

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Landtag Nordrhein-Westfalen
Abgeordneten Stefan Kämmerling, MdL
Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

(Stichwort: A11 – zum 31.03.2017 – Unterhaltsvorschuss)

Ansprechpartner:

Bianca Weber
Städtetag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0221/3771-450
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-409
E-Mail:
bianca.weber@staedtetag.de

Dr. Christian von Kraack
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0211/300491-200
Fax-Durchwahl: - 0211/300491-660
E-Mail: kraack@lkt-nrw.de

Dr. Matthias Menzel
Städte- und Gemeindebund Nord-rhein-
Westfalen
Tel.-Durchwahl: - 0211/4587-234
Fax-Durchwahl: - 0211/4587-291
E-Mail:
matthias.menzel@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 51.81.10 N

Datum: 28.03.2017/we.

Antrag der Fraktion der CDU „Nach der Einigung von Bund und Ländern auf die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses - Landesregierung muss Kommunen entlasten“ (Drs. 16/14173) in Verbindung mit dem Antrag der Fraktion der FDP „Unzureichende ‚Bund-Länder-Einigung‘ zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes: Nordrhein-Westfalen muss auf die Beseitigung der Doppelbürokratie drängen und den kommunalen Anteil der Kosten für Unterhaltsvorschusszahlungen deutlich verringern“ (Drs. 16/14176)

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen zum 31. März 2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

von der Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme zum Anhörungsgegenstand, der für die Kommunen Nordrhein-Westfalens, die die Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz des Bundes nach landesgesetzlicher Anordnung wahrnehmen und 80 Prozent des Landesanteils rein kommunal refinanzieren, von hoher Bedeutung ist, machen wir nachfolgend gerne Gebrauch:

Die vorliegenden Anträge der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP greifen die Ergebnisse der Einigung zwischen Bund und Ländern zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) auf und setzen sich kritisch, sachlich und reflektiert mit den Auswirkungen auf die nordrhein-westfälischen Kommunen auseinander.

Beide Anträge beschreiben unter I. zutreffend die Ausgangslage bzw. den zugrundeliegenden Sachverhalt nach der erneuten Einigung von Bund und Ländern vom 23.01.2017 zur Reform des Unterhaltsvorschlusses.

Der Antrag der Fraktion der CDU greift zudem das Thema Rückgriff und hier speziell das Modell in Bayern auf. Dort erfolgt der Rückgriff zentral durch Einsatz von Spezialisten des Landesfinanzamtes. Bayern zeichnet sich dabei mit der bundesweit höchsten Rückgriffsquote aus.

Zu den in den beiden Anträgen unter II. gestellten Forderungen (Antrag der Fraktion der CDU) bzw. unter II. und III. formulierten Feststellungen und Beschlussvorschlägen (Antrag der Fraktion der FDP) nehmen wir wie folgt Stellung:

Die Feststellungen im Antrag der Fraktion der FDP unter 1. bis 4. werden von uns vollumfänglich geteilt.

Würden alleinerziehende Eltern durch eine längere Zahlung des Unterhaltsvorschlusses bei einer Ausdehnung auf einen größeren Kinderkreis entlastet, könnte dies eine fachpolitisch wünschenswerte Maßnahme darstellen: Doch dieses benannte Ziel der Reform des UVG kann für den mit Abstand größten Teil der Alleinerziehenden schon wegen der gesetzlichen Systematik der Sozialsicherungssysteme auch auf Basis der erneuten Bund-Länder-Einigung nicht erreicht werden.

