

3036

An den
Vorsitzenden des Hauptausschusses
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses
über Senatskanzlei – G Sen –

Rückstände bei Unterhaltsvorschüssen

Kapitel 1004 Titel 281 31 (2005)

(bis 2004: Kapitel 4084 Titel 281 31 Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg

ab 2006: Kapitel 1000 Titel 281 31)

rote Nummern 1796, 2444

79.Sitzung des Hauptausschusses vom 27. Oktober 2004

Ansatz des abgelaufenen Haushaltsjahres:	4.434,0 T €	
Ansatz des laufenden Haushaltsjahres:	4.434,0 T €	
Ansatz des kommenden Haushaltsjahres:	7.827,0 T €	(Entwurf DHPL 2006/07)
Ist des abgelaufenen Haushaltsjahres:	7.828.507,94 €	
Verfügungsbeschränkungen:	0 €	
Aktuelles Ist (26.05.2005):	2.883.612,70 €	

Gesamtkosten:

Der Hauptausschuss hat in seiner oben bezeichneten Sitzung Folgendes beschlossen:

„Nach kritischer Aussprache wird das Schreiben 2692 zur Kenntnis genommen. SenSchul-JugSport wird aufgefordert, dem Hauptausschuss bis zum 30.6.05 einen Fortschrittsbericht vorzulegen, der die kritischen Anmerkungen der Fraktionen berücksichtigt.“

Hierzu wird berichtet:

Aus dem Inhaltsprotokoll der Sitzung ist zu entnehmen, dass ein weiterer Bericht mit Auflistung der Rückstände bei den auf das Land übergegangenen Unterhaltsansprüchen gemäß § 7 Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) und Entwicklung der Unterhaltsleistungen, also Vorschusszahlungen und Ausfallleistungen nach dem UVG bis zum 30. Juni 2005 gewünscht ist.

Im Folgenden wird dazu die Entwicklung der Zahlungen nach dem UVG (Vorschuss- und Ausfallleistungen) in den Jahren 2000 bis 2004 dargestellt (Abbildung 1). Dabei werden die Berliner

Zahlen mit denen aus der Freien und Hansestadt Hamburg verglichen, wobei die Zahlen aus Hamburg für das Jahr 2004 noch nicht vorliegen.

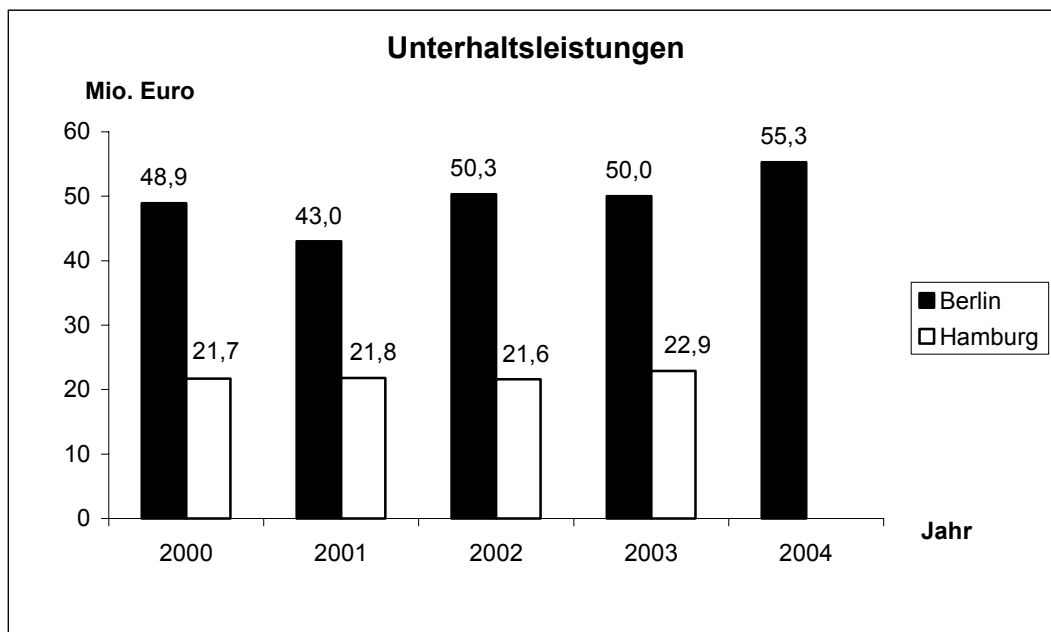
Anschließend werden die Einzahlungen auf die nach § 7 UVG auf das jeweilige Land übergegangenen Unterhaltsforderungen der Kinder durch die Unterhaltsschuldner in Berlin und Hamburg dargestellt (Abbildung 2).

Danach werden die potentiellen Forderungen, die sich aus dem Forderungsübergang nach § 7 UVG ergeben können und die Ausfalleistungen Berlins und Hamburgs dargestellt (Abbildung 3). Schließlich folgt die Darstellung der tatsächlichen Rückgriffsquote (Abbildung 4).

Der Vergleich mit Hamburg erscheint sinnvoll, weil Hamburg und Berlin Stadtstaaten sind und Berlin immer wieder in anderen Bereichen mit Hamburg verglichen wird. Interessant ist der Vergleich insbesondere auf Grund des Umstands, dass in Hamburg von Mitte 2002 bis Mitte 2004 ein Pilotprojekt zur „Heranziehung Unterhaltspflichtiger nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG), Verlagerung auf externe Dienstleister“ durchgeführt wurde. Die Ergebnisse aus Hamburg machen deutlich, dass eine Auslagerung der Heranziehung nicht geeignet ist, eine höhere Rückgriffsquote zu erreichen. Durch das Projekt sind ebenfalls Erkenntnisse über die Einkommenssituation der Unterhaltsschuldner gewonnen worden. Der Auswertungsbericht der Hamburger Behörde für Soziales und Familie wird als Anlage beigefügt.

