

Mitteilung

des Rechnungshofs

Jahresbericht 2026 zur Haushaltsrechnung 2024 (vgl. Drucksache 18/300)

hier: Beitrag Nr. 20 – Unterhaltsvorschussgesetz – Organisation und Erfolg des Rück- griffs (Kapitel 0919)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2026, Az.: RHP3-0451.1-25/3/3:

Mit dem „Rückgriff“ werden staatliche Unterhaltsvorschussleistungen von den säumigen Unterhaltspflichtigen zurückgefordert. In Baden-Württemberg sind dafür die 45 kommunalen Unterhaltsvorschusskassen zuständig. Die dezentrale Organisation ist insbesondere bei komplexen Fällen, wie etwa einem Auslandsrückgriff, nicht effizient. Die Aussagekraft der Rückgriffsquote, die als zentraler Indikator für den Erfolg des Rückgriffs verwendet wird, ist eingeschränkt.

20.1 Ausgangslage

Unterhaltsvorschuss ist eine staatliche Hilfe für Kinder von Alleinerziehenden. Erhalten Alleinerziehende für ihr Kind keinen oder nicht regelmäßig Unterhalt vom anderen Elternteil, können sie Unterhaltsvorschuss beantragen. Der Staat geht mit dem Unterhaltsvorschuss in Vorleistung; der Anspruch gegenüber dem säumigen Unterhaltspflichtigen geht in der Folge auf das Land über. Grundlage ist das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) des Bundes, das die Länder als eigene Angelegenheit ausführen.

In Baden-Württemberg bearbeiten 45 kommunale Unterhaltsvorschusskassen (UVK), die bei den Jugendämtern der Stadt- und Landkreise sowie bei der Stadt Konstanz angesiedelt sind, die Anträge auf Unterhaltsvorschuss. Sie zahlen die Leistungen aus und fordern ausgezahlte Unterhaltsvorschussleistungen bei den Unterhaltspflichtigen zurück („Rückgriff“).

Der Rechnungshof hat das Unterhaltsvorschusswesen umfassend geprüft. Dieser Beitrag bildet den Teilbereich „Organisation und Erfolg des Rückgriffs“ ab. Die

Abrechnung zwischen Kommunen, Land und Bund wurde im Jahresbericht 2025 beleuchtet.

20.2 Prüfungsergebnisse

20.2.1 Unterhaltsleistungen als staatlicher Vorschuss

Unterhaltsvorschussleistungen sind staatliche Leistungen, die vom säumigen Elternteil zurückgefordert werden können. In Baden-Württemberg summierten sich die von Bund, Land und Kommunen gemeinsam finanzierten Ausgaben für Unterhaltsvorschussleistungen 2025 auf rund 306 Mio. €. Diesen Ausgaben stehen rund 61 Mio. € Einnahmen gegenüber. Die sogenannte „Rückgriffsquote“ setzt die Einnahmen eines Haushaltsjahres aus dem Rückgriff sowie aus Rückerstattungen in Relation zu den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss im selben Jahr. Sie gilt als Indikator für den Erfolg des Rückgriffs (siehe Tabelle 20-1).

Tabelle 20-1: Entwicklung der Einnahmen, Ausgaben und der Rückgriffsquote in Baden-Württemberg – 2020 bis 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einnahmen in Mio. €	46,5	47,5	57,5	54,4	57,7	61,0
Ausgaben in Mio. €	193,5	205,7	219,3	233,9	279,7	305,5
Rückgriffsquote in %	24	23	26	23	21	20

Bei der Rückgriffsquote liegt Baden-Württemberg – trotz des Rückgangs in den vergangenen Jahren – im deutschlandweiten Vergleich regelmäßig auf einem der vordersten Plätze. Dennoch verbleiben vier Fünftel aller Unterhaltsvorschussleistungen als Belastung bei Bund, Land und Kommunen.

20.2.2 Erfolg der Rückgriffsbemühungen der Unterhaltsvorschusskassen

Hinter der landesweiten Quote von zuletzt rund 20 % stehen Rückgriffsquoten bei den einzelnen UVK zwischen 13 % und 33 %. Die große Bandbreite kann verschiedene Ursachen haben. So können abweichende Buchungspraktiken wie etwa eine nicht periodengerechte Zuordnung von Ausgaben und Einnahmen den Vergleich der Rückgriffsquoten verzerren. Hauptursache für den vermeintlich unterschiedlichen Erfolg der Rückgriffsbemühungen einzelner UVK ist jedoch, dass wirtschaftliche und soziale Aspekte unberücksichtigt bleiben. Ob ein Rückgriff erfolgreich sein kann, hängt wesentlich von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen der Unterhaltspflichtigen ab. Eine niedrige Rückgriffsquote deutet somit nicht per se auf ein unzureichendes Agieren der UVK hin.

