

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
17(13)237C

Bundesrechnungshof

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013

Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zu dem Thema Unterhaltsvorschuss

Die Stellungnahme beschränkt sich auf Frage 2 und Frage 7 des Fragenkatalogs. Dazu liegen Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes vor.

Zusammenfassung:

Die Gesetzentwürfe¹ enthalten bisher keine Verwaltungsvereinfachungen für den Fall, dass Berechtigte sowohl Anspruch auf Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) als auch nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) haben. Mit einer gesetzlichen Bereinigung des Nebeneinanders von Leistungsansprüchen nach dem UVG und dem SGB II könnte unnötiger Bürokratieaufwand von mindestens 160 Mio. Euro im Jahr vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgesehene Einführung eines automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundeszentralamt für Steuern. Ein Datenabgleich würde es den Unterhaltsvorschussstellen ermöglichen, Informationen über verschwiegenes Einkommen und Vermögen der Unterhaltspflichtigen zu erhalten. Der Rückgriff der Unterhaltsvorschussstellen auf die Unterhaltsverpflichteten würde erleichtert. Ein zusätzliches Einnahmepotenzial für Bund und Länder einschließlich Kommunen von bis zu 120 Mio. Euro jährlich könnte stärker ausgeschöpft werden.

¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung – Gesetz zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz) – BT-Drs. 17/8802 und der Gesetzentwurf des Bundesrates – Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht – BT-Drs. 17/2584.

Frage 2:

Leistungsberechtigte, die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, müssen Leistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch nehmen, sofern diese zur Vermeidung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit dienen. Als eigenes Einkommen gilt dabei auch der Unterhaltsvorschuss. Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Vorrangprüfung als aufwendig und nicht zielgerichtet bezeichnet. Welche Möglichkeiten der Veränderungen sehen Sie?

Für die Entbürokratisierung des Verfahrens für den Unterhaltsvorschuss verweist der Bundesrechnungshof auf seinen Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 17. Juli 2012 (BT-Drs. 17/10322). Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat den Bericht am 25. Oktober 2012 zur Kenntnis genommen.

Der Bundesrechnungshof stellte in seinem Bericht dar, dass die Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld für Kinder mit Anspruch auf Grundsicherung einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht, ohne die Empfänger finanziell besser zu stellen. Unnötiger Bürokratieaufwand in Höhe von mindestens 160 Mio. Euro im Jahr ließe sich vermeiden.

Der Bundesrechnungshof ermittelte, dass im Jahr 2009 über 340 000 Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit einem Elternteil Unterhaltsvorschuss erhielten. Der Anteil der Kinder mit Unterhaltsvorschuss aus SGB II-Haushalten betrug damit 70 %. Von den 340 000 Kindern bekamen über 92 000 zusätzlich Wohngeld. Die vorrangigen Leistungen Unterhaltsvorschuss und Wohngeld wurden in Höhe von 700 Mio. Euro jährlich gezahlt und auf die Grundsicherung der Kinder angerechnet, so dass die Empfänger hiervon keinen finanziellen Vorteil hatten. Es entstanden jedoch erhebliche Vollzugskosten.

Der Bundesrechnungshof verdeutlichte, dass der parallele Bezug von Unterhaltsvorschussleistungen und/oder Wohngeld neben den SGB II-Leistungen wirtschaftlich nicht sinnvoll ist. Aufgrund der vollen Anrechnung der vorrangigen Leistungen im SGB II (§§ 2 Absatz 1 Satz 1, 5 Absatz 3 Satz 1, 9 Absatz 1, 12a Satz 1 SGB II) steigt das Familieneinkommen nicht. Vor allem aber verursacht er einen erheblichen Aufwand bei Leistungsträgern, Leistungsberechtigten und letztlich auch bei den Unterhaltspflichtigen. Bisher müssen die Be-

rechtigten die jeweilige Leitung getrennt bei den Jobcentern, den Unterhaltsvorschussstellen und den Wohngeldstellen beantragen. Diese wiederum müssen einen aufwendigen und fehlerträchtigen Daten- und Informationsaustausch betreiben, um die Leistungen zu berechnen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, von dem unbedingten Vorrang von Unterhaltsvorschussleistungen und Wohngeld beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II abzugehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist künftig ein großer Beitrag zum Bürokratieabbau zu erwarten, wenn die leistungsberechtigten Kinder ihre Grundsicherung ungeschmälert aus einer Hand vom Jobcenter erhalten, also ohne Verweis auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld und deren Anrechnung.

