

Antrag

der Abg. Werner Raab u. a. CDU

und

Stellungnahme

**des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung,
Familien und Senioren**

Entwicklung der Unterhaltssicherung

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. welche Möglichkeiten sie sieht, der Kinderarmut entgegenzuwirken, indem verhindert wird, dass sich die Unterhaltspflichtigen ihrer Verantwortung entziehen;
2. wie viele Fälle auf Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz in den Jahren 2001, 2005 und 2009 in den Stadt- und Landkreisen mit welchem Personaleinsatz bearbeitet wurden;
3. welche finanziellen Belastungen den öffentlichen Haushalten aus der Nichterfüllung der Unterhaltspflicht in den Jahren 2001, 2005 und 2009 entstanden sind.

05. 02. 2010

Raab, Klenk, Teufel, Rombach, Rüeck CDU

Begründung

Kinderarmut entsteht unter anderem dadurch, dass in Ermangelung von Unterhaltsleistung die Erziehungsberechtigten allein auf die Unterstützung aus öffentlichen Haushalten angewiesen sind. Insofern besteht ein öffentliches Interesse, dass alle Unterhaltspflichtigen, die dazu in der Lage sind, ihrer Unterhaltspflicht nachkommen, denn Unterhaltssicherung beugt Kinderarmut vor. Die den öffentlichen Haushalten entstehenden Kosten werden in der öffentlichen Diskussion um die Leistungen für Kinder und Familien nicht erkannt, daher besteht ein Interesse an der Quantifizierung dieser Leistung.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 2. März 2010 Nr. 23–5093.2 nimmt das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren im Einvernehmen mit dem Justizministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Vorbemerkung:

Der Antrag wird angesichts der inhaltlich aufgegriffenen Thematik dahingehend ausgelegt, dass sich die Fragestellungen nicht auf die Entwicklung der Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz (Sicherung des Unterhalts der Wehrpflichtigen), sondern auf die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) und die Heranziehung säumiger Unterhaltspflichtiger beziehen.

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. welche Möglichkeiten sie sieht, der Kinderarmut entgegenzuwirken, indem verhindert wird, dass sich die Unterhaltspflichtigen ihrer Verantwortung entziehen;

Durch die Reform des Unterhaltsrechts zum 1. Januar 2008 ist ein wichtiger Schritt hin zu einer modernen Familienpolitik getan worden. Kinder sind bei einer Trennung ihrer Eltern besonders schutzwürdig, denn im Gegensatz zu Erwachsenen können Kinder nicht selbst für ihren Unterhalt sorgen. Durch das Unterhaltsrechtsänderungsgesetz wurde minderjährigen Kindern und privilegierten volljährigen Kindern (dies sind volljährige unverheiratete Kinder vor Vollendung des 21. Lebensjahres, solange sie im Haushalt der Eltern oder eines Elternteils leben und sich in der allgemeinen Schulausbildung befinden) der alleinige erste Rang unter den Unterhaltsgläubigern eingeräumt. Damit steht ihr finanzielles Wohl nunmehr gesetzlich an erster Stelle. Praktisch relevant wird der Rang eines Unterhaltsanspruchs im Mangelfall, d. h. wenn der Unterhaltspflichtige nicht alle Unterhaltsansprüche befriedigen kann, weil er nicht genügend Einkommen hat. In einem solchen Fall wird die Verteilungsmasse zunächst dazu verwendet, den vollständigen Unterhaltsanspruch der vorrangig Unterhaltsberechtigten zu erfüllen. Ist die Verteilungsmasse damit erschöpft, gehen alle im Rang danach kommenden Gläubiger leer aus. Nach früherer Rechtslage mussten sich die unterhaltsberechtigten minderjährigen Kinder (sowie die privilegierten volljährigen Kinder) den ersten Rang mit aktuellen und gegebenenfalls mit geschiedenen Ehegatten teilen. Die jetzige Rangfolge ist dagegen konsequent auf das Kindeswohl ausgerichtet, gerade auch um Kinderarmut vorzubeugen.

