

# Bericht

zur Entwicklung des Unterhaltsvorschusses seit der  
Gesetzesnovellierung zum 01.07.2017

Berichtszeitraum: 01.07.2017 bis 30.04.2018

Stadtjugendamt Ludwigshafen  
Abt. Kindesunterhalt  
Horst Wenger

## Inhaltsverzeichnis:

	Seite
1 Zeitliche und inhaltliche Entwicklung des Gesetzes	3
2 Personelle Auswirkungen	4
3 Fallzahlenentwicklung	5
4 Kostenentwicklung	5
5 Fazit	7
6 Blick auf die Gesetzesänderung aus der Praxis	8

## **1 Zeitliche und inhaltliche Entwicklung des Gesetzes**

Bis zum 30.06.2017 wurde Unterhaltsvorschuss gewährt

- bis zum 12. Lebensjahr
- maximal 72 Monate

In der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern wurde am 14.10.2016 verabredet, ab 01.01.2017

- die Anhebung der Altersgrenze von 12 auf 18 Jahre
- die Aufhebung der Bezugsdauergrenze

Nachdem sich die Kommunen und deren Verbände mit dem Gesetzentwurf auseinandergesetzt hatten, wurde recht schnell deutlich, dass die weitreichenden und sehr kurzfristigen Änderungen erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben werden. Befürchtet wurden ein ganz massiver Anstieg der Leistungsanträge (Verdoppelung der Fallzahlen) und eine Überforderung der UVG-Stellen. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeinbund) fassten in ihrer Stellungnahme vom 02.11.2016 ihre Bedenken gegen das Gesetz in 2 Hauptaussagen:

- Die kurzfristige Umsetzung zum 01.01.2017 ist personell und organisatorisch nicht möglich. Das Gesetz könnte frühestens im Dezember 2016 verabschiedet werden. Aufgrund des zu erwartenden massiven Anstiegs der Leistungsanträge wären die UVG-Stellen überfordert.
- Die finanziellen Folgewirkungen für die Kommunen sind noch nicht absehbar. Es wird erwartet, dass es zu einer Verschiebung der Belastung in Richtung der Kommunen kommt.

Bei der Ministerpräsidentenkonferenz mit der Bundeskanzlerin am 08.12.2016 konnte keine Einigung zu Detailfragen der Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes erzielt werden. Der vorgesehene Gesetzestermine 01.01.2017 wurde daraufhin verschoben.

Nach erneuten Beratungen haben sich der Bund und die Länder auf folgende Gesetzesänderung verständigt:

- Anhebung der Höchstaltersgrenze von 12 auf 18 Jahren
- Wegfall der Höchstbezugsdauer von 72 Monaten

- Kinder im Alter 12 bis vollendeten 18. Lebensjahr haben Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, wenn
  - a) das Kind nicht im SGB II Leistungsbezug steht oder
  - b) durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss keine SGB II-Leistungen mehr benötigt werden, weil der Bedarf des Kindes durch eigenes Einkommen (Unterhaltsvorschuss) gedeckt werden kann
  - c) der alleinerziehende Elternteil im SGB II Leistungen erhält, aber ein eigenes Einkommen von mindestens 600,00 EUR brutto monatlich erzielt.
- Die Reform tritt zum 01.01.2017 in Kraft.

Obwohl die geplanten Änderungen bereits am 27.01.2017 veröffentlicht wurden, dauerte es bis Juni 2017 bis der Bundestag das Gesetz verabschiedete und der Bundesrat zustimmte. Da sich auch die Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten verzögerte und danach noch im Bundesgesetzblatt verkündet werden musste, ist es dann endgültig erst zum 17.08.2017 in Kraft getreten. Der vorgesehene Einführungstermin 01.07.2017 war inzwischen verstrichen, weshalb ein Rückwirkungsgebot zum 01.07.2017 angehängt wurde.