Denn bekanntlich beziehen rund 87 Prozent der Leistungsbezieher nach UVG auch SGB II-Leistungen; UVG-Leistungen wiederum werden bei Bezug auf SGB II-Leistungen vollständig angerechnet. Wir hatten daher – um die geplante Ausweitung der UVG-Leistungen zum einen administrativ wie finanziell realisierbar und zum anderen überhaupt sinnvoll zu gestalten – vorgeschlagen, dass künftig nur solche Personen UVG-Leistungen erhalten sollen, die nicht gleichzeitig SGB II-Leistungen beziehen. Verschiedene Länder unterstützen diesbezüglich die kommunale Forderung nach Einführung eines UVG-Leistungsausschlusses für Fälle, in denen das Existenzminimum auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schließlich bereits durch Leistungen nach dem SGB II sichergestellt wird.

Die Kommunen sind ebenfalls der Ansicht, dass die in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe beschlossenen Änderungen die vom Bundesrechnungshof im Jahr 2012 kritisierte Doppelbürokratie nicht beseitigt, sondern vielmehr noch verstärkt. Der Bundesrechnungshof hatte – wie ebenfalls weithin bekannt ist – seinerzeit auf den erheblichen Aufwand des Verfahrens hingewiesen und in seinem deutlichen Sonderbericht

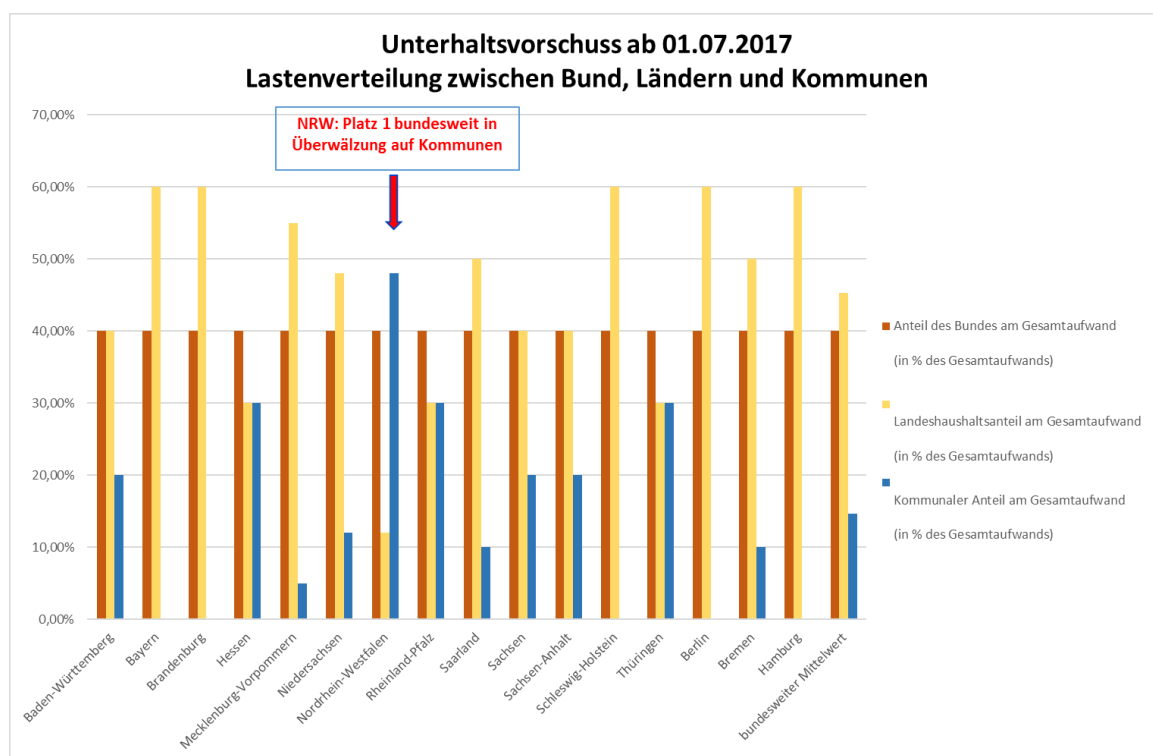
„Bericht nach § 99 BHO über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschluss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ im Jahre 2012 dringend dazu aufgefordert, die Vorrangigkeit des UVG-Bezugs von Transferleistungsempfängern zu beseitigen. Zur Bearbeitung gerade dieses sozialpolitisch wie verwaltungstechnisch gebotenen Änderungsbedarfes war eine spezielle Arbeitsgruppe auf Bundesebene gebildet worden, die eine grundlegende Reform des UVG hatte vorbereiten sollen. Zu den zu erwartenden Erfüllungslasten einer solchen Reform, die wesentlich die Beseitigung der Vorrangigkeit des UVG-Bezugs von Transferleistungsempfängern zum Gegenstand gehabt hätte, hatte das Statistische Bundesamt noch Ende August 2016 einen validen Bericht vorgelegt (*Statistisches Bundesamt, Ex-ante-Schätzung zur Bestimmung des Erfüllungsaufwandes für die „Neuordnung des Verhältnisses der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschlusssgesetz (UVG) zu denen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), Grundsicherung für Arbeitsuchende“*, 29.08.2016 – A303/11302000), aus dem klar hervorging, dass auch das auf Bundesebene

