinem Elternteil eine überwiegende Erziehungsverantwortung zuzuschreiben ist.²²
- Ein Anspruch besteht auch dann nicht, wenn der betreuende Elternteil sich weigert, an der Klärung der Identität oder des Aufenthalts des anderen Elternteils mitzuwirken (§ 1 Abs.3 UhVorschG).²³ Ebenso besteht kein Anspruch, wenn sich Unterhaltszahlungen als absehbare Folge einer bewussten Entscheidung von vornherein nicht realisieren lassen. Dies ist z. B. bei der auf einer anonymen Samenspende beruhenden Schwangerschaft der Fall²⁴, aber auch dann, wenn die Eltern eine Absprache über die Verteilung der gemeinsamen Lasten treffen und dabei eine rechtlich zulässige Freistellung von der Barunterhaltspflicht vereinbaren.

Es findet in der Regel eine jährliche Überprüfung der Bezugsberechtigung statt. Eine rückwirkende Bewilligung von Unterhaltsvorschuss ist höchstens bis zu

einem Monat möglich, wenn bereits vor der Antragstellung die notwendigen Bedingungen vorlagen und es nicht an „zumutbaren Bemühungen ()“ gefehlt hat, den anderen Elternteil zu Unterhaltszahlungen zu veranlassen“ (§ 4 UhVorschG).²⁵

- 21) *Zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung, die Ehen im Vergleich zu anderen Formen des Zusammenlebens im Grunde benachteiligt, hat das Bundesverfassungsgericht bisher keine inhaltliche Entscheidung getroffen. Ein Vorlagebeschluss wurde aufgrund unzureichender Begründung nicht zur Entscheidung angenommen, siehe Beschluss des BVerfG vom 03. März 2004, - 1 BvL 13/00-; juris. Siehe zur Kritik auch BT-Drs. 13/5211, S. 3. Im Unterhaltsrecht besteht auch bei Heirat des betreuenden Elternteils weiterhin ein Anspruch auf Kindesunterhalt gegenüber dem leiblichen Elternteil, da dort die Unterhaltspflicht allein durch das Verwandtschaftsverhältnis begründet ist (§ 1601 BGB). Der Unterhaltsanspruch entfällt daher erst bei Adoption des Kindes durch den Stiefelternteil.*
- 22) *Das Bundesverwaltungsgericht sieht dies gegeben, sofern eine Betreuung durch den anderen Elternteil erfolgt, „die eine wesentliche Entlastung des den Unterhaltsvorschuss beantragenden Elternteils bei der Pflege und Erziehung des Kindes zur Folge hat“, Gegenstand des Urteils war das sogenannte Wechselmodell. Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 11. Oktober 2012, 5 C 20.11; auch BMFSFJ (2017b), S. 10.*
- 23) *So besteht nach Urteil des Bundesverwaltungsgerichts kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss für Kinder, die mithilfe einer anonymen Samenspende gezeugt wurden, da hier die Unkenntnis der Vaterschaft Bedingung und ein Rückgriff daher von vornherein aussichtslos ist, vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 5 C 28.12.*
- 24) *BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2013 5 C 28/12 - FamRZ 2013, 1399 (in erweiterter Auslegung der Mitwirkungspflichten nach § 1 Abs. 3 UhVorschG, die das Gesetz bei einer anonymen Samenspende als nicht erfüllt ansieht, da die Mutter damit eine Identifikation des Vaters unmöglich gemacht hat); ebenso VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 03. Mai 2012 12 S 2935/11, NJW 2012, 3254; VG Frankfurt, Urteil vom 23. Februar 2011 3 K 4145/10.F, NJW 2011, 2603.*
- 25) *Bei Einführung des Gesetzes betrug diese Frist drei Monate, da die Zeit ursprünglich für den Erwerb eines Titels vorgesehen war. Die aktuell gültige Frist erscheint vor dem Hintergrund einer eventuell akuten Trennungsphase und der Notwendigkeit, sich zunächst um Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils zu bemühen, dagegen als recht kurz.*

Exkurs: Mitwirkungspflichten des betreuenden Elternteils

Wie in allen Zweigen des Sozialrechts ergeben sich auch beim Unterhaltsvorschuss aus dem Leistungsbezug Mitwirkungspflichten, bei deren Verletzung der Anspruch versagt werden kann. Diese Mitwirkungspflichten richten sich unmittelbar an den betreuenden Elternteil (§ 1 Abs. 3 UhVorschG) und erstrecken sich in erster Linie auf Angaben zur Person des anderen Elternteils (Name, Anschrift, Aufenthaltsort, Einkommens- und Vermögensverhältnisse) sowie gegebenenfalls zur Mitwirkung an der Vaterschaftsfeststellung. Ist der Vater nicht bekannt, sind soweit möglich alle in Betracht kommenden Männer zu benennen oder zumindest Angaben für erfolgsversprechende Ermittlungsansätze zu machen. Diese Auskunftspflicht ist nur in Ausnahmefällen, insbesondere bei Vorliegen spezifischer Konfliktlagen, ausgeschlossen (BVerwG, Urteil vom 21. November 1991 – 5 C 13/87 – NJW 1992, 1522).

Höhe des Unterhaltsvorschusses

Die Leistung soll ausschließlich die existenziellen Mindestbedarfe eines Kindes abdecken, nicht aber einen im Einzelfall tatsächlich bestehenden Unterhaltsanspruch vollständig ersetzen. Unterhaltsansprüche, die über den Mindestbedarf hinaus gehen, etwa aufgrund der Lebensstellung des anderen Elternteils oder durch unterhaltsrechtliche Mehrbedarfe, werden bei der Vorschussleistung daher nicht berücksichtigt.²⁶

- Unter dieser Maßgabe bildet der Mindestunterhalt nach § 1612a BGB den Richtwert für den Unterhaltsvorschuss (§ 2 Abs. 1 UhVorschG). Da der Mindestunterhalt sich wiederum aus dem steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimum ableitet²⁷ (§ 1612a BGB), bilden dessen Komponenten auch die Basis für die Vorschussleistung. Diese sind der typisierte sozialrechtliche Regelbedarf für Kinder (ohne Mehr- und Einmalbedarfe), die typisierten Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einzelne typisierte Leistungen des Bildungs- und Teilhabebedarfs.²⁸

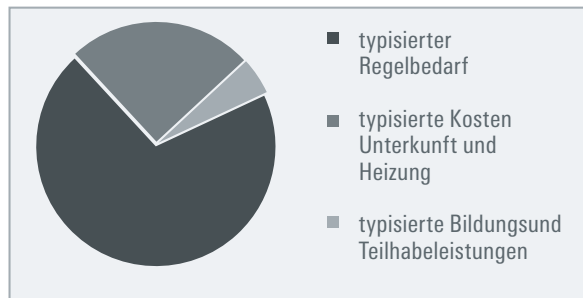


Abb. 1: Bestandteile des unterhaltsrechtlichen Mindestbedarfs

- Der Mindestunterhalt variiert je nach Alter. Er beträgt für Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahre 87 Prozent (348 Euro), für Kinder von 6 bis 11 Jahren 100 Prozent (399 Euro) und für Kinder ab 12 Jahren bis zur Volljährigkeit 117 Prozent (467 Euro) des sächlichen Existenzminimums.²⁹ Seine Höhe wird jeweils durch Rechtsverordnung festgesetzt.³⁰
- Diese Altersstaffelung wird beim Unterhaltsvorschuss fortgesetzt. Die Höhe des Unterhaltsvorschuss ergibt sich aus dem um das volle Kindergeld verminderten Mindestbedarf (§ 2 Abs. 2 UhVorschG).³¹ Dementsprechend beträgt die Höhe des maximal erreichbaren Unterhaltsvorschuss in

2018 in der ersten Altersgruppe 154 Euro, in der zweiten Altersgruppe 205 Euro und in der dritten Altersgruppe 273 Euro.

- Durch den Bezug auf den Mindestunterhalt steht der Unterhaltsvorschuss nicht nur in direkter Verbindung zum sächlichen Existenzminimum eines Kindes, wie es im Steuerrecht ermittelt wird,³² sondern er wird entscheidend durch den sozialrechtlich definierten Mindestbedarf nach SGB II bzw. XII mit bestimmt.³³ Veränderungen beim Mindestbedarf nach §1612a BGB wirken sich daher unmittelbar auf den Unterhaltsvorschuss aus, mittelbar gilt dies ebenfalls für Veränderungen beim sozialrechtlichen oder steuerlichen Existenzminimum.
- Aufgrund der bestehenden Bezüge zwischen den Existenzminima und dem zivilrechtlichen Mindestunterhalt wirken sich die Vorgaben des Regelbedarfsermittlungsgesetzes und die Fortschreibung der Werte für die Regelbedarfe nach § 134 SGB XII auch auf den Unterhaltsvorschuss aus. Mängel in der Berechnung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs sowie Widersprüche zwischen den einzelnen Existenzminima im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht setzen sich bis in den Unterhaltsvorschuss fort.

26) Parallel zum Erhalt von Unterhaltsvorschuss können über den Mindestunterhalt hinausgehende Unterhaltsansprüche weiter beim barunterhaltspflichtigen Elternteil geltend gemacht werden. Siehe Merkblatt Unterhalt, S. 4.

27) Seit 2016 ist der Mindestunterhalt direkt an das sächliche Existenzminimum angebunden und nicht mehr, wie zuvor, an den dafür steuerlich gewährten Freibetrag. Diese Veränderung ist Folge einer nicht erfolgten Anhebung des Freibetrags im Jahr 2014. Die Anhebung unterblieb trotz eines im Existenzminimumbericht ausgewiesenen erhöhten sächlichen Existenzminimums, was dazu führte, dass die nötige Erhöhung des Mindestunterhalts ebenfalls ausgelassen wurde.

28) Der vom Bundesverfassungsgericht für die Grundlagen der Besteuerung eingeforderte (BVerfG, Urteil vom 10. November 1998 – 2 BvR 1075/91; 1226/91; 980/91-, BVerfGE 99, 216) notwendige Bedarf für die Betreuung, Erziehung und Ausbildung des Kindes, dem im Steuerrecht über den BEA-Freibetrag Rechnung getragen wird, findet beim aufzubringenden Barunterhalt jedoch keine Entsprechung und bleibt daher sowohl beim Mindestunterhalt als auch beim davon abgeleiteten Unterhaltsvorschuss unberücksichtigt. Mehr Informationen zu den Zusammenhängen zwischen dem sächlichen Existenzminimum im Steuerrecht, dem sozialrechtlichen Mindestbedarf und dem Unterhaltsrecht siehe Teil 3 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht.

29) Werte aus 2018, siehe auch Abbildung 2.

30) Siehe Teil 3 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht.

31) Jeweils in Höhe des Kindergeldes für ein erstes Kind (2018: 194 Euro), siehe im Folgenden, „Umsetzung in der Praxis“.

32) Vgl. Verordnung zur Festlegung des Mindestunterhalts minderjähriger Kinder, zuletzt angepasst am 28. September 2017.

33) Das steuerliche Existenzminimum wird durch eine verallgemeinernde Übertragung sozialrechtlicher Bedarfe ermittelt (sogenannte Typisierung) und kann nicht mit dem grundsätzlich individuell zu bemessenden Existenzminimum gleichgesetzt werden.

Umsetzung in der Praxis

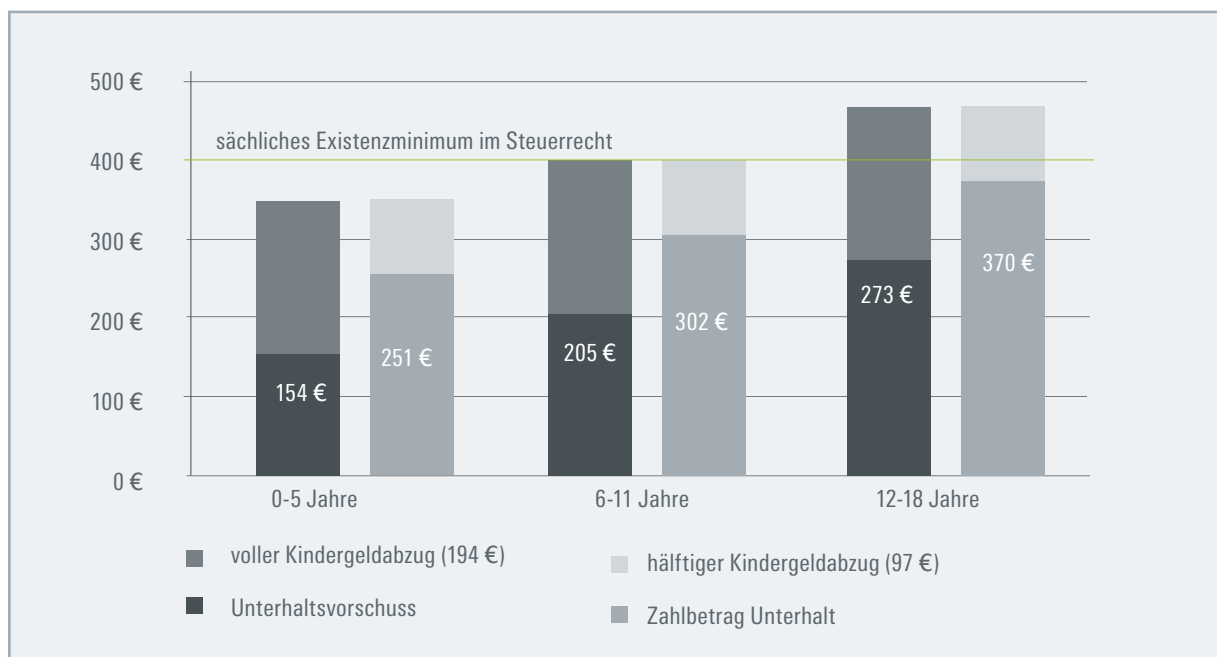
Eine vorliegende Trennung oder Scheidung sowie das Ausbleiben von Unterhaltszahlungen sind wesentliche Voraussetzungen für den Erhalt von Unterhaltsvorschuss. Allerdings kommen weitere Aspekte hinzu, die in der Praxis berücksichtigt werden müssen und die einerseits den Anspruch auf die Leistung sowie dessen konkrete Höhe mitbestimmen. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei die bereits erwähnte Kindergeldanrechnung. Beeinflusst wird die Gewährung von Unterhaltsvorschuss aber auch durch die Berücksichtigung bzw. Anrechnung von Einkommen des Kindes. Die finanzielle Wirksamkeit der Leistung wird wiederum über die Anrechnung bei anderen ergänzenden Sozialleistungen beeinflusst. Von praktischer Bedeutung sind darüber hinaus auch die Rückgriffsbemühungen gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil. Diese tragen schließlich nicht nur zur Rückerstattung und Begrenzung der öffentlichen Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss bei, sondern leisten einen wesentlichen Beitrag dazu, die regelmäßige und vollumfängliche Zahlung von Unterhalt durch den unterhaltspflichtigen Elternteil selbst zu fördern.

Anrechnung von Kindergeld

Seinem ursprünglichen Zweck entsprechend ist das Kindergeld unverändert eine Sozialleistung, die jedoch seit 1996 mit dem Steuerrecht verknüpft ist und eine zusätzliche Funktion als Leistung der Familienförderung hat (vgl. § 31 EStG). Ausgehend vom Steuerrecht wird das Kindergeld als laufende Steuervergütung ausgezahlt und korrigiert damit für die Mehrzahl der Familien einen zu hohen Lohnsteuerabzug, während sich die steuerlichen Auswirkungen der Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums endgültig erst nachträglich im Rahmen der jährlichen Steueranrechnung beurteilen lassen.³⁴ Im Umfang der Steuererminderung ist das Kindergeld wirtschaftlich dem Einkommen der steuerpflichtigen Eltern zuzuordnen. Auch als Sozialleistung erhöht das Kindergeld zunächst das Einkommen der Eltern. Es ist daher, bis auf wenige Ausnahmen, grundsätzlich kein Einkommen

³⁴⁾ Siehe für eine detailliertere Darstellung Teil 2 der Schriftenreihe zum kindlichen Existenzminimum im Steuerrecht.

Abb. 2: Kindergeldanrechnung beim Unterhaltsvorschuss und im Unterhaltsrecht (Stand 2018)



des Kindes.³⁵ Das Unterhaltsrecht nimmt dagegen eine Sonderrolle ein, indem es das Kindergeld als Einkommen des Kindes deklariert und ihm als unmittelbarem Verwendungszweck ausdrücklich die Deckung der Kindesbedarfe zuweist (§ 1612b BGB).³⁶

Diese Zuschreibung des Kindergeldes setzt sich beim Unterhaltsvorschuss fort,³⁷ das Kindergeld wird daher als zweckgebunden für das Kind zu verwendendes Einkommen auf die Leistung angerechnet. Bis Ende 2007 wurde nur das hälftige Kindergeld angerechnet – allerdings auf einen geringeren Ausgangsbetrag.³⁸ Nachdem die Unterhaltsrechtsreform im Jahr 2008 erstmals einen Mindestbedarf in realistischer Höhe vorgab, kam es auch zu Veränderungen im darauf aufbauenden Unterhaltsvorschussgesetz. Seitdem ergibt sich der Zahlbetrag des Unterhaltsvorschusses aus der Anrechnung des vollen Kindergeldes (§ 2 Abs. 2 UhVorschG).³⁹ Zur Begründung heißt es im entsprechenden Gesetzentwurf: „Da der Mindestunterhalt und die daran anknüpfende Unterhaltsleistung (...) nunmehr in Anlehnung an den steuerlichen Kinderfreibetrag definiert werden und insoweit das nach dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum eines Kindes berücksichtigt, ist das zur Verfügung stehende Kindergeld hierfür vorrangig einzusetzen und deshalb in voller Höhe auf die Unterhaltsleistung (...) anzurechnen.“⁴⁰ Abweichend zum Unterhaltsrecht wird auch nicht das auf das jeweilige Kind tatsächlich entfallende Kindergeld angerechnet (§ 1612b Abs. 1 S. 1 BGB), sondern unabhängig vom tatsächlichen Rang grundsätzlich das Kindergeld für ein erstes Kind (2018: 194 Euro) angesetzt (§ 2 Abs. 2 UhVorschG).

Aus der unterschiedlichen Behandlung des Kindergeldes ergibt sich eine deutliche Diskrepanz zwischen dem Unterhalts- und dem Unterhaltsvorschussrecht. Diese zeigt sich in den Folgen für die Einkommensverhältnisse des Haushalts, in dem das Kind lebt (s. Abb. 3). Ausgangspunkt für die Ermittlung der jeweils zu zahlenden Unterhaltsbeträge ist in beiden Fällen der Mindestunterhalt (§ 2 Abs. 1 UhVorschG). Im Unterhaltsrecht wird das Kindergeld jedoch, begründet durch seine steuerrechtliche Funktion und die Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt, rechnerisch beiden Eltern je zur Hälfte zugeord-

net.⁴¹ Da das Kindergeld in der Regel an den betreuenden Elternteil ausgezahlt wird, muss dem anderen Elternteil „sein“ hälftiges Kindergeld erst zugewiesen werden. Aus Vereinfachungsgründen geschieht dies durch die Verrechnung mit dem zu leistenden Unterhalt: das hälftige Kindergeld wird vom ermittelten Unterhaltsbedarf des Kindes abgezogen und die Zahlungspflicht des barunterhaltspflichtigen Elternteils verringert sich entsprechend. Der Mindestunterhalt wird daher bereits aus der Summe von Unterhaltszahlung und hälftigem Kindergeld erreicht. Die zweite Hälfte des Kindergeldes verbleibt dem betreuenden Elternteil zusätzlich.⁴²

Anders beim Unterhaltsvorschuss: hier ergibt sich der Zahlbetrag nach dem Abzug des vollen Kindergeldes, d.h. der Mindestbedarf des Kindes lässt sich erst unter Verwendung des gesamten Kindergeldes decken,

35) Schürmann (2012), S. 111.

36) Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2011 – I BvR 932/10 – FamRZ 2011, 1490.

37) Diese Zuordnung des Kindergeldes entspricht den allgemeinen steuer- und sozialrechtlichen Regeln, die vorsehen, dass das Kindergeld für den Kindesunterhalt zu verwenden ist, wenn die Eltern mangels ausreichender Mittel selbst nicht leistungsfähig hinsichtlich des Kindesunterhalts sind (vgl. § 74 Abs. 1 EStG; §§ 48 Abs. 1, 54 Abs. 5 SGB I; 94 Abs. 3 SGB VIII).

38) Für ein erstes Kind, unabhängig vom tatsächlichen Rang des Kindes. BT-Drs. 16/1829, S. 5. Bezugsgröße war dabei der damals geltende unterhaltsrechtliche Regelbetrag, der deutlich geringer ausfiel als der tatsächliche Mindestbedarf eines Kindes. Die Anrechnung des hälftigen Kindergeldes erfolgte daher ab 2001 erst bei einer Unterhaltszahlung, die 135 Prozent des Regelunterhalts erreichte. Unterhalb dieser Grenze wurde das Kindergeld zu noch geringeren Teilen angerechnet. Siehe auch Teil 3 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht, S. 11.

39) Durch die vollständige Anrechnung des Kindergeldes blieb die maximale Summe des Unterhaltsvorschusses trotz erhöhtem Mindestunterhalt unverändert. Sowohl 2007 als auch nach der Reform von 2008 betrug der Unterhaltsvorschuss für Kinder bis 5 Jahren 125 Euro bzw. 168 Euro für Kinder von 6 bis 12 Jahre. (neu: 322€ [Mindestunterhalt] - 154€ [volles Kindergeld] = 168 €; alt: 245€ [niedrigster Regelbetrag] - 77€ [hälftiges Kindergeld] = 168€).

40) BT-Drs. 16/1829, S. 6. Allerdings lässt sich damit nicht erklären, warum es nun einen Unterschied zur Anrechnung des Kindergeldes beim Mindestunterhalt gibt, der ja ebenfalls nach dem sächlichen Existenzminimum bemessen wird. Zum anderen bleibt bei dieser Begründung unberücksichtigt, dass das Kindergeld nicht nur eine Rückerstattung von Steuern auf das Existenzminimum des Kindes ist (und als solches zur unterhaltsrechtlichen Bedarfsdeckung verwendet werden soll), sondern, teilweise in Überschneidung dazu, eine ergänzende Sozial- und Förderleistung für die gesamte Familie darstellt, wenn die Höhe des Kindergeldes diese Rückzahlung übersteigt. Vgl. dazu auch Teil 2 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Steuerrecht, S. 11.

41) Zur genauen Herleitung der Aufteilung des Kindergeldes siehe Teil 3 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht, sowie Teil 2, Kinderexistenzminimum im Steuerrecht.

42) Wenn auch mit der Zweckbindung, diese für die Bedarfe des Kindes einzusetzen, siehe BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2011 – I BvR 932/10 – FamRZ 2011, 1490.

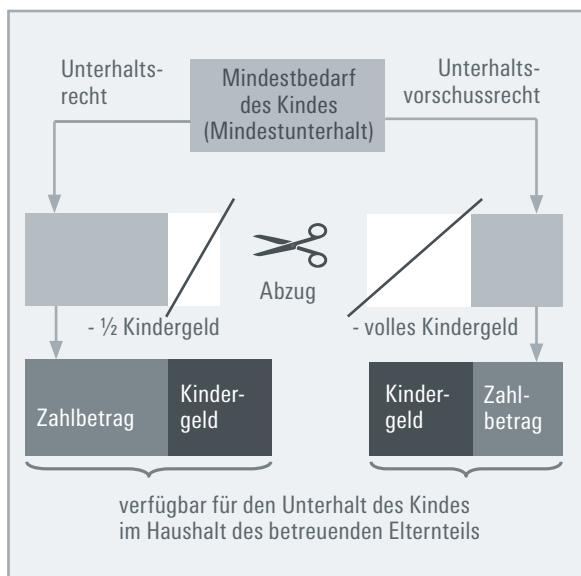


Abb.3: Anrechnung von Kindergeld nach Unterhaltsrecht und Unterhaltsvorschussgesetz

eine darüber hinausgehende Unterstützung über das Kindergeld erfolgt nicht mehr. Bei einer anteiligen Unterhaltszahlung seitens des anderen Elternteils besteht ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss daher auch nur, solange diese Unterhaltszahlungen zusammen mit dem vollen Kindergeld geringer ausfallen als der Mindestunterhalt.⁴³ Liegen Kindergeld und (anteilige) Unterhaltszahlungen dagegen zusammen über dem Mindestunterhalt, besteht kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, da zunächst das Kindergeld in vollem Umfang zur Deckung der unterhaltsrechtlichen Bedarfe zu verwenden ist (siehe Beispielrechnung).⁴⁴

43) Die Berücksichtigung des vollen Kindergeldes gilt seit 2008, Erstes Gesetz zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I 2007 S. 3194). Siehe dazu auch das folgende Kapitel Umsetzung in der Praxis.

44) Diese Abweichung vom Unterhaltsrecht führt bei unvollständigen Unterhaltszahlungen durch den anderen Elternteil zu einer teils unterschiedlichen Behandlung des Kindergeldes. Während das Kindergeld bei Unterhaltszahlungen bis zur Höhe des maximalen Unterhaltsvorschussbetrags zusammen mit diesem stets vollständig verwendet werden muss, um zumindest die Höhe des Mindestunterhalts zu erreichen, steht dem Haushalt des betreuenden Elternteils bei darüber hinaus gehenden Unterhaltszahlungen ein wachsender Anteil des Kindergeldes zusätzlich zur Verfügung. Diese ungleiche Wirkung wäre bei ebenfalls hälftiger Anrechnung des Kindergeldes nicht der Fall, da der Unterhaltsanspruch ohnehin durch die Höhe des unterhaltsrechtlichen Zahlbetrags begrenzt ist.

45) Mindestbedarf laut Düsseldorfer Tabelle, bei Volljährigen wird zudem das gesamte Kindergeld vom Unterhaltsanspruch abgezogen (§ 1612b, BGB), siehe Teil 3 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht.

46) Zu den Wechselwirkungen von Unterhaltsvorschuss und SGB II-Leistungen siehe im Folgenden, zur Bedarfsgemeinschaft darüber hinaus auch Teil 1 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Sozialrecht.

Beispielrechnung für einen unterhaltspflichtigen, erwerbstätigen Vater mit einem volljährigen Kind aus erster Partnerschaft, das sich noch in Schulausbildung befindet (privilegierter Volljähriger) und einem Kind aus aktueller Ehe (10 Jahre). Aufgrund eingeschränkter Leistungsfähigkeit des Vaters kann der Mindestunterhalt für beide Kinder nicht vollständig geleistet werden.

bereinigtes Nettoeinkommen:	1.450 Euro
Selbstbehalt:	1.080 Euro
<u>frei verfügbares Einkommen:</u>	<u>370 Euro</u>

Unterhaltspflicht

Mindestunterhalt für Volljährige ⁴⁵ :	527 Euro
abzüglich Kindergeld:	- 194 Euro
<u>Zahlbetrag:</u>	<u>333 Euro</u>

Mindestunterhalt zweite

Altersgruppe:	399 Euro
abzüglich hälftiges Kindergeld:	-97 Euro
<u>Zahlbetrag:</u>	<u>302 Euro</u>

<u>Summe der Zahlbeträge:</u>	<u>635 Euro</u>
-------------------------------	-----------------

Deckungsquote:

370 Euro / 635 Euro * 100	58,27 %
---------------------------	---------

Unterhalt kann in diesem Fall nur anteilig in Höhe von 58,27 % des eigentlichen Zahlbetrages an die Kinder geleistet werden. Die Auszahlungsbeträge liegen damit bei rund 194,04 Euro und 175,98 Euro. In beiden Fällen wird der vorgesehene Mindestunterhalt auch unter Hinzurechnung des vollen Kindergeldes nicht erreicht (388 Euro statt 527 Euro, 369,98 Euro statt 399 Euro). Da Unterhaltsvorschuss nur für minderjährige Kinder gewährt wird, hat zumindest das jüngere Kind Anspruch auf Unterhaltsvorschuss in Höhe der Differenz von 29,02 Euro. Für das ältere Kind müssten zur Bedarfsdeckung dagegen eventuell ergänzende Sozialleistungen beantragt werden.⁴⁶

Berücksichtigung und Anrechnung von Einkommen

Ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht, hängt neben den bereits genannten Bedingungen auch vom zu berücksichtigenden Einkommen ab. Berücksichtigt werden nur Einkommen des Kindes, da es, wie beim Unterhalt, selbst Träger des Anspruchs auf Unterhaltsvorschuss ist. Seit der Reform von 2017 ist das Einkommen des betreuenden Elternteils für den Unterhaltsvorschuss von über 12-jährigen Kindern mittelbar von Bedeutung, weil der Bezug von SGB II-Leistungen die Bezugsberechtigung einschränkt.

Einkommen des Kindes

Für alle Kinder, die sich noch in einer allgemeinen Schulbildung befinden, sind nur wenige Einkommen zu berücksichtigen.⁴⁷ Anspruchsmindernd wirken sich ausschließlich Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils oder Waisenbezüge aus, die das Kind nach

dem Tod dieses Elternteils (oder nach dem Ableben des Stiefelternteils⁴⁸) erhält (§2 Abs. 3 UhVorschG). Alle Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils sowie die Waisenrente werden in voller Höhe auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet. An das Kind wird entsprechend nur die Differenz aus dem Betrag dieser Einkünfte und dem Höchstbetrag des Unterhaltsvorschusses in der jeweiligen Altersgruppe gezahlt (siehe Beispielrechnung). Der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss entfällt folglich vollständig, sobald die Unterhaltszahlungen oder Waisenbezüge den Höchstbetrag des Unterhaltsvorschusses erreichen. Andere Einkommen oder auch Vermögenserträge des Kindes, z. B. Kapitalerträge oder Mieteinnahmen, bleiben entgegen der unterhaltsrechtlichen Regelungen (§ 1602 BGB) vollständig unberücksichtigt.⁴⁹ Dies gilt auch, wenn

47) Diese eingeschränkte Einkommensanrechnung gilt bis zur Beendigung der allgemeinen Schulausbildung.

48) Da nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nach einer Heirat des betreuenden Elternteils der Stiefelternteil als unterhaltspflichtig gilt, entsteht bei dessen Tod erneut ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, so dass bei dessen Festsetzung die entsprechenden Waisenbezüge zu berücksichtigen sind.

49) Vgl. dagegen die unterhaltsrechtliche Regelung (§ 1602 BGB).

Beispielrechnung	Kind 1 (in Ausbildung, 17 J.)	Kind 2 (schulpflichtig, 15 J.)
Mindestunterhalt 3. Altersgruppe:	467,00 Euro	467,00 Euro
abzüglich Erstkindergeld:	- 194,00 Euro	- 194,00 Euro
maximaler Unterhaltsvorschuss:	273,00 Euro	273,00 Euro
Einnahmen (brutto):	570,00 Euro (Ausbildungsvergütung)	100,00 Euro (Teilunterhalt)
tatsächlicher Auszahlungsbetrag:	482,77 Euro	100,00 Euro
abzüglich 1/12 Arbeitnehmer-Pauschbetrag:	- 83,33 Euro	-
abzüglich Ausbildungspauschale:	- 100,00 Euro	-
zu berücksichtigendes Einkommen:	299,44 Euro	100,00 Euro
anrechenbar ½ Einkommen:	149,72 Euro	
Anspruch auf Unterhaltsvorschuss: (aufgerundet nach §9 Abs. 3 UhVorschG)	123 Euro	173 Euro

Im vorliegenden Fall hätte das erste Kind trotz Ausbildungsvergütung Anspruch auf 123 Euro Unterhaltsvorschuss. Bei dem schulpflichtigen Kind besteht aufgrund teilweise geleisteten Unterhalts ein ebenfalls reduzierter Anspruch auf Unterhaltsvorschuss in Höhe von 173 Euro.

aufgrund eines hohen Einkommens bzw. Vermögens des Kindes keine unterhaltsrechtliche Bedürftigkeit vorliegt und das Kind aus diesem Grund keinen Unterhalt beanspruchen kann.⁵⁰ Dadurch besteht auch in den (allerdings sehr seltenen) Fällen, in denen das Kind über eigenes bedarfsdeckendes Einkommen jenseits von Unterhalt und Waisenrente verfügt, ein ungeminderter Anspruch auf Unterhaltsvorschuss.

Für minderjährige Kinder, die die allgemeine Schulbildung beendet haben, sind dagegen weitere Einkünfte bei der Bemessung des Unterhaltsvorschlusses zu berücksichtigen. Dies betrifft in erster Linie Einkünfte aus einer „zumutbaren Arbeit“ (§ 2 Abs. 4 UhVorschG), wie etwa eine Ausbildungsvergütung. Anders als bei Kindern in Schulausbildung werden zusätzlich auch Vermögenserträge auf die Leistung angerechnet. In Anlehnung an die unterhaltsrechtliche Rechtsprechung erfolgt die Anrechnung dieser Einkünfte jedoch nur zur Hälfte, die andere Hälfte der Einnahmen bleibt gegenüber dem Unterhaltsvorschuss unberücksichtigt (§2 Abs. 4 UhVorschG).⁵¹

Zusätzlich werden Freibeträge für die Erwerbseinkünfte eingeräumt.⁵² Völlig anrechnungsfrei bleiben dagegen Einnahmen aus sogenannter „unzumutbarer Arbeit“, wie etwa Nebentätigkeiten während der Schulbildung. Maßgeblich für die jeweilige Anrechnung aller Einkommen sind die im laufenden Monat tatsächlich in Geld erzielten Einnahmen.⁵³

Einkommen des betreuenden Elternteils

Grundsätzlich wird der Unterhaltsvorschuss unabhängig vom Einkommen und Vermögen des betreuenden Elternteils gewährt.⁵⁴ Dessen Einkommen wirkt sich daher selbst dann nicht leistungsmindernd aus, wenn dieser nach unterhaltsrechtlichen Maßstäben aufgrund der Höhe seines Einkommens und eingeschränkter Leistungsfähigkeit des anderen Elternteils ebenfalls zum Barunterhalt beitragen⁵⁵ oder diesen ohnehin vollständig aufbringen müsste.⁵⁶ Mit der Neufassung des Unterhaltsvorschussgesetzes zum 01. Juli 2017 gelten für Kinder ab zwölf Jahren zusätzliche Voraussetzungen, die für diese Altersgruppe den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss unter Umständen an ein Mindesteinkommen des betreuenden Eltern-

teils knüpfen. Sofern der Haushalt, in dem das Kind lebt, auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen ist, muss der betreuende Elternteil mindestens über ein eigenes Einkommen von 600 Euro verfügen, damit ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht (§ 1 Abs. 1a UhVorschG).⁵⁷

Der Einkommensbegriff folgt § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II, d. h. es werden alle Einnahmen in Geld berücksichtigt, sowohl Erwerbseinkommen als auch Transferleistungen wie Arbeitslosengeld I, Erwerbsminderungsrenten, Unfallrenten sowie Elterngeld.⁵⁸ Erreicht das entsprechende Einkommen des betreuenden Elternteils nicht die Mindestgrenze von 600 Euro, besteht kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, es sei denn, mit der Zahlung der Leistung kann zumindest die Hilfebedürftigkeit des betreffenden Kindes nach SGB II vermieden werden.⁵⁹ Gelingt dies nicht, muss der unterhaltsrechtliche Bedarf des Kindes vollständig durch SGB II-Leistungen gedeckt werden.

50) Schürmann (2017), S. 1381.

51) Dies folgt der Rechtsprechung zum Unterhaltsrecht, nach der Einkünfte des Kindes stets hälftig auf die Unterhaltsleistung des barunterhaltspflichtigen bzw. betreuenden Elternteil anzurechnen sind, als Ausdruck der Gleichwertigkeit beider Unterhaltsarten. Interessanterweise folgt das Unterhaltsvorschussgesetz dieser Regel beim Kindergeld jedoch nicht. Siehe BGH Urteil vom 21. Januar 2009 - XII ZR 54/06 -, FamRZ 2009, 762; Urteil vom 4. November 1987 - IVb ZR 75/86 -, FamRZ 1988, 159.

52) Ein monatlicher Anteil des Arbeitnehmer-Pauschbetrags und bei Ausbildungsvergütungen zusätzlich ein Freibetrag für ausbildungsbedingten Aufwand in Höhe von 100 Euro.

53) Eine Einbeziehung fiktiver Einkommen oder geldwerter Vorteile erfolgt nicht. Schürmann (2017), S. 1382.

54) BT-Drs. 8/1952, S. 6.

55) BGH, Urteil vom 19. November 1997 - XII ZR 1/96 -, FamRZ 1998, 286; Urteil vom 04. Mai 2011 - XII ZR 70/09 -, FamRZ 2011, 1041; OLG Koblenz, Beschluss vom 21. September 2016 - 13 UF 358/16 -, NZFam 2017, 573

56) BGH, Urteil vom 10. Juli 2013 - XII ZB 297/12 -, FamRZ 2013, 1558 (etwa dreifaches Einkommen); OLG Koblenz, Beschluss vom 02. August 2017 - 13 UF 172/17 -, FamRZ 2018, 347; Palandt/Brudermüller BGB 77. Aufl. 2018 § 1606 Rn. 16

57) Grundlage für die Feststellung des Einkommens ist der jeweils aktuelle, jährlich ausgestellte Bescheid über den sozialrechtlichen Bedarf der Familie. Dafür ist es unerheblich, ob der Bescheid vorläufig ist oder ob ein Widerspruch eingelegt wurde. Nachträgliche Änderungen des Bescheids haben keine Auswirkungen auf die Entscheidung über den Unterhaltsvorschuss. Eine Anpassung erfolgt erst mit der nächsten jährlichen Anspruchsüberprüfung.

58) Dazu zählt, der Praxis des Sozialrechts folgend, vermutlich auch das Kindergeld, soweit es nicht zur Bedarfsdeckung des Kindes notwendig ist. Vgl. Schürmann, S. 1381 und Teil 1 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Sozialrecht.

59) Dies ist nach Einschätzung des Gesetzgebers jedoch ohne weitere Einkünfte des Kindes kaum möglich, s. BT-Drs. 18/11135, S. 160. Grundsätzlich erinnert die definierte Einkommensgrenze in ihrer Ausgestaltung deutlich an die Mindestgrenze beim Kinderzuschlag, der ebenfalls auf die Vermeidung des SGB II-Bezugs zielt. Eine solche Verbindung wird in der Begründung des Gesetzes allerdings nicht explizit gezogen.



Einkommen des barunterhaltspflichtigen Elternteils

Für den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss ist das Einkommen des barunterhaltspflichtigen Elternteils zunächst ohne Bedeutung. Es spielt nur insoweit eine Rolle, als von diesem generell das Bestehen eines Unterhaltsanspruchs abhängt und sich bei günstigen Einkommensverhältnissen ein noch über den Mindestbeträgen liegender Unterhaltsbedarf des Kindes nach der Düsseldorfer Tabelle ergeben kann. So kann bei einem geringen Einkommen des barunterhaltspflichtigen Elternteils der Unterhaltsanspruch aufgrund fehlender Leistungsfähigkeit vollständig entfallen oder bei einer eingeschränkten Leistungsfähigkeit unterhalb der üblichen Zahlbeträge liegen. Erreicht die Unterhaltspflicht nicht den Höchstbetrag des Unterhaltsvorschusses, kann sich daraus ein um die Unterhaltszahlung entsprechend reduzierter Anspruch auf die Leistung ergeben.⁶⁰ In solchen Mangelfällen ergibt sich die jeweilige Höhe der Vorschussleistung aus der Differenz zwischen geleistetem Unterhalt, dem vollen Kindergeld und dem je nach Alter zugrunde zu legenden Mindestunterhalt (siehe Beispielrechnung S. 8).

