Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs

– Überörtliche Kommunalprüfung –

Prüfungsmitteilung

Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche nach § 7 Abs. 3 UVG

Übersandt an
- Stadt Burgdorf
- Landkreis Lüneburg
- Landkreis Helmstedt
- Hansestadt Lüneburg
- Landkreis Osterode am Harz
- Landeshauptstadt Hannover
- Landkreis Wittmund

Hildesheim, 25.02.2015
Az.: 6.2-10712-341/3-14

Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse 4
2 Anlass, Ziel und Zweck der Prüfung 7
3 Finanzielle Auswirkungen des UVG auf die Kommunen 8
3.1 Kostenbeteiligung der Kommunen beim Vollzug des UVG gem. § 8 NFVG 8
3.2 Rückholquote 10
3.3 Einflussfaktoren auf die Kostenbeteiligung und die Rückholquote 10
3.3.1 Sozio-strukturelle Faktoren 11
3.3.2 Unterhaltsausfallleistungen 12
3.3.3 Arbeitsprozess 12
4 Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche 13
4.1 Faktoren für die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche 13
4.1.1 Inverzugsetzung und Rechtswahrungsanzeige 13
4.1.2 Beurteilung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils 15
4.1.3 Titulierung des Unterhaltsanspruchs 16
4.1.4 Vollstreckung des übergegangenen Unterhaltsanspruchs 17
4.1.5 Verwirkung von Unterhaltsansprüchen 18
4.1.6 Verjährung von Unterhaltsansprüchen 19
4.2 Weitere Handlungsbedarfe der Kommunen 20
4.2.1 Konsequentes, zeitnahes Handeln 20
4.2.2 Einleitung von Bußgeldverfahren 20
4.2.3 Verzugszinsen 21
4.2.4 Unterhaltsrechtlicher Vermerk 21
4.2.5 Fehlende Dokumentation des Handelns der Beistände 21
4.3 Darstellung eines vereinfachten Arbeitsprozesses 22
5 Personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen 24
6 Steuerung der Unterhaltsvorschussstellen 28
7 Buchung und Darstellung der Erträge und offenen Forderungen aus übergegangenen Unterhaltsansprüchen im Jahresabschluss 31
8 Stellungnahmen der Kommunen 31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bereinigte Kostenbeteiligung 9
Abbildung 3: Durchschnittliche SGB II-Quote und Arbeitslosenquote 11
Abbildung 4: Vereinfachter Arbeitsprozess 23
Abbildung 5: Fälle je VZÄ 25

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Basisdaten zur Ermittlung der bereinigten Kostenbeteiligung und der Rückholquote
Anlage 2 Basisdaten zur Ermittlung der Fälle je VZÄ

Abkürzungsverzeichnis

AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AllgZustVO-Kom	Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
DIJuF	Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e. V.
GemHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Gemeinden auf der Grundlage der kommunalen Doppik
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NFVG	Niedersächsisches Gesetz zur Regelung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen
LS	Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie
MS	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins
Richtlinien	Richtlinien des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes in der ab 1. Januar 2014 geltenden Fassung. Die hier verwendeten Regelungen waren in den vorherigen Fassungen ebenfalls enthalten.
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe
UE	Unterhaltspflichtiger Elternteil
UVG[1]	Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen Unterhaltsvorschussgesetz
VZÄ	Vollzeitäquivalent

[1] Gebräuchliche Abkürzung in den Kommentierungen und in den Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

1 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Die Kommune B setzte die Unterhaltsansprüche zeitnah und konsequent durch (vgl. Abschnitt 4.1). Ihre Arbeitsweise halte ich für beispielgebend (good practice).

- Bei den Kommunen B und G überstiegen die nach § 7 UVG eingezogenen und bei ihnen verbleibenden Beträge die von ihnen zu tragenden Geldleistungen. Das heißt, sie erwirtschafteten einen Ertrag für ihre Haushalte (vgl. Abschnitt 3.1, Tz. 1).

- Bei den Kommunen A, C, D, E, und F unterschritten die nach § 7 UVG eingezogenen und bei ihnen verbleibenden Beträge die von ihnen zu tragenden Geldleistungen. Somit finanzierten sie einen Teil dieser Geldleistungen aus den allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts (vgl. Abschnitt 3.1, Tz. 1).

- Die Rückholquoten der Kommunen A, C, D, E und F lagen unterhalb des Landesdurchschnitts. Die Rückholquote ist das Verhältnis der nach dem UVG gewährten Unterhaltsleistungen zu den durchgesetzten Unterhaltsansprüchen bei den unterhaltsverpflichteten Elternteilen. Dabei spielen die sozio-strukturellen Faktoren eine Rolle, diese waren jedoch nicht allein ausschlaggebend für die Höhe der Rückholquote (vgl. Abschnitt 3.2, Tz. 3 und Abschnitt 3.3.1, Tz. 5).

- Alle geprüften Kommunen schufen durch ihr zügiges Handeln bei der Versendung der Inverzugsetzung und der Rechtswahrungsanzeigen die Voraussetzungen, die Unterhaltsansprüche gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen ab dem Beginn der Unterhaltsleistungen durchzusetzen. Die Kommune F sollte sowohl die Inverzugsetzung als auch die Rechtswahrungsanzeige förmlich zustellen (vgl. Abschnitt 4.1.1, Tz. 9 und 10).

- Die Kommunen A, C, D, E, F und G forderten für die Prüfung der Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils nicht konsequent die hierfür erforderlichen Nachweise von dem unterhaltspflichtigen Elternteil ein. Sie sollten bei der Prüfung, ob ein unterhaltspflichtiger Elternteil leistungsunfähig ist, kon-

sequent entsprechend Ziffer 7.1.2 der Richtlinien verfahren (vgl. Abschnitt 4.1.2, Tz. 11).

- Die Kommunen A, C, D, E, F und G erwirkten nicht für alle übergegangenen Unterhaltsansprüche einen Unterhaltstitel. Sie sollten konsequent und zeitnah Unterhaltstitel erwirken (vgl. Abschnitt 4.1.3, Tz. 12).

- Nach der Titulierung des Unterhaltsanspruchs ließen die Kommunen A, C, D, E und F ihre Forderungen nicht zeitnah und konsequent vollstrecken. Sie sollten nach Vorliegen eines Unterhaltstitels die übergegangenen Unterhaltsansprüche immer zeitnah und konsequent vollstrecken lassen (vgl. Abschnitt 4.1.4, Tz. 13).

- Bei der Kommune A stellte ich in 15 von 35 Fällen eine mögliche Verwirkung fest. Bei den Kommunen C, D, E, F und G gab es vereinzelte Fälle einer möglichen Verwirkung. Die o. a. Kommunen sollten die Verwirkung des Unterhaltsanspruchs verhindern, indem sie den unterhaltspflichtigen Elternteil jährlich über seine Rückstände informieren und zur Zahlung auffordern (vgl. Abschnitt 4.1.5, Tz. 14).

- Bei der Kommune A erschwerten in kurze Abständen stattfindende Personalwechsel eine sachgerechte Aufgabenerledigung. Die Kommune sollte prüfen, ob sie ein größeres Maß an Kontinuität in der Sachbearbeitung gewährleisten kann (vgl. Abschnitt 5, Tz. 30).

- Die Kommune C muss die unbearbeiteten Rückgriffsfälle (595 Fälle) wieder der Sachbearbeitung zuführen. Sie sollte prüfen, ob sie hierfür vorübergehend die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstelle verstärken kann (vgl. Abschnitt 5, Tz. 31).

- Die Kommunen D und E sollten aufgrund ihrer hohen Fallbelastung im Prüfungszeitraum die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstellen überprüfen (vgl. Abschnitt 5, Tz. 32).

- Die Kommune F sollte prüfen, ob sie die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstelle vorübergehend verstärken kann, sofern die im Jahr 2013

aufgetretenen Personalausfälle von acht VZÄ absehbar anhalten (vgl. Abschnitt 5, Tz. 33).

- Die Kommune E verfügte bis zum Jahr 2011 über einen Steuerungskreislauf. Dieser war geeignet, um Schwachstellen beim Vollzug der Aufgaben des UVG bei einzelnen Teilprozessen erkennen zu lassen. Ich empfehle der Kommune E, das seit dem Jahr 2012 eingestellte Berichtswesen wieder aufzunehmen. Um seinerzeit noch nicht berücksichtigte Schwachstellen in den Steuerungskreislauf einzubeziehen, rege ich an, die bisherigen Prozessziele um weitere zu ergänzen, hierfür Maßnahmen zu beschreiben und Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen (vgl. Abschnitt 6, Tz. 39).

- Den Kommunen A, C, D, F und G empfehle ich, Prozessziele und dazugehörige Maßnahmen zu beschreiben und Kennzahlen zu bestimmen, die darauf ausgerichtet sind, die Schwachstellen in ihrem Arbeitsprozess zu erkennen und zu beheben (vgl. Abschnitt 6, Tz. 41).

- Die Kommunen A, C, E und G dokumentierten entgegen § 34 Abs. 1 Ziffer 1 GemHKVO ihre Erträge und offenen Forderungen nicht vollständig in ihrer Buchführung. Sie stellten somit entgegen § 128 Abs. 1 Satz 2 NKomVG nicht sämtliche Vermögensgegenstände und Erträge in ihren Jahresabschlüssen dar (vgl. Abschnitt 7, Tz. 42).

- Zusammenfassend stelle ich fest, dass eine maximale Rückholquote nur dann erreichbar ist, wenn ein guter Arbeitsprozess stattfindet, eine angemessene Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstelle gegeben ist und eine interne Steuerung durchgeführt wird.

2 Anlass, Ziel und Zweck der Prüfung

Gemäß § 5 Abs. 6 Satz 1 AllgZustVO-Kom sind die Gemeinden, die ein Jugendamt errichtet haben und im Übrigen die Landkreise für die Durchführung des UVG zuständig.

In Niedersachsen wiesen die zuständigen Kommunen im Jahr 2012 deutlich unterschiedliche Rückholquoten aus. Die Rückholquote ist das Verhältnis der nach dem UVG gewährten Unterhaltsleistungen zu den durchgesetzten Unterhaltsansprüchen bei den unterhaltsverpflichteten Elternteilen.