Teilweise könnten die UVK auch mit intensivierten Bemühungen die Einnahmen nicht erhöhen. Dies ist regelmäßig dann der Fall, wenn der andere Elternteil zum Zeitpunkt der Unterhaltsvorschussleistung nicht oder nur teilweise leistungsfähig ist (sogenannte Ausfalleleistungen). Der Unterhaltsanspruch geht nicht auf das Land über, es entsteht keine Forderung. Das Forderungsvolumen ist deshalb nicht identisch mit der Summe der Ausgaben.

Die Rückgriffsquote stellt – statt auf (grundsätzlich realisierbare) Forderungen – auf Ausgaben ab und enthält damit auch Teilbeträge, die schon definitionsgemäß nicht realisiert werden können. Zudem stehen den Leistungsausgaben eines Haushaltsjahres Einnahmen gegenüber, die sowohl aus den Forderungen des aktuellen Jahres als auch aus Forderungen aus Vorjahren stammen. Die Rückgriffsquote

gibt deshalb weder Auskunft darüber, welcher Anteil der grundsätzlich realisierbaren Ansprüche tatsächlich erzielt werden konnte, noch über den Anteil der jährlichen Ausgaben, der zurückgeflossen ist. Sie wird damit dem Anspruch an eine steuerungsrelevante Kennzahl nur bedingt gerecht.

Aussagefähiger als die Rückgriffsquote wäre eine Kennzahl, welche die Einnahmen eines Jahres dem Forderungsbestand insgesamt gegenüberstellt. Diese ließe einen Rückschluss auf die Qualität bzw. Intensität der Aufgabenwahrnehmung der jeweiligen UVK zu, würde die Vergleichbarkeit der UVK untereinander verbessern und könnte hilfreich für eine zielgerichtete Fachaufsicht sein. Die Datenbasis hierfür liegt über die UVG-Statistik grundsätzlich vor; sie müsste mittelfristig aber validiert werden.

20.2.3 Organisation der Rückgriffsbearbeitung

Die Rückgriffsbearbeitung ist bundesweit unterschiedlich organisiert. Einige Länder haben den Rückgriff teilzentralisiert oder lassen ihn zentral bei einer Stelle des Landes bearbeiten.

In Baden-Württemberg sind die UVK sowohl für die Leistungsbewilligung als auch die Rückgriffsbearbeitung zuständig. Neben den Rückgriffsmaßnahmen im Inland bearbeiten die UVK-Sachbearbeitenden auch Rückgriffsfälle von im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen überwiegend selbst. Nur acht UVK haben die Aufgabenverteilung anderweitig geregelt, vier davon haben Kompetenzteams für den Auslandsrückgriff eingerichtet.

Konkrete Fallzahlen sowie das Forderungsvolumen aus Auslandsrückgriffsfällen werden für Baden-Württemberg nicht erhoben und sind insofern nicht bekannt. Eine überschlägige Schätzung – auf Grundlage einer Umfrage unter allen UVK – lässt darauf schließen, dass rund 8 % der unterhaltspflichtigen Elternteile im Ausland leben.

Die Bearbeitung von Auslandsrückgriffen ist komplexer und zeitintensiver als der Inlandsrückgriff. Die Erfolgsaussichten hängen nicht nur von der finanziellen Situation des unterhaltspflichtigen Elternteils ab. Sie sind auch je nach Wohnsitzland des unterhaltspflichtigen Elternteils höchst unterschiedlich.

Aufgrund der hohen Komplexität der Thematik stehen den UVK zwar externe verfahrensunterstützende Stellen zur Verfügung, diese setzen aber teils erhebliche Vorarbeiten voraus oder sind kostenpflichtig.

Idealerweise müssten daher die Sachbearbeitenden über eigenes vertieftes Fachwissen verfügen, um überhaupt eine Chance auf die Realisierung eines Rückgriffsanspruchs zu haben. Dies ist weder realistisch noch – bei vergleichsweise geringen Fallzahlen pro Sachbearbeitendem – wirtschaftlich.

In der Praxis führen diese Rahmenbedingungen – insbesondere in Verbindung mit Personalengpässen und -ausfällen – dazu, dass die Bearbeitung von Rückgriffsansprüchen im Ausland regelmäßig zugunsten Aufgaben höherer Priorität zurückgestellt wird. Angesichts der finanziellen Belastungen für Bund, Länder und Kommunen, aber auch mit Blick auf die ungleiche Behandlung von Unterhaltspflichtigen ist dies unbefriedigend und sollte nicht dauerhaft hingenommen werden.

