

Auszug aus

# Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 18

Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvor-  
schussgesetz



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Einzelplan 09: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren**

### **Unterhaltsleistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (Kapitel 0919)**

**Im Ländervergleich besetzt Baden-Württemberg einen Spitzenplatz bei den Rückgriffsquoten. Dennoch können die Ausgaben weiter vermindert und die Einnahmen erhöht werden. Die bundesweiten Reformüberlegungen sollten unterstützt werden.**

#### **1 Ausgangslage**

Kinder alleinstehender Mütter und Väter haben einen eigenen Anspruch auf Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Diese Leistungen werden entweder als Unterhaltsvorschuss erbracht, wenn es einen unterhaltspflichtigen anderen Elternteil gibt oder als Unterhaltsausfallleistung, wenn ein leistungsfähiger Unterhaltsverpflichteter nicht vorhanden ist. Erhält ein Kind solche Leistungen, gehen dessen Unterhaltsansprüche gegen den familienfernen Elternteil auf das Land über. Dieser Elternteil wird zur Rückzahlung der gewährten Unterhaltsleistungen aufgefordert (Rückgriff).

Finanziert werden diese Unterhaltsleistungen gemeinsam von Bund, Ländern und gegebenenfalls Kommunen. Dabei trägt der Bund ein Drittel der Ausgaben und erhält ein Drittel der Einnahmen. Über die Aufteilung der übrigen zwei Drittel zwischen Land und Kommunen entscheiden die Länder selbst.

In Baden-Württemberg werden die Einnahmen und Ausgaben zu je einem Drittel auf das Land und die Land- und Stadtkreise sowie kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt aufgeteilt. Die genannten kommunalen Körperschaften führen das Unterhaltsvorschussgesetz aus und tragen hierfür auch die Verwaltungskosten. Die Unterhaltsvorschussstellen bei den dortigen Jugendämtern sind für das Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie den Rückgriff zuständig.

Die Rückgriffsquote ist die zentrale Kennzahl für Vergleiche zwischen den Ländern, aber auch innerhalb Baden-Württembergs. Sie bezeichnet das Verhältnis der staatlichen Gesamtausgaben zu den Rückzahlungen der Unterhaltsschuldner nach dem Unterhaltsvorschussgesetz eines Haushaltsjahres.

## 2 Prüfungsergebnisse

Diese Untersuchung befasste sich vorrangig mit den Fragen, welche Faktoren die Rückgriffsquoten beeinflussen und welche Maßnahmen die Einnahme- und Ausgabesituation trotz der im Bundesvergleich guten Rückgriffsquoten weiter verbessern können. Grundlage ist eine Umfrage bei allen 46 Unterhaltsvorschussstellen. Diese konnten nicht zu allen Fragen die Daten liefern. Deshalb variiert die Anzahl der Unterhaltsvorschussstellen bei den folgenden Ausführungen.

### 2.1 Rückgriffsquote

In Baden-Württemberg variieren die Rückgriffsquoten bei den einzelnen Kreisen zum Teil erheblich. Bei der mittelwertbezogenen Betrachtung reichen die Quoten von 22,0 Prozent bis 43,2 Prozent.

Im Ländervergleich liegt Baden-Württemberg stets an zweiter Stelle. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Rückgriffsquoten der Länder von 2004 bis 2014 in Prozent absteigend nach Mittelwert.

Tabelle 1: Rückgriffsquoten der Länder von 2004 bis 2014 in Prozent

Land	2004	2005 bis 2011	2012	2013	2014	Mittelwert
Bayern	28,5		34,2	35,2	35,5	31,2
Baden-Württemberg	25,7		31,4	32,7	32,1	27,5
Rheinland-Pfalz	25,0		27,1	26,1	26,4	24,7
Niedersachsen	21,5		19,5	26,1	23,4	21,5
Schleswig-Holstein	20,4		20,8	22,1	21,3	20,6
Saarland	18,9		23,5	19,3	22,8	20,0
Nordrhein-Westfalen	20,4		19,1	14,4	25,4	18,6
Hessen	18,8		19,6	18,8	19,4	17,6
Sachsen-Anhalt	17,3		16,9	17,3	18,9	15,7
Sachsen	18,6		15,6	15,1	15,9	15,6
Brandenburg	16,1		17,2	17,8	19,8	15,1
Thüringen	15,2		17,1	20,0	18,9	14,8
Berlin	14,2		13,8	15,8	17,0	13,7
Hamburg	14,2		14,3	13,5	13,9	13,5
Mecklenburg-Vorpommern	13,7		12,4	13,8	16,4	13,4
Bremen	10,6		12,2	11,3	11,4	11,0