Die Rückholquoten der Kommunen lagen zwischen 12 % und 41 %[2]. Die landesdurchschnittliche Rückholquote lag im Jahr 2012 bei rd. 19 %[3].

Ich habe geprüft, welche Faktoren die Kommunen bei der Durchsetzung der auf das Land Niedersachsen übergegangenen Unterhaltsansprüche[4] beeinflussen können, um über die Steigerung ihrer Rückholquote ihre Einnahmen zu erhöhen.

Die Höhe der Rückholquote im Jahr 2012 war das maßgebliche Kriterium für die Auswahl der geprüften Kommunen. Ich wählte mit der Stadt Burgdorf, der Landeshauptstadt Hannover, der Hansestadt Lüneburg und den Landkreisen Helmstedt, Lüneburg, Osterode am Harz und Wittmund sowohl Kommunen mit unter- als auch überdurchschnittlichen Rückholquoten aus. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2013.

---

[2] Daten des Landesamts für Statistik Niedersachsen, Aufstellung über die Auszahlungen und Erstattungen im Bereich Unterhaltsvorschuss für das Berichtsjahr 2012.

[3] Vgl. BT-Drs. 18/1346, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, S. 8.

[4] „Durchsetzung der auf das Land Niedersachsen übergegangenen Unterhaltsansprüche“ im Folgenden verkürzt als „Durchsetzung der Unterhaltsansprüche“ bezeichnet.

3 Finanzielle Auswirkungen des UVG auf die Kommunen

3.1 Kostenbeteiligung der Kommunen beim Vollzug des UVG gemäß § 8 NFVG

Gemäß § 8 Abs. 1 UVG werden die Geldleistungen, die nach dem UVG zu zahlen sind, zu einem Drittel vom Bund, im Übrigen von den Ländern getragen. Eine angemessene Aufteilung der nicht vom Bund zu zahlenden Geldleistungen auf Länder und Gemeinden liegt in der Befugnis der Länder.

Das Land Niedersachsen hat in § 8 Abs. 1 NFVG geregelt, dass die für die Durchführung des UVG zuständigen kommunalen Körperschaften 20 % der Geldleistungen nach dem UVG tragen.

Nach § 8 Abs. 2 NFVG führen die für die Durchführung des UVG zuständigen kommunalen Körperschaften von den nach § 7 UVG eingezogenen Beträgen ein Drittel an das Land ab. Zwei Drittel der eingezogenen Beträge verbleiben bei den zuständigen Kommunen.

Tz. 1 Ich habe anhand der Abrechnungen mit dem LS den von den Kommunen zu tragenden Anteil an den Geldleistungen nach dem UVG und die Beträge, die von den nach § 7 UVG eingezogenen Beträge bei den Kommunen verbleiben, ermittelt. Die eingezogenen Beträge abzüglich der von den Kommunen zu tragenden Geldleistungen ergibt die bereinigte Kostenbeteiligung. Basis für diese Berechnung sind die Abrechnungen für die Monate Januar bis Dezember eines jeden Jahres. Die Ergebnisse stelle ich in Abbildung 1 dar:

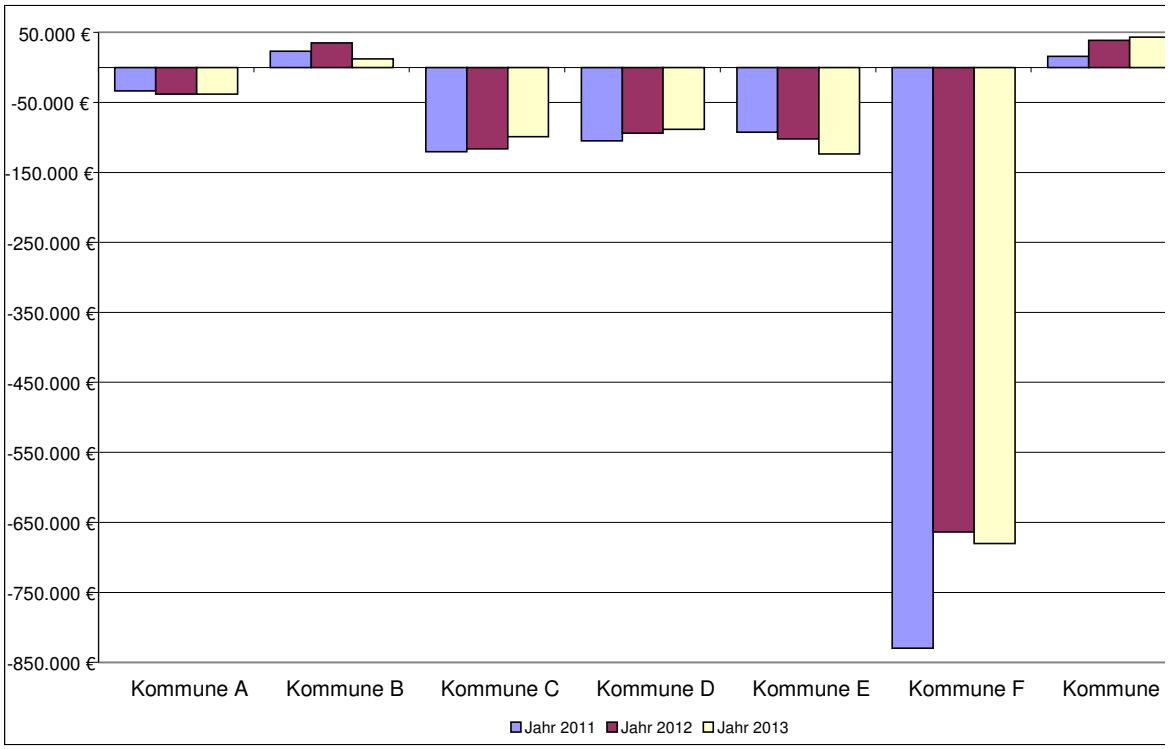


Abbildung 1: Bereinigte Kostenbeteiligung

Die Kommunen B und G erwirtschafteten positive Kostenbeteiligungen, d. h. die bei diesen Kommunen verbleibenden Beträge überstiegen ihre zu tragenden Geldleistungen. Bei der Kommune B lagen diese zwischen 12.500 € und 35.000 € und bei der Kommune G zwischen 15.900 € und 43.400 €. Die übrigen fünf Kommunen finanzierten die bereinigte Kostenbeteiligung aus ihren allgemeinen Deckungsmitteln des Haushalts. Die Datengrundlage für die Abbildung 1 ist in der Anlage 1 dargestellt.

Tz. 2 Sechs von sieben Kommunen erstellten ihre Abrechnungen mit dem LS monatlich oder alle zwei Monate. Die Kommune C erstellte ihre Abrechnungen zweimal jährlich. Die Liquidität der Kommunen wird durch eine mehrmalige unterjährige Abrechnung erhöht. Ich empfehle daher der Kommune C, häufiger als bisher mit dem LS abzurechnen.

3.2 Rückholquote

Tz. 3 Des Weiteren habe ich die Rückholquote der geprüften Kommunen ermittelt. Grundlage hierfür waren die nach den Jahresabschlüssen gezahlten Unterhaltsleistungen sowie die tatsächlich eingezogenen Beträge nach § 7 UVG.

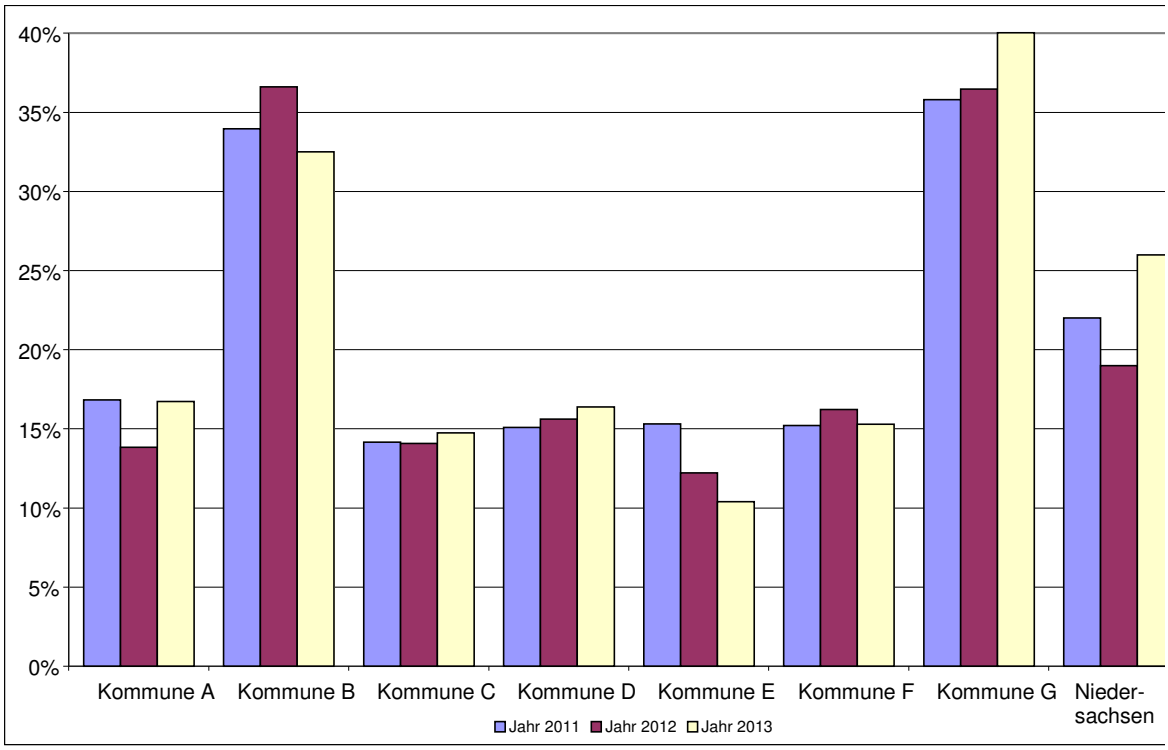


Abbildung 2: Rückholquote

Die Kommunen B und G erzielten in den Jahren 2011 bis 2013 Rückholquoten von über 30 %. Sie lagen im Prüfungszeitraum weit über dem Landesdurchschnitt[5], der zwischen 19 % und 26 % lag. Die Rückholquoten der anderen fünf Kommunen lagen im Prüfungszeitraum unterhalb des Landesdurchschnitts.

