

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daniel Föst, Katja Suding, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/4742 –

Unterhaltsvorschuss – Rückgriffsaktivitäten

Vorbemerkung der Fragesteller

In der Kabinettsitzung vom 22. August 2018 stellte die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Dr. Franziska Giffey ein Jahr nach der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes in einem Bericht die aktuellen Zahlen zum Unterhaltsvorschuss sowie weitere Vorgehensweisen zu den Rückgriffsaktivitäten vor.

Durch die Reform des Unterhaltsvorschusses stieg die Zahl der berechtigten Kinder von 414 000 auf fast 714 000 Ende März 2018 (www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/08/2018-08-22-bericht-unterhaltsvorschuss.html). Für den Haushaltsplan 2019 sind im Einzelplan 17 218 Mio. Euro für den Unterhaltsvorschuss veranschlagt (Anlage zur Bundestagsdrucksache 19/3400, Einzelplan 17). Dabei handelt es sich um 40 Prozent des Gesamtvolumens. Den anderen Teil von 60 Prozent müssen Länder und Kommunen übernehmen.

Laut den Angaben des Berichts hat der Staat im vergangenen Jahr rund 1,1 Mrd. Euro für den Unterhaltsvorschuss gezahlt. Davon konnten nur rund 209 Mio. Euro wieder zurückgeführt werden: Die Rückgriffsquote liegt bei unter 20 Prozent. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofs sind „häufig organisatorische Gründe und vor allem fehlendes oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal ursächlich dafür, dass keine ausreichenden Rückgriffsbemühungen stattfinden“ (Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017, S. 14).

Laut dem Bericht prüft das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) gemeinsam mit den Ländern „die Möglichkeiten, Verbesserungen im Unterhaltsvorschuss-Vollzug zu erreichen, durch Personal (notwendige Quantität und Qualifikation), Ausübung und Ausgestaltung der Aufsicht über den Vollzug und Schaffung eines Forderungsmanagements inklusive IT-Sicherheit und Mittelbewirtschaftung“ (Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017, S. 22).

Des Weiteren erwähnte die Bundesministerin Dr. Franziska Giffey, dass Bund und Länder gemeinsame Standards entwickeln würden, um mehr säumige Unterhaltspflichtige zur Zahlung zu bewegen. Auch auf unkonventionelle Methoden wie Fahrverbote für Unterhaltssäumige wolle man zurückgreifen (www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2018/08/2018-08-22-bericht-unterhaltsvorschuss.html).

1. Wie weit ist der Prozess der Entwicklung der gemeinsamen Standards bereits fortgeschritten?
2. Wann rechnet das Bundesministerium mit dem Abschluss dieses Prozesses?
3. Werden diese Standards mit dem Fortschrittsbericht des BMFSFJ an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages zum 1. Oktober 2018 (Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017, S. 4) veröffentlicht?
4. Zu welchem Zeitpunkt ist mit der Umsetzung der konkreten Maßnahmen zur Verbesserung des Rückgriffs zu rechnen (bitte Monat und Jahr angeben)?
5. Welche Maßnahmen umfassen die gemeinsamen Standards?

Die Fragen 1 bis 5 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zur Beantwortung wird auf den anliegenden Fortschrittsbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zu dem 2017 vereinbarten Bund-Länder-Prozess an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages verwiesen, der den Stand des Bund-Länder-Prozesses und die bereits erzielten Ergebnisse und Erkenntnisse darstellt.* Anhand der im Bericht beschriebenen Sachstände und geplanten Schritte in den einzelnen Handlungsfeldern (Personal, Aufsicht etc.) ist erkennbar, dass es sich um einen äußerst komplexen Prozess handelt. Die Vereinbarung von gemeinsamen Standards muss mit den sowohl zwischen den Bundesländern wie auch innerhalb einzelner Bundesländer sehr unterschiedlichen Strukturen und Voraussetzungen umgehen. Von daher sind zum jetzigen Zeitpunkt keine weiteren Aussagen zur Umsetzung konkreter Maßnahmen möglich.

6. Welche unkonventionellen Maßnahmen, wie das genannte Fahrverbot zum Rückgriff, sind für den Maßnahmenkatalog geplant?
7. Auf welcher rechtlichen Grundlage will die Bundesregierung ein etwaiges Fahrverbot für Unterhaltssäumige etablieren?
8. Wer soll laut Planung der Bundesregierung mit der Umsetzung und Kontrolle eines solchen Fahrverbots betraut werden?

Die Fragen 6 bis 8 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesfamilienministerin nahm in ihrer Pressemitteilung vom 22. August 2018 mit der pointierten Aussage zum Fahrverbot nicht Bezug auf ein Vorhaben der Bundesregierung, sondern auf die Anwendung des seit August 2017 geltenden Strafrechts. Durch das Gesetz zur effektiveren und praxistauglicheren Ausgestaltung des Strafverfahrens vom 17. August 2017, das am 24. August 2017 in

* Von einer Drucklegung der Anlage wurde abgesehen. Diese ist auf Bundestagsdrucksache 19/5164 auf der Internetseite des Deutschen Bundestages abrufbar.

Kraft getreten ist, hat der Gesetzgeber das Fahrverbot als Nebenstrafe auch auf solche Straftaten ausgedehnt, die keinen Bezug zum Straßenverkehr aufweisen. Da diese Neuregelung für alle Straftaten gilt, kann nun ein Fahrverbot – neben einer Geld- oder Freiheitsstrafe – grundsätzlich auch in den Fällen verhängt werden, in denen sich die unterhaltspflichtige Person nach § 170 StGB (Verletzung der Unterhaltungspflicht) strafbar gemacht hat.

Grundsätzlich sind zivilrechtliche Maßnahmen das gängige Mittel zur Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen. Manchmal genügen sie allein aber nicht, um dem unterhaltspflichtigen Elternteil zu verdeutlichen, dass auch nach der Trennung eine gemeinsame Verantwortung für das Kind besteht. Hier kann im Einzelfall ein strafrechtliches Fahrverbot helfen und – jedenfalls ergänzend – geeignet sein, um diese Verantwortung zu verdeutlichen.

Das BMFSFJ wird zur Frage der Erstattung von Strafanzeigen (ggf. unter Anregung geeignet erscheinender Sanktionen wie etwa einem Fahrverbot) mit den für die Ausgestaltung des UVG-Vollzugs zuständigen Ländern diskutieren.

Letztlich obliegt allein dem Gericht die Entscheidung, ob es die zusätzliche Verhängung eines Fahrverbots im konkreten Einzelfall für sachgerecht und schuldangemessen hält.

9. Welche weiteren unkonventionellen bzw. konventionellen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Rückgriffsquote zu verbessern?

Zur Beantwortung wird auf den anliegenden Fortschrittsbericht des BMFSFJ zu dem 2017 vereinbarten Bund-Länder-Prozess an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages verwiesen.

10. Welche Best-Practice-Modelle gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung aus Ländern bzw. Kommunen, die eine durchschnittlich höhere Rückgriffsquote aufweisen (bitte nach Ländern bzw. Kommunen, Zahlen und Methode, unter Angabe von prozentualen und absoluten Zahlen aufschlüsseln)?

Systematische Informationen und Daten zur konkreten Gestaltung der Rückgriffsbearbeitung und etwaige Best Practice-Modelle in den Ländern bzw. Kommunen liegen der Bundesregierung nicht vor.

11. Wie steht die Bundesregierung zur Zusammenarbeit der Behörden mit privaten Dienstleistungsunternehmen bei der Einziehung von Forderungen?

Es besteht kein sachlicher Bedarf, zu dieser Fragestellung eine Abstimmung innerhalb der Bundesregierung vorzunehmen.