Unterhaltsleistungen nach dem UVG

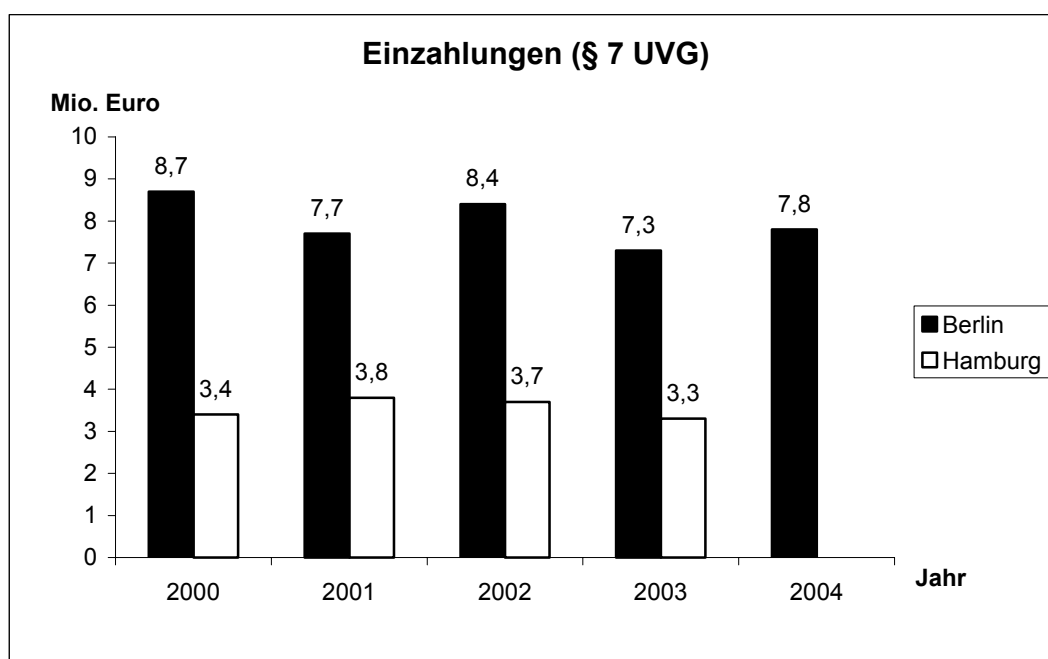
Abbildung 1



Auf der Ausgabenseite lagen die Unterhaltsleistungen in Berlin für die Jahre 2000 bis 2004 im Durchschnitt bei 50 Mio. Euro pro Jahr. Die Ausgaben sind bereits um die Rückflüsse der zu Unrecht an das Kind gezahlten Unterhaltsleistungen gemindert. Ein Drittel der Ausgaben trägt der Bund, so dass die tatsächliche Belastung für Berlin 33 Mio. Euro pro Jahr betrug. Der per 31.12.04 erfasste Auszahlungsbetrag belief sich auf 55.277.452 €.

Wegen der gesetzlich vorgegebenen Anpassung der Regelbeträge durch das Bundesministerium für Justiz (BMJ) ab 1. Juli 2005 um 2,5% erhöhen sich auch die Unterhaltsleistungen nach dem UVG auf Grund von § 2 Abs. 1 UVG. Zusätzlich könnten die Ausgaben noch einen weiteren Schub nach oben erfahren, wenn die Einkommen bisher zahlungsfähiger und -bereiter Unterhaltsschuldner durch die seit Anfang des Jahres 2005 in Kraft getretenen Sozialleistungsgesetze (z.B. Hartz IV) unter ihren Selbstbehalt sinken. Eine Verpflichtung zur Zahlung von Unterhalt bestünde dann für diese Personen nicht mehr, weshalb mit einem weiteren Anstieg von Anträgen auf Ausfallleistungen nach dem UVG zu rechnen wäre.

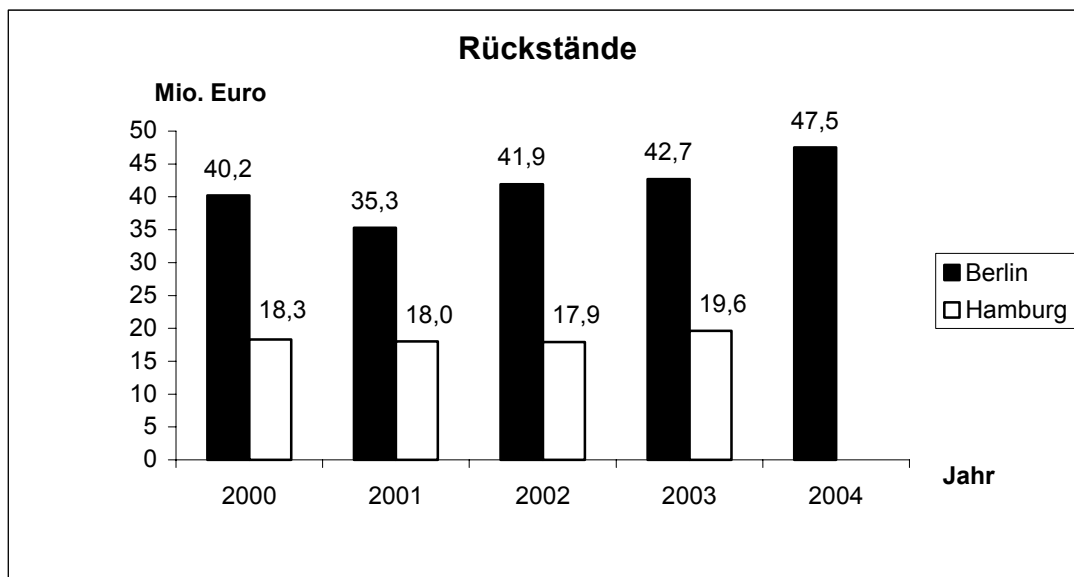
Einzahlungen der Unterhaltsschuldner nach § 7 UVG (Abbildung 2)