3.3 Einflussfaktoren auf die Kostenbeteiligung und die Rückholquote

Tz. 4 Ich habe untersucht, inwieweit die bereinigte Kostenbeteiligung und die Rückholquote durch die sozio-strukturellen Faktoren der Kommune, die Unterhaltsausfallleistungen sowie den Arbeitsprozess bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche beeinflusst werden. Die Kommunen können die ersten beiden Einfluss-

[5] Vgl. BT-Drs. 18/1346, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, S. 8.

faktoren nicht unmittelbar steuern. Direkt durch die Kommune beeinflussbarer Faktor ist jedoch die Ausgestaltung des Arbeitsprozesses.

3.3.1 Sozio-strukturelle Faktoren

Tz. 5 Zu den sozio-strukturellen Faktoren einer Kommune gehören u. a. die Arbeitslosenquote und die SGB II-Quote. Für die geprüften Kommunen entnahm ich diese Daten der Arbeitsmarktstatistik[6] und der Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II[7]. Die Arbeitslosenquote der Kommune A war nicht in der Arbeitsmarktstatistik enthalten. Diese konnte mir die Bundesagentur für Arbeit nur für das Jahr 2013 nennen. Die Abbildung 3 veranschaulicht jeweils die durchschnittliche Arbeitslosenquote und die durchschnittliche SGB II-Quote der Kommunen im Prüfungszeitraum.

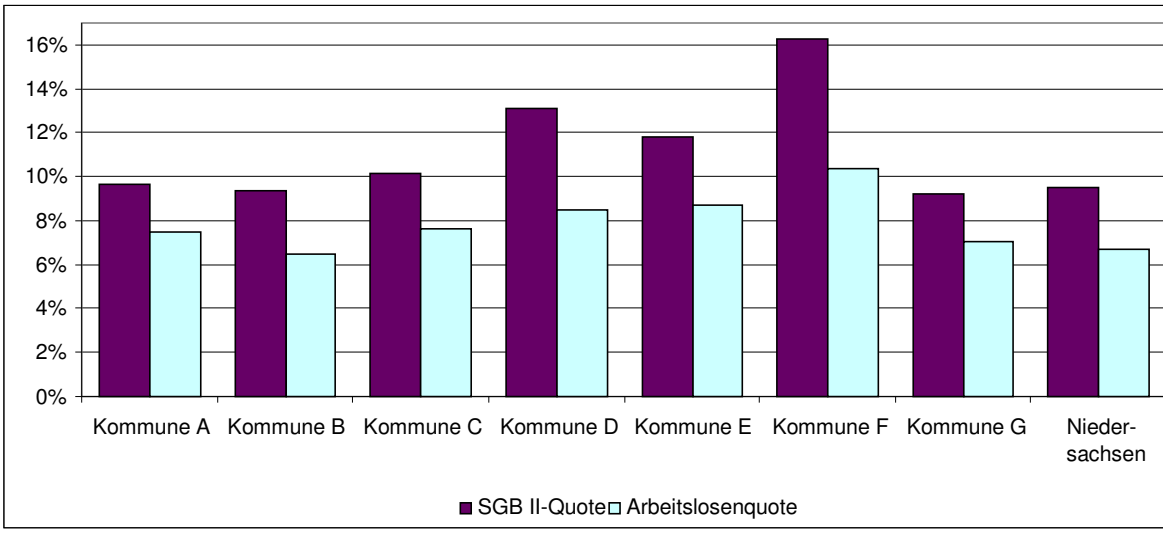


Abbildung 3: Durchschnittliche SGB II-Quote und Arbeitslosenquote

Nur bei der Kommune B lagen die durchschnittliche Arbeitslosenquote und die SGB II-Quote jeweils unterhalb des Landesdurchschnitts. Bei der Kommune G lag die durchschnittliche SGB II-Quote ebenfalls unterhalb des Landesdurchschnitts. Beide Kommunen erzielten eine Rückholquote über dem Landesdurchschnitt.

---

6 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsmarktstatistik, Arbeitslosenquoten Jahreszahlen 2011, 2012 und 2013.

7 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SG II, Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Nürnberg 2014 und Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen - Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturen der Eckwerte und Geldleistungen nach dem SGB II, Nürnberg 2014.

Die Kommune A lag mit einer durchschnittlichen SGB II-Quote von 9,67 % nur 0,17 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. Die Kommune A blieb aber im Prüfungszeitraum durchgängig fünf bis neun Prozentpunkte hinter dem Landesdurchschnitt der Rückholquote zurück.

Anhand des Beispiels der Kommune A wird deutlich, dass die SGB II-Quote nicht allein ausschlaggebend für die Höhe der Rückholquote ist.

3.3.2 Unterhaltsausfallleistungen

Tz. 6 Unterhaltsausfallleistungen sind Unterhaltsleistungen, bei denen das berechtigte Kind keinen Unterhaltsanspruch gegen den familienfernen Elternteil hat. Eine Unterhaltsausfallleistung liegt beispielsweise vor, wenn der Vater unbekannt, der familienferne Elternteil verstorben oder leistungsunfähig ist.

Da bei einer Unterhaltsausfallleistung kein Anspruch auf das Land übergeht, kann die Kommune diese Unterhaltsleistung nicht gegenüber dem familienfernen Elternteil geltend machen. Daher kann die Kommune ihren Anteil an diesen Unterhaltsleistungen nicht durch den Rückgriff beim familienfernen Elternteil vermindern.

Die Höhe der Unterhaltsausfallleistungen beeinflusst die bereinigte Kostenbeteiligung und die Rückholquote. Je größer der Anteil der Unterhaltsausfallleistungen an den gesamten Unterhaltsleistungen ist, desto größer ist der absolute Betrag, der von den Kommunen zu tragen ist und desto geringer ist die zu erzielende Rückholquote.

3.3.3 Arbeitsprozess

Tz. 7 Die zuständigen Kommunen können den Arbeitsprozess selbst beeinflussen. Sie entscheiden, wie zügig und konsequent sie den Unterhaltsanspruch gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen durchsetzen. Bei sechs von sieben Kommunen habe ich hierzu Handlungsbedarfe ermittelt, die ich im folgenden Abschnitt näher erläutere.

4 Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche

Gemäß § 7 Abs. 1 UVG gehen Unterhaltsansprüche des Unterhaltsberechtigten in Höhe der Unterhaltsleistung nach dem UVG zusammen mit dem unterhaltsrechtlichen Auskunftsanspruch auf das Land über. Diese Ansprüche sind gemäß § 7 Abs. 3 UVG rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts durchzusetzen. Dies erfordert ein zügiges und konsequentes Handeln der Unterhaltsvorschussstellen gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten.

Ich habe bei den sieben geprüften Kommunen jeweils mindestens 30 Fallakten geprüft. Ziel der Aktenprüfung war es, festzustellen, wie der Arbeitsprozess abläuft bzw. an welchen Stellen es im Arbeitsprozess zur Durchsetzung der Unterhaltsansprüche Optimierungspotenzial gab.

Folgende Faktoren sind für die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche wichtig:

- die Inverzugsetzung und die Rechtswahrungsanzeige,
- die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils,
- das Bestreben einen Unterhaltstitel zu erhalten,
- die Einleitung von Vollstreckungshandlungen und
- die Beachtung der Verwirkungs- und Verjährungsfristen.

Im Folgenden gehe ich auf die getroffenen Feststellungen zu den o. g. Faktoren ein. Dabei nehme ich keinen Bezug auf einzelne Sachverhalte der geprüften Fälle.

4.1 Faktoren für die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche

4.1.1 Inverzugsetzung und Rechtswahrungsanzeige

Tz. 8 Gemäß § 7 Abs. 2 UVG kann der unterhaltspflichtige Elternteil für die Vergangenheit nur von dem Zeitpunkt an in Anspruch genommen werden, in dem die Voraussetzungen des § 1613 BGB vorgelegen haben oder in dem er von dem Antrag auf Unterhaltsleistung Kenntnis erlangt hat und darüber belehrt worden ist, dass er für den geleisteten Unterhalt nach dem UVG in Anspruch genommen werden kann. Für die Kommunen ist es zur Erzielung einer hohen Rückholquote

wichtig, den unterhaltspflichtigen Elternteil unmittelbar nach Antragstellung (vgl. auch Ziffer 7.1.2 der Richtlinien) über den Antrag in Kenntnis zu setzen und ihn entsprechend zu belehren (Inverzugsetzung).

Tz. 9 Darüber hinaus ist gemäß Ziffer 7.4.2 der Richtlinien dem unterhaltspflichtigen Elternteil die Leistungsbewilligung schriftlich mitzuteilen. Die Mitteilung über die Leistungsbewilligung ist eine Rechtswahrungsanzeige, mit der Folge, dass der unterhaltspflichtige Elternteil nicht mehr mit befreiender Wirkung an das Kind leisten kann.

Alle geprüften Kommunen setzten den unterhaltspflichtigen Elternteil unmittelbar nach Antragsstellung in Verzug.

Alle geprüften Kommunen übersandten die Rechtswahrungsanzeige an den unterhaltspflichtigen Elternteil zeitgleich mit dem Bescheid zur Leistungsbewilligung an den alleinerziehenden Elternteil. Soweit von dem unterhaltspflichtigen Elternteil noch keine Aussagen oder Unterlagen zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorlagen, forderten die Kommunen spätestens mit der Rechtswahrungsanzeige den unterhaltspflichtigen Elternteil auf, diese vorzulegen.

Alle geprüften Kommunen schufen durch ihr zügiges Handeln die Voraussetzung, den Unterhaltsanspruch gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen ab dem Beginn der Unterhaltsleistungen durchzusetzen.

Tz. 10 Nach den Ziffern 7.4.1 und 7.4.2 der Richtlinien ist zur Beweissicherung sowohl die Inverzugsetzung als auch die Rechtswahrungsanzeige dem unterhaltspflichtigen Elternteil förmlich nach dem Verwaltungszustellungsgesetz zuzustellen.