Eine solche Lösung würde die Höhe des Gesamtleistungsanspruchs der Bedarfsgemeinschaften (aus SGB II, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld) nicht in Frage stellen. Die Minderung des Vollzugaufwands wäre dagegen erheblich. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen könnte anderweitig durch eine Änderung des Verteilungsschlüssels bei anderen Leistungen ausgeglichen werden, z. B. bei § 46 Absatz 5 SGB II. Eine solche Lösung würde gleichermaßen zu einer Entlastung der alleinerziehenden Elternteile führen. Sie hätten künftig nicht mehr bis zu drei Anträge, sondern nur noch einen Antrag zu stellen. Sie bekämen die notwendige Hilfe alleine vom Jobcenter und damit aus einer Hand.

Offen ist bisher, ob die unbestrittenen Schwächen aus dem Nebeneinander von Leistungen der Grundsicherung, aus dem Unterhaltsvorschuss und aus dem Wohngeld abgestellt werden. Das für das Unterhaltsvorschussgesetz zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat dazu lediglich erklärt, es wolle prüfen, inwieweit diesem Kernanliegen des Bundesrechnungshofes mittel- bzw. langfristig entsprochen werden kann. Diese Prüfung sei Teil seiner umfassenden Bemühungen um Entbürokratisierung der Familienleistungen.

Der Bundesrechnungshof spricht sich dafür aus, die von ihm aufgezeigten Einsparmöglichkeiten durch einen weitergehenden Bürokratieabbau rasch aufzugreifen. Er sieht die Möglichkeit von Verwaltungsvereinfachungen für den Fall, dass Berechtigte sowohl Anspruch auf Leistungen nach dem UVG als auch nach dem SGB II haben. Für die gesetzliche Bereinigung des Nebeneinanders von Leistungsansprüchen nach dem Sozialgesetzbuch und dem UVG müssten die Empfänger von Grundsicherung von den Leistungen nach dem UVG gesetzlich

ausgeschlossen werden. Das UVG würde so auf den Personenkreis beschränkt, der keine Transferleistungen nach dem SGB II empfängt.

Frage 7:

Von welchen Faktoren hängen die Erfolgsquoten bei der Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs gegen den Unterhaltsschuldner ab und welche Instrumente müssten eingesetzt werden, um den Rückgriff zu verbessern? Welche gesetzlichen Änderungen wären dafür erforderlich?

(1) Das Unterhaltsvorschussgesetz hat das Ziel, finanziellen Notlagen alleinstehender Eltern und ihrer Kinder zu begegnen. Die vom Staat übernommene Unterhaltsleistung soll den familienfernen unterhaltspflichtigen Elternteil jedoch nicht entlasten. Daher geht gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 UVG der Anspruch in Höhe der Unterhaltsleistung auf das Land über (Rückgriffsanspruch). Da sich die Unterhaltspflicht nach der Leistungsfähigkeit richtet, hat das Land diese anhand der Nachweise über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen zu prüfen, den Anspruch geltend zu machen und ggf. zwangsweise durchzusetzen (Rückgriff gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 UVG).

(2) Im Jahr 2011 betragen die Ausgaben für Leistungen nach dem UVG 922 Mio. Euro (Bund: 307 Mio. Euro). Die Einnahmen aus dem Rückgriff bei Unterhaltspflichtigen betragen 181 Mio. Euro (Bund: 60 Mio. Euro). Die Rückgriffsquote (Gegenüberstellung der Ausgaben und Einnahmen zum UVG) lag bei 20 %.

Bei der Rückgriffsquote ist zu berücksichtigen, dass bei rund einem Drittel der Ausgaben ein Rückgriff rechtlich nicht möglich ist, da kein Anspruch des Kindes gegenüber dem familienfernen Elternteil besteht. Bei einem weiteren Drittel von Ausgaben besteht zwar ein Rückgriffsrecht, dieses kann aber, z. B. wegen nachträglicher Zahlungsunfähigkeit, unbekanntem Aufenthalts oder Auslandsaufenthalts, nicht realisiert werden. Der Anteil der Unterhaltsentzieher im UVG wird auf ein weiteres Drittel der Ausgaben geschätzt.²

Bei der derzeitigen Rückgriffsquote von 20 % und einem potenziellen Rückgriffsvolumen von rund einem Drittel Vorschussleistungen bei wahrscheinlich zahlungsfähigen Unterhalts-

² Von diesen Größenordnungen ging das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bereits im Jahre 1996 aus (siehe BT-Drs. 13/4733, Antwort zu Frage 56).

