Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport

Bremen, 09.08.2017
Bearbeitet von: Frau Fritsche/
Herrn Toth
Tel.: 361 6845/2338

Lfd. Nr. **82/19**

Vorlage
für die Sitzung
der staatlichen Deputation
für Soziales, Jugend und Integration
am 17.08.2017

Bericht zum Antrag der Fraktion der CDU „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“

A. Problem

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer 33. Sitzung am 14.12.2016 den Antrag der Fraktion der CDU vom 29.11.2016 (Drs. 19/853) „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“ zur Beratung und Berichterstattung an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss (federführend) und die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration überwiesen.

Die Fraktion der CDU fordert mit ihrem Antrag,

dass die Bürgerschaft (Landtag) beschließen möge

„1. *Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, Maßnahmen zur Erhöhung der Rückgriffsquote im Land Bremen durch die konsequente Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen einzuleiten. Hierbei sind insbesondere folgende Maßnahmen in Erwägung zu ziehen:*

a) *der Einsatz von Fachkräften aus der Behörde der Senatorin für Finanzen und die konsequente Nutzung der Expertise des Finanzressorts beim Forderungsmanagement ;*

b) *die konsequente Androhung von Ordnungswidrigkeitsverfahren bis hin zum Erlass von Bußgeldbescheiden wegen Verstoß gegen die Auskunftspflicht gemäß § 6 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes;*

c) *die Einführung eines „Telefoninkassos" zur Erinnerung an offene Forderungen und zur Zahlungsberatung vor dem Versenden der ersten Mahnung;*

d) *die Beauftragung externer Dritter zur Unterstützung bei der Forderungsbeitreibung gemäß dem hessischen Pilotprojekt „Wiesbadener Weg", bei dem das Inkassobüro unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen als Verwaltungshelfer bei der Vollstreckungsarbeit Hilfsdienste leistet.*

2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 30. Juni 2017 über die ergriffenen Maßnahmen zur konsequenten Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen und bis zum 31. Dezember 2017 über deren Erfolg zu berichten.“

B. Lösung

Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration hat dem Überweisungsbeschluss entsprechend den in der Anlage beigefügten Bericht beraten und legt ihn dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vor.

C. Alternativen

Werden nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

Mit der Beantwortung der Anfrage sind keine finanziellen Auswirkungen verbunden. Finanzdaten im Zusammenhang mit der Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen sind der Vorbemerkung zum Bericht zu entnehmen.

Die Beantwortung der Anfrage hat keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen.

Rund 90 Prozent aller Alleinerziehenden sind Frauen, Rückforderungen finden in erster Linie bei den familienabwesenden Vätern statt.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatorin für Finanzen und dem Magistrat Bremerhaven abgestimmt.

F. Beschlussvorschlag

1. Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration nimmt den Bericht vom 09.08.2017 zum Antrag der Fraktion der CDU vom 29.11.2016 „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“ (Drs. 19/853) zur Kenntnis.

2. Die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration leitet den Bericht vom 09.08.2017 zum Antrag der Fraktion der CDU vom 29.11.2016 „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“ (Drs. 19/853) an den federführenden Haushalts- und Finanzausschuss mit der Empfehlung weiter, der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) zu empfehlen, den Antrag der Fraktion der CDU abzulehnen.

Anlage/n:

Bericht des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses (federführend) und der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration zum Antrag der Fraktion der CDU „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“

BREMISCHE BÜRGERSCHAFT
Landtag
19. Wahlperiode

Drucksache 19/
(zur Drs. 19/853)
XX.XX.2017

I. Bericht des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses (federführend) und der staatlichen Deputation für Soziales, Jugend und Integration zum Antrag der Fraktion der CDU „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat in ihrer 33. Sitzung am 14.12.2016 den Antrag der Fraktion der CDU vom 29.11.2016 „Unterhaltsvorschüsse konsequent einfordern“ (Drs. 19/853) zur Beratung und Berichterstattung an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss (federführend) und die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration überwiesen.