Bei sechs der geprüften Kommunen erfolgte die Zustellung dieser Schreiben durch Postzustellungsurkunde. Die Kommune F versandte die Schreiben als einfachen Brief. Damit verzichtete die Kommune F auf eine gerichtsfeste Dokumentation der Zustellung. Bereits das MS wies in seinem Geschäftsprüfungsbericht vom 16.03.2011 darauf hin, dass es eine förmliche Zustellung für die rechtmäßige Durchsetzung der Forderungen unerlässlich ist.

Ich empfehle der Kommune F, sowohl die Inverzugsetzung als auch die Rechtswahrungsanzeige förmlich zuzustellen.

4.1.2 Beurteilung der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils

Tz. 11 Ein Unterhaltsanspruch des Kindes gegen den unterhaltspflichtigen Elternteil kann nur auf das Land übergehen, wenn ein solcher Unterhaltsanspruch besteht. Ist der Anspruch noch nicht durch einen Unterhaltstitel festgestellt, muss die Unterhaltsvorschussstelle das Vorliegen eines Anspruchs prüfen und weiterverfolgen. Nach den Grundsätzen der §§ 1601 ff. BGB besteht ein Anspruch nur dann, wenn das Kind bedürftig und der unterhaltspflichtige Elternteil leistungsfähig ist. Die Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils besteht dann, wenn die Unterhaltszahlungen nicht seinen eigenen Unterhalt gefährden.

Nach Ziffer 7.1.2 Nr. 1 der Richtlinien ist grundsätzlich von der Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils auszugehen. Es sei denn, dieser beweist seine fehlende oder geminderte Leistungsfähigkeit.

Bei der Überprüfung der Leistungsfähigkeit ist gemäß Ziffer 7.1.2 der Richtlinien zu beachten, dass gegenüber Minderjährigen eine erhöhte Leistungsverpflichtung besteht. Das bedeutet, dass alle verfügbaren Mittel zur Erfüllung der Unterhaltsschuld eingesetzt und alle zumutbaren Maßnahmen unternommen werden müssen, um ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Hat der Schuldner keine ausreichenden Bemühungen, beispielsweise durch eine ausreichende Anzahl von Bewerbungen mit Absagen, dargelegt, ist bei einer Arbeitsfähigkeit ein fiktives Einkommen anzusetzen, dass mindestens den Unterhaltsvorschussbetrag sichert. Der unterhaltspflichtige Elternteil kann sich nicht ausschließlich aus Gründen von Arbeitslosigkeit auf Leistungsunfähigkeit berufen. Es reicht nicht aus, dass er sich regelmäßig auf die ihm angebotenen Stellen bewirbt. Er ist verpflichtet, auch eigeninitiativ tätig zu sein, sich zusätzlich zu bewerben und dies auch zu belegen.

Bei der Aktenprüfung habe ich festgestellt, dass die Kommunen die Leistungsfähigkeit eines unterhaltspflichtigen Elternteils bei gleichem Sachverhalt unterschiedlich beurteilten.

Die Kommune B prüfte die Leistungsfähigkeit entsprechend Ziffer 7.1.2 der Richtlinien.

Die Kommunen C und F verzichteten bei unterhaltsverpflichteten Leistungsempfängern nach SGB II auf den Nachweis der Leistungsunfähigkeit. Sie erklärten Leistungsempfänger nach SGB II grundsätzlich für leistungsunfähig. Bei diesen Kommunen mussten die unterhaltsverpflichteten Leistungsempfänger nach SGB II ihre Erwerbsbemühungen nicht nachweisen. Die Kommune F ließ sich zudem die SGB II-Bescheide nicht vom unterhaltspflichtigen Elternteil vorlegen. Zum Nachweis der Leistungsunfähigkeit reichte die Auskunft des Jobcenters, dass der unterhaltspflichtige Elternteil im SGB II-Bezug war.

Die übrigen Kommunen A, D, E und G forderten nicht konsequent die Nachweise für die Leistungsunfähigkeit von dem unterhaltspflichtigen Elternteil ein.

Die Kommunen, die sich vom unterhaltspflichtigen Elternteil entgegen Ziffer 7.1.2 der Richtlinien die Leistungsunfähigkeit nicht nachweisen lassen, verzichten auf eine mögliche Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs und damit auf Einnahmen für die öffentliche Hand. Nur die Kommune B schöpfte mit ihrem richtlinienkonformen Vorgehen ihre Einnahmemöglichkeiten aus.

Ich empfehle den Kommunen A, C, D, E, F und G die Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils entsprechend Ziffer 7.1.2 der Richtlinien zu prüfen.

4.1.3 Titulierung des Unterhaltsanspruchs

Tz. 12 Nach Ziffer 7.6 der Richtlinien ist zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs nach Ablauf der im Auskunftsersuchen gesetzten Frist oder nach Eingang der Auskunft umgehend ein Unterhaltstitel zu erwirken, soweit nicht aufgrund vollständiger Auskünfte über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse die Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils erwiesen ist.

Die Kommune B erwirkte für die Durchsetzung der Unterhaltsansprüche als einzige Kommune die Unterhaltstitel zeitnah und konsequent.

Die Kommune E erwirkte bei rd. 60 % der geprüften Fälle einen Unterhaltstitel. Die Kommunen A, C, D, F und G hatten bei den für die Prüfung nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Fällen nur wenige Unterhaltstitel erwirkt.

Die unterhaltspflichtigen Elternteile sollen durch die Zahlung des Unterhaltsvorschusses nicht von ihrer Unterhaltspflicht entlastet werden.[8] Daher ist es notwendig, den Unterhaltsanspruch nach § 7 UVG zügig und konsequent durchzusetzen. Dazu gehört es auch, dass die Kommune einen Unterhaltstitel als Grundlage für mögliche Vollstreckungsmaßnahmen erwirkt.

Ich empfehle den Kommunen A, C, D, E, F und G, Unterhaltstitel konsequent und zeitnah zu erwirken.

4.1.4 Vollstreckung des übergegangenen Unterhaltsanspruchs

Tz. 13 Grundsätzlich sind nach Ziffer 7.8 der Richtlinien bei ausreichendem Einkommen des Unterhaltsschuldners Vollstreckungsmaßnahmen durchzuführen. Der Unterhaltsschuldner verfügt über ein ausreichendes Einkommen, wenn er neben dem laufenden Unterhalt wenigstens einen Teil der Rückstände abtragen kann. Um eine Vollstreckung vornehmen zu können, muss ein Unterhaltstitel vorliegen.

Die Kommune B ließ als einzige die titulierten Ansprüche zeitnah und konsequent vollstrecken. Die Kommunen E und G veranlassten die Vollstreckungen in den überwiegenden Fällen zeitnah. Die Kommune E betrieb die Vollstreckungsmaßnahmen nicht immer bis zur Vermögensauskunft[9].

Bei den Kommunen C und D erfolgte die Vollstreckung nicht immer zeitnah nach Erhalt des Unterhaltstitels. Auch diese Kommunen schöpften die Vollstreckungsmaßnahmen nicht bis zur Vermögensauskunft aus.

Die Kommunen A und F ließen die übergegangenen Unterhaltsansprüche nicht oder nur vereinzelt vollstrecken.

Ich empfehle den Kommunen A, C, D, E und F nach Vorliegen eines Unterhaltstitels die übergegangenen Unterhaltsansprüche immer zeitnah und konsequent vollstrecken zu lassen.

---

[8] Vgl. BT-Drs. 17/8802, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes und anderer Gesetze (Unterhaltsvorschussentbürokratisierungsgesetz), Begründung, Teil A, S. 7.

[9] Bis zum 31.12.2012: Eidesstattliche Versicherung.

4.1.5 Verwirkung von Unterhaltsansprüchen

Tz. 14 Bereits vor der Verjährung des Unterhaltsanspruchs kann es zu dessen Verwirkung nach § 242 BGB kommen. Wenn der Gläubiger durch sein Verhalten beim Schuldner den nachvollziehbaren Eindruck hervorruft, den Anspruch nicht mehr geltend machen zu wollen, droht die Verwirkung des Anspruchs. Bei Unterhaltsansprüchen sind an den Zeitraum der Nichtverfolgung des Anspruchs nur geringe Anforderungen zu stellen. Der BGH geht davon aus, dass eine Verwirkung nahe liegt, wenn der Unterhaltsgläubiger den Unterhaltsanspruch für Zeiten, die etwas mehr als ein Jahr zurückliegen, nicht geltend macht.[10]

Bei der Kommune B stellte ich keine Verwirkungen fest. Die Kommune schrieb jährlich die unterhaltspflichtigen Elternteile an, teilte ihnen den Unterhaltsrückstand mit und forderte sie auf, ihrer Zahlungsverpflichtung nachzukommen.

Bei der Kommune A war bei 15 der 35 geprüften Fallakten der Unterhaltsanspruch möglicherweise verwirkt. Die Fallakten enthielten keine Hinweise, dass diese Kommune regelmäßig die wirtschaftlichen Verhältnisse des unterhaltspflichtigen Elternteils überprüfte und den unterhaltspflichtigen Elternteil zur Zahlung der Unterhaltsansprüche aufgefordert hatten.

Bei den übrigen Kommunen stellte ich vereinzelt mögliche Verwirkungen fest, weil sie den Unterhaltsanspruch nicht jährlich gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil geltend gemacht hatten.

Eine Verwirkung kann nachweislich durch eine periodische Zahlungsaufforderung verbunden mit einer Aufstellung der jeweils bestehenden Rückstände an den unterhaltspflichtigen Elternteil verhindert werden.[11]

Ich empfehle den Kommunen A, C, D, E, F und G sicherzustellen, dass die unterhaltspflichtigen Elternteile jährlich eine Zahlungsaufforderung ggf. mit einer Rückstandsberechnung erhalten.

---

[10] Vgl. Urteil des BGH vom 10.12.2003 - XII ZR 155/01.

[11] Vgl. DIJuF-Themengutachten vom 08.04.2014, Verwirkung von Kindesunterhalt, S. 5.

4.1.6 Verjährung von Unterhaltsansprüchen

Tz. 15 Für die nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsansprüche gelten die Verjährungsregelungen der §§ 194 ff. BGB.