federführende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eben eine solche Reform plante.

Die nun nach der neuerlichen Bund-Länder-Einigung erfolgende Einführung eines bei gleichzeitigem SGB II-Bezug allein für die zusätzliche Altersgruppe der 12- bis 17-jährigen wirkenden und auch dann nur greifenden UVG-Leistungsausschlusses, wenn kein Fall eines Aufstockers mit 600 € oder mehr an monatlichen Einkünften (sog. qualifizierter Aufstocker) vorliegt, macht – wie unschwer vorstellbar ist – zusätzliche bürokratische Kontroll- und Überwachungsprozesse erforderlich. Der nun durch Bund und Länder beabsichtigte, nur stark eingegrenzt wirkende UVG-Leistungsausschluss bei gleichzeitigem SGB II-Bezug kann daher nur ein erster Einstieg in eine dauerhaft sinnvolle Weiterentwicklung der gesetzessystematischen Abgrenzung der Sozialsicherungssysteme SGB II und UVG sein: Der nächste Schritt muss daher schon objektiv die durchgehende Anwendung der nun für die 12- bis 17-jährigen gefundenen Regelung auf die 0- bis 11-jährigen sein.

Mit Blick auf die nun nach der erneuten Bund-Länder-Einigung geplanten Änderungen gehen wir jedenfalls von erheblichen finanziellen wie administrativen Mehrbelastungen aus. Sie führen nach den uns vorliegenden, soliden Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis zu einer Verdoppelung sowohl des Leistungsaufwandes der Unterhaltsvorschusskassen als auch bis zu einer Verdoppelung des Personal- und Sachaufwands: Dies ergibt sich schon daraus, dass die Zahl der möglichen Bezugsmonate der 0- bis 11-jährigen sich verdoppelt, was in der Regel – angesichts der Tatsache, dass Trennungen von Eltern meist nicht bereits zum Zeitpunkt der Geburt eines Kindes erfolgen – zu einer faktischen Bezugsdauersteigerung nicht um 100 %, sondern nur um etwa 70 bis 80 Prozent führen dürfte. Hierbei ist wiederum zu beachten, dass die Einzelleistungen für die damit länger ins Gewicht fallende Kohorte der 7- bis 11-jährigen nach UVG deutlich höher sind, als die für die Kohorte der 0- bis 6-jährigen. Hinzu kommt zudem – wie oben beschrieben – der Fallaufwand für die qualifizierten Aufstockerfälle bei der Gruppe der wiederum die höchsten Einzelleistungen beziehenden 12- bis 17-jährigen. Soweit wir nach der noch weitgehenden ersten UVG-Einigung von Bund und Ländern vom Oktober 2016 „nur“ von einer Verdopplung des Leistungsaufwandes ausgegangen waren, entsprangen die seinerzeitigen ersten Annahmen nach jetzigem Kenntnisstand zu vorsichtigen Einschätzungen. Zuvor hätte daher von einer Verdreifachung des Leistungsaufwandes ausgegangen werden müssen.

