

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

deln, wie z.B. Eintreibungsmaßnahmen von im Ausland lebenden Unterhaltsschuldnern, durchzuführen. (TZ 42)

Interne Kontrollsysteme (IKS)

Obwohl im Jahr 2014 rd. 135 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen ausbezahlt wurden, verfügte keine der überprüften Stellen über ein umfassendes IKS. Es waren lediglich Elemente eines IKS in unterschiedlich starker Ausprägung vorhanden. Bei der BH Schärding und beim Magistrat Wels waren keine Risikoanalyse oder Kontrollmechanismen festgelegt. Beim Magistrat Wien war keine Prozessbeschreibung für Unterhaltsvorschussfälle vorhanden. Die OLG Linz und Wien und die Einbringungsstelle OLG Wien hatten weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen. (TZ 44)

Bei den überprüften Stellen konnten unterschiedliche Risikoansätze bestehen; bspw. bei den OLG die Vermeidung ungerechtfertigter Auszahlungen und von Missbrauch, bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die Vermeidung von Haftungsrisiken und Missbrauch einerseits sowie die Sicherung des Kindeswohls andererseits. (TZ 44)

Die bei der haushaltmäßigen Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete Applikation UV stellte ein grundsätzlich funktionierendes System mit implementierten internen Kontrollmaßnahmen dar. Es fehlte allerdings eine schriftliche Dokumentation der Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Verfahrensvorschrift). Weiters war keine Info-User-Rolle vorgesehen. (TZ 45)

Kenndaten zur Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

| Rechtsgrundlage | Unterhaltsvorschussgesetz, BGBl. Nr. 250/1976; wiederverlautbart mit BGBl. Nr. 451/1985 | | | | | | |
|---|---|----------------|----------------|----------|----------|----------|--------------------|
| ausbezahlte Unterhaltsvorschüsse und Hereinbringung ¹ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
| | in Mio. EUR | | | | | | in % |
| ausbezahlte Unterhaltsvorschüsse | 106,47 | 113,23 | 119,39 | 123,06 | 127,95 | 134,87 | 26,7 |
| Hereinbringung (Rückzahlungen der Unterhaltsschuldner) | 50,40 | 56,74 | 66,01 | 70,80 | 74,03 | 77,53 | 53,8 |
| davon | | | | | | | |
| <i>durch die Kinder- und Jugendhilfeträger</i> | 39,64 | 44,89 | 52,52 | 56,51 | 59,23 | 62,71 | 58,2 |
| <i>durch die Oberlandesgerichte</i> | 4,77 | 5,06 | 5,20 | 5,41 | 5,59 | 5,77 | 21,0 |
| <i>durch die zentrale Einbringungsstelle des BMJ</i> | 5,99 | 6,79 | 8,30 | 8,88 | 9,22 | 9,05 | 51,2 |
| offene Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen zum Jahresende | 902,65 | 945,02 | 985,08 | 1.023,47 | 1.064,97 | 1.107,48 | 22,7 |
| Wertberichtigung für voraussichtlich nicht einbringliche Forderungen zum Jahresende | – ² | – ² | – ² | 499,78 | 506,45 | 507,65 | – |
| | in % | | | | | | |
| Einbringungsquote (Verhältnis von hereingebrachten zu ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen) | 47,3 | 50,1 | 55,3 | 57,5 | 57,9 | 57,5 | 21,5 |

¹ Einschließlich Auszahlung und Hereinbringung von Übergüssen; diese entstehen, wenn die Pflegschaftsgerichte mittels Beschluss den monatlichen Auszahlungsbetrag der Unterhaltsvorschüsse rückwirkend herabsetzen oder einstellen.

² Der voraussichtlich nicht einbringliche Teil der offenen Forderungen wurde erstmals mit der im Zuge der Haushaltsrechtsreform erstellten Eröffnungsbilanz 2013 errechnet und im Bundesrechnungsabschluss dargestellt.

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation Unterhaltsvorschüsse (UV) sowie Haushaltsverrechnung des Bundes; Berechnung und Darstellung RH

| Fallzahlen | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|
| | Anzahl | | | | | | in % |
| Kinder (Fälle), an die im jeweiligen Jahr Unterhaltsvorschüsse ausbezahlt wurden | 44.215 | 46.874 | 47.958 | 47.863 | 50.519 | 51.839 | 17,2 |
| Fälle ohne laufende Auszahlung, bei denen noch offene Forderungen bestanden | 67.911 | 69.122 | 70.727 | 72.848 | 73.174 | 74.163 | 9,2 |
| Summe offene Fälle | 112.126 | 115.996 | 118.685 | 120.711 | 123.693 | 126.002 | 12,4 |

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Auszahlung und Hereinbringung
von UnterhaltsvorschüssenPrüfungsablauf und
-gegenstand

1 Der RH überprüfte von Dezember 2014 bis April 2015 die Gebarung des BMJ, des BMFJ und der Länder Oberösterreich und Wien hinsichtlich der Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Er führte Prüfungshandlungen bei den Oberlandesgerichten (OLG) Linz und Wien, der Einbringungsstelle beim OLG Wien, den Kinder- und Jugendhilfeträgern Bezirkshauptmannschaft (BH) Schärding, Magistrat Wels und der Magistratsabteilung 11 (Amt für Jugend und Familie) – Rechtsvertretung, Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien (in der Folge als „Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk“ bezeichnet) durch. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2009 bis 2014.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung von Maßnahmen zur Auszahlung, Rückforderung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen am Beispiel ausgewählter Bundesländer (Oberösterreich und Wien) und Behörden (Kinder- und Jugendhilfeträger bzw. OLG). Die Gebarungsüberprüfung deckte insbesondere folgende Themen ab:

- Beurteilung der Aufgabenverteilung, der Zahlungsströme und des Informationsflusses bei der Unterhaltsbevorschussung,
- Beurteilung der Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse, der Evidenzhaltung von Rückforderungen an die Unterhaltsschuldner, der Abschreibung uneinbringlicher Rückforderungen sowie dazu bestehender interner Kontrollmaßnahmen,
- Beurteilung der Maßnahmen zur Überwachung und Rückforderung ausbezahlter Unterhaltsvorschüsse durch die Kinder- und Jugendhilfeträger, die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien,
- Darstellung des Umfangs der Auszahlungen und der Rückzahlungsquote von Unterhaltsvorschüssen.

Zu dem im September 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Oberösterreich im November 2015 sowie das BMJ, das BMFJ, die Stadt Wien und die Stadt Wels im Dezember 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im April 2016.

Prüfungsgrundlagen
und -methodik

2 Der RH analysierte von der Bundesrechenzentrum GmbH (BRZ GmbH) und dem BMJ übermittelte Datensätze aus der Applikation Unterhaltsvorschüsse (Applikation UV) über sämtliche in den Jahren 2009 bis 2013¹ angefallenen Unterhaltsvorschussfälle auf Ebene einzelner

¹ Bei der Prüfungsvorbereitung standen die Daten des Jahres 2014 noch nicht zur Verfügung.

Prüfungsgrundlagen und –methodik

Bezirksverwaltungsbehörden (Bezirkshauptmannschaften, Magistrate). Auf Basis dieser Analyse wählte der RH für eine Stichprobenauswahl folgende drei Kinder- und Jugendhilfeträger sowie die OLG Linz und Wien für eine Überprüfung vor Ort aus:

| Magistrat/BH | durchschnittliche Fallanzahl 2009 bis 2013 | Einbringungsquote in % |
|--|--|------------------------|
| Magistrat Wels | 507 | 28,1 |
| BH Schärding | 242 | 65,1 |
| Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien | 1.849 | 35,7 |

Quellen: Daten BRZ GmbH-Applikationen; Berechnung und Darstellung RH

- Von österreichweit insgesamt 102 Kinder- und Jugendhilfeträgern wies der Magistrat Wels mit durchschnittlich 28,1 % die mit Abstand niedrigste Einbringungsquote auf.
- Die BH Schärding wies mit durchschnittlich 65,1 % bundesweit eine sehr hohe Einbringungsquote auf.
- Die Regionalstellen der Kinder- und Jugendhilfe in Wien wiesen durchgängig eher niedrigere Einbringungsquoten von 32 % bis 42 % auf. Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk hatte österreichweit die höchsten Fallzahlen und lag bei einer durchschnittlichen Einbringungsquote von 35,7 %.

Stichprobenauswahl

3 Die Ausgaben für Unterhaltsvorschüsse und ebenso die Einbringungsquote unterlagen unterschiedlichen Einflüssen und Faktoren (bspw. demografische Entwicklung, Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung, Personaleinsatz). Der RH überprüfte die Einbringungsmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfeträger sowie der OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien insbesondere auch anhand konkreter Fälle. Dazu forderte er von der BRZ GmbH Daten zu sämtlichen in der Applikation UV gespeicherten Unterhaltsvorschussfällen an. Daraus zog er für die drei überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger geschichtete Stichproben nach der Rückzahlungshöhe sowie nach dem Zufallsprinzip.

Für die zwei überprüften OLG zog der RH die Stichprobe aus den Fällen mit bereits volljährigen Kindern, wobei er zusätzlich zur Schichtung nach Rückzahlungshöhe auch eine solche nach Unterhaltsvorschüssen wegen Haft und unbekanntem Aufenthalts des Schuldners vornahm. Bei der Einbringungsstelle OLG Wien unterschied er zusätzlich nach offenen und abgeschlossenen Fällen. Weiters achtete der RH

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

auf weitgehende Zeitnähe der Fälle, um Rückschlüsse auf die jeweils aktuelle Vorgehensweise – Qualität und Häufigkeit der Einbringungsmaßnahmen – der befassten Stellen ziehen zu können.

Die Stichprobe des RH umfasste insgesamt 540 Fälle. Bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Schärding, Wels und der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in Wien sowie den OLG Linz und Wien wählte der RH jeweils 100 Fälle aus, bei der Einbringungsstelle OLG Wien 40 Fälle. Die Anzahl der vollständig überprüften Fälle lag mit 500 letztlich etwas niedriger, weil einige Akten bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern wegen Wechsels der Behördenzuständigkeit nicht mehr verfügbar waren.

Rechtliche Ausgestaltung

Zweck des Unterhaltsvorschusses

- 4 (1) Im Rahmen einer Familienrechtsreform führte der Gesetzgeber mit dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) im Jahr 1976² einen staatlichen Vorschuss auf den Unterhalt ein. Damit sollte der Unterhalt von minderjährigen Kindern in den Fällen, in denen die Verwirklichung des privatrechtlichen Unterhaltsanspruchs auf Schwierigkeiten stößt, gesichert werden. Der Gesetzgeber verwies zum Zeitpunkt der Entstehung des UVG auf die Vorrangigkeit der familienrechtlichen Verpflichtung der Eltern zur Unterhaltsgewährung. Es beruhe „(d)ie Versorgung des einzelnen mit Lebensgütern aller Art (...) auch im sozialen Rechtsstaat in erster Linie auf den in (...) Familie wirkenden Kräften der Eigenverantwortung und Selbsthilfe. Dementsprechend greift die öffentliche Hand erst nachrangig ein“. Der Gesetzgeber des UVG ging von einer „Vorrangstellung des privaten Unterhaltsrechts“ aus und wollte „keineswegs einen Unterhalt von Staats wegen einführen“.³

Im Lauf der Zeit ging der Gesetzgeber von der strengen Bindung an einen Unterhaltstitel ab. Minderjährige Kinder erhielten auch dann einen Unterhaltsvorschuss, wenn sich der Unterhaltsschuldner in Haft befand oder unbekanntem Aufenthaltsort war und daher kein Unterhaltstitel geschaffen werden konnte (siehe TZ 5).⁴

² BGBl. Nr. 250/1976; wiederverlautbart mit BGBl. Nr. 451/1985; derzeitige Fassung: BGBl. I Nr. 58/2010

³ Erläuternde Bemerkungen (EB) Regierungsvorlage 5 BlgNR 14. GP 5, 8; BMJ, Justizbericht Rechtsfürsorge – Erleichterung des Zugangs zum Recht 2009 – 2011, 46

⁴ siehe die EB zur Regierungsvorlage der UVG-Novelle BGBl. Nr. 278/1980, 276 BlgNR 15. GP 9; BMJ, Justizbericht Rechtsfürsorge – Erleichterung des Zugangs zum Recht 2009 – 2011, 46

Rechtliche Ausgestaltung

Anspruchsvoraussetzungen

(2) Der Gesetzgeber stützte sich bei der Erlassung des UVG auf den Kompetenztatbestand „Zivilrechtswesen“ (Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG) und nicht auf „Armenwesen“ (Art. 12 Abs. 1 Z 1 B-VG), weil es sich bei der Gewährung von Unterhaltsvorschüssen nicht um eine Maßnahme der Fürsorge handle. Eine reine Sozialleistung fielen in die Zuständigkeit der Länder.⁵

5 Anspruch auf Unterhaltsvorschuss hatten minderjährige Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich. Diese durften mit dem Unterhaltsschuldner nicht im gemeinsamen Haushalt leben und nicht aufgrund einer Maßnahme der Sozialhilfe oder der vollen Erziehung in einer Pflegefamilie oder in einer Einrichtung untergebracht sein.⁶ Unter diesen Voraussetzungen waren nach dem UVG sowie verschiedenen unionsrechtlichen Vorschriften und völkerrechtlichen Abkommen folgende minderjährige Kinder anspruchsberechtigt:

- Kinder mit EU- oder EWR-Staatsbürgerschaft⁷,
- staatenlose Kinder⁸,
- bei Arbeitnehmerschaft⁹ eines Elternteils in Österreich: Kinder mit Schweizer, türkischer, algerischer, marokkanischer oder tunesischer Staatsbürgerschaft.¹⁰

Im Ergebnis hatten grundsätzlich alle minderjährigen Kinder mit gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. Ausgenommen waren nur (andere als die oben genannten) drittstaatsangehörige Kinder.

⁵ EB Regierungsvorlage 5 BlgNR 14. GP 7 f.

⁶ § 2 UVG

⁷ Art. 18 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 4 EWR-Abkommen

⁸ § 2 Abs. 1 UVG

⁹ Integration in das System der sozialen Sicherheit infolge unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit; Art. 1 lit. a Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (Wanderarbeitnehmerverordnung); OGH 4. November 2008, 10 Ob 36/08d; 17. März 2009, 10 Ob 14/09w

¹⁰ Schweizer Kinder: Anhang I Art. 9 Abs. 2, Art. 15 Abs. 2 Freizügigkeitsabkommen mit der Schweiz; türkische Kinder: Art. 2, 3 Assoziationsratsbeschluss EWG-Türkei Nr. 3/80 vom 19. September 1980; Kinder aus Algerien, Marokko, Tunesien: Kooperationsabkommen mit Algerien und Marokko, Europa-Mittelmeer-Abkommen mit Tunesien

Arten von Unterhaltsvorschüssen

6 Unterhaltsvorschüsse wurden gewährt als Titel- oder Richtsatzvorschüsse. Bei Titelvorschüssen lag ein Exekutionstitel für den Unterhaltsanspruch vor, der Unterhaltsschuldner leistete jedoch keinen Unterhalt (Titelvorschüsse nach § 3 UVG) oder die Exekution schien aussichtslos, insbesondere weil im Inland ein Drittschuldner nicht bekannt war (Titelvorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Exekution nach § 4 Z 1 UVG). Richtsatzvorschüsse wurden zuerkannt, wenn ein Exekutionstitel bei einem an sich leistungsfähigen Unterhaltsschuldner – in der Regel wegen dessen unbekanntem Aufenthalts – nicht geschaffen werden konnte (Vorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Titelschaffung oder –erhöhung nach § 4 Z 2 UVG), sich der Unterhaltsschuldner in Haft befand (Haftvorschüsse nach § 4 Z 3 UVG) oder ein Abstammungsverfahren lief (§ 4 Z 4 UVG). Details siehe nachfolgende Tabelle:

Tabelle 1: Arten von Unterhaltsvorschüssen

| Rechtsgrund | Voraussetzungen |
|--|---|
| Titelvorschüsse (§ 3 UVG) | <ul style="list-style-type: none"> – Vorliegen eines im Inland vollstreckbaren Exekutionstitels für den gesetzlichen Unterhaltsanspruch (z.B. Unterhaltsbeschluss, Urteil, Vergleich) – keine gänzliche Leistung des laufenden Unterhaltsbeitrags durch den Unterhaltsschuldner nach Eintritt der Vollstreckbarkeit – Glaubhaftmachung durch das Kind, einen Exekutionsantrag eingebracht zu haben |
| Titelvorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Exekution (§ 4 Z 1 UVG) | <ul style="list-style-type: none"> – Vorliegen eines im Inland vollstreckbaren Exekutionstitels für den gesetzlichen Unterhaltsanspruch (z.B. Unterhaltsbeschluss, Urteil, Vergleich) – die Exekution scheint aussichtslos, insbesondere weil im Inland ein Drittschuldner oder hinreichendes Vermögen nicht bekannt ist (z.B. nur kurzfristiger Exekutionserfolg wegen häufigen Dienstgeberwechsels; der Unterhaltsschuldner löst regelmäßig bei Bewilligung der Lohnexekution das Dienstverhältnis, ist nicht zur Sozialversicherung gemeldet oder verdient weniger als das Existenzminimum; das Arbeitslosengeld reicht nicht aus) |
| Richtsatzvorschüsse Vorschüsse bei Aussichtslosigkeit der Titelschaffung oder –erhöhung – in der Praxis unbekannter Aufenthalt des Unterhaltsschuldners (§ 4 Z 2 UVG) | <ul style="list-style-type: none"> – die Festsetzung des Unterhaltsbeitrags gelingt nicht oder der Exekutionstitel ist älter als drei Jahre und die Erhöhung des Unterhaltsbeitrags gelingt nicht – aus Gründen auf Seite des Unterhaltsschuldners, außer er ist nach seinen Kräften offenbar zu einer (höheren) Unterhaltsleistung nicht imstande – (ein an sich leistungsfähiger Unterhaltspflichtiger setzt ein die Unterhaltsfestsetzung oder –erhöhung hinderndes Verhalten und vereitelt so Schaffung eines Unterhaltstitels) |
| Richtsatzvorschüsse Haftvorschüsse (§ 4 Z 3 UVG) | <ul style="list-style-type: none"> – dem Unterhaltsschuldner ist aufgrund einer strafgerichtlichen Anordnung länger als einen Monat im Inland die Freiheit entzogen – er kann deshalb seine Unterhaltspflicht nicht erfüllen |
| Vorschüsse während eines Abstammungsverfahrens (§ 4 Z 4 UVG) | <ul style="list-style-type: none"> – die Abstammung des Kindes ist in erster Instanz festgestellt – die Unterhaltsfestsetzung wurde beantragt oder ein gerichtlicher Unterhaltsvergleich geschlossen |

Quellen: UVG; Darstellung RH

Rechtliche Ausgestaltung

Die monatliche Höhe des Unterhaltsvorschusses bemaß sich bei Titelvorschüssen nach dem im Exekutionstitel festgesetzten Betrag, begrenzt mit dem Richtsatz für pensionsberechtigte Halbweisen nach dem Allgemeinem Sozialversicherungsgesetz (ASVG).¹¹ Dieser lag im Jahr 2015 bei 570,14 EUR.

Bei Richtsatzvorschüssen (unbekannter Aufenthalt des Unterhaltsschuldners, Haftvorschüsse) war die monatliche Höhe des Unterhaltsvorschusses vom Alter des Kindes abhängig und richtete sich nach fixen Sätzen (zwischen 35 % und 65 % des Richtsatzes für pensionsberechtigte Halbweisen nach ASVG).¹² Diese lagen im Jahr 2015 zwischen 200 EUR und 371 EUR.¹³

Internationaler Vergleich

7.1 Das Unterhaltsvorschussgesetz in Deutschland sah bspw. einen im Vergleich zum österreichischen UVG geringeren Leistungsumfang vor. Die wesentlichsten Unterschiede stellten sich wie folgt dar:

| Tabelle 2: Vergleich Unterhaltsvorschussgesetz Deutschland und Österreich | | |
|---|---|---|
| | Österreich | Deutschland |
| Höchstalter des Kindes | 18 Jahre | zwölf Jahre |
| Höchstdauer der Vorschusszahlungen | 18 Jahre | sechs Jahre |
| Höhe der monatlichen Leistung | Höchstgrenze bei Titelvorschüssen 579,14 EUR; Richtsatzvorschüsse je nach Alter zwischen 200 EUR und 371 EUR | fixe Sätze, bei Alter des Kindes bis sechs Jahre 133 EUR, bis zwölf Jahre 180 EUR |
| Lebensverhältnisse | Unterhaltsanspruch muss bestehen, Kind kann bspw. auch bei wiederverheiratetem Elternteil oder bei Großeltern leben | Kind muss bei einem Elternteil leben und dieser alleinstehend sein, d.h. er darf auch nicht mit jemandem anderen als dem leiblichen Elternteil des Kindes verheiratet sein und mit dem Ehegatten zusammenleben ¹ |
| Finanzierung | Bund über den Familienlastenausgleichsfonds | ein Drittel Bund, Rest Länder |

¹ §§ 1, 2 (deutsches) Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder –ausfalleistungen (Unterhaltsvorschussgesetz) i.V.m. § 1612a Bürgerliches Gesetzbuch; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Der Unterhaltsvorschuss, 7, 9

Quellen: UVG und Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder –ausfalleistungen; Darstellung RH

¹¹ § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 UVG

¹² § 6 Abs. 2 UVG

¹³ Für Vorschüsse während eines Abstammungsverfahrens galten die gleichen Beträge bzw. eine Begrenzung mit der im Unterhaltsantrag oder im gerichtlichen Vergleich festgelegten Höhe (§ 5 Abs. 4, § 6 Abs. 2 UVG).

In einem Bericht hatte auch das BMJ festgestellt, dass Österreich das „Land mit dem reinsten Unterhaltsvorschusssystem“ war, das durch hohe Leistungen der öffentlichen Hand gekennzeichnet war.¹⁴

7.2 Der RH hielt fest, dass sowohl die Höchstgrenze der Titelvorschüsse als auch die Sätze der Richtsatzvorschüsse in Österreich im Vergleich zu anderen Staaten großzügig bemessen waren. Das galt auch für die Dauer der Vorschussgewährung.

Zusammenfassung
rechtliche Aus-
gestaltung

8.1 Der RH hielt zur rechtlichen Ausgestaltung des Unterhaltsvorschusses Folgendes fest: Mit der Unterhaltsbevorschussung bezweckte der Bundesgesetzgeber, den Unterhalt minderjähriger Kinder sicherzustellen, wenn der Unterhaltsschuldner seinen Verpflichtungen nicht ordnungsgemäß nachkam. Er betonte die Nachrangigkeit der Leistungen der öffentlichen Hand gegenüber der Eigenverantwortung in der Familie. Der Bund sollte durch vorschussweise Zahlung an die anspruchsberechtigten Kinder einspringen und selbst die Hereinbringung beim Unterhaltsschuldner übernehmen.

Der Bundesgesetzgeber stützte sich bei Erlassung des UVG auf den Kompetenztatbestand Zivilrechtswesen. Die Gewährung eines Unterhaltsvorschusses knüpfte grundsätzlich an einen bestehenden zivilrechtlichen Unterhaltsanspruch an. Diese Verknüpfung fehlte bei Haftvorschüssen. Deren Gewährung war nicht vom Vorliegen eines Unterhaltstitels abhängig; sie waren im Regelfall auch nicht rückforderbar (siehe TZ 33). Nicht rückforderbare Haftvorschüsse stellten im Ergebnis tatsächlich keine Vorschusszahlungen sondern Sozialhilfeleistungen dar, die in den Kompetenztatbestand Armenwesen und damit in die Vollziehung der Länder fallen. Auf Unterhaltsvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners traf dies im Ergebnis vielfach ebenso zu. Die Einbringungsquoten bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners und bei Haft lagen bei lediglich rd. 8 % bzw. rd. 3 % (siehe TZ 19). Zusammengerechnet leistete der Bund auf dieser Grundlage rd. 10 Mio. EUR jährlich.

Am 1. Dezember 2010 war eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung in Kraft getreten. Diese traf Regelungen hinsichtlich der Verpflichtungen des Bundes und der Länder u.a. zur Sicherung des Lebensunterhalts und Wohnbedarfs des anspruchsberechtigten Kindes.

¹⁴ BMJ, Justizbericht Rechtsfürsorge – Erleichterung des Zugangs zum Recht 2009 – 2011, 47 f.

Rechtliche Ausgestaltung

rechtigten Personenkreises. Der RH traf im Rahmen seiner Gebarungsprüfung „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ bereits eine Reihe von Empfehlungen zur künftigen Gestaltung der bedarfsorientierten Mindestsicherung.¹⁵

- 8.2** Der RH hielt kritisch fest, dass Unterhaltsvorschüsse bei Haft und zum Teil bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners dem eigentlichen Zweck des UVG, nämlich dem vorläufigen Einspringen des Bundes für zivilrechtliche Verpflichtungen von Unterhaltsschuldern, widersprachen. Die dafür jährlich ausbezahlten Beträge von rd. 10 Mio. EUR stellten unter diesem Gesichtspunkt im Ergebnis tatsächlich Sozialhilfeleistungen dar. Zur finanziellen Absicherung des Lebensunterhalts bedürftiger Personen war die mit einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 15a B-VG näher geregelte bedarfsorientierte Mindestsicherung vorgesehen.

Nach Ansicht des RH sollten Unterhaltsvorschüsse nicht als Ersatz für Sozialhilfeleistungen herangezogen werden, vielmehr könnte, nach Maßgabe der budgetären Mittel, bei allfälligen Lücken in der Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder wegen fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) das Instrument der bedarfsorientierten Mindestsicherung herangezogen werden. Diese sollte etwa bei Arbeitsunfähigkeit aber auch bei Haft oder unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners wirksam werden.

Der RH empfahl daher dem BMJ und dem BMFJ, in Zusammenarbeit mit den Ländern darauf hinzuwirken, dass eine grundlegende Regelung für die Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) nicht mittels Unterhaltsvorschüssen sondern gegebenenfalls im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung getroffen wird. Diese sollte auch bei Ausfall eines Unterhaltsverpflichteten wegen unbekanntem Aufenthalts oder bei Haft zum Tragen kommen, weil Unterhaltsvorschüsse in diesen Fällen im Ergebnis Sozialhilfeleistungen darstellten.

- 8.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ seien vor dem Inkrafttreten der UVG-Novelle 2009 in den Jahren 2006 bis 2008 im BMJ und im damaligen Familienressort Arbeitsgruppen zur „Sicherung des Kindesunterhalts“ eingerichtet gewesen. Diese hätten im Ergebnis zum Ausdruck gebracht, dass sich die Gewährung der Unterhaltsvorschüsse auch weiterhin am zivilrechtlichen Unterhaltstitel orientieren solle und damit am Kompetenztatbestand von Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG (Zivilrechtswesen) festzu-*

¹⁵ Bericht des RH, Reihe Bund 2014/9

halten sei. Die Gewährung von Unterhaltsvorschüssen habe sich weiterhin an der Leistungsfähigkeit des geldunterhaltspflichtigen Elternteils zu orientieren. In den Fällen, in denen dieser nicht leistungsfähig sei (z.B. Krankheit), müsse die Unterhaltssicherung durch die Länder im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung gewährleistet werden.

Auch die Vorschussgewährung nach § 4 Z 2 UVG (Richtsatzvorschuss bei Aussichtslosigkeit der Titelschaffung oder –erhöhung) orientiere sich grundsätzlich an der Leistungsfähigkeit des Schuldners, wobei die Schuldner in diesen Fällen in der Regel unbekanntem Aufenthalts seien und keine aktuellen Informationen zu den persönlichen und finanziellen Verhältnissen zur Verfügung stünden. Die Beweislast, dass der Schuldner nicht in der Lage sei, Unterhaltsbeiträge in der Höhe der zugesprochenen Richtsatzvorschüsse zu leisten, treffe nach der Judikatur jedoch den Bund.

Lediglich die Gewährung von Haftvorschüssen nach § 4 Z 3 UVG orientiere sich nicht an der Leistungsfähigkeit des Schuldners, der im Regelfall durch die Haft nicht in der Lage sei, Unterhalt zu leisten. Dies stelle aber trotz der im Haftfalle in der Regel nicht vorhandenen Leistungsfähigkeit des Schuldners ein wichtiges Instrument zur Vermeidung von Bevorschussungslücken dar. Andernfalls würden die gewährten Titelvorschüsse bei der Inhaftierung des Schuldners immer wieder unterbrochen werden. Richtig sei, dass Haftvorschüsse losgelöst von einem Unterhaltsanspruch des Kindes zu gewähren seien und in diesem Fall das UVG Aufgaben der Mindestsicherung übernehme. Dabei handle es sich letztlich um eine politische Frage.

