

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht

A. Problem und Ziel

Im Falle der Unterhaltsleistung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz geht der Unterhaltsanspruch des Kindes gegen den Unterhaltsschuldner auf das Land über. Zur Durchsetzung dieses Rückgriffsanspruchs stehen den Unterhaltsvorschussstellen zwar Auskunfts- und Anzeigepflichten nach § 1 Absatz 3, § 6 UVG zur Seite. Diese sind nach den Erfahrungen der Praxis allerdings oftmals unzureichend, um den Unterhaltsschuldner erfolgreich in Regress nehmen zu können. So lag die Rückgriffsquote im bundesweiten Durchschnitt im Jahr 2008 bei lediglich 19,5 Prozent; Ausgaben in Höhe von rund 846,3 Millionen Euro standen Einnahmen in Höhe von nur 164,7 Millionen Euro gegenüber. Mit dem Gesetzentwurf soll eine Verbesserung des Vollzugs erreicht werden.

B. Lösung

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Informationsquellen zur Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs für die Unterhaltsvorschussstellen durch die Einführung eines automatisierten Datenabgleichs und Kontenabrufes ausgeweitet und verbessert werden. Diese bereits beim BAföG und beim Wohngeld bestehende Möglichkeit hat sich auch als wirksames Mittel zur Verhinderung missbräuchlicher Inanspruchnahme herausgestellt. So ist etwa beim BAföG seit der dortigen Einführung im Jahr 2001 die Zahl der auffälligen Fälle in Baden-Württemberg um drei Viertel zurückgegangen.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Durch die Einführung des automatisierten Datenabgleiches und Kontenabrufes auch im Bereich des Unterhaltsvorschusses sollen die Informationsquellen für die Durchsetzung des Rückgriffanspruchs erweitert werden. Erfahrungen aus der Praxis über unrichtige und unvollständige Angaben der Unterhaltspflichtigen legen nahe, dass mit der Einführung dieser Instrumente zukünftig weitere Informationen für die erfolgreiche Geltendmachung des Regressanspruches zu gewinnen sind und somit eine Steigerung bei den Einnahmen aus Rückgriffen erreicht werden kann. In welchem Umfang eine Verbesserung der Rückgriffeinnahmen erfolgen wird, ist derzeit allerdings nicht verlässlich einzuschätzen und bleibt den mit der Neuregelung zu gewinnenden Erfahrungen vorbehalten.

E. Sonstige Kosten

Keine.

Gesetzentwurf
des Bundesrates

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im
Unterhaltsvorschussrecht**

Der Bundesrat hat in seiner 871. Sitzung am 4. Juni 2010 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Vollzugs im Unterhaltsvorschussrecht

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes

Dem § 6 des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juli 2007 (BGBl. I, S. 1446), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird folgender Absatz angefügt:

"(6) Die zuständigen Stellen dürfen den in Absatz 1 bezeichneten Elternteil, der keinen Unterhalt in Höhe des Unterhaltsvorschusses leistet, auch regelmäßig im Wege des automatisierten Datenabgleichs daraufhin überprüfen, ob und welche Daten nach § 45d Absatz 1 des Einkommensteuergesetzes dem Bundeszentralamt für Steuern übermittelt worden sind. Die zuständigen Stellen dürfen zu diesem Zweck Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift des in Absatz 1 bezeichneten Elternteils dem Bundeszentralamt für Steuern übermitteln. Das Bundeszentralamt für Steuern hat die ihm überlassenen Daten und Datenträger nach Durchführung des Abgleichs unverzüglich zurückzugeben, zu löschen oder zu vernichten. Die zuständigen Stellen dürfen die ihnen übermittelten Daten nur zur Überprüfung nach Satz 1 nutzen. Die übermittelten Daten der Personen, bei denen

die Überprüfung zu keinen abweichenden Feststellungen führt, sind unverzüglich zu löschen. Die Sätze 1 bis 5 gelten nicht, wenn

- a) berechnigte Zweifel daran bestehen, dass es sich bei der zu überprüfenden Person um einen Elternteil des Kindes handelt oder
- b) die zu überprüfende Person ihre Leistungsunfähigkeit gegenüber der zuständigen Stelle anderweitig nachgewiesen hat."

Artikel 2

Änderung der Abgabenordnung

§ 93 Absatz 8 Satz 1 der Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I, S. 3866), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer eingefügt:

"3a. des Unterhaltsvorschusses oder der Unterhaltsausfallleistung nach dem Unterhaltsvorschussgesetz,"

- b) Nach den Wörtern "soweit dies zur Überprüfung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzungen" werden die Wörter ", im Falle der Nummer 3a zur Überprüfung der Rückgriffsvoraussetzungen nach § 7 des Unterhaltsvorschussgesetzes" eingefügt.