Das Einkommen des Barunterhaltspflichtigen ist darüber hinaus für die Rückforderung der für den Unterhaltsvorschuss verwendeten öffentlichen Mittel relevant. Mit der Leistung des Unterhaltsvorschusses geht ein bestehender Unterhaltsanspruch in dieser Höhe unmittelbar auf die öffentliche Hand über. Leistungsträger ist das betreffende Bundesland. Parallel zur Zahlung der Vorschussleistung wird daher versucht, den barunterhaltspflichtigen Elternteil für den gezahlten Unterhaltsvorschuss in Regress zu nehmen. Dies ist allerdings nur möglich, wenn dieser

im fraglichen Zeitraum ganz oder zumindest teilweise leistungsfähig war bzw. ist. Dafür wiederum ist die Ermittlung des aktuellen tatsächlichen Einkommens des Barunterhaltspflichtigen eine zwingende Voraussetzung, die die Jugendämter vor Ort jedoch häufig vor nicht unerhebliche Herausforderungen stellt. Ein erfolgreicher Rückgriff gelingt bundesweit nur in jedem fünften Fall, so dass beim Unterhaltsvorschuss mittlerweile eine Akzentverschiebung von der theoretischen Vorschuss- zu einer realen Ausfallleistung stattgefunden hat.⁶¹ Das Unterhaltsvorschussgesetz selbst spricht allerdings nicht vom barunterhaltspflichtigen Elternteil, sondern stellt dem betreuenden Elternteil lediglich den Begriff des „anderen Elternteils“ gegenüber. In der Praxis ist dieser Elternteil zwar häufig, aber eben nicht immer mit dem barunterhaltspflichtigen Elternteil identisch. Daher wird auch in den (eher seltenen, aber zunehmenden) Fällen Unterhaltsvorschuss gewährt, in denen der betreuende Elternteil selbst zum Barunterhalt verpflichtet ist,⁶² auch wenn ihn diese Pflicht aufgrund großer Einkommensunterschiede allein trifft⁶³ und er diese voll erfüllen kann.⁶⁴

60) Vgl. Teil 3 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht, S. 12

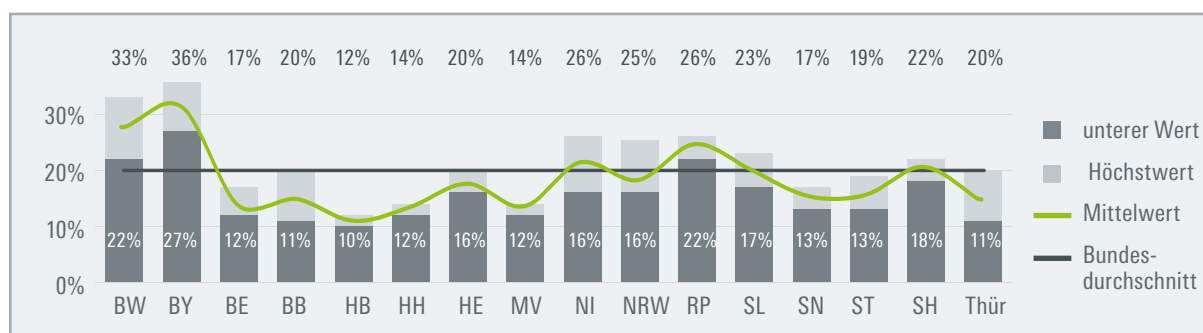
61) Schürmann (2017), S. 1381.

62) Schürmann (2017), S. 1381.

63) Das Einkommen des betreuenden Elternteils muss dafür mindestens zwei- bis dreimal so hoch sein wie das des anderen Elternteils.

64) BGH, Urteil vom 10. Juli 2013 – XII ZB 297/12 –, FamRZ 2013, 1558
 Da das Einkommen des betreuenden Elternteils grundsätzlich nicht berücksichtigt wird und die Voraussetzung, dass Unterhaltszahlungen des „anderen“ Elternteils ausbleiben, erfüllt ist, besteht auch in dieser Konstellation Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Eine wesentliche Ursache für die eher unbestimmte Begriffswahl des „anderen Elternteils“ war sicher die gesellschaftliche Realität bei Einführung des Gesetzes im Jahr 1979. Es galt die Mutter gegenüber dem „anderen Elternteil“, dem barunterhaltspflichtigen Vater, zu unterstützen und sie zu entlasten. Durch Veränderungen in den der Erwerbs- und Familienrollen von Eltern sowie durch die Rechtsprechung der zurückliegenden Jahrzehnte trägt diese einfache Gegenüberstellung heute jedoch nicht mehr in jedem Fall.

Abb.4: Rückholquoten in den einzelnen Bundesländer 2005 – 2014



Exkurs: Rückgriff

Wird Unterhaltsvorschuss gewährt, geht der Unterhaltsanspruch des Kindes in Höhe der erfolgten Zahlung auf die öffentliche Hand über. Die Unterhaltsvorschussstellen, in der Regel die Jugendämter vor Ort, greifen anschließend auf diesen Unterhaltsanspruch zurück und fordern den gezahlten Betrag wiederum vom anderen Elternteil ein.

Wesentlich für die Rückgriffmöglichkeit ist die Feststellung der Einkommensverhältnisse des anderen Elternteils, da nur bei entsprechender Leistungsfähigkeit eine Rückforderung der Zahlungen erfolgen kann. Die Informationen dazu stammen teilweise aus den Mitwirkungspflichten des betreuenden Elternteils, vor allem aber aus der Einholung von Auskünften seitens des anderen Elternteils sowie von dessen Arbeitgeber, von Versicherungsunternehmen und dem Finanzamt (§ 6 UhVorschG).

Seit dem 01. Juli 2013 besteht zudem die Möglichkeit einer Kontenabfrage bei Kreditinstituten zur Offenlegung der Einkommensverhältnisse des barunterhaltspflichtigen Elternteils (§ 6 Abs. 6 UhVorschG). In der Regel wird seit der Reform von 2017 davon ausgegangen, dass beim Bezug von SGB II-Leistungen keine entsprechende Leistungsfähigkeit vorliegt (§ 7a UhVorschG). Darüber hinaus ist für jede Zahlung die Möglichkeit der Rückforderung zu prüfen. Für zurückliegende Zahlungen kann der unterhaltspflichtige Elternteil nur in Anspruch genommen werden, wenn er über die Zahlung von Unterhaltsvorschuss und die mögliche Rückforderung informiert wurde (§ 7 UhVorschG).

Die Forderungen werden dabei nicht aufsummiert, sondern richten sich nach der jeweils im entsprechenden Zahlungszeitraum vorliegenden Leistungsfähigkeit. Die zur Beurteilung des Rückgriffserfolgs herangezogene „Rückholquote“ beschreibt die in einem Jahr erzielten Einnahmen aus erfolgreichen Rückgriffen gegenüber den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss (siehe Abb. 4, UVG-Statistiken des BMFSFJ, BT-Drs. 18/5888, S. 6.). Diese Einnahmen werden im selben Verhältnis wie die Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss zwischen Bund und Ländern aufgeteilt (§ 8 UhVorschG, 2018: 40 Prozent erhält der Bund, 60 Prozent die Länder). Die für die Rückholung zuständigen Kommunen werden dagegen je nach Bundesland unterschiedlich an den erzielten Einnahmen beteiligt.

Die sehr unterschiedlichen Rückholquoten in den Bundesländern hängen mutmaßlich mit den Unterschieden in der Sozialstruktur und der Wirtschaftskraft (und daraus folgend mit der allgemeinen Einkommensverteilung in Deutschland) zusammen; Kritik wird jedoch auch geübt an der ungenügenden Beteiligung der Kommunen an Rückholungserfolgen sowie an der unterschiedlichen Spezifikation und Ausstattung der Jugendämter. Beim gleichzeitigen Bezug von Unterhaltsvorschuss und SGB II kommt es zu einem doppelten Rückgriff: beide Leistungsträger (Jugendamt und Jobcenter) verfolgen den durch die Leistungsgewährung übergegangenen Unterhaltsanspruch jeweils selbständig (§ 7 UhVorschG, § 33 SGB II). Dabei erschweren die unterschiedlich ausgestalteten Regressvorschriften und die zu beachtende Vorrangigkeit des Rückgriffs nach dem Unterhaltsvorschussgesetz die Rechtsverfolgung zusätzlich.

Genaue Untersuchungen zu den Ursachen ausbleibender Unterhaltszahlung und der schwankenden Rückholquoten liegen jedoch nicht vor. Generell wird davon ausgegangen, dass selbst bei optimaler Ausschöpfung die Rückholquote im Bundesdurchschnitt vermutlich nicht über 33 Prozent hinausreichen wird (Protokoll des Familienausschusses 17/85; M. Wersig, Alleinerziehende besser unterstützen, September 2016).



Unterhaltsvorschuss und Leistungen nach SGB II

Der Unterhaltsvorschuss gilt als vorrangige Leistung, die zunächst in Anspruch genommen werden muss, bevor die Sicherung des Lebensunterhalts durch Leistungen des sozialrechtlichen Mindestbedarfs (SGB II, SGB XII) erfolgen kann. Aufgrund dieses Vorrangs muss zunächst Unterhaltsvorschuss beantragt werden (§ 12a SGB II). Stellt der Berechtigte keinen Antrag, ist das Jobcenter befugt, diesen Antrag selbst zu stellen (§ 5 Abs. 3 S. 1 SGB II). Wird durch den Unterhaltsvorschuss keine ausreichende Existenzsicherung erreicht, besteht ein Anspruch auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II.⁶⁵ Unterhaltsvorschussleistungen werden, wie private Unterhaltszahlungen, nach dem SGB II als Einkommen des Kindes gewertet und dementsprechend bei den Leistungen der Mindestsicherung bedarfsmindernd angerechnet (§ 11 Abs. 1 S. 1 SGB II).

Eine Ausnahme vom Grundsatz des Vorrangs besteht jedoch für die seit 2018 neu bezugsberechtigten Kinder ab Vollendung des 12. Lebensjahres. In dieser Altersgruppe wird der Unterhaltsvorschuss, wie oben

geschildert, erst dann gewährt, wenn das Kind nicht auf (zusätzliche) Leistungen nach dem SGB II angewiesen ist (§ 1 Abs. 1a UhVorschG). Dies ist dann der Fall, wenn der gesamte Haushalt, in dem das Kind lebt, keine Leistungen nach dem SGB II bezieht, eine sozialrechtliche Hilfebedürftigkeit des Kindes durch eigenes Einkommen, wie z. B. Unterhaltsvorschuss, vermieden werden kann oder wenn das Einkommen des betreuenden Elternteils die vorgesehene Mindesthöhe von 600 Euro erreicht, mit der „grundsätzlich das Potential für eine zumindest perspektivisch

65) An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass der Mindestunterhalt, der den minimalen existentiellen Bedarf des Kindes decken soll, häufig unter dem sozialrechtlichen Mindestbedarf liegt. Ursächlich dafür ist die Berücksichtigung individueller Bedarfe und Kosten im Sozialrecht, entgegen den typisierten Durchschnittswerten beim Mindestunterhalt. Durch diese Diskrepanz liegt trotz Erreichen des Mindestunterhalts durch Unterhaltsvorschuss und Kindergeld oft weiterhin eine Hilfebedürftigkeit nach SGB II vor, da beide Existenzminima nicht zwingend deckungsgleich sind. Die vollständige Bedarfsdeckung nach dem Sozialrecht ist daher meist nicht allein mit Unterhaltsvorschuss und Kindergeld möglich, sondern nur mit Unterhaltsleistungen oberhalb des Mindestunterhalts oder mit weiteren Einnahmen.

66) Im Beispiel Regelbedarfe plus individuelle Kosten der Unterkunft nach Pro-Kopf-Methode, zusätzlich können Mehrbedarfe sowie seitens der Kinder eventuelle Leistungen für Bildung und Teilhabe hinzukommen.

Beispielrechnung	Elternteil	1. Kind (17 J.)	2. Kind (15 J.)	Summe
festgestellter sozialrechtlicher Bedarf ⁶⁶	636 Euro	536 Euro	536 Euro	1.708 Euro
Erwerbseinkommen brutto	400 Euro	570 Euro	-	975 Euro
Kindergeld		194 Euro	194 Euro	388 Euro
abzgl. Sozialabgaben/ Freibeträge	-160 Euro	-280 Euro	-	-442 Euro
anrechenbares Einkommen	240 Euro	484 Euro	194 Euro	921 Euro
Leistungsanspruch	396 Euro	52 Euro	342 Euro	787 Euro
Unterhaltsvorschuss		123 Euro	-	123 Euro

Der nicht durch eigenes Einkommen gedeckte Bedarf des 17-jährigen Kindes beträgt 52 Euro. Diese Lücke könnte mit dem im vorangegangenen Beispiel unter gleichen Voraussetzungen ermittelten Unterhaltsvorschuss von 123 Euro gedeckt werden, so dass Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermieden wird. Es besteht daher ein tatsächlicher Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Beim zweiten Kind liegt der ungedeckte Bedarf jedoch deutlich über der oben ermittelten Unterhaltsvorschussleistung von 173 Euro. Es ist daher keine Bedingung für den Erhalt von Unterhaltsvorschuss erfüllt und auch das Einkommen der Mutter erreicht das relevante Mindesteinkommen nicht: das Kind bleibt weiter auf SGB II-Leistungen angewiesen. Für das zweite Kind besteht daher kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss.

selbständige Bedarfsdeckung⁶⁷ zu erwarten ist. Aus diesem Grund wird bei Kindern im SGB II-Bezug ab dem Alter von 12 Jahren zusätzlich überprüft, ob mit Hilfe des Unterhaltsvorschlusses eine vollständige Bedarfsdeckung erreicht wird.

Soweit das Gesetz den gleichzeitigen Bezug von SGB II-Leistungen und Unterhaltsvorschuss ermöglicht, ändern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse im Haushalt des betreuenden Elternteils durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss nicht. Durch das im Sozialrecht verankerte Prinzip der Bedarfsgemeinschaft wird das Gesamteinkommen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zur Deckung des Gesamtbedarfs herangezogen. Erst wenn das von allen Mitgliedern einzusetzende Einkommen und Vermögen dafür nicht ausreicht, werden für die ungedeckten Bedarfe Leistungen nach SGB II gewährt. Auch der Unterhaltsvorschuss wird dabei zur vorrangigen Bedarfsdeckung des Kindes herangezogen. Der Unterhaltsvorschuss ersetzt damit als vorgelagerte Sozialleistung lediglich die Leistungen nach SGB II, die andernfalls zur Bedarfsdeckung des Kindes nötig wären.⁶⁸

Die additive Einkommensanrechnung innerhalb der Bedarfsgemeinschaft bindet jedoch auch Personen in die Hilfebedürftigkeit ein, die ihren Unterhalt grundsätzlich aus eigenem Einkommen und Vermögen decken könnten. Für Kinder gilt laut Gesetz eine Ausnahme von diesem Grundsatz: Sofern sie ihren Unterhalt durch eigene Einkünfte selbständig sichern können, zum Beispiel durch Unterhaltsvorschuss bzw. Unterhalt und Kindergeld, sind sie kein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft (§7 Abs. 3 Satz 4). In diesen Fällen müssen daher ihre Einkünfte bei der Ermittlung der Leistungsansprüche für den Rest der Bedarfsgemeinschaft unberücksichtigt bleiben. In der Praxis findet dennoch regelmäßig eine Verrechnung zu Lasten des Kindes statt. Dies gilt nicht für originäres Einkommen des Kindes wie Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss, wohl aber für das Kindergeld. Während der Unterhaltsvorschuss bei Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft also den Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II reduziert, bleibt das Kindergeld, sofern es die Bedarfsdeckung des Kindes übersteigt, als zusätzliches Einkommen ebenfalls nicht unangetastet. Stattdessen wird es in Höhe des zur Bedarfsdeckung des Kindes nicht benötigten Anteils dem Einkommen

des Kindergeldberechtigten zugerechnet und dementsprechend zur Deckung der übrigen Bedarfe der Bedarfsgemeinschaft herangezogen. Damit scheidet das Kind zwar formal aus der Bedarfsgemeinschaft aus, ihm stehen aber trotz eines bedarfsdeckenden Einkommens in der Regel nicht mehr Mittel zur Verfügung als im direkten Leistungsbezug. Da das seinen Bedarf übersteigende Kindergeld die Leistungen für die übrige Bedarfsgemeinschaft entsprechend vermindert, wirkt sich der Unterhaltsvorschuss nur dann günstig auf das Haushaltseinkommen aus, wenn dessen Mitglieder⁶⁹ durch eigenes Einkommen nicht (mehr) hilfebedürftig im Sinne des SGB II sind. Soweit Hilfebedürftigkeit besteht, ändert der Unterhaltsvorschuss, ebenso wie reguläre Unterhaltszahlungen, die wirtschaftliche Gesamtsituation nicht.⁷⁰

Die geltende Praxis der Kindergeldanrechnung hat zudem zur Folge, dass das Kind bei parallelem SGB II-Bezug nicht in jedem Fall tatsächlich den ihm zustehenden Unterhalt erhält. Denn dieser ergibt sich gerade erst durch die Hinzurechnung des Kindergeldes, beim Unterhaltsvorschuss sogar ausdrücklich des vollen Kindergeldes. Stattdessen werden eigentlich dem Kind zustehende Unterhaltsleistungen zweckentfremdet und zur Deckung der Bedarfe von weiteren Personen der Bedarfsgemeinschaft verwendet.⁷¹

Zusammenwirken des Unterhaltsvorschlusses mit anderen Sozialleistungen

Der Unterhaltsvorschuss soll den Lebensunterhalt des Kindes decken, schließt jedoch einen Anspruch des Kindes auf weitere Sozialleistungen nicht von vornherein aus. Neben Leistungen des SGB II (Sozialgeld, Arbeitslosengel II) und der Sozialhilfe nach SGB

67) BT-Drs. 18/11135, S. 160

68) Zur Kritik an diesem Zusammenwirken der Leistungen siehe Sonderbericht des Bundesrechnungshofs nach § 99 BHO vom 17. Juli 2012.

69) Entsprechend den Zugangsvoraussetzungen des Unterhaltsvorschlusses betrifft dies ausschließlich Ein-Eltern-Familien oder nichteheliche Lebensgemeinschaften.

70) Dies gilt gleichermaßen beim parallelen Bezug von SGB II und regulären Unterhaltszahlungen.

71) Das Problem besteht genauso auch bei regulären Unterhaltszahlungen. Hier zählt zwar nur das hälftige Kindergeld zum Unterhalt, aber auch dieses wird durch die gängige sozialrechtliche Anrechnungspraxis dem Kind teilweise vorenthalten. Zur Problematik siehe auch Teil 1 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Sozialrecht.