(2) Das BMFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Schaffung von Leistungen der Länder für Kinder, deren Elternteile nicht leistungsfähig oder ohne Pensionsanspruch verstorben bzw. deren Väter nicht festgestellt seien, in Arbeitsgruppen diskutiert, aber von den Ländern nicht umgesetzt worden sei.

(3) Die Stadt Wien stimmte dem RH zu, wies aber in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die Umsetzung der Empfehlung des RH mit keiner Verschlechterung im System des Unterhaltsvorschusses für die anspruchsberechtigten Kinder verbunden sein solle.

- 8.4 Der RH stellte gegenüber dem BMJ und dem BMFJ klar, dass sich seine Empfehlung darauf bezog, bei Verhandlungen zwischen Bund und Ländern, etwa im Rahmen des Finanzausgleichs, darauf hinzuwirken, dass bei mangelnder Leistungsfähigkeit des Unterhaltsverpflichteten dies durch Transfers der Länder ausgeglichen wird. Dementsprechend sollten Lücken wegen des Ausfalls eines Unterhaltsverpflichteten

grundsätzlich im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung und nicht durch – überwiegend nicht rückforderbare – Unterhaltsvorschusszahlungen ausgeglichen werden.

Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

Jährlicher Nettofinanzierungsbedarf

9.1 (1) Nach den Vorgaben des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967 waren Unterhaltsvorschüsse aus den Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) zu zahlen bzw. flossen diesem die Rückzahlungen zu. Der FLAF hatte also laufend Vorschüsse zu leisten, die nur zum Teil durch eingebrachte Rückzahlungen kompensiert wurden. Ein Teil der Unterhaltsvorschüsse war uneinbringlich und der Fehlbetrag vom FLAF als Abgang zu decken.¹⁶

Das BMFJ refundierte dem BMJ monatlich aus den Mitteln des FLAF und auf Grundlage von Sammelabrechnungen¹⁷ die von den OLG ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse abzüglich der eingegangenen Rückzahlungen. Das BMFJ selbst konnte weder die Höhe der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse noch die Maßnahmen zur Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern sowie durch die OLG und die Einbringungsstelle OLG Wien beeinflussen bzw. steuern.

Der jährliche Finanzierungsbedarf des FLAF für Unterhaltsvorschüsse entwickelte sich zwischen 2009 und 2014 wie folgt:¹⁸

¹⁶ § 39 Abs. 5 Familienlastenausgleichsgesetz 1967 BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.; IHS-Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“ S. 60

¹⁷ Die monatlichen Unterhaltsvorschussabrechnungen erstellte die BRZ GmbH im Auftrag des BMJ. Diese umfassten entsprechend detaillierte Auswertungen der Applikation UV hinsichtlich der Aus- und Rückzahlungen sowie der Abschreibungen gegliedert nach OLG.

¹⁸ Geringfügige Differenzen zu den tatsächlichen Aus- und Rückzahlungen (siehe Kennzahlen und andere Darstellungen im Bericht) ergeben sich dadurch, dass die Abrechnung des Monats Dezember beim FLAF jeweils erst im Folgejahr erfolgte. Weiters verrechnete der FLAF die Rückzahlung von Übergenüssen als Negativposten bei den Auszahlungen, sodass diese Beträge saldiert wurden und nicht mehr in den Aus- bzw. Rückzahlungen enthalten waren.

Tabelle 3: Jährlicher Finanzierungsbedarf des Familienlastenausgleichsfonds für Unterhaltsvorsüsse

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| | in Mio. EUR | | | | | | in % |
| Auszahlungen über BMJ | 105,35 | 112,05 | 117,92 | 121,55 | 126,49 | 133,32 | 26,6 |
| Rückzahlungen über BMJ | 49,87 | 53,98 | 63,30 | 69,56 | 71,80 | 75,21 | 50,8 |
| Nettofinanzierungsbedarf des FLAF | 55,48 | 58,07 | 54,62 | 52,00 | 54,69 | 58,11 | 4,7 |
| | in % | | | | | | |
| Einbringungsquote gemäß FLAF | 47,3 | 48,2 | 53,7 | 57,2 | 56,8 | 56,4 | 19,2 |

Quellen: Daten BMF – Haushaltssystem des Bundes; Berechnung und Darstellung RH

(2) In seinem Bericht „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“¹⁹ hatte der RH dem damaligen Familienressort empfohlen, die Leistungen des FLAF auf ihren unmittelbaren Familienbezug hin zu evaluieren und Maßnahmen vorzubereiten, um die finanzielle Nachhaltigkeit des Finanzierungsinstrumentes zu sichern. Alternativ dazu sollten auch Überlegungen erfolgen, die Finanzierung der familienbezogenen Leistungen gänzlich umzustellen.

Das damalige Familienressort beauftragte in Folge das Institut für Höhere Studien (IHS) mit der Erstellung der Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“. Das IHS analysierte unter anderem die FLAF-finanzierten Leistungen aus dem Blickwinkel ihrer Familienrelevanz. Unterhaltsvorsüsse wurden dabei als bedingt familienrelevante Leistungen klassifiziert. Das damalige Familienressort hatte daraufhin Gespräche über die Übernahme der Ausgaben für die bedingt familienrelevanten Maßnahmen mit den betroffenen Ressorts (unter anderem dem BMJ) geführt. Diese verliefen jedoch ergebnislos. In seiner Follow-up-Überprüfung stellte der RH zwar fest, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss erreicht hatte. Er wies allerdings nachdrücklich auf die prekäre Situation des Reservefonds für Familienbeihilfen (Schuldenstand 2013 in Höhe von 3.641 Mio. EUR) und den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf hin.²⁰

¹⁹ Reihe Bund 2011/6

²⁰ siehe „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung“, Reihe Bund 2014/3 S. 447 ff. TZ 7

Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

9.2 Der RH hielt fest, dass der Nettofinanzierungsbedarf des FLAF für die Unterhaltsvorschüsse zwischen 2009 und 2014 um 4,7 % von 55,48 Mio. EUR auf 58,11 Mio. EUR anstieg. Er kritisierte, dass das BMFJ die Unterhaltsvorschüsse zwar aus den Mitteln des FLAF zu finanzieren hatte, aber weder die Auszahlungshöhe noch die Maßnahmen zur Hereinbringung der Vorschüsse durch das BMJ bzw. die Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern steuern bzw. beeinflussen konnte. Siehe dazu die Feststellungen und Empfehlungen unter TZ 11 und 12.

Forderungen aus
Unterhaltsvorschüssen

10.1 Die Gesamtsumme der offenen Unterhaltsvorschüsse war in der jährlichen Vermögensrechnung (Bilanz) des BMJ einerseits als Forderung an die Unterhaltsschuldner, andererseits als Schuld an den FLAF dargestellt.

Das BMFJ wies in seiner Vermögensrechnung die Gesamtsumme²¹ der bestehenden Forderungen des FLAF aus Unterhaltsvorschüssen in den Aktiva aus.²² Im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Haushaltsrechts stellte das BMFJ²³ mit der Eröffnungsbilanz 2013 erstmals den voraussichtlich uneinbringlichen Teil der offenen Forderungen des FLAF als Wertberichtigung in den Passiva dar. Dazu bewertete es die bestehenden Forderungen nicht von Grund auf, sondern errechnete die Höhe der Wertberichtigung pauschal auf Basis der durchschnittlichen Einbringungsquoten der vergangenen zehn Jahre.²⁴

Die Gesamthöhe der Forderungen des FLAF aus Unterhaltsvorschüssen und der Wertberichtigung – ab dem Jahresabschluss 2012 – sind in folgender Tabelle dargestellt:

²¹ Differenz aus Summe aller Überweisungen an das BMJ abzüglich der Abschreibungen

²² In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Empfehlung im Bundesrechnungsabschluss 2013, Textteil Band 2, TZ 10, wonach langfristige unverzinsliche Forderungen gemäß § 80 Abs. 1 Bundeshaushaltsverordnung 2013 zum Barwert zu verrechnen sind.

²³ zum damaligen Zeitpunkt noch Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ)

²⁴ Vereinfacht dargestellt errechnete das BMFJ die Wertberichtigung jeweils aus der Multiplikation der bestehenden Gesamtforderung mit dem durchschnittlichen Prozentsatz der in den vergangenen zehn Jahren nicht eingebrachten Unterhaltsvorschüsse. Die Höhe wurde bei jedem Jahresabschluss neu berechnet und die jeweilige Differenz zum Vorjahr der Wertberichtigung zugebucht.



Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen
Tabelle 4: Gesamthöhe der Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen und der Wertberichtigung

| Rechnungsabschluss zum 31.12. | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 ¹ | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------|-------|-------------------|---------|---------|
| | in Mio. EUR | | | | | |
| Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen | 902,7 | 945,0 | 985,1 | 1.023,5 | 1.065,0 | 1.107,5 |
| Wertberichtigung zu Unterhaltsvorschüssen | – | – | – | 499,8 | 506,5 | 507,6 |
| im Rechnungsabschluss ausgewiesene Nettoforderung | 902,7 | 945,0 | 985,1 | 523,7 | 558,5 | 599,8 |

¹ entspricht den Werten der Eröffnungsbilanz 2013

Quellen: Haushaltsverrechnung des Bundes; Darstellung und Berechnung RH

Das BMFJ ging davon aus, dass davon rd. 500 Mio. EUR (rd. 45 %) uneinbringlich sein werden, und stellte diesen Betrag als pauschale Wertberichtigung dar. Somit waren im Rechnungsabschluss 2014 knapp 600 Mio. EUR als Nettoforderung aus Unterhaltsvorschüssen in der Vermögensrechnung des Bundes ausgewiesen.

Mit Dezember 2014 betrug alleine die bereits bei der Einbringungsstelle OLG Wien anhängigen – seit Einführung der Unterhaltsvorschüsse im Jahr 1976 entstandenen – Forderungen mehr als 650 Mio. EUR. In den darin enthaltenen Einzelfällen waren bisher rd. 30 Mio. EUR und damit weniger als 5 % bei der Einbringungsstelle zurückbezahlt worden. Bei den knapp 10.000 Fällen mit Einzelforderungen über 20.000 EUR (bis rd. 75.000 EUR) waren es lediglich 0,57 %.

10.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die offenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen mit Ende 2014 bereits mehr als 1,1 Mrd. EUR erreichten. Aufgrund der bisherigen Einbringungsquote von weniger als 5 % war die pauschale Wertberichtigung mit 500 Mio. EUR bzw. rd. 45 % vom Nominalbetrag der Gesamtforderungen zu gering bemessen und bewirkte eine zu hohe Darstellung der Nettoforderungen im Bundesrechnungsabschluss. Der Anteil der tatsächlich uneinbringlichen Forderungen wird deutlich höher als 45 % der Gesamtforderungen sein, weil die Einbringungsquote bei den bereits von der Einbringungsstelle OLG Wien betriebenen Forderungen im Gesamtbetrag von 650 Mio. EUR mit lediglich 5 % wesentlich geringer als bei den laufend ausbezahlten Vorschüssen war.

Der RH empfahl daher dem BMFJ, in Abstimmung mit dem BMJ bzw. der Einbringungsstelle OLG Wien, die Werthaltigkeit (Einbringlichkeit) der von der Einbringungsstelle betriebenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen von Grund auf zu bewerten. Auf dieser Basis wären

der Anteil der voraussichtlich nicht einbringlichen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen entsprechend der tatsächlichen Einbringungswahrscheinlichkeit neu zu berechnen und die Nettoforderungen in der Vermögensrechnung des Bundes realistisch darzustellen.

10.3 *Das BMFJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass die fachliche Kompetenz für Unterhaltsvorschüsse beim BMJ liege. Das BMFJ werde im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs an einer neuen Darstellung in der Vermögensrechnung mitwirken. Das BMJ sei hinsichtlich der Neubewertung der Einbringlichkeit der Unterhaltsforderungen kontaktiert und eine Zusammenarbeit in Aussicht gestellt worden.*

Wirkungs- orientierung

11.1 (1) Bei der Haushaltsführung des Bundes waren die Grundsätze der Wirkungsorientierung, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes, zu beachten. Weiters war gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) zur Umsetzung der wirkungsorientierten Verwaltung – auf Basis der Verwaltungsvorschriften für jede haushaltsführende Stelle – ein Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan, als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument, zu erstellen.²⁵ Dieser war durch das haushaltsleitende Organ spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen.²⁶ Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan hatte u.a. die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen und Leistungen der haushaltsführenden Stelle zu enthalten und war so zu gestalten, dass die tatsächliche Umsetzung auch überprüfbar war.

(2) Die Geldmittel zur Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse stammten aus dem FLAF, der in die Zuständigkeit des BMFJ fiel, weshalb die Unterhaltsvorschussgebarung auch dort budgetwirksam war. Das BMFJ legte im Detailbudget 25.01.06 (Unterhaltsvorschüsse) in den Bundesvoranschlägen 2013 bis 2015 die Maßnahmen und Kennzahlen für das Ziel: „Bereitstellung von Mitteln des FLAF zur Absicherung des Unterhalts für Minderjährige, deren unterhaltsverpflichtete Elternteile säumig sind“ fest. Dazu erstellte das BMFJ für das Jahr 2013 einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan. Laut Angabe des BMFJ galt dieser auch für die Jahre 2014 und 2015.

²⁵ § 45 Abs. 1 BHG 2013

²⁶ § 45 Abs. 2 BHG 2013

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

Als Maßnahme zur Zielerreichung führte das BMFJ die „Rückforderung der bevorschussten Beträge von den Unterhaltspflichtigen“ an. Entsprechende Kennzahlen waren „Verbesserung der Hereinbringung der Vorschüsse bei Unterhaltspflichtigen“ und „Anhebung der Rückzahlungsquote nach Maßgabe der Wirtschaftslage“. Mit der Hereinbringung der rückzuzahlenden Unterhaltsvorschüsse waren jedoch das BMJ (OLG und Einbringungsstelle OLG Wien) sowie die Kinder- und Jugendhilfeträger betraut. Das BMFJ verfügte selbst über keine rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten und koordinierte sich auch hinsichtlich der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse nicht mit dem BMJ.

- 11.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das BMFJ aufgrund der aufgeteilten Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung keine rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten besaß und auch die Materienkompetenz für das UVG beim BMJ lag. Der RH bewertete die Vorgehensweise des BMFJ, die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen in der wirkungsorientierten Haushaltsführung zu berücksichtigen, positiv. Er kritisierte jedoch die fehlende Koordination mit dem BMJ. Darüber hinaus bemängelte der RH, dass das BMFJ für die Jahre 2014 und 2015 keinen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan festgelegt hatte.

Der RH empfahl dem BMFJ, ressortübergreifende und koordinierende Gespräche mit dem BMJ zu führen, mit dem Ziel, die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zu verbessern. Er empfahl dem BMFJ weiters, den Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan künftig spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen.

- 11.3** *Das BMFJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass im Rahmen der umfassenden Unterhaltsreform beabsichtigt sei, auch Fragen der Neugestaltung des Unterhaltsvorschussrechts zu erörtern. Die tatsächliche Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen hänge jedoch – wie der RH festgestellt habe – primär vom Umfang des Personaleinsatzes sowie dem Know-how und der Spezialisierung des eingesetzten Personals ab. Da die Hereinbringung von Vorschüssen großteils über die Kinder- und Jugendhilfeträger erfolge, auf deren Personalmanagement weder das BMJ noch das BMFJ Einfluss habe, würden koordinierende Gespräche keine Verbesserung der tatsächlichen Hereinbringung bewirken. Die Empfehlung des RH zum Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan werde zur Kenntnis genommen. Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für 2016 werde derzeit erstellt und fristgerecht festgelegt.*

- 11.4** Der RH wies gegenüber dem BMFJ neuerlich auf die Notwendigkeit einer Koordination mit dem BMJ bei Festlegung von Kennzahlen, etwa zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, hin. Diese Notwendigkeit ergibt sich vor allem deshalb, weil aufgrund der fehlenden Mate-

rienkompetenz für das UVG die Umsetzung festgelegter Maßnahmen und Kennzahlen in die Kompetenz des BMJ fällt.

Zu der vom BMFJ geltend gemachten fehlenden Einflussmöglichkeit gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern verwies der RH auf seine Empfehlung in TZ 8 (grundlegende Regelung für die Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils).

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Aufgabenverteilung
und beteiligte Stellen

12.1 Die an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen und Personen waren die Kinder, die Zahlungsempfänger, die Unterhaltsschuldner, ferner das BMJ, die Kinder- und Jugendhilfeträger der Länder sowie die Pflugschaftsgerichte, die OLG²⁷ und die Einbringungsstelle OLG Wien. Weiters waren das BMFJ (Bereitstellung von Mitteln aus dem FLAF) sowie auch die BRZ GmbH (IT-Dienstleister) in den Ablauf der Auszahlung und die Hereinbringung involviert. Aufgrund der Vielzahl an Stellen und Personen mit unterschiedlichen Aufgaben und teilweise überschneidenden Interessen ergab sich folgende Struktur:

²⁷ Für Unterhaltsvorschussangelegenheiten war bei den vier OLG in Graz, Innsbruck, Linz und Wien jeweils ein UV-Referat eingerichtet.

Tabelle 5: Wesentliche Aufgaben der an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen

| beteiligte Stellen | Aufgaben |
|--------------------------------------|---|
| BMJ | Materienzuständigkeit Erörterung von generellen Fragen der Vollziehung mit den UV-Referaten bei den OLG Unterstützung der UV-Referate bei aktuell auftretenden Problemen Prüfung von Einzelfällen im Falle von Beschwerden |
| BMFJ | Bereitstellung von Mitteln des FLAF zur Absicherung des Unterhalts für Minderjährige, deren unterhaltsverpflichtete Elternteile säumig sind |
| OLG | Vertretung der Regressinteressen des Bundes Kontrolle erfasster Daten in der Applikation UV Prüfung Rekursmöglichkeit Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse Benachrichtigung des Pflschaftsgerichts, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Hereinbringung nicht erfüllt |
| Einbringungsstelle | Vertretung der Regressinteressen des Bundes Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse |
| Pflschaftsgerichte | Gewährung oder Ablehnung eines Erstantrags bzw. Weitergewährungsantrags auf Unterhaltsvorschüsse |
| Kinder- und Jugendhilfeträger | Vertretung des Kindeswohls: Erstellen des Erstantrags bzw. Weitergewährungsantrags auf Unterhaltsvorschüsse Prüfung Anspruchsvoraussetzungen Vertretung der Regressinteressen des Bundes: Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse Überprüfung Zahlungseingang Anträge Einstellung Unterhaltsvorschüsse beim Pflschaftsgericht Erstellen der Schlussabrechnung und Vorlage an OLG |
| BRZ GmbH | IT-Dienstleister für die Applikation Unterhaltsvorschüsse |

Quelle: Darstellung RH

Im BMJ waren die Angelegenheiten der Unterhaltsbevorschussung in der Abteilung für Familien-, Personen- und Erbrecht angesiedelt. Das Aufgabengebiet beschränkte sich im Wesentlichen auf legislative Fragestellungen, eine zentrale Steuerung des Vollzugs erfolgte nicht. Für die Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen waren bei den Oberlandesgerichten Referate und die Einbringungsstelle beim OLG Wien eingerichtet.

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Kinder- und Jugendhilfeträger war das jeweilige Land.²⁸ Die Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfeträgers übten in Oberösterreich die Bezirksverwaltungsbehörden, in Wien der Magistrat aus. Die Fachaufsicht über diese lag bei der jeweiligen Landesregierung.²⁹

Unterhaltsvorschüsse gewährte das PflEGschaftsgericht auf Antrag des Kindes (vertreten dabei durch den obsorgeberechtigten Elternteil oder den Kinder- und Jugendhilfeträger). Der jeweilige Präsident des OLG hatte die Unterhaltsvorschüsse auszuzahlen. Die Hereinbringung oblag zum Teil dem Kinder- und Jugendhilfeträger, zum Teil dem Präsidenten des OLG.³⁰ Im Detail stellten sich die Zuständigkeiten wie folgt dar:

| Tabelle 6: Zuständigkeit für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen | |
|---|--|
| Art des Unterhaltsvorschusses | Zuständigkeit für die Hereinbringung |
| Titelvorschüsse gemäß § 3 UVG und § 4 Z 1 UVG sowie Richtsatzvorschüsse während eines Abstammungsverfahrens gemäß § 4 Z 4 UVG | Kinder- und Jugendhilfeträger bis zur Beendigung der gesetzlichen Vertretung (in der Regel Volljährigkeit) des Kindes Präsident des jeweiligen OLG nach Beendigung der gesetzlichen Vertretung der Kinder- und Jugendhilfeträger im Ausmaß der bis dahin nicht rückgezahlten Vorschüsse |
| Richtsatzvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt oder bei Haft des Unterhaltsschuldners gemäß § 3 Z 2 bzw. Z 3 UVG | Präsident des OLG unmittelbar zuständig |

Quelle: Darstellung RH

Die Präsidenten der jeweiligen OLG beauftragten – sofern die Unterhaltsschuldner ihrer Zahlungsverpflichtung an den Bund nicht freiwillig nachkamen – mit der Hereinbringung in der Regel die beim OLG Wien eingerichtete zentrale Einbringungsstelle.

12.2 Der RH hielt fest, dass beim Vollzug von Unterhaltsvorschüssen eine Vielzahl von Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten involviert war – beim BMJ lagen die Materienkompetenz sowie die Organisation der Auszahlung und zum Teil der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, das BMFJ stellte über den FLAF die Mittel zur Verfügung, hatte aber keinerlei rechtliche Steuerungsmöglichkeiten, die Kinder- und Jugendhilfeträger hatten sowohl das Kindeswohl als auch die Regressinteressen des Bundes gegenüber den Unterhaltspflichtigen zu verfolgen. Der RH kritisierte, dass durch die

²⁸ § 212 ABGB, § 10 Abs. 1 Bundes-Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013 (B-KJHG 2013), BGBl. I Nr. 69/2013

²⁹ § 10 Abs. 2 B-KJHG 2013, § 6 Oberösterreichisches Kinder- und Jugendhilfegesetz 2014, LGBl. Nr. 30/2014, § 5 Wiener Kinder- und Jugendhilfegesetz 2013, LGBl. Nr. 51/2013

³⁰ § 9 Abs. 1, § 10, § 11 Abs. 1, § 17 Abs. 1 UVG, § 208 Abs. 2 ABGB

aufgeteilte Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung sowie unterschiedliche Interessenslagen keine alleinverantwortliche Zuständigkeit gegeben war. Der RH empfahl daher dem BMJ und dem BMFJ, darauf hinzuwirken, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse aufgrund der dort angesiedelten Kompetenzen beim BMJ zusammengeführt wird.

12.3 (1) *Das BMJ teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der seinerzeitige Gesetzgeber die Vorschüsse de facto als Familienleistungen und das Gesetzesvorhaben als familienpolitische Zielsetzung gesehen habe, weshalb die Finanzierung aus dem Familienlastenausgleichsfonds geregelt worden sei. Die Unterhaltsvorschüsse seien daher ausschließlich beim BMFJ (Globalbudget FLAF) budgetwirksam. Eine Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse aus dem Budget des Justizressorts sei weder möglich noch aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzlagen – Belange des Zivilrechts einerseits, Belange der Kinder- und Jugendhilfe andererseits – angezeigt.*

(2) Das BMFJ erachtete in seiner Stellungnahme die Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse beim BMJ als zweckmäßig, zudem entspreche dies dem Grundgedanken der Haushaltsrechtsreform 2013. Diesbezügliche Bemühungen seien in der Vergangenheit jedoch nicht erfolgreich gewesen.

12.4 (1) Der RH konnte die Ausführungen des BMJ, wonach die Finanzierung der Unterhaltsvorschüsse aus dem Budget des Justizressorts weder möglich noch aufgrund unterschiedlicher Kompetenzen angezeigt sei, nicht nachvollziehen. Die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Veranschlagung der für die Unterhaltsvorschüsse erforderlichen Mittel im Budget des BMJ hielt der RH für grundsätzlich möglich.

(2) Die seitens des BMFJ bekundete Bereitschaft zur Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung beim BMJ begrüßte der RH.

Er wiederholte seine Empfehlung zur Zusammenführung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse beim BMJ.

13.1 Zur Wahrung der Regressinteressen des Bundes waren die OLG, die Einbringungsstelle OLG Wien und die Kinder- und Jugendhilfeträger beauftragt. Das OLG konnte gemäß § 15 UVG Rekurs gegen einen Beschluss auf Gewährung von Unterhaltsvorschüssen beim Pfleg-

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

schaftsgericht einbringen, wenn begründete Bedenken gegen die Höhe bestanden.³¹ Der Informationsstand der OLG über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Unterhaltsschuldners war jedoch beschränkt. Grundsätzlich lag den OLG der Pflschaftsakt nicht vor, weshalb der Beschluss des Pflschaftsgerichts und die darin enthaltene Begründung sowie die Daten aus der Applikation UV als Informationen zur Entscheidungsfindung dienten.

Der RH erhob bei den überprüften OLG in Linz und Wien die Anzahl der eingebrachten Rekurse für die Jahre 2010 bis 2014:

| Tabelle 7: Rekurse OLG Linz und Wien, 2010 bis 2014 | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Anzahl Rekurse je 1.000 Fälle | | | | | |
| OLG Linz | 6 | 3 | 3 | 4 | 3 |
| OLG Wien | 13 | 6 | 5 | 4 | 4 |

Quellen: Daten OLG Linz und Wien; Darstellung und Berechnung RH

Die Auswertung ergab, dass die OLG Linz und Wien auf 1.000 Fälle berechnet zwischen drei und 13 Rekurse einbrachten. Das OLG Wien erhob in den Jahren 2010 bis 2012 rund doppelt so häufig Rekurs wie das OLG Linz. Ab dem Jahr 2013 war das Niveau bei beiden annähernd gleich.

13.2 Der RH hielt fest, dass die OLG unter bestimmten Voraussetzungen³² gemäß § 15 UVG gegen einen Beschluss auf Gewährung von Unterhaltsvorschüssen beim Pflschaftsgericht Rekurs einbringen konnten. Dadurch sollte eine möglicherweise nicht rechtmäßige Gewährung von Unterhaltsvorschüssen – die den Bund beschwert – hintangehalten und die finanziellen Interessen des Bundes gewahrt werden. Nach Ansicht des RH entfalteten Rekurse auch generalpräventive Wirkungen und konnten zu entsprechenden Begründungen der Pflschaftsgerichte im Gewährungsbeschluss beitragen. Er bemängelte, dass die durch den RH überprüften OLG nur in untergeordnetem Ausmaß von der Rekursmöglichkeit Gebrauch machten (drei bis 13 Rekurse auf je 1.000 Fälle gerechnet). Der RH empfahl dem BMJ (OLG Linz), zur Wahrung der Interessen des Bundes und aus generalpräventiven Gründen regelmäßig Rekursmöglichkeiten gemäß § 15 UVG zu prüfen und gegebenenfalls stärker zu nutzen.

³¹ § 7 Abs. 1 Z 1 UVG – der gewährte Vorschuss sollte der jeweiligen materiellen gesetzlichen Unterhaltspflicht entsprechen

³² bspw. wenn begründete Bedenken gegen die gewährte Höhe bestanden und der Bund dadurch beschwert war

13.3 Das BMJ führte in seiner Stellungnahme aus, dass jeder einlangende Beschluss grundsätzlich dahingehend geprüft werde, ob das Rechtsschutzinteresse des Bundes wahrzunehmen sei. Die rechtliche Prüfung der Unterhaltsvorschussbeschlüsse erfolge im Regelfall nach Plausibilität. Anhand der Begründung des Beschlusses und gegebenenfalls des bisherigen Inhalts des Unterhaltsvorschussakts werde geprüft, ob die Tatbestandsmerkmale der betreffenden Anspruchsvoraussetzung oder auch des Versagungsgrunds, auf den sich die Entscheidung des PflEGschaftsgerichts stützt, gegeben seien. Angesichts der großen Zahl der einlangenden Beschlüsse sei es nicht möglich, in jedem Fall in den PflEGschaftsakt Einsicht zu nehmen. Nur in jenen Fällen, in denen Zweifel auftreten würden, würden Abfragen in den diversen Registern der Verfahrensautomation Justiz, im Zentralen Melderegister oder den Daten des Hauptverbandes der Sozialversicherungsträger sowie Einsichtnahme in PflEGschafts-, Exekutions- oder allenfalls Konkursakten erfolgen.