Danach verjähren Ansprüche auf Unterhaltsrückstände sowie auf laufenden Unterhalt in drei Jahren.[12] Titulierte Ansprüche auf Unterhalt verjähren in 30 Jahren, soweit sich der Titel auf Unterhaltsrückstände bezieht, die vor der rechtskräftigen Feststellung liegen.[13] Soweit sich die titulierte Feststellung auf regelmäßig wiederkehrende, erst künftig fällig werdende Unterhaltsleistungen bezieht, gilt auch hier die dreijährige Verjährungsfrist.[14]

Bei der Kommune A stellte ich in drei Fällen eine Verjährung des Unterhaltsanspruchs fest.

Wenn die Unterhaltsansprüche tituliert und vollstreckt sowie weitere Maßnahmen ergriffen werden, die die Verjährung hemmen, lässt sich das Risiko einer Verjährung des Anspruchs minimieren. Da die titulierten Ansprüche erst nach 30 Jahren verjähren, können sich die Kommunen darauf konzentrieren, die Verwirkung dieser rückständigen Forderungen zu verhindern. Auch ist nach erfolglosen Vollstreckungsversuchen eine befristete Niederschlagung des Anspruchs möglich. Dies führt zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands.

Ich verweise auf meine Empfehlungen zu den Abschnitten 4.1.3 (Titulierung) und 4.1.4 (Vollstreckung). Darüber hinaus empfehle ich den Kommunen, die Verjährungsfristen konsequent zu überwachen und eine Verjährung des Unterhaltsanspruchs zu verhindern.

---

[12] § 195 BGB.

[13] § 197 Abs. 1 Nr. 3 bzw. Nr. 4 BGB.

[14] § 197 i. V. m. § 195 BGB.

4.2 Weitere Handlungsbedarfe der Kommunen

Bei der Aktenprüfung stellte ich für die Kommunen neben den im vorherigen Abschnitt dargestellten Ergebnissen folgende Handlungsbedarfe fest:

4.2.1 Konsequentes, zeitnahes Handeln

Tz. 16 Die Kommunen, ausgenommen die Kommune B, setzten häufig Termine, die die unterhaltspflichtigen Elternteile nicht beachteten. Sie leiteten bei fehlender Reaktion der unterhaltspflichtigen Elternteile nicht zügig und konsequent die nächsten Maßnahmen zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs ein. Die Nichtbeachtung von Fristen oder Terminen durch die unterhaltspflichtigen Elternteile hatte für diese keine Folgen. Hier sollten die Kommunen darauf achten, dass immer zeitnah und konsequent der Kontakt zu den unterhaltspflichtigen Elternteilen gehalten wird. Das kann z. B. auch in Form eines telefonischen Gesprächs erfolgen. Nur so wird den unterhaltspflichtigen Elternteilen deutlich, dass sie in der Pflicht sind und sich dieser nicht durch Untätigkeit entziehen können.

4.2.2 Einleitung von Bußgeldverfahren

Tz. 17 Nach § 10 UVG können Verstöße gegen die Auskunfts- und Mitwirkungspflichten nach § 6 UVG mit einem Bußgeld geahndet werden.

Die geprüften Kommunen nutzten diese Möglichkeit nur sehr selten. Sie drohten in ihren Aufforderungen zur Vorlage von Unterlagen zwar ein entsprechendes Bußgeldverfahren an, führten aber nur eine geringe Anzahl von Verfahren durch. Die abschreckende Wirkung eines Bußgeldverfahrens könnte die Auskunfts- und Mitwirkungsbereitschaft des unterhaltspflichtigen Elternteils fördern.

Ich empfehle den Kommunen, ein Bußgeldverfahren durchzuführen, wenn die unterhaltspflichtigen Elternteile ihren Auskunfts- und Mitwirkungspflichten trotz wiederholter Aufforderung nicht nachkommen. Ich verweise hierzu auf die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1.

4.2.3 Verzugszinsen

Tz. 18 Kommt der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Zahlungsverpflichtungen auch nach Mahnung der Unterhaltsvorschussstelle nicht nach, so gerät er nach § 286 BGB in Verzug. Die Unterhaltsvorschussstellen können somit nach § 288 BGB Verzugszinsen geltend machen.

Die geprüften Kommunen teilten den unterhaltspflichtigen Elternteilen in ihren Zahlungsaufforderungen mit, dass im Falle des Verzugs Zinsen zu zahlen sind. In den geprüften Fällen fand ich nur wenige Zinsberechnungen bzw. Zinsfestsetzungen.

Ich empfehle den Kommunen, entsprechende Zinsberechnungen und Zinsfestsetzungen vorzunehmen.

4.2.4 Unterhaltsrechtlicher Vermerk

Tz. 19 Die Kommunen sollten im Fall einer Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils die Begründung in den Fallakten der Unterhaltsvorschussstelle nachweisen (unterhaltsrechtlicher Vermerk). Damit würde in jedem Einzelfall die Leistungsunfähigkeit nachvollziehbar dokumentiert.

Aus den geprüften Fallakten der Kommunen war nicht immer erkennbar, ob und warum die Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils gegeben war. Der unterhaltsrechtliche Vermerk war nur in wenigen Fallakten enthalten. Ein entsprechender Aktenvermerk erhöht die Transparenz der getroffenen Entscheidung und erleichtert die Weiterbearbeitung des Falls.

Ich empfehle allen Kommunen, unterhaltsrechtliche Vermerke über die Beurteilung der Leistungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils zu erstellen.

4.2.5 Fehlende Dokumentation des Handelns der Beistände

Tz. 20 Die Verantwortung für eine erfolgreiche Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs nach § 7 Abs. 3 UVG liegt auch bei Einsetzung eines Beistands und Rückübertragung des übergegangenen Unterhaltsanspruchs auf das unterhaltsberechtigte Kind weiterhin bei der Unterhaltsvorschussstelle.

Bei den Kommunen A, E und F waren Beistände an der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche beteiligt. In den geprüften Fallakten dieser Kommunen war nicht immer ersichtlich, welche Maßnahmen ggf. die Beistände zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen durchführten.

Ich empfehle diesen Kommunen, die Maßnahmen der Beistände zur Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs in den Fallakten der Unterhaltsvorschussstellen zu dokumentieren.

4.3 Darstellung eines vereinfachten Arbeitsprozesses

Tz. 21 Um eine zügige und konsequente Durchsetzung der Unterhaltsansprüche beim unterhaltspflichtigen Elternteil zu gewährleisten, ist ein beschriebener Arbeitsprozess sinnvoll.

Die Richtlinien zur Durchführung des UVG, die Arbeitshilfe des MS „Raster für den Rückgriff nach dem UVG“, das Modellprojekt beim Landkreis Osnabrück[15] und die Prüfungserkenntnisse insbesondere bei der Kommune B sind eine gute Grundlage, um einen Arbeitsprozess für die konsequente und zügige Durchsetzung des Unterhaltsanspruchs zu skizzieren.

Ich habe aus diesen Erkenntnissen und Unterlagen den folgenden vereinfachten Arbeitsprozess visualisiert. Die in der Prüfung festgestellten Schwachstellen im Arbeitsprozess, die zu unvollständigen oder fehlerhaften Ergebnissen geführt haben, habe ich farblich dargestellt. Bei der Darstellung des Arbeitsprozesses habe ich unterstellt, dass der unterhaltspflichtige Elternteil keine Zahlungen an die Kommune leistet.

[15] Vgl. NDV, Heft 9/2010, S. 399 bis 405.

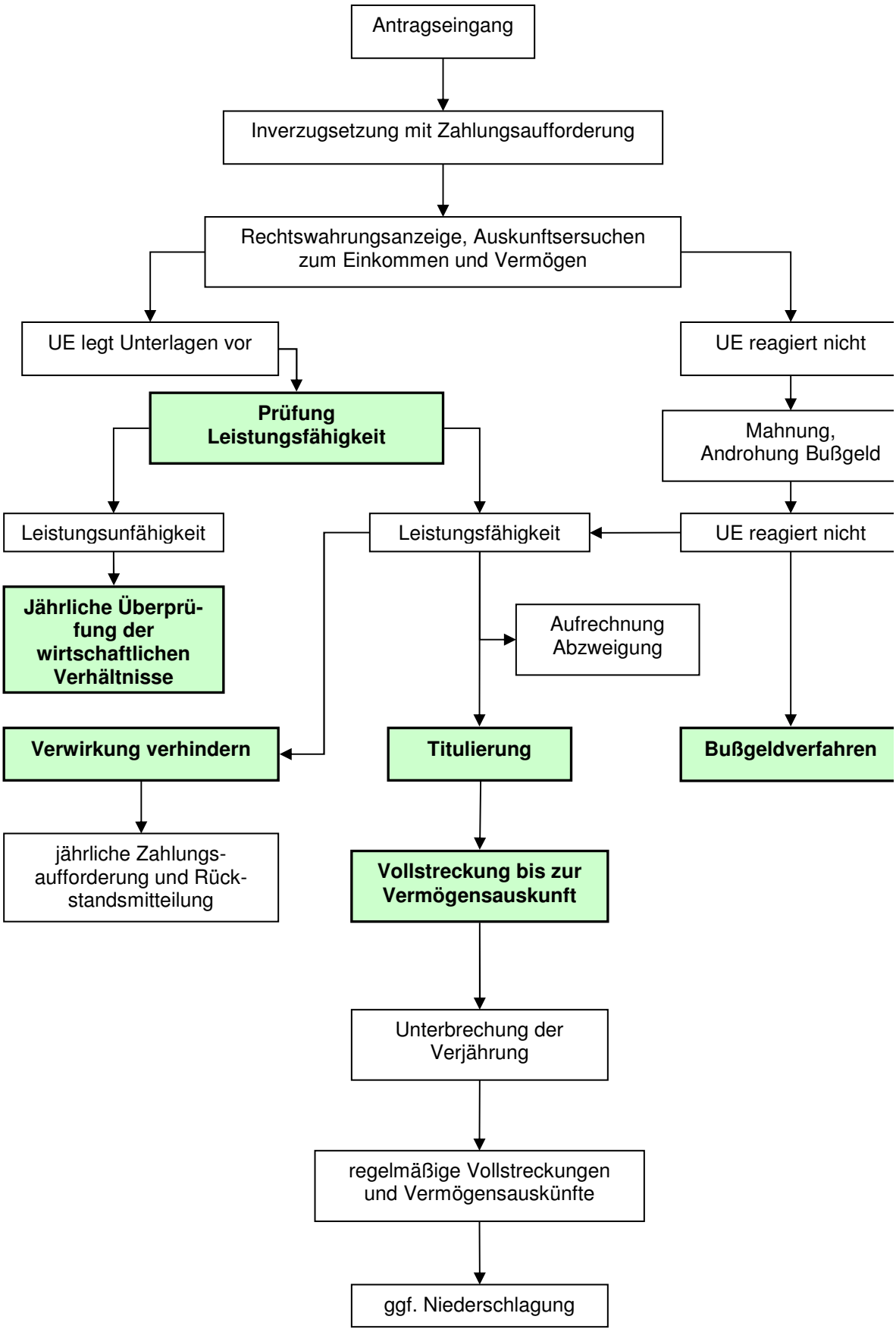


Abbildung 4: Vereinfachter Arbeitsprozess

5 Personelle Ausstattung der Unterhaltsvorschussstellen

Tz. 22 Die für die Durchführung des UVG zuständigen Kommunen entscheiden eigenständig über die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstellen.