## 2.2 Falldaten, Zahl- und Altfälle

2014 bearbeiteten 40 von 46 Unterhaltsvorschussstellen insgesamt 85.342 Fälle, davon waren 59 Prozent sogenannte Altfälle. Bei Altfällen werden zwar keine Unterhaltsleistungen mehr ausgezahlt, es stehen aber noch Zahlungen des unterhaltspflichtigen Elternteils aus. Bei den einzelnen Unterhaltsvorschussstellen reichte deren Spannweite von 41 Prozent bis 88 Prozent.

Zum Stichtag 01.07.2015 meldeten 44 Unterhaltsvorschussstellen insgesamt 32.519 laufende Fälle (Zahlfälle) und 52.043 Altfälle. Diese Größenordnung erfordert es, dass der Bearbeitung der Altfälle mindestens die gleiche Priorität eingeräumt wird wie den Zahlfällen. Tabelle 2 zeigt die regionale Verteilung.

Tabelle 2: Zahl- und Altfälle nach Regierungsbezirk

Regierungsbezirk	Zahlfälle	Altfälle	Summe
Stuttgart	11.711	17.441	29.152
Karlsruhe	7.913	11.941	19.854
Freiburg	8.026	12.797	20.823
Tübingen	4.869	9.864	14.733
Summe	32.519	52.043	84.562

## 2.3 Ausstehende Unterhaltszahlungen

27 Unterhaltsvorschussstellen meldeten ausstehende Unterhaltszahlungen von 63,5 Mio. Euro bei 26.275 Altfällen. Eine schematische Hochrechnung der ausstehenden Unterhaltszahlungen auf alle Unterhaltsvorschussstellen ergibt einen rechnerischen Betrag von 126 Mio. Euro (2.418 Euro je Altfall).

## 2.4 Auslandsrückgriffe und Strafanzeigen

Baden-Württemberg führt keine Statistik über Auslandsrückgriffe. Für 2014 konnten wir hierzu von 23 Unterhaltsvorschussstellen Daten erhalten. Daraus schließen wir, dass 2.121 Unterhaltspflichtige im Ausland leben. In 492 Fällen (23 Prozent) seien Unterhaltsansprüche geltend gemacht worden. Allerdings gibt es regionale Unterschiede. Im Regierungsbezirk Freiburg lag die Quote bei 58 Prozent und im Regierungsbezirk Stuttgart bei 16 Prozent. Im Regierungsbezirk Tübingen waren es 21 Prozent und im Regierungsbezirk Karlsruhe 17 Prozent.

2014 stellten 35 Unterhaltsvorschussstellen in 107 Fällen Strafanzeigen wegen Unterhaltspflichtverletzungen. In 29 Fällen führten diese zu Unterhaltszahlungen.

Wegen der geringen Datenbasis können keine generellen Aussagen und Folgerungen zu den Gegebenheiten im Land getroffen werden.

## **2.5 Rechtskonformes Verwaltungshandeln**

Die Unterhaltsvorschussstellen gaben an, dass in mehr als 20 Prozent der Zahlfälle der volle Unterhaltsvorschuss gewährt wurde, obwohl bei ihnen Unterhaltszahlungen eingingen. Diese Vorgehensweise entspricht nicht der geltenden Rechtslage. Im Übrigen ist diese Vorgehensweise nicht im Interesse der anspruchsberechtigten Kinder. Da die Unterhaltsleistungen auf 72 Monate begrenzt sind, werden in diesen Fällen auch Leistungsmonate verbraucht, die gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt benötigt werden.

## **2.6 Bundesweite Verwaltungsvereinfachung**

Bereits in seiner Denkschrift 2010 (Beitrag Nr. 13, Landtagsdrucksache 14/6613) empfahl der Rechnungshof, die Verfahren für Wohngeld und Arbeitslosengeld II beziehungsweise Sozialhilfe zu verbinden.