Die Wahrnehmung „begründeter Bedenken“ nach § 7 Abs. 1 Z 1 UVG im Falle von Titelvorschüssen nach §§ 3, 4 Z 1 UVG werde durch die UVG-Novelle 2009 eingeschränkt, wonach die materielle Unrichtigkeit des Exekutionstitels mit hoher Wahrscheinlichkeit nach der Aktenlage offensichtlich sein müsse. Die Rechtsmitteltätigkeit des Bundes sei dadurch erschwert worden. Dem Grunde nach erhobene Rechtsmittel gegen Vorschussbewilligungen bei unbekanntem Aufenthalt des Schuldners hätten zumeist nur Erfolg, wenn dem Antragsteller entgegengehalten werden könne, dass der Schuldner aktuell nicht unbekanntem Aufenthalts oder ein Dienstgeber bekannt sei. Die OLG nützten demnach die Rekursmöglichkeiten, soweit diese einigermaßen erfolgversprechend seien.

13.4 Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass das OLG auf Grundlage einer Risikoanalyse (Identifikation potenzieller Fehlerquellen) systematische risikoorientierte Stichprobenprüfungen anhand der zur Verfügung stehenden Informationsquellen (PflEGschaftsakt, diverse Register) durchführen solle.

14.1 Stellte der Präsident des OLG fest, dass der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Hereinbringung der bevorschussten Unterhaltsbeiträge ungenügend erfüllte, hatte das OLG gemäß § 27 Abs. 3 UVG das PflEGschaftsgericht zu benachrichtigen. Allerdings hatten weder das PflEGschaftsgericht noch das OLG eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern. Diese Benachrichtigungspflicht kam laut OLG Linz und Wien sowie der Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding, Wels und Wien in der Praxis nicht zum Tragen.

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Es gab auch in keinem Fall der Stichprobe eine Benachrichtigung an das Pflschaftsgericht.

14.2 Der RH hielt fest, dass die Bestimmung des § 27 Abs. 3 UVG, wonach die OLG die Pflschaftsgerichte zu informieren hatten, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seine Pflicht zur Einbringung der Unterhaltsvorschussbeträge ungenügend erfüllte, in der Praxis nicht wirksam zur Anwendung kommen konnte. Weder die OLG noch die Pflschaftsgerichte hatten eine Weisungsbefugnis gegenüber den Kinder- und Jugendhilfeträgern. Er empfahl dem BMJ, auf eine praxisgerechtere Bestimmung als derzeit mit § 27 Abs. 3 UVG vorliegend hinzuwirken, um bei ungenügend erfüllten Hereinbringungen von Unterhaltsvorschussbeträgen durch den Kinder- und Jugendhilfeträger steuernd eingreifen zu können.

14.3 *Das BMJ pflichtete dem RH inhaltlich bei, wonach die Bestimmung des § 27 Abs. 3 UVG eine sanktionslose Norm sei, die in der Praxis kaum Bedeutung habe. Wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger seinen Aufgaben ungenügend nachkomme, habe es sich in der Praxis als sinnvoller und effektiver erwiesen, diesen Umstand (z.B. bei Nichtvorlage der Schlussabrechnung gemäß § 27 Abs. 2 UVG trotz mehrmaliger Urgenz des Präsidenten des OLG usw.) der dem Kinder- und Jugendhilfeträger beim Land übergeordneten Fachabteilung anzuzeigen. Dies würde wohl auch gelten, wenn der Kinder- und Jugendhilfeträger ohne triftigen Grund keine Hereinbringungsmaßnahmen setze.*

Verfahrens-
unterstützung

15.1 Den gesetzlichen Rahmen zum Vollzug des Unterhaltsvorschusses bildete das UVG. Darüber hinaus gab es für die durch den RH überprüften Stellen je nach organisatorischer Zuständigkeit unterschiedliche Vorgaben und Hilfestellungen.

(1) Das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung³³ erstellte Prozessbeschreibungen und Formulare für alle Bezirkshauptmannschaften und Magistrate. Die Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding und Wels wendeten diese seit dem Jahr 2005 verbindlich an. Die Prozessbeschreibung für den Unterhaltsvorschuss stellte den Ablauf eines Falles vom Einlangen des Gerichtsbeschlusses bis zur Volljährigkeit des Kindes dar und beinhaltete sowohl inhaltliche als auch terminliche Maßnahmen.

³³ Fachabteilung Kinder- und Jugendhilfe

Weiters verfügten die Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding und Wels über einen Internetportalzugang der Fachabteilung Kinder- und Jugendhilfe beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, wodurch ihnen fachliche und rechtliche Grundlagen, Formulare und Informationen jederzeit zur Verfügung standen.

Die Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien³⁴ erstellte für die Kinder- und Jugendhilfeträger keine Prozessbeschreibungen. Zur Unterstützung der Mitarbeiter existierte ein Qualitätshandbuch, welches u.a. die Abläufe und Maßnahmen von Unterhaltsvorschussfällen in Ansätzen behandelte. Auch die Stadt Wien stellte ihren Mitarbeitern über ein Internetportal die aktuelle Judikatur zur Verfügung. Weiters nutzte die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk die Protokolle über die Sitzungen der Regionalstellenleiter sowie Formulare als weitere Vorgaben.

(2) Für die OLG Linz und Wien lagen keine Prozessbeschreibungen von Seiten des BMJ vor. Zudem kannten die OLG nicht alle durch das BMJ verlautbarten Erlässe, die als Vorgaben bezüglich des Vollzugs des UVG dienten. In unregelmäßigen Abständen führte das BMJ Sitzungen und informelle Gespräche mit den OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien zum Vollzug des UVG durch.

Das OLG Linz nutzte nach eigenen Angaben als Vorgaben Erlässe des BMJ, Judikatur, Ergebnisse interner Dienstbesprechungen und einer Arbeitsgruppensitzung aus dem Jahr 2013 zwischen dem BMJ, BMF, BMFJ, den OLG sowie der Einbringungsstelle OLG Wien.

Das OLG Wien nutzte bis in das Jahr 1976 zurückreichende Erlässe des BMJ und Vorstandsverfügungen. Die Einbringungsstelle OLG Wien verfügte über keine Prozessbeschreibung. Nach ihren Angaben orientierte sie sich in ihrer Vorgangsweise an der Exekutionsordnung, an Erlässen des BMJ sowie an intern erstellten Vorstandsverfügungen.

- 15.2** (1) Der RH stellte fest, dass für die an einem Unterhaltsvorschussfall beteiligten Stellen für die geschäftsmäßige Abwicklung Vorgaben in unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Aktualität vorlagen. Positiv bewertete der RH, dass das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung eine Prozessbeschreibung für den Ablauf eines Unterhaltsvorschussfalles erstellt hatte, welche für alle Bezirksverwaltungsbehörden galt.

³⁴ Amt für Jugend und Familie

Unterhaltsvorschüsse – Verfahren

Der RH kritisierte, dass die Magistratsabteilung 11 der Stadt Wien keine Prozessbeschreibung erstellte. Ein Qualitätshandbuch behandelte die Abläufe und Maßnahmen eines Unterhaltsvorschussfalls nur in Ansätzen. Er empfahl der Stadt Wien, eine Prozessbeschreibung für den Ablauf von Unterhaltsvorschussfällen zu erstellen. Diese sollte alle relevanten inhaltlichen und terminlichen Maßnahmen enthalten.

(2) Der RH kritisierte, dass sowohl die OLG Linz und Wien als auch die Einbringungsstelle OLG Wien von Seiten des BMJ über keine Prozessbeschreibung verfügten und auf teils veraltete Vorgaben zurückgreifen mussten. Er empfahl dem BMJ, Prozessbeschreibungen zum Vollzug der Unterhaltsvorschussfälle für alle OLG und für die Einbringungsstelle OLG Wien zu erarbeiten. Weiters empfahl der RH dem BMJ, aktualisierte und einheitliche Vorgaben für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen durch die OLG sowie die Einbringungsstelle OLG Wien zu erteilen.

15.3 (1) *Die Stadt Wien teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie der Empfehlung des RH nachkommen werde.*

(2) Laut Stellungnahme des BMJ hätten starr festgelegte Abläufe bei der Gewährung von Zahlungserleichterungen einen eher negativen Effekt. Habe der Schuldner ein sehr niedriges Einkommen, sei im Falle der Exekutionsführung nicht mit einem Erfolg zu rechnen. Würde dem Schuldner aber eine Teilzahlung mit einer geringen monatlichen Belastung eingeräumt, sei – so die langjährigen Erfahrungen – eher mit einem Einbringungserfolg zu rechnen. In diesem Zusammenhang würden daher Vorgaben für exakte Abläufe oder zu detaillierte Prozessbeschreibungen den Einbringungserfolg beeinträchtigen.

In Teilbereichen könnten Prozessbeschreibungen zweckmäßig sein. Das BMJ werde prüfen, ob eine einheitliche Vorgehensweise bei der Abschreibung von endgültig uneinbringlich gewordenen Forderungen, beim Verzicht auf geringfügige Forderungen, von deren weiteren Betreuung aus verwaltungswirtschaftlicher bzw. betriebswirtschaftlicher Sicht Abstand genommen werden sollte, oder bei der Vereinbarung von Forderungsverzichten hilfreich sein könnte.

Derzeit bestünden bereits teilweise Beschreibungen der IT-Prozesse in der Justiz. Im Rahmen der strategischen Initiative „Justiz 3.0“, die eine Neustrukturierung der IT in der Justiz sowie die vollkommen elektronische Aktenführung zum Ziel habe und in ihren wesentlichen Teilen bis zum Jahr 2020 umgesetzt sein solle, werde eine allfällige Erweiterung geprüft.

Das BMJ führte weiters aus, dass die Hereinbringung grundsätzlich durch zwei Erlässe geregelt sei. Zusätzlich würden seit 2002 in der Unterhaltsvorschuss-Datenbank einheitliche Schriftverkehr-Reports für die Beauftragung der Einbringungsstelle verwendet, die vom BMJ genehmigt worden seien. Ebenso stünden den Anwendern für alle weiteren Hereinbringungsverfahren standardisierte Reports zur Verfügung.

In den seit 2001 abgehaltenen Besprechungen der Unterhaltsvorschuss-Referate und der Einbringungsstelle würden genaue – wenngleich nicht festgeschriebene – Vereinbarungen getroffen, wann und in welcher Form die Einbringungsstelle mit der exekutiven Hereinbringung zu beauftragen sei.

Im Laufe der Zeit sei es einerseits zu unterschiedlichen Abläufen und Vorgehensweisen bei der Beauftragung der Einbringungsstelle und andererseits zu neuen Anforderungen bei der Hereinbringung der Vorschüsse gekommen, sodass weitere Besprechungen der Einbringungsstelle und der Unterhaltsvorschuss-Referate erfolgt und geplant seien.

- 15.4 Der RH begrüßte die grundsätzliche Bereitschaft des BMJ, den Einsatz von Prozessbeschreibungen zu prüfen. Er wies jedoch darauf hin, dass sich die Prozessbeschreibungen nicht nur auf die Bereiche der Abschreibung und den Verzicht von Forderungen beziehen sollten, sondern auch auf den gesamten Bereich der Einbringung. Zur Vermeidung der angesprochenen negativen Effekte wäre auf eine praktikable Anwendung der Prozessbeschreibungen Wert zu legen.

Zu den vom BMJ genannten zwei Erlässen zur Hereinbringung von Forderungen hielt der RH dem BMJ entgegen, dass es neben den zwei Erlässen noch eine Vielzahl an Erlässen gab, die die vom RH überprüften Stellen unterschiedlich anwendeten. Der RH blieb somit bei seiner Empfehlung, dass das BMJ aktualisierte und einheitliche Vorgaben für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen durch die OLG sowie die Einbringungsstelle OLG erlassen sollte.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen nach Rechtsgrund

- 16.1 Die Auszahlung der Unterhaltsvorschüsse erfolgte auf Grundlage der Beschlüsse der Pflęgschaftsgerichte durch die jeweils zuständigen OLG Graz, Linz, Innsbruck und Wien. Der jährlich für Unterhaltsvorschüsse

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

ausbezahlte Gesamtbetrag entwickelte sich insgesamt und gegliedert nach dem Rechtsgrund wie folgt:³⁵

| Tabelle 8: Auszahlungssummen Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund | | | | | | | |
|--|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
| | in Mio. EUR | | | | | | in % |
| Titelvorschüsse | 97,32 | 103,57 | 110,03 | 113,67 | 118,47 | 125,16 | 29 |
| Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners | 4,76 | 4,83 | 4,59 | 4,53 | 4,50 | 4,55 | – 4 |
| Haftvorschüsse | 4,39 | 4,83 | 4,77 | 4,86 | 4,98 | 5,16 | 17 |
| Unterhaltsvorschüsse insgesamt | 106,47 | 113,23 | 119,39 | 123,06 | 127,95 | 134,87 | 27 |

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Der jährliche Auszahlungsbetrag an Unterhaltsvorschüssen stieg im Zeitraum 2009 bis 2014 um 27 % (von rd. 106 Mio. EUR auf rd. 135 Mio. EUR) an. Von den insgesamt ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen entfielen in diesem Zeitraum rd. 92 % auf Titelvorschüsse.

16.2 Der RH vermerkte, dass der jährliche Auszahlungsbetrag an Unterhaltsvorschüssen im Zeitraum 2009 bis 2014 um 27 % von rd. 106 Mio. EUR auf rd. 135 Mio. EUR anstieg. Ursachen dafür lagen seiner Ansicht nach im mit der UVG–Novelle 2009 erleichterten Zugang zum Unterhaltsvorschuss (siehe TZ 19) aber auch in allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen.

17.1 (1) Die durchschnittliche Höhe der monatlichen Unterhaltsvorschüsse pro Kind, gegliedert nach dem Rechtsgrund, stellte sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt dar:

³⁵ Der RH subsumiert im Prüfungsergebnis unter den Begriff Titelvorschüsse die Vorschüsse gemäß § 3 und § 4 Z 1 und Z 4 UVG, wobei jene nach § 4 Z 4 nur in sehr geringem Ausmaß zur Anwendung kamen (z.B. 2014 als höchster Jahreswert im überprüften Zeitraum bundesweit rd. 130.000 EUR und damit weniger als ein Promille des Gesamtbetrags); Vorschüsse wegen unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners bzw. Haftvorschüsse hatten ihre Rechtsgrundlage in § 4 Z 2 bzw. Z 3 UVG.

Auszahlung und Hereinbringung von
UnterhaltsvorschüssenAuszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**Tabelle 9: Durchschnittliche Höhe der monatlichen Unterhaltsvorschüsse je Kind
nach Rechtsgrund**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
|--|--------|------|------|------|------|------|-----------------------|
| | in EUR | | | | | | in % |
| Titelvorschüsse | 179 | 178 | 186 | 193 | 192 | 199 | 11 |
| Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhalts- schuldners | 261 | 266 | 265 | 268 | 270 | 271 | 4 |
| Haftvorschüsse | 209 | 216 | 229 | 231 | 244 | 241 | 15 |

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Während die Höhe der Titelvorschüsse vom Unterhaltstitel und damit von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners abhing, kamen bei unbekanntem Aufenthalt oder Haft des Unterhaltsschuldners feste Beträge in Form von Prozentsätzen des Richtsatzes für pensionsberechtigte Halbweisen zur Anwendung (Richtsatzvorschüsse). Diese lagen – abhängig vom Alter des Kindes – zwischen 35 % und 65 % des oben genannten Richtsatzes, wodurch sich im Jahr 2015 Auszahlungsbeträge zwischen 200 EUR und 371 EUR monatlich errechneten (siehe dazu TZ 6).

Die aktuelle Staffelung stand seit Inkrafttreten der UVG–Novelle 2009 am 1. Jänner 2010 in Geltung.³⁶ Laut Materialien zu diesem Gesetz sollte damit die betragsmäßige Differenzierung zwischen den Altersstufen an die herrschende Rechtsprechungspraxis bei der Unterhaltsbemessung minderjähriger Kinder angepasst werden. Grundlagen zur Berechnung bzw. Bemessung der absoluten Höhe der Richtsätze waren – wie auch bei Einführung der Richtsätze – nicht angeführt.

(2) Im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 lagen die monatlichen Unterhaltsvorschusszahlungen bei Fällen mit unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners mehr als 40 %, bei Haftfällen mehr als 20 % über jenen bei Titelvorschüssen. Auch die Überprüfung der Stichproben durch den RH zeigte, dass bei Umstellung von Titelvorschüssen auf Richtsatzvorschüsse (bei Haft bzw. unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners) die monatlichen Unterhaltsvorschussansprüche in der Regel deutlich anstiegen. So wurde bspw. der monatliche Unterhaltsvorschuss in einem Fall von 32 EUR auf 286 EUR erhöht.

(3) Die Einbringungsquote betrug im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 bei Titelvorschüssen 57,5 %, in den Fällen mit unbekanntem Aufenthalt bzw. Haft des Unterhaltsschuldners lediglich rd. 8 % bzw.

³⁶ Zuvor lag die Bandbreite altersabhängig zwischen 25 % und 75 %.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

rd. 3 % (siehe TZ 19). Bei einer Angleichung der durchschnittlichen Höhe der Richtsatzvorschüsse an jene der Titelvorschüsse könnten die jährlichen Auszahlungsbeträge um rd. 2 Mio. EUR gesenkt werden. Im Hinblick auf die geringe Einbringungsquote würde dies tatsächliche Einsparungen in annähernd gleicher Höhe bedeuten.

- 17.2** Der RH hielt fest, dass die auf einem Unterhaltstitel beruhenden Vorschüsse im Durchschnitt im Jahr 2014 rd. 200 EUR monatlich betragen. Er wies aber kritisch darauf hin, dass in Fällen unbekanntem Aufenthalts oder Haft des Unterhaltsschuldners – aufgrund der dafür festgelegten Sätze – durchschnittlich um rd. 40 % bzw. rd. 20 % höhere Beträge ausbezahlt wurden. Dadurch ergab sich eine Ungleichbehandlung zwischen Beziehern von Richtsatzvorschüssen und jenen, die Titelvorschüsse bezogen. Damit war bei Richtsatzvorschüssen im Vergleich zu Titelvorschüssen ein Mehraufwand in Höhe von rd. 2 Mio. EUR jährlich verbunden. Darüber hinaus war die tatsächliche finanzielle Belastung des Bundes wegen der niedrigeren Rückzahlungsquoten und der grundsätzlichen Nichtrückforderbarkeit von Haftvorschüssen deutlich höher.

Der RH empfahl daher dem BMJ, die Höhe der Richtsatzvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt oder Haft des Unterhaltsschuldners, unter Berücksichtigung der Gleichstellung der Bezieher von Richtsatz- und Titelvorschüssen, zu evaluieren. Der RH verwies weiters auf seine Empfehlung unter TZ 8, allfällige Lücken bei der Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder wegen der fehlenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) durch grundlegende Lösungen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung zu schließen.

- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMJ sei in den vor dem Inkrafttreten der UVG-Novelle 2009 eingerichteten Arbeitsgruppen unter anderem das erkennbare Auseinanderlaufen der durchschnittlichen Höhe bei Titel- und Richtsatzvorschüssen diskutiert worden. In der Folge sei mit der UVG-Novelle 2009 der Richtsatzteilbetrag für bis zu sechsjährige Kinder von 25 % auf 35 % des Höchstsatzes erhöht und für Kinder ab dem 14. Lebensjahr von 75 % auf 65 % des Höchstsatzes reduziert worden.*
- 17.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die Anpassungen bei der altersmäßigen Staffelung der Richtsätze nichts am Grundsatz änderten, dass die ausbezahlten Richtsatzvorschüsse im Durchschnitt deutlich höher als die Titelvorschüsse liegen. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.



Auszahlung und Hereinbringung von
Unterhaltsvorschüssen

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen

18.1 Die Verteilung der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse nach dem Rechtsgrund stellte sich in den jeweiligen OLG-Sprengeln im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 wie folgt dar:

Tabelle 10: Verteilung der Unterhaltsvorschüsse nach Rechtsgrund in den OLG-Sprengeln (Durchschnitt 2009 bis 2014)

| | OLG Graz | OLG Innsbruck | OLG Linz | OLG Wien | gesamt |
|--|-------------|---------------|----------|----------|--------|
| | Anteil in % | | | | |
| Titelvorschüsse | 93,2 | 88,5 | 88,5 | 94,4 | 92,2 |
| Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners | 2,8 | 7,5 | 8,1 | 1,3 | 3,8 |
| Haftvorschüsse | 4,1 | 4,0 | 3,3 | 4,3 | 4,0 |

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Der Anteil der wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtsatzvorschüsse lag zwischen 1,3 % im OLG-Sprengel Wien und 8,1 % im OLG-Sprengel Linz. Die Stichprobenprüfung des RH ergab, dass die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger in Schärding und Wels bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners und einem mehr als drei Jahre alten Titel durchgängig die in der Regel höheren Richtsatzvorschüsse beantragten und das Pfllegschaftsgericht diese auch bewilligte. Demgegenüber erfolgte in Wien in gleich gelagerten Fällen oftmals keine Umstellung auf einen Richtsatzvorschuss, sondern die Weitergewährung bestehender (oftmals niedrigerer) Titelvorschüsse.

18.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in den OLG-Sprengeln Innsbruck und Linz der Anteil der wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners ausbezahlten Richtsatzvorschüsse mit rd. 8 % markant höher als in Graz und Wien mit rd. 3 % bzw. rd. 1 % war. Seiner Ansicht nach war dies auch auf die unterschiedliche Praxis der Pfllegschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Richtsatzvorschüssen zurückzuführen. Dies hatte wegen der im Durchschnitt um rd. 40 % höheren Anspruchsbeträge bei den Richtsatzvorschüssen finanzielle Auswirkungen auf den Bund.

Der RH empfahl dem BMJ, die Gründe für die unterschiedliche Praxis der Pfllegschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Unterhaltsvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners zu evaluieren und auf eine einheitliche Vorgangsweise hinzuwirken.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

18.3 Laut Stellungnahme des BMJ sei ein unmittelbares Einwirken des Präsidenten des OLG auf die Spruchpraxis der Gerichte schon aufgrund der Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht zulässig und jedenfalls im Hinblick auf die verfassungsrechtlich verankerte Gewaltentrennung abzulehnen. Der Präsident des OLG sei im UV-Verfahren Partei und habe die Möglichkeit, durch seine Rechtsmitteltätigkeit Einfluss zu nehmen. Von dieser Möglichkeit mache er auch in einem sinnvollen Ausmaß Gebrauch.

18.4 Angesichts der unterschiedlichen Praxis bei Zuerkennung von Unterhaltsvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners in den OLG-Sprengeln empfahl der RH neuerlich, die Gründe dafür zu evaluieren. Nach Vorliegen der Evaluierungsergebnisse und deren Analyse, u.a. auch hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen für den Bund, können – unter Wahrung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung – entsprechende Schlüsse gezogen bzw. Maßnahmen gesetzt werden.

Einbringungsquoten bundesweit

19.1 Die von den Unterhaltsschuldnern zurückgezahlten Vorschüsse stiegen bundesweit zwischen 2009 und 2014 von rd. 50,40 Mio. EUR auf rd. 77,53 Mio. EUR (Details siehe Kenndaten). Die Einbringungsquoten als Verhältniszahl zwischen den hereingebrachten und den ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen entwickelten sich insgesamt sowie gegliedert nach Rechtsgrund wie folgt:

| Tabelle 11: Einbringungsquoten nach Rechtsgrund | | | | | | | |
|--|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
| | in % | | | | | | |
| Titelvorschüsse | 50,2 | 53,2 | 58,4 | 60,7 | 61,0 | 60,5 | 21 |
| Vorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners | 6,7 | 6,6 | 7,5 | 8,7 | 8,8 | 8,3 | 24 |
| Haftvorschüsse | 2,8 | 3,5 | 4,6 | 2,9 | 2,6 | 3,6 | 31 |
| Unterhaltsvorschüsse insgesamt | 47,3 | 50,1 | 55,3 | 57,5 | 57,9 | 57,5 | 21 |

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Die Einbringungsquote insgesamt stieg zwischen 2009 und 2012 von 47,3 % auf 57,5 % an und blieb in den Folgejahren konstant. Wesentliche Ursache dafür war der mit der UVG-Novelle 2009 erleichterte Zugang zum Unterhaltsvorschuss. In dessen Folge stieg die Anzahl der Neuanfälle von 6.845 im Jahr 2009 um rd. 26 % auf 8.630 im Jahr 2010 an. Mit dieser Novelle entfiel die Voraussetzung einer erfolglosen Exe-



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

kutionsführung. Unterhaltsvorschüsse konnten bereits geleistet werden, sobald ein tauglicher Exekutionsantrag bei Gericht eingebracht worden war. Damit wurden vermehrt zahlungsfähige Unterhaltsschuldner einbezogen und stiegen die Chancen auf eine Hereinbringung beim Kinder- und Jugendhilfeträger.

19.2 Der RH vermerkte, dass die Einbringungsquote bei den Unterhaltsvorschüssen in Folge des mit der UVG-Novelle 2009 erleichterten Zugangs zwischen 2009 und 2012 zwar von 47,3 % auf 57,5 % deutlich stieg, seither jedoch konstant blieb. Während bei den Titelvorschüssen in den Jahren 2012 bis 2014 mehr als 60 % der ausbezahlten Beträge wieder hereingebracht werden konnten, lag die Einbringungsquote bei den Richtsatzvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts bzw. Haft des Unterhaltsschuldners im Durchschnitt nur bei 8 % bzw. 3 %. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen unter TZ 8 und 17.

20.1 Die Hereinbringung von Titelvorschüssen erfolgte bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes durch die Kinder- und Jugendhilfeträger. Ab Volljährigkeit des Kindes sowie bei den Richtsatzvorschüssen waren die OLG bzw. die bundesweite Einbringungsstelle OLG Wien zuständig. Von den in den Jahren 2009 bis 2014 insgesamt hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen entfielen mehr als 80 % auf die Kinder- und Jugendhilfeträger. Der Anteil der OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien lag bei rd. 6 % bzw. rd. 12 %. Wesentliche Gründe für die geringen Einbringungsquoten der OLG lagen insbesondere darin, dass diese bei Titelvorschüssen mit Volljährigkeit der Kinder alle jene Fälle zu übernehmen hatten, bei denen bereits bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern bis dahin keine bzw. nur sehr geringe Rückzahlungen erfolgten sowie dass sie generell bei Richtsatzvorschüssen (die durchgängig niedrige Einbringungsquoten aufwiesen) zuständig waren.

20.2 Der RH hielt fest, dass die Unterhaltsvorschüsse von ihrer Konzeption her Ersatzzahlungen des Bundes waren und nicht dazu dienten, den Unterhaltsschuldner zu entlasten. Seiner Ansicht nach waren konsequente Einbringungsmaßnahmen einerseits aufgrund steigender Auszahlungen und der damit verbundenen haushaltspolitischen Verantwortung sowie andererseits als wichtige Signalwirkung gegenüber den Unterhaltsschuldnern wesentlich. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen zu den TZ 25 bis 29.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Organisation und Personaleinsatz

Kinder- und Jugendhilfeträger

21.1 Bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern war die personelle Zuständigkeit für die Rechtsvertretung von der Sozialarbeit getrennt. In Wels und Wien waren die mit der Rechtsvertretung befassten Sachbearbeiter sowohl für die Unterhaltssicherung der vertretenen Kinder und die Beantragung von Unterhaltsvorschüssen als auch für die Hereinbringung beim Unterhaltsschuldner zuständig. In Schärding war ein Mitarbeiter auf die Hereinbringung spezialisiert.

Die für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen eingesetzten Personalressourcen,³⁷ die offenen Fälle und die Einbringungsquoten – jeweils bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2014 – unterschieden sich bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern wie folgt:

Tabelle 12: Personalressourcen für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen (Durchschnitt 2009 bis 2014)

| | BH Schärding | Magistrat Wels | Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk |
|---|--------------|----------------|--|
| Personalressourcen in Vollbeschäftigungsäquivalenten (VBÄ) | 1,4 | 1,7 | 9,1 |
| durchschnittliche Anzahl der offenen Unterhaltsvorschussfälle | 240 | 509 | 1.878 |
| Anzahl offener Fälle pro VBÄ | 171 | 299 | 206 |
| Einbringungsquote in % der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse | 65,5 | 29,2 | 36,0 |

Quellen: Personaldaten Kinder- und Jugendhilfeträger der Bezirksverwaltungsbehörden; Falldaten und Einbringungsquoten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Bei der BH Schärding waren durch die Spezialisierung und die Intensität der gesetzten Einbringungsmaßnahmen sowie den entsprechenden Ressourceneinsatz laufend konsequente und umfassende Einbringungsmaßnahmen sichergestellt (siehe auch TZ 26). Die für die gesamte Rechtsvertretung zuständigen Mitarbeiter der überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verwendeten ihre Ressourcen hingegen vorrangig zur Sicherung des Unterhalts bzw. für die Beantragung von Unterhaltsvorschüssen für die vertretenen Kinder. Maßnahmen zur Hereinbringung

³⁷ Einschätzung der Personalressourcen für Unterhaltsvorschüsse in Schärding konkret für jeden Mitarbeiter durch die Dienststelle; für Wels und Wien als pauschaler Prozentsatz des im Bereich Unterhalt beschäftigten Personals auf Basis der Fallverteilung Rechtsvertretung nach UVG bzw. nach ABGB (Anteil UVG in Wels ca. 50 % und in Wien ca. 60 %, wegen des bei UVG-Vertretung in der Regel höheren Arbeitsaufwands tatsächliche Einschätzung der für Unterhaltsvorschüsse eingesetzten Personalressourcen in Wels mit 60 %, in Wien mit 70 %)



Auszahlung und Hereinbringung von
Unterhaltsvorschüssen

BMJ BMFJ

Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen

der Unterhaltsvorschüsse setzten sie, wie auch die Stichprobenprüfung des RH zeigte, nicht mit ausreichender Intensität (siehe TZ 25 bis 29).

