

Öffentliche Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 06.03.2017

zum Thema „Unterhaltsvorschuss“

**vorbereitende Stellungnahme von Herrn Gerald Götz,
Landesamt für Finanzen, Freistaat Bayern**

Zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 06.03.2017 zum Thema „Unterhaltsvorschuss“ nehme ich zu diesem wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkung

Das Landesamt für Finanzen ist nach Maßgabe der Verordnung über die gerichtliche Vertretung des Freistaats Bayern die zentrale Prozessvertretungsbehörde des Freistaats Bayern vor den Zivilgerichten.

Damit fällt auch der Regress der gemäß § 7 Abs. 1 UVG von Gesetzes wegen auf den Freistaat Bayern übergegangenen Unterhaltsansprüche in den Zuständigkeitsbereich des Landesamts für Finanzen. Dafür sind bei den *Fiskalaten* (Rechtsabteilungen) der Dienststellen München, Ansbach, Würzburg und Augsburg des Landesamts für Finanzen solche Referate eingerichtet, die sich ausschließlich bzw. ganz überwiegend mit diesem Tätigkeitsbereich befassen. Von diesen UVG-Referaten werden die staatlichen Unterhaltsforderungen (soweit im Einzelfall erforderlich) tituliert und (soweit notwendig im Wege der Zwangsvollstreckung) begetrieben.

Die Durchführung der streitigen gerichtlichen Verfahren, insb. also die Fertigung der in den gerichtlichen Verfahren erforderlichen Schriftsätze und die Vertretung des Freistaat Bayern in den Gerichtsterminen erfolgt grundsätzlich durch die Referatsleitung und damit Juristinnen und Juristen mit der Befähigung zum Richteramt (4. Qualifikationsebene; früher sog. „*höherer Dienst*“). Die Titulierung im Mahn- und vereinfachten Unterhaltsfestsetzungsverfahren sowie die Zwangsvollstreckung sind der 3. Qualifikationsebene (früher sog. „*gehobener Dienst*“) übertragen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fiskalate des Landesamts für Finanzen verstehen sich als „*Anwälte des Freistaats Bayern*“, die bezogen auf den Bereich UVG genau das tun, was auch ein Rechtsanwalt tun würde, wenn er ein Mandat übernimmt, in dem Kindesunterhalt beizutreiben ist. Dazu wird beim Landesamt für Finanzen hochqualifiziertes und hochspezialisiertes Personal eingesetzt. Diese Organisationsstruktur dürfte nicht nur unwesentlich zum Erreichen einer hohen Rückholquote beitragen.

Nachdem das Landesamt für Finanzen mit den Unterhaltsregress befasst ist, gehe ich im Folgenden auf solche Gesichtspunkte ein, die im Hinblick auf Art. 23 des *Entwurfes des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderungen haushaltsrechtlicher Vorschriften* (Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017,

Nummer 70, S. 173 ff) den Regress der von Gesetzes wegen übergebenen Unterhaltsforderungen betreffen.

2. Zu Art. 23 Nummer 4

der Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017 (Nummer 70, S. 173 ff, S. 174)

Die übergebenen Unterhaltsansprüche lassen sich dann effektiver betreiben, wenn möglichst frühzeitig bekannt ist, ob der Unterhaltsverpflichtete den *gesteigerten Erwerbsobliegenheiten* genügt hat. Die Regelung ist deshalb zu begrüßen.

3. Zu Art. 23 Nummer 5 a)

der Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017 (Nummer 70, S. 173 ff, S. 174)

Die in Art. 23 Nummer 5 a) enthaltene Änderung des § 7 Abs. 4 S. 1 UVG führt zu einer Vereinfachung des Regressverfahrens, als keine mit der tatsächlichen Unterhaltsvorschussleistung bedingte Vollstreckungstitel erforderlich sind. Sie ist deshalb zu begrüßen.