12. Ist der Bundesregierung bekannt, dass der Hessische Datenschutzbeauftragte der Zusammenarbeit der hessischen Kommunen mit externen Dienstleistern als Verwaltungshelfern im Forderungsmanagement ausdrücklich zugestimmt hat (Hessischer Landtag, Drucksache 18/2027)?

Es ist bekannt, dass der Hessische Datenschutzbeauftragte bzgl. der Vergabe von Hilfsdiensten bei der Vollstreckungsarbeit der Kommunen allgemein keine grundsätzlichen Bedenken hat. Auf den Bereich des UVG geht die Stellungnahme nicht ausdrücklich ein.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung den Einsatz von externen Verwaltungshelfern im Forderungsmanagement, insbesondere mit Blick auf die Feststellung des Bundesrechnungshofs, dass fehlendes oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal ursächlich ist für nicht ausreichende Rückgriffsbemühungen der Behörden?

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 11 und 12 sowie die Darstellung zum Handlungsfeld Personal im Fortschrittsbericht des BMFSFJ zu dem 2017 vereinbarten Bund-Länder-Prozess an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages verwiesen.

14. Welche Höhe (bitte in Prozent und absoluten Zahlen angeben) hält die Bundesregierung für eine realistische Rückgriffsquote?

Die Bundesregierung verweist auf die ausführliche Darstellung zum Thema Rückgriffsquote und den einwirkenden Faktoren im Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017.

15. Wann rechnet die Bundesregierung mit einer abschließenden bzw. belastbaren Fallzahl der unterhaltsberechtigten Kinder, die nicht mehr nur als Zwischenstand betrachtet werden muss (Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017, S. 10)?

Die Zahl der nach dem UVG leistungsberechtigten Kinder unterlag seit der Einführung der Leistung einer stetigen Veränderung. Die Auswirkung des Ausbaus der Leistung im Jahr 2017 wird sich erst durch Analyse der Bestandsentwicklung mit einigen Jahren Abstand näherungsweise beziffern lassen. Die Zahlen werden jedoch nach und nach aussagekräftiger.

16. Wie weit ist nach Kenntnis der Bundesregierung die Prüfung der Einrichtung von zentralisierten Einheiten bei den Finanzverwaltungen oder anderen Behörden in der Verantwortlichkeit von Ländern und Kommunen bereits fortgeschritten (Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017, S. 19)?

Zur Beantwortung wird auf den anliegenden Fortschrittsbericht des BMFSFJ zu dem 2017 vereinbarten Bund-Länder-Prozess an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages verwiesen.

17. Wann rechnet die Bundesregierung mit einer abschließenden Bewertung der Einrichtung von zentralen Stellen zur Organisation des Verwaltungsvollzugs?

Bestehende Organisationsstrukturen sind fortlaufend daraufhin zu prüfen, ob Verbesserungsmöglichkeiten und Anpassungsbedarfe bestehen. Im Übrigen wird auf den anliegenden Fortschrittsbericht des BMFSFJ zu dem 2017 vereinbarten Bund-Länder-Prozess an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages verwiesen.

18. Befürwortet die Bundesregierung die Zusammenarbeit dieser zentralen Stellen mit externen Dienstleistern als Verwaltungshelfer?

Auf die Antworten zu den Fragen 11 bis 13 wird sinngemäß verwiesen.

19. Wie verteilen sich die im Bericht genannten 1,1 Mrd. Euro (Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017, S. 13) für den Unterhaltszuschuss auf Bund, Länder und Kommunen (bitte nach Bund, Ländern und Kommunen aufschlüsseln)?

Im Jahr 2017 lagen die Gesamtausgaben für Leistungen nach dem UVG bei rund 1,1 Mrd. Euro.

Konkrete Daten zu den Auswirkungen der durch Landesrecht gemäß § 8 Absatz 1 Satz 2 UVG erfolgten Ausgabenbeteiligung der Kommunen liegen der Bundesregierung nicht vor. Für das Jahr 2017 stellt sich die Ausgabenverteilung zwischen dem Bund und den Ländern einschließlich der ggf. herangezogenen Kommunen wie folgt dar:

Bundesland	Bund	Land + ggf. Kommunen	Insgesamt
Baden-Württemberg	28.795.816	59.173.978	87.969.795
Bayern	41.519.055	70.912.696	112.431.751
Berlin	23.740.251	39.489.621	63.229.871
Brandenburg	17.202.313	28.723.164	45.925.477
Bremen	5.021.006	9.576.617	14.597.623
Hamburg	13.383.803	23.459.083	36.842.885
Hessen	25.290.192	45.495.831	70.786.022
Mecklenburg-Vorpommern	15.081.349	25.045.648	40.126.997
Niedersachsen	39.542.405	68.249.625	107.792.030
Nordrhein-Westfalen	101.541.142	164.808.943	266.350.086
Rheinland-Pfalz	18.638.865	31.755.290	50.394.155
Saarland	4.950.975	8.571.167	13.522.143
Sachsen	25.404.358	43.021.635	68.425.993
Sachsen-Anhalt	14.656.010	26.435.275	41.091.285
Schleswig-Holstein	17.064.436	28.416.042	45.480.478
Thüringen	14.131.636	23.467.982	37.599.618
Summe	405.963.612	696.602.597	1.102.566.209

20. Welche Mittel und in welcher Höhe entfallen nach Kenntnis der Bundesregierung auf Verwaltungskosten zur
- Antragsbearbeitung und
 - Rückgriffseinholung
- (bitte nach Ländern und Kommunen aufschlüsseln)?

Die Mittel für den Verwaltungsvollzug werden von den Ländern und Kommunen erbracht. Informationen zu deren tatsächlichen Verwaltungsaufwendungen liegen der Bundesregierung nicht vor.

21. Welche Mittel werden nach Kenntnis der Bundesregierung zusätzlich zu den 718 Mio. Euro im Haushaltsplan für das Jahr 2019 jeweils von den Ländern und Kommunen bereitgestellt (bitte nach Ländern und Kommunen aufschlüsseln)?

Die UVG-spezifischen Haushaltsplanungen der Länder und Kommunen für das Jahr 2019 sind der Bundesregierung nicht bekannt.

22. In welcher Höhe avisiert die Bundesregierung die Mittel für den Unterhaltsvorschuss im Haushalt 2020?

Über die für den Unterhaltsvorschuss zu etatisierenden Bundesmittel wird im Haushaltsaufstellungsverfahren 2020 entschieden.

**Verbesserung des Rückgriffs
nach dem Unterhaltsvorschussgesetz**

**Fortschrittsbericht
des Bundesministeriums für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend
zu dem 2017 vereinbarten
Bund-Länder-Prozess**

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Gliederung des Prozesses zur Verbesserung des Rückgriffs.....	5
2.1 Neufassung der UVG-Geschäftsstatistik.....	5
2.2 Organisation / Zentralisierung der Bearbeitung des Rückgriffs	6
2.2.1 Prüfung der Organisation in den einzelnen Ländern	7
2.2.2 Einschätzung des BMFSFJ zur Organisation des UVG-Vollzugs in den Ländern	12
2.3 Personal	13
2.4 Aufsicht.....	15
2.4.1 Abfrage zum Thema Aufsicht innerhalb der Länder	15
2.4.2 Formen der Aufsicht innerhalb der Länder	16
2.4.3 Aktivitäten der aufsichtführenden Stellen	16
2.4.4 Einschätzung des BMFSFJ zum Thema Aufsicht	17
2.5 Forderungsmanagement	17
3. Weitere Faktoren im Prozess zur Rückgriffsverbesserung	18
3.1 Forderung der Länder zur Überprüfung des § 8 UVG (Kostenaufteilung)	18
3.2 Verfolgung möglicher Schadenersatzansprüche wegen fehlerhaftem Rückgriffsvollzug.....	19
4. Zwischenstand und Ausblick	20