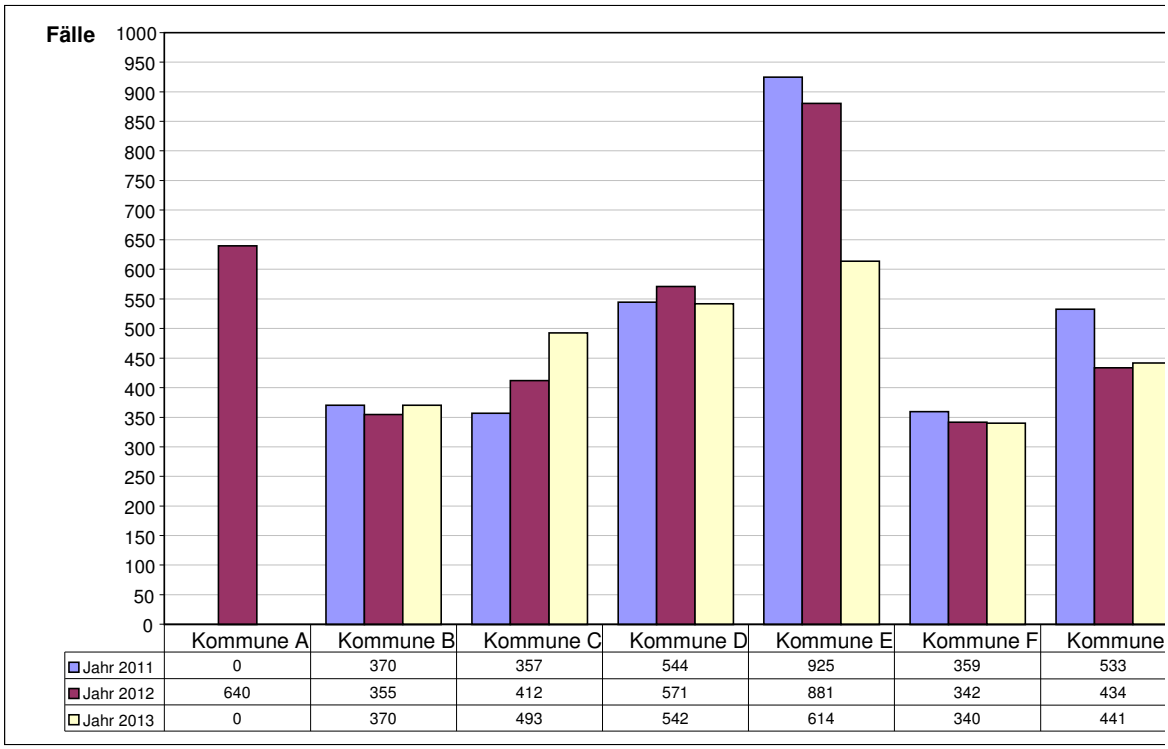
Ich erhob bei den Kommunen die Stellenanteile der Sachbearbeitung, die sie für den Vollzug des UVG in den Jahren 2011 bis 2013 einsetzten. Die Kommunen schätzten diese Stellenanteile.

Zudem teilten mir die Kommunen mit Ausnahme der Kommune A die Fallzahlen der laufenden Unterhaltsleistungen und der Rückgriffsfälle[16] für die Jahre 2011 bis 2013 mit, die sie dem Land Niedersachsen für statistische Zwecke übermittelt hatten. Die Kommune A konnte für die Jahre 2011 und 2013 diese Fallzahlen nicht angeben. Außerdem erhob ich die Fallzahlen für die abgelehnten und zurückgenommenen Anträge auf Bewilligung einer Unterhaltsleistung. Diese Fallzahlen konnte die Kommune A für die geprüften Jahre ebenfalls nicht angeben.

Die erhobenen Daten zu den Stellenanteilen des Personals und die Fallzahlen sind in der Anlage 2 aufgeführt.

Ich habe für die Jahre 2011 bis 2013 auf Basis der Stellenanteile der Sachbearbeitung und der Fallzahlen berechnet, wie viele Fälle ein VZÄ in den geprüften Kommunen jeweils bearbeitete. Die Abbildung 5 veranschaulicht das Ergebnis dieser Berechnung:

[16] Rückgriffsfälle sind die Fälle, in denen die Kommune nach Entziehung der Unterhaltsleistung, den nach § 7 UVG übergegangenen Unterhaltsanspruch verfolgt.



	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E	Kommune F	Kommune
Jahr 2011	0	370	357	544	925	359	533
Jahr 2012	640	355	412	571	881	342	434
Jahr 2013	0	370	493	542	614	340	441

Abbildung 5: Fälle je VZÄ

Ein interkommunaler Vergleich allein auf der Basis der in Abbildung 5 dargestellten Kennzahlen ist nicht sinnvoll, weil sechs Kommunen auf Besonderheiten zu ihrer Personalausstattung hinwiesen. Diese Besonderheiten sind bei einer vergleichenden Betrachtung zu berücksichtigen.

Tz. 23 Die Kommune A erläuterte, dass nacheinander vier verschiedene Fachkräfte die Aufgaben nach dem UVG im Prüfungszeitraum wahrgenommen hätten. Zudem hätte der jeweils eingesetzten Fachkraft die Aufgaben nach dem UVG und der wirtschaftlichen Jugendhilfe zu je 0,5 VZÄ oblegen.

Außerdem wies die Kommune A darauf hin, dass in den Fällen, in denen das Jugendamt als Beistand des Kindes eingesetzt sei, der Beistand den übergegangenen Unterhaltsanspruch gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten durchsetze.

Tz. 24 Die Kommune C teilte mit, dass sie 595 Fälle seit dem Jahr 2012 nicht mehr bearbeitet habe. Es handele sich hierbei um Fälle von zwei Fachkräften, die krank geworden und im Jahr 2011 aus der Unterhaltsvorschussstelle ausgeschieden seien. Ich habe diese Fallzahlen bei der Berechnung der Fälle pro VZÄ nicht be-

rücksichtigt. Wenn die unbearbeiteten Fälle in die Berechnung der Fälle je VZÄ einbezogen werden, ergibt sich folgende Fallbelastung:

Jahr 2012: 596 Fälle je VZÄ

Jahr 2013: 690 Fälle je VZÄ

Tz. 25 Die Kommune D wies darauf hin, dass eine Fachkraft mit einem Stellenanteil von 0,75 VZÄ im 2. Halbjahr 2013 ausgefallen sei. Wenn dieser Ausfall der Fachkraft in die Berechnung der Fälle je VZÄ einbezogen wird, ergibt sich folgende Fallbelastung:

Jahr 2013: 627 Fälle je VZÄ

Tz. 26 Das MS wies die Kommune E in seiner Geschäftsprüfung im April 2012 auf den hohen Bestand von Altfällen hin. Die Kommune E erklärte, dass sie mit der Aufarbeitung der Altfälle im Juli 2012 begonnen habe. Ein Vergleich der Fallzahlen der Jahre 2012 und 2013 belegt dies.

Zudem erläuterte die Kommune E, dass in den Fällen, in denen das Jugendamt als Beistand des Kindes eingesetzt sei, der Beistand den übergegangenen Unterhaltsanspruch gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil durchsetze.

Tz. 27 Die Kommune F wies darauf hin, dass zwei VZÄ im Jahr 2011, vier VZÄ im Jahr 2012 und acht VZÄ im Jahr 2013 in der Unterhaltsvorschussstelle ausgefallen seien. Wenn diese Personalausfälle in die Berechnung der Fälle je VZÄ einbezogen werden, ergibt sich folgende Fallbelastung:

Jahr 2011: 391 Fälle je VZÄ

Jahr 2012: 408 Fälle je VZÄ

Jahr 2013: 505 Fälle je VZÄ

Die Kommune F erklärte, dass sie teilweise die übergegangenen Unterhaltsansprüche auf das unterhaltsberechtigte Kind zurück übertrage. Das geschehe in den Fällen, in denen das Jugendamt als Beistand des Kindes eingesetzt sei und Zahlungen vom unterhaltspflichtigen Elternteil zu erwarten seien. Die Beistände

setzen in diesen Fällen den auf das Kind zurück übertragenen Unterhaltsanspruch durch.

Tz. 28 Die Kommune G wies auf einen einjährigen Ausfall einer Fachkraft in den Jahren 2009/2010 hin. Außerdem erläuterte sie, dass seit dem 2. Halbjahr 2013 eine Fachkraft ausbildungsbedingt wöchentlich an einem Tag und in Zeiten des Blockunterrichts (Jahr 2013: vier Wochen, Jahr 2014: zwölf Wochen) fehle.

Tz. 29 Ich halte es für möglich, die Personalausstattung der Unterhaltsvorschussstellen miteinander zu vergleichen, wenn ich die von den Kommunen vorgetragenen Besonderheiten hierbei berücksichtige.

Die Kommune B erwähnte keine Besonderheiten zu ihrer Personalausstattung. Sie erläuterte im Stellungnahmeverfahren, dass sie die Unterhaltsforderungen nur im Ausnahmefall auf die Beistände oder Rechtsanwälte übertrage. Sie wies unter Berücksichtigung der vorangegangenen Ausführungen die geringsten Fälle je VZÄ in diesem Vergleichsring aus. Sie setzte die übergegangenen Unterhaltsansprüche zügig und konsequent durch (vgl. Abschnitt 4). Daher gehe ich davon aus, dass die personelle Ausstattung der Kommune B im Jahr 2013 mit 370 Fällen je VZÄ ausreichend war. Die Fallbelastung der Kommune B im Jahr 2013 kann somit für die übrigen geprüften Kommunen als Orientierungsgröße dienen, um die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstellen zu überprüfen.

