

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

(Einzelplan 17)

11 Gesetzlicher Unterhaltsvorschuss: Bund macht seine Schadenersatzansprüche gegenüber den Ländern nicht geltend (Kapitel 1701 Titel 232 07)

Zusammenfassung

Das BMFSFJ macht Schadenersatzansprüche gegen die Länder wegen nicht ordnungsgemäßer Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes trotz wiederholter Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht geltend. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Unterhaltsvorschussstellen der Länder Rückgriffsansprüche gegen säumige Unterhaltsschuldner nicht konsequent durchsetzen. Verwirkung und Verjährung von Rückgriffsansprüchen sind die Folge. Häufig sind organisatorische Gründe und vor allem fehlendes oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal ursächlich. Der Bund, der an den Rückgriffseinnahmen der Länder zu 40 % beteiligt ist, erleidet dadurch fortlaufend Einnahmeverluste. Das BMFSFJ muss sich bei den Ländern regelmäßig über solche Einnahmeausfälle informieren, die Verwaltungshaftung der Länder prüfen und Schadenersatzansprüche durchsetzen.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzlicher Unterhaltsvorschuss unterstützt Alleinerziehende

Alleinerziehende, die keinen oder nicht regelmäßig Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten, können einen staatlichen Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) beantragen. Die Ausgaben für diese Leistungen tragen der Bund zu 40 % und die Länder zu 60 %. Die Länder führen das UVG als eigene Angelegenheit aus. Sie haben die Aufgabe nach Landesrecht den Unterhaltsvorschussstellen übertragen. Dem BMFSFJ obliegt die Rechtsaufsicht.

Der andere unterhaltspflichtige Elternteil soll nicht entlastet werden, wenn der Staat dem Kind Unterhaltsvorschuss zahlt. Daher gehen etwaige Unterhaltsansprüche des Kindes gegen den anderen Elternteil in Höhe des Unterhaltsvorschusses auf das Land über. Das Land macht diese Ansprüche geltend. Es klagt sie ggf. ein und vollstreckt sie. Auch die Einnahmen aus den Rückgriffen entfallen zu 40 % auf den Bund und zu 60 % auf die Länder.

Mit der Reform des UVG im Jahr 2017 wurde der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss ausgeweitet. Im Jahr vor der Reform waren rund 427 000 Kinder leistungsberechtigt. Im Jahr 2018 erhielten 806 000 Kinder Unterhaltsvorschuss. Die Ausgaben hierfür betragen 2,1 Mrd. Euro, die Einnahmen durch Rückgriff 270,3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2016 flossen bundesweit nur rund 23 % der jährlichen Ausgaben als Einnahmen zurück. Im Jahr 2017 betrug die Rückgriffsquote 18,4 %. Sie sank erneut im Jahr 2018 auf nur noch 12,9 %.

Rückgriff der Länder muss verbessert werden

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit wiederholt festgestellt, dass Unterhaltsvorschussstellen Rückgriffsansprüche nicht konsequent verfolgten. Forderungsausfälle durch Verwirkung und Verjährung waren die Folge. Bereits in seinen Bemerkungen der Jahre 2007 und 2013 hat er auf Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch unzureichende Heranziehung von Unterhaltspflichtigen hingewiesen und Verbesserungen des Rückgriffs angemahnt (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/7100 Nr. 42 und 18/111 Nr. 62). Folgende wesentliche Voraussetzungen für einen messbar verbesserten Rückgriff sind noch nicht umgesetzt:

- Nach wie vor fehlen Entscheidungen zur zentralisierten Rückgriffsbearbeitung in den jeweiligen Ländern sowie Richt- und Orientierungswerte für einen angemessenen Personaleinsatz in den Unterhaltsvorschussstellen.
- Es gibt keine Bearbeitungsstandards für den Rückgriff. Diese sollen sicherstellen, dass die Unterhaltsvorschussstellen die Rückgriffsforderungen rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts erfassen, überwachen und durchsetzen.
- Ein wirksames Forderungsmanagement fehlt. Dieses soll der Fachaufsicht der Länder und der Bundesaufsicht des BMFSFJ gleichermaßen dienen. Insbesondere soll es über Kennzahlen sowie ein standardisiertes Berichtswesen einen Überblick mit wesentlichen Steuerungsinformationen zum Forderungseinzug liefern.
- Es gibt noch immer keine Mindeststandards, die eine Aufsicht über den Vollzug des UVG ermöglichen.