1. Einleitung

In der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin wurde im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020 auch der Ausbau des Unterhaltsvorschusses beschlossen. Im Abschnitt „B.) Maßnahmen für die Verbesserung der Aufgabenerledigung im Bundesstaat“ wurde unter Punkt 6 vereinbart:

„Bund und Länder verständigen sich darauf, beim Unterhaltsvorschuss ab dem 1. Januar 2017 die Altersgrenze von 12 auf 18 Jahre anzuheben und die Bezugsdauergrenze aufzuheben sowie auf die dazu erforderliche Finanzierung. Zu den finanziellen Belastungen der Länder besteht noch Beratungsbedarf mit dem Bund.“

Im Rahmen der Beratung von Bund und Ländern in den Folgemonaten wurde die vorstehende Einigung konkretisiert. Der Zugang zu den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) wurde ab dem Alter von 12 Jahren nur in bestimmten Konstellationen eröffnet. Die Änderung des UVG wurde auf den 1. Juli 2017 verschoben und die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben und Einnahmen von 1/3 auf 40% angehoben. Zudem wurden einige Maßnahmen zum Bürokratieabbau und vor allem die Verbesserung des Rückgriffs vereinbart. Konkret wurde im Januar 2017 auf Spitzenebene von Bund und Ländern zur Verbesserung des Rückgriffs beschlossen und in das Papier „Einigung Ausbau des Unterhaltsvorschusses“ aufgenommen:

„Bund und Länder vereinbaren gemeinsame Standards zur Verbesserung des Rückgriffs. Zum Rückgriff beim Unterhaltsvorschuss prüfen sie die Einrichtung von zentralisierten Einheiten bei den Finanzverwaltungen oder anderen zentralisierten Behörden in der Verantwortlichkeit von Ländern und Kommunen.“

Verbesserungen beim Rückgriff liegen in mehrerer Hinsicht im Interesse von Bund und Ländern. Sie wirken sich zunächst unmittelbar auf die Steigerung der Einnahmen aus. Zusätzlich dienen sie dazu, die für die Unterhaltsvorschuss-Stellen zu bewältigenden Fallzahlen zu reduzieren, indem in möglichst vielen Fällen erreicht wird, dass zum Barunterhalt verpflichtete Elternteile den Unterhalt regelmäßig und direkt an ihre Kinder zahlen, so dass Unterhaltsvorschuss gar nicht gezahlt werden muss (dazu ausführlich: 2.4 Bericht der Bun-

desregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zum 1. Juli 2017¹⁾)

Am 2. Juni 2017 fasste der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (RPA) dazu folgenden Beschluss:

Vorlage des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Bürokratieabbau: Bundesfamilienministerium muss gesetzlichen Unterhaltsvorschuss zügig reformieren

1. Der Ausschuss nimmt den Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend - A-Drs. 325 - zur Kenntnis.
2. Er fordert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend auf, gemeinsam mit den Ländern Standards zur Verbesserung des Rückgriffs zu entwickeln und in den Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes zu vereinbaren. Dies gilt insbesondere für den angemessenen Personaleinsatz und für ein wirksames Forderungsmanagement in den Unterhaltsvorschussstellen.
3. Zur Verbesserung des Rückgriffs erwartet der Ausschuss darüber hinaus Lösungsvorschläge für die Einrichtung zentralisierter Einheiten bei den Finanzverwaltungen oder anderen zentralisierten Behörden in der Verantwortlichkeit von Ländern und Kommunen.
4. Der Ausschuss erwartet einen Fortschrittsbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bis zum 1. Oktober 2018.

Hierzu wird dieser Fortschrittsbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) übermittelt.

Für die grundsätzliche Darstellung der Voraussetzungen des Anspruchs auf Leistungen nach dem UVG, der Leistungshöhe sowie allgemein zu den Möglichkeiten und Grenzen des Rückgriffs auf die (Bar-)Unterhalt schuldende Person wird auf den oben genannten, im August dem Deutschen Bundestag vorgelegten Bericht der Bundesregierung verwiesen.

¹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/039/1903960.pdf>

2. Gliederung des Prozesses zur Verbesserung des Rückgriffs

Erste Schritte in der Bearbeitung des Bund-Länder-Prozesses begannen im Februar 2017 und damit sehr zeitnah zu der Einigung auf Spitzenebene.

Die wesentlichen Handlungsfelder innerhalb des Prozesses zur Verbesserung des Rückgriffs gliedern sich bislang wie folgt:

- Neufassung der UVG-Geschäftsstatistik
- Organisation / Zentralisierung der Bearbeitung des Rückgriffs
- Personal
- Aufsicht
- Forderungsmanagement

Auf politischer Ebene warb Frau Staatssekretärin Seifert zum Anfang des Sommers 2018 in einem Schreiben bei Ihren Länderkolleginnen und -kollegen um aktive Mitarbeit und Unterstützung der Landesministerien, um in einer gemeinsamen Anstrengung der für das UVG zuständigen Ressorts des Bundes und der Länder den Rückgriff zügig voran zu bringen.

2.1 Neufassung der UVG-Geschäftsstatistik

Die Neufassung der UVG-Geschäftsstatistik wurde im Februar 2017 entworfen, in den Folgemonaten mit den Ländern erörtert und im November 2017 abgestimmt.

Die Geschäftsstatistik wurde mit dem Ziel verbessert, den Vollzug transparenter zu machen und so die Basis für eine stärkere Steuerung des Vollzugs auszubauen. So konnte etwa das Anliegen des Bundesrechnungshofs (BRH) berücksichtigt werden, die Gesamtzahl aller Fälle zu erheben, in denen noch Rückgriffsbemühungen zu unternehmen sind.

Nach der Neugestaltung der Geschäftsstatistik und der Information der Unterhaltsvorschuss-Stellen und sonstigen beteiligten Stellen (v.a. der Anbieter von IT-Fachverfahren) wurde deutlich, dass es neben den auf den Statistiktabelle enthaltenen Erläuterungen weiterer ausführlicherer Hinweise bedurfte. Diese entstanden Anfang 2018 unter Federführung des BMFSFJ und aktiver Beteiligung mehrerer Länder. Der Text wurde mit den Ländern im Mai 2018 schlussabgestimmt.

Mit den Hinweisen und Erläuterungen zur Statistik steht erstmalig ein Erläuterungstext zur Verfügung, der in allgemeiner Hinsicht sowie speziellen Aussagen zu einzelnen Tabellen und den dort zu erhebenden Werten dazu beiträgt, dass alle Beteiligten von einem gemeinsamen Verständnis ausgehen können.

Die Implementierung in den Ländern und Kommunen mit dem Ziel der möglichst umfassenden IT-Unterstützung der Erfassung wird derzeit umgesetzt. Die verbesserte Erhebung der Daten ist erstmalig für das Berichtsjahr 2018 vorgesehen. Die UVG-Geschäftsstatistik 2018 mit den zusammengefassten Daten wird dem BMFSFJ voraussichtlich gegen Ende des 2. Quartals 2019 vorliegen.

2.2 Organisation / Zentralisierung der Bearbeitung des Rückgriffs

Der Vollzug des UVG erfolgt hinsichtlich der Leistungsgewährung in derzeit 581 Unterhaltsvorschuss-Stellen bundesweit. Hierbei variiert die Größe der Stellen gemessen an der Anzahl der laufenden Leistungsfälle je Unterhaltsvorschuss-Stelle extrem. Beispielsweise gab es in Nordrhein-Westfalen am 31. März 2018 durchschnittlich 868 laufende Leistungsfälle je Unterhaltsvorschuss-Stelle. Dabei betreute die kleinste Unterhaltsvorschuss-Stelle 66 laufende Leistungsfälle. In den beiden größten Unterhaltsvorschuss-Stellen in Dortmund oder Köln lag die Zahl jeweils bei über 6.400 Fällen.