Zur groben Einschätzung der Kosten–Nutzen–Relation stellte der RH die bei den Kinder– und Jugendhilfeträgern in den Jahren 2012 bis 2014 durchschnittlich hereingebrachten Unterhaltsvorschüsse den insgesamt durch die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen verursachten jährlichen Personalkosten gegenüber:³⁸

Tabelle 13: Hereingebrachte Unterhaltsvorschüsse und Personalkosten für 2012 bis 2014 (Durchschnitt)

| | BH Schärding | Magistrat Wels | Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk |
|--|--------------|----------------|---|
| | in EUR | | |
| hereingebrachte Unterhaltsvorschüsse | 473.934 | 370.976 | 1.775.883 |
| Personalkosten für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschüssen | 92.632 | 112.482 | 602.111 |
| | in % | | |
| Verhältnis Personalkosten zu Hereinbringung | 20 | 30 | 34 |

Quellen: BRZ GmbH – Applikation UV bzw. Kinder– und Jugendhilfeträger der Bezirksverwaltungsbehörden; Berechnung und Darstellung RH

Die Kosten des für die Bearbeitung von Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingesetzten Personals lagen zwischen 20 % und 34 % der hereingebrachten Beträge. Dabei war zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Ressourcen für Hereinbringungsmaßnahmen verwendet wurde. Damit bestand jedenfalls – auch bei Einbeziehung sonstiger Kosten (z.B. Verwaltung, Sachaufwand)³⁹ – ein deutlich positives Kosten–Nutzen–Verhältnis. Dieses lag bei der BH Schärding besonders günstig.

21.2 Der RH hielt fest, dass die Kinder– und Jugendhilfeträger einerseits die Interessen des Kindes zu vertreten hatten und andererseits die Regressansprüche des Bundes zur Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse wahren mussten. Die überprüften Kinder– und Jugendhilfeträger setzten dabei ihre Personalressourcen im Bereich der Rechtsvertretung vorrangig für Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder ein. Konsequente Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen erfolgten lediglich in Schärding.

³⁸ Bewertung der Personalressourcen mit den durchschnittlichen Personalkosten 2014 gemäß Verordnung des BMF, BGBl. II Nr. 69/2015

³⁹ Eine Erhebung dieser Kosten hätte den Rahmen der Gebarungüberprüfung überschritten und unverhältnismäßigen Aufwand verursacht.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Nach Ansicht des RH waren die deutlich höheren Einbringungsquoten des Kinder- und Jugendhilfeträgers in Schärding (rd. 66 %) gegenüber Wien (rd. 36 %) und insbesondere Wels (rd. 29 %) vor allem in der Intensität der gesetzten Einbringungsmaßnahmen, der organisatorischen Trennung der Hereinbringung von der Unterhaltssicherung und in den ausreichenden Personalressourcen begründet. Auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis von eingesetzten Personalressourcen und hereingebrachten Unterhaltsvorschüssen war in Schärding mit 20 % deutlich günstiger als in den anderen überprüften Bezirksverwaltungsbehörden (30 % bzw. 34 %). Der RH hielt konsequente Einbringungsmaßnahmen gerade bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern für wesentlich, weil bei diesen über 80 % der gesamten Rückzahlungen erzielt werden konnten.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der Stadt Wels, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit sicherzustellen, dass bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen bestehen, um durch eine Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen die Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen anzuheben.

21.3 (1) *Laut Stellungnahme der Stadt Wien entspreche der vorrangige Einsatz der Personalressourcen im Bereich der Rechtsvertretung für Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder den verfassungsrechtlichen Vorgaben über die Rechte von Kindern. Hinsichtlich der Frequenz der Einbringungsmaßnahmen orientiere sich Wien im Allgemeinen – ohne Hinzutreten besonderer Umstände im Einzelfall – an der vom OGH judizierten Überprüfungsfrist von drei Monaten. Das Außerstreitgesetz ermögliche dem Kinder- und Jugendhilfeträger als gesetzlichem Vertreter Minderjähriger zwar die direkte Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, jedoch nur im Zusammenhang mit der Bemessung des gesetzlichen Unterhalts.*

(2) *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich fielen die personellen Rahmenbedingungen zur Aufgabenerfüllung bei den Bezirkshauptmannschaften in die Zuständigkeit der jeweiligen Dienststellenleiter sowie der Direktion Personal beim Amt der Oberösterreichischen Landesregierung. Organisatorisch sei bei den Bezirkshauptmannschaften seit 2012 die Zuständigkeit für die Rechtsvertretung von der Sozialarbeit getrennt. Auch innerhalb der Rechtsvertretung seien für die Festsetzung des Unterhalts einerseits und die Hereinbringung (Exekution) andererseits spezialisierte Mitarbeiter eingesetzt. Ferner sei im Rahmen eines Projekts zur Organisation der Kinder- und Jugendhilfeträger bei den Bezirkshauptmannschaften festgelegt worden, dass unter bestimmten Voraussetzungen und abhängig von der Größe des Aufga-*



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

benbereichs die Einrichtung von Fachteamleitern möglich sei. Dadurch solle eine Qualitätssteigerung im jeweiligen Bereich erreicht werden.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wels würde eine Anpassung der personellen Rahmenbedingungen an jene von Schärding eine deutliche Erhöhung der Personalressourcen für den Aufgabenbereich Unterhaltsvorschüsse erfordern, was eine Erhöhung der Personalkosten für die Stadt Wels bedeute. Betreffend die organisatorischen Rahmenbedingungen und die Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen werde die Stadt Wels im Jahr 2016 die Arbeitsabläufe einer näheren Überprüfung unterziehen und dafür einheitliche Standards definieren.

- 21.4** Der RH entgegnete der Stadt Wien und der Stadt Wels, dass auch bei grundsätzlichem Vorrang der Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der vertretenen Kinder die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse gewährleistet sein müssen. Seine Empfehlung zielte insbesondere auf eine Effizienzsteigerung ab. Hinsichtlich einer direkten Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger verwies der RH auf seine, an das BMJ gerichtete Empfehlung unter TZ 25 zur Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs.

Oberlandesgerichte

- 22.1** Bei den OLG waren jeweils eigene Referate für Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingerichtet. Deren Personalstand war im überprüften Zeitraum⁴⁰ in Linz von 7 VBÄ auf 6,55 VBÄ leicht gesunken und in Wien von 13,5 VBÄ auf 14,75 VBÄ leicht gestiegen. Bezogen auf die offenen Fälle mit laufender Auszahlung von Unterhaltsvorschüssen hatten die Mitarbeiter beim OLG Linz pro VBÄ im Jahr 2014 rd. 1.580 Fälle zu bearbeiten, beim OLG Wien rd. 1.700 Fälle.⁴¹

Arbeitsplatzbeschreibungen und Berechnungen für die Bemessung des Personalbedarfs für die Angelegenheiten des Unterhaltsvorschusses gab es nicht.

- 22.2** Der RH hielt kritisch fest, dass beim BMJ bzw. den OLG weder Berechnungen zum Personalbedarf für Unterhaltsvorschussangelegenheiten noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorlagen. Bezogen auf die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle standen dem OLG Linz höhere Personalressourcen als dem OLG Wien zur Verfügung.

⁴⁰ Vergleich der Personalstände 1. Jänner 2010 und 1. Jänner 2015

⁴¹ Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 lagen die Werte bei 1.480 Fällen in Linz und bei 1.590 Fällen in Wien.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Der RH empfahl dem BMJ, operationale Ziele für die Hereinbringung mit den OLG zu vereinbaren und Richtwerte für den Personalbedarf zu erstellen.

Weiters empfahl er dem BMJ, Arbeitsplatzbeschreibungen für den Bereich Unterhaltsvorschuss bei den OLG zu erstellen.

- 22.3** *Nach Ansicht des BMJ sei der Vergleich der je Mitarbeiter zu bearbeitenden Fälle pro VBÄ bezüglich seiner Aussagekraft insoweit zu hinterfragen, als dieser Vergleich bezogen auf die offenen Fälle mit laufender Auszahlung erstellt worden sei. Für diese Fälle sei im Regelfall (Titelvorschüsse) der Kinder- und Jugendhilfeträger für die Hereinbringung zuständig. Für den Vergleich wären die offenen Fälle mit laufender und ohne laufende Auszahlung heranzuziehen gewesen.*

Ungeachtet dessen seien laut Stellungnahme des BMJ die Personalstände der Unterhaltsvorschuss-Referate nur bedingt vergleichbar. Die Organisationsstrukturen seien im Laufe von fast 40 Jahren historisch gewachsen, was Unterschiede bei den in Verwendung stehenden Bediensteten erkläre. Hinzu komme, dass die Zahl der mit Unterhaltsvorschuss-Angelegenheiten befassten richterlichen Referenten sehr divergiere. Beim OLG Wien würden Richter Rechtsmittel erledigen, bei den OLG Innsbruck, Linz und Graz würden hingegen Rechtsmittel von den Sachbearbeitern erledigt bzw. für die Richter vorbereitet.

Jeder Sachbearbeiter der Unterhaltsvorschuss-Referate verfüge über einen entsprechend bewerteten Arbeitsplatz. Eine Neubewertung sei nur durchzuführen, wenn sich die Arbeitsplatzwertigkeit aufgrund von Aufgabenverschiebungen offensichtlich verändert habe. Vor diesem Hintergrund habe das BMJ im Jahr 2009 die Neubewertung von zwei Sachbearbeiter-Arbeitsplätzen im UV-Referat des OLG Graz beantragt und dabei dem BKA entsprechende Arbeitsplatzbeschreibungen vorgelegt. Es sehe keine Veranlassung, trotz bestehender, den Anforderungen an die jeweiligen Arbeitsplätze gerecht werdender Arbeitsplatzbewertungen weitere Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen.

Die Vereinbarung messbarer – in Form von Kennzahlen definierter – Ziele in Bezug auf die Hereinbringung sei wegen der Abhängigkeit von äußeren Umständen nicht sinnvoll. Ein wesentlicher Faktor sei die aktuelle Wirtschaftslage und – damit verbunden – die Beschäftigungssituation.

- 22.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die offenen Fälle ohne laufende Auszahlung zu einem erheblichen Teil von den OLG bereits der Einbringungsstelle zur Hereinbringung übertragen waren. Daher erschien



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

ihm für einen Belastungsvergleich zwischen den OLG Linz und Wien die Anzahl der offenen Fälle mit Auszahlung aussagekräftiger. Im Übrigen hätte auch die Gegenüberstellung aller offenen Fälle (mit und ohne laufende Auszahlung) ein nahezu identisches Verhältnis von rd. 3.790 Fällen pro VBÄ beim OLG Linz zu rd. 4.030 Fällen pro VBÄ beim OLG Wien ergeben.

Weiters entgegnete der RH dem BMJ, dass Arbeitsabläufe – gerade wegen historisch gewachsener Unterschiede – im Sinne der Identifikation eines Best Practice hinterfragt werden sollten. In diesem Zusammenhang hielt er auch die Erstellung von Arbeitsplatzbeschreibungen für die Sachbearbeiter der UV-Referate und die Ermittlung von Berechnungsgrundlagen für einen zweckmäßigen Personaleinsatz für erforderlich.

In Bezug auf die Vereinbarung von Zielen für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen wies der RH auf die in den Bundesvoranschlägen 2013 bis 2015 im Rahmen der Wirkungsorientierung enthaltenen Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen beim Detailbudget 25.01.06 „Unterhaltsvorschüsse“ hin (siehe TZ 11). Die erfolgreiche Umsetzung der dort festgelegten Kennzahl etwa zur „Anhebung der Rückzahlungsquote nach Maßgabe der Wirtschaftslage“ erfordert ein Herunterbrechen der Ziele auf die operativ tätigen Organisationseinheiten, wie bspw. die OLG.

Einbringungsstelle OLG Wien

- 23.1** Im überprüften Zeitraum 2009 bis 2014 bestanden bei der Einbringungsstelle OLG Wien drei Abteilungen für UVG-Angelegenheiten mit durchgängig drei Sachbearbeitern und (einschließlich Kanzlei) insgesamt rd. 8,3 VBÄ.

Die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle (Einbringungsersuchen) sowie die eingebrachten Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen entwickelten sich bei der Einbringungsstelle wie folgt:

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Tabelle 14: Fallzahlen und Einbringung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Änderung 2009–2014 |
|---|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
| | Anzahl Fälle | | | | | | in % |
| Neuanfall Einbringungs- ersuchen | 4.954 | 5.259 | 5.061 | 5.429 | 5.373 | 5.427 | 10 |
| vollständige Rückzahlung | 1.178 | 1.300 | 1.508 | 1.401 | 1.339 | 1.431 | 21 |
| Löschung wegen Unein- bringlichkeit | 1.424 | 1.658 | 1.348 | 1.140 | 1.125 | 1.248 | - 12 |
| offene Einbringungsersuchen per 31.12. | 57.743 | 60.044 | 62.249 | 65.137 | 68.046 | 70.794 | 23 |
| | in Mio. EUR | | | | | | |
| eingebrachte Forderungen | 6,0 | 6,8 | 8,3 | 8,9 | 9,2 | 9,1 | 51 |

Quellen: Daten Einbringungsstelle OLG Wien bzw. BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Die Gesamtzahl der offenen Einbringungsersuchen stieg im überprüften Zeitraum um 23 % von 57.743 (2009) auf 70.794 (2014) an. Die Höhe der eingebrachten Forderungen blieb nach einem Anstieg zwischen 2009 und 2012 danach relativ konstant. Nach Angaben der Einbringungsstelle waren ihr – im Hinblick auf die große Anzahl der offenen Fälle – gleichermaßen intensive Einbringungsmaßnahmen nicht durchgängig möglich. Sie konzentrierte sich daher auf die Fälle mit höheren Erfolgchancen. Insbesondere die bearbeitungsintensiven und Spezialkenntnisse erfordernden Fälle mit Aufenthalt des Schuldners im Ausland behandelte sie nachrangig (siehe auch TZ 38). Noch während der Überprüfung durch den RH richtete die Einbringungsstelle mit der Geschäftseinteilung Februar 2015 eine vierte Abteilung für Unterhaltsvorschuss-Angelegenheiten ein. Der zusätzliche Sachbearbeiter sollte künftig speziell für die Hereinbringung im Ausland zuständig sein.

23.2 Der RH hielt fest, dass bei der Einbringungsstelle OLG Wien die Anzahl der offenen Einbringungsersuchen für Unterhaltsvorschüsse seit 2009 von rd. 57.700 um rd. 23 % auf rd. 70.800 Ende 2014 anstieg. Demgegenüber blieb der Personaleinsatz im gleichen Zeitraum mit drei Sachbearbeitern und insgesamt rd. 8,3 VBÄ unverändert. Defizite bestanden insbesondere bei der bearbeitungsintensiven und Spezialkenntnisse erfordernden Betreuung der Forderungen im Ausland. Der RH beurteilte den geplanten Einsatz eines auf die Hereinbringung im Ausland spezialisierten vierten Sachbearbeiters positiv. Durch den Aufbau fachspezifischer Kompetenz sollten die Einbringungschancen im Ausland insgesamt erhöht werden können und den anderen Sachbearbeitern Ressourcen zur Intensivierung der Maßnahmen im Inland zur Verfügung stehen.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Der RH empfahl dem BMJ, im Rahmen der bei der Einbringungsstelle OLG Wien spezialisierten Bearbeitung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland die für die einzelnen Staaten in der Praxis zielführende Vorgangsweise herauszuarbeiten, die Einbringungschancen je nach Staat zu bewerten und darauf basierend Prioritäten zu setzen.

Er empfahl dem BMJ auch, das Erfahrungswissen der Einbringungsstelle OLG Wien als zentrale Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Form allgemeiner Anleitungen zur Verfügung zu stellen.

Weiters empfahl der RH dem BMJ, nach einer ausreichenden Probezeit die Einbringungserfolge durch den Einsatz eines für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland spezialisierten Sachbearbeiters in der Einbringungsstelle OLG Wien zu evaluieren.

- 23.3** *Laut Stellungnahme des BMJ werde die Einbringungsstelle die Einbringungschancen im Ausland anhand der Erfahrungen bewerten und aufgrund dieser Bewertung die Prioritäten setzen. Die Erstellung einer Liste der ausländischen Staaten nach Priorität der Einbringung erscheine grundsätzlich möglich. Das dafür notwendige Personal stehe angesichts der angespannten Situation im Bereich des gehobenen Dienstes derzeit jedoch nicht zur Verfügung.*

Die Voraussetzungen für die Hereinbringung im Ausland seien zu umfangreich und von zu vielen Faktoren abhängig, als dass den Kinder- und Jugendhilfeträgern dazu sinnvolle Anleitungen zur Verfügung gestellt werden könnten. Ein Erfahrungsaustausch im Rahmen von Seminaren, Vorträgen oder Workshops könne eine tragbare Alternative sein.

Eine Evaluierung der Einbringungserfolge im Ausland sei im Rahmen der Jahresstatistik vorgesehen.

- 23.4** Der RH erwiderte dem BMJ, dass die Einbringungsstelle OLG Wien als zentrale Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland grundlegende Erkenntnisse und allgemeine Informationen bezüglich der zweckmäßigen Vorgangsweisen in den wichtigsten ausländischen Staaten an die Kinder- und Jugendhilfeträger weitergeben sollte. Einen ergänzend dazu durchgeführten Erfahrungsaustausch erachtete der RH ebenfalls als zweckmäßig.

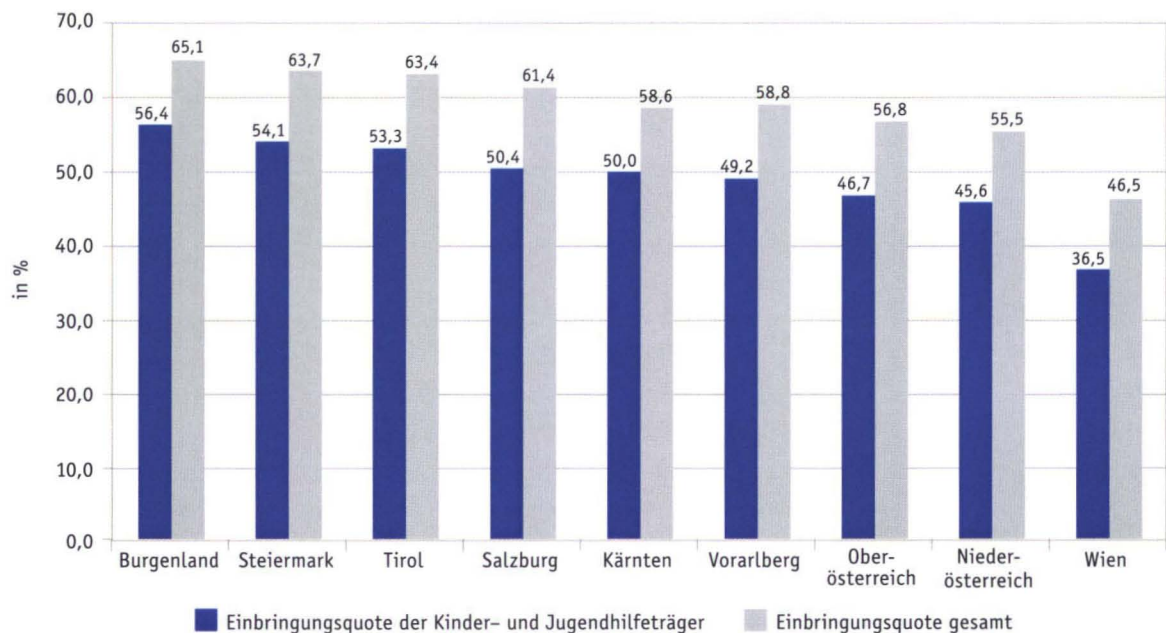
Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger

Einbringungsquote

24.1 (1) Die Einbringungsquoten der einzelnen Kinder- und Jugendhilfeträger lagen im Zeitraum 2009 bis 2014 zwischen 29,2 % beim Magistrat Wels und 67,3 % bei der BH Lienz. Bezogen auf die Länder stellten sich die Einbringungsquoten der Kinder- und Jugendhilfeträger unmittelbar sowie insgesamt (einschließlich der Hereinbringung durch die OLG und die Einbringungsstelle) wie folgt dar:

Abbildung 1: Einbringungsquoten nach Ländern (2009 bis 2014)



Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

Bei den vom RH überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern wies der Magistrat Wels hinsichtlich der Einbringungsquoten mit 29,2 % den bundesweit niedrigsten Wert überhaupt auf, die BH Schärding mit 65,5 % den vierthöchsten. Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk lag mit 36,0 % am unteren Ende der bundesweiten Reihung, damit aber etwa im Mittel der Dienststellen in Wien insgesamt.

Das BMJ stellte den Ländern und den Kinder- und Jugendhilfeträgern keine systematischen Daten bspw. zu Fallzahlen oder Einbringungsquoten zur Verfügung, sie verfügten daher auch über keine regelmäßigen Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Ländern bzw. Bezirksverwaltungsbehörden.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

(2) Die Anzahl der Unterhaltsvorschussfälle je 1.000 Einwohner war bei den Magistraten Wiener Neustadt und Wels (9,7 bzw. 8,6 Unterhaltsvorschussfälle je 1.000 Einwohner) am höchsten. Diese wiesen im überprüften Zeitraum auch die niedrigsten Einbringungsquoten (32,8 % bzw. 29,2 % beim Kinder- und Jugendhilfeträger) auf. Auch Wien (geringste Einbringungsquote der Länder mit insgesamt 36,5 %) befand sich mit 7,5 Fällen je 1.000 Einwohner deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 5,6 Fällen je 1.000 Einwohner. Am unteren Ende standen ländliche Bezirke (Hermagor, Rohrbach) mit nur zwei Unterhaltsvorschussfällen je 1.000 Einwohner. Der Bezirk Schärding lag mit 4,3 Unterhaltsvorschussfällen je 1.000 Einwohner unter dem bundesweiten Durchschnitt, aber noch im mittleren Drittel aller Bezirksverwaltungsbehörden.

- 24.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Einbringungsquoten der einzelnen Kinder- und Jugendhilfeträger bei den Unterhaltsvorschüssen mit Werten zwischen 29 % und 67 % äußerst unterschiedlich lagen. Seiner Ansicht nach waren wesentliche Ursachen dafür der unterschiedliche Einsatz von Personalressourcen und die Intensität von Einbringungs- und Kontrollmaßnahmen. Den Spitzenwert bei der Einbringungsquote in Schärding führte der RH auf die Spezialisierung bei der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse zurück. Er verwies dazu auf seine Empfehlungen zu den TZ 25 bis 29.

Der RH hielt dazu kritisch fest, dass das BMJ den Ländern bzw. den Kinder- und Jugendhilfeträgern keine systematischen Daten zu den Unterhaltsvorschüssen bzw. deren Hereinbringung wie bspw. Fallzahlen oder Einbringungsquoten zur Verfügung stellte. Diesen fehlten damit regelmäßige Vergleichsmöglichkeiten. Er empfahl dem BMJ, regelmäßig steuerungsrelevante Informationen zur Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, z.B. Fallzahlen und Einbringungsquoten, zur Verfügung zu stellen.

- 24.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ habe es im Sprengel des OLG Wien bisher keine Anfragen oder Wünsche zur Bekanntgabe steuerungsrelevanter Informationen (z.B. Fallzahlen und Einbringungsquoten) gegeben. Im Sprengel der OLG Graz und Linz würden die zuständigen Fachabteilungen der jeweiligen Länder über Einbringungsquoten informiert und ersucht, diese Informationen an die bei den Bezirksverwaltungsbehörden mit UV-Angelegenheiten befassten Mitarbeiter weiterzuleiten. Im Sprengel des OLG Innsbruck erhielten die Kinder- und Jugendhilfeträger auf Anfrage Auswertungen über ihre Einbringungsquoten aus der UV-Datenbank. Die Empfehlung des RH werde zum Anlass genommen, in den OLG-Sprengeln Wien und Innsbruck auf eine Übermitt-*

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

lung steuerungsrelevanter Informationen an die Kinder- und Jugendhilfeträger hinzuwirken.

(2) Die Stadt Wels teilte mit, dass es die Zurverfügungstellung von steuerungsrelevanten Informationen sehr begrüße.

- 24.4** Der RH wies gegenüber dem BMJ darauf hin, dass die Länder sowie die Kinder- und Jugendhilfeträger steuerungsrelevante Informationen standardmäßig erhalten sollten. Dies sicherzustellen betrachtete der RH vorrangig als Aufgabe des BMJ.

Einbringungsmaßnahmen der Kinder- und Jugendhilfeträger

- 25.1** Der Kinder- und Jugendhilfeträger war gemäß UVG ab der Zustellung des Beschlusses, mit dem Vorschüsse gewährt werden, alleiniger gesetzlicher Vertreter des minderjährigen Kindes zur Durchsetzung der Unterhaltsansprüche und damit für die Hereinbringung ausbezahlter Unterhaltsvorschussbeträge zuständig.

Die vom RH überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger Schärding, Wels und Wien (Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk) verfügten über keine Ablaufbeschreibungen, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. Ein automatischer Austausch mit sozialversicherungsrechtlichen Daten existierte nicht. Die Kinder- und Jugendhilfeträger mussten Daten der Unterhaltsschuldner zum aktuellen Versicherungsverhältnis beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger für jeden Fall einzeln abfragen. Die Intensität der Einbringungsmaßnahmen war bei den drei Kinder- und Jugendhilfeträgern unterschiedlich.

- 25.2** Der RH stellte kritisch fest, dass die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger über keine Ablaufbeschreibungen verfügten, wann welche Einbringungsmaßnahmen durch den jeweiligen fallbearbeitenden Sachbearbeiter zu setzen waren. So stellte der RH bei den drei Kinder- und Jugendhilfeträgern eine unterschiedliche Intensität der Einbringungsmaßnahmen fest. Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der Stadt Wels, Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen zu erstellen, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

Der RH kritisierte weiters, dass kein automatischer Datenaustausch zwischen den Kinder- und Jugendhilfeträgern und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger existierte. Er empfahl dem BMJ, die Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs mit



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Unterhaltsvorschussfällen unter Kosten-Nutzen-Überlegungen zu prüfen und gegebenenfalls Verhandlungen mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger aufzunehmen.

25.3 (1) *Das Land Oberösterreich verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass den Bezirksverwaltungsbehörden (einschließlich der Magistrate) eine Prozessbeschreibung für die „Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen/Eintreibung des Unterhalts“ zur Verfügung gestellt werde, in der u.a. auch auf den Fall eines laufenden Unterhaltsvorschusses Bezug genommen werde. In dieser Prozessbeschreibung seien auch Wiedervorlagefristen und Intervalle für Einbringungsmaßnahmen vorgesehen. Das Prüfungsergebnis des RH werde zum Anlass genommen, eine allfällige Nachschärfung dieser Prozessbeschreibung zu prüfen. Ferner würden die Möglichkeiten geprüft, die von der BH Schärding erstellte Arbeitsunterlage allenfalls auch den anderen Bezirksverwaltungsbehörden zur Verfügung zu stellen.*

(2) *Die Stadt Wien verwies in ihrer Stellungnahme in Bezug auf die Intensität der Einbringungsmaßnahmen und die Verankerung von diesbezüglichen Mindeststandards auf ihre Ausführungen zu TZ 21. Die Einbringungsmaßnahmen würden sich im Allgemeinen an der vom OGH judizierten Überprüfungsfrist von rund drei Monaten orientieren. Zwar ermögliche § 102 AuBStrG auch dem Kinder- und Jugendhilfeträger als gesetzlichem Vertreter Minderjähriger die direkte Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, jedoch nur im Zusammenhang mit der Bemessung des gesetzlichen Unterhalts. Aufgrund der derzeitigen Rechts- und Judikaturlage ergebe sich daher – ohne Hinzutreten besonderer Umstände im Einzelfall – keine intensivere Überprüfungsfrequenz als etwa einmal pro Quartal. Diese Vorgehensweise werde grundsätzlich von den Mitarbeitern der Rechtsvertretung beachtet und sei auch im Qualitätshandbuch vermerkt.*

(3) *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe derzeit bereits ein automatischer Datenaustausch zwischen dem Verfahren UV und den Jugendwohlfahrtsträgern, ausgenommen seien das Land Vorarlberg und einige Magistrate. Der Datenaustausch erfolge einmal monatlich gesammelt je Bundesland vom jeweiligen Landesrechenzentrum an die Statistik Austria. Die Statistik Austria übermittle die Daten ebenso automatisiert an die BRZ GmbH. Des Weiteren stehe den Jugendwohlfahrtsträgern die Anwendung „Jugendwohlfahrtsträger Anfrage“ (JUTA) für die Abfrage von UV-Kontenbewegungen und UV-Fallzahlen zur Verfügung.*

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

25.4 (1) Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die in der Stellungnahme angeführte Prozessbeschreibung „Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen/Eintreibung des Unterhalts“ keine Vorgaben enthielt, wann bzw. in welchen Abständen Einbringungsmaßnahmen zu setzen sind. Insoweit hatte der RH bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern eine unterschiedliche Intensität der Einbringungsmaßnahmen festgestellt. Der RH blieb bei seiner Empfehlung, Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen festzulegen, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

Der RH begrüßte die Bereitschaft des Landes Oberösterreich, die von der BH Schärding erstellte Arbeitsunterlage zu prüfen und nach Möglichkeit auch den anderen Bezirksverwaltungsbehörden zur Verfügung zu stellen.