4. Zu Art. 23 Nummer 5 b)

der Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017 (Nummer 70, S. 173 ff, S. 174)

Die geplante Einfügung eines Absatzes 5 in § 7 UVG ist im Hinblick auf die Rechtsprechung des BGH zu § 850d ZPO zu begrüßen. Dadurch soll wieder eine privilegierte Pfändung auf Grundlage von Vollstreckungsbescheiden möglich werden. Es wäre damit nicht mehr nötig, aufwändige streitige Titulierungsverfahren nur deshalb durchzuführen, um in den Genuss des Pfändungsprivilegs zu gelangen. Sehr häufig lässt sich nur aufgrund des Vollstreckungsprivilegs des § 850d ZPO ein Beitreibungsergebnis erzielen.

Aus Sicht der Praxis wird angeregt, die Ratio der Regelung in der Formulierung klarer zum Ausdruck zu bringen.

5. Zu Art. 23 Nummer 6

der Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017 (Nummer 70, S. 173 ff, 180 ff)

- a. Der gesetzlicher Forderungsübergang nach § 7 Abs. 1 UVG setzt einen bestehenden Unterhaltsanspruch voraus.

Die Erläuterungen zu dem geplanten § 7a (Seite 180 der Bundestagsdrucksache 18/11135 vom 13.02.2017)

„... In diesen Fällen kann vom barunterhaltspflichtigen Elternteil kein Unterhalt beigetrieben werden, da mangels Leistungsfähigkeit kein Unterhaltsanspruch des Kindes besteht. In diesen Fällen findet zwar ein Anspruchsübergang auf das Land statt, dieser Anspruch wird jedoch nicht geltend gemacht, solange der Barunterhaltspflichtige auf SGB II-Leistungen angewiesen ist und kein eigenes Einkommen verfügt...“

sind deshalb in sich widersprüchlich.

Der Wortlaut des Entwurfs des § 7a kann rechtlich nur dahingehend ausgelegt werden, dass (während der Dauer des alleinigen SGBII-Bezugs bestehende) fiktive Unterhaltsansprüche, die als solche aufgrund der Erbringung von UVG-Leistungen von Gesetzes wegen auf den Leistungsträger übergehen, solange nicht „*verfolgt*“, also nicht beigetrieben werden, als der Unterhaltspflichtige neben den Leistungen nach dem SGB II kein weiteres Einkommen hat. Sobald der Unterhaltspflichtige ein eigenes Einkommen erzielt, werden diese Unterhaltsansprüche dann beigetrieben.

- b. Verjährung und Verwirkung

Nach der derzeitigen Fassung des Entwurfs des § 7a UVG werden die Regressansprüche solange, als der Unterhaltspflichtige ausschließlich SGB II-Leistungen bezieht, nicht verfolgt. Damit stellt sich die Frage, wie dann die Verwirkung und Verjährung unterbrochen werden können. Die Verjährungsfrist beträgt drei Jahre (§ 195 BGB, § 197 Abs. 2 BGB; § 207 BGB kommt nach der Rechtsprechung nicht zur Anwendung). Die Verwirkung tritt nach der Rechtsprechung nach einem Jahr ein. Um einen Verlust der übergegangenen Unterhaltsansprüche zu vermeiden, ist es erforderlich, dass von der Verwaltung die für die Verwirkungs- und Verjährungsunterbrechung erforderlichen Maßnahmen (insb. Geltendmachung, Titulierung, Zwangsvollstreckung) ergriffen werden können.

-
- c. Der einzufügenden § 7a UVG ist zwingend formuliert („... wird ... nicht verfolgt.“) und fördert flexible Lösungen nicht.

Erfahrungsgemäß genügt die ganz überwiegende Anzahl der Bezieher von Leistungen nach dem SGB II nicht den (im Vergleich zu den Anforderungen des SGB II sehr viel strengeren) zivilrechtlichen *gesteigerten Erwerbsobliegenheiten*, die im Hinblick auf die sogar noch deutlich unter dem gesetzlichen Mindestunterhalt liegenden übergegangenen Unterhaltsansprüche bestehen. Damit ist ein fiktives Einkommen mit der Folge zuzurechnen, dass auch die Bezieher von Leistungen nach dem SGB II sehr häufig zumindest teilweise leistungsfähig und deshalb zu Unterhalt verpflichtet sind.