Artikel 3

Revision

Die Bundesregierung überprüft die Neuregelungen nach Artikel 1 und 2 dieses Gesetzes (Erstreckung des automatisierten Datenabgleiches und Kontenabrufes auf den Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes) zum 31. Dezember 2013 auf ihre Wirksamkeit und berichtet Bundestag und Bundesrat binnen drei Monaten über das Ergebnis dieser Prüfung.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Mit den Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) werden Kinder alleinstehender Elternteile finanziell unterstützt, wenn der andere Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, sich der Pflicht zur Zahlung von Unterhalt ganz oder teilweise entzieht, hierzu nicht oder nicht in hinreichendem Maße in der Lage ist oder wenn er verstorben ist und der betreuende Elternteil deswegen auf sich allein gestellt ist. Dazu sichert es Kindern von Alleinerziehenden bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres Unterhaltszahlungen in Höhe des Mindestunterhaltes abzüglich anzurechnenden Erstkindergeldes, längstens für die Dauer von 72 Monaten.

Im Falle der Unterhaltsleistung nach dem UVG geht der Unterhaltsanspruch des Kindes gegen den Unterhaltsschuldner nach § 7 UVG im Umfang der erbrachten Leistung auf das Land über. Zur Durchsetzung dieses Rückgriffsanspruchs stehen den Unterhaltsvorschussstellen zwar Auskunfts- und Anzeigepflichten nach § 1 Absatz 3, § 6 UVG zur Seite. So sind neben beiden Elternteilen auch der Arbeitgeber, Versicherungsunternehmen und die Sozialleistungsträger verpflichtet, Auskünfte über den Wohnort und die Einkünfte des Unterhaltsschuldners zu erteilen.

Die Erfahrungen der Praxis zeigen allerdings, dass gerade die Auskünfte des familienfernen unterhaltspflichtigen Elternteils zu seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen oftmals nur unvollständig und unrichtig erfolgen. Durch die Einführung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen des automatisierten Datenabgleichs und Kontenabrufs eröffnet sich den Unterhaltsvorschussstellen zum einen die Möglichkeit, die erfolgten Angaben auf Ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen. Zum anderen ist zu erwarten, dass mit der Einführung und Bekanntmachung dieser Instrumente Unterhaltsschuldner von sich aus ihrer Anzeige- und Auskunftspflicht in umfassenderer Weise nachkommen als es trotz der bestehenden gesetzlichen Verpflichtung bisher der Fall ist.

Eine in Baden-Württemberg landesweit bei den Unterhaltsvorschussstellen durchgeführte Umfrage hat gezeigt, dass ein solches Instrumentarium als wirksames Mittel bei den Bemühungen um eine Steigerung der Einnahmen aus Rückgriffen allgemein begrüßt wird. Anfragen an das Bundeszentralamt für Steuern unterbleiben bisher häufig deshalb oder verlaufen negativ, weil ein automatisierter

Datenabgleich mit den von den Kreditinstituten an das Bundeszentralamt für Steuern nach § 45d Absatz 1 EStG übermittelten Daten nicht zulässig ist. Gleich verhält es sich mit den den Unterhaltsvorschussstellen bislang verwehrten Kontenabrufersuchen. Der Kontenabruf ermöglicht, Erkenntnisse über den Bestand von Konten zu gewinnen, die vom Unterhaltsschuldner eventuell nicht angegeben wurden, und die ihrerseits wiederum oftmals weitere Ansätze für erfolgreiche Vollstreckungsmaßnahmen bieten können. Es ist deshalb zu erwarten, dass sich der automatisierte Datenabgleich und Kontenabruf als wirkungsvolle Instrumente bei der Durchsetzung der Rückgriffsansprüche erweisen werden. Zudem werden durch die bisherige unbefriedigende Rechtslage effiziente Verfahrensabläufe behindert und Verfahrenszeiten unnötig verlängert. Dies entspricht nicht dem Interesse der berechtigten Kinder und des staatlichen Gemeinwohls. Die Erweiterung der rechtlichen Möglichkeiten für staatliche Stellen, Auskünfte über Einkommen und Vermögen der Unterhaltsschuldner zu erhalten, ist im Verhältnis zur Überprüfungsmöglichkeit für private Unterhaltsgläubiger auch dadurch gerechtfertigt, dass beim Unterhaltsvorschuss der Staat und damit die Gemeinschaft der Steuerzahler für den Unterhalt der Kinder aufkommt.

Der Gesetzentwurf sieht deshalb Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes sowie der Abgabenordnung vor, mit denen den Unterhaltsvorschussstellen die Ermächtigung eines automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundeszentralamt für Steuern sowie eines automatisierten Kontenabrufs zum Abgleich vorhandener Konten bei den Kreditinstituten eingeräumt wird.