Der Antrag der Fraktion der CDU lautet wie folgt:

„Unterhaltsvorschuss- bzw. Unterhaltsausfallleistungen sind ein unverzichtbares Mittel zur Unterstützung alleinerziehender Elternteile, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Zahlungspflicht nicht nachkommen kann oder will bzw. es nur in unregelmäßigen Abständen tut. Viele Alleinerziehende, die vom Vater oder der Mutter des Kindes keinen Unterhalt bekommen, können nur durch diese staatliche Unterstützung überleben und ihren Kindern Bildungs- und Teilhabechancen eröffnen. Die bundesgesetzlich zum 1. Januar 2017 geplante Verlängerung der Anspruchsdauer und die Aufhebung der Begrenzung des Bezugs bedeutet für viele Alleinerziehende und ihre Kinder auch einen wichtigen Schritt aus der Armut und dient der Prävention von Armut. Insbesondere vor dem Hintergrund der Armutsproblematik in Bremen und Bremerhaven ist es nicht hinnehmbar, dass aufgrund verwaltungsinterner Probleme die Umsetzung in Bremen auf die lange Bank geschoben werden soll, wie es die Sozialsenatorin bereits angekündigt hat.

Gemäß § 7 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes haben Bundesländer Anspruch auf eine Rückerstattung der Vorschüsse durch den unterhaltspflichtigen Elternteil. Dem Gesetz entsprechend können unterhaltspflichtige Elternteile nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Seit 2006 belegt das Land Bremen mit einer Rückgriffquote zwischen 8,9 % (2006) bis 10,5 % (derzeit) im bundesweiten Vergleich den letzten Platz. Seit Jahren sind trotz angekündigter Verbesserungen im Bereich Forderungsmanagement die Fallzahlen steigend (aktuell 6 257 in Bremen und 2 398 in Bremerhaven) und viele Verfahren werden aufgrund der Zahlungsunfähigkeit oder -unwilligkeit des betreffenden Elternteils eingestellt (allein 2016 wurden in Bremen mehr als 800 Fälle niedergeschlagen). Aus einer aktuellen Vorlage der Sozialsenatorin (54/16) geht hervor, dass sich die Außenstände in Bremen aktuell auf etwa 7 Mio. € belaufen. In Bremerhaven schulden säumige Väter und Mütter der Stadt aktuell 5,8 Mio. € (Drs. 19/355). Abgesehen davon, dass sich die Gesamthöhe der nicht realisierten Rückforderungen in der Stadtgemeinde Bremen durch Niederschlagungen deutlich reduziert hat, sind in den letzten Jahren keine nennenswerten Verbesserungen der Lage eingetreten. Im Gegenteil: Die Fallzahlen sind gestiegen, die Rückholquoten weiter gesunken und die Zahl der bearbeiteten Akten pro Sachbearbeiter hat sich fast verdoppelt. Das Projekt „Forderungsmanagement" der Sozialsenatorin ist im Bereich Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen vollständig gescheitert.

Trotz Haushaltsnotlage und fehlender Gelder im Sozialhaushalt hat es die Sozialsenatorin in den letzten Jahren nicht geschafft, säumige Elternteile auch tatsächlich zur Kasse zu bitten. Vor dem Hintergrund der aktuellen bundesgesetzlichen Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes wird sich die Zahl der Anspruchsberechtigten und damit auch die Zahl der potenziell zahlungspflichtigen Elternteile zum 1. Januar 2017 verdoppeln. Damit wächst auch der Druck im Bereich Forderungsmanagement endlich wirkungsvoll

nachzubessern, wie es andere Kommunen schon längst getan haben.“

Die Fraktion der CDU fordert mit ihrem Antrag, dass die Bürgerschaft (Landtag) beschließen möge

" 1. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, Maßnahmen zur Erhöhung der Rückgriffsquote im Land Bremen durch die konsequente Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen einzuleiten. Hierbei sind insbesondere folgende Maßnahmen in Erwägung zu ziehen:

a) der Einsatz von Fachkräften aus der Behörde der Senatorin für Finanzen und die konsequente Nutzung der Expertise des Finanzressorts beim Forderungsmanagement ;

b) die konsequente Androhung von Ordnungswidrigkeitsverfahren bis hin zum Erlass von Bußgeldbescheiden wegen Verstoß gegen die Auskunftspflicht gemäß § 6 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes;

c) die Einführung eines „Telefoninkassos" zur Erinnerung an offene Forderungen und zur Zahlungsberatung vor dem Versenden der ersten Mahnung;

d) die Beauftragung externer Dritter zur Unterstützung bei der Forderungsbeitreibung gemäß dem hessischen Pilotprojekt „Wiesbadener Weg", bei dem das Inkassobüro unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen als Verwaltungshelfer bei der Vollstreckungsarbeit Hilfsdienste leistet.