Der Rückfluss der Unterhaltsleistungen nach dem UVG durch die Unterhaltsschuldner, überwiegend durch die Väter, lag in Berlin in den Jahren 2000 bis 2004 im Durchschnitt bei knapp 8 Mio. Euro pro Jahr. Der per 31.12.04 erfasste Zahlungsbetrag belief sich auf 7.825.535 €. Hiervon waren ein Drittel wieder an den Bundshaushalt abzuführen, so dass für Berlin netto etwas mehr als 5 Mio. Euro im Jahr verblieben. Zu berücksichtigen ist bei den Rückflüssen die Tatsache, dass sich die Zahlungen der Unterhaltsschuldner nicht nur auf die im selben Kalenderjahr gezahlten Unterhaltsleistungen nach dem UVG beziehen, sondern auch auf die dem Land Berlin erwachsenen Ansprüche vergangener Jahre. Dies hat vielfältige Gründe, z.B. langwierige gerichtliche Geltendmachung bei häufigen Umzügen des Schuldners, mehrfache erfolglose Vollstreckungsversuche, langfristige Zahlungsunfähigkeit wegen weiterer Unterhaltsverpflichtungen, die inzwischen weggefallen sind.

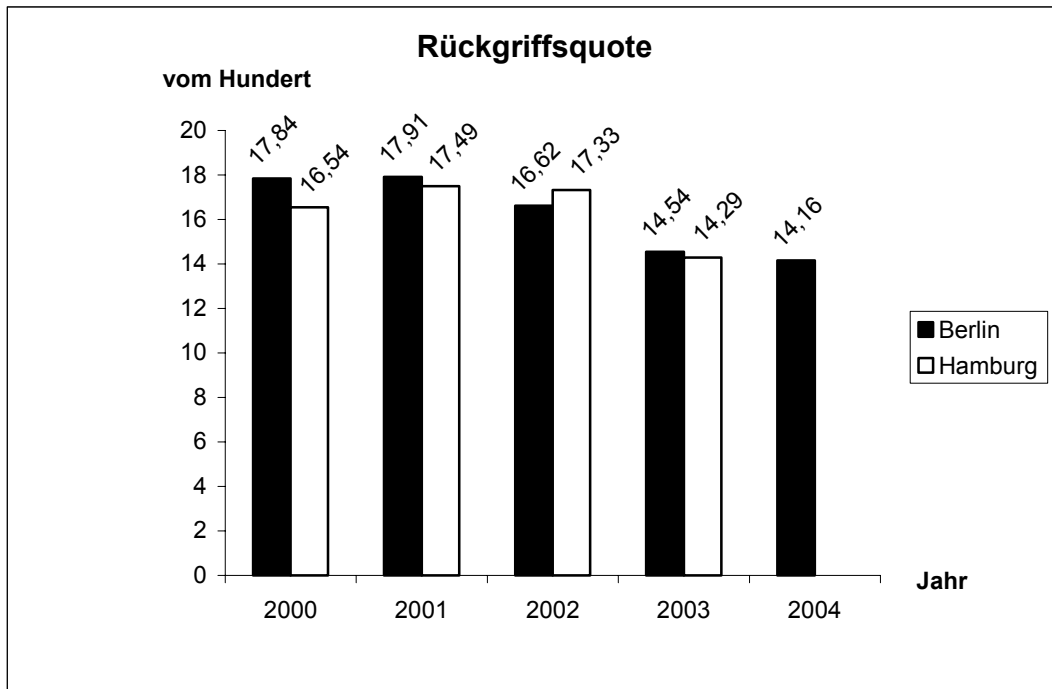
Ausfalleistungen und potentielle Außenstände (sogenannte Rückstände)

(Abbildung 3)