Der der Regelung des § 7a UVG zugrundeliegende Ansatzpunkt, dass von dem, der allein von der Grundsicherung lebt, im Wege der Zwangsvollstreckung grds. keine tatsächlichen Geldzahlungen beigetrieben werden können, ist zutreffend. Allerdings sind nicht nur ganz selten Unterhaltspflichtige auch dann, wenn sie nur SGB II-Leistungen beziehen, durchaus bereit, freiwillig kleine monatliche Beträge zu zahlen, weil es ihnen wichtig ist, an ihre Kinder zumindest einen kleinen Unterhalt zu leisten. Dieses *sich Bemühen so gut es geht*, ist für die Beziehung zwischen den Unterhaltspflichtigem und seinen Kindern von Bedeutung.

Während des Zeitraums des alleinigen Bezugs von SGB II-Leistungen werden sich (je nach Bezugsdauer, Anzahl der Kinder und deren Alter) im Einzelfall sehr hohe Unterhaltsrückstände aufbauen (z.B. bei zwei Kindern der zweiten Altersstufe binnen der 3-jährigen Verjährungsfrist aktuell EUR 14.472,00). Diese hohen Beträge werden nach dem Entwurf des § 7a UVG ab dem Moment wieder verfolgt, in dem der Unterhaltspflichtige nicht nur SGB II-Leistungen, sondern auch ein eigenes Einkommen erzielt. Damit sieht sich der Unterhaltspflichtige insb. durch eine (zivilrechtlich geforderte) Arbeitsaufnahme mit im Einzelfall sehr hohen Forderungen konkret konfrontiert. Dies dürfte den Unterhaltsschuldner nicht besonders zu einer Arbeitsaufnahme motivieren. Zudem dürfte es dann für viele Unterhaltspflichtige naheliegen, sich der in der Vergangenheit aufgelaufenen Unterhaltsverpflichtungen dadurch zu entledigen, dass sie den Weg in die Verbraucherinsolvenz wählen.

Erfahrungsgemäß ist es gerade deshalb zielführender, möglichst frühzeitig mit dem Unterhaltsregress zu beginnen, bevor sich sehr hohe Unterhaltsrückstände aufgebaut haben. Dabei wird man versuchen, eine flexible, einzelfallbezogene Lösung herbeizuführen. Das Bemühen wird häufig darauf gerichtet sein, dass der Unterhaltspflichtige zukünftig den laufenden Unterhalt bezahlt und die betragsmäßig noch überschaubaren Rückstände in Ra-

ten begleicht. Wird der laufende Unterhalt bezahlt, ist dies auch die für die Eltern-Kind-Beziehung beste Lösung. In der Praxis sind nicht wenige Unterhaltsschuldner durchaus bereit, ihren Kindern Unterhalt bezahlen, sehen sich aber mit den Unterhaltsbeträgen überfordert. Das Ziel ist es hier, den Einzelfall gerecht werdende Lösung zu finden, in denen zum einen die übergegangenen Unterhaltansprüche in der gesetzlich zustehenden Höhe realisiert, zum anderen den Unterhaltsschuldnern ein Weg und Horizont geboten wird, seinen gesetzlichen Verpflichtungen zu genügen. Nach den Erfahrungen wird durch eine einzelfallbezogene, flexible Bearbeitung ein höheres Beitreibungsergebnis erzielt. Im Fokus der Bearbeitung muss stehen, wie im jeweiligen Einzelfall tatsächlich Rückholbeträge realisiert werden können, nicht nur, dass bzgl. der übergegangenen Unterhaltsansprüche ein Vollstreckungstitel geschaffen wird, aus dem dann im Wege der Zwangsvollstreckung ggf. nichts beigetrieben werden kann.