2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, der Bürgerschaft (Landtag) bis zum 30. Juni 2017 über die ergriffenen Maßnahmen zur konsequenten Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen und bis zum 31. Dezember 2017 über deren Erfolg zu berichten.“

Der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss (federführend) und die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration haben dem Überweisungsbeschluss entsprechend den Antrag beraten und berichten wie folgt:

Vorbemerkung:

Das Gesetz zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften wurde am 01.06.2017 in 2. und 3. Lesung im Bundestag und am 02.06.2017 im Bundesrat (BR Drs. 431/17) beschlossen.

Artikel 23 des Gesetzespakets enthält die Änderungen zum Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz). Die von Ländern und Kommunen grundsätzlich begrüßte Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes mit einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten über das 12. Lebensjahr hinaus und dem Wegfall der Bezugsdauer von 72 Monaten soll gemäß Artikel 25 Abs. 2 des Gesetzes zum 01.07.2017 in Kraft treten.

Keine Änderung hat hingegen der Grundsatz erhalten, wonach die Unterhaltsleistung nach diesem Gesetz zum einen ein echter Vorschuss auf den Unterhalt sein kann, den sich die Unterhaltsvorschussstelle vom familienfernen Elternteil zurückholt. Wenn der andere Elternteil hingegen nicht in der Lage und deshalb auch nicht verpflichtet ist, den Unterhalt für das Kind zu zahlen, handelt es sich bei der Leistung zum anderen um eine staatliche Ausfallleistung. Der Begriff „Unterhaltsleistung“ im Gesetz fasst die Vorschuss- und die Ausfallleistung zusammen.

Mit der Gesetzesänderung erfährt auch § 12 des Unterhaltsvorschussgesetzes eine Änderung dergestalt, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, dem Deutschen Bundestag bis zum 31.07.2018 einen Bericht über die Wirkung der Reform, die am 01.07.2017 in Kraft

getreten ist, vorzulegen.

Den jetzt beschlossenen Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes sind intensive Verhandlungen zwischen Bund und Ländern vorausgegangen, die zu einer Weiterentwicklung der zunächst eingebrachten Änderungsvorschläge geführt haben. Auf die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses für Alleinerziehende auf alle minderjährigen Kinder haben sich Bund und Länder Ende Januar geeinigt, die nun in der Gesetzesänderung abgebildet werden.

Strittig waren u.a. die Berechnungen der Zahl der zusätzlichen Anspruchsberechtigen und des damit erwarteten finanziellen Mehraufwandes auf Länderseite. Die Länder gingen von einer Verdoppelung der vom Bund prognostizierten Fallzahlen aus, während der Bund nur eine Steigerung um 121.000 neue Leistungsberechtigte bundesweit annahm. Fragen des Leistungsbezuges der neuen anspruchsberechtigten Personengruppe ab 12 Jahre und der Zeitpunkt des Inkrafttretens, das zunächst für den 01.01.2017 vorgesehen war, waren ebenfalls Gegenstand der Auseinandersetzungen um die Reform.

Zur Umsetzung der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes wurde im Dezember 2016 eine ressortinterne Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Fachabteilungen der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport sowie der Amtsleitung des Amtes für Soziales Dienste Bremen eingerichtet. Hier sind die personellen Mehrbedarfe sowie die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen für die Umsetzung zum Inkrafttreten am 01.07.2017 ermittelt worden.