Die Abbildung 5 verdeutlicht, dass die Kommune E in den Jahren 2011 bis 2013 die meisten Fälle je VZÄ auswies. Bei der Kommune D lagen die Fälle je VZÄ in den Jahren 2011 bis 2013 deutlich über denen der Kommune B. Dies gilt auch für die Kommunen G im Jahr 2011, A im Jahr 2012 und C im Jahr 2013.

Die Besonderheiten bei der Kommune C erhöhen zudem deren Fallbelastung für die Jahre 2012 und 2013.

Auch die Besonderheiten der Kommune F führen dazu, dass die Fälle je VZÄ im Jahr 2013 deutlich über denen der Kommune B lagen.

Ob die Beistände der unterhaltsberechtigten Kinder bei den Kommunen A, E und F das Personal in den Unterhaltsvorschussstellen entlasteten, war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

In Abschnitt 4 habe ich dargelegt, dass mit Ausnahme der Kommune B die übrigen geprüften Kommunen ihren Arbeitsprozess verbessern können, um die übergegangenen Unterhaltsansprüche zügig und konsequent durchzusetzen. Bei diesen Kommunen habe ich teilweise bzw. im gesamten Prüfungszeitraum eine hohe Fallbelastung je VZÄ festgestellt. Ein im Landkreis Osnabrück durchgeführtes Modellprojekt zur Steigerung der Effektivität des Rückgriffs von Unterhaltsvorschussleistungen hat die Annahme bestätigt, dass die personelle Ausstattung ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Rückgriffs ist.[17] Ich gelange aufgrund meiner Prüfungsergebnisse zu der gleichen Erkenntnis.

Tz. 30 Die Kommune A verdoppelte zum 01.06.2014 die Personalausstattung für ihre Unterhaltsvorschussstelle von 0,5 VZÄ auf 1 VZÄ. Sofern sich die Fallzahlen des Jahres 2012 von 320 Fällen nicht deutlich erhöhen, könnte diese personelle Ausstattung ausreichen, um zukünftig die übergegangenen Unterhaltsansprüche zügig und konsequent durchzusetzen. Das setzt voraus, dass die Aufgabenerledigung nicht durch weitere in kurzen Abständen stattfindende Personalwechsel erschwert wird.

Tz. 31 Die Kommune C muss die unbearbeiteten Rückgriffsfälle wieder der Sachbearbeitung zuführen. Sie sollte prüfen, ob sie hierfür vorübergehend die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstelle verstärken kann.

Tz. 32 Die Kommunen D und E sollten aufgrund ihrer vergleichsweise hohen Fallbelastung die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstellen überprüfen.

Tz. 33 Die Kommune F sollte prüfen, ob sie die personelle Ausstattung ihrer Unterhaltsvorschussstelle vorübergehend verstärken kann, sofern die Personalausfälle von acht VZÄ absehbar anhalten.

6 Steuerung der Unterhaltsvorschussstellen

Gemäß § 21 Abs. 2 GemHKVO sollen Ziele und Kennzahlen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Gemäß § 4 Abs. 7 GemHKVO werden in jedem Teilhaushalt die wesentlichen Produkte mit den dazugehörigen Leistungen und die zu erreichenden Ziele

[17] Vgl. NDV, Heft 9/2010, S. 399 bis 405.

mit den dazu geplanten Maßnahmen beschrieben sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt.

Tz. 34 Bei der Kommune E gehörte das Produkt „Unterhaltsvorschussleistungen“ nicht zu den wesentlichen Produkten. Sie beschrieb für dieses Produkt Ziele zur Bearbeitungsdauer der beantragten Unterhaltsvorschussleistungen, zur Überprüfung der unterhaltspflichtigen Elternteile und der Antragsteller sowie zur Höhe der Erträge aus der Rückforderung der übergegangenen Unterhaltsansprüche. Die beschriebenen Ziele entsprachen den SMART-Kriterien[18]. Sie beschrieb die geplanten Maßnahmen und bestimmte Kennzahlen zur Zielerreichung. Im Berichtswesen für das Jahr 2011 erläuterte die Kommune E, ob sie die Ziele erreicht hatte, analysierte die Ursachen und zeigte ggf. Handlungsalternativen auf, wenn sie die Ziele nicht erreicht hatte.

Für die Jahre 2012 und 2013 erstellte sie jedoch keine entsprechenden Berichte mehr.

Tz. 35 Die Kommune B stufte das Produkt „Unterhaltsvorschussleistungen“ als wesentliches Produkt ein. Sie beschrieb für dieses Produkt Ziele zur Höhe der Rückholquote. Diese Ziele entsprachen den SMART-Kriterien. Sie bestimmte zu diesen Zielen diverse Kennzahlen. Die Kommune B beschrieb keine Maßnahmen zu den Zielen. Die Fachdienstleitung erläuterte, dass sie die Fachbereichsleitung jährlich darüber informiere, wie sich die Kennzahlen entwickeln. Eine Analyse der Kennzahlen in einem Bericht erfolge nicht.

Tz. 36 Bei den übrigen geprüften Kommunen gehörte das Produkt „Unterhaltsvorschussleistungen“ nicht zu deren wesentlichen Produkten. Die Kommunen A, D, C und G beschrieben für dieses Produkt Ziele, die nicht den SMART-Kriterien entsprachen. Sie beschrieben keine Maßnahmen zu ihren Zielen. Nur die Kommune C bestimmte Kennzahlen zu diesem Produkt, wobei kein Zusammenhang zwischen ihrem Ziel und den Kennzahlen zu erkennen war. Sie untersuchte nicht, wie sich die Kennzahlen zu diesem Produkt entwickelten. Die Kommune F beschrieb keine Ziele und Maßnahmen für dieses Produkt.

---

[18] SMART: Spezifisch, Messbar, Angemessen, Realistisch, Terminiert.

Tz. 37 Die Kommunen A, C, D, F und G erläuterten in den vor Ort geführten Gesprächen ihre Ziele für den Arbeitsprozess (Prozessziele) bei der Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche. Diese fanden sich in ihren Produktbeschreibungen nicht wieder.

Tz. 38 Die Steuerung über Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen soll u. a. die Führungskraft der Unterhaltsvorschussstelle dabei unterstützen, die Qualität der Arbeitsabläufe zu erhalten oder ggf. zu optimieren.

Tz. 39 Die Kommune E verfügte bis zum Jahr 2011 bereits über einen Steuerungskreislauf. Dieser war geeignet, um Schwachstellen beim Vollzug der Aufgaben des UVG bei einzelnen Teilprozessen erkennen zu lassen.

Ich empfehle der Kommune E, das seit dem Jahr 2012 eingestellte Berichtswesen wieder aufzunehmen. Um seinerzeit noch nicht berücksichtigte Schwachstellen in den Steuerungskreislauf einzubeziehen (vgl. Abschnitt 4), rege ich an, die bisherigen Prozessziele um weitere zu ergänzen, hierfür Maßnahmen zu beschreiben und Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen. Ein Prozessziel könnte z. B. darin bestehen, die Verwirkung der Forderungen jährlich durch Zahlungserinnerungen zu verhindern. Die Kommune E sollte die Erkenntnisse aus diesem Steuerungskreislauf nutzen, um zukünftig eine zügige und konsequente Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten zu gewährleisten.

Tz. 40 Bei der Kommune B stellte ich keine Schwachstellen bei der Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil fest (vgl. Abschnitt 4).

Die Steuerung halte ich gleichwohl für optimierungsfähig. Ich empfehle der Kommune B daher, die bisherigen Prozessziele um weitere zu ergänzen (z. B. die übergegangenen Unterhaltsansprüche werden tituliert), hierfür Maßnahmen zu beschreiben und Kennzahlen zur Zielerreichung zu bestimmen.

Tz. 41 Den übrigen Kommunen empfehle ich, Prozessziele und dazugehörige Maßnahmen zu beschreiben und Kennzahlen zu bestimmen, die darauf ausgerichtet sind, die festgestellten Schwachstellen in ihrem Arbeitsprozess zu erkennen und zu beheben (vgl. Abschnitt 4).

7 Buchung und Darstellung der Erträge und offenen Forderungen aus übergegangenen Unterhaltsansprüchen im Jahresabschluss

Gemäß § 34 Abs. 1 Ziffer 1 und 2 GemHKVO dient die Buchführung u. a. der Dokumentation der einzelnen Finanzvorfälle und der Aufstellung des Jahresabschlusses. Gemäß § 128 Abs. 1 Satz 2 NKomVG sind im Jahresabschluss u. a. sämtliche Vermögensgegenstände und Erträge darzustellen (Grundsatz der Vollständigkeit der Bilanz). Zu den Vermögensgegenständen gehören nach § 54 Abs. 2 Ziffer 3.8 GemHKVO auch die privatrechtlichen Forderungen.

Tz. 42 Die Kommunen A, C, E und G erfassten in ihrer Software für die Aufgaben nach dem UVG (Fachverfahren) die gegenüber dem Unterhaltsverpflichteten geltend gemachten Unterhaltsansprüche. Sie buchten diese Erträge in ihrer Software für das Finanzwesen (Finanzverfahren) erst, wenn die Zahlung vom Unterhaltsverpflichteten eingegangen war. Die automatisierte Buchung der Erträge über eine Schnittstelle zwischen dem Fachverfahren und dem Finanzverfahren fand in diesen Kommunen nicht statt. Wenn der unterhaltspflichtige Elternteil nicht zahlte, blieben die Erträge aus den übergegangenen Unterhaltsansprüchen im Finanzverfahren unberücksichtigt und fehlten damit in den Jahresabschlüssen dieser Kommunen.

Diese Kommunen dokumentierten entgegen § 34 Abs. 1 Ziffer 1 GemHKVO ihre Erträge und offenen Forderungen nicht vollständig in ihrer Buchführung. Sie stellten somit entgegen § 128 Abs. 1 Satz 2 NKomVG nicht sämtliche Vermögensgegenstände und Erträge in ihren Jahresabschlüssen dar.