Die Unterhaltsvorschuss- und Ausfalleistungen nach dem UVG in einem Kalenderjahr vermindert um die Einzahlungen der Unterhaltsschuldner von Vorschusszahlungen und die Ausbuchung eindeutig als Ausfalleistungen identifizierter Unterhaltsleistungen nach dem UVG im selben Kalenderjahr ergeben die Rückstände. In Berlin ist ein stetiges Anwachsen der Rückstände zu beobachten. Eine Tendenz in die gleiche Richtung ist seit 2002 auch in Hamburg zu verzeichnen. Von diesen „Rückständen“ ist ein sehr hoher Anteil nicht einbringlich. Die nicht realisierbaren Rückstände stellen zum großen Teil Ausfalleistungen dar, mit denen der Gesetzgeber, dokumentiert durch den amtlichen Namen des Gesetzes „Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern allein stehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder – ausfalleistungen“, von Anfang an gerechnet hat. Als Grund kommt vor allem (dauernde) Leistungsunfähigkeit der potentiellen Unterhaltsschuldner in Betracht. Daneben bestehen jedoch auch rechtlich offene Forderungen, die jedoch uneinbringlich sind, weil der Schuldner dauerhaft nicht leistungsfähig ist, jedoch einen Titel nicht ändern lassen oder seine Leistungspflicht nur deshalb gerichtlich tituliert worden ist, weil er nach Ansicht des Gerichts nicht nachgewiesen hat, dass er seiner verstärkten Erwerbsobliegenheit als Unterhaltsschuldner ausreichend nachgekommen ist. Derartige Titel erfüllen eher den Zweck einer Bestrafung der nicht leistungsfähigen potentiellen Schuldner und sind daher wirtschaftlich fragwürdig; sie verursachen ausschließlich Kosten für die Beitreibungsversuche. Erst nach aufwändigen Vollstreckungsversuchen stellt sich in derartigen Fällen die endgültige Uneinbringlichkeit heraus, so dass erst nach Jahren eine Ausbuchung als Ausfalleistung möglich wird. In weiteren Fällen ist der Aufenthalt der Schuldner nicht bekannt und auch nicht ermittelbar, die Beitreibung steht oft nicht im Verhältnis zum Aufwand (z. B. wenn der Schuldner im Ausland wohnt), oder es lässt sich nur ein Teil im Rahmen eines Insolvenzverfahrens realisieren. Aus derartigen Fällen summieren sich die tatsächlich uneinbringlichen Forderungen bis zu ihrer Verjährung, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass „untergetauchte“ Schuldner ermittelt werden und eine Vollstreckung doch noch möglich wird. Durch die öffentlich-rechtliche Zwangsvollstreckung von Rückgriffsforderungen auf Grund von § 7 UVG, die durch Artikel III des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes und anderer Gesetze vom 4. Mai 2005 möglich geworden ist, soll versucht werden, eine größere Zahl der tatsächlich nicht Leistungsfähigen schneller zu ermitteln um damit die wirtschaftlich wertlosen Forderungen schneller ausbuchten zu können und wenn auch in sehr viel weniger Fällen werthaltige Forderungen zu realisieren. Der per 31.12.04 erfasste summierte Betrag der noch nicht ausgebuchten Ausfalleistungen und offenen Forderungen belief sich auf 47.451.917 €.

Rückgriffsquote (Abbildung 4)



Die Rückgriffsquoten, also das prozentuale Verhältnis der Einzahlungen der Unterhaltsschuldner zu den Unterhaltsleistungen nach dem UVG, sinken seit 2001 sowohl im Land Berlin als auch in Hamburg. Sie stehen in Korrelation zu den Rückständen. Bemerkenswert ist, dass die Quote in Berlin, bis auf das Jahr 2002, stets etwas über der von Hamburg lag, trotz Hinzuziehung einer Rechtsanwaltskanzlei in Hamburg als Pilotprojekt.

Fazit

Auf Grund der Erfahrungen, die Hamburg durch seinen Modellversuch gewonnen hat und die auf Berlin übertragbar sein dürften, kann derzeit von einer Quote von nur ca. 16 % zahlungsfähigen Unterhaltsschuldnern ausgegangen werden. Das bedeutet, dass es sich in 84 % der Fälle, in denen Leistungen nach dem UVG erbracht werden, entweder von vornherein um Ausfallleistungen für leistungsunfähige Elternteile handelt oder um uneinbringliche Rückforderungen, weil die ursprünglich zahlungspflichtigen Elternteile inzwischen zahlungsunfähig geworden sind.

Ich bitte, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Klaus Böger
Senator für Bildung, Jugend und Sport

Ausschuss-Kennung : Hauptgcxzqsq

Anlage zu 3036

Auswertungsbericht über das Pilotprojekt „Heranziehung Unterhaltspflichtiger nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG), Verlagerung auf externe Dienstleister“

Vorbemerkung

Ein Kind hat gegen einen Elternteil, der nicht mit ihm in einer Familie zusammenlebt, einen Anspruch auf Unterhalt in Geld. Der Unterhaltsanspruch setzt allerdings voraus, dass das Kind bedürftig und der Unterhaltspflichtige leistungsfähig ist, d.h. die Unterhaltszahlungen nicht seinen eigenen Unterhalt gefährden würden (§§ 1602, 1603 BGB). Hinsichtlich seines Leistungsvermögens trifft den unterhaltspflichtigen Elternteil eine erhöhte Arbeitspflicht; er ist zu gesteigerter Ausnutzung seiner Arbeitskraft verpflichtet. Er muss ggf. beweisen, dass er dieser Verpflichtung nachzukommen bemüht ist. Wer sich nicht hinreichend um zumutbare Arbeitsleistung bemüht, kann sich nicht auf Leistungsunfähigkeit berufen¹. Trotz dieser weitgehenden Verpflichtung erhalten viele Kinder den ihnen zustehenden Unterhalt nicht. Das kann für den Elternteil, bei dem das Kind lebt, zu wirtschaftlichen Problemen führen. Diese sollen durch das Unterhaltsvorschussgesetz gemildert werden.

Danach kann für Kinder unter 12 Jahren, die bei einem allein erziehenden Elternteil leben, ein Unterhaltsvorschuss beantragt werden, wenn der andere Elternteil nicht oder nur teilweise regelmäßig Unterhalt in Höhe des im Unterhaltsrecht maßgeblichen Regelbetrags zahlt. Der Unterhaltsvorschuss wird längstens 72 Monate gezahlt.

Soweit die FHH Unterhaltsleistungen für ein Kind gezahlt hat, geht in dieser Höhe der Unterhaltsanspruch des Kindes auf das Land über und wird von diesem gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil geltend gemacht. Die Quote der von den Unterhaltsvorschusskassen in Hamburg eingezogenen Beträge betrug im Verhältnis zu den ausgezahlten Leistungen in den Jahren 1998 bis 2001 zwischen 13,8 und 17,4 %.