Diese bereits beim BAföG und beim Wohngeld bestehende Möglichkeit hat sich auch als wirksames Mittel zur Verhinderung von missbräuchlicher Inanspruchnahme herausgestellt. So ist etwa beim BAföG seit der dortigen Einführung im Jahr 2001 die Zahl der auffälligen Fälle in Baden-Württemberg um drei Viertel zurückgegangen. Der Gesamtrückforderungsbeitrag betrug seit dem Jahr 2001 bis zum 31. Dezember 2008 über 40 Millionen Euro.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Eingriffe in den grundrechtsrelevanten Bereich des Elternteils, bei dem das Kind nicht lebt, insbesondere in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, sind durch die berechtigten Interessen des Kindes sowie durch überwiegende Interessen des Gemeinwohls gerechtfertigt. Mit dem Gesetzentwurf wird die Durchsetzung der Regressansprüche gegen Unterhaltsschuldner deutlich erleichtert. Insofern ist davon auszugehen, dass die Bearbeitung durch die Unterhaltsvorschussstellen effizienter ausgestaltet werden kann und die Verfahrenszeiten sich insgesamt verkürzen. Damit wird auch dem Kindeswohl

Rechnung getragen. Zudem wird mit dem Gesetz eine finanzielle Entlastung der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen angestrebt.

Die bundesweite Rückgriffsquote, d.h. das Verhältnis der Einnahmen aus Rückgriffen zu den Ausgaben nach dem UVG, liegt bei derzeit durchschnittlichen 19,5 Prozent. Erfahrungen aus der Praxis über unrichtige und unvollständige Angaben der Unterhaltspflichtigen legen nahe, dass durch die Einführung des automatisierten Datenabgleichs und Kontenabrufs eine messbare Steigerung erreicht werden kann. In welchem Umfang eine Verbesserung der Einnahmen aus dem Rückgriff gegenüber dem Verpflichteten oder gar eine Verringerung der Ausgaben erwartet werden kann, ist derzeit allerdings nicht verlässlich einzuschätzen und bleibt den mit der Neuregelung zu gewinnenden Erfahrungen vorbehalten.

Um insoweit auch datenschutzrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Neuregelung ausreichend Rechnung zu tragen, sieht der Gesetzentwurf eine Überprüfung zum 31. Dezember 2013 vor, ob die Einführung des automatisierten Datenabgleiches und Kontenabrufes auch im Bereich des Unterhaltsvorschusses sich in der Praxis als wirksames Mittel bewährt hat.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes)

Das Unterhaltsvorschussgesetz sieht bereits in § 6 Absätze 1 bis 5 Auskunfts- und Anzeigepflichten in Bezug auf den Elternteil, bei dem das Kind nicht lebt, vor. Diese sollen mit der Gesetzesänderung um einen neuen Absatz 6 erweitert werden. Vorgesehen ist, die Unterhaltsvorschussstellen vor allem in datenschutzrechtlicher Hinsicht zu ermächtigen, die finanzielle Situation des Elternteils, bei dem das Kind nicht lebt, im Hinblick auf erteilte Freistellungsaufträge und mögliche Kapitalerträge im Wege des automatisierten Datenabgleichs beim Bundeszentralamt für Steuern überprüfen zu können.

Nach § 45d Absatz 1 EStG sind Schuldner von Kapitalerträgen, d.h. insbesondere Banken und Kreditinstitute, im Falle der Erteilung eines Freistellungsauftrages verpflichtet, den Namen, das Geburtsdatum und die Anschrift der Person sowie die Kapitalerträge, für die deshalb vom Steuerabzug Abstand genommen worden bzw. bei denen die Erstattung von Kapitalertragssteuer beim Bundeszentralamt für Steuern beantragt worden ist, an das Bundeszentralamt für Steuern zu übermitteln.

Der neue Absatz 6 eröffnet zukünftig auch den Unterhaltsvorschussstellen die Möglichkeit, automatisiert zu überprüfen, ob solche Daten beim Bundeszentralamt vorhanden sind. Dazu dürfen die Unterhaltsvorschussstellen dem Bundeszentralamt die für den Abgleich unabdingbaren persönlichen Daten des zu Überprüfenden übermitteln. Im Anschluss an den Abgleich haben sowohl die Unterhaltsvorschussstellen als auch das Bundeszentralamt die nicht mehr zweckentsprechend nutzbaren Daten unverzüglich zu vernichten. Damit wird der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen auf das zur Zielerreichung notwendige Mindestmaß beschränkt. Der Grundrechtseingriff ist somit verhältnismäßig und gerechtfertigt.