Die durchschnittliche Anzahl der laufenden Fälle pro Unterhaltsvorschuss-Stelle erscheint auch im Vergleich der Länder insgesamt sehr heterogen:

Land	Anzahl Unterhaltsvorschuss-Stellen	Durchschnitt lfd. Fälle je Unterhaltsvorschuss-Stelle
Sachsen	13	3902
Mecklenburg – Vorpommern	8	3508
Hamburg	7	3047
Berlin	12	3015
Bremen	3	2897
Sachsen – Anhalt	14	2128
Schleswig – Holstein	15	1982
Brandenburg	18	1757
Saarland	6	1482
Hessen	33	1373
Niedersachsen	55	1351
Baden – Württemberg	46	1241
Thüringen	23	1174
Nordrhein – Westfalen	187	868
Rheinland – Pfalz	41	793
Bayern	96	729
Gesamt	581	1228

Quelle: BMFSFJ Abfrage und UVG-Geschäftsstatistik des BMFSFJ (Stand 31. März 2018)

Nachdem das Thema im Rahmen einer außerordentlichen Bund-Länder-Tagung im September 2017 sowie der Bund-Länder-Tagung im Mai 2018 behandelt und bei den Vertreterinnen und Vertretern aller Bundesländer mündlich ein erster Stand zu den jeweiligen Prüfungen einer Zentralisierung des Rückgriffs erfragt wurde, erfolgte im Juli 2018 auf Abteilungsleitungsebene eine schriftliche Abfrage zum Ergebnis der Prüfung in jedem Bundesland. Im Rahmen der Abfrage wurde im Anschreiben durch das BMFSFJ für die Vorteile einer zentralisierten Bearbeitung in ausreichend großen Arbeitseinheiten geworben:

„Nach unserer Überzeugung bieten spezialisierte Stellen zum Rückgriff oder zu Teilbereichen des Rückgriffs, vor allem aber Stellen in Teamstärke, Vorteile hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten. Die notwendigen Spezialkenntnisse können durch einzelne Beschäftigte in den Unterhaltsvorschuss-Stellen nicht stets gewährleistet werden. Weder ausgebildete oder studierte Verwaltungsangestellte noch Juristinnen und Juristen in den Rechtsämtern verfügen ohne gute Einarbeitung und Fortbildung über die notwendigen Spezialkenntnisse in dem stark vom Einzelfall abhängigen Unterhaltsrecht. In größeren Arbeitseinheiten kann eine Spezialisierung oder ein Austausch über spezielle Fragestellungen (etwa zu selbstständig tätigen, insolventen oder im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen) leichter erfolgen. Einarbeitungen, Vertretungen sowie der Aufbau und Erhalt von Expertenwissen werden erleichtert.“

Für den Fall, dass einzelne Länder keine Zentralisierung anstreben, wurden diese um eine Darstellung gebeten, mit welchen alternativen Ansätzen zur Organisation eine bessere Aufgabenerledigung erreicht werden soll oder weshalb aus ihrer Sicht für eine Umorganisation in ihrem Land kein Bedarf besteht.

Rückmeldungen gingen aus allen Ländern ein.

2.2.1 Prüfung der Organisation in den einzelnen Ländern

Hinsichtlich der Zentralisierung der Rückgriffsbearbeitung sowie etwaiger alternativer Ansätze stellt sich der Stand der Prüfungen und Aktivitäten in den Ländern gemäß den Rückmeldungen wie folgt dar:

a) Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen verfügen über **zusammengefasste oder zentralisierte UV- bzw. UV-Rückgriffsbearbeitungen** bzw. streben diese an.

Bayern verfügt seit 2009 über eine zentralisierte Rückgriffsbearbeitung. Die nach § 7 Absatz 1 UVG auf den Freistaat Bayern übergegangenen Unterhaltsansprüche werden nicht von den einzelnen Jugendämtern selbst, sondern vom Landesamt für Finanzen durch spezialisierte Beamtinnen und Beamte geltend gemacht. Dabei werden die Dienststellen in Augsburg, München, Würzburg und Ansbach tätig.

In **Bremen** gibt es seit dem 1. Juli 2017 nur noch drei Unterhaltsvorschussstellen. Diese sind in der Stadtgemeinde Bremen zentral in zwei Referaten sowie in Bremerhaven zentral an einem Standort des Amtes für Jugend, Familie und Frauen gebündelt. Eine weitere Zentralisierung wird nicht angestrebt. Innerhalb der Unterhaltsvorschussstellen findet eine Optimierung der Arbeitsabläufe statt. So wurden u.a. Prozessabläufe beschrieben, um die Handlungssicherheit zu erhöhen und zu beschleunigen.

Nordrhein-Westfalen befürwortet eine zentrale Durchführung des Unterhaltsrückgriffs. Wie im aktuellen Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen vorgesehen, wird die Zuständigkeit für die Geltendmachung und Vollstreckung des Rückgriffs beim Unterhaltsvorschuss von den Kommunen auf die nordrhein-westfälische Finanzverwaltung verlagert. Zwischenzeitlich wurde das Datum des Aufgabenübergangs gesetzlich auf den 1. Juli 2019 festgesetzt. Die Vorbereitungen für diese grundsätzliche Neuorganisation laufen derzeit. Für grundlegende Festlegungen der Art und Weise der Zentralisierung werden derzeit landesgesetzliche Regelungen vorbereitet. Zur Steigerung der fachlichen Qualifikation erfolgen umfangreiche Schulungsmaßnahmen.

Sachsen verfolgt nach der Kreisreform im Jahre 2008 keine weitere Zentralisierung der Rückgriffsbearbeitung. Die Kreisreform führte zu einer Bündelung der Aufgabenerledigung, so dass der Vollzug des UVG nun landesweit in nur 13 Unterhaltsvorschussstellen in den zehn Landkreisen sowie drei kreisfreien Großstädten erfolgt. Der Qualitätsgewinn durch noch größere Einheiten und Spezialisierung wäre nach Einschätzung des Landes überschaubar. Indes ließen sich die Nachteile einer entsprechenden Umstrukturierung nicht von der Hand weisen: Leistungsbewilligung und Rückgriff mit ihren in Teilen deckungsgleichen Sachverhaltsermittlungen werden getrennt. Die Synergieeffekte durch die Kenntnisse und Erfahrungen des Jugendamtes bei der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen nach § 52a SGB VIII, ggf. der Beistandschaft gemäß 55 SGB VIII in Verbindung mit § 1712 Absatz 1 Nummer 2 BGB, reduzierten sich.

b) Die Frage der (ggf. teilweisen) Rückgriffszentralisierung **prüfen derzeit noch** Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Thüringen:

In **Berlin** befasst sich die Arbeitsgemeinschaft „Landesweites Forderungsinkasso Unterhaltsvorschuss“ (AG LFU) mit dem Thema eines zentralen Inkassos. An dem Vorhaben zur Bündelung des Forderungsmanagements beteiligen sich neben dem Finanz- und Jugendressort bezirkliche Vertretungen aus den Bereichen Finanzen, Jugend und Recht. Aktuell befinde man sich in einem Erhebungsprozess, der auch die Heterogenität der bezirklichen Verwaltungsstrukturen mit berücksichtige.