1. Projektziel

Im Hinblick auf die als unbefriedigend angesehene Rückholquote sollte geprüft werden, ob durch eine Anwaltskanzlei die Heranziehung des unterhaltspflichtigen Elternteils nach dem UVG effizienter erfolgen kann als durch die Unterhaltsvorschusskassen der Jugendämter in den Bezirken. Dem lag u.a. die Vermutung zugrunde, dass sich an sich leistungsfähige Elternteile – in der Regel Väter – oftmals ihrer Unterhaltsverpflichtung entziehen; durch die Einschaltung einer Anwaltskanzlei sollte ein höherer Druck auf die Unterhaltspflichtigen ausgeübt werden, ihrer Zahlungspflicht auch ohne ein langwieriges – und für sie kostenpflichtiges - Verfahren nachzukommen.

¹ Urteil des Bundesgerichtshofs vom 22.10.1997, Az. XII ZR 278795.

Zur inhaltlichen Kontrolle und Begleitung des Projektes ist gleichzeitig in den Unterhaltsvorschusskassen eine Erhebung durchgeführt worden, deren Ergebnisse in diesem Bericht ebenfalls mit dargestellt werden.

2. Projektinhalt

Auf der Basis eines zwischen dem Amt für Familie, Jugend und Sozialordnung und einer Anwaltskanzlei geschlossenen Mandatsvertrages hat die betroffene Kanzlei für zwei Jahre befristet (vom 1. Juli 2002 bis 30. Juni 2004) die Heranziehungsaufgaben der Jugendämter wahrgenommen. Die Unterhaltsvorschusskassen der Jugendämter wurden aufgefordert, der Kanzlei alle neu bewilligten Fälle zu übertragen, bei denen

- zum Zeitpunkt der Leistungsbewilligung kein Unterhaltstitel vorlag,
- der Unterhaltsschuldner sich innerhalb eines Zeitraumes von 4 Wochen nach Kenntniserlangung von einer bewilligten Unterhaltsvorschussleistung und Aufforderung, seine Einkommensverhältnisse offen zu legen, beim Jugendamt nicht gemeldet hatte,
- es Hinweise für eine Verschleierung der tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse gab und die Annahme einer prinzipiellen Leistungsfähigkeit gerechtfertigt schien bzw. von einer dauerhaften Leistungsunfähigkeit des Unterhaltsschuldners nicht ausgegangen werden konnte.

Davon ausgenommen waren solche Fälle, bei denen

- die Einziehung der Unterhaltsansprüche bereits durch einen Beistand des Jugendamtes im Rahmen einer treuhänderischen Rückübertragung des Unterhaltsanspruchs auf das Kind erfolgte,
- die Einziehung der Unterhaltsansprüche bereits durch einen anderen Anwalt im Rahmen einer treuhänderischen Rückübertragung des Unterhaltsanspruchs auf das Kind erfolgte, z. B. weil ein über die Unterhaltsvorschussleistung hinausgehender Unterhaltsanspruch oder der Unterhaltsanspruch für weitere Geschwisterkinder oder den allein erziehenden Elternteil durchgesetzt werden soll,
- der unterhaltspflichtige Elternteil im Ausland lebte.

Das Jugendamt hat den unterhaltspflichtigen Elternteil jeweils schriftlich über die Beantragung von Unterhaltsvorschuss informiert. Nach erfolgter Leistungsbewilligung wurde der Elternteil davon in Kenntnis gesetzt, dass im Fall einer Nichtoffenlegung seiner Einkommens- und Vermögensverhältnisse eine Anwaltskanzlei mit der Heranziehung der übergegangenen Unterhaltsansprüche beauftragt werde.

Die für das Heranziehungsverfahren notwendigen Daten sind von den Unterhaltsvorschusskassen in verschlüsselter Form mittels eines luK-gestützten Verfahrens, das mit Beteiligung des Hamburger Datenschutzbeauftragten entwickelt wurde, an die Anwaltskanzlei übermittelt worden (datenschutzrechtliche Erläuterungen siehe Informationsblatt zum Pilotprojekt, Anlage 1).

3. Heranziehungsverfahren durch die Anwaltskanzlei

3.1 Fallpotential und Leistungsvolumen

Der Anwaltskanzlei sind im Projektzeitraum 1215 Fälle übermittelt worden (monatliche Fallübertragung, aufgeschlüsselt nach Bezirken, siehe Anlage 2). Die Zahl entspricht ca. 25 % der jährlichen Neufälle. Seit dem 1. Januar 2004 erfolgten keine weiteren Übertragungen mehr, da in der verbleibenden Zeit neue Fälle nicht mehr bis zum Abschluss bearbeitet werden konnten.

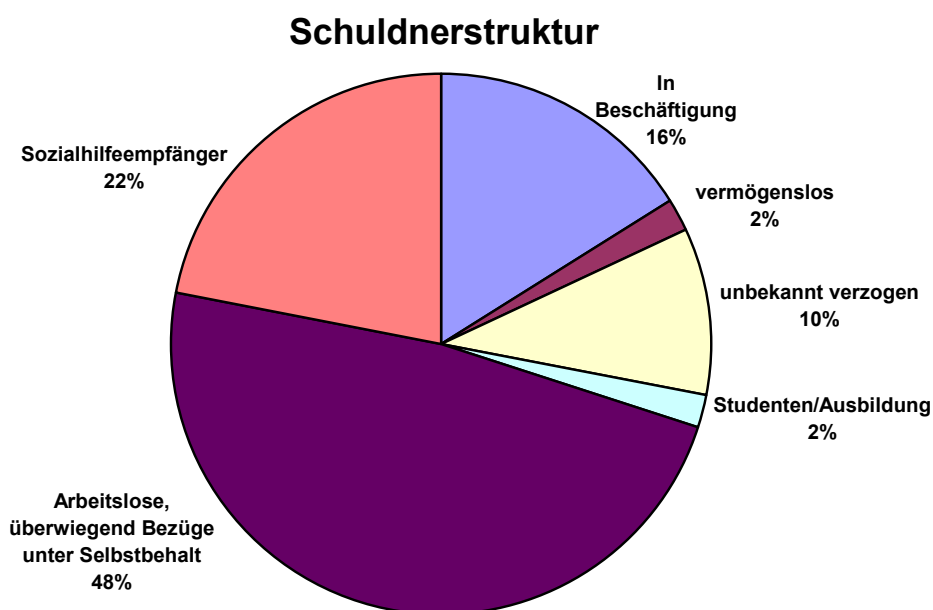
Während der Dauer des Projektes hat die Stadt für die Fälle, die der Anwaltskanzlei übertragen wurden, Unterhaltvorschussleistungen in Höhe von 2.710.668 € gezahlt.