Ich fordere die Kommunen A, C, E und G auf, die Erträge aus den übergegangenen Unterhaltsansprüchen in ihren Finanzverfahren zu buchen, sobald sie den unterhaltspflichtigen Elternteil zur Zahlung aufgefordert haben.

8 Stellungnahmen der Kommunen

Sechs Kommunen gaben eine Stellungnahme zum Entwurf der Prüfungsmitteilung ab. Die Kommune C verzichtete auf eine Stellungnahme.

Die Kommunen B, D und F legten dar, dass die Arbeitslosen- und SGB II-Quoten in unterschiedlichem Umfang ihre Rückholquoten beeinflussen. Aus diesem Grund habe ich die Prüfung darauf konzentriert, die Arbeitsprozesse, die personelle Ausstattung und die Steuerung der Unterhaltsvorschussstellen zu untersuchen. Diese Faktoren können die Kommunen unabhängig von ihren sozio-strukturellen Faktoren beeinflussen, um jeweils ihre maximale Rückholquote zu erreichen.

Die Kommune A, B, D, E, F und G erläuterten, welche der Empfehlungen in den Abschnitten 4 und 6 sie aufgreifen werden. Sie gingen teilweise darauf ein, wie sie die Empfehlungen umsetzen wollen.

Die Kommune F wies in ihrer Stellungnahme daraufhin, dass sie die Empfehlungen zu Abschnitt 4.1.1, Tz. 10 und Abschnitt 4.2.3, Tz. 18 für unwirtschaftlich halte. Ich halte an meinen Empfehlungen zu diesen Textziffern fest und verweise auf die Ziffern 7.4.1 und 7.4.2 der Richtlinien.

Die Kommune A teilte mit, dass sie die personellen Voraussetzungen für eine zügige und konsequente Durchsetzung der übergegangenen Unterhaltsansprüche zum 01.06.2014 geschaffen und diese im Stellenplan 2015 ausgewiesen habe. Die Kommune D erwiderte, dass sie eine Fachkraft mit 30 Stunden überplanmäßig in der Unterhaltsvorschussstelle eingesetzt habe. Der Einsatz der Fachkraft sei bis zum 31.07.2015 befristet.

Die Kommune A legte zur Feststellung in Abschnitt 7 dar, dass sie das Buchungsverfahren umgestellt habe. Ab dem Haushaltsjahr 2014 würden sich die Erträge und offenen Forderungen in den Jahresabschlüssen wiederfinden. Die Kommune G teilte zur Feststellung in Abschnitt 7 mit, dass sie eine Schnittstelle zwischen ihrem Fach- und Finanzverfahren zur Erfassung der Einnahmen auf den Personenkonten in Auftrag gegeben habe.

Im Auftrag

H a c k m a n n

Basisdaten zur Ermittlung der bereinigten Kostenbeteiligung und der Rückholquote

	Kommune A			Kommune B		
Abbildung 1: Bereinigte Kostenbeteiligung	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Geldleistungen nach UVG, die von Kommune gem. § 8 Abs. 1 NFVG zu tragen sind (gem. Abrechnung mit dem Land)	74.406,91 €	76.659,80 €	82.627,18 €	175.120,66 €	158.655,87 €	149.625,86 €
Anteil der nach § 7 UVG eingezogenen Beträge, die gem. § 8 Abs. 2 NFVG bei der Kommune verbleiben (gem. Abrechnung mit dem Land)	41.114,39 €	38.824,96 €	44.472,67 €	198.223,22 €	193.709,92 €	162.154,77 €
Abbildung 2: Rückholquote	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Unterhaltsleistungen (Istzahlung)	371.933,06 €	418.396,50 €	385.039,50 €	875.603,33 €	793.279,32 €	748.129,30 €
eingezogene Forderungen nach § 7 UVG (Istzahlung)	62.625,18 €	57.890,80 €	64.380,49 €	297.334,83 €	290.564,90 €	243.232,16 €
Rückholquote	**16,84%**	**13,84%**	**16,72%**	**33,96%**	**36,63%**	**32,51%**

	Kommune C			Kommune D		
Abbildung 1: Bereinigte Kostenbeteiligung	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Geldleistungen nach UVG, die von Kommune gem. § 8 Abs. 1 NFVG zu tragen sind (gem. Abrechnung mit dem Land)	230.949,17 €	207.555,50 €	189.867,17 €	212.949,65 €	199.553,19 €	197.443,30 €
Anteil der nach § 7 UVG eingezogenen Beträge, die gem. § 8 Abs. 2 NFVG bei der Kommune verbleiben (gem. Abrechnung mit dem Land)	110.987,14 €	91.095,54 €	90.893,24 €	108.107,92 €	106.075,69 €	108.956,25 €
Abbildung 2: Rückholquote	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Unterhaltsleistungen (Istzahlung)	1.146.722,99 €	1.026.083,87 €	872.894,74 €	1.075.104,50 €	1.009.627,61 €	996.261,50 €
eingezogene Forderungen nach § 7 UVG (Istzahlung)	162.401,49 €	144.376,58 €	128.798,32 €	162.349,98 €	157.812,74 €	163.384,07 €
Rückholquote	**14,16%**	**14,07%**	**14,76%**	**15,10%**	**15,63%**	**16,40%**

Basisdaten zur Ermittlung der bereinigten Kostenbeteiligung und der Rückholquote

	Kommune E			Kommune F		
Abbildung 1: Bereinigte Kostenbeteiligung	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Geldleistungen nach UVG, die von Kommune gem. § 8 Abs. 1 NFVG zu tragen sind (gem. Abrechnung mit dem Land)	187.906,85 €	171.992,40 €	180.172,57 €	1.624.186,62 €	1.535.427,86 €	1.412.155,58 €
Anteil der nach § 7 UVG eingezogenen Beträge, die gem. § 8 Abs. 2 NFVG bei der Kommune verbleiben (gem. Abrechnung mit dem Land)	95.317,52 €	69.741,39 €	56.250,64 €	794.801,18 €	871.818,72 €	732.257,84 €
Abbildung 2: Rückholquote	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
Unterhaltsleistungen (Istzahlung)	932.704,20 €	853.812,87 €	838.453,62 €	8.234.627,21 €	7.848.529,14 €	7.769.331,88 €
eingezogene Forderungen nach § 7 UVG (Istzahlung)	142.976,34 €	104.426,17 €	87.302,72 €	1.253.845,62 €	1.274.168,36 €	1.188.778,98 €
Rückholquote	**15,33%**	**12,23%**	**10,41%**	**15,23%**	**16,23%**	**15,30%**

	Kommune G		
Abbildung 1: Bereinigte Kostenbeteiligung	**2011**	**2012**	**2013**
Geldleistungen nach UVG, die von Kommune gem. § 8 Abs. 1 NFVG zu tragen sind (gem. Abrechnung mit dem Land)	120.918,67 €	113.284,08 €	118.172,09 €
Anteil der nach § 7 UVG eingezogenen Beträge, die gem. § 8 Abs. 2 NFVG bei der Kommune verbleiben (gem. Abrechnung mit dem Land)	136.832,40 €	151.795,21 €	161.599,17 €
Abbildung 2: Rückholquote	**2011**	**2012**	**2013**
Unterhaltsleistungen (Istzahlung)	573.176,57 €	624.373,00 €	605.702,08 €
eingezogene Forderungen nach § 7 UVG (Istzahlung)	205.248,60 €	227.692,83 €	242.398,75 €
Rückholquote	**35,81%**	**36,47%**	**40,02%**

Basisdaten zur Ermittlung der Fälle je VZÄ

	Kommune A			Kommune B			Kommune C			Kommune D		
Abbildung 5: Fälle je VZÄ	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
VZÄ für Vollzug des UVG (Sachbearbeitung)	0,5	0,5	0,5	3,94	3,94	3,94	3,33	3,23	3,01	2,75	2,5[19]	2,75
Anzahl der Fälle lfd. Unterhaltsleistungen und Anzahl der Heranziehungsfälle (ohne lfd. Fälle Unterhaltsleistungen) zum 31.12. gem. Meldung an das Land Statistik A und C	keine Daten vor-han-den	320	keine Daten vor-han-den	1.416	1.337	1.381	1.145	1.270	1.453	1.473	1.401	1.466
Anzahl der abgelehnten Anträge (Zeitraum 01.01. bis 31.12.)	nicht erfasst	nicht er-fasst	nicht erfasst	37	59	73	5	14	8	22	24	21
Anzahl der zurückgenommenen Anträge (Zeitraum 01.01. bis 31.12.)	nicht erfasst	nicht er-fasst	nicht erfasst	5	2	4	39	46	22	2	3	3
Fälle je VZÄ		**640**		**370**	**355**	**370**	**357**	**412**	**493**	**544**	**571**	**542**

[19] Die dreimonatige Vakanz eines VZÄ ist hierbei berücksichtigt.

Basisdaten zur Ermittlung der Fälle je VZÄ

	Kommune E			Kommune F			Kommune G		
Abbildung 5: Fälle je VZÄ	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**	**2011**	**2012**	**2013**
VZÄ für Vollzug des UVG (Sachbearbeitung)	1,9	1,9	1,9	24,54[20]	24,54[2]	24,54[2]	2,13[21]	2,58	2,58
Anzahl der Fälle lfd. Unterhaltsleistungen und Anzahl der Heranziehungsfälle (ohne lfd. Fälle Unterhaltsleistungen) zum 31.12. gem. Meldung an das Land Statistik A und C	1.709	1.618	1.109	8.436	7.977	7.947	1.100	1.072	1.101
Anzahl der abgelehnten Anträge (Zeitraum 01.01. bis 31.12.)	40	48	51	382	407	398	26	29	27
Anzahl der zurückgenommenen Anträge (Zeitraum 01.01. bis 31.12.)	9	7	6				9	18	11
Fälle je VZÄ	**925**	**881**	**614**	**359**	**342**	**340**	**533**	**434**	**441**

[20] Die Besonderheit, dass Tarifbeschäftigte der Kommune F aufgrund des besonderen Tarifvertrags 38,5 Wochenstunden arbeiten, ist berücksichtigt.

[21] Die knapp fünfmonatige Vakanz von 0,98 VZÄ ist hierbei berücksichtigt.