Länder haften für ordnungsgemäße Verwaltung

Die Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltung so einzurichten, dass eine sachgerechte Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben möglich ist. Gemäß Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 zweiter Halbsatz Grundgesetz haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Bei aktuellen Prüfungen in ausgewählten Ländern deckte der Bundesrechnungshof mögliche Haftungsfälle wegen nicht ordnungsgemäßer Verwaltung auf:

- Bei drei Ländern kam aufgrund unzureichender Organisation und eines zu geringen Personaleinsatzes eine Haftung gegenüber dem Bund in Betracht. Die Prüfungen zeigten ein schwerwiegendes Organisationsversagen: In einigen Unterhaltsvorschussstellen lag die Rückgriffsbearbeitung brach. Sie verfügten dauerhaft über zu wenig Personal, selbst Überlastungsanzeigen der Beschäftigten blieben unbeachtet. Das Organisationsversagen führte zu möglichen Einnahmeverlusten durch Verwirkung und Verjährung in Höhe von 511 000 Euro bei Bund und Ländern. Das BMFSFJ verfolgte die Ansprüche des Bundes nicht. Es erklärte dazu, dass bei den beanstandeten Fällen eine konkrete Bezifferung

des Schadens nur schwer und mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sei. Zum Nachweis eines Schadens des Bundes müsste in jedem Fall über viele Jahre zurück und für jeden einzelnen Monat nachgewiesen werden, dass ein Unterhaltsanspruch und ein vollstreckbarer Unterhaltstitel vorlagen. Wegen der geringen Schadensbeträge lohne dies nicht.

- In einer Unterhaltsvorschussstelle eines weiteren Landes wurden Leistungen veruntreut. Der Schaden bei Bund und Land betrug 231 000 Euro. Nur aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes bat das BMFSFJ das Land, den Schaden des Bundes zu erstatten, bisher allerdings ohne Erfolg.

Aufsicht durch das BMFSFJ unzureichend

Seit Inkrafttreten des UVG am 1. Januar 1980 hat das BMFSFJ selbst noch nie ermittelt, ob es Haftungsfälle gibt. Die Länder berichten dem BMFSFJ nicht von sich aus über Fälle, in denen eine Verwaltungshaftung in Betracht kommt. Entsprechende Informationsersuchen des BMFSFJ an die Länder gibt es gleichwohl nicht. Den vom Bundesrechnungshof aufgedeckten möglichen Haftungsfällen will das BMFSFJ nicht nachgehen.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht des BMFSFJ als unzureichend kritisiert. Die aufgezeigten Mängel haben deutlich gemacht, dass ein ordnungsgemäßer Rückgriff durch die Länder nach wie vor nicht gewährleistet ist. Deutlich geworden ist auch, dass das BMFSFJ die Verwaltungshaftung der Länder nicht nutzt, um Schaden vom Bund abzuwenden. Der Bundesrechnungshof betrachtet es als nicht akzeptabel, auf die Prüfung von Haftungsansprüchen auch in Fällen zu verzichten, in denen Einnahmeausfälle auf schwerwiegendes Organisationsversagen zurückzuführen sind. Zudem lässt sich das BMFSFJ seit nunmehr 40 Jahren nicht über mögliche Haftungsfälle durch die Länder informieren. Dies ist nicht hinnehmbar.

11.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat erklärt, sein vorrangiges Ziel sei die bundesweite, flächendeckende und nachhaltige Verbesserung des Rückgriffs. Diese erschöpfe sich nicht in der punktuellen Aufarbeitung einzelner Altfälle und aufwendigen Bund-Länder-Rechtsstreitigkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht um geringfügige Schadenssummen mit ungewissem Ausgang.