Zudem normiert § 1603 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) eine erweiterte Unterhaltspflicht gegenüber minderjährigen und privilegierten volljährigen Kindern. Die Eltern werden durch diese Vorschrift verpflichtet, alle verfügbaren finanziellen Mittel heranzuziehen und – wenn der eigene Unterhalt anderweitig sichergestellt ist – sogar auf den Selbstbehalt ganz oder zum Teil zu verzichten.

Die Geltendmachung und (bei Verweigerung der freiwilligen Erfüllung) auch die gerichtliche Durchsetzung dieses Unterhaltsanspruches ist in der Praxis allerdings oftmals mit Schwierigkeiten verbunden.

Unterstützung hierbei leistet das Jugendamt. So wird, wenn ein Kind geboren wird, dessen Eltern nicht miteinander verheiratet sind, das Jugendamt hierüber vom Standesamt informiert. Es bietet daraufhin der Mutter unverzüglich Beratung und Unterstützung bei der Vaterschaftsfeststellung und der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen des Kindes an. Jeder Elternteil, dem die elterliche Sorge für das Kind allein zusteht oder in dessen Obhut sich das Kind befindet, kann beim Jugendamt eine Beistandschaft beantragen (§§ 1712 ff. BGB). Eine solche Beistandschaft hilft dann insbesondere auch bei der Geltendmachung des Unterhaltsanspruches. Zudem tritt der Staat bei ausbleibenden Zahlungen durch Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz in Vorleistung und fordert anschließend im Wege des Rückgriffes die erbrachten Leistungen von dem unterhaltspflichtigen Elternteil zurück.

Beistandschaften und Unterhaltsvorschussbehörden bieten also wichtige Unterstützung für alleinerziehende Elternteile bei der Verfolgung säumiger Unterhaltspflichtiger.

Ein häufig wirksames Mittel, um zu verhindern, dass sich Unterhaltspflichtige ihrer unterhaltsrechtlichen Verantwortung entziehen, liegt in der konsequenten strafrechtlichen Verfolgung säumiger Unterhaltspflichtiger. Eine strafrechtliche Anzeige erstatten jedoch nicht alle Unterhaltsvorschussbehörden. Überdies bedarf es für eine konsequente strafrechtliche Verfolgung bestimmter Verfahrensabläufe, an denen Jugendamt, Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht beteiligt sind. In den Stadt- und Landkreisen, in denen diese Verfahrensabläufe erfolgreich praktiziert werden, zeigt sich, dass sich bisher „abgetauchte“ oder sich (zu Unrecht) auf Leistungsunfähigkeit berufende Unterhaltsschuldner unter dem Druck strafrechtlicher Verfolgung (bis hin zur konsequenten Vollstreckung ausgesprochener Freiheitsstrafen) vielfach doch ihrer Unterhaltsverpflichtung stellen und dieser nachkommen. Voraussetzung hierfür ist allerdings vor allem auch eine angemessene personelle Ausstattung der einzelnen Jugendämter mit entsprechend qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Rückmeldungen aus einer vom Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren im November 2009 durchgeführten Besprechung mit einzelnen Jugendämtern über gute und schlechte Beispiele zeigen zudem, dass die sächliche und personelle Ausstattung der Jugendämter im Bereich Beistandschaft/Unterhaltsvorschuss generell ein maßgebliches Kriterium für die erfolgreiche Geltendmachung von Unterhalts- und Rückgriffsansprüchen darstellt. Die Personal- und Organisationshoheit insoweit liegt allerdings in kommunaler Hand, sodass die Landesregierung hier keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten auf die teilweise noch sehr unterschiedlichen Organisations- und Personalstrukturen hat. Sie versucht jedoch, mit entsprechenden Empfehlungen auf Verbesserungen hinzuwirken. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Verfolgung säumiger Unterhaltspflichtiger dort erheblich erfolgreicher gestaltet, wo man dieses Problem erkannt hat und eine ausreichende Personaldecke und auch Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschaffen wurde. Die beständige Verbesserung des Rückgriffserfolgs ist ein wichtiges Anliegen der Landesregierung. Daher ist auch trotz derzeit schwieriger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen weiterhin Ziel, die Rückgriffseinnahmen

durch gezielte Unterstützungs- und Fortbildungsmaßnahmen für die Unterhaltsvorschussstellen weiter zu erhöhen.