## **2 Personelle Auswirkungen**

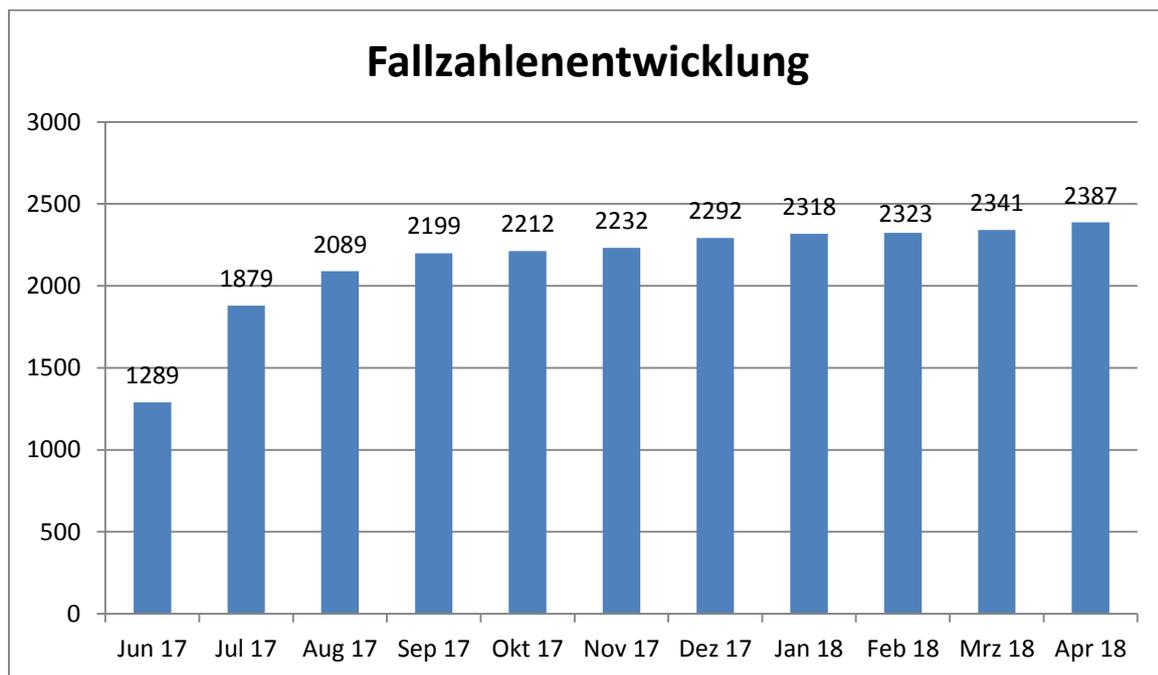
Bis zum 30.06.2017 standen dem Sachgebiet 5 PE zur Verfügung.

Aufgrund der prognostizierten Fallzahlenentwicklung wurde ein Personalbedarf von 4,5 PE angemeldet, der anerkannt wurde. Hiervon sind 1,5 PE mit einer zeitlichen Befristung bis zum 31.12.2018 versehen, da die Entwicklung der Gesetzesänderung abgewartet werden sollte. Diese Stellen konnten in einem Zeitraum vom 01.07.2017 bis 30.09.2017 besetzt werden.

Aufgrund der Entwicklung der Leistungsfälle werden die vorhandenen Stellen zur Aufgabenerfüllung nicht ausreichen. Es besteht weiterer Personalbedarf.

### 3 Fallzahlenentwicklung

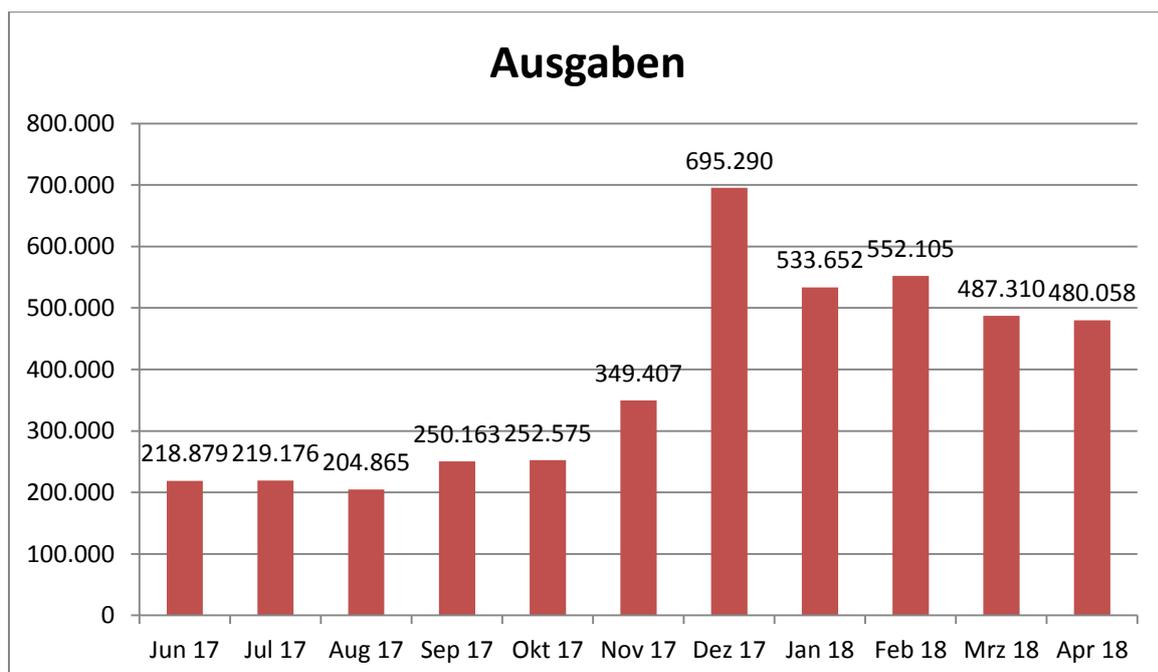
Die Entwicklung der laufenden Leistungsfälle sieht wie folgt aus:



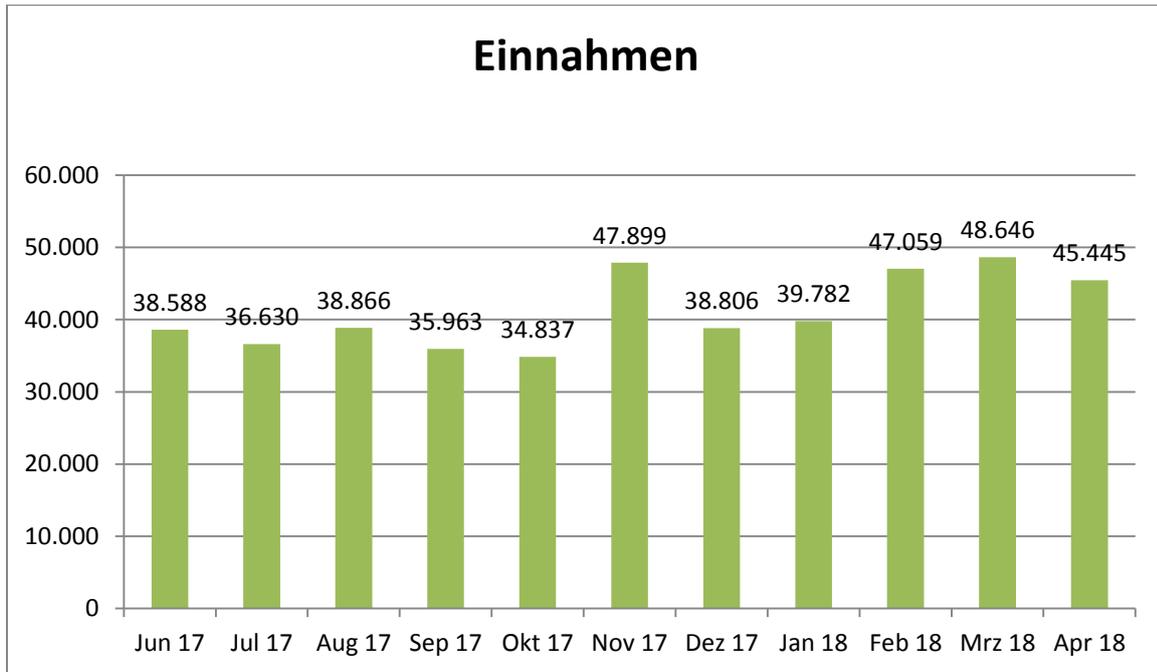
Tendenziell steigen die Zahlen weiterhin leicht. Die von Fachleuten des UVG vorhergesagte „Fallzahlenverdoppelung“ ist so gut wie eingetreten und wird sicherlich bis zum Ende 2018 erreicht.

### 4 Kostenentwicklung

Die monatlichen Ausgaben haben sich wie folgt entwickelt:



Dem gegenüber stehen Zahlungen von den Unterhaltsschuldern als Einnahmen:



Die Finanzierung des Unterhaltsvorschusses ist in Rheinland-Pfalz wie folgt geregelt:

Der Bund	40%
Das Land	30%
Die Kommunen	30%

Etwa 1/3 der monatlichen Ausgaben hat demnach die Stadt Ludwigshafen aufzubringen.