Ein Verzicht auf Schadenersatzansprüche finde nicht statt. Bei der Verwaltungshaftung der Länder differenziere das BMFSFJ zwischen

- den konkreten, vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Fällen einerseits und
- andererseits der generellen Prüfung, ob der Bund mit der Geltendmachung eines Schadenersatzanspruchs reagieren könne, wenn Bundesmittel nicht eingenommen werden.

Bei den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen könne der Bund die Länder derzeit nicht auf Schadenersatz in Anspruch nehmen. Weder der Bund noch die Länder verfügten über die für die Bezifferung der Schäden notwendigen Informationen oder könnten diese für die Vergangenheit rekonstruieren. Auch für die Schätzung der Schadenhöhe, die bei unverhältnismäßig hohem Ermittlungsaufwand anerkannt ist, fehlten bislang die notwendigen Informationen. Das BMFSFJ gehe aber davon aus, dass der vom Bundesrechnungshof als möglicher Gesamtschaden genannte Betrag von 511 000 Euro keine realistische Größenordnung sei.

In Zukunft werde das BMFSFJ Schadenersatzklagen nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz prüfen, wenn auf anderem Wege keine erkennbare Verbesserung eintritt. Das gelte insbesondere dann, wenn fehlendes Personal oder mangelhafte Organisation offensichtlich die Gründe dafür sind, dass Bundesmittel nicht eingenommen werden.

11.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, den Rückgriff nachhaltig zu verbessern. Er hat bereits zahlreiche Hinweise gegeben, wie die Rückgriffsquote messbar erhöht werden kann. Der Bundesrechnungshof tritt aber auch dafür ein, dass die Verwaltungshaftung der Länder bei nicht ordnungsgemäßer Verwaltung beim Unterhaltsvorschussgesetz nicht ins Leere läuft. Er weist darauf hin, dass sich die Antragszahlen seit der Reform im Jahr 2017 nahezu verdoppelt haben. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass ein zu geringer Personaleinsatz die Probleme bei der Rückgriffsbearbeitung und damit auch die Verwaltungshaftung der Länder weiter verschärft hat. Die Verwaltungshaftung sollte eingesetzt werden, um Schaden vom Bund abzuwenden. Daher ist es auch geboten, mögliche Haftungsfälle bei verwirkten oder verjährten Ansprüchen gesetzeskonform aufzuklären. Möglichen Haftungsansprüchen bei Untreue und schwerwiegendem Organisationsversagen muss zwingend nachgegangen werden. Anderenfalls würde den Ländern signalisiert, dass selbst schwerwiegendes ordnungswidriges Verhalten der Landesverwaltungen ohne Folgen bliebe. Zugleich würde die Forderung nach der dringend notwendigen Personalverstärkung in den Unterhaltsvorschussstellen konterkariert.

Nicht weiter hinnehmbar ist, dass das BMFSFJ sich seit nunmehr 40 Jahren nicht über mögliche Haftungsfälle wegen nicht ordnungsgemäßer Ausführung des UVG durch die Länder informieren lässt. Für die Prüfung möglicher Haftungsfälle benötigt es Angaben der Länder zu übergegangenen Unterhaltsansprüchen, die wegen Verwirkung und Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden können. Dafür sollte das BMFSFJ sich mit regelmäßigen Unterrichtsersuchen von den Ländern den Verlust von Einnahmen durch Niederschlagung und Erlass melden lassen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMFSFJ auf,

- die Verwaltungshaftung der Länder in den vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Haftungsfällen abschließend zu prüfen,
- sich von den Ländern regelmäßig mit Unterrichtungsersuchen Einnahmeverluste aus übergegangenen Unterhaltsansprüchen berichten zu lassen sowie
- auf Grundlage dieser Berichte die Verwaltungshaftung der Länder zu prüfen und Schadenersatzansprüche durchzusetzen.