(2) Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass sich die genannte Überprüfungsfrist von rund drei Monaten ausschließlich auf Anfragen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bezog, die Empfehlung des RH aber umfassender zu verstehen war. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen zu erstellen, um eine effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen.

(3) Der RH stellte gegenüber dem BMJ klar, dass die vom RH ausgesprochene Empfehlung sich auf den direkten automatischen Datenaustausch zwischen den Kinder- und Jugendhilfeträgern sowie dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bezog. Der RH blieb somit bei seiner Empfehlung.

26.1 Bei der BH Schärding kontrollierte der im Speziellen für die Unterhalts- und Unterhaltsvorschusseinbringung zuständige Sachbearbeiter laufend und lückenlos alle Fälle auf Zahlungseingänge. Er führte großteils monatlich Melderegister- und Arbeitgeberabfragen durch. Lag ein Beschäftigungsverhältnis vor, folgte unmittelbar ein Antrag auf Exekution. Bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners erhöhte sich die Zeitspanne zwischen den Abfragen auf rund zwölf Monate. Der Sachbearbeiter erstellte eine Arbeitsunterlage zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Eine standardisierte Kontrolle bzw. Dienstaufsicht zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen war nicht vorhanden.

**R
H****Auszahlung und Hereinbringung von
Unterhaltsvorschüssen****BMJ BMFJ****Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

26.2 Der RH hielt positiv fest, dass die BH Schärding ausreichende und zweckmäßige Einbringungsmaßnahmen setzte. Diese Vorgangsweise spiegelte sich auch in der mit rd. 66 % vergleichsweise hohen Einbringungsquote wider. Der RH begrüßte die Erstellung einer Handlungsanleitung für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen. Diese konnte im Falle eines Ausfalls des Mitarbeiters als Arbeitsunterlage für andere Kollegen dienen. Der RH stellte kritisch fest, dass die BH Schärding über keine standardisierte Kontrolle zu den durch den Mitarbeiter gesetzten Maßnahmen verfügte und verwies dazu auf seine Empfehlung unter TZ 44.

27.1 Beim Magistrat Wels waren die Sachbearbeiter sowohl für die Unterhaltssicherung als auch für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zuständig. Weiters verfügte Wels seit dem Jahr 2010 über eine Kanzleikraft, welche die Zahlungseingänge überwachte und alle drei Monate die Akten von säumigen Unterhaltsschuldern den zuständigen Sachbearbeitern zur weiteren Prüfung vorzulegen hatte. In weiterer Folge oblag es diesen, ob sie eine Einbringungsmaßnahme setzten oder nicht.

Aus der Stichprobe ging hervor, dass in vielen Fällen die Sachbearbeiter keine Einbringungsmaßnahmen setzten bzw. solche nicht dokumentierten. Dadurch entstanden Lücken zwischen den Einbringungsmaßnahmen von bis zu über 20 Monaten. In einem Fall stellte der RH fest, dass der Sachbearbeiter die Exekutionsbewilligung für einen ebenfalls am Magistrat der Stadt Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner vom August 2013 doppelt im Unterhaltsvorschuss-Akt ablegte. Die für den Dienstgeber vorgesehene Ausfertigung leitete er nicht an die zuständige Personalabteilung weiter. Diese führte daher die Exekution nicht durch. Zur Zeit der Gebarungsprüfung bestanden Rückstände von rd. 14.000 EUR und es waren seit 2009 keine Rückzahlungen erfolgt.

War der Aufenthaltsort des Unterhaltsschuldners unbekannt, lag die Zeitspanne zwischen den Melderegister- und Arbeitgeberabfragen durch den Magistrat Wels in der Regel bei über zwölf Monaten. In einem Fall betrug die Dauer zwischen den Abfragen rd. 3,5 Jahre. Laut Magistrat Wels lag es im Ermessen der Sachbearbeiter, in welchen Abständen sie eine Abfrage bei unbekanntem Aufenthaltsort durchführten. Laut Angabe des Magistrats Wels fanden Kontrollen stichprobenartig anhand zufällig ausgewählter Fälle statt. Diese waren jedoch nicht dokumentiert.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

27.2 Der RH kritisierte die unregelmäßigen Einbringungsmaßnahmen und weitgehend fehlende Dienstaufsicht beim Magistrat Wels. Obwohl der Magistrat Wels seit dem Jahr 2010 eine Kanzleikraft einsetzte, welche die Zahlungseingänge überwachte und alle drei Monate die Akten von säumigen Unterhaltsschuldnern den zuständigen Sachbearbeitern zur weiteren Prüfung vorlegte, ging aus der Stichprobe des RH hervor, dass in vielen Fällen die Sachbearbeiter keine Einbringungsmaßnahmen setzten bzw. solche nicht dokumentierten. Er kritisierte weiters, dass in einem Fall eine Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet wurde, weshalb es zu keiner Exekution kam.

Der RH empfahl der Stadt Wels, die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen zu erhöhen. Weiters empfahl er der Stadt Wels, bei Unterhaltsvorschussfällen Kontrollen und eine entsprechende Dokumentation vorzunehmen. Zudem wäre zu prüfen, warum in einem Fall die Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet wurde, weshalb es zu keiner Exekution kam.

27.3 *Laut Stellungnahme der Stadt Wels würde eine personelle Anpassung der Rahmenbedingungen an jene von Schärding eine Anhebung der Personalressourcen auf 2,97 VBÄ (dzt. 1,7 VBÄ) für den Aufgabenbereich Unterhaltsvorschüsse erfordern. Dies würde erhöhte Personalkosten für die Stadt bedeuten. Selbst wenn es zu einer Personalaufstockung käme, bliebe die sich ständig verschlechternde sozioökonomische Situation in und um Wels bestehen. Wels habe nach Wr. Neustadt die höchsten sozioökonomischen Belastungsfaktoren, während Schärding im vorderen Drittel rangiere.*

Allerdings werde die Stadt Wels im Jahr 2016 die Arbeitsabläufe im Hinblick auf die organisatorischen Rahmenbedingungen und eine Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen einer näheren Überprüfung unterziehen und einheitliche Standards definieren.

Weiters sagte die Stadt Wels zu, bis zur Einbindung bzw. Übernahme der Applikation e-JW (Applikation des Landes Oberösterreich für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe bei den Bezirkshauptmannschaften) die stichprobenartigen und periodischen Kontrollen zu erhöhen und diese jeweils zu dokumentieren.

In dem vom RH aufgezeigten Exekutionsfall betreffend einen Magistratsbediensteten teilte die Stadt Wels mit, dass das Schriftstück des Exekutionsgerichts nicht eindeutig der Dienststelle Personal zugeord-



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

net habe werden können; es sei in die Kinder- und Jugendhilfe gelangt. Die Exekutionsbewilligung sei dann nicht an die Dienststelle Personal weitergeleitet, sondern aus Versehen abgelegt worden. Ein Schaden sei aufgrund der bereits bestehenden Exekution nicht entstanden. Vergleichbare Fälle von Exekutionen gegen Magistratsmitarbeiter würden überprüft.

- 27.4** Der RH erwiderte der Stadt Wels, dass zur Erhöhung der Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen die personellen Rahmenbedingungen beim Magistrat Wels nicht zwingend an jene der Stadt Schärding angepasst werden müssen. Vielmehr hatte der RH die unregelmäßigen Einbringungsmaßnahmen und die weitgehend fehlende Dienstaufsicht kritisiert. Verbesserungen in diesen Bereichen wären auch ohne Personalaufstockung erzielbar.

Die Bereitschaft der Stadt Wels, die Arbeitsabläufe einer näheren Überprüfung zu unterziehen und einheitliche Standards zu definieren, beurteilte der RH positiv, ebenso wie die Zusage, Fälle von Exekutionen gegen Magistratsmitarbeiter zu überprüfen.

- 28.1** Die Sachbearbeiter der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk waren für die Unterhaltssicherung, für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen und die Überwachung der Zahlungseingänge zuständig. Den Sachbearbeitern oblag die Entscheidung, wann sie welche Einbringungsmaßnahmen trafen. Aus der Stichprobe ging hervor, dass die Sachbearbeiter in unregelmäßigen Abständen Melderegister- und Arbeitgeberabfragen durchführten, welche zwischen einem und mehr als zwölf Monaten variierten. War der Aufenthaltsort des Unterhaltsschuldners unbekannt, lag die Zeitspanne zwischen den Abfragen in der Regel bei über zwölf Monaten. In einem Fall war für die Dauer von rund acht Jahren keine Maßnahme dokumentiert.

Im Regelfall stellten die Sachbearbeiter bei einer positiven Arbeitgeberabfrage noch im selben Monat einen Exekutionsantrag oder übermittelten eine Zahlungsaufforderung. Kam der Unterhaltsschuldner einer Zahlungsaufforderung nicht nach, folgte in der Regel nach zwei Monaten ein Exekutionsantrag. In der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk führte die Leitende Rechtsvertreterin dokumentierte Kontrollen über die durchgeführten Einbringungsmaßnahmen u.a. bei der Sichtung des Postein- und -ausgangs durch. Weiters überprüfte sie in periodischen Abständen die Akten der Sachbearbeiter.

- 28.2** Der RH beurteilte die Kontrolle der Unterhaltsvorschussfälle durch die Leitende Rechtsvertreterin der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

positiv. Er stellte jedoch kritisch fest, dass die Sachbearbeiter nicht immer unverzügliche und zeitnahe Einbringungsmaßnahmen setzten. Er empfahl der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk, die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen zu erhöhen.

28.3 Die Stadt Wien führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie sich im Allgemeinen an der vom OGH judizierten Überprüfungsfrist von rund drei Monaten orientiere. Zwar ermögliche § 102 AuBStrG auch dem Kinder- und Jugendhilfeträger als gesetzlichem Vertreter Minderjähriger die direkte Anfrage an den Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, jedoch nur im Zusammenhang mit der Bemessung des gesetzlichen Unterhalts. Aufgrund der derzeitigen Rechts- und Judikaturlage ergebe sich daher – ohne Hinzutreten besonderer Umstände im Einzelfall – keine intensivere Überprüfungsfrequenz als etwa einmal pro Quartal. Diese Vorgehensweise werde grundsätzlich von den Mitarbeitern der Rechtsvertretung beachtet und sei auch im Qualitätshandbuch vermerkt.

28.4 Der RH entgegnete der Stadt Wien, dass sich die angeführte Überprüfungsfrist von rund drei Monaten ausschließlich auf Anfragen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger bezog, die Empfehlung des RH aber umfassender zu verstehen war. Weiters verwies der RH darauf, dass die Sachbearbeiter Melderegister- und Arbeitgeberabfragen in unregelmäßigen Abständen – zwischen einem und mehr als zwölf Monaten – durchführten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen zu erhöhen.

29.1 Kinder- und Jugendhilfeträger konnten wegen Verletzung der Unterhaltspflicht gemäß § 198 Abs. 1 des Strafgesetzbuches gegen Unterhaltsschuldner, die ihren Unterhaltszahlungen nicht nachkamen, eine Strafanzeige einbringen. Diese Möglichkeit nutzten Schärding, Wels und die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk in unterschiedlicher Intensität.

Hochgerechnet auf 100 Fälle brachte die BH Schärding rd. 64, der Magistrat Wels rd. 18 und die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk rd. 55 Strafanzeigen ein. Die BH Schärding brachte bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen grundsätzlich Strafanzeige ein. Der Magistrat Wels machte nach eigenen Angaben aus Kosten-Nutzen-Überlegungen und wegen eingeschränkter Personalressourcen von der Möglichkeit einer Strafanzeige nur geringen Gebrauch.



**Auszahlung und Hereinbringung von
Unterhaltsvorschüssen**



**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

29.2 Der RH kritisierte, dass der Magistrat Wels die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht nur geringfügig nutzte. Dadurch schöpfte er eine wichtige Maßnahme zur Erhöhung der Rückzahlungsquote für Unterhaltsvorschüsse nicht aus. Er empfahl daher der Stadt Wels, bei Vorliegen der Voraussetzungen die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht stärker zu nutzen.

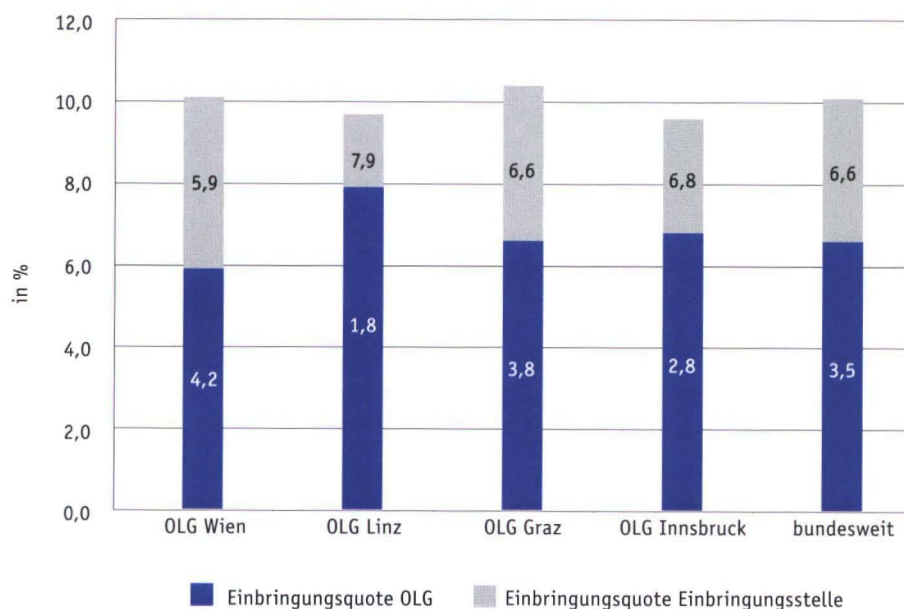
29.3 Die Stadt Wels teilte mit, die Empfehlung des RH künftig zu berücksichtigen. Bei Vorliegen gröblicher Vernachlässigung der Unterhaltspflicht würden die Voraussetzungen für die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht ausnahmslos geprüft und gegebenenfalls Anzeige erstattet.

Hereinbringung durch die Oberlandesgerichte und die Einbringungsstelle OLG Wien

Einbringungsquote

30.1 Die OLG und die Einbringungsstelle OLG Wien brachten im Zeitraum 2009 bis 2014 zusammen rd. 10 % der ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse herein. Die Einbringungsquote bundesweit und nach OLG-Sprengel sowie jeweils aufgeteilt nach OLG und Einbringungsstelle stellte sich dabei wie folgt dar:

Abbildung 2: Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen bei den OLG und der Einbringungsstelle OLG Wien 2009 bis 2014



Quellen: Grunddaten BRZ GmbH; Berechnung und Darstellung RH

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

30.2 Der RH hielt fest, dass die Einbringungsquote von Unterhaltsvorschüssen in der Zuständigkeit des Bundes in allen OLG-Sprengeln einheitlich bei rd. 10 % lag. Bei der Verteilung zwischen den OLG und der Einbringungsstelle bestanden allerdings deutliche Unterschiede. Das OLG Wien wies eine Einbringungsquote von rd. 4,2 % auf, das OLG Linz eine Quote von nur 1,8 %. Grund für diesen Unterschied war im Wesentlichen, dass das OLG Wien nach Zuständigkeitsübergang selbst in bereits laufende Exekutions- und Insolvenzverfahren eintrat, während das OLG Linz in derartigen Fällen unmittelbar ein Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle richtete (siehe nachfolgende TZ).

Einbringungsmaßnahmen der OLG

31.1 Bei Titelvorschüssen gingen mit Beendigung der gesetzlichen Vertretung des Kinder- und Jugendhilfeträgers gemäß UVG⁴² die noch nicht eingebrachten Unterhaltsforderungen des Kindes von Gesetzes wegen für die Zeit, für die Vorschüsse bewilligt worden waren, und im Ausmaß der noch nicht zurückgezahlten Vorschüsse auf den Bund über.

Die überprüften OLG Linz und Wien forderten nach Übermittlung der Schlussabrechnungen der Kinder- und Jugendhilfeträger die Unterhaltsschuldner zur Zahlung bestehender Rückstände auf. Gegebenenfalls gewährten sie auf Antrag des Schuldners Zahlungserleichterungen. Wenn die Schuldner ihren Zahlungsverpflichtungen nicht bzw. in zu geringer Höhe nachkamen, erteilten die OLG sofort und ohne weitere Maßnahmen die Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle OLG Wien.⁴³

Waren bei Übernahme der Unterhaltsforderung bereits Exekutions- oder Insolvenzverfahren anhängig, trat das OLG Wien in diese ein und betrieb selbst die weitere Hereinbringung. Demgegenüber gab das OLG Linz solche Fälle im Regelfall unmittelbar an die Einbringungsstelle weiter. Eigene Exekutionsanträge stellten beide OLG nicht, sondern überließen dies der Einbringungsstelle.⁴⁴ Nähere erlassmäßige Vorgaben des BMJ für die Vorgehensweise der OLG bei der Hereinbringung der Unterhaltsvorschüsse bestanden nicht.

⁴² § 30 UVG

⁴³ In bestimmten Fällen erfolgte das Einbringungsersuchen sofort bei Erhalt der Schlussabrechnung und ohne vorherige Zahlungsaufforderung, insbesondere wenn der Einbringungsstelle OLG Wien bereits die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen für andere Kinder des gleichen Unterhaltsschuldners oblag.

⁴⁴ Nach Auskunft der Einbringungsstelle OLG Wien führte allerdings das OLG Graz eigenständig Exekutionen, weil dort ein spezialisierter Sachbearbeiter tätig war.

31.2 Der RH hielt fest, dass die OLG abgesehen von Zahlungserleichterungen im Wesentlichen keine eigenständigen Maßnahmen zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen setzten. Die Zentralisierung weiterführender Maßnahmen, insbesondere zum Zweck der Exekutionsführung, bei der Einbringungsstelle ermöglichte eine Spezialisierung und die Erzielung von Synergien.

Die gegenüber dem OLG Wien geringe Einbringungsquote des OLG Linz war maßgeblich auf die unmittelbaren Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle auch bei bereits laufenden Exekutionen oder Insolvenzverfahren zurückzuführen. Aus Sicht des RH ergab sich aus der Vorgehensweise des OLG Linz bei Gesamtbetrachtung zwar kein finanzieller Nachteil für den Bund, sie bewirkte allerdings eine Verschiebung von Aufgaben (Überwachung Zahlungseingang) und damit des Ressourceneinsatzes vom OLG zur Einbringungsstelle.

Der RH verwies auf seine Empfehlung unter TZ 15, Prozessbeschreibungen u.a. auch für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen bei den OLG festzulegen.

32.1 Bei Unterhaltsvorschüssen wegen Haft oder unbekanntem Aufenthalts trafen die Kinder- und Jugendhilfeträger keine Einbringungsmaßnahmen, da der Unterhaltsschuldner verpflichtet war, Vorschüsse unmittelbar dem Bund zu Händen des Präsidenten des OLG zurückzuzahlen.

Fälle von Haftvorschüssen hielten die OLG in Evidenz und beantragten beim Pflschaftsgericht jeweils rund ein Jahr nach Haftentlassung, den Unterhaltsschuldner zur Rückzahlung der ausbezahlten Vorschüsse zu verpflichten.⁴⁵ Bei Abweisung des Antrags stornierten die OLG die Forderung. Im Falle der Verpflichtung forderten sie den Unterhaltsschuldner zur Rückzahlung auf bzw. erteilten, wenn der Schuldner der Aufforderung nicht nachkam, unmittelbar das Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle.

Unmittelbar nach erstmaliger Gewährung eines Unterhaltsvorschusses wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners trafen die überprüften OLG Maßnahmen zur Feststellung eines eventuellen Aufenthalts oder einer sozialversicherungsrechtlichen Meldung (Melderegister- bzw. Arbeitgeberabfragen). In der Folge setzte das OLG Linz in der Regel einmal jährlich erneut derartige Maßnahmen, das OLG Wien setzte keine mehr. Nach Beendigung der Vorschusszahlungen wegen

⁴⁵ gemäß §§ 28, 29 UVG

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Volljährigkeit des Kindes richteten die OLG das Einbringungsersuchen an die Einbringungsstelle. Im Fall, dass die Ansprüche auf Richtsatzvorschüsse endeten, weil der Aufenthalt des Unterhaltsschuldners bekannt wurde, forderten die OLG diesen zur Rückzahlung auf und erteilten das Einbringungsersuchen, wenn die Aufforderung ergebnislos blieb.

Insbesondere im Hinblick auf die Weitergewährung der Vorschüsse hatten auch die Kinder- und Jugendhilfeträger laufend einen eventuellen Aufenthalt oder Arbeitgeber des Unterhaltsschuldners zu prüfen. Überdies war nach Bekanntwerden des Aufenthalts des Unterhaltsschuldners wiederum der Kinder- und Jugendhilfeträger für die Hereinbringung zuständig.

- 32.2** Der RH hielt fest, dass aus seiner Sicht bei den Haftvorschüssen die unmittelbare Zuständigkeit der OLG für die Hereinbringung zweckmäßig war. Die Auswertung der Stichprobe zeigte, dass die überprüften OLG die Forderungen ordnungsgemäß betrieben.

Er kritisierte allerdings, dass das OLG Wien in den Fällen der Vorschussgewährung bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners bis zur Volljährigkeit des Kindes in der Regel keine Maßnahmen zur Hereinbringung setzte. Durch den Zuständigkeitswechsel bei Bekanntwerden des Aufenthalts des Unterhaltsschuldners entstanden auch Doppelgleisigkeiten für die Hereinbringung durch die Kinder- und Jugendhilfeträger und die OLG bzw. die Einbringungsstelle OLG Wien. Die Kinder- und Jugendhilfeträger verfügten im Gegensatz zu den OLG und der Einbringungsstelle allerdings über detaillierte Informationen zu den konkreten Fällen aus ihren Akten und mussten ohnehin laufend einen eventuellen Aufenthalt des Unterhaltsschuldners prüfen.

Der RH empfahl daher dem BMJ, eine Änderung des UVG anzustreben, mit der aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit den Kinder- und Jugendhilfeträgern auch bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen bis zur Volljährigkeit der Kinder übertragen wird.

- 32.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMJ sei bei einer Verlagerung der Hereinbringung von Richtsatzvorschüssen bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners zum Kinder- und Jugendhilfeträger mit verrechnungstechnischen Problemen zu rechnen. Für die UV-Referate würde die Nachvollziehbarkeit der vom Kinder- und Jugendhilfeträger zu verfassenden Schlussabrechnungen erheblich erschwert werden. Überdies wären Doppelgleisigkeiten zu erwarten. Die UV-Referate der OLG gingen nicht davon aus, dass die Kinder- und Jugendhilfeträger über mehr Informationen zum unbekannt aufhältigen Schuldner verfügten.*

Die in der Praxis gemachten Erfahrungen hätten gezeigt, dass diese die Ausforschung zumeist nicht effektiver betreiben könnten oder fallweise (mit Rücksicht auf die Höhe der Richtsatzvorschüsse) betreiben wollten, als dies bei den UV-Referaten oder der Einbringungsstelle der Fall sei.

(2) Das Land Oberösterreich lehnte laut seiner Stellungnahme eine Übertragung der Hereinbringung bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners ab, weil es zu einer weiteren Belastung der ohnehin überlasteten Kinder- und Jugendhilfeträger führe.

(3) Der Stadt Wels erschien – so ihre Stellungnahme – die Übertragung der Hereinbringung aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sinnvoll, wenngleich dies zu einer Aufgabenverlagerung vom Bund zu den Kinder- und Jugendhilfeträgern führen würde.

32.4 (1) Der RH entgegnete dem BMJ, dass er die Gründe, die bei Übertragung der Hereinbringung von Richtsatzvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Schuldners an die Kinder- und Jugendhilfeträger zu verrechnungstechnischen Problemen, erschwerter Nachvollziehbarkeit der Schlussabrechnungen oder dem Entstehen von Doppelgleisigkeiten führen könnten, nicht erkennen kann. Auch sind derartige Gründe in der Stellungnahme nicht angeführt. Vielmehr verwies der RH darauf, dass die Kinder- und Jugendhilfeträger im Hinblick auf die (Weiter-)Gewährung der Vorschüsse ohnehin regelmäßig einen eventuellen Aufenthalt oder Arbeitgeber des Unterhaltsschuldners zu prüfen haben und nach Bekanntwerden des Aufenthalts wiederum für die Hereinbringung zuständig werden. Das bedeutet, dass Einbringungsmaßnahmen gleichzeitig (parallel) von den Kinder- und Jugendhilfeträgern wie auch den OLG (für die während des unbekanntem Aufenthalts ausbezahlten Unterhaltsvorschüsse) zu setzen sind.

(2) Dem Land Oberösterreich und der Stadt Wels entgegnete der RH, dass er in der Gesamtbetrachtung (Bund und Länder) die Übertragung der Hereinbringung von Richtsatzvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Schuldners an die Kinder- und Jugendhilfeträger jedenfalls als zweckmäßig und wirtschaftlich erachtete, weil die Kinder- und Jugendhilfeträger bereits jetzt regelmäßig einen eventuellen Aufenthalt oder Arbeitgeber des Unterhaltsschuldners zu prüfen haben.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

Abschreibung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen

33.1 Die Forderungen des Bundes aus Unterhaltsvorschüssen verjährten nicht, die Rückzahlungsverpflichtung ging mit dem Tod des Unterhaltsschuldners bis zum Wert der Verlassenschaft auf die Erben über.⁴⁶ Forderungsabschreibungen erfolgten – wie in der Folge dargestellt – bei tatsächlicher Nichteinbringlichkeit, bei Stornierung sowie bei Verzicht. Die Entscheidung über Abschreibungen und deren buchhalterische Erfassung oblag den OLG.

Tatsächlich nicht einbringlich waren offene Forderungen bei Tod des Unterhaltsschuldners ohne Nachlassvermögen sowie im Zuge von Schuldenregulierungsverfahren nach Erfüllung der Quote (Zahlungsplan) bzw. Restschuldbefreiung (Abschöpfungsverfahren).

Bei Haftvorschüssen entstand gar keine Rückzahlungsverpflichtung, wenn das PflEGschaftsgericht den entsprechenden Antrag des OLG auf Verpflichtung des Unterhaltsschuldners gemäß § 29 UVG ablehnte. In geringem Ausmaß entfiel die Rückzahlungsverpflichtung auch bei Übergüssen.⁴⁷ In diesen Fällen waren die erfassten Forderungen buchhalterisch zu stornieren. Die PflEGschaftsgerichte verpflichteten die Unterhaltsschuldner bei Haftvorschüssen – wie auch die Auswertung der Stichprobe durch den RH zeigte – nur in Ausnahmefällen zur Rückzahlung. Im Zeitraum 2009 bis 2014 stornierten die OLG rd. 75 % der ausbezahlten Haftvorschüsse, wobei dieser Anteil zwischen rd. 64 % im OLG-Sprengel Linz und rd. 87 % im OLG-Sprengel Wien lag.

Daneben sah das UVG die Möglichkeit vor, bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners auf Forderungen zu verzichten.⁴⁸ Solche Forderungsverzichte kamen, wie die Zahlen der nachstehenden Tabelle zeigen, nur in sehr eingeschränktem Ausmaß zur Anwendung.