In **Brandenburg** wird erwogen, juristisch streitbelastete Rückgriffsfälle sowie den Auslandsrückgriff zu zentralisieren. Frühestens Ende 2018 können konkrete Aussagen getroffen werden. Daneben werden zahlreiche Maßnahmen zur Unterstützung des UVG-Vollzugs unternommen: Weiterbildungen zum Thema Rückgriff, Beratung der Unterhaltsvorschuss-Stellen, Unterstützung bei der rechtlichen Auslegung im Rahmen eines Fachforums, in Besprechungen, Erlassen und durch Schaffung von Rechtsgrundlagen sowie Mustern für die Bearbeitung.

Hamburg lässt bereits „ausgewählte Mittel des Rückgriffs“ zentral bearbeiten. Das Mahnverfahren sowie die Zwangsvollstreckungsmaßnahmen jeder Art werden von dem Landesbetrieb „Kasse Hamburg“ durchgeführt, der organisatorisch der Finanzbehörde zugeordnet ist. Gerichtliche Verfahren zur Schaffung von Titeln obliegen bislang den jeweils zuständigen Unterhaltsvorschuss-Stellen. Um den Rückgriff zu verbessern, wird die derzeitige Organisationsstruktur in Hamburg überprüft. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob Bewilligungen und Rückforderungen vollständig getrennt voneinander bearbeitet werden sollen. Ein Vorschlag soll bis Ende 2018 unterbreitet werden.

Im Zuge des fachlichen Diskurses in **Mecklenburg-Vorpommern** werden neben der Frage der Zentralisierung auch andere Maßnahmen zur Erhöhung der Rückholquote diskutiert. Dieser Prozess sei noch nicht abgeschlossen.

Im **Saarland** ist im Ausführungsgesetz zum UVG im Jahr 2017 eine Regelung aufgenommen worden, nach der zum 31. Dezember 2018 eine Evaluation zu der Entwicklung der Ausgaben vorzunehmen ist. Gegenstand dieser Überprüfung werden auch die Rückgriffsquoten und die Organisation des Rückgriffs, d.h. die Option einer Zentralisierung der Vollstreckungsmaßnahmen, sein. Nach Einschätzung des zuständigen

Ministeriums wird die Zentralisierung der Rückgriffsbearbeitung auf eine Stelle im Land wohl eher nicht das Mittel der ersten Wahl sein, zumal eine solche Zentralisierung mit einem sehr hohen Aufwand verbunden wäre. Bedenken bestehen auch, weil bei einer geteilten Bearbeitung wichtige Informationen aus der Antragsbearbeitung teilweise „auf der Strecke“ bleiben können.

Schleswig-Holstein befindet sich gemäß der Rückmeldung derzeit in einem intensiven Prüfungsprozess zwischen zwei Modellen zur Verbesserung des Rückgriffs. Neben der Möglichkeit einer Zentralisierung auf Landesebene gibt es Überlegungen, zunächst ein Anreizsystem für die Kommunen zu erproben. Hierbei denkt man, da die Kommunen in Schleswig-Holstein bislang weder ausgaben- noch einnahmenseitig an den Unterhaltsvorschussleistungen beteiligt sind, an gestaffelte Prämien für diejenigen UV-Kassen, die bestimmte Rückgriffsquoten übertreffen.

Sachsen-Anhalt teilt mit, dass die Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen sei. Die fachlichen Vorteile spezialisierter Stellen werden ebenso gesehen wie die vor Ort tendenziell leichtere Sicherstellung der Informationsflüsse und des Bürgerkontakts. Im Rahmen der Überlegungen werden auch die Erfahrungen der in Nordrhein-Westfalen laufenden Einführung eines zentralisierten Rückgriffs von Bedeutung sein.

Nach der Rückmeldung aus **Thüringen** zeigen dort erste Überlegungen zur Zentralisierung des Rückgriffs, dass die Einrichtung zentralisierter Einheiten beim UVG-Rückgriff maßgeblich in die bestehenden und komplexen Organisations- und Finanzstrukturen eingreifen würde. Auch aufgrund der zu organisierenden erheblichen Personalumsetzungen werde deutlich, dass kurzfristige Lösungen in diesem Bereich nicht möglich sind. Zudem seien zeitnahe Lösungen und Umstrukturierungen den Kommunen nicht vermittelbar.

c) Keine Zentralisierung der Rückgriffsbearbeitung verfolgen folgende vier Länder:

Baden-Württemberg verweist auf die erfolgreiche Rückgriffsbearbeitung in den 46 Unterhaltsvorschussstellen auf Kreisebene. Diese erreichen bundesweit seit vielen Jahren regelmäßig die zweithöchsten Rückgriffsquoten. Im Einzelnen heißt es in der Rückmeldung:

„Bei einem Vergleich von zehn grenznahen Kommunen in Bayern (zentrale Rückgriffsbearbeitung) und in Baden-Württemberg (dezentrale Rückgriffsbearbeitung) durch den baden-württembergischen Rechnungshof in seiner Prüfung 2015 hatten in

sieben Fällen die baden-württembergischen Kommunen höhere Rückgriffsquoten. Die Rückgriffsbearbeitung gemeinsam mit der Bewilligung hat unter anderem den Vorteil, dass in vielen Fällen wertvolle Informationen über Aufenthalt und Einkommen der Unterhaltspflichtigen von den Antragstellenden gewonnen werden können. Ein erfolgreicher Rückgriff beginnt bereits bei der Antragstellung und setzt voraus, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die Bewilligung zuständig sind, wissen, was sie mit Blick auf den Rückgriff fragen müssen. Auch aus diesem Grund erhalten wir schon seit Jahren immer wieder aus der Praxis die Rückmeldung, dass grundsätzlich die einheitliche Sachbearbeitung von Bewilligung und Rückgriff am sinnvollsten und für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch am motivierendsten ist. Hinzu kommt, dass es in Folge der Reform zunehmend Überschneidungen mit der Tätigkeit der Beistände bei den Jugendämtern gibt, die Absprachen und Übereinkünfte notwendig machen.“

In **Hessen** wird derzeit keine Zentralisierung des Rückgriffs geplant. Auch wenn dort z.B. das Modellvorhaben in Nordrhein-Westfalen interessiert beobachtet wird und man für die Zukunft eine Zentralisierung nicht ganz grundsätzlich ausschließen möchte, sieht man doch in der dezentralen Bearbeitung den großen Vorteil, dass Informationen über den Unterhaltspflichtigen leichter zugänglich sind. Die Mitarbeitenden der hessischen Jugendämter, die die Bewilligungen bearbeiten, tun dies im besten Fall bereits mit Blick auf den Rückgriff. Diese sinnvolle und motivierende Arbeitsweise wird in naher Zukunft nicht verändert werden.

Über die kommunalen Spitzenverbände in Hessen wird angestrebt, gemeinsame Empfehlungen zur Bearbeitung zu vereinbaren. Dazu soll eine detaillierte Betrachtung der Bearbeitung auf der Ebene der Kreise ebenso erfolgen wie die Benennung von Bearbeitungshindernissen und Rahmenbedingungen.

Niedersachsen hat die Schaffung einer zentralen Rückgriffseinheit vorerst zurückgestellt. Auch bei dezentraler Bearbeitung werden in Baden-Württemberg, aber auch einem Teil der niedersächsischen Unterhaltsvorschuss-Stellen, hohe Rückgriffsergebnisse erzielt. Die Zentralisierung ist mithin vorerst nicht das erste Mittel zur Rückgriffsverbesserung. Derzeit wird überprüft, was eine gute Rückholquote bedingen kann.