XII, kommen vor allem Kinderzuschlag oder Wohngeld als ergänzende Leistungen in Betracht. Da es sich beim Unterhaltsvorschuss wie beschrieben um eine vorrangige Sozialleistung handelt, wird er allerdings auf diese Leistungen angerechnet (§ 6a Abs. 3 BKGG; §14 Abs. 2 Punkt 21 WoGG).⁷²

Diese Anrechnung entspricht der Berücksichtigung von Unterhaltszahlungen, die ebenfalls als Einkommen anzurechnen sind und deren Ausbleiben durch den Unterhaltsvorschuss ersetzt wird. Erhebliche Probleme entstehen jedoch aus dem Zusammenwirken der einzelnen Leistungen. So haben Alleinerziehende, die Unterhaltsvorschuss beziehen, sehr häufig gar kei-

nen Anspruch auf den Kinderzuschlag. Die Leistung, die zusammen mit Kindergeld und Wohngeld den Bezug von SGB II-Leistungen für Familien mit geringem Erwerbseinkommen verhindern soll, beträgt aktuell

- 72) Ein Aufeinandertreffen von Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld ergibt sich vor allem für Alleinerziehende, die zwar hilfebedürftig sind, aber einen Bezug von Leistungen nach SGB II vermeiden wollen und können sowie für Familien, die bereits vor der Trennung oder Scheidung Kinderzuschlag und/ oder Wohngeld bezogen haben und nun Unterhaltsvorschuss beantragen müssen. Siehe zu den folgenden Ausführungen auch den zweiten Themenbereich Kinderzuschlag in diesem Teil der Schriftenreihe.
- 73) Ein Anspruch auf die BuT-Leistungen besteht jedoch ebenfalls nicht bei Bezug regulärer Unterhaltszahlungen, wenn nicht zugleich ein Anspruch auf Kinderzuschlag und/oder Wohngeld besteht und keine ergänzenden Leistungen nach SGB II bezogen werden.

Beispielrechnung

Alleinerziehende erwerbstätige Mutter mit drei Beschäftigungsverhältnissen und zwei Kindern im Alter von 16 und 12 Jahren (die Angaben stammen aus einem realen Fall, Werte angepasst für 2018).

	ohne Unterhaltsvorschuss	mit Unterhaltsvorschuss
Verfügbares Einkommen		
Arbeitsstelle 1	1.015,00 Euro	1015,00 Euro
Arbeitsstelle 2	89,44 Euro	89,44 Euro
Arbeitsstelle 3	126,00 Euro	126,00 Euro
Kindergeld (2x)	388,00 Euro	388,00 Euro
Wohngeld	255,00 Euro	-
Kinderzuschlag (2x)	340,00 Euro	-
BuT für Teilhabe (2x)	20,00 Euro	-
BuT Schulbedarf (je Monat, 2x)	16,67 Euro	-
BuT Lernförderung	90,00 Euro	-
Unterhaltsvorschuss 1. Kind		273,00 Euro
Unterhaltsvorschuss 2. Kind		273,00 Euro
Summe	2340,11 Euro	2.164,44 Euro

Die Familie erhält nach der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses auf Kinder ab 12 Jahren ein deutlich niedrigeres Einkommen als vorher. Ursache dafür ist der damit einhergehende Wegfall des Kinderzuschlags, wodurch gleichzeitig auch keine Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets mehr gewährt werden. Dies beinhaltet neben dem Wegfall der aufgeführten monatlichen Leistungen auch das Entfallen von Einmalzahlungen für Klassenfahrten und Schulausflüge, die dann zusätzlich aus dem gesunkenen Einkommen zu bestreiten sind.⁷³

maximal 170 Euro monatlich, der Unterhaltsvorschuss liegt jedoch bereits ab der zweiten Altersgruppe mit 205 Euro und 273 Euro für die neu hinzugekommenen Kinder ab 12 Jahren deutlich über diesem Höchstbetrag. Im Zuge der vollständigen Anrechnung der Vorschussleistung entfällt damit der Anspruch auf Kinderzuschlag in der Regel mit Vollendung des 6. Lebensjahres des Kindes völlig. Lediglich in der ersten Altersgruppe fällt der Unterhaltsvorschuss mit 151 Euro niedriger aus als der Kinderzuschlag, doch auch das führt höchstens zu einem Kinderzuschlag in Höhe von 19 Euro.⁷⁴ Dies bedeutet, dass eine Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II durch den Kinderzuschlag für Alleinerziehende bei gleichzeitigem Bezug von Unterhaltsvorschuss nur schwer möglich ist. Stattdessen fällt der betreuende Elternteil mit dem Kind in den SGB II-Bezug bzw. muss dort verbleiben.

Beim Wohngeld wird der Unterhaltsvorschuss ebenfalls angerechnet, wenn auch, entsprechend der Wohngeldformel, nicht in voller Höhe sondern mit einer Transferentzugsrate zwischen 30 und 60 Prozent (§19 WoGG).⁷⁵ Werden Kinderzuschlag und Wohngeld parallel bezogen, was aufgrund der Konstruktion des Kinderzuschlags häufig der Fall ist, kommt es dadurch zu einer doppelten Anrechnung des Unterhaltsvorschusses: die Leistung wird nur einmal gewährt, aber bis zum 1,6fachen von diesen ergänzenden Leistungen abgezogen. Daraus ergibt sich eine erhebliche Schlechterstellung im Vergleich zu einem Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld ohne Unterhaltsvorschuss.⁷⁶ Mit dem Wegfall von Kinderzuschlag und Wohngeld, entfällt zusätzlich der Anspruch auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nach § 28 SGB II (§ 6b BKGG).⁷⁷

Diese Effekte häufen sich bei Alleinerziehenden seit der letzten Reform des Unterhaltsvorschusses vom 1. Juli 2017. Bis dahin wurden Kinderzuschlag und Wohngeld vor allem von den Elternteilen bezogen, die keinen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss für ihr Kind mehr hatten, weil die Höchstbezugsdauer oder die Altersgrenze überschritten war. Mit der Neuregelung ist auch für diese Kinder der Bezug von Unterhaltsvorschuss möglich – und aufgrund des Vorrangs der Leistung auch zwingend. Das daraus folgende Zusammentreffen von Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Wohngeld und der damit teilweise einhergehende Wegfall der BuT-Leistungen kann spürbare Nachteile für das Haushaltseinkommen in Ein-Eltern-Familien bewirken.

Trotz dieser Nachteile ist ein Verzicht auf den Unterhaltsvorschuss keine Option. Die Leistung muss aufgrund der Vorrangigkeit zwingend beantragt werden, bevor andere Sozialleistungen bewilligt werden. Dies gilt sowohl für die Leistungen der sozialen Mindestsicherung nach SGB II als auch beim Kinderzuschlag (§ 12a SGB II, §6a Abs. 3 Satz 2 BKGG). Der sozialrechtliche Vorrang gilt auch dann, wenn sich die finanzielle Situation des betreuenden Elternteils durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss nachweislich verschlechtert, durch die Ausweitung des Anspruchs auf Unterhaltsvorschuss häufen sich diese Fälle.

74) *Zu den Nachteilen, die dennoch durch den Unterhaltsvorschuss auch für Alleinerziehende mit kleinen Kindern im niedrigen Einkommensbereich entstehen, siehe Stöwhase, S. 201ff.*

75) *Der Unterhaltsvorschuss wird vollständig zum Haushaltseinkommen gezählt, das jedoch mit festgelegten Faktoren gewichtet wird, so dass eine je nach Einkommen und der Zahl der Haushaltsmitglieder unterschiedliche Anrechnung erfolgt.*

76) *Stöwhase, S. 201ff.*

77) *Berechtigt für diese Leistungen ist nur, wer entweder Wohngeld, Kinderzuschlag, SGB II oder SGB XII bezieht.*



Schnittstellenprobleme und Kritik

Strittige Punkte bei der Ausgestaltung des Unterhaltsvorschlusses

- Die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss erscheint als rechtssystematisch zweifelhaft. Im Unterhaltsrecht wird, dem Steuerrecht folgend, nur das hälftige Kindergeld auf die Unterhaltsleistung angerechnet. Kritikern zufolge ist schwer nachvollziehbar, warum beim Unterhaltsvorschuss, der sich ansonsten durchgängig am Unterhaltsrecht orientiert, in diesem Punkt von der unterhaltsrechtlichen Regelung abgewichen wird.⁷⁸
- Die Sonderregelungen für Kinder ab 12 Jahren stellen eine Einschränkung des Unterhaltsanspruchs dar, die ausschließlich für Kinder einer speziellen Altersgruppe gilt und damit zu einer Ungleichbehandlung führt. Zudem entsteht durch die Kopplung des Anspruchs auf Unterhaltsvorschuss an ein Mindesteinkommen des betreuenden Elternteils ein Bruch zum Unterhaltsrecht, das den reinen Betreuungsunterhalt als gleichwertig zum Barunterhalt betrachtet und daher kein Einkommen des betreuenden Elternteils einfordert.
- Der Wegfall des Unterhaltsvorschlusses bei (Wieder-)Heirat des betreuenden Elternteils, auch wenn es sich bei dem Ehepartner nicht um den anderen Elternteil des Kindes handelt, wird als Widerspruch zum Unterhaltsrecht gesehen, da damit zivilrechtliche Unterhaltspflichten auf den (nicht verwandten) Stiefelternteil übergehen.⁷⁹ Der Gesetzgeber begründet dies damit, dass der wiederverheiratete Elternteil sich insgesamt nicht mehr in einer so prekären Lage befindet, wie ein alleinerziehender Elternteil.⁸⁰ Andererseits bleibt bei einem unverheirateten Zusammenleben des betreuenden Elternteils in einer Partnerschaft der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss uneingeschränkt erhalten⁸¹, so dass die gesetzliche Regelung Ehen derzeit schlechter stellt.⁸²

- Fehlende Kenntnisse oder Schwierigkeiten des Antragsverfahrens gerade in Fällen, in denen der andere Elternteil anteilig Unterhalt zahlt, stehen der Inanspruchnahme der Leistung häufig entgegen. Zum einen verzichtet der betreuende Elternteil auch bei nur geringen geleisteten Beträgen nicht selten von sich aus auf die Beantragung des Vorschlusses, zum anderen steigt bei unregelmäßigen Unterhaltszahlungen der bürokratische Aufwand enorm an, weil für jeden Monat ein Änderungs- und ein Neubewilligungsbescheid erstellt werden muss.⁸³
- Ähnlich wie beim (Mindest-)Unterhalt stellt sich auch beim Unterhaltsvorschuss die Frage, wie zukünftig mit veränderten Betreuungsarrangements und einer zunehmend unscharfen Trennung von Betreuungs- und Barunterhalt umzugehen ist.⁸⁴ Grundsätzlich gilt für den Unterhaltsvorschuss die Voraussetzung, dass das Kind in häuslicher Gemeinschaft mit nur einem Elternteil lebt. Beteiligt sich der andere Elternteil in wesentlichem Umfang an der Erziehung und Betreuung, kommt es zur Prüfung des Einzelfalls. Nur wenn kein eindeutiger Lebensmittelpunkt des Kindes festzustellen ist (Wechselmodell), entfällt der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. In der Debatte um die vielfältiger werdenden Betreuungsarrangements von Eltern nach Trennung und Scheidung und deren Auswirkungen auf den Unterhaltsvorschuss wird gelegentlich auch Kritik am Begriff des „alleinerziehenden Elternteils“ geäußert, der als zu unge-

78) Lenze/Funcke, S. 23

79) Deutscher Verein, S. 8. Diese Einstandspflicht wird vom Bundessozialgericht jedoch als rechtskonform angesehen, vgl. Urteil vom 13. November 2008 – B14 AS 2/08 R-, FamRZ 2009, 1057.

80) BTDRs. 8/1952, S. 6f.

81) Schürmann (2017), S. 1383.

82) Vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, - 2 BvR 1057/91 – FamRZ 1999, 285 (Haushaltsfreibetrag) und Beschluss vom 10. Juli 1984 – 1 BvL 44/80 – FamRZ 1984, 1208 (Arbeitslosenhilfe); der Beschluss vom 03. März 2004, 1 BvL 13/00 NJW-RR 2004, 1154 befasst sich nicht sachlich mit dieser Frage.

83) Lenze/Funcke, S. 24

84) Schürmann (2017), S. 1383

nau empfunden wird, auch wenn dieser Begriff im Gesetz selbst nicht auftaucht.⁸⁵

- Gleichzeitig wird angesichts dieser grundsätzlichen Kritik befürchtet, dass die nach wie vor große Zahl an Fällen, in denen vor allem die Mütter den weit überwiegenden Teil der Betreuung des Kindes übernehmen,⁸⁶ aus dem Blick gerät und Leistungen zu deren Entlastung, wie etwa der Unterhaltsvorschuss, abgebaut werden oder ganz entfallen.⁸⁷ Parallel wird auf die in der Diskussion wenig behandelten Mehrkosten verwiesen, die durch eine gemeinsam getragene Betreuung beider Elternteile entstehen, und die bisher vor allem im Sozialrecht zu wenig berücksichtigt werden.⁸⁸
- Kritisch gesehen werden auch die insgesamt eher geringen und zudem regional sehr unterschiedlichen Rückgriffquoten auf den unterhaltspflichtigen Elternteil. Als Gründe für den geringen Erfolg werden die regional stark schwankende Wirtschaftskraft, die unzureichende Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen aus dem Rückgriff sowie der hohe Arbeitsaufwand im Verhältnis zu den geringen Beträgen und eine mangelnde Spezifikation in den Verwaltungen vermutet.⁸⁹ Insgesamt wird gefordert, die Gründe für das Ausbleiben des Unterhalts und von erfolglosen Regressforderungen stärker zu erforschen⁹⁰

Strittige Punkte bei der Anrechnung auf weitere Sozialleistungen

- Die unterschiedlichen Maßnahmen zur Bedarfsdeckung (SGB II, Wohngeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschuss) und vor allem ihre Anrechnungsmodalitäten und Wechselwirkungen sind für die Betroffenen selbst, und in vielen Fällen auch für die zuständigen Behörden, schwer zu durchschauen und nachzuvollziehen. Während die einzelnen Leistungen jeweils die wirtschaftliche Situation von Eltern bzw. Elternteilen verbessern sollen, bleibt beim Zusammentreffen der Leistungen eine spürbare finanzielle Entlastung meist aus.⁹¹
- Grundsätzlich bleiben viele Alleinerziehende vom Kinderzuschlag ausgeschlossen, wenn sie gleichzeitig Unterhaltsvorschuss beziehen. Mit der

Ausweitung des Unterhaltsvorschusses ist ein Bezug des Kinderzuschlags durch Alleinerziehende noch einmal deutlich schwieriger geworden. Damit jedoch können sie von dem Ziel der Leistung, Familien mit eigenem, aber geringem Erwerbseinkommen aus dem SGB II-Bezug zu lösen, nur sehr selten profitieren.

- Kritisiert wird, dass der Unterhaltsvorschuss teilweise zu einer realen Schlechterstellung des Haushalts, in dem das Kind lebt, gegenüber der Situation ohne diese Leistung führt.⁹² Dies gilt insbesondere für die doppelte Anrechnung des Unterhaltsvorschusses beim Kinderzuschlag und beim Wohngeld. Wenn beide Leistungen parallel bezogen werden, was aufgrund der Konzeption des Kinderzuschlags häufiger der Fall ist, beträgt die Transferentzugsrate beim Unterhaltsvorschuss über hundert Prozent. Um das selbe ökonomische Niveau wie ohne die Vorschussleistung zu erreichen, muss der betreuende Elternteil daher deutlich mehr Einkommen erzielen.⁹³
- Vor dem Hintergrund, dass beim Unterhaltsvorschuss der unterhaltsrechtliche Bedarf des Kindes erst mit Hinzurechnung des Kindergeldes vollständig gedeckt wird, gilt die praktizierte Anrechnung des Kindergeldes im Sozialrecht als problematisch.⁹⁴ Während der Unterhaltsvorschuss nach SGB II vollständig als Einkommen des Kindes gilt, wird das Kindergeld, das den Bedarf des Kindes übersteigt, automatisch dem kindergeldberechtigten Elternteil

85) OVG NRW, Urteil vom 15. Dezember 2015 – 12 A 1053/14 –, FamRZ 2016, 1016; VG Göttingen, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 2 A 601/13 –, JAmt 2014, 109 (Aufenthalt von 14 Tagen und 9 Nächten im Monat); OVG Saarbrücken, Beschluss vom 6. Januar 2011 – 3 D 137/10 –, FamRZ 2011, 1011; OVG Lüneburg, Beschluss vom 8. September 2009 – 4 PA 51/09 –, FamRZ 2010, 331 (getrennte Wohnbereiche). In mehreren verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen wird inzwischen in Anlehnung an § 5 Abs. 4 S. 2 WoGG bereits bei einer Betreuungszeit des anderen Elternteils von mehr als 1/3 eine Grenze gezogen, ab der nicht mehr von einem „Alleinerziehen“ auszugehen sei, vgl. VG Berlin, Urteil vom 21. Februar 2017 – 21 K 251.16 –, FamRZ 2017, 1364 (LS); Urteil vom 27. September 2016 – 21 K 111.16 –, JAmt 2016, 627 = FamRZ 2017, 407 (LS); BayVG, Beschluss vom 7. Februar 2006 – 12 ZB 04.2403 –, juris.

86) Walper, Vortragsfolie Nr. 62ff.

87) Wersig, S. 16; VAMV, S. 6.

88) Lenze/Funcke, S. 23; VAMV, S. 6.

89) Wersig, S. 18, 25ff, Lenze/Funcke, S. 26

90) Wersig, S. 18, Lenze/Funcke, S. 26

91) Lenze/Funcke, S. 12, Schürmann, S. 1383.

92) Stöwhase, S. 206

93) Lenze/Funcke, S. 35.

zugewiesen. Damit fließt es in Höhe dieses übersteigenden Anteils in die Bedarfsdeckung der gesamten Bedarfsgemeinschaft ein – und steht nicht mehr dem Kind zur Verfügung. In der Folge ergibt sich daraus faktisch eine Zweckentfremdung des unterhaltsrechtlichen Mindestbedarfs des Kindes. Durch diese Zuweisung des Kindergeldes wird das Kind außerdem trotz eigener Bedarfsdeckung faktisch weiterhin als Mitglied der Bedarfsgemeinschaft behandelt, zugleich reduzieren sich dadurch die insgesamt für die Bedarfsgemeinschaft verfügbaren Mittel.⁹⁵

- Durch das Aufgehen des Unterhaltsvorschuss in SGB II-Leistungen, wie es unter bestimmten Bedingungen für Kinder ab 12 Jahren zur Verwaltungsvereinfachung vorgesehen ist, droht ausbleibender Unterhalt als Ursache für die Hilfebedürftigkeit von Alleinerziehenden weitgehend aus dem gesellschaftlichen und politischen Diskurs aus-

geblendet zu werden. Gleichzeitig wird befürchtet, dass der Unterhaltsvorschuss dadurch an sozialer Bedeutung verliert und die Leistung damit in Zukunft möglicherweise insgesamt angezweifelt wird.⁹⁶

Die hier genannten strittigen Punkte zählen zu den häufig genannten in der fachlichen Debatte über die Unterhaltsvorschussleistung. Sie spiegeln jedoch nicht zwingend die Meinung der Familienorganisationen der AGF wider. Ihre Auflistung soll in erster Linie dazu beitragen, die häufig vorgebrachte Kritik zu kennen. Gegenargumente bleiben unabhängig von ihrer Berechtigung daher an dieser Stelle unberücksichtigt.

94) Ott/Schürmann/Werding, S. 148ff., S. 150 und S. 155.

95) Das Gleiche gilt grundsätzlich auch bei Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils, bei dem zumindest das hälftige Kindergeld vollständig beim Kind verbleiben muss.

96) Wersig, S. 16.