Die Höhe der Forderungsabschreibungen im Detail sowie deren Anteil an den Auszahlungen (Abschreibungsquote) stellten sich in den Jahren 2009 bis 2014 wie folgt dar:

⁴⁶ § 26 Abs. 3, § 31a UVG

⁴⁷ bei jenen zu Unrecht ausbezahlten Unterhaltsvorschüssen, die nicht durch unrichtige Angaben oder vorsätzliche bzw. grob fahrlässige Verletzung von Meldepflichten verursacht wurden (§ 22 UVG); im Jahr 2014 waren dies rd. 600.000 EUR

⁴⁸ § 33 UVG

Auszahlung und Hereinbringung von
UnterhaltsvorschüssenAuszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**Tabelle 15: Abschreibung von Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen**

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | in Mio. EUR | | | | | |
| tatsächlich nicht einbringbare Forderungen | 11,90 | 13,30 | 12,61 | 11,47 | 11,33 | 12,87 |
| Forderungsstorno | 4,07 | 4,21 | 3,86 | 3,95 | 4,03 | 4,50 |
| Forderungsverzicht | 0 | 0,04 | 0 | 0,01 | 0,02 | 0,03 |
| Summe Forderungsabschreibungen | 15,97 | 17,55 | 16,47 | 15,43 | 15,38 | 17,41 |
| | in % | | | | | |
| Anteil an Auszahlungen (Abschreibungsquote) | 15,0 | 15,5 | 13,8 | 12,5 | 12,0 | 12,9 |

Quellen: Daten BRZ GmbH – Applikation UV; Berechnung und Darstellung RH

Die ältesten offenen Forderungen des Bundes aus Unterhaltsvorschüssen bestanden für Kinder mit dem Geburtsjahr 1958. Rund 5.000 Fälle betrafen Kinder bis zum Geburtsjahr 1970 und rd. 25.000 Fälle bis zum Geburtsjahr 1980. Die Einbringungsstelle OLG Wien hatte damit eine große Zahl von Forderungen in Evidenz zu halten. Insbesondere bei Fällen mit unbekanntem Aufenthalt des Schuldners bzw. Aussichtslosigkeit von Vollstreckungsmaßnahmen im Ausland erfolgte bereits seit Jahrzehnten keine Rückzahlung.

- 33.2 Der RH beurteilte positiv, dass die OLG Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen – wie auch die Auswertung der Stichprobe ergab – erst bei nachweislicher Uneinbringbarkeit abschrieben. So sank die Abschreibungsquote zwar im Zeitraum 2009 bis 2014 von 15 % auf 13 %, betragsmäßig stieg sie jedoch von rd. 16 Mio. EUR auf 17,4 Mio. EUR an. Allerdings hatte die Einbringungsstelle eine große Zahl von Forderungen in Evidenz zu halten, bei denen teilweise bereits seit Jahrzehnten keine Rückzahlung erfolgte.

Der RH empfahl dem BMJ, Kriterien für die Abschreibung von Forderungen, bei denen über einen langen Zeitraum keine Rückzahlungen erfolgen und keine Aussicht auf erfolgreiche Hereinbringung besteht, festzulegen. Anhand dieser sollte die Einbringungsstelle OLG Wien anlassbezogen oder bei regelmäßigen Durchsichten entsprechende Abschreibungen veranlassen.

- 33.3 Das BMJ wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass auch bei älteren Forderungen, bei denen über einen längeren Zeitraum keine Rückzahlung erfolgt sei, oder in Fällen, in denen sich der Schuldner bereits seit 20 oder 30 Jahren nach der letzten Vorschusszahlung im Ausland aufgehalten habe, Rückzahlungen hätten realisiert werden können. Dies sei etwa dann vorgekommen, wenn bei einer Pensions-

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

zahlung durch die PVA eine Adresse im Ausland habe erhoben werden können.

Wesentliches Kriterium für die Entscheidung, ob ältere Fälle weiterhin verfolgt werden sollten, sei die Höhe der Kosten, die in die Hereinbringung bei zweifelhaften und nicht vorhersehbaren Erfolg investiert werden müssten (z.B. Kosten für Übersetzungen, Kosten für ausländische Anwälte, Gerichtsgebühren). Auch sei es vorgekommen, dass im Verlassenschaftsverfahren nachträglich Vermögen hervorgekommen sei.

Zudem verwies das BMJ auf die in § 74 BHG 2013 festgelegten Voraussetzungen, unter denen auf eine Forderung des Bundes ganz oder teilweise verzichtet werden könne. Das BMJ sah daher keinen unmittelbaren Bedarf, Kriterien für die Abschreibung von Forderungen festzulegen.

- 33.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass uneinbringliche Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen nicht zeitlich unbegrenzt für Betreibungsmaßnahmen evident gehalten und im Bundesrechnungsabschluss ausgewiesen werden konnten. Für die Abschreibung dieser Forderungen sollten daher Kriterien festgelegt werden. Einzelne dieser Erwägungsgründe führte das BMJ in seiner Stellungnahme ohnehin bereits an, etwa die Höhe der Kosten, die in eine Hereinbringung der Forderung investiert werden müssten gemessen am unsicheren Einbringungserfolg. Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung, einen Katalog an Kriterien auszuarbeiten, anhand derer sich Forderungsabschreibungen zu orientieren haben.

Einbringungsmaßnahmen der Einbringungsstelle OLG Wien

- 34.1** Die Einbringungsstelle OLG Wien übernahm die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen auf Grundlage von Einbringungsersuchen der OLG.

Unmittelbar nach Einlangen der Einbringungsersuchen setzte die Einbringungsstelle die in Betracht kommenden Maßnahmen. Diese umfassten jedenfalls eine Grundbuchsabfrage gegebenenfalls mit Pfandrechtsbegründung, die Einholung von Meldeauskünften und die Arbeitgeberfeststellung. Die Einbringungsstelle trat in bereits laufende Exekutionen ein bzw. führte nach erfolgloser Zahlungsaufforderung selbst Exekution. War kein Arbeitgeber vorhanden, veranlasste sie regelmäßig Fahrnisexekutionen.



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen



Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

In der Folge bearbeiteten die Sachbearbeiter die Fälle in unregelmäßigen bzw. unterschiedlichen Abständen. Einbringungsmaßnahmen (insbesondere Arbeitgeber- und Aufenthaltserhebungen) erfolgten zumeist etwa halbjährlich bis jährlich. Hielt sich der Unterhaltsschuldner im Ausland auf, betrug der Abstand mehrere Jahre. Von den 15 Fällen mit den höchsten Rückständen pro Kind (zwischen 65.000 EUR und 75.000 EUR), die der RH im Zuge seiner Stichprobe überprüfte, hielten sich zwölf im Ausland auf. In diesen Fällen waren jahrelang keine Einbringungsmaßnahmen erfolgt.

34.2 Der RH stellte in den von ihm überprüften Fällen fest, dass die Einbringungsstelle nach Übermittlung der Einbringungsersuchen von Unterhaltsvorschüssen die in Betracht kommenden Maßnahmen zeitnah setzte. Er kritisierte allerdings, dass in der weiteren Folge die Intensität der Bearbeitung sehr unterschiedlich war. Insbesondere stellte die Einbringungsstelle bei Aufenthalt des Schuldners im Ausland in der Regel keine Exekutionsmaßnahmen und setzte Einbringungsmaßnahmen nur in mehrjährigen Abständen. Der RH verwies dazu auf seine Empfehlungen bei den TZ 23 und 35.

Hereinbringung im Ausland

35.1 Für die Hereinbringung im Ausland kamen je nach Aufenthaltsort des Unterhaltsschuldners unterschiedliche völkerrechtliche bzw. unionsrechtliche und innerstaatliche Rechtsquellen zur Anwendung. Diese waren:

- Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EuUVO)⁴⁹,
- Haager Übereinkommen vom 23. November 2007 über die internationale Geltendmachung der Unterhaltsansprüche von Kindern und anderen Familienangehörigen (HUÜ)⁵⁰,
- Gegenseitigkeitsverordnungen des BMJ⁵¹,

⁴⁹ Geltung für die EU-Mitgliedstaaten, ausgenommen Dänemark

⁵⁰ Geltung für Albanien, Bosnien-Herzegowina, Norwegen, Ukraine

⁵¹ Geltung für Australien, Kanada, USA

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

- Übereinkommen vom 20. Juni 1956 über die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland („New Yorker-Unterhaltsübereinkommen“ – NYÜ)⁵²,
- bilaterale Abkommen.⁵³

Das Auslandsunterhaltsgesetz 2014 (AUG 2014)⁵⁴ regelte das Verfahren zur Durchsetzung von Unterhalts(vorschuss)ansprüchen mit Auslandsbezug. Es führte die EuUVO und die einschlägigen völkerrechtlichen Rechtsquellen näher aus. Das AUG 2014 definierte das BMJ als Zentrale Behörde zur Wahrnehmung der sich aus den internationalen Abkommen ergebenden Aufgaben. Dabei hatte es unter anderem die Zusammenarbeit der zuständigen Gerichte und Behörden zu fördern und so weit wie möglich nach Lösungen für Schwierigkeiten zu suchen, die bei der Anwendung der entsprechenden Rechtsvorschriften auftraten.

Das BMJ stellte auf seiner Homepage Muster für Vollstreckungsanträge im Ausland und Angaben über die erforderlichen Beilagen zur Verfügung. Darüber hinaus stellte es keine Anleitungen zur Vorgangsweise bei der Hereinbringung im Ausland für die Kinder- und Jugendhilfeträger bzw. die OLG bereit. Diese hatten lediglich die Möglichkeit, bei konkreten Fragen mit dem BMJ telefonisch Kontakt aufzunehmen.

35.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das BMJ den Kinder- und Jugendhilfeträgern bzw. den OLG bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland unzureichend Hilfestellung leistete. Darüber hinaus ergaben sich bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland zahlreiche Probleme auf allen beteiligten Ebenen (Kinder- und Jugendhilfeträger, OLG, Einbringungsstelle OLG Wien). Gründe dafür waren der bürokratische Aufwand, fehlendes Know-how, unzureichende Hilfestellung durch das BMJ und mangelnde Kooperation anderer Staaten (siehe folgende TZ 36 bis 38).

Der RH empfahl daher dem BMJ, den Unterhaltsvorschuss einbringenden Stellen (OLG, Kinder- und Jugendhilfeträger) Hilfestellung für die Exekutionsführung im Ausland zu leisten. Diese könnte in Form von praxisbezogenen Handlungsanleitungen, Musterschreiben und Formularen sowie Checklisten erfolgen.

⁵² Geltung für 42 Staaten, bspw. Algerien, Dänemark, Mexiko, Neuseeland, Schweiz

⁵³ bspw. mit Mazedonien, Serbien und Montenegro

⁵⁴ BGBl. I Nr. 34/2014

35.3 (1) Laut Stellungnahme des BMJ fänden regelmäßig Schulungen der Kinder- und Jugendhilfeträger und Besprechungen mit der Einbringungsstelle statt, wobei der Kontakt mit der Einbringungsstelle in der letzten Zeit deutlich intensiviert worden sei. Die zuständige Abteilung des BMJ stehe jederzeit für Auskünfte, insbesondere via E-Mail zur Verfügung. Darüber hinausgehende Handlungsanleitungen, Muster-schreiben etc. seien mit den vorhandenen Personalressourcen kaum umsetzbar.

(2) Das Land Oberösterreich begrüßte eine Hilfestellung für die Kinder- und Jugendhilfeträger bei der Exekutionsführung im Ausland ausdrücklich.

(3) Die Stadt Wels teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Exekutionsführung im Ausland österreichweit von einer zentralen Stelle übernommen werden sollte.

35.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass ihm in Anbetracht der rechtlichen Komplexität und der faktischen Probleme bei der Exekutionsführung im Ausland eine verstärkte Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfeträger durch das BMJ unerlässlich schien. Er verwies dazu insbesondere auch auf seine Empfehlung in TZ 23 zum Aufbau einer zentralen Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland bei der Einbringungsstelle OLG Wien.

36.1 (1) Die BH Schärding bediente sich bei der zwangsweisen Hereinbringung im Ausland (außer Deutschland) des im AUG 2014 vorgesehenen Verfahrens. Sie brachte die Vollstreckungsanträge samt Beilagen daher beim Bezirksgericht mit dem Ersuchen um Weiterleitung an das BMJ ein. Sie verwendete die auf der Homepage des BMJ enthaltenen Muster für Vollstreckungersuchen und Hinweise auf die diesen anzuschließenden Beilagen. Die BH Schärding erzielte bei der Hereinbringung im Ausland, außer in Deutschland, kaum Erfolge. Laut deren Aussage war die Ursache dafür die mangelnde Kooperation der Behörden in den anderen Staaten.

Bei in Deutschland aufhältigen Unterhaltsschuldern stellte die BH Schärding direkt bei den deutschen Amtsgerichten einen Exekutionsantrag, ohne das Verfahren nach dem AUG 2014 in Anspruch zu nehmen. Bei der Vollstreckung in Deutschland war die BH Schärding (bei aufrechtem Beschäftigungsverhältnis des Unterhaltsschuldners) erfolgreich. Grund dafür war die direkte Abwicklung zwischen der BH Schärding und den deutschen Amtsgerichten.

Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen

- (2) Der Magistrat Wels betrieb wenig Exekutionen im Ausland. Diese waren kaum erfolgreich. Die Abwicklung gestaltete sich schwierig. Das lag am bürokratischen Aufwand und am fehlenden Know-how der Sachbearbeiter. Der Magistrat Wels stellte bspw. am 13. Juni 2013 ein Vollstreckungsersuchen nach der EuUVO in Deutschland, das er über das Bezirksgericht an das BMJ übermittelte. Dieses sendete die Antragsunterlagen an den Magistrat Wels in einem Zeitraum von einem Jahr und acht Monaten vier Mal zur Vornahme von Ergänzungen bzw. Verbesserungen zurück.
- 36.2** Der RH hielt kritisch fest, dass das Land Oberösterreich bisher keine Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die zwangsweise Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland getroffen hatte. Er empfahl daher dem Land Oberösterreich, Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland zu setzen. Diese könnten in der verbesserten Aus- und Fortbildung aller zuständigen Sachbearbeiter oder im Aufbau spezialisierter Sachbearbeiter in ausgewählten Bezirksverwaltungsbehörden als Ansprechstellen der Kinder- und Jugendhilfeträger bestehen.
- 36.3** *Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei es aus seiner Sicht zentrale Aufgabe des BMJ, Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung im Ausland zu setzen und dies nicht den Ländern als Kinder- und Jugendhilfeträger zu übertragen.*
- 36.4** Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass er dem BMJ – als zentral verantwortliche Stelle – verstärkte Maßnahmen zur Hilfestellung bei der Hereinbringung im Ausland empfahl. Dies kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn auch das Land ergänzende Maßnahmen zur Erhöhung des Know-how setzt.
- 37.1** Die Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk bediente sich bei der zwangsweisen Hereinbringung im Ausland in jedem Fall des im AUG 2014 vorgesehenen Verfahrens. Sie brachte die Vollstreckungsanträge samt Beilagen beim Bezirksgericht mit dem Ersuchen um Weiterleitung an das BMJ ein. Die Hereinbringung im Ausland war kaum erfolgreich. Ursächlich dafür waren einerseits die mangelnde Kooperation der ausländischen Behörden und Probleme bei der Anwendung der EuUVO aufgrund unterschiedlicher Anforderungen an die zu übermittelnden Unterlagen durch die verschiedenen Staaten und andererseits fehlendes Know-how der Sachbearbeiter.

- 37.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die Stadt Wien bislang keine Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland getroffen hatte. Er empfahl daher der Stadt Wien, Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die zwangsweise Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland zu setzen. Diese könnten in der verbesserten Aus- und Fortbildung aller zuständigen Sachbearbeiter oder im Aufbau spezialisierter Sachbearbeiter in ausgewählten Regionalstellen als Ansprechstellen der Kinder- und Jugendhilfeträger bestehen.
- 37.3** *Laut Stellungnahme der Stadt Wien erfordere eine direkte Exekutionsführung der Länder im Ausland notwendigerweise neben entsprechenden Sprachkenntnissen insbesondere detaillierte Kenntnisse der landesspezifischen Vollstreckungsmöglichkeiten. Wien werde daher die Unterhaltsdurchsetzung im Ausland weiterhin über die diversen internationalen Vollstreckungswege über die zentralen Behörden betreiben.*
- 37.4** Der RH erwiderte der Stadt Wien, dass zur Steigerung der Einbringlichkeit von Forderungen – auch bei Nutzung von Vollstreckungswegen über die zentralen Behörden – ausreichende Kenntnisse über die länderspezifischen Anforderungen, insbesondere die zu übermittelnden Unterlagen, erforderlich sind. Insoweit wäre entsprechendes Know-how aufzubauen.
- 38.1** Das OLG Linz und das OLG Wien beantragten keine zwangsweisen Einbringungsmaßnahmen im Ausland. Sie forderten den jeweiligen im Ausland aufhältigen Unterhaltsschuldner einmal zur Zahlung auf und leiteten bei dessen Säumnis den Fall an die Einbringungsstelle OLG Wien weiter. Die Einbringungsstelle OLG Wien stellte bislang keine Exekutionsanträge im Ausland. Grund dafür waren nach Angaben der Einbringungsstelle die Ressourcenknappheit und die Aussichtslosigkeit der Exekutionsführung im Ausland. Die ausländischen Behörden kooperierten nicht. Die Einbringungsstelle bearbeitete daher aus Effizienzgründen nur Fälle, in denen der Unterhaltsschuldner im Inland aufhältig war. Ab Februar 2015 sollte ein zusätzlicher Sachbearbeiter speziell für die Hereinbringung im Ausland zuständig sein.
- 38.2** Der RH verwies bezüglich der Defizite bei der Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland durch die Einbringungsstelle OLG Wien auf seine Würdigungen unter TZ 23, insbesondere auf den Aufbau fachspezifischer Kompetenz. Er verwies zudem auf seine Empfehlungen unter TZ 23,

- die für die einzelnen Staaten in der Praxis zielführende Vorgangsweise herauszuarbeiten, die Einbringungschancen je nach Staat zu bewerten und darauf basierend Prioritäten zu setzen;
- nach einer ausreichenden Probezeit die Einbringungserfolge durch den Einsatz eines für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland spezialisierten Sachbearbeiters zu evaluieren.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

Anwendungen der Kinder- und Jugendhilfeträger in den Ländern

39.1 (1) Die überprüften Kinder- und Jugendhilfeträger verwendeten IKT-Applikationen zur Unterstützung bei der Dokumentation, Bearbeitung und Verrechnung von Unterhalts- bzw. Unterhaltsvorschussangelegenheiten. Diese umfassten u.a. die Führung der Unterhaltskonten der Kinder, der Unterhaltsverpflichteten und Zahlungsempfänger. Im Rahmen der Applikationen ordneten die Kinder- und Jugendhilfeträger Rückzahlungen den entsprechenden Fällen zu und veranlassten die Auszahlung an die jeweils Empfangsberechtigten über ihre Buchhaltungen.

Die BH Schärding nutzte eine für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe zentral entwickelte Applikation des Landes Oberösterreich.⁵⁵ Beim Magistrat Wels stand, wie auch in den anderen oberösterreichischen Statutarstädten Linz und Steyr, eine jeweils eigenentwickelte Applikation in Verwendung. Nach Auskunft des Landes Oberösterreich sollen diese Applikationen mittel- bis langfristig durch die landesweite Anwendung abgelöst werden.

Der Regionalstelle 12., 13. und 23. Bezirk standen die Anwendungen der Stadt Wien zur Unterhalts- bzw. Unterhaltsvorschussverrechnung zur Verfügung.⁵⁶

Für die zentralen Applikationen der Länder Oberösterreich und Wien lagen Applikationsbeschreibungen bzw. Handbücher zur Dokumentation der Prozesse vor, für die Anwendung des Magistrats Wels existierten solche nicht.

(2) Die Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen waren für die Kinder- und Jugendhilfeträger verrechnungstechnisch Durchlaufposten, die Zahlungseingänge überwiesen sie summarisch dem jeweiligen OLG.

⁵⁵ Applikation e-JW, seit Ende 2014 in allen Bezirkshauptmannschaften des Landes Oberösterreichs ausgerollt

⁵⁶ Applikation ALISA (ALimentation und Sachwalterschaft) in Verbindung mit EFEU (Erfassung für Einlagenkonten und Unterhalt)

Die zugehörigen Einzelfalldaten übermittelten die Länder monatlich an die OLG. Dies erfolgte im Regelfall automationsunterstützt durch ihre Landesrechenzentren über eine Schnittstelle der Statistik Austria unmittelbar in die Applikation UV. Abweichend davon übermittelten bei den überprüften OLG die Magistrate Steyr und Wels (OLG Linz) sowie der Magistrat Eisenstadt mit Rust (OLG Wien) die Daten in Papierform. Diese mussten von den OLG einzeln dem jeweiligen Fall in der Applikation UV zugeordnet werden.⁵⁷

- 39.2** Der RH hielt kritisch fest, dass bei den überprüften Kinder- und Jugendhilfeträgern unterschiedliche IKT-Applikationen zur Unterstützung in Unterhaltsvorschussangelegenheiten eingesetzt waren. In Oberösterreich waren die Magistrate der Städte mit eigenem Statut nicht in das landesweit bei den Bezirkshauptmannschaften verwendete IKT-System eingebunden. Der RH kritisierte die Stadt Wels, dass für die im Zusammenhang mit den Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT-Applikation keine Dokumentation vorlag.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, die Einbindung der Magistrate in die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe voranzutreiben. Der Stadt Wels empfahl er, die IKT-Applikation des Landes Oberösterreich für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe zu übernehmen.

Der RH empfahl dem BMJ, die Länder koordinierend zu unterstützen, damit diese bei der Weiterentwicklung der Unterhaltsapplikationen ihre Erfahrungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse einbringen und gegenseitig nutzen können. Im Sinne einer Effizienzsteigerung wäre dabei auch darauf hinzuwirken, dass die Länder die Daten der Unterhaltsvorschussverrechnung vollständig automationsunterstützt übermitteln.

- 39.3** (1) Das BMJ listete in seiner Stellungnahme die Bezirksverwaltungsbehörden – getrennt nach OLG-Sprengeln und Bundesländern – auf, für die ein automatisierter Datentransfer bereits realisiert werden konnte. Demnach fehlte ein solcher noch für einzelne Magistrate in den Ländern Burgenland, Kärnten und Oberösterreich. Vorarlberg habe den elektronischen Rückzahlungstransfer aus Gründen der Kosten für die Realisierung abgelehnt.

⁵⁷ Nach Auskunft der BRZ GmbH übermittelten im Zuständigkeitsbereich des OLG Innsbruck die Bezirksverwaltungsbehörden des Landes Vorarlberg die Daten nicht automationsunterstützt, sondern in Form händisch zu erfassender Listen.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

(2) Das Land Oberösterreich teilte mit, dass die Einbindung des Magistrats Steyr in die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich Kinder- und Jugendhilfe ab 1. Jänner 2016 umgesetzt sein werde. Der Magistrat Wels stelle Planungen an.

(3) Laut Stellungnahme der Stadt Wels seien Vorgespräche für die Einbindung bzw. Übernahme der landesweiten Applikation bereits erfolgt. An einer raschen Umsetzung werde gearbeitet.

- 39.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass seine Empfehlung darauf gerichtet war – über die Sicherstellung einer automatisierten Datenübermittlung hinaus – die Länder koordinierend bei der Weiterentwicklung ihrer unterschiedlichen Unterhaltapplikationen zu unterstützen. Dies betrifft insbesondere den Austausch und die gegenseitige Nutzung von Erfahrungen mit den Applikationen, den jeweiligen Anforderungen und den dazu getroffenen Lösungen.

Anwendungen des Bundes

Applikation UV

- 40.1** Die Applikation „Verfahren Unterhaltsvorschüsse“ (UV) war als zentrales Instrument zur Abwicklung der Zahlungen und Verrechnungen der Unterhaltsvorschüsse beim BMJ eingerichtet. Die OLG erfassten darin die Beschlüsse der Pflugschaftsgerichte und erstellten darauf basierend automatisiert die Zahlungsanweisungen. Über Schnittstellen erfolgte die Verarbeitung der Rückzahlungen bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern und der Einbringungsstelle sowie die Verbuchung in der Haushaltsverrechnung des Bundes (siehe auch TZ 45). Weitere Funktionalitäten lagen bspw. in der Unterstützung des fallbezogenen Schriftverkehrs, bei der Kalenderführung, beim automatischen Datenabgleich mit dem Verlassenschafts- und Insolvenzregister sowie der Erstellung von Auswertungen und Statistiken.

Die verantwortliche Führung der Applikation UV lag bis Ende 2014 beim BMF. Nach der Ruhestandsversetzung der dortigen Sachbearbeiterin nahm das BMF diese Aufgabe nicht mehr wahr und ging die Zuständigkeit faktisch auf das BMJ über. Dort war allerdings keine entsprechende Fachkompetenz vorhanden. Zur Erhebung der wesentlichen Anforderungen an die Applikation, der Abläufe und Schnittstellen standen dem RH als Know-how-Träger lediglich die Mitarbeiter der – als IT-Dienstleister ausführend tätig werdenden – BRZ GmbH zur Verfügung.

Als Unterstützung für die User des Programms hatte die vormalige Sachbearbeiterin im BMF kurz vor ihrer Ruhestandsversetzung noch ein Anwenderhandbuch mit der Beschreibung wesentlicher Funktionalitäten erstellt.

- 40.2** Der RH kritisierte, dass nach Ruhestandsversetzung der vormaligen Sachbearbeiterin im BMF Ende 2014 und der damit verbundenen Übernahme der Zuständigkeit bzw. Verantwortung durch das BMJ eine kompetente zentrale Ansprechstelle für die zur Zahlungs- und Verrechnungsabwicklung von Unterhaltsvorschüssen eingerichtete Applikation UV fehlte.

Der RH empfahl dem BMJ, zentral eine umfassende Fachkompetenz für die Applikation UV aufzubauen und vollverantwortlich die Zuständigkeit dafür zu übernehmen. Er empfahl dem BMJ weiters, bei Änderungen oder Weiterentwicklungen im Bereich Unterhaltsvorschüsse die Vorgaben zur Umsetzung in der Applikation schriftlich zu definieren sowie das bestehende Anwenderhandbuch insbesondere auch im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu vervollständigen.

- 40.3** *Laut Stellungnahme des BMJ bestehe bereits eine zentrale Fachkompetenz für die Applikation UV, und zwar in legislativer/inhaltlicher Hinsicht in der Abteilung für Familien-, Personen- und Erbrecht sowie in technischer Hinsicht in der Abteilung für Rechtsinformatik in enger Zusammenarbeit mit der BRZ GmbH.*

Änderungen und Weiterentwicklungen im Verfahren UV würden über schriftlichen Auftrag des BMJ durch die BRZ GmbH durchgeführt. Die Inhalte der Änderungen bzw. Weiterentwicklungen würden fachlich mit der zuständigen Abteilung des BMJ gemeinsam mit den OLG-Referatsleitern in regelmäßigen Arbeitsgruppen definiert und geplant. Abschließend erfolge die Abnahme der Umsetzungen. Das Handbuch diene der Beschreibung technischer Abläufe. Dieses werde laufend aktualisiert und könne von den Anwendern als Unterstützung genutzt werden. Im Hintergrund laufende technische Details, die für die Anwender nicht von Relevanz seien, würden darin nicht beschrieben.

- 40.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass ihm bei der Gebarungsüberprüfung kein Ansprechpartner im BMJ für die Anforderungen, Abläufe und Schnittstellen der UV-Applikation zur Verfügung stand. Auch war zur Zeit der Prüfung an Ort und Stelle noch keinerlei Ergänzung oder Aktualisierung des von der vormaligen Sachbearbeiterin im BMF erstellten Anwenderhandbuchs vorgenommen worden. Bei der Empfehlung zur Vervollständigung des Handbuchs ging es dem RH nicht um technische Details, sondern insbesondere um laufende

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

Ergänzungen und Aktualisierungen sowie eine Erweiterung im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben (Rollen- und Berechtigungskonzept, hinterlegte Prüfroutinen und Kontrollmechanismen, Festlegung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche, Maßnahmen zur Daten- und Ausfallsicherheit – siehe auch TZ 45).

Applikation der Einbringungsstelle OLG Wien

41.1 Bei der Einbringungsstelle OLG Wien stand eine einheitliche Applikation für die Verwaltung ihrer Einbringungsaufgaben in Verwendung. Die Sachbearbeiter ordneten die einzelnen Einzahlungen im Vier-Augen-Prinzip⁵⁸ dem jeweiligen Schuldner zu. Die dem Sachbereich Unterhaltsvorschuss zugehörigen Einzelfalldaten wurden monatlich – getrennt nach OLG-Zuständigkeit – automationsunterstützt an die Applikation UV übermittelt. In den Fällen, in denen keine automatisierte Verknüpfung bestand, insbesondere bei Übergussrückzahlungen, mussten die OLG händische Ergänzungen bzw. Nacherfassungen vornehmen.