Die Bündelung von Erfahrungswissen und eine dadurch mögliche Spezialisierung könnte zu einem zeit- und ressourcensparenden und damit effektiveren Verwaltungshandeln beitragen. Daher hält der Rechnungshof eine Spezialisierung bzw. Teilzentralisierung auf kommunaler Ebene für zielführend. Hier sind verschiedene Modelle denkbar. So könnten die Rückgriffe in jeder UVK von spezialisierten Personen oder Teams bearbeitet werden, wie dies in einzelnen UVK bereits erfolgt.

Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, Fälle des Auslandsrückgriffs zumindest regional zentralisiert von einzelnen UVK bearbeiten zu lassen. Auslandsrückgriffsfälle aus verschiedenen UVK würden an eine spezialisierte UVK in der gleichen Region – beispielsweise eine UVK je Regierungsbezirk – abgegeben. Alternativ könnte auch eine landesweit zentralisierte Bearbeitung bei einer einzigen spezialisierten UVK zielführend sein. Dies würde auch dem Wunsch der UVK entgegenkommen, den Auslandsrückgriff angesichts der erheblichen Probleme organisatorisch weiterzuentwickeln.

20.2.4 Rechtliche Rahmenbedingungen für einen konsequenten und vergleichbaren Rückgriff

Ergänzend zum UVG hat der Bund „Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-Richtlinien)“ erlassen. Diese beruhen auf Vereinbarungen zwischen dem damaligen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den zuständigen Landesministerien. Sie dienen als Orientierung für den Vollzug des UVG und werden regelmäßig aktualisiert.

Konkretisierend, auslegend oder ändernd hat das Sozialministerium als Fachaufsichtsbehörde weitere Vorgaben gemacht. Da diese nicht immer allen UVK zur Kenntnis gelangten, war eine einheitliche Verfahrensweise aller UVK nicht gewährleistet. Zudem bestand teils Unsicherheit, ob Erlasse, die die UVG-Richtlinien einschränken, überhaupt anzuwenden seien. Einige UVK führten sie aus, andere hielten sich an die UVG-Richtlinien. Eine gleichgerichtete Bearbeitung im Unterhaltsvorschussverfahren war damit nicht möglich.

20.3 Empfehlungen

20.3.1 Eine geeignete und steuerungsrelevante Kennzahl einführen

Um den Erfolg der Rückgriffsbemühungen besser bewerten zu können, sollte das Sozialministerium eine steuerungsrelevante Kennzahl einführen, welche die Einnahmen eines Jahres dem Forderungsbestand insgesamt gegenüberstellt. Damit könnte die Steuerung der UVK im Rahmen der Fachaufsicht zielgerichteter erfolgen.

Die Datenbasis aus der UVG-Statistik sollte mittelfristig validiert werden. Das Sozialministerium sollte darauf hinwirken, dass alle von den UVK ermittelten Forderungsbestände belastbar sind.

20.3.2 Auslandsrückgriff effizienter organisieren

Das Land sollte Möglichkeiten zur Spezialisierung und Zentralisierung des Auslandsrückgriffs prüfen. Dabei könnte sowohl eine landesweit zentralisierte Bearbeitung als auch eine Teilzentralisierung bei regional spezialisierten UVK in Betracht kommen.

20.3.3 Rahmenbedingungen für einen vergleichbaren Vollzug des UVG schaffen

Das Sozialministerium sollte den UVK alle relevanten Handlungsanweisungen, Erlasse, usw. zentral und strukturiert als verpflichtenden Standard zur Verfügung stellen. Diese den UVK als Arbeitsgrundlage dienende Sammlung spezifisch baden-württembergischer Regelungen sollte fortlaufend aktualisiert werden.

20.4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium teilt mit, dass es die Empfehlungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen werde, um insbesondere im „Auslandsrückgriff“ nach effizienteren Verwaltungsabläufen zu suchen.

Das Ministerium betrachte die Rückgriffsquote bereits seit dem Bericht des Rechnungshofs aus dem Jahr 2015 nur als sehr eingeschränkt geeignet für eine Beurteilung der Arbeit von UVK. Gleichwohl würden die Rückgriffsquoten auf Bitten der UVK an diese versandt, aber nicht als offizielle Kennzahl der Fachaufsicht verwendet. Das Ministerium werde die Empfehlung des Rechnungshofs aufgreifen und die vorgeschlagene neue Kennzahl auf der Basis einer validierten UVG-Statistik erproben.

Der Auslandsrückgriff sei aufgrund seiner hohen Komplexität für die UVK sehr verwaltungsaufwendig. Das Ministerium werde daher gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden und Fachleuten aus den UVK prüfen, welche Möglichkeiten der effektiveren Gestaltung des Auslandsrückgriffs und der Entlastung der UVK in diesem Bereich umsetzbar seien.

Das Ministerium werde den UVK künftig alle landesspezifischen Anweisungen zum UVG digital zur Verfügung stellen.