

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Denkschrift 2016 des Rechnungshofs zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württem- berg

– Beitrag Nr. 18: Unterhaltsleistungen nach dem Unter- haltsvorschussgesetz

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 8. März 2017 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/818 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. den regionalen Unterschieden vor allem bei den Altfällen, den Auslandsrückgriffen und den Strafanzeigen nachzugehen und einen Erfahrungsaustausch von Best-Practice Beispielen bei den Kommunen zu initiieren;*
- 2. darauf hinzuwirken, dass die Verwaltungspraxis einiger Unterhaltsvorschussstellen eingestellt wird, den vollen Unterhaltsvorschuss zu gewähren, obwohl Unterhaltszahlungen geleistet werden;*
- 3. sich im Rahmen der angestrebten Verwaltungsvereinfachung auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass die Rückgriffsmöglichkeiten im bisherigen Umfang gewährleistet werden und es im Ergebnis zu keiner Verschiebung von Lasten auf Länder und Kommunen kommt;*
- 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2017 zu berichten.*

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2017, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Regionale Unterschiede bei Altfällen

Das Ministerium für Soziales und Integration hat im Rahmen der Dienstbesprechungen mit den Unterhaltsvorschussstellen bei den Regierungspräsidien die regionalen Unterschiede beim Umgang mit Altfällen, d. h. mit Fällen in denen keine Leistungen mehr ausgezahlt werden, angesprochen. Die Gründe, warum eine Unterhaltsvorschussstelle mehr oder weniger Altfälle im Verhältnis zu ihren laufenden Fällen hat, sind nach dem Bericht der Praktiker vielfältig. Gründe für einen vergleichsweise geringeren Anteil von Altfällen in der Rückgriffsbearbeitung können sein: ein hoher Anteil an unergiebigem Rückgriffsfällen (z. B. schwerbehinderte oder kranke Unterhaltspflichtige, sehr schlechte berufliche Qualifikation der Unterhaltspflichtigen) und eine konsequente Niederschlagung dieser Fälle, aber auch hohe Fallzahlen, sodass die Bearbeiter sich auf die erkennbar ergiebigen Fälle konzentrieren. Andere Unterhaltsvorschussstellen betreiben Altfälle über längere Zeit hinweg, wenn z. B. bekannt ist, dass der Vater mehrere Kinder hat, aber beruflich gut qualifiziert ist. Sobald die Kinder ihre Ausbildung beendet haben, kann der Rückgriff in solchen Fällen erfolgreich sein. Auch eine mögliche Erbschaft des Unterhaltspflichtigen kann ein Grund sein, den Rückgriff länger zu betreiben. Hohe Anteile an Altfällen können aber auch entstehen durch Personalengpässe z. B. durch Krankheit, sodass Altfälle, die eigentlich nicht ergiebig sind, wegen Arbeitsüberlastung nicht niedergeschlagen werden.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich jedoch kein kausaler Zusammenhang des Rückgriffserfolgs zum Verhältnis der Altfälle zu den laufenden Fällen schließen.

Regionale Unterschiede bei Auslandsrückgriffen

Die Erhebung des Rechnungshofes ergab, dass in den Regierungsbezirken Stuttgart, Karlsruhe und Tübingen zwischen 16 % und 21 % der Ansprüche gegen Unterhaltspflichtige, die im Ausland leben, geltend gemacht werden. Im Regierungsbezirk Freiburg waren dies 58 %. Der Austausch mit Beschäftigten der Unterhaltsvorschussstellen hat ergeben, dass der Auslandsrückgriff vor allem dort intensiv betrieben wird, wo sich Fälle häufen und Rückgriffserfolge erreichbar sind. Dies ist derzeit vor allem in den Grenzregionen zur Schweiz im Regierungsbezirk Freiburg und z. T. auch im Regierungsbezirk Tübingen der Fall. Gerade dort kann der Auslandsrückgriff aussichtsreich sein, da die in der Schweiz erzielten Einkommen die Rückgriffsbemühungen lohnend machen.

Der Auslandsrückgriff ist selbst innerhalb der EU kompliziert, aufwendig und oft wenig erfolgreich. Ihn zu betreiben ist nur lohnend, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit besteht, dass die Beitreibung erfolgreich sein könnte: Für einen erfolgreichen Auslandsrückgriff spielen viele Faktoren eine Rolle: Die Ermittlung des Aufenthalts des Schuldners, das Einkommensniveau des Aufenthaltsstaates (afrikanische Staaten, Rumänien), das Vorhandensein eines Titels, länderspezifische Regelungen (z. B. USA).

Das Regierungspräsidium Stuttgart hat im Herbst 2016 eine ganztägige Fortbildung zum Auslandsrückgriff in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz organisiert. Auf Bitte des Ministeriums für Soziales und Integration wurde die Veranstaltung für Unterhaltsvorschussstellen aus ganz Baden-Württemberg geöffnet. Die Fortbildung war sehr gut besucht und fand eine sehr positive Resonanz. Sie hat nach Rückmeldung in den Dienstbesprechungen etliche Unterhaltsvorschussstellen angeregt, Auslandsrückgriffe in Angriff zu nehmen.

Regionale Unterschiede bei Strafanzeigen

Strafanzeigen wegen Unterhaltspflichtverletzung sind kein generell geeignetes Mittel, säumige Unterhaltspflichtige zur Zahlung zu bewegen. Denn an eine Verurteilung nach § 170 Absatz 1 StGB werden hohe Anforderungen gestellt. Es muss

konkret festgestellt werden, welches Einkommen der Beschuldigte tatsächlich erzielt hat oder hätte erzielen können, um die unterhaltsrechtliche Leistungsfähigkeit bejahen zu können. Dies nachzuweisen, fällt in der Praxis häufig schwer. Strafanzeigen werden in der Regel dann gestellt, wenn Schuldner sich erkennbar hartnäckig ihrer Unterhaltspflicht entziehen. Selbst dann führen Strafverfahren jedoch häufig nicht zu einer Verurteilung.