Im Rahmen der Prüfung wurde eine flächendeckende Geschäftsprüfung bei allen Unterhaltsvorschuss-Stellen durchgeführt mit dem Ziel, Parameter ausfindig zu machen, die eine hohe Rückgriffsquote bedingen. Die Auswertung sollte kurzfristig vorliegen. Ein Arbeitskreis „Rückgriff“ zur Erarbeitung niedersächsischer Rückgriffsstandards wurde durch das zuständige Ministerium mit den zehn Unterhaltsvorschuss-Stellen

mit der höchsten Rückgriffsquote gebildet. Ziel ist es, Ende des Jahres 2018 Standards im Rahmen eines niedersächsischen Rückgriffspakts gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden veröffentlichen zu können. Die Standards sollen eine gemeinsame Verständigung über die Optimierung von Arbeitsabläufen, Personalausstattung, Fristen etc. liefern. Da solche Vorgaben zum Teil den Kern des kommunalen Selbstverwaltungsrechts berühren, wird angestrebt, mit den Kommunen einen gemeinsamen Rückgriffspakt zu schließen.

Zudem wurde eine Qualifizierungsoffensive angestoßen.

Rheinland-Pfalz teilt mit, dass vor allem auf Grund der vorrangigen Verfolgung bewährter und auch neuer Maßnahmen in den vorhandenen Strukturen die konkrete Prüfung der Zentralisierung eines Rückgriffs zunächst zurückgestellt wird, denn mit Blick auf die Behördenstruktur in Rheinland-Pfalz müsste personell und organisatorisch ein Verwaltungsbereich völlig neu geschaffen werden. Die Erzielung einer guten Rückgriffsquote sei der rheinland-pfälzischen Landesregierung, aber auch den Kommunen ein wichtiges Anliegen, das durch die Ausweitung der Anspruchsberechtigungen und die damit verbundenen Mehrausgaben für die Länder einen hohen Stellenwert einnimmt. Die Rückgriffsquote lag in Rheinland-Pfalz immer und teils deutlich über dem Bundesdurchschnitt auf Platz drei unter den Ländern. Dies habe sich auch nach der reformbedingten Konsolidierung der Rückgriffsquote bestätigt.

2.2.2 Einschätzung des BMFSFJ zur Organisation des UVG-Vollzugs in den Ländern

Aus Sicht des BMFSFJ erscheint es besonders bei kleinteiligen Strukturen in den Unterhaltsvorschuss-Stellen vorteilhaft, die oft schwierige Aufgabe des Rückgriffs zusammenzufassen. Unter Betrachtung der in den Ländern hinsichtlich Größe und Anzahl der Unterhaltsvorschuss-Stellen sehr unterschiedlichen Gegebenheiten fällt auf, dass genau in den zwei Ländern mit vielen, häufig kleinen Unterhaltsvorschuss-Stellen eine Zentralisierung der Rückgriffsverfolgung existiert (Bayern) bzw. geplant ist (Nordrhein-Westfalen). Ähnliche strukturelle Gegebenheiten bestehen noch in Rheinland-Pfalz. Inwiefern die auch dort kleingliedrigen Strukturen flächendeckend und dauerhaft geeignet sind, einen guten Rückgriff zu gewährleisten, bedarf weiterer Untersuchungen.

Sofern in einem Land große bis sehr große Unterhaltsvorschuss-Stellen bestehen, ermöglicht die für den Vollzug erforderliche Personalmenge es auch lokal, die organisatorischen Voraussetzungen für einen professionellen Rückgriff zu schaffen. So verfügen die drei Stadtstaaten sowie Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen alle über große UVG-

Organisationseinheiten mit durchschnittlich etwa 3.000 oder mehr laufenden Leistungsfällen. Eine übersichtliche Anzahl von Unterhaltsvorschuss-Stellen bearbeitet jeweils hohe Zahlen von Leistungsfällen. Eine weitere Zusammenfassung der Rückgriffsbearbeitung erscheint hier, auch wenn die seit längerem stark unterdurchschnittlichen Rückgriffsergebnisse gerade der Stadtstaaten deutlichen Verbesserungsbedarf zeigen, nicht als der wesentliche Ansatz zur Verbesserung. Hier werden andere Ansätze wie etwa eine ausreichende Personalausstattung, ein effektives Forderungsmanagement oder eine geeignete Binnenorganisation und Steuerung zu diskutieren sein.

Bei den Ländern mit mittlerer durchschnittlicher Zahl von Leistungsberechtigten (etwa 1000 – gut 2000) wird die Einschätzung, ob die derzeitige Organisation funktionsfähig erscheint, berücksichtigen müssen, ob gewährleistet werden kann, auch in kleinen Unterhaltsschuss-Stellen die notwendigen Kenntnisse vorzuhalten. Bei einer hohen Anzahl von Unterhaltsvorschuss-Stellen in einem Land kommt es zudem darauf an, ob eine Steuerung der Einheiten durch ausreichende Strukturen auf Landesebene gewährleistet werden kann. Beide Aspekte bedürfen noch der weiteren Untersuchung.

Das BMFSFJ beabsichtigt, zum Stichtag 31.12.2018 die für die Größenstrukturen relevante Fallzahl nicht nur auf Länderebene, sondern auch hinsichtlich der 581 Unterhaltsvorschuss-Stellen erheben zu lassen. Diese Fallzahl setzt sich zusammen aus der Zahl der laufenden Leistungsfälle und der Zahl der sogenannten Altfälle, in denen nach Ende der Leistungsgewährung noch versucht werden muss, Rückgriff zu nehmen. Wenn die Zahlen im 2. Quartal 2019 bekannt sind, können auf dieser Basis auch die vorliegenden und bis dahin ggf. noch eingehenden Rückmeldungen zur Frage, ob eine Zusammenfassung bzw. Zentralisierung von Einheiten zur Rückgriffsverfolgung beabsichtigt ist, erneut und auf umfassenderer Tatsachenbasis bewertet werden.

2.3 Personal

Die Personalausstattung in den Unterhaltsvorschuss-Stellen ist für die Aufgabenerledigung und mithin auch für die Überlegungen zur Verbesserung des Rückgriffs ein wesentlicher Faktor.

Während insoweit Konsens zwischen dem BMFSFJ und den Ländern besteht, wurde im Rahmen der letzten Bund-Länder-Tagungen zur Verbesserung des Rückgriffs die Frage einer bundesweiten Empfehlung von Orientierungswerten für eine angemessene Personalausstattung kontrovers diskutiert.

Einige Länder äußerten, dass es hilfreich wäre, wenn der Bund einen konkreten Orientierungswert zu Betreuungsrelationen in den Unterhaltsvorschuss-Stellen benennen würde. Andere Länder befürchten, dass Orientierungswerte auch zu Verschlechterungen in bislang besser personalisierten Unterhaltsvorschuss-Stellen führen könnten. Zugleich wurde die Aussagekraft eines Orientierungswertes, vor allem, wenn dieser auf dem Vollzug des UVG nach der bis zum 30. Juni 2017 geltenden Rechtslage beruht, kritisch gesehen.

Gleichwohl ist das BMFSFJ im Ergebnis der Auffassung, dass Erkenntnisse, die auf der früheren Rechtslage basieren, jedenfalls Anhaltspunkte für die notwendige personelle Ausstattung des UVG-Vollzugs bieten. Das Statistische Bundesamt ermittelte 2016 in der Untersuchung *„Neuordnung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu denen der Grundsicherung für Arbeitsuchende“*² für das Jahr 2015 den durchschnittlichen Erfüllungsaufwand je UV-Fall. Diese Erkenntnisse erscheinen hinsichtlich der ermittelten notwendigen Personalressourcen für die Rückgriffsbearbeitung nutzbar.