Das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren prüft zurzeit verschiedene Möglichkeiten, um den Unterhaltsvorschuss noch effektiver auszugestalten, und beabsichtigt, diese Vorschläge anschließend der für das Unterhaltsvorschussrecht zuständigen Bundesregierung zu unterbreiten.

2. wie viele Fälle auf Leistungen nach dem Unterhaltssicherungsgesetz in den Jahren 2001, 2005 und 2009 in den Stadt- und Landkreisen mit welchem Personaleinsatz bearbeitet wurden;

Die im Folgenden genannten Daten beziehen sich, wie in der Vorbemerkung erläutert, auf das Unterhaltsvorschussgesetz. Seit Inkrafttreten des Unterhaltsvorschussgesetzes im Jahre 1980 sind die Fallzahlen (und damit der Mittelbedarf) kontinuierlich und beträchtlich gestiegen. Hauptursache hierfür ist die hohe Zunahme der nach dem Unterhaltsvorschussgesetz anspruchsberechtigten Kinder, auch bedingt durch immer mehr alleinerziehende Elternteile. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich eine gewisse Stagnation auf hohem Niveau ab. Im Jahr 2008 erhielten 40.383 Kinder Unterhaltsvorschussleistungen (Stichtag 31. Dezember 2008; Zahlen für 2009 liegen noch nicht vor). Im Jahr 2005 waren es 41.368 Kinder und 39.500 Kinder im Jahr 2001. Von dieser Stichtagserhebung nicht erfasst wird die Zahl der Kinder, deren Anspruchsberechtigung im Verlauf des jeweiligen Jahres endete.

Eine landesweite jährliche Statistik der pro Mitarbeiterin oder Mitarbeiter zu bearbeitenden Fälle wird angesichts der in kommunaler Hand liegenden Personalhoheit nicht erhoben. Der Landesregierung ist allerdings aus regelmäßigen Gesprächen und Einzelanfragen bekannt, dass es bei den Jugendämtern große Unterschiede gibt. Dies reicht von je 300 Fällen bis hin zu je 1.100 Fällen. Bei 1.000 von einer Person zu bearbeitenden Fällen dürfte für erfolgreiche Rückgriffsbemühungen kein wirklicher Spielraum mehr verbleiben. Viele Unterhaltsvorschussstellen verfügen zudem über eine hohe Zahl an Altfällen.

Im Rahmen der im November 2009 durchgeführten Besprechung über gute und schlechte Beispiele hat sich auch herausgestellt, dass die Organisation des Rückgriffs bei den einzelnen Unterhaltsvorschussstellen sehr unterschiedlich geregelt ist. Teilweise werden Bewilligung der Geldleistung und Rückgriff beim anderen Elternteil generell von verschiedenen Beschäftigten bearbeitet, wobei teilweise der Rückgriff auch noch an die Kreiskassen delegiert ist, wenn er vollstreckt werden muss. Andere Unterhaltsvorschussstellen verfolgen das Prinzip „alles in einer Hand“, d. h. sowohl Bewilligung als auch Rückgriff werden von einer Person bearbeitet. Bei besonders schwierigen Rückgriffsfällen steht bei manchen Unterhaltsvorschussstellen eine erfahrene sachbearbeitende Fachkraft zur Beratung bzw. auch zur Übernahme des Falles zur Verfügung.