3.2 Ermittlung der Leistungs- und Zahlungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen

Die Unterhaltspflichtigen haben trotz der Einschaltung einer Anwaltskanzlei wenig Bereitschaft gezeigt, ihre Einkommensverhältnisse darzulegen. Dies geschah häufig erst nach Einleitung des gerichtlichen Verfahrens (Titulierung des Unterhaltsanspruchs) oder auch erst im Rahmen des Zwangsvollstreckungsverfahrens. Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit hat die Kanzlei die folgenden Feststellungen getroffen.

Erwerbstätige Unterhaltspflichtige hatten häufig geringe Einnahmen und waren verschuldet. In zahlreichen Fällen waren die Unterhaltspflichtigen arbeitslos, in der Regel seit längerer Zeit. Oftmals war den Unterhaltspflichtigen nicht bewusst, dass sie per Gesetz verpflichtet sind, alle erdenklichen Maßnahmen zu ergreifen, sich um eine Erwerbstätigkeit oder eine Nebentätigkeit zu bemühen. Das Bemühen um eine Erwerbsquelle konnte in den meisten Fällen von den Verpflichteten nicht dargelegt werden, so dass die Gerichte den offensichtlichen Verstoß gegen die erhöhte Erwerbsobliegenheit zum Anlass nahmen, den Unterhaltspflichtigen zur Zahlung des Unterhalts zu verurteilen. In rund 50 % der Fälle sind die Unterhaltsansprüche tituliert worden. Da der Verurteilung der Unterhaltspflichtigen zur Zahlung aber nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs die Unterstellung fiktiver Einkünfte zugrunde lag, real aber in aller Regel keine Einkünfte vorhanden waren, konnte der Unterhaltsanspruch nur in wenigen Fällen durchgesetzt werden.

Auf der Grundlage der Ermittlungen der Anwaltskanzlei und eigener Erhebungen der Behörde für Soziales und Familie stellt sich die Einkommenssituation der Unterhaltspflichtigen wie folgt dar:



Die Unterhaltspflichtigen, die keine Zahlungen erbrachten, waren in der Regel entweder arbeitslos, bezogen Hilfe zum Lebensunterhalt oder waren unbekannt verzogen bzw. bei ausländischer Staatsangehörigkeit in ihr Heimatland zurückgekehrt.

3.3 Durchsetzung der Ansprüche

Bis zum 30. November 2003 hatten 67 Unterhaltspflichtige allein aufgrund der Aufforderung durch die Anwaltskanzlei gezahlt (56 Teilzahlungen, 11 Vollzahlungen). Weitere 77 (68 Teilzahlungen, 11 Vollzahlungen) haben nach Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens gezahlt. In weiteren 186 Fällen hat die Anwaltskanzlei bis zum 30.11.2003 Zwangsvollstreckungsaufträge gestellt.

In etwa 20 % dieser Fälle wurde nach Abgabe der eidesstattlichen Versicherung, nach einem Pfändungs- und Überweisungsbeschluss oder nach Anforderung eines Vermögensverzeichnisses ein positives Ergebnis erzielt. Die Unterhaltspflichtigen zahlten den Unterhaltsvorschuss (in wenigen Fällen) entweder voll zurück, leisteten monatliche Zahlungen, trafen mit der Anwaltskanzlei eine Ratenzahlungsvereinbarung oder es erfolgten Zahlungen durch einen Drittschuldner. In 50 % der Fälle, in denen Zwangsvollstreckungsverfahren eingeleitet wurden, ließ sich keine positive Prognose stellen, insbesondere, weil sich im Rahmen des Verfahrens die tatsächliche Vermögenslosigkeit der Unterhaltsschuldner herausstellte.

Die nach dem 30. November 2003 abgeschlossenen Zwangsvollstreckungsverfahren haben nach Mitteilung der Anwaltskanzlei zu vergleichbaren Ergebnissen geführt.

Die Anwaltskanzlei hat während der Projektdauer insgesamt Einnahmen in Höhe von 160.350 € erzielen können (Übersicht über die monatlich erzielten Einnahmen siehe Anlage 3). Sie resultieren aus rund 12 % der Heranziehungsfälle, d. h. in ca. 88 % der Fälle konnte keine Einnahme erzielt werden.

Finanziell ergibt sich im Verhältnis zu den erbrachten Unterhaltsvorschussleistungen eine Heranziehungsquote von 5,91 %. Ein direkter Vergleich zur Gesamtheranziehungsquote im UVG-Bereich, die für das Jahr 2003 bei 14,9 % lag, lässt sich daraus allerdings nicht ziehen. Einerseits umfassen die Einnahmen der UVG-Kassen sämtliche in dem Jahr durchgesetzte Ansprüche, unanhängig davon, in welchem Jahr sie entstanden sind. Die von der Anwaltskanzlei erreichte Quote wird sich z. B. wegen noch über den Projektzeitraum hinaus laufender Ratenzahlungen noch erhöhen. Andererseits hat die Anwaltskanzlei keinen repräsentativen Querschnitt der Heranziehungsfälle zur Bearbeitung erhalten, sondern die unter Punkt 3 beschriebenen schwierigeren Fälle (Leistungsfähigkeit ungeklärt, Anspruch noch nicht tituiert, Unterhaltspflichtiger inzwischen unbekannt verzogen).