Da die Erfüllungsaufwände für die neu und nur bei Erfüllung besonderer Zugangsvoraussetzungen berechtigten Kinder ab 12 Jahre vor allem im Bereich der Leistungsgewährung höher sind als bei den jüngeren Kindern, sollten diese Aufwände jedoch noch untersucht und im Einzelnen quantifiziert werden bzw. der Personalbedarf insgesamt ermittelt werden.

Nach dem UVG-Ausbau im Jahr 2017 haben sich sowohl die Fallzahlen als auch die Zahl der in den Unterhaltsvorschuss-Stellen beschäftigten Mitarbeitenden stark verändert. Um auch ein Bild von der Ist-Situation zu bekommen, ist beabsichtigt, die gegebene Situation in den Unterhaltsvorschuss-Stellen abzufragen. Die für die notwendige, angemessene Personalausstattung relevante Fallzahl setzt sich dabei vor allem zusammen aus den laufenden Leistungsfällen sowie den sogenannten Altfällen, in denen nach Ende der Leistungsgewährung noch versucht werden muss, Rückgriff zu nehmen. Nach dem UVG-Ausbau werden diese Fallzahlen erstmalig zum 31. Dezember 2018 erhoben.

Um das Thema einer auskömmlichen Personalausstattung voranzutreiben, erfolgte am 10. September 2018 ein Schreiben des BMFSFJ an die zuständigen Abteilungsleitungen der Länder, in dem dafür geworben wurde, dass die Länder sich aktiv in eine einzurichtende Arbeitsgruppe unter Vorsitz eines Landes einbringen. Diese Arbeitsgruppe könnte ein Kon-

²www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/UVG_Projektbericht.pdf

zept für eine aktuelle Personalbedarfsbemessung unter Berücksichtigung von Quantität und Qualität sowie der jeweiligen Organisationsstruktur, wie von einigen Ländern angeregt, entwickeln.

2.4 Aufsicht

Ein gut funktionierendes System der Rechts- und Fachaufsicht bei der Durchführung des UVG ist auch ein wichtiger Stellhebel, um die vereinbarten Verbesserungen beim Rückgriff positiv zu befördern. Aufsicht bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die vollständige Struktur vom BMFSFJ über die obersten Landesbehörden, ggf. vorhandene Mittelbehörden bis hin zu den ausführenden Stellen vor Ort. Die aufsichtführenden Stellen müssen im Ergebnis erkennen können, wenn der Vollzug in einzelnen Unterhaltsvorschuss-Stellen in grundsätzlicher Hinsicht fehlerhaft stattfindet, etwa weil (Teil-) Aufgaben liegenbleiben.

Bei der Aufsicht zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen unterscheidet man grundsätzlich zwischen Fach-, und Rechtsaufsicht.

- Fachaufsicht ist die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.
- Bei der Rechtsaufsicht ist die Befugnis der aufsichtführenden Behörde darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen.

Der Bund hat beim UVG die Aufsicht nach den Artikeln 83 und 84 Grundgesetz. Nach Artikel 84 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz übt die Bundesregierung die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen. Der Bund verfügt demnach nur über die Rechtsaufsicht und hat, anders als bei der Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 85 Grundgesetz, keine Fachaufsicht.

Aufgabe der Rechtsaufsicht über den UVG-Vollzug ist es, nachzuvollziehen und im Rahmen der Möglichkeiten jedenfalls darauf hinzuwirken, dass im jeweiligen Bundesland eine grundsätzlich geeignete Form der Aufsicht über die Durchführung des UVG stattfindet.

2.4.1 Abfrage zum Thema Aufsicht innerhalb der Länder

Dies bedingt auch, dass in allen Ländern schlüssige Organisationsstrukturen für die Durchführung guter Aufsicht im Bereich des UVG erkennbar sind.

Das BMFSFJ hat sich durch eine entsprechende Abfrage bei den Ländern dazu einen ersten Überblick verschafft. Abgefragt wurde insbesondere,

- welche Form der Aufsicht in den Ländern besteht und

- mit welchen Aktivitäten durch die aufsichtführenden Stellen die rechtmäßige Aufgabenerfüllung der Unterhaltsvorschuss-Stellen in den einzelnen Ländern gewährleistet wird.

2.4.2 Formen der Aufsicht innerhalb der Länder

Die meisten Länder verfügen über eine Fachaufsicht über den UVG-Vollzug durch die zuständigen obersten Landesbehörden, welche hierbei teilweise durch Mittelbehörden unterstützt werden.

Keine Fach- oder spezifische Rechtsaufsicht über die bezirklichen Unterhaltsvorschuss-Stellen besteht in **Berlin**. Die Aufsicht erfolgt im Rahmen der Bezirksaufsicht gemäß §§ 9 ff. des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) und hat die Einhaltung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch die Bezirke zum Gegenstand. Bezirksaufsichtsbehörde ist die für Inneres zuständige Senatsverwaltung. Die Zuständigkeit für das UVG als oberste Landesbehörde liegt bei der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie.

In **Nordrhein-Westfalen** besteht keine Fachaufsicht. Die Rechtsaufsicht wird im Rahmen der Kommunalaufsicht durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung wahrgenommen, während die Zuständigkeit für das UVG im Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration liegt.

In **Brandenburg** und **Thüringen** besteht ebenfalls nur Rechtsaufsicht. Diese wird durch die fachlich für das UVG zuständigen Ministerien wahrgenommen. In Thüringen erfolgt dies zusammen mit dem Landesverwaltungsamt als nachgeordnetem Bereich.

2.4.3 Aktivitäten der aufsichtführenden Stellen

Nach den Rückmeldungen zu den konkreten Aufsichtsaktivitäten geben die Länder mehrheitlich an, die Aufsicht über fachliche Rundschreiben und Erlasse sowie im Rahmen von Besprechungen/Tagungen/Arbeitstreffen/Erfahrungsaustauschen sowie Schulungen auszuüben. Teilweise stehen IT-basierte Informationsplattformen zur Verfügung. Die für das UVG zuständigen Fachministerien bzw. die nachgeordneten Bereiche stehen mit den Unterhaltsvorschuss-Stellen zudem einzelfallbezogen im Kontakt. Dies erfolgt entweder zur Klärung von Fragen aus der Fallbearbeitung oder anlässlich von Eingaben oder auch Widerspruchsverfahren. Geschäftsprüfungen durch aufsichtführende Stellen des Landes in den Unterhaltsvorschuss-Stellen erfolgen nach den Rückmeldungen bislang nur in Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt.

2.4.4 Einschätzung des BMFSFJ zum Thema Aufsicht

Neben dem Thema Personal erscheint das Thema Aufsicht im Bund-Länder-Prozess als schwieriges Feld, da es letztlich um Einfluss des Bundes auf die in den Ländern bestehenden, der eigenen Organisationshoheit unterliegenden Strukturen geht.

Das BMFSFJ beabsichtigt, gemeinsam mit den Ländern Standards zu vereinbaren, wie eine gute, zumindest aber eine grundsätzlich geeignet erscheinende Mindestausgestaltung der Aufsicht aussehen kann. Hierzu wurde eine Befassung im Rahmen eines Arbeitskreises anlässlich der UVG-Bund-Länder-Tagung Mai 2019 verabredet.

Das BMFSFJ teilt grundsätzlich die Auffassung des BRH, dass es die Aufgabe und das Recht der zuständigen Fachressorts des Bundes ist, eine wirksame Aufsicht zu führen. In einer vorläufigen Prüfungsmitteilung beschreibt der BRH die Anforderungen zur Gestaltung der Aufsicht. Demnach müsse das BMFSFJ, um die Bundesaufsicht effektiv und effizient ausüben zu können, die Aufgabenerfüllung in den Ländern beobachten, bewerten und ggf. steuernd eingreifen.