Der Kinderzuschlag

Hintergrund und Ziele

Die Einführung des Kinderzuschlags steht in direktem Zusammenhang mit der Einführung des SGB II und des ALG II. Die neue Leistung war Teil des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt⁹⁷ (bekannt als „Hartz IV“), mit dem die Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit grundlegend reformiert wurden. Mit dem Kinderzuschlag sollte verhindert werden, dass Familien allein aufgrund des Vorhandenseins von Kindern in den Regelungsbereich des neu geschaffenen SGB II fallen und Arbeitslosengeld II (ALG II) beziehen müssen. Zugleich sollte die Leistung die in der neuen Sozialgesetzgebung vorgesehenen Arbeitsanreize unterstützen.⁹⁸ Anlass für die Einführung des Kinderzuschlags war zudem der 2001 erstmals erstellte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, der sich umfänglich mit den Ursachen und Wirkungen der Armut von Familien und Kindern beschäftigte. Basierend auf diesen Erkenntnissen wurde der Kinderzuschlag mit dem erklärten Ziel entwickelt, die Armut von Familien zu verringern. Im Gesetzentwurf heißt es zur neuen Leistung entsprechend: „Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung kommt u. a. zu dem Ergebnis, dass insbesondere Familien von Armut bedroht sein können. Die Bundesregierung hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Armut von Kindern zu vermindern“.⁹⁹

Der Kinderzuschlag trat, gleichzeitig mit dem sogenannten Hartz IV-Gesetz, zum 01. Januar 2005 in Kraft und ist seitdem im Bundeskindergeldgesetz (§ 6a BKGG) verankert. Er soll den Bedarf eines Kindes decken, wenn das Einkommen der Eltern zwar für den eigenen Bedarf genügt, nicht aber für den der im Haushalt lebenden Kinder und den Bezug von Leistungen nach SGB II für diese Familien vermeiden. Vom Herausfallen der Familien aus dem Bezug von SGB II-Leistungen erhoffte sich der Gesetzgeber neben der Armutsvermeidung nicht zuletzt eine spürbare Entlastung der Jobcenter.¹⁰⁰

Durch die enge systematische Verbindung zum SGB II bildet dies den wesentlichen Bezugsrahmen für die

Ausgestaltung und die Bemessung des Kinderzuschlags. Der Kinderzuschlag soll „zusammen mit dem Kindergeld und dem auf das Kind entfallenden Wohngeldanteil den durchschnittlichen Bedarf von Kindern an Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld“ decken.¹⁰¹

Seit seiner Einführung 2005 wurde der Kinderzuschlag mehrmals reformiert. Ursache für die wiederholte Überarbeitung war vor allem die im Vergleich zu den politischen Erwartungen geringe Reichweite der Leistung. So profitierten zunächst deutlich weniger Kinder und Familien vom Kinderzuschlag als geplant, die Ablehnungsquoten lagen in der Anfangszeit bei knapp neunzig Prozent – insbesondere deshalb, weil die Mindesteinkommensgrenze häufig nicht erreicht wurde.¹⁰² Während die Leistung ursprünglich auf minderjährige Kinder begrenzt war, wurde der Kinderzuschlag bereits ab Juli 2006 auf Kinder bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ausgeweitet.¹⁰³

Im Jahr 2008 traten weitere umfangreiche Reformen in Kraft, unter anderem wurde die zeitliche Befristung der Leistung aufgehoben und die Mindesteinkommensgrenze deutlich abgesenkt,¹⁰⁴ um den Zugang zur Leistung zu vereinfachen. Allerdings erreicht der Kinderzuschlag noch immer weniger Kinder und Familien als ursprünglich beabsichtigt.¹⁰⁵

97) Art. 46 des Gesetzes vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954.

98) BT-Drs. 15/1516, S. 45.

99) BT-Drs. 15/1516, S. 1

100) BT-Drs. 15/1516, S. 48

101) BT-Drs. 15/1516, S. 3. Mit der Reform von 2008 wurde der Bezug auf den konkreten Bedarf des Kindes gelockert, stattdessen formulierte der Gesetzgeber allgemeiner, dass der Kinderzuschlag zusammen mit dem Kindergeld und dem Wohngeld „den Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft“ (BT-Drs. 16/8867, S. 1) bzw. den „Bedarf der gesamten Familie“ (Merkblatt Kinderzuschlag, S. 7) decken soll.

102) Becker (2008), S. 5f.

103) Gesetz vom 24. März 2006, BGBl. I, 558

104) Gesetz vom 24. September 2009, BGBl. I, 1854, vgl. BT-Drs. 16/8867.

105) Mit der Reform von 2008 sollten zu den anfänglich geplanten 150.000 Kindern noch einmal 120.000 Kinder zusätzlich hinzukommen. Im Jahr 2016 erhielten nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) jedoch nur ca. 168.000 Kinder den Kinderzuschlag. Für das Jahr 2014 gibt die Bundesregierung dagegen Zahlen von insgesamt 260.000 erreichten Kindern an. Es wird davon ausgegangen, dass in beiden Fällen Unschärfen in der Erhebung vorliegen und der Anteil der erreichten Kinder daher von der BA tendenziell unterschätzt, von der Bundesregierung jedoch überschätzt wird (vgl. Becker/Hauser (2012), S. 14). Siehe auch BT-Drs. 18/9449 und BMFSFJ (2017).

Definition des Kinderzuschlags

Bezugssystem für den Kinderzuschlag ist das SGB II, so dass die Ausgestaltung der Leistung eng mit dessen sozialrechtlichen Regelungen verflochten ist. Auch das mit dem SGB II eingeführte Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft findet beim Kinderzuschlag entsprechend Anwendung.¹⁰⁶ Der Kinderzuschlag selbst ist jedoch eine dem SGB II vorgelagerte Leistung, da der Bezug entsprechender Leistungen gerade vermieden werden soll (§ 6a Abs. 1 Nr. 4 BKGG). Aufgrund dieser Zielsetzung besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag, wenn Leistungen nach SGB II (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld) bezogen werden oder ein Anspruch auf diese Leistungen besteht. Grundsätzlich verschlossen bleibt der Kinderzuschlag auch Personen, die Leistungen nach dem SGB XII (Sozialhilfe) erhalten. Die Befristung der Bezugsdauer auf maximal 36 Monate entfiel zum 01. Januar 2008.¹⁰⁷ Sie war zur Unterstützung des Arbeitsanreizes und zur Begrenzung von „Mitnahmeeffekten“ gedacht, wurde auf Betreiben des damaligen Haushaltsausschusses jedoch noch vor Erreichen der erstmaligen Fristgrenze abgeschafft, um Familien im Niedriglohnbereich länger mit der Leistung unterstützen zu können.¹⁰⁸

Zugangsvoraussetzungen

Der Bezug des Kinderzuschlags ist an die Bezugsberechtigung beim Kindergeld gekoppelt. Anspruchsberechtigt ist daher nicht das jeweilige Kind, sondern die für das Kindergeld bezugsberechtigte Person. Als einerseits mit dem Kindergeld verbundene, andererseits in seinen Bezugsvoraussetzungen vom System des SGB II abhängige Leistung soll der Kinderzuschlag zur Deckung des existenziellen Bedarfs eines Kindes beitragen, wenn die Eltern¹⁰⁹ zwar Einkommen erzielen, dieses aber zur Deckung der Bedarfe der gesamten Familie nicht ausreicht.¹¹⁰ Ein eigenständiges Einkommen der Eltern ist daher Voraussetzung für die Bewilligung der Leistung, weshalb – bisher einzigartig für eine soziale Leistung – ein Mindesteinkommen erforderlich ist, um den Kinderzuschlag beziehen zu können. Die Leistung kann jedoch nur dann in Anspruch

genommen werden, wenn das erzielte Einkommen wiederum nicht ausreicht, um den Unterhaltsbedarf des Kindes (bzw. der Kinder) zu decken (§ 6a BKGG). Der Bezug des Kinderzuschlags ist daher nur in einem engen Einkommenskorridor möglich, da er sowohl ein (nahezu) existenzsicherndes Einkommen der mit dem Kind in Bedarfsgemeinschaft lebenden Erwachsenen, als auch eine bestehende Bedürftigkeit hinsichtlich der existenziellen Bedarfe des Kindes voraussetzt.

- Anspruch auf Kinderzuschlag besteht für ledige Kinder bis zu einem Alter von 25 Jahren, die in einem gemeinsamen Haushalt mit den Eltern oder anderen kindergeldbezugsberechtigten Personen leben und für die Anspruch auf Kindergeld oder eine vergleichbare Leistung besteht (§ 6a Abs 1 Nr. 1 BKGG).

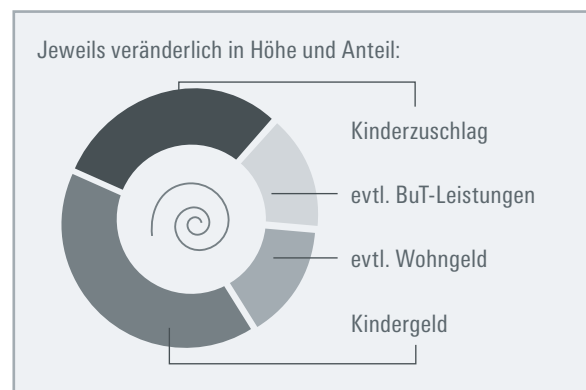


Abb. 1: Bestandteile der zur Existenzsicherung verfügbaren Leistungen bei Kinderzuschlag

¹⁰⁶ Dies gilt zum einen für die Zielsetzung, mit dem Kinderzuschlag den „Gesamtbedarf der Bedarfsgemeinschaft“ zu decken, aber besonders für die Anspruchsprüfung (Ermittlung der Höhe der Leistung, Vermeidung von Hilfebedürftigkeit). Siehe dazu auch das Kapitel Umsetzung in der Praxis.

¹⁰⁷ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ und zur Entfristung des Kinderzuschlags vom 18. Dezember 2007 vom 18. Dezember 2007, BGBl. I, 3022

¹⁰⁸ BT-Drs. 16/6816, S. 5f. Die Entfristung setzte damit an dem Tag ein, an dem die 3-Jahres-Frist erstmals abgelaufen wäre.

¹⁰⁹ Neben dem Einkommen der Eltern bzw. eines Elternteils kann, durch den Rückgriff auf das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft im SGB II, auch das Einkommen weiterer in der Bedarfsgemeinschaft lebender Personen den Anspruch beschränken oder ausschließen, vgl. zur Berücksichtigung des Einkommens § 9 Abs. 2 SGB II.

¹¹⁰ Vgl. Merkblatt Kinderzuschlag, S. 7. Es hat über die Zeit eine Verschiebung in der Formulierung gegeben, ursprünglich stand ausschließlich der nicht gedeckte Bedarf des Kindes im Fokus, s. BT-Drs. 15/1516.

- Voraussetzung für die Bewilligung des Kinderzuschlags ist die Erfüllung der gesetzlichen Mindesteinkommensgrenze. Diese beträgt pauschal 900 Euro für Paare bzw. 600 Euro für Alleinerziehende (jeweils ohne Kindergeld und Wohngeld, § 6a Abs 1 Nr. 2 BKGG).¹¹¹
- Zusätzlich gilt eine individuelle Höchsteinkommensgrenze, bei deren Überschreiten ebenfalls kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Diese Einkommensgrenze folgt aus dem sozialrechtlich definierten Mindestbedarf (Regel- und Mehrbedarfe nach SGB II), zu dem die jeweils den Eltern zuzurechnenden Wohnkosten¹¹² und der Höchstbetrag des Kinderzuschlags für jedes Kind addiert werden.¹¹³ Innerhalb dieser Einkommensgrenzen wird der Kinderzuschlag nur bewilligt, wenn dadurch der Bezug von Leistungen nach dem SGB II (Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld) vermieden werden kann.¹¹⁴ Zusammen mit dem Kindergeld und einem eventuellen Wohngeldanteil des Kindes soll der Kinderzuschlag dazu beitragen, außerhalb des SGB II den existenziellen Bedarf der gesamten Familie zu decken. Ein paralleler Bezug von Kinderzuschlag und Leistungen nach SGB II ist daher ausgeschlossen.
- Mehrbedarfe werden daher nicht gleichzeitig mit dem Kinderzuschlag gewährt. Besteht ein Anspruch auf Mehrbedarfe nach § 21 oder § 23 SGB II, etwa bei Alleinerziehenden, bei Behinderungen oder bei vorliegender Schwangerschaft¹¹⁵ kann auf diese Leistungen verzichtet werden, wenn dadurch Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermieden und stattdessen Kinderzuschlag bezogen werden kann. Allerdings wird dabei im Grunde eine unzureichende Bedarfsdeckung in Kauf genommen.¹¹⁶
- Lediglich Einmalbedarfe nach § 24 Abs. 3 SGB II, beispielsweise für die Erstausrüstung von Wohnung, Bekleidung, bei Schwangerschaft oder Geburt, können zusätzlich zu Kinderzuschlag und Wohngeld gewährt werden.¹¹⁷
- Der notwendige Lebensunterhalt für Kinder umfasst laut Bundesverfassungsgericht auch Leistungen für Bedarfe an Bildung und sozialer Teilhabe.¹¹⁸ Die erst nachträglich in das Gesetz eingefügten Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes nach § 28 SGB II können auch bei Bewilligung des Kinderzuschlags in Anspruch genommen werden.¹¹⁹

Der Kinderzuschlag wird trotz Vorliegen dieser Bedingungen nicht gewährt, wenn „zumutbare Bemühungen“ unterlassen wurden, um auf anderen Wegen Einkommen des Kindes zu generieren. Dieser Passus im Gesetz (§ 6a Abs. 3 Satz 3 BKGG) betrifft vor allem Alleinerziehende, die vorrangig Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss geltend machen müssen.¹²⁰ Daher handelt es sich bei dem Kinderzuschlag auch um eine vom Kindeseinkommen abhängige Leistung.

Höhe des Kinderzuschlags

Durch die beabsichtigte Vermeidung einer Hilfebedürftigkeit nach SGB II besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Höhe des Kinderzuschlags und der Höhe des sozialrechtlichen Existenzminimums für Kinder nach eben diesem Gesetzbuch. Die Höhe des Kinderzuschlags orientiert sich dabei an dem Grundsatz, dass die Leistung zusammen mit dem

- 111) Diese pauschale Mindesteinkommensgrenze gilt seit dem 1. Oktober 2008 (siehe BT-Drs. 16/8867). Zuvor galt ebenfalls eine individuelle Grenze. Siehe dazu auch das Kapitel Umsetzung in der Praxis.
- 112) Bei der Ermittlung der relevanten Wohngeldanteile für Kinder und Eltern wird auf das im Steuerrecht übliche Mehrbedarfsmodell zurückgegriffen, obwohl im Sozialrecht, auf das sich der Kinderzuschlag durchgehend bezieht, üblicherweise die Pro-Kopf-Methode (gleichmäßige Aufteilung der Wohnkosten auf alle Haushaltsmitglieder) angewendet wird. Zu den unterschiedlichen Methoden der Wohnkostenaufteilung und der Kritik an deren teils unsystematischer Verwendung vgl. auch Teile 1 und 2 der Schriftenreihe sowie Ott/Schürmann/Werding S. 273ff.
- 113) Zur genauen Berechnung der Höchsteinkommensgrenze siehe das folgende Kapitel Umsetzung in der Praxis.
- 114) Anders als häufig dargestellt, entfällt dadurch jedoch nicht die Hilfebedürftigkeit. Auch die Kinder, die Kinderzuschlag erhalten sind hilfebedürftig, zwar nicht nach SGB II, aber nach § 6a BKGG, vgl. Becker/Hauser (2008), S. 8; Familienkasse, S. 7.
- 115) Ein Mehrbedarf für werdende Mütter wird erst nach der 12. Schwangerschaftswoche anerkannt.
- 116) Siehe dazu das folgende Kapitel Umsetzung in der Praxis.
- 117) Durchführungsanweisung Kinderzuschlag (DA-KiZ), S. 13.
- 118) BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 -, BVerfGE 125, 175. Vergleiche auch § 27 SGB XII: „Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft; dies gilt in besonderem Maße für Kinder und Jugendliche. Für Schülerinnen und Schüler umfasst der notwendige Lebensunterhalt auch die erforderlichen Hilfen für den Schulbesuch.“
- 119) Diese Regelung widerspricht jedoch dem Ziel des Gesetzes, Familien durch den Kinderzuschlag von der Sozialhilfe unabhängig zu machen, da es sich bei den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes um Leistungen des SGB II und daher um eben solche Sozialhilfeleistungen handelt.
- 120) Vgl. BT-Drs. 16/4670, S. 5. Da diese Zahlungen wiederum als Einkommen des Kindes auf den Kinderzuschlag angerechnet werden, wird die Leistung Alleinerziehenden eher selten bewilligt, obwohl diese überdurchschnittlich von Armut betroffen und häufig auf SGB II-Leistungen angewiesen sind. Vgl. Lenz (2014), S. 71.

	Alter/Stufe Regelbedarf ¹²¹	Kindergeld ¹²² + Kinderzuschlag (Höchstbetrag)		Summe	Regelbedarf + Wohnkosten ¹²³		Summe
2005	≥14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	276 Euro	80 Euro	356 Euro
	<14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	207 Euro	80 Euro	287 Euro
2006	≥14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	276 Euro	80 Euro	356 Euro
	<14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	207 Euro	80 Euro	287 Euro
2007	≥14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	278 Euro	80 Euro	358 Euro
	<14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	208 Euro	80 Euro	288 Euro
2008	≥14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	281 Euro	81 Euro	362 Euro
	<14 Jahre	154 Euro	140 Euro	294 Euro	211 Euro	81 Euro	292 Euro
2009	≥14 Jahre	164 Euro	140 Euro	304 Euro	287 Euro	81 Euro	368 Euro
	<14 Jahre	164 Euro	140 Euro	304 Euro	215 Euro	81 Euro	296 Euro
2010	≥14 Jahre	184 Euro	140 Euro	324 Euro	287 Euro	87 Euro	374 Euro
	<14 Jahre	184 Euro	140 Euro	324 Euro	215 Euro	87 Euro	302 Euro
2011	Stufe 4	184 Euro	140 Euro	324 Euro	287 Euro	87 Euro	374 Euro
	Stufe 5	184 Euro	140 Euro	324 Euro	251 Euro	87 Euro	338 Euro
	Stufe 6	184 Euro	140 Euro	324 Euro	215 Euro	87 Euro	302 Euro
2012	Stufe 4	184 Euro	140 Euro	324 Euro	287 Euro	88 Euro	375 Euro
	Stufe 5	184 Euro	140 Euro	324 Euro	251 Euro	88 Euro	339 Euro
	Stufe 6	184 Euro	140 Euro	324 Euro	219 Euro	88 Euro	307 Euro
2013	Stufe 4	184 Euro	140 Euro	324 Euro	289 Euro	88 Euro	377 Euro
	Stufe 5	184 Euro	140 Euro	324 Euro	255 Euro	88 Euro	343 Euro
	Stufe 6	184 Euro	140 Euro	324 Euro	224 Euro	88 Euro	312 Euro
2014	Stufe 4	184 Euro	140 Euro	324 Euro	296 Euro	93 Euro	389 Euro
	Stufe 5	184 Euro	140 Euro	324 Euro	261 Euro	93 Euro	354 Euro
	Stufe 6	184 Euro	140 Euro	324 Euro	229 Euro	93 Euro	322 Euro
2015	Stufe 4	188 Euro	140 Euro	328 Euro	302 Euro	93 Euro	395 Euro
	Stufe 5	188 Euro	140 Euro	328 Euro	267 Euro	93 Euro	360 Euro
	Stufe 6	188 Euro	140 Euro	328 Euro	234 Euro	93 Euro	327 Euro
2016	Stufe 4	190 Euro	160 Euro	350 Euro	306 Euro	96 Euro	402 Euro
	Stufe 5	190 Euro	160 Euro	350 Euro	270 Euro	96 Euro	366 Euro
	Stufe 6	190 Euro	160 Euro	350 Euro	237 Euro	96 Euro	333 Euro
2017	Stufe 4	192 Euro	170 Euro	362 Euro	311 Euro	96 Euro	407 Euro
	Stufe 5	192 Euro	170 Euro	362 Euro	291 Euro	96 Euro	387 Euro
	Stufe 6	192 Euro	170 Euro	362 Euro	236 Euro	96 Euro	332 Euro
2018	Stufe 4	194 Euro	170 Euro	364 Euro	316 Euro	99 Euro	415 Euro
	Stufe 5	194 Euro	170 Euro	364 Euro	296 Euro	99 Euro	395 Euro
	Stufe 6	194 Euro	170 Euro	364 Euro	240 Euro	99 Euro	339 Euro

Tab. 1: Vergleich der Summe aus Kinderzuschlag und Kindergeld mit dem Regelbedarf der jeweiligen Altersstufe einschließlich anteiliger Kosten der Unterkunft gemäß den jeweiligen Existenzminimumsberichten

121) Bis zum Jahr 2010 galten nur zwei Bedarfsstufen für Kinder von 14 bis 18 Jahren (≥14 Jahre) und für Kinder unter 14 Jahre (<14 Jahre). Ab 2011 wurden, dem Urteil des BVerfG vom 09. Februar 2010 folgend, drei Altersstufen für Kinder eingeführt: Stufe 4 für die 14-18 Jährigen, Stufe 5 für die 6-13 Jährigen und Stufe 6 für die unter 6 Jährigen.