3.4 Kosten des Projekts

Die Leistungen der Anwaltskanzlei wurden auf der Basis der Rechtsanwaltsgebührenordnung (BRAGO) abgerechnet und mit einem Betrag von rund 100.000 € vergütet.

Die Kosten der Begleitung des Projekts durch die Behörden sind nicht erhoben worden.

4. Vergleichserhebung: Heranziehungsverfahren durch die Unterhaltsvorschusskassen der Jugendämter in den Bezirken

4.1 Fallpotential und Leistungsvolumen

In die Vergleichserhebung sind die Ergebnisse von 172 Heranziehungsverfahren der Unterhaltsvorschusskassen eingeflossen, die den unter Punkt 3 genannten Projektkriterien entsprachen. Sie wurden nach einem Zufallsprinzip ausgewählt. Der UVG-Leistungsbeginn dieser Fälle lag nach dem 1. Juli 2001 und vor dem 30. Juni 2003.

Für diese Fälle sind während des Erhebungszeitraums Unterhaltsvorschussleistungen in Höhe von 327.090 € erbracht worden.

4.2 Ermittlung der Leistungs- und Zahlungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen

Auch gegenüber den UVG-Kassen zeigen die unterhaltspflichtigen Elternteile wenig Bereitschaft, ihre Einkommensverhältnisse darzulegen. Sie reagieren häufig nicht auf Anschreiben

und Zahlungsaufforderungen. In der Praxis der UVG-Kassen hat sich gezeigt, dass es hilfreich ist, mit dem unterhaltspflichtigen Elternteil ein persönliches Gespräch zu führen, ihm dabei seine Unterhaltspflichten darzulegen und seine Einkommenssituation zu erörtern. Vor dem persönlichen Hintergrund längerer Arbeitslosigkeit und hoher Verschuldung erscheint es dem Unterhaltsschuldner oft aussichtslos, seine finanzielle Situation zu verbessern.

Soweit Daten erhoben werden konnten, unterscheidet sich die Einkommensstruktur der Schuldner von den Feststellungen der Anwaltskanzlei nicht wesentlich.

Das Verfahren bei den Unterhaltsvorschusskassen stellt sich wie folgt dar: Hat der unterhaltspflichtige Elternteil seine Leistungsunfähigkeit nicht ausreichend dargelegt, versuchen die Unterhaltsvorschusskassen vor Einleitung eines Verfahrens zur Titulierung des Unterhaltsanspruchs durch eigene Ermittlungen (Anfragen an die Arbeits- und Sozialämter sowie die Sozialversicherungsträger) Hinweise über die Einkommensverhältnisse des Unterhaltspflichtigen zu erhalten. Dadurch werden unnötige Verfahren und damit verbundener Aufwand in solchen Fällen vermieden, in denen der unterhaltspflichtige Elternteil z.B. längerfristig krank ist, Sozialhilfeleistungen oder Arbeitslosenhilfe unter dem Selbstbehalt bezieht und nicht in der Lage ist, seiner Unterhaltspflicht nachzukommen. In 20 % der erhobenen Fälle der UVG-Kassen sind Unterhaltsansprüche tituliert worden.

4.3 Durchsetzung der Ansprüche

Wenn die Unterhaltsschuldner Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Krankengeld oder Rente beziehen, können die Unterhaltsvorschusskassen in der Regel Abzweigungsanträge an die Leistungsträger stellen. Diese zahlen dann den über den Selbstbehalt des Unterhaltspflichtigen Elternteils hinausgehenden Betrag - bis zur Höhe der UVG-Leistung - an die Unterhaltsvorschusskasse. Ein entsprechendes Verfahren gibt es mit den Finanzämtern bei Lohn- und Einkommenssteuererstattungen.

Solche Verfahren sind in 21 Fällen durchgeführt worden; in 16 Fällen wurden Zahlungseingänge verzeichnet. Eine Titulierung des Unterhaltsanspruchs ist dafür nicht erforderlich. Die Abzweigungsanträge werden bereits mit Beginn der Unterhaltsvorschussgewährung gestellt, so dass eine zeitnahe Abzweigung erfolgen kann.

Das Mahnverfahren und die Durchsetzung der titulierten Unterhaltsansprüche in Zwangsvollstreckungsverfahren erfolgt durch die Landeshauptkasse. In 23 Fällen leisteten die unterhaltspflichtigen Elternteile daraufhin Zahlungen. Zwangsvollstreckungsverfahren wurden in drei Fällen eingeleitet; in einem Fall wurde eine Einnahme verzeichnet.

Die Unterhaltsvorschusskassen erzielten während des Erhebungszeitraums Einnahmen in Höhe von 33.347 €. Dieses entspricht einer Heranziehungsquote von 10,2 %.

5. Ergebnis / Bewertung

Aus dem Modellversuch lassen sich zusammengefasst die folgenden Erkenntnisse ableiten.

- 5.1 Die Erwartung, dass bereits das Einschalten einer Anwaltskanzlei dazu führt, dass die Unterhaltsschuldner „freiwillig“ zahlen, hat sich lediglich in 67 Fällen erfüllt.
- 5.2 Die Anwaltskanzlei konnte in (nur) 12 % der zugewiesenen Fälle eine Zahlung des Unterhaltspflichtigen bewirken. Das liegt in der Größenordnung, die auch von den bezirklichen Jugendämtern regelmäßig erreicht wird.
- 5.3 Die Summe der (Netto-)Einnahmen und die Heranziehungsquote haben sich infolge der Einschaltung der Kanzlei nicht erhöht. Es ist allerdings im Rahmen des Modellversuchs auch kein finanzieller Verlust eingetreten.
- 5.4 Die materiellen Ergebnisse sind in den Fällen, die der Anwaltskanzlei übertragen wurden, jedenfalls nicht günstiger gewesen als die der Unterhaltsvorschusskassen.