Der jährliche Zuschussbedarf (errechnet sich aus dem 30% Anteil an den Ausgaben abzüglich der erzielten Einnahmen) der Stadtverwaltung hat sich wie folgt entwickelt:

2016	701.500 EUR
2017	1.102.000 EUR

Die Prognose für 2018 und 2019:

2018	1.800.000 EUR
2019	2.000.000 EUR

## 5 Fazit

Von den laufenden Leistungsfällen von aktuell 2.387 entfallen

Auf die Altersgruppe bis zum 12. Lebensjahr	1760	(= 73%)
Auf die Altersgruppe ab dem 12. Lebensjahr	627	(= 27%)

### Altersgruppe bis zu 12. Lebensjahr:

Der Anteil der Kinder, die im SGB II-Leistungsbezug stehen, beträgt 88% (= 1548). Da Unterhaltsvorschuss und SGB II-Leistungen miteinander verrechnet werden, haben die betroffenen Familien keinerlei finanziellen Vorteile.

### Altersgruppe vom 12. bis 18. Lebensjahr:

Die 627 Leistungsbezieher verteilen sich auf folgende Anspruchsgrundlagen

a) Keine Leistungen nach dem SGB II	317 Fälle	=	50,5%
b) Durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss aus dem SGB II-Leistungsbezug herausgefallen	160 Fälle	=	25,5%
c) Der betreuende Elternteil hat im SGB II-Leistungsbezug ein Bruttoeinkommen von mindestens 600,00€	150 Fälle	=	25,0%

Der sozialpolitische Ansatz der Gesetzesnovellierung ist, die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu erweitern, um die finanzielle Situation der Alleinerziehenden zu verbessern und die Kinderarmut zu reduzieren.

Sind die Wirkungen eingetreten?

In der Altersgruppe bis zum 12. Lebensjahr beträgt der Anteil der Bezieher von SGB II-Leistungen 88% und entspricht damit der Quote in den Vorjahren.

In der Altersgruppe ab dem 12. Lebensjahr sind nur 160 Kinder tatsächlich durch die Unterhaltsvorschussgewährung aus dem Jobcenterleistungsbezug herausgefallen. Für weitere 467 Kinder konnte die finanzielle Situation verbessert werden.

Die bereits vor der Gesetzesnovelle bestehende Problematik hinsichtlich der Doppelbürokratie in Form des Nebeneinander von Leistungsansprüchen im SGB II und im Unterhaltsvorschuss hat sich jedoch verstärkt. Da Unterhaltsvorschuss eine vorrangige Leistung ist, muss zuerst ein Antrag auf Unterhaltsvorschuss gestellt werden. Nach Bewilligung wird mit dem Jobcenter verrechnet. In 88% der Fälle bis zum 12. Lebensjahr ist dies der Fall. Die Familien haben dadurch keinerlei Vorteile. Es sind aber 2 Behörden mit der gleichen Sache beschäftigt. Es stellt sich die Frage, ob dies noch zeitgemäß ist. Eine große Entlastung für die Jugendämter wäre, wenn ein Leistungsausschluss bei gleichzeitigem SGB II-Bezug im Unterhaltsvorschussgesetz eingeführt werden würde. Der bürokratische Aufwand würde erheblich minimiert und die leistungsberechtigten Familien erhielten ihre Unterstützung aus einer Hand. Mit den frei werdenden Personalkapazitäten könnte der Rückgriff beim Unterhaltsschuldner intensiviert werden. Dann würde der ursprüngliche Sinn des Unterhaltsvorschusses, der darin bestand, eine kurzfristige Überbrückung bis zur Regelung der Unterhaltsfrage zu bieten, wieder in den Focus rücken. Der Unterhaltsvorschuss hat sich im Laufe der Jahre zu einer allgemeinen Sozialleistung entwickelt, die in manchen Familien bis zum 18. Lebensjahr durchgezahlt wird.