122) Aufgelistet ist hier jeweils nur das Kindergeld für erste und zweite Kinder.

123) Durchschnittlicher Bedarf für Kosten der Unterkunft (Wohnen und Heizung) nach dem jeweils geltenden Existenzminimumsbericht der Bundesregierung.

Kindergeld und einem etwaigen Wohngeldanteil des Kindes den „durchschnittlichen Bedarf“¹²⁴ eines Kindes an Sozialgeld decken soll. Der existenznotwendige Bedarf wurde bei Einführung des Kinderzuschlags jedoch lediglich aus dem Bedarf eines Erwachsenen abgeleitet („freihändig geschätzt“).¹²⁵ Die Kritik des Bundesverfassungsgerichts am Fehlen einer empirisch fundierten, transparenten Ermittlung des kindlichen Bedarfs führte zur Einführung des Regelbedarfsbemessungsgesetzes,¹²⁶ das jedoch für die Höhe des Kinderzuschlags ohne Folgen blieb. Bis heute wird die Höhe des Kinderzuschlags vor allem politisch festgelegt. Eine erstmalige Anhebung des Kinderzuschlags erfolgte 2016, seit 2017 beträgt der Kinderzuschlag maximal 170 Euro pro Monat. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass der Kinderzuschlag aufgrund seiner Abhängigkeit von der Systematik des SGB II bei steigenden sozialrechtlichen Bedarfen kaum noch eine Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermeiden kann, wenn nicht auch gleichzeitig der Kinderzuschlag angehoben wird (siehe Tab. 1 auf der folgenden Seite).

Die tabellarische Übersicht zeigt, dass das gesetzgeberische Ziel, durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, bei den im Existenzminimumbericht zugrunde gelegten Wohnkosten nur bei Kindern bis zum 6. Lebensjahr und bei älteren Kindern erst im Zusammenhang mit einem ausreichenden

Wohngeld erreicht werden kann. Die tatsächliche Höhe des bewilligten Kinderzuschlags hängt erheblich vom erzielten Einkommen der Eltern und des Kindes ab, wodurch der Zahlbetrag auch deutlich unterhalb des geltenden Maximalbetrages liegen kann.¹²⁷

Ergänzend zur Summe aus Kinderzuschlag, Kindergeld und möglichem Wohngeld können zusätzlich Leistungen für Bildung- und Teilhabe nach § 28 SGB II beantragt werden.¹²⁸ Diese Leistungen werden teils als Pauschalen, teils als Erstattung der tatsächlich anfallenden Kosten gewährt, jedoch ausschließlich für die im Gesetz aufgeführten Teilhabebereiche und -angebote.¹²⁹

124) *BT-Drs. 15/1516, S. 3. Dieses Ziel ist allerdings nicht leicht zu erreichen, da der Mindestbedarf im Sozialrecht grundsätzlich individuell zu ermitteln ist. Ein durchschnittlicher Bedarf findet sich dagegen eher im Existenzminimumbericht, der diesen gezielt aus den Bedarfen der Altersgruppen ermittelt. Werden Wohngeld oder Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht beantragt oder bewilligt, erreicht allein der Kinderzuschlag mit dem Kindergeld meist nicht das sozialrechtliche Existenzminimum, siehe Tabelle 1.*

125) *Siehe dazu auch Teil 1 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Sozialrecht.*

126) *BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1BvL 1/09 –, BVerfGE 125,175.*

127) *Siehe dazu das folgende Kapitel Umsetzung in der Praxis.*

128) *Diese Möglichkeit besteht seit Oktober 2010, basierend auf der Einführung des Bildungs- und Teilhabeleistungen ins Sozialrecht durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Februar 2010 (BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1BvL 1/09 –, BVerfGE 125,175).*

129) *Vgl. dazu ausführlich Teil 1 der Schriftenreihe, Kinderexistenzminimum im Sozialrecht.*

Umsetzung in der Praxis

Die Bewilligung des Kinderzuschlags basiert auf einem aufwändigen Prüfschema. Dabei wird in verschiedenen Rechenschritten zunächst die Einhaltung der geltenden Einkommensgrenzen überprüft, danach die zulässige Höhe des Kinderzuschlags ermittelt und gegebenenfalls Einkommen von Kindern und Eltern mit diesem Betrag verrechnet. Erst der Abgleich mit der (fiktiven) Summe der anderenfalls greifenden SGB II-Leistungen zeigt jedoch endgültig, ob mit dem Kinderzuschlag das Familieneinkommen über den Bedarf nach SGB II angehoben und damit Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermieden werden kann.

Gegenwärtig erreicht der Kinderzuschlag überwiegend Paarfamilien mit mehreren Kindern. Familien, die Kinderzuschlag erhalten, sind überwiegend Paarhaushalte (86 Prozent). Alleinerziehende gehören dagegen seltener zu den Beziehern von Kinderzuschlag (14 Prozent), als es ihrem Anteil an den Familienhaushalten mit minderjährigen Kindern insgesamt entspricht (19 Prozent).¹³¹ Die Familien, die Kinderzuschlag erhalten

¹³¹⁾ Dieser Anteil stammt jedoch noch aus der Zeit vor der Reform des Unterhaltsvorschuss. Mit der Ausweitung dieser Leistung auf tendenziell alle minderjährigen Kinder dürfte durch die Verrechnung des Unterhaltsvorschuss mit dem Kinderzuschlag der Anteil der mit der Leistung erreichten Alleinerziehenden deutlich sinken.

Exkurs: Berechnung des Wohnkostenanteils

Zur Berechnung der anteiligen Wohnkosten für die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft schreibt § 6a Abs. 4 S. 2 BKGG vor, dass „die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in dem Verhältnis aufzuteilen [sind], das sich aus den im jeweils letzten Bericht der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern festgestellten entsprechenden Bedarfen für Alleinstehende, Ehepaare, Lebenspartnerschaften und Kinder ergibt.“ Damit folgt das Gesetz der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Mehrbedarfsmethode und vermeidet konsequent die Ermittlung eines überhöhten Bedarfs der Kinder (s. auch Teil 1 der Schriftenreihe, S. 8).

Für 2018 ergibt sich nach den Daten des 11. Existenzminimumsberichts folgende Berechnung: Alleinstehend: monatliche Warmmiete 336 Euro; Paarhaushalt: monatliche Warmmiete 492 Euro (s. BT-Drs. 18/10220, S.5). Diese Beträge erhöhen sich um die anteilige Warmmiete von 99 Euro/Kind (S. 7). Aus der Summe sind dann die prozentualen Anteile zu bestimmen. Innerhalb der Gruppen erfolgt wiederum eine Aufteilung nach Köpfen.

Beispiel: Elternpaar und zwei Kinder

Warmmiete: 492 Euro + 99 Euro + 99 Euro = 690 Euro

Anteil Eltern: $492 / 690 = 71,30 \%$;

Anteil Kinder: 28,70 % (je Kind 14,35 %)

Anteilige Wohnkosten für bis zu 5 Kinder:

Anzahl Kinder	Alleinstehend			Paarhaushalt		
	Elternteil	Kinder	Anteil/Kind	Eltern	Kinder	Anteil/Kind
1	77,24 %	22,76 %	22,76 %	83,25 %	16,75 %	16,75 %
2	62,92 %	37,08 %	18,54 %	71,30 %	28,70 %	14,35 %
3	53,08 %	46,92 %	15,64 %	62,36 %	37,64 %	12,55 %
4	45,90 %	54,10 %	13,52 %	55,41 %	44,59 %	11,15 %
5	40,43 %	59,57 %	11,91 %	49,85 %	50,15 %	10,03 %

ten, haben fast ausnahmslos mindestens zwei Kinder (90 Prozent). In der Hälfte der Familien leben sogar drei oder mehr Kinder, was deutlich über dem Anteil der Mehrkindfamilien an den Familienhaushalten insgesamt liegt (11 Prozent). Eine Erklärungen dafür dürfte einerseits der mit der Haushaltsgröße steigende Gesamtbedarf sein, andererseits aber auch die Wechselbeziehungen zwischen einem bei wachsender Zahl der Haushaltszugehörigen steigenden Wohngeld sowie dem sich dann degressiv entwickelnden Anstieg der Wohnkosten: Da bei mehreren Kindern die anteiligen Wohnkosten geringer ausfallen, lässt sich dann das angestrebte Ziel einer Vermeidung von Hilfebedürftigkeit leichter erreichen. Gleichzeitig steigt mit der Zahl der Kinder auch das zulässige Höchst Einkommen, so dass sich der Einkommenskorridor, in dem überhaupt ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht, vergrößert. Zusätzlich gehören viele Familien mit kleinen Kindern (58 Prozent) und Familien mit Migrationshintergrund (46 Prozent) überdurchschnittlich häufig zu den Beziehern des Kinderzuschlags.¹³²

Den Kinderzuschlag erhält jeweils nur der Elternteil, der auch das Kindergeld bezieht.¹³³ Die Leistung begünstigt daher immer das Haushaltseinkommen der Bedarfsgemeinschaft, in der die Kinder ihren Lebensmittelpunkt haben.¹³⁴ Der Bewilligungszeitraum beträgt in der Regel sechs Monate, nach Ablauf der Bewilligungsfrist entscheidet die Familienkasse nach erneuter Prüfung aller Voraussetzungen über die Fortsetzung der Leistungsgewährung.¹³⁵ Allerdings wird die Leistung sehr häufig nicht in Anspruch genommen, obwohl die Voraussetzungen für eine Berechtigung vorliegen. Schätzungen zufolge stellen etwa zwei Drittel der möglicherweise Leistungsberechtigten keinen Antrag auf Kinderzuschlag.¹³⁶

Prüfung der Einkommensgrenzen

Zentral für den Kinderzuschlag ist eine Anspruchsbegrenzung sowohl durch eine Höchst- als auch eine Mindesteinkommensgrenze. Hinzu kommt als dritte zu berücksichtigende Einkommensgrenze die sogenannte Bemessungsgrenze, die innerhalb des Korridors aus Mindest- und Höchsteinkommensgrenze liegt und bei

deren Überschreiten eine Anrechnung des elterlichen Einkommens auf den Kinderzuschlag erfolgt.¹³⁷

Bis 2007 galt eine individuelle Mindesteinkommensgrenze, die anhand des fiktiven ALG II-Anspruchs der Eltern ermittelt wurde und den Regelbedarf einschließlich eventueller Mehrbedarfe nach § 21 SGB II, z. B. bei Schwangerschaft, Alleinerziehenden oder bei Behinderung, und der auf die Eltern entfallenden tatsächlichen Wohnkosten umfasste. Damit sollte sichergestellt werden, dass mit dem erzielten Einkommen der Bedarf der Eltern vollständig gedeckt ist.¹³⁸ Mit der Reform des Kinderzuschlags 2008 trat an die Stelle dieser individuellen Berechnung eine pauschalierte Mindesteinkommensgrenze, die zudem deutlich auf 600 Euro (Alleinerziehende) bzw. 900 Euro (Paare) abgesenkt wurde, um die Anspruchsvoraussetzungen für den Kinderzuschlag zu erleichtern.¹³⁹

Die Höchsteinkommensgrenze wird nach wie vor individuell bemessen. Grundlage der Bemessung ist erneut der fiktive Anspruch auf Leistungen nach SGB II, bestehend aus den Regelbedarfen der Eltern, einschließlich eventueller Mehrbedarfe und den tatsächlichen, auf die Eltern entfallenden Wohnkosten.¹⁴⁰ Hinzu addiert wird der maximal mögliche Kinderzuschlag pro Kind. Das Gesamteinkommen der Eltern darf nicht

132) BMFSFJ (2013), *Monitor Familienforschung*, S. 12.

133) *Bei einem Zusammenleben in eheähnlicher Gemeinschaft bleibt auch in Patchworkfamilien jeder Elternteil für sein/e Kind/er kindergeldberechtigt, daher erfolgt auch die Auszahlung des Gesamtkinderzuschlags getrennt an die Elternteile.* Vgl. DA-KiZ, DA 106a 44 [7].

134) *Der Kinderzuschlag kann daher im Trennungsfall von einem barunterhaltspflichtigen Elternteil in der Regel nicht in Anspruch genommen werden, auch wenn die Familie zuvor auf den Bezug dieser Leistung angewiesen war und dies seine Leistungsfähigkeit verbessern würde.*

135) DA-KiZ, DA 111.0.

136) Schäfer, S. 133., Becker/Hauser (2012), S. 61. *Die Daten für die Simulationsrechnungen stammen aus dem Zeitraum bis zum Jahr 2008/2009.*

137) *Siehe dazu im Folgenden den Absatz zur Einkommensanrechnung und Abb. 2.*

138) BT-Drs. 15/1516, S. 83

139) *Allerdings ist dadurch auch eine Lücke bei der Bedarfsdeckung entstanden, da auch bei Einkommen unterhalb der früheren Mindestgrenze der Kinderzuschlag bezogen werden kann, damit aber ist in diesen Fällen der sozialrechtliche Bedarf im Grunde nicht vollständig gedeckt.*

140) *Diese Ermittlung ist identisch zur früheren Bemessung der Mindesteinkommensgrenze. Die für die Ermittlung bzw. Prüfung der Einkommensgrenzen jeweils anzusetzenden Wohnanteile für die Eltern (Alleinerziehende, Paare) ergeben sich entsprechend aus dem jeweils gültigen Existenzminimumbericht unter Anwendung der Mehrbedarfsmethode. Zu den Wohnanteilen für das Jahr 2018 siehe Merkblatt Kinderzuschlag, S. 5 und obigen Exkurs.*

Beispielrechnung Höchsteinkommensgrenze

Zwei unterschiedliche Familienkonstellationen, die Wohnkosten betragen für den Haushalt der Alleinerziehenden 600 Euro, im Fall des Paares 800 Euro. Die Kinder sind jeweils zwischen 0 und 5 Jahre alt.

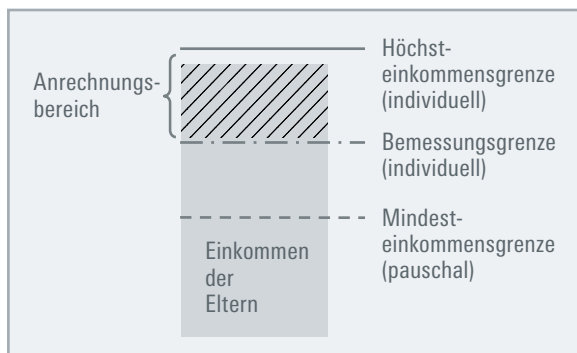
	Familie A Alleinerziehend mit einem Kind	Familie B Paar mit zwei Kindern
Regelbedarfe der Eltern	416,00 Euro	748,00 Euro (2 x 374,00 Euro)
Wohnkosten	600,00 Euro	800,00 Euro
Anteil Wohnkosten (77,24% / 71,30%)	463,44 Euro	570,40 Euro
Mehrbedarf für Kinder unter 6 Jahren (36 %) (= Gesamtbedarf der Eltern)	149,76 Euro	-
maximaler Kinderzuschlag	170,00 Euro	340,00 Euro (2x 170,00 Euro)
Höchsteinkommensgrenze	1.199,20 Euro	1.658,40 Euro

höher liegen als diese Summe aus eigenem Bedarf (identisch mit der früheren Mindesteinkommensgrenze) und dem Maximalbetrag des Kinderzuschlags.¹⁴¹

Für die Mindesteinkommensgrenze wird auf den Einkommensbegriff nach § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II abgestellt. Es zählen entsprechend alle Einnahmen in Geld oder Geldeswert, z. B. Arbeitseinkünfte aus nichtselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit, aber ebenso Entgeltersatzleistungen wie Elterngeld, Arbeitslosengeld I oder Krankengeld, sowie Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung oder Kapitalerträge. Leistungen der Pflegeversicherung sind dagegen wegen ihrer Zweckbindung nicht als Einkommen zu berücksichtigen.¹⁴² Der Einkommensbe-

griff bei der Höchsteinkommensgrenze berücksichtigt zusätzlich bestehendes Vermögen (§ 6a Abs. 1 Satz 3 BKGG), wie Sparguthaben und Wohneigentum, sofern es jenseits der im Sozialrecht geltenden Freibeträge liegt (§ 12 SGB II). Nicht zum Einkommen zählen in beiden Fällen das Kindergeld und das Wohngeld, da beide zusammen mit dem Kinderzuschlag zur Existenzsicherung des Kindes beitragen sollen. Nur wenn das entsprechend zu berücksichtigende Einkommen der Eltern zwischen den beiden genannten Einkommensgrenzen liegt, besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Kinderzuschlag. Doch auch in diesen Fällen kann es vorkommen, dass trotz Einhaltung der beiden Einkommensgrenzen kein Kinderzuschlag gezahlt wird, da für die endgültige Bewilligung die Prüfung weiterer Aspekte notwendig ist, die die Leistung einschränken oder ihr komplett entgegenstehen können.

Abb.2: Einkommensgrenzen beim Kinderzuschlag



141) Mit steigender Kinderzahl verlängert sich entsprechend der Einkommenskorridor, in dem der Kinderzuschlag bezogen werden kann. Dies ist ein wesentlicher Grund für die hohe Anzahl an Mehrkindfamilien im Bezug von Kinderzuschlag.

142) Vgl. Merkblatt Kinderzuschlag, S. 16. Das Elterngeld wird für die Mindesteinkommensgrenze vollständig als Einkommen berücksichtigt, bei der weiteren Anrechnung des Einkommens auf den Kinderzuschlag wird jedoch das Basiselterngeld in Höhe von 300 Euro monatlich (bzw. bei verlängerter Auszahlung von 150 Euro monatlich) vom Einkommen abgezogen, wenn vor Bezug des Elterngeldes eine Erwerbstätigkeit vorlag. Zum Pflegegeld siehe § 11a SGB II und § 37 SGB XI.

Anrechnung von Einkommen auf den Kinderzuschlag

Liegt das Einkommen der Eltern im Korridor zwischen Mindest- und Höchsteinkommengrenze, wird in einem zweiten Schritt ermittelt, wie hoch der Kinderzuschlag tatsächlich ausfallen kann. Dabei wird zunächst eventuelles Einkommen des Kindes und danach das Einkommen der Eltern auf den Kinderzuschlag angerechnet. Als Einkommen des Kindes zählen, wie bei der Höchsteinkommengrenze, alle Einnahmen in Geld, zuzüglich eventueller Vermögenswerte (§ 6a Abs. 3 BKGG). Nicht berücksichtigt werden dabei erneut das Kindergeld sowie das Wohngeld, da diese gemeinsam mit dem Kinderzuschlag zur Bedarfsdeckung des Kindes beitragen sollen. Als Einnahmen des Kindes kommen daher insbesondere Unterhaltszahlungen, Unterhaltsvorschussleistungen und Waisenrenten sowie Stipendien oder das BAföG in Betracht.¹⁴³ Diese Einkommen werden direkt und in der Regel vollständig auf den Kinderzuschlag angerechnet.¹⁴⁴ Das heißt, sobald das Kind über Einkommen mindestens in Höhe des Kindeszuschlags verfügt, besteht in der überwiegenden Zahl der Fälle kein Anspruch auf Kinderzuschlag mehr. Um die Familien besser zu stellen, erfolgt die Anrechnung bei mehreren Kindern jeweils getrennt für jedes Kind und nicht als Gesamtrechnung.