Das Ministerium für Soziales und Integration hat die Unterhaltsvorschussstellen im Rahmen der Dienstbesprechungen zu den Erfahrungen mit Strafanzeigen befragt. Die Mehrheit der Unterhaltsvorschussstellen berichtete, dass in vielen Fällen, in denen Anzeige erstattet wurde, die Staatsanwaltschaft das Verfahren durch Einstellung erledigte, ohne dass Anklage erhoben wurde. In Einzelfällen gibt es einen konstruktiven Austausch zwischen Unterhaltsvorschussstellen und Staatsanwaltschaften, der dann zu höheren Verurteilungszahlen führen kann.

Best-Practice-Austausch

Das Ministerium für Soziales und Integration hat eine Arbeitsgruppe zum Unterhaltsvorschuss gegründet, die sich aus erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unterhaltsvorschussstellen und der Regierungspräsidien zusammensetzt. Ziel der Gruppe ist es, zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Arbeitsweisen der Unterhaltsvorschussbehörden beizutragen, Arbeitshilfen für Baden-Württemberg zu erarbeiten sowie fachliches Wissen aus der Praxis in die politischen und gesetzgeberischen Abläufe einzubringen.

Darüber hinaus führen die Regierungspräsidien als Widerspruchsbehörden regelmäßig Dienstbesprechungen zum Unterhaltsvorschuss durch, in denen Fallfragen und Praxisproblem diskutiert werden und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Unterhaltsvorschussstellen sich austauschen können. Das Ministerium für Soziales und Integration ist in diesen Dienstbesprechungen ebenfalls regelmäßig vertreten. Der Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg bietet darüber hinaus regelmäßig Fortbildungen für neue sowie für erfahrene Beschäftigte von Unterhaltsvorschussstellen an, in denen Fallfragen eingebracht werden können und ein Austausch möglich ist.

Zu Ziffer 2:

Das Ministerium für Soziales und Integration hat mit Schreiben vom 21. Juli 2016 die Unterhaltsvorschussstellen in Baden-Württemberg darauf hingewiesen, dass die Weitergewährung von Unterhaltsvorschussleistungen rechtswidrig ist, wenn regelmäßig Unterhaltszahlungen eingehen. Dies wurde auch in Fortbildungen und Dienstbesprechungen regelmäßig angesprochen. Abweichungen davon sind nur im Ausnahmefall mit Begründung möglich (z. B. Fälle mit Gewaltbefürchtung).

Zu Ziffer 3:

Der zum Zeitpunkt der Denkschrift von Bund und Ländern diskutierte Vorschlag zur Verwaltungsvereinfachung wurde durch die mittlerweile rückwirkend zum 1. Juli 2017 in Kraft getretene Leistungsausweitung des Unterhaltsvorschusses im Rahmen der Neugestaltung der Finanzbeziehungen des Bundes und der Länder überholt.

Bund und Länder hatten diskutiert, dass Bezieher von SGB II-Leistungen grundsätzlich keinen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss haben sollten, um Verschiebungen zwischen Unterhaltsvorschussbehörden und SGB-II-Stellen zu beenden. Nach einer Untersuchung des Bundes bekommen 87 % der UVG-Bezieher auch Leistungen nach dem SGB II. Allerdings bestand die Befürchtung, dass eine solche Änderung dazu führen könnte, dass die Geltendmachung der Unterhaltsforderungen durch die SGB-Stellen nicht mehr in der bisherigen Konsequenz erfolgen würde, zumal die Unterhaltsvorschussbehörden anders als die SGB II-Stellen auch fiktiven Unterhalt (der Unterhaltspflichtige unterlässt es, Einkommen zu erwerben, Unterhalt wird fiktiv festgesetzt) geltend machen können. Überlegungen aus dieser Diskussion sind nun teilweise in die Gestaltung der Reform des Unterhaltsvorschusses eingegangen.

Wesentliche Punkte der Reform:

- Die bisherige Höchstbezugsdauer von 72 Monaten entfällt.
- Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren: Anspruch besteht,
 - wenn keine SGB II-Leistungen bezogen werden
 - die Hilfebedürftigkeit des Kindes durch die Unterhaltsvorschussleistung vermieden werden kann oder
 - der alleinerziehende Elternteil Leistungen nach SGB II erhält, aber mehr als 600 € brutto Einkommen erzielt.
- Einkommen von Kindern, die bereits die allgemeinbildende Schule abgeschlossen haben, wird berücksichtigt.
- Neue Verteilung von Ausgaben und Einnahmen: Bund 40 %, Länder 60 % (bisher Bund 1/3, Länder 2/3, wobei in BW die Kommunen aktuell mit 1/3 an Ausgaben und Einnahmen beteiligt sind).
- Bund und Länder vereinbaren verschiedene Regelungen zur Erleichterung des Rückgriffs und zum Abbau von Bürokratie.
- Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag zum 31. Juli 2018 einen Bericht über die Wirkungen der Reform vor.

Die Reform führt zu keinen grundlegenden Einschränkungen im Rückgriff. Sie löst Mehrkosten bei Land und Kommunen aus, die vom Bund gegenüber den Ländern zum Teil durch Anhebung seines Finanzierungsanteils auf 40 % ausgeglichen wurden und vom Land gegenüber den Kommunen im Rahmen eines Konnexitätsausgleichs geleistet werden wird. Land und Kommunen verhandeln derzeit die Rahmenbedingungen dieses Konnexitätsausgleichs.