schuldern wird deutlich, dass das potenzielle Rückholvolumen nicht voll ausgeschöpft wird. Der Erfolg der Rückgriffsbemühungen der Unterhaltsvorschussstellen ist damit eher bescheiden. Das Steigerungspotenzial für den Rückgriff liegt bei 13 Prozentpunkten. Damit gehen Bund und Ländern, einschließlich Kommunen, Jahr für Jahr beträchtliche Einnahmen aus Rückgriffen verloren. Für das Jahr 2011 errechnet sich ein zusätzliches Einnahmepotenzial für die öffentliche Hand von 120 Mio. Euro.³

Nur die konsequente Verfolgung der Unterhaltsansprüche verdeutlicht den unterhaltspflichtigen Elternteilen, dass sie sich der gesetzlichen Unterhaltspflicht gegenüber ihren unterhaltsberechtigten minderjährigen Kindern nicht ohne weiteres entziehen können. Intensiv genutzte Rückgriffsmöglichkeiten tragen dazu bei, unberechtigten finanziellen Vorteilen für Unterhaltsschuldner entgegenzuwirken, welche die Unterhaltszahlungen bisher missbräuchlich verweigern können.

Deshalb spricht sich der Bundesrechnungshof dafür aus, alle Möglichkeiten zu nutzen, um den Rückgriff durch eine Erweiterung der Auskunftsansprüche effektiver zu gestalten. Dies betrifft neben dem in beiden Gesetzentwürfen vorgesehenen Kontenabruf insbesondere auch den automatisierten Datenabgleich mit dem Bundeszentralamt für Steuern, wie er im Gesetzentwurf des Bundesrates vorgeschlagen ist.

Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes aus anderen Leistungsbereichen, wie beim Wohngeld oder beim BAföG, lassen sich mit der Einführung des automatisierten Datenabgleichs und Kontenabrufs auch im Bereich des Unterhaltsvorschusses weitere Informationen gewinnen, um Rückgriffsansprüche erfolgreich geltend machen zu können. Beide Instrumente könnten zudem präventiv wirken und Unterhaltspflichtige zukünftig stärker dazu anhalten, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse vollständig mitzuteilen.

Aufgrund des mit einem Drittel hohen Anteils der missbräuchlichen Verweigerung der Unterhaltszahlung befürwortet der Bundesrechnungshof sowohl die Einführung eines Kontenabrufs als auch die Einführung eines automatisierten Datenabgleichs. Im Wege des automatisierten Datenabgleichs könnten die Unterhaltsvorschussstellen die Einkommens- und Vermögensver-

³ Vgl. Prüfungsmittelung – IX 5 – 2010 – 0896 – des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 14. Dezember 2010 über die Prüfung „Steueraspekte beim Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes“ und Prüfungsmittelung – IX 5 – 2011 – 0585 – des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 24. April 2012 über die Prüfung „Aufsicht über die Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes“.

hältnisse unterhaltspflichtiger familienferner Elternteile, die ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen, überprüfen. Der Bundesrechnungshof sieht hierin die Möglichkeit, den Missbrauch im Bereich des UVG stärker zu bekämpfen. Verschwiegene Einkommen und Vermögen können aufgedeckt und die Rückgriffseinnahmen damit gesteigert werden.

(3) Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes (siehe Fn. 3) sind auch die Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen und die fachliche Qualifizierung des Personals entscheidend für eine konsequente und zügige Rückgriffsbearbeitung. Die Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen ist in vielen Fällen unzureichend. Zahlreiche Unterhaltsvorschussstellen bevorzugen daher die Leistungsbewilligung zu Lasten des Rückgriffs. Deshalb werden Rückgriffsansprüche nur unzureichend durchgesetzt. Der Bundesrechnungshof hat zudem erhebliche Vollzugsprobleme und Mängel in der Qualität der Rückgriffsbearbeitung festgestellt. So fanden sich häufig Arbeitsrückstände in den bearbeitenden Stellen und es fehlte den Verantwortlichen der Überblick über den Bestand an Rückgriffsforderungen. Solche Ansprüche wurden in zu geringem Umfang gerichtlich geltend gemacht. Dies führte häufig zur Verjährung und zur Verwirkung von Rückgriffsansprüchen.

Eine funktionierende Fachaufsicht der zuständigen Obersten Landesbehörden mit regelmäßigen, anlassunabhängigen Geschäftsprüfungen könnte dem zumindest teilweise entgegenwirken.