Die Buchhaltungsagentur des Bundes ordnete eingelangte Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen vorerst gesammelt einem gesonderten Verrechnungskonto der Einbringungsstelle zu. Die endgültige haushaltsmäßige Verbuchung bzw. Vereinnahmung erfolgte monatlich auf Grundlage der Abrechnung der Applikation UV. Eine vollständige Kontrolle und Abstimmung des Verrechnungskontos für Unterhaltsvorschüsse war der Einbringungsstelle damit jeweils erst nach vollständiger Datenübermittlung bzw. -übernahme in der Applikation UV möglich.

41.2 Der RH hielt kritisch fest, dass wegen der unterschiedlichen Systeme für die Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen bzw. deren Rückzahlung bei den OLG und der Einbringungsstelle des OLG Wien zusätzlicher Bearbeitungsaufwand notwendig und die Kontrolle bzw. Abstimmung des Verrechnungskontos bei der Einbringungsstelle erschwert war.

Der RH empfahl dem BMJ, die Verrechnung der Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle in die Applikation UV zu integrieren.

⁵⁸ Kontrolle der Zuordnung durch die Kassenführung der Einbringungsstelle OLG Wien

41.3 Laut Stellungnahme des BMJ könne die Rückübertragung der Einnahmen der Einbringungsstelle aus den Unterhaltsvorschuss-Rückzahlungen an die Applikation UV unter dem Kosten-Nutzen-Aspekt auch entfallen.

41.4 Der RH hielt dem BMJ entgegen, dass beim Entfall der Rückübertragung der Einnahmen der Einbringungsstelle aus den Unterhaltsvorschuss-Rückzahlungen an die Applikation UV die ordnungsgemäße Verrechnung mit dem Familienlastenausgleichfonds – die derzeit zur Gänze über die Applikation UV erfolgt – auf anderem Weg sichergestellt werden müsste. Dies würde aus Sicht des RH aber wiederum laufenden zusätzlichen Bearbeitungsaufwand erfordern. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, die Verrechnung der Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle in die Applikation UV zu integrieren.

Datenlage

42.1 Die umfassende Ersterfassung von Daten für die Gewährung von Unterhaltsvorschüssen erfolgte bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern. Diese übermittelten einen Teil der Stammdaten mit dem Antrag auf Unterhaltsvorschussgewährung an das zuständige Pflschaftsgericht. Dieses legte einen Fall in der Applikation Verfahrensautomation Justiz an und erfasste laut Auskunft des BMJ u.a. die Staatsangehörigkeit⁵⁹ der Beteiligten, aber nicht deren Geschlecht.

Das Pflschaftsgericht übermittelte den OLG den Unterhaltsvorschussbeschluss und gab die Daten digital an die Applikation UV weiter. Die OLG prüften die Daten pro Fall auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit. Die OLG Linz und Wien ergänzten manuell jene Daten, welche für die Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen notwendig waren. Zusätzliche Daten wie das Geschlecht und die Staatsbürgerschaft erfassten sie nur teilweise. Laut OLG Wien bestanden keine aktuellen Vorgaben des BMJ, welche Daten verpflichtend zu erfassen waren.

Die BRZ GmbH übermittelte auf Ersuchen des RH die Daten zu sämtlichen in der Applikation UV gespeicherten Unterhaltsvorschussfällen. Bei der Auswertung stellte der RH fest, dass bei den Datenfeldern „Geschlecht“ und „Staatsbürgerschaft“ der Unterhaltsschuldner und Zahlungsempfänger eine hohe Anzahl an Eintragungen fehlte bzw. diese den Vermerk „unbekannt“ enthielten. Eine Erfassung dieser Daten war vor 2002 systembedingt nicht möglich. Bezogen auf sämtliche in der Applikation UV gespeicherten Fälle fehlten Daten zur Staatsbür-

⁵⁹ Laut BMJ waren auch die Eintragungen „unbekannt“, „ungeklärt“ und „staatenlos“ möglich.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

gerschaft der Unterhaltsschuldner sowie der Zahlungsempfänger bei den OLG Linz und Wien zu rd. 80 %. Daten zum Geschlecht der Unterhaltsschuldner fehlten beim OLG Linz zu rd. 28 % und beim OLG Wien zu rd. 22 %.

Der RH hatte bei einer Gebarungüberprüfung aus dem Jahr 1991⁶⁰ bereits einen verstärkten Einsatz der Datenverarbeitung im Bereich der OLG sowie einen Datenaustausch mit den Kinder- und Jugendhilfeträgern empfohlen. Dies führte laut BMJ u.a. zu einer Weiterentwicklung der Applikation UV, welche ab dem Jahr 2002 die Speicherung von Geschlecht und Staatsbürgerschaft der Unterhaltsschuldner und der Zahlungsempfänger ermöglichte. Der RH wertete die Daten ab dem Geburtsjahrgang 2002 gesondert aus. Dabei betrug der Anteil unvollständiger Daten zur Staatsbürgerschaft der Unterhaltsschuldner und Zahlungsempfänger rd. 25 % bzw. rd. 23 % und zum Geschlecht rd. 1 % bzw. rd. 2 %.

Historisierte⁶¹ statistische Auswertungen aus der Applikation UV waren nur bedingt aussagekräftig. Laut der BRZ GmbH lag der Fokus der Historisierung ausschließlich auf Anspruchs- und Buchungsdaten und nicht auf Personen- und Länderdaten, weshalb Schwankungen bei Ergebnissen statistischer Auswertungen möglich waren.

- 42.2** Der RH hielt kritisch fest, dass die mit einem Unterhaltsvorschussverfahren befassten Stellen die gleichen Daten mehrfach erfassten. Daten zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht der beteiligten Personen (vor allem der Unterhaltsschuldner) waren in der Applikation UV jedoch nicht vollständig vorhanden, weil diese nicht verpflichtend einzutragen waren. Aus einer Auswertung des RH ging hervor, dass ab dem Jahr 2002 der Anteil an unvollständigen Daten zur Staatsbürgerschaft der Unterhaltsschuldner und Zahlungsempfänger rd. 25 % bzw. rd. 23 % und zum Geschlecht rd. 1 % bzw. rd. 2 % betrug.

Weiters bemängelte der RH, dass Statistiken in Bezug auf Geschlecht und Staatsbürgerschaft der beteiligten Personen aufgrund fehlender Eintragungen sowie nicht historisierter Daten nur bedingt aussagekräftig waren. Aufgrund der nicht gesicherten Datenlage war es dem BMJ somit nur beschränkt möglich, zielgruppendifferenzierte Analysen für ein wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln, wie z.B. Eintreibungsmaßnahmen von im Ausland lebenden Unterhaltsschuldnern, durchzuführen. Der RH empfahl dem BMJ zu gewährleisten, dass Daten zu

⁶⁰ Prüfungsergebnis aus dem Jahre 1991: „Gebarung mit den Mitteln nach dem Unterhaltsvorschußgesetz“

⁶¹ Ältere erfasste Daten wie z.B. die Staatsbürgerschaft werden laufend durch neue Änderungen überschrieben und stellen somit den aktuellen Stand dar.

Staatsbürgerschaft und Geschlecht der an einem Unterhaltsvorschuss beteiligten Personen in der Applikation UV verpflichtend erfasst werden.

Weiters empfahl er dem BMJ, Daten zum Unterhaltsvorschuss kontinuierlich und konsequent geschlechter- und herkunftsdifferenziert zu erheben, auszuwerten und darzustellen. Darüber hinaus empfahl der RH dem BMJ, im Zuge einer Weiterentwicklung der Applikation UV eine Historisierung der personenbezogenen Daten unter Beachtung von Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen.

42.3 In seiner Stellungnahme teilte das BMJ mit, dass sich ihm der Zweck der Erfassung der Staatsangehörigkeit der Beteiligten nicht erhelle. Eintreibungsmaßnahmen im Ausland würden damit kaum verbessert werden. Wohl aber bestünde die Gefahr, dass solche Daten Ressentiments gegen bestimmte Bezugsberechtigte schüren könnten. Auch die Unterscheidung nach Geschlecht habe rechtlich keinerlei Konsequenz. Zur Erfassung von personenbezogenen Daten, wie etwa des Geschlechts oder der Staatsbürgerschaft, habe es bisher keine ausdrücklichen Vorgaben gegeben.

Beim OLG Wien würden im Fall von neuen Vorschlussfällen die Staatsbürgerschaft und das Geschlecht aller Beteiligten erfasst. In Fällen mit noch minderjährigen Kindern sei mit der Nacherfassung dieser Daten begonnen worden. Beim UV-Referat Linz und beim UV-Referat Innsbruck würden bei neuen Vorschlussfällen – ab dem Zeitpunkt, ab dem diese Möglichkeit vom UV-System angeboten werde – die Staatsbürgerschaft und das Geschlecht aller Beteiligten grundsätzlich erfasst. Unabhängig von der Empfehlung des RH sei beim UV-Referat Graz Ende 2014/Anfang 2015 mit der Nacherfassung von Geschlecht und Staatsbürgerschaft begonnen worden. Laut Stellungnahme des BMJ habe die Erfassung des Geschlechts und der Staatsangehörigkeit der beteiligten Personen keine Priorität, wobei es dafür auch keine Vorgabe und keinen zwingenden Grund gebe. Die Staatsangehörigkeit sei lediglich bei der Beurteilung des Vorliegens der Anspruchsvoraussetzung von Belang und sei auf Basis der Beschlussangaben zu prüfen.

Diese Daten müssten in Zukunft in den Gewährungsbeschlüssen und im P-Register vollständig und richtig angeführt sein. Dadurch würde die Speicherung der Staatsbürgerschaft und des Geschlechts in der UV-Datenbank erleichtert werden. Gerade bei ausländischen Beteiligten lasse sich das Geschlecht aus dem/den Vornamen oft nicht eindeutig ableiten.

IKT-Unterstützung und Datenaustausch

Dem BMJ zufolge sei eine Historisierung der Daten technisch möglich, jedoch könne die Umsetzung nur nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Ressourcen erfolgen. Davor sollte wohl auch hier eine Kosten-Nutzen-Rechnung angestellt werden, die insbesondere den mit einer Historisierung allenfalls zu erzielenden Nutzen darstellt.

- 42.4** Der RH entgegnete dem BMJ, dass die Daten über Staatsangehörigkeit und Geschlecht der am UV-Verfahren beteiligten Personen (bspw. des Unterhaltsschuldners) nicht nur grundlegende Informationen für den Gesetzgeber darstellen, der daran allenfalls weitere legislative Schritte knüpfen kann, sondern vor allem auch Informationen für eine Einbringungstätigkeit im Ausland liefern können.

Interne Kontrollsysteme

Grundsätzliches

- 43** Als interne Kontrolle wird ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess bezeichnet, der von Führungskräften und Mitarbeitern durchgeführt wird. Damit sollen bestehende Risiken erfasst, gesteuert und sichergestellt werden, dass die betreffende Organisation im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung ihre Ziele (bspw. Sicherstellung ordnungsgemäßer, effizienter und wirksamer Abläufe, Zuverlässigkeit des Rechnungswesens, die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften) erreicht.

Wesentliche Maßnahmen für effektive interne Kontrollen waren

- die Erstellung einer Risikoanalyse,
- klare, transparente und schriftliche Regelungen für die Arbeitsabläufe (Transparenzgrundsatz),
- eine Kontrollautomatik und
- das Vier-Augen-Prinzip.

IKS-Elemente bei den überprüften Stellen

- 44.1** Der RH analysierte Aspekte des IKS. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über IKS-relevante Elemente bei den überprüften Stellen:

Tabelle 16: Überblick IKS-relevante Maßnahmen

| Maßnahme | Schärding | Wels | Regionalstelle 12., 13., 23. Bezirk | OLG | Einbringungs- stelle OLG |
|--------------------------------|-----------|------|--|-----|-----------------------------|
| Risikoanalyse | | | X | | |
| Prozessbeschreibung | X | X | | | |
| Arbeitsplatzbeschreibung | X | X | X | | (X) |
| laufende Kontrollen im Prozess | | | X | | X |

Quellen: Bezirksverwaltungsbehörden; OLG; Darstellung RH

Bei keiner der überprüften Stellen war ein umfassendes IKS eingerichtet. IKS-Elemente waren in unterschiedlicher Ausprägung vorhanden.

In Schärding waren neben den in der Tabelle angeführten IKS-Elementen für den Bereich der Unterhaltsvertretung und speziell des Unterhaltsvorschusses keine spezielle Risikoanalyse und Kontrollmechanismen festgelegt. Nach Angaben des Magistrats Wels war aber ein IKS generell gerade im Aufbau begriffen. Laut Auskunft der Dienststelle erfolgte im Arbeitsalltag eine routinemäßige, stichprobenartige Prüfung der zu bearbeitenden Fälle. Diese wurde aber bisher nicht systematisch dokumentiert bzw. erfasst (siehe TZ 27).

Eine Risikoanalyse, die grundlegend für den Aufbau und die Gestaltung eines wirksamen IKS war, führte von den überprüften Stellen nur der Magistrat Wien durch. Diese definierte für den Bereich Unterhaltsvorschüsse den Rückersatz aus Übergenüssen⁶² als mögliches Risiko und sah entsprechende Kontrollen vor. Im Jahr 2014 machten die Übergenüsse bundesweit rd. 2,11 Mio. EUR aus. Eine Prozessbeschreibung für den Unterhaltsvorschuss lag beim Magistrat Wien nicht vor. In Ansätzen deckte das „Qualitätshandbuch Rechtsvertretung“ das UV-Verfahren ab.

Die Oberlandesgerichte hatten weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen vorliegen. Bei der Einbringungsstelle OLG Wien waren Arbeitsplatzbeschreibungen zwar zum Teil vorhanden, aber nicht aktuell. Laufende, stichprobenartige Kontrollen erfolgten durch den Leiter der Einbringungsstelle.

⁶² § 22 UVG – Ersatz zu Unrecht gewährter Vorschüsse; Haftung des Kindes, in zweiter Linie solidarische Haftung des gesetzlichen Vertreters – Land als Jugendwohlfahrts-träger

Interne Kontrollsysteme

44.2 Der RH kritisierte, dass keine der überprüften Stellen über ein umfassendes IKS verfügte, obwohl im Jahr 2014 rd. 135 Mio. EUR an Unterhaltsvorschüssen ausbezahlt wurden. Lediglich Elemente eines IKS waren in unterschiedlich starker Ausprägung vorhanden.

Insbesondere kritisierte er, dass

- bei der BH Schärding und beim Magistrat Wels keine Risikoanalyse oder Kontrollmechanismen festgelegt waren,
- beim Magistrat Wien keine Prozessbeschreibung für Unterhaltsvorschussfälle vorhanden war und
- die OLG Linz und Wien und die Einbringungsstelle OLG Wien weder eine Risikoanalyse noch Prozessbeschreibungen noch Arbeitsplatzbeschreibungen (die Einbringungsstelle hatte diese zwar zum Teil, aber keine aktuellen) vorliegen hatten.

Der RH wies darauf hin, dass bei den überprüften Stellen unterschiedliche Risikoansätze bestehen konnten; bspw. bei den OLG die Vermeidung ungerechtfertigter Auszahlungen und von Missbrauch, bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die Vermeidung von Haftungsrisiken und Missbrauch einerseits sowie die Sicherung des Kindeswohls andererseits. Demnach und unter Abwägung von Kosten-Nutzen-Aspekten wäre das IKS unterschiedlich zu gestalten.

Der RH empfahl daher dem BMJ, dem Land Oberösterreich, der Stadt Wien sowie der Stadt Wels angesichts einer jährlichen Auszahlungssumme von rd. 135 Mio. EUR, ein umfassendes IKS für den Bereich Unterhaltsvorschuss aufzubauen.

44.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMJ seien bei den UV-Referaten der OLG und bei der Einbringungsstelle entsprechend ihrer personellen Ausstattung Kontrollmechanismen eingerichtet. Dazu zählten etwa das Vier-Augen-Prinzip, die Tätigkeit der Supervisoren, die regelmäßige Überprüfung der Einbringungsstelle durch Revisoren beim OLG Wien, der Kontenabgleich durch die Buchhaltungsagentur des Bundes usw. Der Aufbau eines umfassenden Kontrollsystems stehe im Spannungsfeld mit der Bewältigung der täglichen Arbeit, den engen personellen Kapazitäten und den auch in Zukunft zu erwartenden Einsparungen gerade im Personalbereich. Prozessbeschreibungen könnten in Teilbereichen zweckmäßig sein. Derzeit bestünden bereits Prozessbeschreibungen der IT-Prozesse in der Justiz, eine allfällige Erweiterung werde geprüft.*

(2) Laut Stellungnahme der Stadt Wien fehle zum Aufbau eines umfassenden IKS für den Bereich Unterhaltsvorschuss in Wien lediglich eine Prozessbeschreibung, deren Erstellung bereits geplant sei. Außerdem solle der Geltungsbereich der im „Qualitätshandbuch Rechtsvertretung“ in Bezug auf die Einbringung von Unterhaltsforderungen angeordneten Durchsetzungsmaßnahmen bei der nächsten Aktualisierung ausdrücklich auch auf den Bereich der Unterhaltsvorschüsse ausgeweitet werden.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei in e-JW eine automatische Wiedervorlage des Akts vorgesehen, sofern vom zuständigen Bearbeiter kein Termin in das System eingegeben worden sei. Hinzuweisen sei auch darauf, dass die Präsidenten der betroffenen OLG bislang keine Notwendigkeit zur Benachrichtigung des Pflsgerichts über eine wahrgenommene ungenügende Pflichterfüllung der Kinder- und Jugendhilfeträger bei der Einbringung gesehen hätten. Das Risiko, dass das Land vom Bund wegen Pflichtverletzungen in Anspruch genommen werde, erscheine gering.

(4) Laut Stellungnahme der Stadt Wels arbeite sie derzeit intensiv an der Einführung eines internen standardisierten Kontrollsystems im gesamten Magistrat und werde dies im Jahr 2016 mit Hochdruck auch im Bereich Unterhaltsvorschüsse durchführen. Das Produkt Rechtsvertretung von Minderjährigen und die Leistung Unterhaltsvorschuss würden dabei intensiv betrachtet, Sollprozesse erarbeitet und umgesetzt werden. Weiters werde dieser Bereich noch mit der zuständigen Fachabteilung des Landes einer gesonderten Prüfung unterzogen.

44.4 (1) Der RH entgegnete dem BMJ, dass gerade bei knappen personellen Ressourcen ein IKS aufgebaut werden sollte. Dazu fehlten bei den OLG insbesondere Maßnahmen im Bereich Risikoanalyse und Prozessbeschreibung.

(2) Gegenüber dem Land Oberösterreich wies der RH darauf hin, dass ein umfassendes IKS für den Bereich Unterhaltsvorschüsse bei den Bezirkshauptmannschaften auch die Sicherstellung möglichst hoher Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen einbeziehen sollte.

Interne Kontrollsysteme

Kontrollmaßnahmen
in der Haushaltsver-
rechnung des Bundes

45.1 In der Haushaltsverrechnung des Bundes waren die Aus- und Rückzahlungen, die offenen Forderungen sowie die sonstigen Verrechnungen von Unterhaltsvorschüssen nur summarisch dargestellt. Die automatisierte Ermittlung der Auszahlungsbeträge, die Führung von Personenkonten mit der Evidenthaltung von Forderungen sowie die Verbuchung von Rückzahlungen und Abschreibungen erfolgten in der Applikation UV. Diese stellte somit eine klassische „Vorapplikation“ für die Haushaltsführung des Bundes dar.

Nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben waren die in der Haushaltsführung angewendeten IKT-Verfahren zu dokumentieren und definierte Voraussetzungen im Hinblick auf den Verfahrensablauf, Daten- und Ausfallssicherheit, Kontrollen, Festlegung und Abgrenzung von Verantwortlichkeiten etc. zu erfüllen.⁶³ Für die Applikation UV bestand keine aktuelle Verfahrensvorschrift mit einer solchen, den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Dokumentation.

In der praktischen Anwendung erfassten die OLG die verrechnungsrelevanten Daten im Vier-Augen-Prinzip, bestimmte Fälle unterlagen zusätzlich einer Überprüfung durch Supervisoren.⁶⁴ Die Buchhaltungsagentur überprüfte monatlich die Salden der Konten der Haushaltsverrechnung mit jenen der Applikation UV auf Übereinstimmung, klärte gegebenenfalls Differenzen auf und sorgte für entsprechende Berichtigungen.

Die Zugriffsrechte auf die Applikation UV waren auf bearbeitende Rollen beschränkt,⁶⁵ eine reine Info-User-Rolle, wie sie für interne und externe Prüfungen bspw. durch die Interne Revision, die Buchhaltungsagentur, den FLAF aber auch den RH zweckmäßig wäre, bestand nicht.

45.2 Der RH beurteilte auf Grundlage seiner Gebarungüberprüfung die bei der Unterstützung der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT-Applikation als grundsätzlich funktionierendes System mit implementierten internen Kontrollmaßnahmen. Er kritisierte allerdings, dass eine schriftliche Dokumentation der Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Verfahrensvorschrift) fehlte. Der RH kritisierte darüber hinaus das Fehlen einer Info-User-Rolle.

⁶³ § 104 BHG

⁶⁴ jedenfalls bei Überschreiten definierter, nach Geschäftsfall unterschiedlicher, Betragsgrenzen sowie per Zufallsgenerator ausgewählte Geschäftsfälle

⁶⁵ bestehende Rollen waren Vorbereiter, Approbant und Supervisor

Der RH empfahl dem BMJ, eine Verfahrensvorschrift für die bei der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT-Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erstellen. Diese sollte das Rollen- und Berechtigungskonzept, die hinterlegten Prüfroutinen und Kontrollmechanismen, die Festlegung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sowie die Maßnahmen zur Daten- und Ausfallsicherheit darstellen. Der RH empfahl dem BMJ auch, eine Info-User-Rolle einzurichten.

45.3 *Laut Stellungnahme des BMJ seien die für das UV-Verfahren haushaltsrechtlich relevanten Themen in verschiedenen Unterlagen dokumentiert. Der Nutzen, die Dokumentation auf ein Dokument zusammenzuführen, sei für den Arbeitsalltag nicht erkennbar. Eine Info-User-Rolle in der Applikation UV werde im täglichen Arbeitsablauf nicht benötigt. Es bestehe bereits die Möglichkeit für „reine Leserechte“, wobei hier keine Leserechte auf Statistiken beinhaltet seien.*

45.4 Der RH entgegnete dem BMJ, dass nach seinen Erhebungen wesentliche Bereiche der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen mittels der Applikation UV nicht dokumentiert waren (z.B. Rollen- und Berechtigungskonzept, Prüfroutinen, Kontrollmechanismen) und damit den haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht entsprachen. Darüber hinaus hielt er fest, dass eine gesamthafte Darstellung der haushaltsrechtlich relevanten Themen in einer Verfahrensvorschrift fehlte und diese nicht allein unter dem Aspekt „Nutzen für den Arbeitsalltag“ betrachtet werden kann. Der RH hielt daher seine Empfehlung, eine Verfahrensvorschrift für die IKT-Applikation zu erstellen, aufrecht.

Schlussempfehlungen

46 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMJ und BMFJ

(1) In Zusammenarbeit mit den Ländern wäre darauf hinzuwirken, dass eine grundlegende Regelung für die Unterhaltssicherung minderjähriger Kinder bei fehlender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eines Elternteils (Unterhaltsschuldners) nicht mittels Unterhaltsvorschüssen sondern gegebenenfalls im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung getroffen wird. (TZ 8)

(2) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung für Unterhaltsvorschüsse aufgrund der dort angesiedelten Kompetenzen beim BMJ zusammengeführt wird. (TZ 9, 12)

BMJ

(3) Zur Wahrung der finanziellen Interessen des Bundes und aus generalpräventiven Gründen wären Rekursmöglichkeiten gemäß § 15 Unterhaltsvorschussgesetz von den Oberlandesgerichten (OLG) regelmäßig zu prüfen und gegebenenfalls stärker zu nutzen. (TZ 13)

(4) Es wäre auf eine praxisgerechtere Bestimmung als derzeit mit § 27 Abs. 3 Unterhaltsvorschussgesetz vorliegend hinzuwirken, um bei ungenügend erfüllten Hereinbringungen von Unterhaltsvorschussbeträgen durch den Kinder- und Jugendhilfeträger steuernd eingreifen zu können. (TZ 14)

(5) Prozessbeschreibungen zum Vollzug der Unterhaltsvorschussfälle für die OLG und für die Einbringungsstelle OLG Wien wären zu erarbeiten. (TZ 15, 44)

(6) Es wären aktualisierte und einheitliche Vorgaben für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen durch die OLG sowie die Einbringungsstelle OLG Wien zu erteilen. (TZ 15)

(7) Die Höhe der Richtsatzvorschüsse bei unbekanntem Aufenthalt oder Haft des Unterhaltsschuldners sollte mit dem Ziel der Gleichstellung der Bezieher von Richtsatz- und Titelvorschüssen evaluiert werden. (TZ 17)

(8) Es sollten die Gründe für die unterschiedliche Praxis der Pflégschaftsgerichte in den OLG-Sprengeln bei der Zuerkennung von Unterhaltsvorschüssen wegen unbekanntem Aufenthalts des Unterhaltsschuldners evaluiert und auf eine einheitliche Vorgangsweise hingewirkt werden. (TZ 18)

(9) Es sollten operationale Ziele für die Hereinbringung mit den OLG vereinbart und Richtwerte für den Personalbedarf erstellt werden. (TZ 22)

(10) Arbeitsplatzbeschreibungen für den Bereich Unterhaltsvorschuss bei den OLG wären zu erstellen. (TZ 22)

(11) Im Rahmen der bei der Einbringungsstelle OLG Wien spezialisierten Bearbeitung von Unterhaltsvorschussforderungen im Ausland sollten die für die einzelnen Staaten jeweils in der Praxis zielführende Vorgehensweise herausgearbeitet, die Einbringungschancen je nach Staat bewertet und darauf basierend Prioritäten gesetzt werden. (TZ 23, 38)

(12) Das Erfahrungswissen der Einbringungsstelle OLG Wien als zentrale Kompetenzstelle für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland sollte den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Form allgemeiner Anleitungen zur Verfügung gestellt werden. (TZ 23)

(13) Nach einer ausreichenden Probezeit wären die Einbringungserfolge durch den Einsatz eines für die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland spezialisierten Sachbearbeiters in der Einbringungsstelle OLG Wien zu evaluieren. (TZ 23, 38)

(14) Den Ländern bzw. den Kinder- und Jugendhilfeträgern sollten regelmäßig steuerungsrelevante Informationen zur Auszahlung und Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen, z.B. Fallzahlen und Einbringungsquoten, zur Verfügung gestellt werden. (TZ 24)

(15) Die Umsetzung eines automatischen Datenaustauschs mit den Kinder- und Jugendhilfeträgern in Unterhaltsvorschussfällen wäre unter Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen und gegebenenfalls Verhandlungen mit dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger aufzunehmen. (TZ 25)

Schlussempfehlungen

(16) Es sollte eine Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes angestrebt werden, mit der aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit den Kinder- und Jugendhilfeträgern auch bei unbekanntem Aufenthalt des Unterhaltsschuldners die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen bis zur Volljährigkeit der Kinder übertragen wird. (TZ 32)

(17) Es sollten Kriterien für die Abschreibung von Forderungen, bei denen über einen langen Zeitraum keine Rückzahlungen erfolgen und keine Aussicht auf erfolgreiche Hereinbringung besteht, festgelegt werden. Anhand dieser sollte die Einbringungsstelle OLG Wien anlassbezogen oder bei regelmäßigen Durchsichten entsprechende Abschreibungen veranlassen. (TZ 33)

(18) Den Unterhaltsvorschuss einbringenden Stellen (OLG, Kinder- und Jugendhilfeträger) sollte Hilfestellung für die Exekutionsführung im Ausland geleistet werden. Diese könnte in Form von praxisbezogenen Handlungsanleitungen, Musterschreiben und Formularen sowie Checklisten erfolgen. (TZ 35)

(19) Die Länder sollten koordinierend unterstützt werden, damit diese bei der Weiterentwicklung der Unterhaltsapplikationen ihre Erfahrungen unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse einbringen und gegenseitig nutzen können. Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollte dabei darauf hingewirkt werden, dass die Länder die Daten der Unterhaltsvorschussverrechnung vollständig automationsunterstützt übermitteln. (TZ 39)

(20) Es wäre zentral eine umfassende Fachkompetenz für die Applikation UV aufzubauen und vollverantwortlich die Zuständigkeit dafür zu übernehmen. (TZ 40)

(21) Bei Änderungen oder Weiterentwicklungen im Bereich Unterhaltsvorschüsse wären die Vorgaben zur Umsetzung in der Applikation UV schriftlich zu definieren sowie das bestehende Anwenderhandbuch insbesondere auch im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu vervollständigen. (TZ 40)