Die notwendige Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Befugnisse wird Gegenstand im weiteren Bund-Länder-Prozess sein.

Aus der Länderabfrage wird bereits deutlich, dass alle Länder ihre Überlegungen und konkreten Maßnahmen zur Aufsicht bei der Durchführung des UVG in diesem Jahr intensiviert haben. Dies findet seinen Ausdruck darin, dass die Länderressorts verstärkt eigene Schulungen, Fortbildungen und Dienstbesprechungen mit den Unterhaltsvorschuss-Stellen geplant bzw. bereits durchgeführt haben. In zwei Ländern wurden zusätzlich auch Fachforen eingerichtet.

2.5 Forderungsmanagement

Mehr Transparenz hinsichtlich der von den Unterhaltsvorschuss-Stellen festgesetzten und zu verfolgenden Forderungen sowie hinsichtlich der Ergebnisse der Forderungsverfolgung erscheint ein wesentlicher Schlüssel, um die Funktionsfähigkeit der Verwaltungseinheiten kontinuierlich beobachten und vergleichen zu können.

Bislang stehen weder dem Bund noch einem Großteil der Länder geeignete Berichtsformate oder Kennzahlen zur Verfügung.

Der BRH empfiehlt dem BMFSFJ eine Steuerung des Forderungsmanagements mit den Kennzahlen Erfolgsquote (Einnahmen/Forderungsbestand eines Zeitraums), Forderungsvolumen insgesamt, Anzahl und Höhe der Forderungen, Alter der Forderungen, Anzahl und

Höhe der gemahnten Forderungen, Anzahl und Höhe der erlassenen, gestundeten und niedergeschlagenen Forderungen.

Zwischen den Empfehlungen des BRH zur Erhebung und Steuerung über Kennzahlen einerseits und dem bisherigen Stand in den Ländern und folglich auch beim Bund andererseits besteht eine große Diskrepanz.

Das BMFSFJ unterstützt die Schaffung von mehr Transparenz über aussagekräftige Kennzahlen, wird die Empfehlungen des BRH prüfen und in die Überlegungen und Diskussionen zum Thema Forderungsmanagement einbringen, das Anfang November aufgerufen wird.

3. Weitere Faktoren im Prozess zur Rückgriffsverbesserung

3.1 Forderung der Länder zur Überprüfung des § 8 UVG (Kostenaufteilung)

Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) der Länder beschloss im Rahmen der Sitzung am 03./04. Mai 2018 in Kiel:

1. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder begrüßen ausdrücklich die Reform zum Unterhaltsvorschussgesetz. Der Ausbau des Unterhaltsvorschusses ist ein wichtiger Baustein zur Reduzierung der Armutsgefährdung. Die Ausweitung der Leistungsvoraussetzungen führt dazu, dass deutlich mehr Kinder als zuvor einen Leistungsanspruch haben.
2. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder stellen jedoch fest, dass die sich aus der Reform ergebenden Fallzahlen signifikant von der vom Bund in der Finanzfolgenabschätzung vorgenommenen Prognose abweichen. Diese Entwicklung führt dazu, dass der Bund nunmehr erhebliche Einsparpotentiale im Bereich des SGB II realisiert, wohingegen die Länder zusätzliche Kosten haben.
3. Die Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Kinder, Jugend und Familie der Länder fordern deshalb den Bund auf,
 - auf der Grundlage des von der Bundesregierung für den Bundestag zum 31.7.2018 zu erstellenden Berichts zur Wirkung der Reform (§ 12 UVG) auch seine ursprüngliche Prognose zu den Ausgaben der Reform aus dem Einigungspapier vom 24.01.2017 und die Finanzfolgenabschätzung zu aktualisieren sowie
 - auf dieser Basis mit den Ländern in den Dialog zu treten mit dem Ziel, den § 8 UVG so zu ändern, dass die finanziellen Lasten der Reform gerecht auf Bund und Länder (ggf. auch die Kommunen) verteilt werden.

Abstimmung: 16 : 0 : 0

Im Rahmen der Antworten zum Stand der Prüfung der Schaffung zentralisierter Verwaltungseinheiten für die Rückgriffsverfolgung (siehe oben 2.2) nahmen viele Länder auch Bezug auf den Beschluss und mahnten dessen Umsetzung durch den Bund an.

In Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen erfolgte folgende Rückmeldung:

„Im Übrigen kann ich Ihnen zu dem JFMK-Beschluss zur UVG-Kostenverteilung folgende Einschätzung der Bundesregierung mitteilen:

Der Ausbau des UVG ist Teil der Neuordnung der Finanzbeziehungen. Im Zuge der Neuordnung stellt der Bund den Ländern zusätzlich rd. 9,5 Mrd. Euro p.a. ab 2020 zur Verfügung. Eine losgelöste Betrachtung nur der Ausgabenentwicklung im UVG und daran anschließend die Forderung einer Neufassung des § 8 UVG mit dem Ziel einer geänderten Aufbringung der Mittel von Bund und Ländern erscheint insofern nicht sachgerecht. Sowohl die Umsetzung der gesetzlichen Änderungen wie auch der in diesem Zusammenhang vereinbarte Prozess zur Rückgriffsverbesserung können noch nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Hier sind zunächst in erster Linie die Länder und Kommunen gefordert.“

3.2 Verfolgung möglicher Schadenersatzansprüche wegen fehlerhaftem Rückgriffsvollzug

Nach einer Prüfungsmitteilung des BRH vom 10. Januar 2018 wurden in zwei Bundesländern bei Vor-Ort-Prüfungen des BRH zahlreiche Fälle festgestellt, in denen nach Aktenlage möglicherweise übergegangene Unterhaltsansprüche bzw. bestehende Forderungen längere Zeit nicht verfolgt wurden.

Aufgrund der unzureichenden Bearbeitung der Fälle verwirkten oder verjährten mögliche oder bereits festgestellte Rückgriffsansprüche. Der BRH vermutet deshalb entstandene Einnahmeverluste auch des Bundes und erwartet, dass das BMFSFJ die konkrete Schadenshöhe insgesamt feststellt, etwaige Haftungsansprüche prüft und ggf. geltend macht.

Im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten wird das BMFSFJ zunächst die teilweise noch ausstehenden, bis zum Jahresende angekündigten konkreten Stellungnahmen der Länder auswerten und auf dieser Grundlage über das weitere Vorgehen befinden. Hierbei wird zu beachten sein, dass es um zahlreiche Einzelfälle mit auch in der Summe aller Fälle übersichtlichen möglichen Schadensbeträgen geht. Zur Feststellung der konkreten Schäden ist jeder Einzelfall aufwendig zu prüfen.

4. Zwischenstand und Ausblick

Es ist erkennbar, dass beim Bund und ebenso in vielen Ländern – auf unterschiedliche Weise – Aktivitäten ausgebaut wurden oder neu aufgesetzt werden, um den Vollzug des UVG zu befördern.

Gleichzeitig gibt es aber Vorbehalte der Länder zur (Weiter-) Entwicklung der Aufsicht im Bereich des UVG. Die Erkenntnis- und vor allem die dann erforderlichen Veränderungsprozesse werden Zeit in Anspruch nehmen und nur teilweise unmittelbare Verbesserungen bewirken.

Die dem Bund zustehende Rechtsaufsicht über die Landeseigenverwaltung bietet kaum, vor allem keine direkten und einseitigen Möglichkeiten, strukturelle Änderungen innerhalb der Länder und Kommunen zu veranlassen. Der Bund-Länder-Prozess ist aber auf einem guten konstruktiven Weg und wird kontinuierlich fortgesetzt.