Im Amt für Soziale Dienste wird die Bearbeitung im Bereich der Unterhaltsleistung künftig im Wege einer einheitlichen Sachbearbeitung wahrgenommen, welche die Leistungsgewährung und die Heranziehung der Unterhaltsschuldner umfasst. Es werden zwei Referate mit insgesamt sechs Abschnitten für die Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes gebildet. Von dieser Neuerung werden positive Effekte sowohl für die Kundenseite wie auch für die Heranziehung erwartet. Die Bearbeitung in der Stadtgemeinde Bremen wird künftig zentral an zwei Standorten des Amtes für Soziale Dienste, und zwar im Dienstgebäude Volkshaus und im Dienstgebäude Fruchthof, stattfinden. Mit dieser organisatorischen Zusammenfassung verbindet sich eine Optimierung der Leistungsbereiche. Die Interessenvertretungen sind von Beginn an beteiligt.

Das Amt für Jugend, Familie und Frauen Bremerhaven hat nach Bekanntwerden der geplanten Ausweitung des Unterhaltsvorschussgesetzes ab November 2016 mit den für die Umsetzung der Gesetzesänderung erforderlichen Vorarbeiten begonnen und dabei eine Prognose der zusätzlichen Anspruchsberechtigten erstellt, den künftigen Personalbedarf ermittelt und die Anmeldung eines zusätzlichen Raumbedarfes vorgenommen sowie die Ausstattung der Arbeitsplätze, die Anpassung der Unterlagen (Antrag, Merkblatt etc.), die Ausarbeitung interner Regelungen zur Bewältigung einer erwarteten Antragsdichte in den ersten Monaten ermittelt und Gespräche mit dem Jobcenter Bremerhaven aufgenommen.

Anders als im Antrag der Fraktion der CDU ausgeführt, findet bei Zahlungsunwilligkeit des betreffenden Elternteils keine Niederschlagung statt. Bei Vorliegen von Zahlungsunfähigkeit hingegen, die über mehrere Jahre hinweg besteht, gibt es die Möglichkeit der Niederschlagung. In der Stadtgemeinde Bremen wurden in 2016 UVG-Forderungen in einer Gesamthöhe von 14.981,56 € niedergeschlagen.

Die Rückholquote im Jahre 2016 für das Bundesland Bremen beträgt 14%.

Die sogenannten „Außenstände“ sind nur bedingt einholbar, da die Unterhaltsverpflichteten zum großen Teil nicht leistungsfähig sind. In allen Fällen der Leistungsfähigkeit wird den gesetzlichen Vorgaben entsprechend der Unterhalt geltend gemacht.

Regelmäßig wird gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss in dem Bericht Sozialleistungen zum Unterhaltsvorschuss und -ausfall (u.a. auch über die Gründe der Leistungsunfähigkeit von Unterhaltsverpflichteten) berichtet.

Zum Antrag der Fraktion der CDU im Einzelnen:

1. a) Der Einsatz von Fachkräften aus der Behörde der Senatorin für Finanzen, und die konsequente Nutzung der Expertise des Finanzressorts beim Forderungsmanagement.

Für die Durchsetzung eines Unterhaltsanspruchs ist zunächst die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsverpflichteten zu ermitteln. Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind festzustellen und eine Unterhaltsberechnung durchzuführen. Dieses geschieht nach den Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie den unterhaltsrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) unter Beachtung der Rechtsprechung der Oberlandesgerichte. Dafür ist speziell ausgebildetes Personal des Amtes für Soziale Dienste Bremen und des Amtes für Jugend, Familie und Frauen Bremerhaven vorhanden. Die Durchsetzung der Ansprüche einschließlich Erwirkung von Schuldtiteln und Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen erfolgt durch das Rechtsreferat der Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport. Beim Forderungsmanagement findet eine enge Kooperation und Abstimmung zwischen beiden Häusern statt. Im Schulungskonzept für die Umsetzung des neuen Unterhaltsvorschussgesetzes ist ein Modul zum Forderungsmanagement vorgesehen, das zusammen mit dem Forderungsmanagement bei SF entwickelt wurde.

Zudem kann eine Personalgestellung aus dem Finanzressort nicht geleistet werden kann.