(22) Die Verrechnung der Rückzahlungen von Unterhaltsvorschüssen bei der Einbringungsstelle sollte in die Applikation UV integriert werden. (TZ 41)

(23) Es wäre zu gewährleisten, dass Daten zu Staatsbürgerschaft und Geschlecht der an einem Unterhaltsvorschuss beteiligten Personen in der Applikation UV verpflichtend erfasst werden. (TZ 42)

(24) Daten zum Unterhaltsvorschuss sollten kontinuierlich und konsequent geschlechter- und herkunftsdifferenziert erhoben, ausgewertet und dargestellt werden. (TZ 42)

(25) Im Zuge einer Weiterentwicklung der Applikation UV wäre eine Historisierung der personenbezogenen Daten unter Beachtung von Kosten-Nutzen-Aspekten zu prüfen. (TZ 42)

(26) Es wäre ein umfassendes Internes Kontrollsystem für den Bereich Unterhaltsvorschuss aufzubauen. (TZ 44)

(27) Es wäre eine Verfahrensvorschrift für die bei der Verrechnung von Unterhaltsvorschüssen verwendete IKT-Applikation im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu erstellen. Diese sollte das Rollen- und Berechtigungskonzept, die hinterlegten Prüfroutinen und Kontrollmechanismen, die Festlegung der Aufgaben- und Verantwortungsbereiche sowie die Maßnahmen zur Daten- und Ausfallsicherheit darstellen. (TZ 45)

(28) In der Applikation UV sollte eine Info-User-Rolle eingerichtet werden. (TZ 45)

BMFJ

(29) In Abstimmung mit dem BMJ bzw. der Einbringungsstelle OLG Wien sollte die Werthaltigkeit (Einbringlichkeit) der von der Einbringungsstelle betriebenen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen von Grund auf bewertet werden. Auf dieser Basis wären der Anteil der voraussichtlich nicht einbringlichen Forderungen aus Unterhaltsvorschüssen entsprechend der tatsächlichen Einbringungswahrscheinlichkeit neu zu berechnen und die Nettoforderungen in der Vermögensrechnung des Bundes realistisch darzustellen. (TZ 10)

(30) Es sollten ressortübergreifende und koordinierende Gespräche mit dem BMJ geführt werden, um die Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen zu verbessern. (TZ 11)

(31) Der Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan wäre spätestens einen Monat nach Kundmachung des Bundesfinanzgesetzes festzulegen. (TZ 11)

Schlussempfehlungen

Land Oberösterreich, Stadt Wien und Stadt Wels

(32) Es wäre sicherzustellen, dass bei den Kinder- und Jugendhilfeträgern die personellen und organisatorischen Rahmenbedingungen bestehen, um durch eine Intensivierung der Einbringungsmaßnahmen die Einbringungsquoten von Unterhaltsvorschüssen anzuheben. (TZ 21)

(33) Es sollten Mindeststandards für die Intensität von Einbringungsmaßnahmen erstellt werden, um eine einheitliche und effiziente Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen sicherzustellen. (TZ 25)

(34) Es wäre ein umfassendes Internes Kontrollsystem für den Bereich Unterhaltsvorschuss aufzubauen. (TZ 44)

Land Oberösterreich und Stadt Wien

(35) Maßnahmen zum Aufbau von Know-how für die Exekutionsführung zur Hereinbringung von Unterhaltsvorschüssen im Ausland wären zu setzen. Diese könnten in der verbesserten Aus- und Fortbildung aller zuständigen Sachbearbeiter oder im Aufbau spezialisierter Sachbearbeiter in ausgewählten Bezirksverwaltungsbehörden bzw. Regionalstellen als Ansprechstellen der Kinder- und Jugendhilfeträger bestehen. (TZ 36, 37)

Stadt Wien und Stadt Wels

(36) Die Intensität der Einbringungsmaßnahmen bei Unterhaltsvorschüssen wäre zu erhöhen. (TZ 27, 28)

Land Oberösterreich

(37) Die Einbindung der Magistrate in die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe wäre voranzutreiben. (TZ 39)

Stadt Wien

(38) Es wäre eine Prozessbeschreibung für den Ablauf von Unterhaltsvorschussfällen zu erstellen. Diese sollte alle relevanten inhaltlichen und terminlichen Maßnahmen enthalten. (TZ 15)

Stadt Wels

(39) Bei Unterhaltsvorschussfällen wären Kontrollen und eine entsprechende Dokumentation vorzunehmen. (TZ 27)

(40) Es wäre zu prüfen, warum in einem Fall die Exekutionsbewilligung für einen am Magistrat Wels beschäftigten Unterhaltsschuldner nicht an die zuständige Personalabteilung weitergeleitet wurde, weshalb es zu keiner Exekution kam. (TZ 27)



Schlussempfehlungen

BMJ BMFJ

**Auszahlung und Hereinbringung
von Unterhaltsvorschüssen**

(41) Bei Vorliegen der Voraussetzungen wäre die Möglichkeit einer Strafanzeige wegen Verletzung der Unterhaltspflicht stärker zu nutzen. (TZ 29)

(42) Die landesweite Applikation für den Aufgabenbereich der Kinder- und Jugendhilfe sollte mittelfristig übernommen werden. (TZ 39)



Bericht des Rechnungshofes

Erstellung des Grünen Berichts

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-----------------------|-----|
| Abbildungsverzeichnis | 385 |
| Tabellenverzeichnis | 386 |
| Abkürzungsverzeichnis | 387 |

BMLVS
**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft**
Erstellung des Grünen Berichts

| | |
|--|-----|
| KURZFASSUNG | 390 |
| Prüfungsablauf und -gegenstand | 400 |
| Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen | 401 |
| Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen | 403 |
| Zuständigkeiten | 412 |
| Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts | 415 |
| Grüne Berichte der Bundesländer | 419 |
| Vergabe von externen Leistungen | 420 |
| Vergabe von Buchführungsarbeiten | 420 |
| Vergabe von Druck- und Grafikleistungen | 436 |

Inhalt



| | |
|---|-----|
| Kosten der Erstellung des Grünen Berichts _____ | 438 |
| Überblick über die Kostenentwicklung _____ | 438 |
| Externe Kosten _____ | 439 |
| Interne Kosten _____ | 444 |
| Leistungsabrechnung mit dem externen Auftragnehmer _____ | 446 |
| Reformüberlegungen _____ | 447 |
| Bisherige Szenarien _____ | 447 |
| Datenbeschaffung durch die Bundesanstalt Statistik Österreich__ | 450 |
| Weitere Vorgangsweise _____ | 452 |
| Schlussempfehlungen _____ | 454 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Datenflussdiagramm Grüner Bericht _____ | 402 |
| Abbildung 2: Wesentliche beteiligte Institutionen bei der Konzeption und Erstellung des Grünen Berichts_____ | 412 |
| Abbildung 3: Prozess- und Zeitablauf der Einkommen- ermittlung für den Grünen Bericht 2014 _____ | 415 |
| Abbildung 4: Aufgabenverteilung im Rahmen der Erstellung des Werbepplans und bei der Durchführung der Betriebswerbung _____ | 417 |
| Abbildung 5: Entwicklung der externen Kosten für den Grünen Bericht 2010 bis 2014 _____ | 440 |

Tabellen



Tabellenverzeichnis

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabelle 1: | Gegenüberstellung Grüner Bericht, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung und INLB _____ | 404 |
| Tabelle 2: | Grüne Berichte der Bundesländer _____ | 419 |
| Tabelle 3: | Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht – Ausschreibungen 2002 bis 2014 ____ | 420 |
| Tabelle 4: | Auftragsvergabe von Buchführungsarbeiten für die Grünen Berichte 2012 bis 2015 (Ausschreibung 2010) __ | 429 |
| Tabelle 5: | Kosten für den Druck und den Versand des Grünen Berichts sowie aufgelegte Stückzahl _____ | 436 |
| Tabelle 6: | Externe und interne Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts _____ | 438 |
| Tabelle 7: | Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts _____ | 440 |
| Tabelle 8: | Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts beim BMLFUW sowie bei den nachgeordneten Dienststellen _____ | 445 |

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|--|
| Abs. | Absatz |
| AHS | Allgemein bildende höhere Schule |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BMF | Bundesministerium für Finanzen |
| BMFJ | Bundesministerium für Familien und Jugend |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BMLFUW | Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft |
| bspw. | beispielsweise |
| BVergG 2006 | Bundesvergabegesetz 2006 |
| bzw. | beziehungsweise |
| EDV | elektronische Datenverarbeitung |
| EU | Europäische Union |
| EUR | Euro |
| EUROSTAT | Statistisches Amt der Europäischen Union |
| ff. | folgende (Seiten) |
| gem. | gemäß |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| ha | Hektar |
| HAK | Handelsakademie |
| HAS | Handelsschule |
| HLBLA | Höhere Landwirtschaftliche Bundeslehranstalt |
| i.d.(g.)F. | in der (geltenden) Fassung |
| inkl. | inklusive |
| INLB | Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen der EU |
| INVEKOS | Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| LGBl. | Landesgesetzblatt |
| LWG 1992 | Landwirtschaftsgesetz 1992 |
| Mio. | Million(en) |

Abkürzungen



| | |
|------|-------------------------------|
| Nr. | Nummer |
| rd. | rund |
| RH | Rechnungshof |
| TZ | Textzahl(en) |
| USt | Umsatzsteuer |
| u.a. | unter anderem |
| v.a. | vor allem |
| VBÄ | Vollbeschäftigungsäquivalente |
| z.B. | zum Beispiel |

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Erstellung des Grünen Berichts

Die Erstellung des vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes verpflichtend vorzulegenden Grünen Berichts über die Entwicklung und wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft verursachte jährliche Kosten in der Höhe zwischen rd. 3,5 Mio. EUR und rd. 3,8 Mio. EUR (in den Jahren 2010 bis 2014). Einen Großteil davon (rd. 3,1 Mio. EUR) erhielt eine externe Wirtschaftstreuhandgesellschaft (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) insbesondere für die Erhebung von Einkommensdaten bei rd. 2.200 freiwillig buchführenden landwirtschaftlichen Betrieben. Das BMLFUW betraute dieses Unternehmen seit mehr als 55 Jahren mit diesen Tätigkeiten. Trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht konnte kein Wettbewerb erzielt werden; nicht zeitgerechte Ausschreibungen, keine ausreichend detaillierten Leistungsbeschreibungen und spezifische Ausschreibungserfordernisse führten dazu, dass keine weiteren (gültigen) Angebote vorgelegt wurden.

Die Methodik der Einkommenserhebung und -auswertung wich deutlich von jener der EU-weiten Einkommenserhebung bei landwirtschaftlichen Betrieben sowie der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung der Bundesanstalt Statistik Österreich ab, sodass die Ergebnisse nicht vergleichbar waren. Durch Einschränkungen bei der Auswahl der Betriebe, die den Fokus verstärkt auf Nebenerwerbsbetriebe lenkten, war die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts nicht gewährleistet.

Angesichts der hohen jährlichen Kosten stellte das BMLFUW selbst immer wieder Reformüberlegungen an, strukturelle Umsetzungsschritte mit Kosteneinsparungseffekten wurden bisher aber nicht gesetzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung, der organisatorischen Abwicklung, der Vergaben und der Kosten der Erstellung des Grünen Berichts sowie der Kostenentwicklung in den vergangenen Jahren. (TZ 1)

Inhalt des Grünen Berichts und rechtliche Grundlagen

Das BMLFUW erstellte auf Basis des Landwirtschaftsgesetzes jährlich den Grünen Bericht; dieser enthielt eine Analyse der agrarwirtschaftlichen Entwicklung sowie der sozialen und wirtschaftlichen Situation der österreichischen Landwirtschaft und stellte die Entwicklung des Einkommens der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich dar. Die Einkommen waren nach Betriebsgrößen, Betriebsformen und Produktionsgebieten, unter besonderer Berücksichtigung von sozioökonomischen Betriebskategorien (Haupt- bzw. Nebenerwerb) und von Bergbauernbetrieben sowie von Betrieben in benachteiligten förderungswürdigen Gebieten gegliedert. (TZ 2)

Der Grüne Bericht bildete damit eine wichtige Grundlage der österreichischen Agrarpolitik, für Entscheidungsträger, Interessensvertretungen und Institutionen im Bereich der Landwirtschaft. Die Daten des Grünen Berichts, insbesondere die Auswertungsergebnisse der Einkommenssituation in der Landwirtschaft, standen jedoch erst im Herbst des Folgejahres als Grundlage für budgetpolitische Diskussionen und Entscheidungen zur Verfügung. (TZ 2)

Der Grüne Bericht war über die Homepage des BMLFUW abrufbar. Daher war die Reduzierung der Druckexemplare positiv. (TZ 2)

Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen

Für den Grünen Bericht führten rd. 2.200 landwirtschaftliche Betriebe freiwillig Aufzeichnung in Form der doppelten Buchführung zur Darstellung der Entwicklung des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe. Da dem forstwirtschaftlichen Bereich bei der nationalen Betriebsstruktur nach Angabe des BMLFUW eine wesentliche Rolle zukam, beauftragte das BMLFUW zusätzlich auch Erhebungen bei rd. 110 forstwirtschaftlichen Betrieben. Das Erfordernis der Erhebung bei forstwirtschaftlichen Betrieben ging aus den Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes 1992 nicht hervor. (TZ 3)

Für die Einkommenserhebung wurde die Grundgesamtheit aller Betriebe hinsichtlich einiger struktureller Kriterien deutlich eingeschränkt: Seit 2010 wurden ausschließlich Betriebe berücksichtigt, die einen Gesamtstandardoutput über 8.000 EUR und unter

350.000 EUR aufwiesen, deren Forstfläche 500 ha nicht überstieg und bei denen der Anteil des Standardoutputs im Bereich Gartenbau nicht größer als ein Drittel des Gesamtstandardoutputs war. Damit waren insgesamt nur rd. 60 % der landwirtschaftlichen Betriebe abgedeckt. Die Repräsentativität der Ergebnisse des Grünen Berichts war insofern nicht gewährleistet, als das BMLFUW durch die zahlreichen Einschränkungen bei der Grundgesamtheit den Fokus verstärkt auf Nebenerwerbsbetriebe legte und selbst Bedenken hinsichtlich einer repräsentativen Darstellung der landwirtschaftlichen Einkommen äußerte. Insbesondere die – in Abweichung von der Methodik des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB) auf EU-Ebene – vorgenommene Einschränkung der Grundgesamtheit durch Festlegung einer Obergrenze war fachlich nicht ausreichend begründet. (TZ 3)

Auch die Bundesanstalt Statistik Österreich führte jährlich eine Ermittlung des Einkommens in der Landwirtschaft in Form der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung auf EU-rechtlicher Basis durch. Diese Daten flossen in die volkswirtschaftliche Statistik der EU ein. Im Gegensatz zum Grünen Bericht erfolgte bei der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung keine Einschränkung der Grundgesamtheit, sie erfasste allerdings ausschließlich Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit und traf keine Aussagen über das Gesamteinkommen oder das verfügbare Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe. Die Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung standen früher als die Auswertungen der freiwillig buchführenden Betriebe im Grünen Bericht zur Verfügung und konnten somit in aktuellen wirtschaftlichen und politischen Konzepten und Diskussionen Berücksichtigung finden. Hingegen ermöglichten die Einkommensdaten des Grünen Berichts aufgrund der Klassifizierung der Grundgesamtheit differenziertere Auswertungen im Hinblick auf regionalspezifische Kriterien und unterschiedliche Betriebsformen (z.B. für Bergbauerngebiete). (TZ 3)

Daneben bestand auf Ebene der EU ein weiteres Instrument zur Messung des landwirtschaftlichen Einkommens. Das INLB sollte die betriebswirtschaftliche Situation der landwirtschaftlichen Betriebe der EU darstellen. Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden der Buchführungsergebnisse in Österreich und in der EU waren die auf EU-Ebene ermittelten Ergebnisse für Österreich nur bedingt mit jenen des Grünen Berichts vergleichbar. Darüber hinaus existierten zahlreiche Unterschiede in der Definition der Kennzahlen bzw. Standardvariablen bzw. Unterschiede in den Buchhaltungsvorschriften. (TZ 3)

Kurzfassung

Alle drei Systeme der Ermittlung von Einkommen in der Landwirtschaft wiesen wesentliche methodische und strukturelle Unterschiede auf und führten wie beim Grünen Bericht und beim INLB zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Durch die gemeinsame Datenerhebung für den Grünen Bericht und das INLB wurden vorhandene Synergien bereits genutzt. Es gab im Grünen Bericht und in Veröffentlichungen des BMLFUW betreffend landwirtschaftliche Einkommen bisher keine ausreichenden Erläuterungen zum methodischen und strukturellen Hintergrund sowie zu Abweichungen von den Ergebnissen der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung. (TZ 3)

Zuständigkeiten

An der Erstellung des Grünen Berichts waren neben den freiwillig buchführenden Betrieben zahlreiche Fachabteilungen des BMLFUW, die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und die Landwirtschaftskammern beteiligt, und es wirkten zahlreiche externe Institutionen, wie z.B. die Bundesanstalt Statistik Österreich und die Agrarmarkt Austria, mit. Insbesondere bei den Tätigkeiten der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft bestanden zahlreiche Schnittstellen, die ein enges und koordiniertes Zusammenwirken erforderten. (TZ 4)

Ablauf der Erstellung des Grünen Berichts

Die Erstellung des Grünen Berichts dauerte insgesamt zwei Jahre. Kernstück des Prozesses war die Erhebung der Buchführungsdaten durch die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Dem vorgelagert waren Tätigkeiten zur Auswahl, Werbung und Einschulung der Betriebe. Im Anschluss an die Erhebungen erfolgte die statistische Auswertung der Ergebnisse sowie deren Aufbereitung und Kommentierung. (TZ 5)

Die methodischen Grundlagen hatte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft laufend weiterentwickelt. Es bestand sowohl für den Grünen Bericht als auch für das INLB eine enge operative Verknüpfung zwischen der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung. Neben den zahlreichen Schnittstellen bei der Erstellung des Grünen Berichts mussten auch wechselseitig abhängige Tätigkeiten der beteiligten Akteure aufeinander abgestimmt werden. Da damit auch ein erhöhter Abstimmungsaufwand erforderlich war, bestand ein Optimierungspotenzial im Prozessablauf. So waren der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung Aufgaben übertragen, die auch von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft wahrgenommen werden könnten (z.B. Erstellung der Tabellen und Kommentierung

der Ergebnisse für den Grünen Bericht, Arbeiten im Rahmen des INLB etc.). Eine weitergehende Verlagerung dieser Aufgaben in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft könnte daher zu einer Reduzierung von Schnittstellen und des damit verbundenen Abstimmungsaufwands führen. (TZ 5)

Grüne Berichte der Bundesländer

Die Bundesländer erstellten auf Basis ihrer jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen eigene Grüne Berichte mit länderspezifischen Schwerpunkten. Das BMLFUW unterstützte die Länder bei der Erstellung ihrer Berichte durch die Bereitstellung von Daten zu den Förderungen bzw. Einkommenstabellen. (TZ 6)

Vergabe von externen Leistungen

Vergabe von Buchführungsarbeiten

Das BMLFUW erzielte trotz der EU-weit ausgeschriebenen Vergaben der Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht keinen Wettbewerb, weil stets immer nur ein und dasselbe Wirtschaftstreuhandunternehmen (LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung) als einziger zugelassener Bieter bei den Vergabeverfahren zum Zuge kam und diesen (oder einen ähnlichen) Auftrag bereits seit mehr als 55 Jahren erhielt. Ohne Wettbewerb war nach Ansicht des RH das mit einem Vergabeverfahren einhergehende Ziel nicht zu erreichen, eine möglichst wirtschaftliche und marktkonforme Lösung für beauftragte Leistungen zu erzielen. Das BMLFUW war somit vom Angebot (in der Höhe von rd. 12,4 Mio. EUR (Ausschreibung 2010)) des einzigen bietenden Unternehmens abhängig. (TZ 7)

Das BMLFUW hatte dennoch keine erkennbaren Schritte gesetzt, um die langjährige Abhängigkeit von dem einzigen anbietenden Unternehmen zu beenden. Bemühungen, einen Wettbewerb durch die Teilnahme weiterer Unternehmen an den Vergabeverfahren herzustellen, waren nicht erkennbar. (TZ 7)

Das Verhältnis zwischen dem BMLFUW und der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung ging aufgrund der jahrzehntelang gewachsenen Strukturen über ein gewöhnliches Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis hinaus. Insbesondere die Beziehung der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung im September 2014 zur Frage der Neuausschreibung war im Hinblick auf das Gleichbehandlungsgebot im Vergaberecht kritikwürdig. (TZ 7)

Kurzfassung

Bei den in den Jahren 2006, 2010 und 2014 durchgeführten Auftragsvergaben von Buchführungsarbeiten für den Grünen Bericht führte das BMLFUW die Vergabeverfahren nicht rechtzeitig (stets im letzten Jahr einer noch laufenden Ausschreibungsperiode) durch und gab damit verspätet die Zuschlagsentscheidungen ab. An den Ausschreibungen interessierte Unternehmen hätten ausreichend Vorlaufzeit benötigt, um Fachpersonal auszubilden und EDV-Lösungen zu entwickeln. Der späte Zeitpunkt des Abschlusses der Vergabeverfahren war ein wesentlicher Grund für potenzielle Mitbewerber, nicht an diesen Vergabeverfahren teilzunehmen. Die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachte bei der Erstellung der Grünen Berichte 2008, 2012 und 2016 durch die nicht rechtzeitige Durchführung der Vergabeverfahren rund ein halbes Jahr ohne gültigen Vertrag und nicht auf Basis einer verpflichtend durchzuführenden Ausschreibung Leistungen für das BMLFUW. (TZ 8)

Es fehlte ein detaillierter Zeitplan zur Abwicklung der einzelnen Leistungspositionen im Leistungsverzeichnis. Das im Leistungsverzeichnis angeführte Erfordernis der namentlichen Nennung des Fachpersonals durch die Bieter stellte ein weiteres Ausschreibungshindernis zur Herstellung eines Wettbewerbs dar, weil diese Bedingung von potenziellen Mitbieterern ohne Aufbau eines entsprechenden Mitarbeiterstocks nicht erfüllt werden konnte. Die Versuche, Kosten über eine Reduzierung der teilnehmenden Betriebe in den Vergabeverfahren einzusparen, waren auch aufgrund des fehlenden Wettbewerbs erfolglos. (TZ 8)

Zudem fehlte die Dokumentation der Festlegung der Angebotsöffnungskommission, der Angebotsöffnung und der Prüfung des Angebots. Bei der Bestbieterermittlung bestand die Gefahr einer willkürlichen kommissionellen Bewertung der Zuschlagskriterien (mit Ausnahme des Preises) mangels Regelung der für die Bewertung ausschlaggebenden Gesichtspunkte. (TZ 8)

Aufgrund der aufgezeigten Mängel kam kein Wettbewerb zustande und das BMLFUW kam somit dem im Bundesvergabegesetz 2006 (BVerG) verankerten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nach. (TZ 8)

Im Zuge der Vergabeverfahren wurden nicht nur unmittelbar auf § 9 Landwirtschaftsgesetz gestützte Kernleistungen, sondern auch Zusatzleistungen (bspw. die Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, Auszahlung der Buchführungsprämien) vergeben. Das Leistungsverzeichnis verlangte weder eine Kalkulation der aufzuwendenden Stunden noch der anfal-

lenden Reisekosten für die einzelnen Leistungen. Ebenso forderte das BMLFUW keine Abrechnung der für die Leistungen aufgewendeten Stunden und der entstandenen Reisekosten. Dem BMLFUW war es mangels der Vorgabe einer Kalkulationsverpflichtung in den Ausschreibungsbedingungen (Leistungsverzeichnis) und ohne Leistungsnachweis nicht möglich zu überprüfen, ob die von der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung erbrachten Leistungen in wirtschaftlicher Hinsicht zu einem am Markt üblichen Preis angeboten wurden. (TZ 9)

Außerdem beauftragte das BMLFUW die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung mit zahlreichen Zusatzleistungen ohne gesetzliche Grundlage. Dazu zählten die Erstellung von Jahresabschlüssen, die den teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieben kostenfrei zur Verfügung gestellt wurden oder die Erstellung der Publikation „Buchführungsergebnisse der österreichischen Landwirtschaft“, deren Textteil vom Grünen Bericht übernommen wurde. (TZ 9)

Die vereinbarte Pauschalvergütung erhöhte sich zwischen den Ausschreibungen 2002 und 2006 um 7,70 % und zwischen den Ausschreibungen 2006 und 2010 um 6,78 % bei (fast gleichem) Leistungsumfang, da die LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung bei der Berechnung der Pauschale offenbar nur die Personalkostensteigerungen, nicht jedoch mögliche Einsparungen durch einen vermehrten EDV-Einsatz und durch Lernkurveneffekte berücksichtigte. Somit war der kalkulierte Personalaufwand für die Datenerhebung für den RH nicht plausibilisierbar und stand nicht in Relation zu dem Leistungserfordernis. (TZ 10)

Es gab zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass die Pauschalvergütungen für die Leistungen der LBG Österreich GmbH Wirtschaftsprüfung & Steuerberatung wirtschaftlich nicht angemessen waren. Insbesondere waren die vom RH ermittelten hohen durchschnittlichen Kosten pro Mitarbeiter und Jahr zwischen rd. 82.000 EUR und rd. 96.000 EUR für die Datenerfassung und die Aufbereitung der Hauptabschlüsse anzuführen. Dabei war zu berücksichtigen, dass es sich nicht um Fachkräfte mit akademischem Abschluss handelte und dass diese Mitarbeiter nach Angaben des BMLFUW mit diesen Tätigkeiten – zumindest teilweise – nicht voll ausgelastet waren und auch für andere Leistungen herangezogen wurden. (TZ 10)

Kurzfassung

Vergabe von Druck- und Grafikleistungen

Das BMLFUW vergab jährlich einen Druckauftrag zur Ausfertigung des Grünen Berichts. Es hatte seit dem Jahr 2005 das gleiche Unternehmen mit dem Druck des Grünen Berichts beauftragt, ohne die Preisangemessenheit der Druckaufträge regelmäßig zu überprüfen. Die Druckkosten waren allein von 2013 auf 2014 um rd. 14 % gestiegen; dies widerlegte die Ansicht des BMLFUW, es habe seit der Ausschreibung im Jahr 2005 ein konstantes Niveau der Angebote und keine wesentlichen Teuerungen gegeben. Zudem hatte das BMLFUW auch die Angemessenheit der Preise für die grafische und typografische Neugestaltung des Grünen Berichts weder durch Vergleichsangebote noch durch Preislisten dokumentiert. (TZ 11)

Kosten der Erstellung des Grünen Berichts

Überblick über die Kostenentwicklung

Die jährlichen Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts stiegen im überprüften Zeitraum von rd. 3,5 Mio. EUR auf rd. 3,8 Mio. EUR. Einen wesentlichen Teil der Arbeiten für den Grünen Bericht vergab das zuständige Ressort an externe Auftragnehmer (durchschnittlich rd. 91 % der Gesamtkosten), interne Kosten entstanden im BMLFUW sowie bei nachgeordneten Dienststellen. Während die externen Kosten im überprüften Zeitraum um rd. 6 % anstiegen, war bei den internen Kosten eine signifikante Erhöhung um rund ein Drittel zu verzeichnen – dies insbesondere vor dem Hintergrund der eingeschränkten Repräsentativität der Einkommensergebnisse und der fehlenden Plausibilisierung der erbrachten Leistungen. (TZ 12)

| Externe Kosten für die Erstellung des Grünen Berichts | | | | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Entwicklung 2010 bis 2014 |
| externe Kosten | in EUR | | | | | in % |
| Datenerhebung und -aufbereitung (inkl. Zusatzleistungen) | 2.910.600 | 3.009.300 | 3.108.000 | 3.108.000 | 3.108.000 | 6,8 |
| Buchführungsprämien | 248.330 | 248.420 | 245.020 | 240.480 | 238.820 | - 3,8 |
| Druckkosten | 23.602 | 23.138 | 25.177 | 21.782 | 24.723 | 4,8 |
| Layout | | 720 | 1.296 | 1.824 | 1.140 | 58,3 |
| Reisekosten § 7-Kommission | 3.569 | 2.937 | 2.931 | 3.283 | 3.541 | - 0,8 |
| Portokosten | 3.440 | 3.440 | 3.955 | 1.950 | 1.900 | - 44,8 |
| Summe | 3.189.541 | 3.287.956 | 3.386.378 | 3.377.319 | 3.378.124 | 5,9 |

Quellen: BMLFUW; RH