Gegenüber der von der Anwaltskanzlei erzielten finanziellen Heranziehungsquote von 5,9% konnten die Bezirke zwar eine Quote von 10,2 % erreichen. Dies ist wesentlich in der unterschiedlichen Herangehensweise begründet. Die Kanzlei hat sich in den ersten Monaten schwerpunktmäßig damit befasst, Unterhaltsansprüche titulieren zu lassen (ca. 50 % der Fälle). Die Unterhaltsvorschusskassen hingegen haben mit der Leistungsgewährung zeitnah Abzweigungsanträge für Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenbezüge gestellt. Hierdurch konnten schnell und kontinuierlich Einnahmen, auch in den ersten Monaten der Erhebung, erzielt werden. Von diesem Instrument hat die Anwaltskanzlei nur sehr selten Gebrauch gemacht. Nach längerer Zeit dürfte sich der finanzielle Effekt der unterschiedlichen Arbeitsweisen jedoch nivellieren.

5.5 Für die Anwaltskanzlei ist nach eigener Einschätzung eine erfolgreiche und wirtschaftliche Heranziehung Unterhaltspflichtiger mit vertretbarem Mitteleinsatz nicht möglich.

5.6 Das Projekt hat daneben zusätzliche Erkenntnisse über die Einkommensstruktur und Verhaltensmuster der Unterhaltsschuldner erbracht.

- ▶ Die überwiegende Zahl der unterhaltspflichtigen Elternteile verfügt nur über geringe Einkünfte aus Arbeitseinkommen, Arbeitslosengeld bzw. -hilfe oder Sozialhilfe, aus denen sie lediglich ihren eigenen Selbstbehalt decken können. Eine Heranziehung zum Unterhalt ist bei diesem Personenkreis nicht oder allenfalls begrenzt möglich. Solange sich die wirtschaftliche Lage nicht wesentlich verbessert, wird sich der Umfang dieses Personenkreises und damit das Volumen möglicher Einnahmen aus Unterhaltsforderungen nicht nennenswert verändern.
- ▶ Viele Unterhaltspflichtige kennen ihre erhöhte Arbeitspflicht zur gesteigerten Ausnutzung ihrer Arbeitskraft nicht. Damit ist die Verpflichtung verbunden, zu belegen, dass sie sich intensiv um eine Beschäftigung bemühen. In der Praxis wird dieser Nachweis oftmals nicht oder nicht ausreichend erbracht.
- ▶ Dieser Nachweis fehlt erst recht in solchen Fällen, in denen die Unterhaltsverpflichteten sich trotz Kenntnis ihrer Verpflichtung nicht um entsprechende Arbeit bemühen.
- ▶ Obwohl in diesen Fällen die Unterhaltsschuldner regelhaft zur Zahlung verurteilt werden, gestaltet sich die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche, wie aus den (geringen) Ergebnissen der Zwangsvollstreckungsverfahren ersichtlich ist, sehr schwierig. Selbst wenn bei einer Unterstellung von fiktiven, aber nicht realen Einkünften oder Einkünften unter dem Selbstbehalt ein Titel gegen den Schuldner erwirkt wird, kann der Unterhaltsanspruch mangels realer Vollstreckungsmöglichkeit nicht durchgesetzt werden.
- ▶ Günstig wirken sich nach Ansicht der Jugendämter „Überzeugungsgespräche“ der Unterhaltsvorschusskassen aus, bei denen die Unterhaltsschuldner u.a. auf Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Einkommenssituation hingewiesen werden.

Als Ergebnis des Projekts kann somit festgehalten werden, dass die Beauftragung einer auf die Durchführung von Inkassoverfahren spezialisierten Anwaltskanzlei zu keiner wesentlichen Erhöhung der Rückholquote geführt hat. Angesichts der allgemeinen konjunkturellen Situation und der wirtschaftlichen Situation des größten Teils der Unterhaltsverpflichteten wird es aller Voraussicht nach noch längere Zeit nicht möglich sein, die Rückholquote wesentlich zu erhöhen. Die Gewährung von Unterhaltsvorschuss muss daher im Ergebnis als eine sozial- und familienpolitisch grundsätzlich sinnvolle Maßnahme betrachtet werden, die allerdings weitgehend eine staatliche Ausfallleistung ist.

Gleichwohl wird die BSF in weiteren Gesprächen mit Experten ausloten, ob es andere Erfolg versprechende Möglichkeiten gibt, auf effiziente und wirtschaftliche Weise in bestimmten Fallkonstellationen eine Verbesserung der Heranziehungsquote zu erreichen.

Zu überlegen wäre z. B., ob hinsichtlich der festgestellten rund 10 % der Unterhaltsverpflichteten, deren Aufenthalt unbekannt sind, noch Möglichkeiten bestehen, den Aufenthalt zu ermitteln. Allerdings darf insoweit nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass dadurch nennenswerte Potentiale für Einnahmen erschlossen werden. Möglicherweise wird hier sogar ein noch größerer Anteil der Betroffenen nicht leistungsfähig sein².

Ausschuss-Kennung : Hauptgczzqsq

² Bei diesem Personenkreis liegt die Vermutung nahe, dass sie eher nicht wegen der Verschleierung von Vermögen, sondern wegen der Menge ihrer Schulden ihren Aufenthalt verbergen.