Im Rahmen der Erörterung der unterschiedlichen Organisation hat sich gezeigt, dass die Unterhaltsvorschussstellen, die die Sachbearbeitung in eine Hand gelegt haben, damit sehr gute Erfahrungen gemacht und im Ergebnis auch messbare Erfolge bei der Steigerung der Rückgriffsquote erzielt haben, während die getrennte Beitreibung, insbesondere durch Verlagerung auf die Kreiskasse, kritisch gesehen wurde. Letzteres insbesondere deshalb, weil die Kreiskasse manchmal nicht über die erforderlichen Kenntnisse in der Zwangsvollstreckung verfügt und aufgrund der „Fallferne“ nicht flexibel genug auf sich unter Umständen ergebende Vollstreckungsmöglichkeiten reagieren kann.

Die Landesregierung empfiehlt daher den Stadt- und Landkreisen sowie den Städten mit eigenem Jugendamt die Organisation der Fallbearbeitung in einer Hand. Sie hat den Vorteil, dass bereits bei der Bewilligung von der sachbearbeitenden Fachkraft ein möglicher Rückgriff beim Unterhaltspflichtigen mit ins Auge gefasst wird und somit frühzeitig Auskünfte über den Unterhaltspflichtigen, Vollstreckungsmöglichkeiten etc. im Hinblick auf einen erfolgreichen Rückgriff sondiert und entsprechende Maßnahmen in die Wege geleitet werden. Der somit zeitnahe Rückgriff bereits im laufenden Bewilligungsfall stellt ein wesentliches Erfolgskriterium dar. Die Beschäftigten zeigen durch die Übertragung des Falles im Ganzen und der damit einhergehenden kompletten Fallverantwortung eine größere Motivation.

3. welche finanziellen Belastungen den öffentlichen Haushalten aus der Nichterfüllung der Unterhaltspflicht in den Jahren 2001, 2005 und 2009 entstanden sind.

Das Unterhaltsvorschussgesetz sichert den Unterhalt von Kindern alleinerziehender Eltern, wenn der andere Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, seinen Verpflichtungen zur Unterhaltszahlung nicht oder nicht vollständig nachkommt. Der Anspruch des Kindes auf Unterhaltsvorschuss ist auf 72 Monate begrenzt und endet spätestens mit der Vollendung des zwölften Lebensjahres. Die monatliche Unterhaltsleistung bestimmt sich nach dem Mindestunterhalt des Bürgerlichen Rechts (§ 2 UVG, § 1612 a BGB). Der Mindestunterhalt beträgt seit 1. Januar 2010 in der ersten Altersstufe (0 bis 5 Jahre) 317 Euro (davor 281 Euro) bzw. in der zweiten Altersstufe (6 bis 11 Jahre) 364 Euro (davor 322 Euro). Das Erstkindergeld in Höhe von derzeit 184 Euro ist darauf anzurechnen. Der monatliche Auszahlungsbetrag beträgt somit 133 Euro bzw. 158 Euro.

Die vom Land gezahlten Unterhaltsvorschussleistungen werden zu einem Drittel durch den Bund erstattet. Seit dem 1. April 2004 werden die Stadt- und Landkreise sowie die kreisangehörigen Gemeinden mit eigenem Jugendamt zu je einem Drittel an den Ausgaben sowie an den Einnahmen aus Rückgriffen beim unterhaltsschuldenden Elternteil beteiligt.

Die Gesamtausgaben des Landes nach dem Unterhaltsvorschussgesetz betragen

2001: 63,6 Mio. Euro
2005: 72,9 Mio. Euro
2009: 66,9 Mio. Euro.

Demgegenüber standen Einnahmen aus Rückgriffen in

2001: 17,9 Mio. Euro
2005: 18,5 Mio. Euro
2009: 19,4 Mio. Euro.

Die Einnahmen konnten demnach in den vergangenen Jahren trotz zuletzt schwieriger wirtschaftlicher Bedingungen kontinuierlich gesteigert werden. Bei der Rückgriffsquote (Anteil der Einnahmen eines Jahres gemessen an den Ausgaben) liegt Baden-Württemberg mit 28,93 Prozent (2009) im Ländervergleich hinter Bayern (33,63 Prozent) an zweiter Stelle. Der Bundesdurchschnitt liegt aktuell bei 19,5 Prozent.

Dr. Stolz
Ministerin für Arbeit und Sozialordnung,
Familien und Senioren