## **6 Blick auf die Gesetzesänderung aus der Praxis**

Die nüchternen Zahlen des Berichts sagen nichts darüber aus, welche große Probleme und Schwierigkeiten der Gesetzgeber mit der Umsetzung der Gesetzesänderung den Jugendämtern (stellvertretend gilt dies für alle Jugendämter im Bundesgebiet) bereitet hat. Es sind hier nur die Wesentlichen in Kurzform genannt:

- Unklare Gesetzeslage noch bis kurz vor Inkrafttreten

Wie unter Punkt 1 bereits erwähnt, trat das Gesetz erst zum 17.08.2017 in Kraft. Die ersten Anfragen von Bürgern gab es aber schon Ende Mai 2017. Richtig los ging es dann Anfang Juni 2017, als die Presse den geplanten Gesetzestext veröffentlichte. Ganz viele Bürger wollten einen Antrag stellen, was mangels Gesetzesgrundlage noch gar nicht möglich war. Erschwerend kam hinzu, dass das Land die Gesetzesänderung zum Anlass nahm, neue landeseinheitliche Formulare einzuführen, die dann endlich 10 Tage! vor dem 01.07.2017 zur Verfügung gestellt wurden. Das hieß auf die Schnelle Hunderte von Antragsformularen, Ausfüllhinweise etc. zu drucken, an die befassten Stellen verteilen, die Internetdarstellung aktualisieren, die verwendete Software fit zu machen, etc. Es konnten also erst wenige Tage vor dem 01.07.2017 überhaupt Anträge entgegen genommen werden.

Der Unmut nicht weniger Bürger ist nachvollziehbar, gleichwohl waren die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter betroffen über so manche Verständnislosigkeit, persönliche Beschimpfung etc., die Ihnen entgegengebracht wurde.

- Mangelnde Kenntnis/Berücksichtigung der Situation der Jugendämter vor Ort, insbesondere hinsichtlich des zeitlichen Rahmens der Umsetzung und der aktuellen Personalsituation, die geprägt war von unbesetzten Stellen, Personalmangel, Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und durch den hohen Bedarf an zusätzlichem Personal.

Die Gesetzesänderung kam zu einem ungünstigen Zeitpunkt hinsichtlich der allgemeinen personellen Lage. In kürzester Zeit mussten 5 weitere Mitarbeiter für die 4,5 Stellen gefunden werden. Der interne und externe Stellenmarkt war ziemlich leergefegt. Trotzdem ist es gelungen, am 01.07.2017 zwei Mitarbeiter, am 01.08.2017 die nächsten beiden und Ende September den letzten Mitarbeiter einzustellen. Besonders heftig war jedoch die Situation für das bestehende Personal, unter der großen Belastung der massiv eingehenden Neuanträge, die neu eingestellten Mitarbeiter in die unbekannte Materie einzuarbeiten. Dies ist bis zum heutigen Tage noch nicht abschließend gelungen.

- Wenig klare Regelungen im Verhältnis Jobcenter zu den Jugendämtern

Arbeitsintensiv war am Anfang die Kooperation mit dem Jobcenter. In den Abstimmungsgesprächen zeigte man zwar kollegiales Verständnis, hatte aber wenig Gestaltungsraum, um auf die besondere Lage des Jugendamtes einzugehen. So hatte das Jobcenter die Vorgabe, alle von der Gesetzesänderung betroffenen Hilfeempfänger in einer Hau-Ruck-Aktion innerhalb eines Zeitfensters von 14 Tagen auf die Notwendigkeit der Beantragung von Unterhaltsvorschuss hinzuweisen. Nach Angabe des Jobcenters sollten hiervon 990 Kinder betroffen sein. Unser Vorschlag war, davon abzusehen, da wir mit einem Antragsaufkommen rechnen mussten, dem wir nicht gerecht werden konnten. Unserer Bitte, auf die Setzung kurzer Fristen zu verzichten, konnte seitens des Jobcenters anfänglich nicht nachgekommen werden. Die Entwicklung bestätigte unsere Befürchtungen. Unzählige Elternteile stürmten quasi im Juli und August 2017 das Jugendamt und wollten alle einen Antrag stellen und natürlich auch schnellst möglich bewilligt bekommen. Für die Sachbearbeiter war dies eine sehr aufreibende und höchst belastende Zeit. Gespräche wurden auf beiden Seiten oft sehr emotional geführt.

Erst spät, und zwar am 17.08.2017, hat dann das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf die für alle unbefriedigende Situation reagiert und entsprechende Anweisungen zur Entzerrung der Lage herausgegeben, die u.a. den Anspruchsberechtigten eine Antragsfrist bis zum 30.09.2018 einräumten, mit der Zusage der rückwirkenden Leistungsgewährung ab 01.07.2017.