1. b) Die konsequente Androhung von Ordnungswidrigkeitsverfahren bis hin zum Erlass von Bußgeldbescheiden wegen Verstoß gegen die Auskunftspflicht gemäß § 6 Abs. 1 des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Die Durchführung von Ordnungswidrigkeiten bis hin zum Erlass von Bußgeldbescheiden wegen Verstoßes gegen die Auskunftspflicht gemäß § 6 Abs. 1 UVG wäre zwar eine Möglichkeit, den Unterhaltsverpflichteten stärker unter Druck zu setzen, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse mitzuteilen. Allerdings stehen zur Erlangung der benötigten Auskünfte effektivere Mittel zu Verfügung. Es werden Auskunftsrechte über den Unterhaltsverpflichteten durch das Verkehrszentralregister beim Kraftfahrtbundesamt Flensburg (Wohnanschrift), die Sozialleistungsträger, das Finanzamt, die Versicherungsunternehmen (Wohnanschrift, Höhe der Einkünfte und Arbeitgeber), den Arbeitgeber (Art und Dauer der Beschäftigung, Arbeitsstätte und Arbeitsverdienst) und das Bundeszentralamt für Steuern (Kontenabruf) geltend gemacht.

1. c) Die Einführung eines „Telefon-Inkassos“ zur Erinnerung an offene Forderungen und zur Zahlungsberatung vor dem Versenden der ersten Mahnung.

Von Seiten der Senatorin für Finanzen bestehen aufgrund des Projektes „Forderungsmanagement in der Justiz“ Erfahrungswerte bzgl. des Einsatzes eines sog. „Telefoninkassos“. Dabei wurde festgestellt, dass eine professionelle Ansprache von Schuldnern am Telefon grundsätzlich empfehlenswert ist. Die Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport wird mit der Senatorin für Finanzen die Umsetzungsmöglichkeiten eines „Telefoninkassos“ prüfen. Erste Ergebnisse werden Mitte nächsten Jahres erwartet.

1. d) Die Beauftragung externer Dritter zur Unterstützung bei der Forderungsbeitreibung gemäß dem hessischen Pilotprojekt „Wiesbadener Weg“, bei dem das Inkassobüro unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen als Verwaltungshelfer bei der Vollstreckungsarbeit Hilfsdienste leistet.

Die Inanspruchnahme von Inkassobüros hat sich in Bezug auf die Heranziehung zum UVG bisher nicht bewährt. Zudem sind auch erhebliche Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes vorhanden.

Bei dem sogenannten „Wiesbadener Weg“ handelte es sich um ein Pilotprojekt aus den Jahren 2004/2005. Beteiligt waren neben der Stadt Wiesbaden auch noch die Städte Bad Homburg und Rüsselsheim sowie die Landkreise Hochtaunus, Main-Taunus und Vogelsberg. Dabei wurde ein Inkassobüro mit der Eintreibung der gezahlten Unterhaltsvorschüsse beauftragt. Im Jahre 2006 wurde das Pilotprojekt wegen mangelnder Erfolgsaussichten eingestellt.

Die Rückholquote für Wiesbaden betrug 21,7% im Jahre 2004 und im Jahre 2006 nur noch 17,9 %. Die angestrebte Rückholquote von mindestens 30% wurde verfehlt.

2. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf, der Bürgerschaft bis zum 30.06.2017 über die ergriffenen Maßnahmen zur konsequenten Rückforderung von Unterhaltsvorschüssen und bis zum 31.12.2017 über deren Erfolg zu berichten.

Eine Berichterstattung über die Entwicklung der Sozialleistungen, die auch die Entwicklung der Unterhaltsvorschussleistungen und die Rückholquote umfasst, findet seit Jahren regelmäßig gegenüber dem Haushalts- und Finanzausschuss statt. Die Berichterstattung in diesem Rahmen soll beibehalten werden. Eine weitere, gesonderte Berichterstattung wird als nicht zielführend angesehen.

II. Beschlussempfehlung

Der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss (federführend) und die staatliche Deputation für Soziales, Jugend und Integration empfehlen der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Antrag der Fraktion der CDU vom 29.11.2016 abzulehnen.