Der Bundesrechnungshof äußerte sich 2012 zum Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Nach seinen Berechnungen beträgt der Anteil der Kinder mit Unterhaltsvorschuss aus solchen Haushalten 70 Prozent.

Nach unseren Erhebungen erhielten in durchschnittlich 56 Prozent der Zahlfälle die alleinerziehenden Elternteile selbst Sozialleistungen. In diesen Fällen müssen bei mehreren staatlichen Stellen Anträge gestellt werden. Jeder Leistungsträger muss für sich die persönlichen und wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzungen prüfen. Hier werden auf staatlicher Seite teure Personalressourcen eingesetzt, deren Tätigkeiten keinen unmittelbaren Mehrwert für die Alleinerziehenden bringen.

Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend hat inzwischen ein Konzept für die Neuordnung des Verhältnisses von Unterhaltsvorschuss und SGB II-Leistungen erarbeitet. Ziel ist es, den Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes und des SGB II hinsichtlich ihrer Überschneidungen wesentlich zu vereinfachen und insbesondere den doppelten Rückgriff zu vermeiden.

## **2.7 Bewertung**

Unterhaltsansprüche gegenüber Unterhaltspflichtigen sind nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts von den Unterhaltsvorschussstellen rechtzeitig und vollständig durchzusetzen. Dabei müssen sowohl Einnahmen als auch Ausgaben im Blick behalten werden.

Die Zahl der Antragsberechtigten sowie die Zahl der tatsächlich gestellten Anträge kann von staatlicher Seite nicht beeinflusst werden. Ausgaben mindernde und Einnahmen erhöhende Maßnahmen können daher vor allem bei der Sachbearbeitung ansetzen. Unsere Untersuchung zeigt folgende für die Sachbearbeitung bedeutsame Aspekte:

- Die konsequente und zügige Bearbeitung der Altfälle,
- die konsequente Einstellung von Unterhaltsvorschussleistungen, wenn regelmäßig Unterhaltsleistungen bezahlt werden,
- die konsequente Verfolgung von Unterhaltsansprüchen im Ausland und
- die konsequente Überprüfung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils bereits ab Antragstellung.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Regionalen Unterschieden nachgehen und Erfahrungsaustausch initiieren**

Das Sozialministerium sollte den regionalen Unterschieden vor allem bei den Altfällen, den Auslandsrückgriffen und den Strafanzeigen nachgehen und einen Erfahrungsaustausch von Best-Practice-Beispielen bei den Kommunen initiieren.

#### **3.2 Volle Unterhaltsvorschüsse auf Fälle ohne Unterhaltszahlungen begrenzen**

Das Sozialministerium sollte darauf hinwirken, dass die Verwaltungspraxis einiger Unterhaltsvorschussstellen eingestellt wird, den vollen Unterhaltsvorschuss zu gewähren, obwohl Unterhaltszahlungen geleistet werden.

#### **3.3 Verwaltungsvereinfachung auf Bundesebene unterstützen**

Im Rahmen der angestrebten Verwaltungsvereinfachung auf Bundesebene sollte sich das Sozialministerium dafür einsetzen, dass die Rückgriffsmöglichkeiten im bisherigen Umfang gewährleistet werden und es im Ergebnis zu keiner Verschiebung von Lasten auf Länder und Kommunen kommt.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Sozialministerium teilte mit, dass bei der nächsten Dienstbesprechung mit den Regierungspräsidien die vom Rechnungshof aufgeworfenen Aspekte angesprochen würden. Es werde versucht, die Ursachen hierfür zu klären, damit eine einheitliche Verwaltungspraxis erreicht werden könne.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die beschriebene Verwaltungspraxis rechtswidrig und daher einzustellen sei. Mit den Regierungspräsidien soll erörtert werden, wie eine durchgängig rechtskonforme Praxis herbeigeführt werden könne.

Die Rückgriffmöglichkeiten auf die Unterhaltsschuldner sollten auch im Falle einer Umsetzung der aktuellen Überlegungen in vollem Umfang erhalten bleiben. Das Ministerium werde dafür eintreten, dass die Reform im Ergebnis nicht zu einer Lastenverschiebung auf Länder und Kommunen führen werde.