Besteht nach der Einkommensprüfung des Kindes ein Anspruch auf Kinderzuschlag, ist zu prüfen, ob gegebenenfalls die Höhe des Elterneinkommens die Leistung mindert. Denn ab Erreichen einer bestimmten Einkommenshöhe, der sogenannten Bemessungsgrenze, wird das Elterneinkommen auf den Kinderzuschlag angerechnet (§ 6a BKGG). Die Bemessungsgrenze entspricht in der Höhe dem sozialrechtlichen Bedarf der Eltern, bestehend aus den gültigen Regelbedarfen zzgl. eventueller Mehrbedarfe sowie dem Wohnkostenanteil der Eltern.¹⁴⁵ Überschreitet das Einkommen der Eltern die Bemessungsgrenze (und damit den sozialrechtlichen Mindestbedarf), wird das übersteigende Einkommen teilweise auf den Kinderzuschlag angerechnet.¹⁴⁶

Einkommen aus Erwerbsarbeit wird aufgrund des beabsichtigten Arbeitsanreizes weniger stark auf den Kinderzuschlag angerechnet als andere Einkünfte und

143) Durch die Anrechnung von Unterhaltsleistungen besteht gerade für Alleinerziehende vergleichsweise selten ein Anspruch auf Kinderzuschlag.

144) Für volljährige Kinder wird zuvor eine Versicherungspauschale in Höhe von 30 Euro abgezogen, bei minderjährigen Kindern gilt dies nur unter Nachweis der Versicherung (§ 6 ALGII-V0). Beim BAföG gelten nur 80 Prozent der Ausbildungshilfe als anrechenbares Einkommen, die restlichen 20 Prozent bleiben als zweckbestimmte Einnahme anrechnungsfrei. Vgl. Arbeitskammer Saarland, S. 191.

145) Im Grunde wird dabei die bis 2007 geltende Mindesteinkommengrenze als Bemessungsgrenze fortgeführt. Bis zur Reform der Mindestgrenze führte entsprechendes Überschreiten dieser Untergrenze sofort zu einer Verringerung des ausgezahlten Kinderzuschlags.

146) BT-Drs. 15/1516, S. 37.

Beispielrechnung	Kind 1	Kind 2	Gesamt
Kinderzuschlag:	170,00 Euro	170,00 Euro	340,00 Euro
Einkommen (monatliches Einkommen des Kindes durch Unterhaltsvorschuss Altersstufe 1 + 2)	154,00 Euro	205,00 Euro	359,00 Euro
Anspruch auf Kinderzuschlag	16,00 Euro	0,00Euro	0,00 Euro

Trotz Einkommen durch Unterhaltsvorschussleistungen hat zumindest das erste Kind einen Anspruch auf anteiligen Kinderzuschlag. Beim zweiten Kind liegt die Unterhaltsvorschussleistung über der Höhe des Kinderzuschlags, so dass dieser entfällt. Die Familie erhält also nur für ein Kind (anteiligen) Kinderzuschlag. Bei einer Rechnung mit den Gesamtbeträgen hätte dagegen für die Familie keinerlei Anspruch auf Kinderzuschlag bestanden.

Beispielrechnung

Die Wohnkosten betragen wie im vorangegangenen Beispiel 600 Euro bzw. 800 Euro.
Die Kinder sind jünger als 6 Jahre.

	Familie A: Alleinerziehend mit einem Kind	Familie B Paar mit zwei Kindern
Regelbedarfe der Eltern	416,00 Euro	748,00 Euro (2x 374,00 Euro)
Wohnkosten	600,00 Euro	800,00 Euro
Anteil Wohnkosten (77,24/71,30%)	463,44 Euro	570,40 Euro
Mehrbedarf für Kinder unter 6 Jahren (36 %) (= Gesamtbedarf der Eltern)	149,76 Euro	-
Bemessungsgrenze	1.029,20 Euro	1.318,40 Euro

Überschreitet das elterliche Einkommen diese Schwelle, wird der Kinderzuschlag nicht mehr in Höhe des Maximalbetrags gewährt, sondern wird anteilig zum übersteigenden Einkommen abgeschmolzen.

Vermögen. Während letztere die Höhe des Kinderzuschlags voll mindern, wird übersteigendes Erwerbseinkommen nur jeweils zur Hälfte angerechnet (§ 6a Abs. 3 BKGG), d. h. für jede vollen zehn Euro, um die das Erwerbseinkommen der Eltern die Bemessungsgrenze übersteigt, wird der Kinderzuschlag um fünf Euro gekürzt. Als Einkommen gelten dabei grundsätz-

lich alle Einnahmen in Geld (§ 11 Abs. 1 SGB II), abzüglich eventuell anfallender Steuern, Abgaben und Freibeträge.¹⁴⁷

¹⁴⁷⁾ Zu den Freibeträgen gehört auch das Basiselterngeld, sofern vor dem Bezug eine Erwerbstätigkeit bestand (siehe FN 141). Abzugsfähig sind desweiteren notariell beglaubigte oder titulierte Unterhaltsverpflichtungen. Merkblatt Kinderzuschlag, S. 17.

Beispielrechnung

	Familie A Alleinerziehend mit einem Kind	Familie B Paar mit zwei Kindern
maximaler Kinderzuschlag	170,00 Euro	340,00 Euro
zu berücksichtigendes Einkommen	850,00 Euro	1.500,00 Euro
andere Einkünfte (z.B. Mieteinnahmen)	-	100,00 Euro
ermittelte Bemessungsgrenze (s. o.)	1.029,20 Euro	1.318,40 Euro
übersteigendes Einkommen	0,00 Euro	181,60 Euro
Minderungsstufen (je 10 Euro -> 5 Euro)	-	18x 5,00 Euro
Kürzungsbetrag	-	90,00 Euro
andere übersteigende Einkünfte	-	100,00 Euro
Kürzungsbetrag	0,00 Euro	100,00 Euro
verbleibender Kinderzuschlag	170,00 Euro	150,00 Euro

Durch die reduzierte Anrechnung von Erwerbseinkommen wird bis zum Erreichen der Höchsteinkommengrenze jeweils ein anteiliger Kinderzuschlag ausgezahlt. Der Leistungsanspruch entfällt jedoch vollständig, wenn das Einkommen die Höchsteinkommengrenze übersteigt.¹⁴⁸ Diese harte Abbruchkante führt dazu, dass Familien mit Einkommen, das nur geringfügig über der Höchsteinkommengrenze liegt, deutlich schlechter gestellt sind als jene mit geringerem Einkommen, die Anspruch auf Kinderzuschlag haben. Ursächlich dafür ist neben dem Wegfall des Kinderzuschlags auch die Minderung des Wohngelds, das sich bei steigendem Einkommen ebenfalls verringert¹⁴⁹, sowie das mit dem Wegfall des Kinderzu-

schlags verbundene Wegbrechen der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die so entstehende Differenz im Haushaltseinkommen trotz steigendem Erwerbseinkommen gleicht sich erst mit einem um mehrere hundert Euro höheren Bruttoeinkommen wieder aus.¹⁵⁰

148) Insgesamt darf das Haushaltseinkommen die Bemessungsgrenze maximal um 330 Euro überschreiten, damit noch ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht (330 Euro / 2 = 165 Euro maximaler Minderungsbetrag). Erhöht sich das Einkommen um weitere 10 Euro, entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag dagegen völlig. Siehe Beispielrechnung.

149) Durch die Anrechnung des Erwerbseinkommens beim Kinderzuschlag mit einer Transferentzugsrate von 50 Prozent und parallel beim Wohngeld, dort mit einer Transferentzugsrate von 30 bis 60 Prozent, kann es sogar zu einer Anrechnung des Einkommens von über 100 Prozent kommen.

150) Ott/Schürmann/Werding, S. 208/209.

Beispielrechnung	Familie B1 Paar mit zwei Kindern	Familie B2 Paar mit zwei Kindern
Einkommenszuwachs	50,00 Euro	60,00 Euro
maximaler Kinderzuschlag	340,00 Euro	340,00 Euro
zu berücksichtigendes Einkommen	1.550,00 Euro	1.560,00 Euro
andere Einkünfte (z.B. Mieteinnahmen)	100,00 Euro	100,00 Euro
Summe Einkünfte	1.650,00 Euro	1.660,00 Euro
Höchsteinkommengrenze	1.658,40 Euro	1.658,40 Euro
ermittelte Bemessungsgrenze (s.o.)	1.318,40 Euro	
übersteigendes Einkommen	331,60 Euro	-
Minderungsstufen 331,60 Euro à 10 Euro x 5 Euro	33x5,00 Euro	-
Kürzungsbetrag	165,00 Euro	-
andere übersteigende Einkünfte	100,00 Euro	-
Kürzungsbetrag	100,00 Euro	-
verbleibender Kinderzuschlag	75 Euro	-
<u>verfügbares Haushaltseinkommen</u>	<u>1.725,00 Euro</u>	<u>1.660,00 Euro</u>
Trotz gestiegenem Einkommen verbleibt der Familie B bei einem weiteren Einkommenszuwachs von 10 Euro deutlich weniger Haushaltseinkommen als vorher mit Bezug des Kinderzuschlags. Gleichzeitig mit dem Kinderzuschlag entfällt der Anspruch auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket, so dass die Familie finanziell erheblich schlechter gestellt ist, als ohne die Einkommenssteigerung.		

Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II

Nachdem die Höhe des zustehenden Kinderzuschlags wie beschrieben ermittelt wurde, folgt als letzter Schritt die Prüfung, ob mit dem Betrag des Kinderzuschlags, dem Kindergeld und eventuellem Wohngeld der existenzielle Bedarf der Familie tatsächlich gedeckt werden kann. Nur wenn diese Bedingung letztlich erfüllt ist und damit eine Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II vermieden wird, besteht überhaupt ein Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags. Dies ist der Fall, wenn das Einkommen der gesamten Bedarfsgemeinschaft einschließlich Kindergeld, Kinderzuschlag und eventuellem Wohngeld, die Höhe der dieser Bedarfsgemeinschaft zustehenden Leistungen an ALG II und Sozialgeld übersteigt.

Das zusammen mit dem SGB II eingeführte Konzept der Bedarfsgemeinschaft (§ 7 Abs. 2 SGB II) basiert auf der Annahme, dass Personen, die zueinander in einem engen verwandtschaftlichen oder persönlichen Verhältnis stehen und einen gemeinsamen Haushalt führen, auch finanziell füreinander einstehen. Damit werden jedoch teilweise auch Personen in den Leistungsbezug und das System des SGB II eingebunden, die ihren Unterhalt für sich genommen aus eigenem Einkommen und Vermögen decken könnten. Zur Bedarfsgemeinschaft gehören der oder die Leistungsberechtigte, der/die Ehe- oder Lebenspartner/in, sofern diese/r nicht dauerhaft getrennt lebt, im Haushalt lebende Kinder unter 25 Jahren sowie im Haushalt lebende Eltern(teile) eines erwerbsfähigen, unverheirateten Kindes unter 25 Jahren einschließlich des eventueller/m neuer/m Partner/in des Elternteils. Zur Bedarfsgemeinschaft gehören darüber hinaus Personen, die sich den Haushalt mit dem/der Leistungsberechtigten so teilen, dass von einem „wechselseitigen Willen zur gemeinsamen Verantwortungsübernahme“ ausgegangen werden kann; dies bezieht sich auf alle Formen der ehe- oder lebenspartnerschaftsähnlichen Gemeinschaften (§ 7 Abs. 3a SGB II).¹⁵¹

Zur Feststellung, ob eine Hilfebedürftigkeit der gesamten Bedarfsgemeinschaft nach SGB II mittels Kinderzuschlag vermieden werden kann, wird eine Vergleichsberechnung durchgeführt, die das Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft dem sozialrechtlichen Bedarf im Rahmen der Grund-

sicherungsleistungen (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld) gegenüberstellt. Berücksichtigt werden dafür die gültigen Regelbedarfe für die im Haushalt lebenden Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, eventuell anfallende Mehrbedarfe und die gesamten tatsächlichen Mietkosten.¹⁵² Nur wenn das gesamte Einkommen der Bedarfsgemeinschaft, zusammen mit Kinderzuschlag, Kindergeld und gegebenenfalls Wohngeld, deren gesamten Bedarf deckt oder übersteigt, wird Kinderzuschlag gewährt. Bleibt die Summe unterhalb des sozialrechtlichen Bedarfs, wird kein Kinderzuschlag bewilligt, denn die Bedingung, dass durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II vermieden wird, ist in diesem Fall nicht erfüllt.¹⁵³ Aufgrund der altersunabhängigen Höchstgrenze kann bei ansonsten unveränderten Umständen bereits der Wechsel eines Kindes in die nächste Altersstufe den Anspruch auf Kinderzuschlag entfallen lassen.

Bei der Vergleichsprüfung werden zunächst eventuell bestehende sozialrechtliche Mehrbedarfe mit berücksichtigt. Diese entstehen, wenn regelmäßig zusätzliche Bedarfe anfallen, die nicht durch den Regelbedarf gedeckt sind. Dies gilt z. B. bei Schwangerschaft, für Alleinerziehende, für besondere Ernährungsbedarfe aus medizinischen Gründen oder bei Vorliegen von Behinderungen (§ 21 SGB II). Das Vorliegen von Mehrbedarfen auf Seiten der Eltern oder Kinder erschwert jedoch den Bezug von Kinderzuschlag, da eine Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II allein mit dem Kinderzuschlag dann in der Regel nicht erreicht werden kann. Aus diesem Grund wurde 2008

151) Diese werden z.B. bereits nach einjährigem Zusammenleben, bei Zusammenleben mit einem gemeinsamen Kind sowie bei Versorgung eines Kindes im Haushalt vermutet. Siehe zur Bedarfsgemeinschaft und der Kritik daran auch Teil 1 der Schriftenreihe, Existenzminimum für Kinder im Sozialrecht.

152) Leben die Eltern getrennt und wird das Kind in beiden elterlichen Haushalten genau zur Hälfte betreut (Wechselmodell), wird bei der Bedarfsermittlung für den Haushalt des Kinderzuschlag-Berechtigten nur der halbe Regelbedarf und der halbe Mehrbedarf für Alleinerziehende angesetzt, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung dagegen werden vollständig berücksichtigt. Vgl. Familienkasse (2015), S. 33.

153) Mit dem Bezug von Kinderzuschlag entfällt die im Rahmen von Leistungen nach SGB II bestehende Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 5 Abs. 1 Nr. 2a SGB V). Es kommen also möglicherweise noch Beiträge für eine eigenständige Kranken- und Pflegeversicherung hinzu, die in die Vergleichsberechnung ggf. einzubeziehen sind. Auch ein Anspruch auf einen Zuschuss zu diesen Kosten nach § 26 SGB II führt zur Hilfebedürftigkeit, so dass die gesetzliche Voraussetzung der (vollständigen) Vermeidung von Hilfebedürftigkeit damit nicht erfüllt wird. Der Anspruch auf Kinderzuschlag wäre dann zu versagen (DA-KiZ 2016, DA 106a.140 [5]).



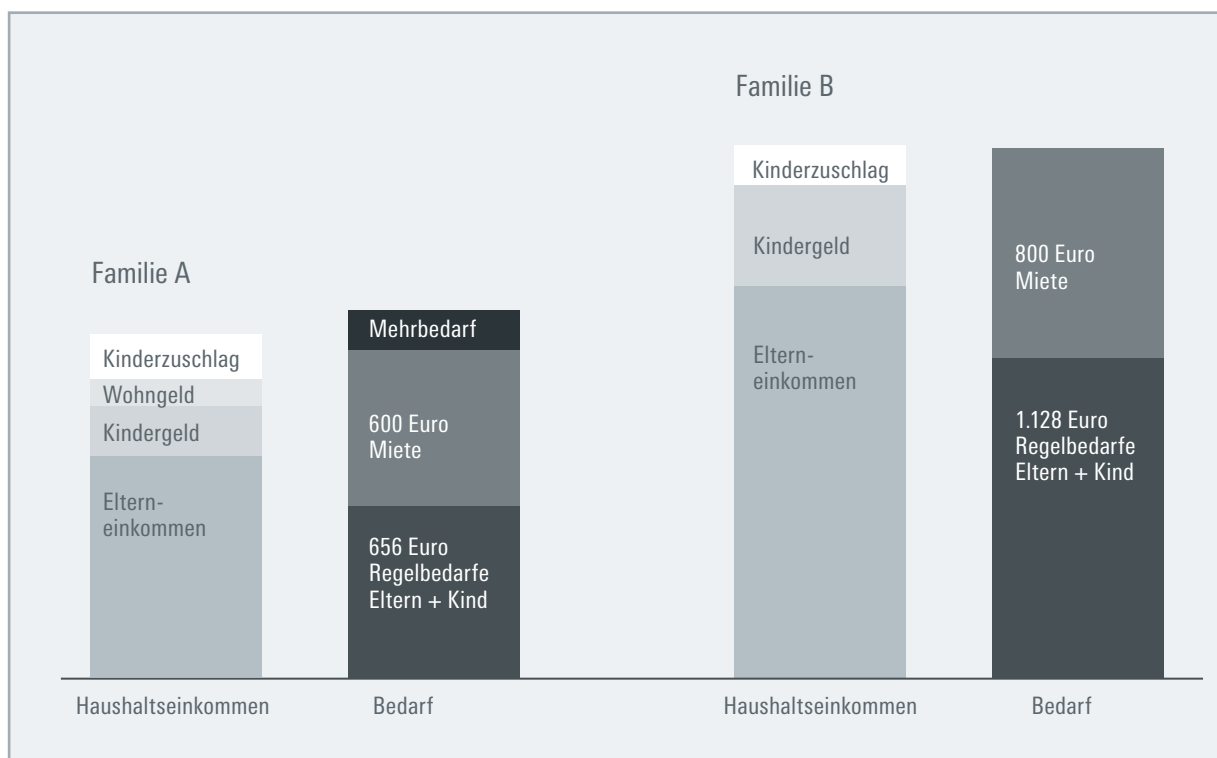
eine Wahlmöglichkeit geschaffen (§ 6a Abs. 1 Nr. 4 BKGG), d.h. die Mehrbedarfe können bei der Bedarfsprüfung auf Wunsch unberücksichtigt bleiben. Besteht ohne die Mehrbedarfe ein Anspruch auf Kinderzuschlag, muss mit Bezug der Leistung jedoch auch auf die Auszahlung der Mehrbedarfe verzichtet werden, da ein paralleler Bezug von Leistungen nach SGB II und Kinderzuschlag nicht möglich ist. Die Wahlmöglichkeit stellt daher zwar einen erleichterten Zugang zum Kinderzuschlag dar und bietet eine Ausstiegsoption aus dem mit Ohnmachtsgefühlen und Sanktionen behafteten System des SGB II. Sie führt jedoch gleichzeitig dazu, dass in diesen Fällen das Existenzminimum der Familienmitglieder nicht vollständig gedeckt ist, da die mit dem Kinderzuschlag erreichte Einkommenssumme unterhalb des eigentlichen Bedarfs nach SGB II bleibt.¹⁵⁴ Anders als die Mehrbedarfe werden einmalige Bedarfe nach § 24 SGB II bei der Prüfung auf Bedarfsdeckung mittels Kinderzuschlag nicht mit erfasst und können auch weiterhin zusätzlich gewährt werden (DA-KiZ 2016, DA 106a.140 [5]).