Zu Artikel 2 (Änderung der Abgabenordnung)

Nach § 93 Absatz 8 AO dürfen die für die Verwaltung der dort aufgezählten Gesetze zuständigen Behörden seit dem 18. August 2007 das Bundeszentralamt für Steuern ohne Zwischenschaltung der Finanzämter ersuchen, bei den Kreditinstituten die in § 93b Absatz 1 AO bezeichneten Daten abzurufen. Dabei handelt es sich um Kontostammdaten der Bankkunden und sonstigen Verfügungsberechtigten, wie z. B. Name, Geburtsdatum, Kontonummern und Depots. Kontenstände und Kontobewegungen können auf diese Weise nicht abgefragt werden. Informationen hierüber können sich die Behörden nur auf Grundlage anderer Ermächtigungsnormen beschaffen.

Durch die vorgesehene Änderung des § 93 Absatz 8 Satz 1 AO erhalten die Unterhaltsvorschussstellen im Hinblick auf den Kontenabruf dieselbe Rechtsstellung wie die schon bislang in § 93 Absatz 8 Satz 1 AO genannten Behörden. Dies ist sachgerecht. Den Unterhaltsvorschussstellen kommen dabei keine erleichterten Voraussetzungen zugute. Ihre Ermächtigung gilt in dem gleichen Umfang wie für die anderen berechtigten Behörden auch.

Die Regelung ermächtigt zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. In § 93 Absatz 8 Satz 1 AO sind diejenigen außersteuerlichen Zwecke abschließend aufgezählt, für die ein Kontenabruf zulässig ist, nämlich wenn dies zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen erforderlich ist und zuvor ein Auskunftersuchen an den Pflichtigen nicht zum Ziel geführt hat oder keinen Erfolg verspricht.

Für die Feststellung und Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs nach § 7 UVG ist die Regelung des Kontenabrufs aus den bereits genannten Gründen und in diesen

Fallkonstellationen erforderlich. Deshalb ist § 93 Absatz 8 Satz 1 AO dahingehend zu erweitern, dass den Unterhaltsvorschussstellen das Abrufersuchen zur "Überprüfung der Rückgriffsvoraussetzungen nach § 7 des Unterhaltsvorschussgesetzes" möglich ist.

Die so erweiterte Vorschrift des § 93 Absatz 8 AO trägt auch dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 2007 (1 BvR 1550/03; 1 BvR 2357/04; 1 BvR 603/05) Rechnung. Hierin hatte das Bundesverfassungsgericht gefordert, Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit Blick auf das Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit präzise festzulegen.

Ein solcher Eingriff ist auch verhältnismäßig (BVerfG a.a.O.):

- Er dient Gemeinwohlbelangen und hat insbesondere die Bekämpfung des Missbrauchs von Sozialleistungen zum Ziel. Es handelt sich hierbei um bedeutsame Gemeinwohlbelange. Die durch die Regelung ermöglichten Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stehen nicht außer Verhältnis zu diesen Belangen, denn die durch den Kontenabruf erlangten Informationen - die bloßen Kontenstammdaten - haben bei isolierter Betrachtung keine besondere Persönlichkeitsrelevanz, zumal die Behörde über die Kontoinhalte nichts erfährt.
- Gemäß § 93 Absatz 9 AO ist der Betroffene vor einem Abrufersuchen auf die Möglichkeit eines Kontenabrufs hinzuweisen. Nach Durchführung des Kontenabrufs ist der Betroffene über die Durchführung zu benachrichtigen. Nur in eng umgrenzten und in § 93 Absatz 9 Satz 3 AO abschließend aufgezählten Einzelfällen dürfen ein vorheriger Hinweis und die spätere Benachrichtigung unterbleiben.
- Schließlich wahrt auch die Gestaltung der Eingriffsschwellen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Kontenabrufe sind nur im Rahmen konkreter Verdachtsmomente erlaubt. Routinemäßige oder anlasslose Abrufe "ins Blaue hinein" sind danach unzulässig.

Zu Artikel 3 (Revision)

Um datenschutzrechtlichen Belangen im Hinblick auf die Erforderlichkeit der Neuregelung nach Artikel 1 und Artikel 2 ausreichend Rechnung zu tragen, sieht der Gesetzentwurf eine Überprüfung zum 31. Dezember 2013 vor, ob der automatische Datenabgleich und Kontenabruf sich auch im Bereich des Unterhaltsvorschusses als wirksames Mittel bewährt haben.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Das Gesetz soll drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft treten. Damit wird den zuständigen Stellen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und dem Bundeszentralamt für Steuern ausreichend Zeit zur Vorbereitung auf die neue Rechtslage gegeben.