Reichen Einkommen und Vermögen sowie Kindergeld und Kinderzuschlag zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nicht aus, prüft die Familienkasse, ob dies zusammen mit dem Wohngeld der Fall wäre. Wird noch kein Wohngeld gezahlt, wird zunächst eine fiktive Wohngeldberechnung durchgeführt. Kann aufgrund der fiktiven Berechnung des zustehenden Wohngelds Hilfebedürftigkeit vermieden werden, wird der Kinderzuschlag bewilligt. Dies gilt auch dann, wenn in der Folge kein Wohngeld beantragt und bezogen wird. Ein tatsächlicher Wohngeldbezug ist für die Bewilligung des Kinderzuschlags nicht erforderlich.¹⁵⁵ Kann die Hilfebedürftigkeit mit dem Wohngeld dagegen nicht vermieden werden, weil eventuell der Wohngeldanspruch zu niedrig ausfällt, besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag, es verbleibt jedoch die Möglichkeit, ALG II-Leistungen zu beziehen.

¹⁵⁴ Vgl. Lenze (2014), S. 71

¹⁵⁵ Arbeitskammer Saarland, S. 197. Für die Existenzsicherung der Familie macht es jedoch durchaus einen Unterschied, da ohne den tatsächlichen Wohngeldbezug der Bedarf der Familie nicht gedeckt ist.

Abb. 3: Prüfung der Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II (Basis: vorangegangene Rechenbeispiele zu den Familien A und B)



Schnittstellenprobleme und Kritik

Strittige Punkte bei der Ausgestaltung des Kinderzuschlags

- Der Kinderzuschlag ist eine äußerst komplexe Regelung in einem aufwändigen, komplizierten und vielfach intransparenten Antrags- und Prüfungsverfahren.¹⁵⁶ Ob ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht, ist für die Familien im Vorfeld schwer absehbar. Das derzeitige Antragsystem bedeutet für die Familien, aber auch für die Verwaltung in den Familienkassen, erheblichen bürokratischen Aufwand.
- Der Kinderzuschlag greift nur in einem sehr schmalen Einkommenskorridor. Dieser verkleinert sich nochmals deutlich, wenn allein die Gewährung des vollen Kinderzuschlags in den Blick genommen wird, was nur im Einkommensbereich zwischen Mindesteinkommensgrenze und Bemessungsgrenze der Fall ist. Eine Verbreiterung dieses Korridors folgt ausschließlich über die Zahl der Kinder, weshalb Familien mit mehreren Kindern beim Kinderzuschlag überproportional vertreten sind.
- Es werden nur wenige Kinder (und Familien) mit dem Kinderzuschlag erreicht.¹⁵⁷ Viele Familien und insbesondere Alleinerziehende können die Leistung aufgrund der engen Vorgaben und vielfachen Bedingungen (Mindesteinkommensgrenze, Höchsteinkommensgrenze, Anrechnung von Unterhaltsleistungen) nicht nutzen, um aus dem Bezug von ALG II herauszukommen.
- Die Leistung ist gerade für ältere Kinder zu gering bemessen, da es beim Kinderzuschlag keine dem tatsächlichen Mindestbedarf entsprechende altersabhängige Staffelung gibt. Eine Berücksichtigung des mit dem Kindesalter steigenden Bedarfs findet daher beim Kinderzuschlag bisher nicht statt, was die Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II erschwert und gleichzeitig die tatsächlichen Bedarfe von Kindern teilweise ungedeckt lässt.¹⁵⁸

Strittige Punkte bei der Anrechnung von Einkommen

- Kritisch wird darauf hingewiesen, dass bei einem Brutto(arbeits-)einkommen, das nur knapp über der Höchsteinkommensgrenze liegt, das verfügbare Einkommen der Familie vielfach geringer ausfällt als beim Zusammenwirken von einem geringeren Einkommen mit dem Kinderzuschlag. Durch den abrupten Wegfall des Kinderzuschlags mit Erreichen der Höchsteinkommensgrenze entsteht eine harte Abbruchkante, die Familien trotz höherem Einkommen schlechter stellt und der vorgesehenen Anreizwirkung des Kinderzuschlags zur Erzielung eigenen (Erwerbs-)Einkommens entgegenwirkt.¹⁵⁹
- Hinzu kommt, dass infolge der parallelen Anrechnung von Einkommen bei steigendem Einkommen gleichzeitig auch das Wohngeld abgeschmolzen wird. In Verbindung mit der beschriebenen Abbruchkante beim Kinderzuschlag führt diese Praxis zu hohen Transferentzugsraten und unsteten Einkommensverläufen trotz höherem Einkommen.¹⁶⁰
- Da Unterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschussleistungen als Einkommen des Kindes vollumfänglich auf den Kinderzuschlag angerechnet werden, erreicht die Leistung Kinder von Alleinerziehenden kaum. Vielfach verbleiben Alleinerziehende daher in der „Sozialleistungsfalle“ und können den Kinderzuschlag nicht nutzen, um aus dem SGB II-System herauszukommen.¹⁶¹ Diese Problematik wird mit der kürzlich erfolgten Ausdehnung des Unterhaltsvorschuss auf das 18. Lebensjahr vermutlich noch zunehmen.

¹⁵⁶) DGB (2017), S. 2

¹⁵⁷) Becker/Hauser (2012), S. 13f., DGB (2017), S. 2.

¹⁵⁸) DGB (2017), S. 2f.

¹⁵⁹) Ott/Schürmann/Werding, S. 207ff.

¹⁶⁰) Becker (2008), S. 13

¹⁶¹) Lenze (2014), S. 15



- Beim Kinderzuschlag zeigt sich erneut der Einfluss der gewählten Methode zur Wohnkostenaufteilung. Zum einen würden bei der Anwendung der im Sozialrecht, entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, angewandten „Pro-Kopf-Methode“ die für die Eltern bei den Einkommensgrenzen berücksichtigten Wohnkosten deutlich geringer ausfallen. Dies hätte eine niedrigere Bemessungs- und Höchstekommensgrenze als derzeit zur Folge und würde die Möglichkeit zum Bezug der Leistung sowie deren Höhe weiter reduzieren. Zum anderen führt diese Methode bereits aktuell dazu, dass der Wohnkostenbedarf für Kinder im SGB II tendenziell zu hoch eingeschätzt wird. Der sozialrechtliche Bedarf eines Kindes steigt dadurch, was eine Deckung dieser Bedarfe mit Kinderzuschlag, Kindergeld und Wohngeld zusätzlich erschwert. Die Folgen der Methodenwahl zur Berechnung der Wohnkostenanteile für die Leistungsbewilligung sollte daher insgesamt nicht unterschätzt werden.¹⁶² Vor allem das Sozialrecht weist hier Brüche zum übrigen Leistungsrecht auf, da die anteiligen Wohnkosten unverändert nach der „Kopfteilsmethode“ bemessen werden.¹⁶³
- Die Wahloption hinsichtlich der Mehrbedarfe machen den Kinderzuschlag einem größeren Berechtigtenkreis zugänglich. Dennoch führt der Verzicht auf Leistungen für bestehende Mehrbedarfe dazu, dass die tatsächlich bestehenden Bedarfe unzureichend gedeckt werden. In diesen Fällen verfügen Familien damit trotz Kinderzuschlag über kein ausreichend existenzsicherndes Einkommen. Diese Einschränkung trifft besonders Alleinerziehendenfamilien, weshalb eine Auszahlung des Mehrbedarfs im Rahmen des Kinderzuschlags überdacht werden sollte.¹⁶⁵
- Wenn bei Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze kein Antrag auf das nachrangige ALG II und Sozialgeld gestellt wird, werden Kinder aus diesen Familien benachteiligt. Zu den Gründen für eine solche Zurückhaltung und den Verbleib in verdeckter Armut zählen zum Beispiel fehlende oder falsche Informationen, abweisende Behandlung bei den Jobcentern, die Angst vor einer Stigmatisierung, aber auch die Befürchtung, nach der Antragstellung zu einem Wohnungswechsel oder einer Ausweitung der Beschäftigung gezwungen zu werden. Kritisch angemerkt wird, dass diesen Familien derzeit nicht einmal der Kinderzuschlag zur Entlastung und Reduzierung der Armut gewährt wird.¹⁶⁶

Strittige Punkte hinsichtlich der Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach SGB II

- Durch die enge Anbindung des Kinderzuschlags an das SGB II und den sozialrechtlichen Regelbedarf hat dessen Bemessung auch Auswirkungen auf den Kinderzuschlag fort. Die Ermittlung des sozialrechtlichen Mindestbedarf wird jedoch seit langer Zeit stark kritisiert, vor allem hinsichtlich seiner Bemessung und der Höhe des Bedarfs.¹⁶⁴ Wenn aber, der Kritik zufolge, schon die Vergleichsgröße des Kinderzuschlags zu gering ausfällt und der sozialrechtliche Mindestbedarf im Grunde deutlich höher liegen müsste, dann ist auch die aktuelle Höhe des Kinderzuschlags zu gering bemessen, da er die Lücke zum tatsächlichen Bedarf nicht schließen kann und die Summe der Einkünfte der Familien folglich auch mit dem Kinderzuschlag noch unter dem eigentlichen Existenzminimum bleibt.

Die hier genannten strittigen Punkte beinhalten die häufig genannten, zentralen Kritikpunkte am Kinderzuschlag. Sie spiegeln damit jedoch nicht zwingend die Meinung der in der AGF zusammengeschlossenen Familienorganisationen wider. Ihre Auflistung soll vor allem mit der häufig vorgebrachten Kritik vertraut machen, Gegenargumente bleiben, unabhängig von ihrer Berechtigung, daher an dieser Stelle unberücksichtigt.

162) Zur Wohnkostenproblematik und der abweichenden Berechnung im Sozialrecht vgl. Ott/Schürmann/Werding S. 171ff. sowie Teil 1 und 2 der Schriftenreihe.

163) Vgl. BSG, Urteil vom 18. Juni 2008 – B 14/11b AS 11/07 R –, SGB 2008, 656; Urteil vom 09. März 2016 – B 14 KG 1/15 R –, SGB 2017, 351.

164) z. B. Becker (2016) S. 60, Diakonie, S. 89ff., Deutscher Verein, S. 44ff., DGB (2016), S. 65ff.

165) Vgl. Lenze, S. 15, DGB (2017) S. 3.

166) Becker/Hausser (2008).

Verwendete Quellen und weiterführende Literatur

Arbeitskammer Saarland: Kindergeld und Kinderzuschlag. Januar 2018.

Becker, Irene; Hauser, Richard (2008): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut. DIW Berlin, SOEP Papers Nr. 87, Februar 2008.

Becker, Irene; Hauser, Richard (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier Nr. 180, S. 62.

Becker, Irene: Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und zum Antrag der Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Ausschussdrucksache 18(11)849, S.55ff. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)849.

BMFSFJ (2004): A – Z zum Kinderzuschlag, August 2004.

BMFSFJ (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, Monitor Familienforschung, Nr. 30, 2012.

BMFSFJ (2017a): Merkblatt zum Unterhalt für Empfängerinnen und Empfänger von Unterhaltsvorschuss. Juni 2017.

BMFSFJ (2017b): Der Unterhaltsvorschuss – Eine Hilfe für Alleinerziehende und ihre Kinder.

BMFSFJ (2017c): Hintergrundmeldung Familienleistungen. Kinderzuschlag und Leistungen für Bildung und Teilhabe. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kinderzuschlag/kinderzuschlag-und-leistungen-fuer-bildung-und-teilhabe/73906>

Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisungen SGB II. §12a SGB II. Vorrangige Leistungen. https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013459.pdf.

Bundesrechnungshof: Sonderbericht: Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bericht vom 17. Juli 2012. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/sonderberichte/2012-sonderbericht-vollzugsaufwand-bei-der-gewaehrung-von-unterhaltsvorschuss-und-wohngeld-an-kinder-mit-anspruch-auf-leistungen-der-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende>

Bundestags-Drucksache 18/11135: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften.

Bundestags-Drucksache 18/7700: Bericht über Auswirkungen der Einführung des Kontenabrufverfahrens nach § 6 Abs. 6 des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift.

Bundestags-Drucksache 18/5888: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörn Wunderlich, Sigrid Hupach, Sabine Zimmermann (Zwickau), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/5667.

Bundestags-Drucksache 18/1346: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jörn Wunderlich, Diana Golze, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/1199.

Bundestags-Drucksache 16/8867: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes.

Bundestags-Drucksache 16/6816: Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD - Drucksache 16/6595.

Bundestags-Drucksache 16/4670: Bericht über die Auswirkungen des § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (Kinderzuschlag) sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift.

Bundestags-Drucksache 16/1829: Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Bundestags-Drucksache 15/1516: Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

Bundestags-Drucksache 15/2462: Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2005 (Fünfter Existenzminimumbericht)

Bundestags-Drucksache 13/5211: Bedarfsdeckende Unterhaltssätze für Kinder. Antrag der Abgeordneten Margot von Renesse, Christel Hanewinkel, Lilo Blunck et.al. und der Fraktion der SPD.

Bundestags-Drucksache 11/4310: Entwurf eines Dritten Rechtsbereinigungsgesetzes.

Bundestags-Drucksache 8/1952: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (Unterhaltsvorschußgesetz).

Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 8/109. Stenographischer Bericht, 109. Sitzung. Bonn, 5. Oktober 1978.

Deutscher Bundestag: Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Wortprotokoll der 85. Sitzung, Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (17/8802). Zitiert als Protokoll des Familienausschusses 17/85.

Deutscher Bundestag: Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Wortprotokoll der 57. Sitzung. Öffentliche Anhörung Lebenssituation von Alleinerziehenden deutlich verbessern. BT-Drs. 18/6651. Alleinerziehende stärken – Teilhabe von Kindern sichern. BT-Drs. 18/4307.

Deutscher Gewerkschaftsbund(2017): Geringverdienende unterstützen, Kinderarmut überwinden: DGB-Reformvorschläge für ein verbessertes Kindergeld und Wohngeld, 2017.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 18/9984), zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 18/9985) und zum Antrag der Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen(BT-Drs. 18/10250). Ausschussdrucksache 18(11)835, S.65ff. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)849.

Deutscher Verein (2012): Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG). In: NDV 2012, S. 51-56.

Deutscher Verein (2016): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 18/9984), zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 18/9985) und zum Antrag der Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen(BT-Drs. 18/10250). Ausschussdrucksache 18(11)830, S.44ff. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)849.

Diakonie Deutschland: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. November 2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (BT-Drs. 18/9984), zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 18/9985) und zum Antrag der Abgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen(BT-Drs. 18/10250). Ausschussdrucksache 18(11)846, S.89ff. In: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen, Ausschussdrucksache 18(11)849.

Durchführungsanweisung Kinderzuschlag (DA-KiZ): Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), September 2016. https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/FW-BKGG_ba013284.pdf

Hartmann, Bastian: Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit. Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts? DIW/SOEP papers 660 / 2014.

Helmbrecht, Felix: Unterhaltsvorschussgesetz. Kommentar. (Mönchengladbach, 2004)

Jugendamt Landeshauptstadt Dresden: Merkblatt zum Unterhaltsvorschussgesetz (UVG). https://www.dresden.de/media/pdf/jugend/Merkblatt_zum_Unterhaltsvorschussgesetz__UVG__ab_1._Juli_2017.pdf.

Lenze, Anne: Alleinerziehende unter Druck. Rechtlich Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2014.



- Lenze, Anne/Funcke, Antje: Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. (Folgestudie) Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2016.
- Meister, Wolfgang: Der neue Kinderzuschlag: Einige Verbesserungen – aber jetzt noch größerer Einkommensverlust an der oberen Einkommensgrenze. ifo-Schnelldienst N r. 22/2008, S. 6-13.
- Merkblatt Kinderzuschlag: Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), März 2018.
<https://www.bmfsfj.de/blob/jump/94322/merkblatt-kinderzuschlag-data.pdf>
- Land Niedersachsen: Merkblatt zum Unterhaltsvorschussgesetz (UVG).
<https://www.bus.formularservice.niedersachsen.de/cpa/cfs/eject/pdf/1406.pdf>
- Ott, Notburga; Schürmann, Heinrich; Werdning, Martin: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. (Baden-Baden, 2012)
- Schäfer, Claus: Kindergrundsicherung. In: Bispinck, Reinhard; Bosch, Gerhard; Hofemann, Klaus; Naegele, Gerhard (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Bäcker. (Wiesbaden, 2012). S. 117ff.
- Schürmann, Heinrich (2017): 2017 - Unterhaltsvorschuss 4.0. In: FamRZ Heft 17, 2017.
- Schürmann, Heinrich (2012): Wie war es doch vordem mit dem Kindergelde so bequem – eine kritische Betrachtung anlässlich des Beschlusses des BVerfG vom 14.07.2011 - 1 BvR 932/10. In: Forum Familienrecht, 3/2012, S.109ff.
- Steffen, Johannes: Überwindung der „Hartz IV“-Abhängigkeit von Kindern und deren Eltern. Arbeitspapier zur zügig umsetzbaren Reduzierung von „Hartz IV2-Abhängigkeit und „Kinderarmut“, Arbeitnehmerkammer Bremen (Hrsg.), 2007. http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Kontrovers/HartzIV/2007_10_19_kinderzuschlag.pdf.
- Stöwhase, Sven: Alleinerziehende: Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschusses. Wann durch die Anrechnung des Vorschusses auf andere Sozialleistungen das Gesamteinkommen sinkt. In: Soziale Sicherheit, 5/2018, S.201ff.
- VAMV Bundesverband: Wechselmodell nur einvernehmlich – Handlungsbedarf beim Unterhalt. Positionspapier, 2018. https://www.vamv.de/uploads/media/VAMV-Positionspapier_Wechselmodell_23052018.pdf
- Walper, Sabine: Aufwachsen in Deutschland. Erste Befunde des neuen DJI-Surveys AID:A II. Vortrag im Rahmen der DJI-Jahrestagung vom 09. November 2015. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/news/2015/news_20151126_jahrestagung_walper_folien.pdf
- Wersig, Maria: Alleinerziehende besser unterstützen. Reformbedarf im Unterhaltsvorschussgesetz. Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), September 2016.

Als weitere Teile der Schriftenreihe sind erschienen:

Teil 1:

**Das Kinderexistenzminimum im Sozialrecht:
Regelbedarfe und Leistungen für Bildung und Teilhabe**

Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht
Definition des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht
Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht
Umsetzung des kindlichen sozialrechtlichen Existenzminimums in der Praxis
Schnittstellenprobleme und Kritik

Teil 2:

**Das Kinderexistenzminimum im Steuerrecht:
Kindergeld und Kinderfreibetrag**

Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht
Definition des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht
Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht
Umsetzung des kindlichen steuerlichen Existenzminimums in der Praxis
Schnittstellenprobleme und Kritik

Teil 3:

**Das Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht:
Mindestunterhalt**

Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Unterhaltsrecht
Definition des kindlichen Existenzminimums im Unterhaltsrecht
Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Unterhaltsrecht
Umsetzung des kindlichen unterhaltsrechtlichen Existenzminimums in der Praxis
Schnittstellenprobleme und Kritik





Die AGF setzt sich für die Interessen und Rechte von Familien in Politik und Gesellschaft ein und fördert den Dialog zwischen den Verbänden und Interessenvertretungen der Familien und den Verantwortlichen der Familienpolitik.

Kontakt und Informationen:

Arbeitsgemeinschaft der deutschen
Familienorganisationen (AGF) e. V.
Karl-Heinrich-Ulrichs-Straße 14
10785 Berlin

Fon: 030 2902825-70
Fax: 030 2902825-89
E-Mail: info@ag-familie.de

Web: www.ag-familie.de

Die AGF wird gefördert vom