Wir werten die Anhebung des Finanzierungsanteils des Bundes von derzeit 33,33 Prozent auf 40 % daher wiederum allein als einen zu begrüßenden ersten Schritt des Bundes. Dieser muss – wie mit den vorliegenden Anträgen richtig beschrieben – unmittelbar zum Anlass genommen werden, die überproportional hohe Belastung der nordrhein-westfälischen Kommunen deutlich zu reduzieren. Bisher trägt der Bund ein Drittel der Leistungsaufwendungen aus dem UVG, zwei Drittel werden in den Ländern von den Ländern und Kommunen getragen. In den einzelnen Ländern gibt es unterschiedliche Regelungen darüber, wie die Kostentragung bezüglich der UVG-Leistungen zwischen Ländern und Kommunen aufgeteilt werden. In Bayern und Schleswig-Holstein trägt das Land alleine diese Ausgaben, in den übrigen Flächenländern werden die Ausgaben zwischen Ländern und Kommunen geteilt. Die für die Kommunen ungünstigste Aufteilung bundesweit besteht in Nordrhein-Westfalen. Hier tragen die Kommunen derzeit 80 Prozent am Landesanteil des UVG.



Das Land muss diese für die nordrhein-westfälischen Kommunen bundesweit einzigartig belastende – und seit dem Übergang der Hartz-IV-Reformen auch nicht mehr durch den Befund des Landesrechnungshofes aus den späten neunziger Jahren begründbare – Situation beenden und die kommunale Beteiligung am Landesanteil mindestens auf 40 v.H. absenken. Nur so können die Kommunen zumindest vor den aus der vorliegenden erneuten Bund-Länder-Einigung folgenden erheblichen finanziellen Mehrbelastungen im Bereich des Leistungsaufwandes geschützt werden, die insbesondere die Haushaltssanierungspläne nach dem Stärkungspaktgesetz vor Ort erneut zur Makulatur werden lassen werden. Die erheblichen Mehraufwendungen beim Verwaltungspersonal- und beim Verwaltungssachaufwand werden ohnehin hinzukommen. Die massive Schlechterstellung gegenüber den Kommunen in anderen Ländern ist schlicht nicht vertretbar.

Auch die Beschlussvorschläge bzw. Forderungen an die Landesregierung im Antrag der Fraktion der FDP unter 1. bis 3. werden geteilt. Zur Abschaffung der in Teilen nach wie vor vorliegenden Doppelbürokratie muss eine Ausweitung des nun angelegten UVG-Leistungsausschlusses bei SGB II-Bezug auch auf die Gruppe der 0- bis 11-jährigen erfolgen. Hierdurch kann zudem ein transparentes und bürgerfreundliches Antragsverfahren beim Unterhaltsvorschuss gewährleistet werden. Die Forderung an das Land, alle durch die Reform entstehenden Mehrkosten einschließlich des zusätzlichen Verwaltungsaufwandes zu erstatten, findet ebenfalls ausdrücklich unsere Unterstützung. Eine deutliche Absenkung der Kostenweiterleitung an die Kommunen wie in dem Antrag der Fraktion der FDP beschrieben wird aus den oben dargelegten Gründen ebenfalls ohne Einschränkungen unterstützt.

Zu den Forderungen im Antrag der Fraktion der CDU unter 1. bis 3. nehmen wir wie folgt Stellung:

Die geforderte Entlastung der Kommunen, die allerdings in der Höhe hinter der Forderung der Fraktion der FDP zurück bleibt, wird positiv zur Kenntnis genommen. Auch die Forderung, dass neben der Evaluierungsklausel für die Überprüfung der finanziellen Auswirkungen eine Vereinbarung zum Einsatz einer Kommission zur Bewertung des Abbaus der Doppelbürokratie und zur

Erarbeitung anschließender Empfehlungen zu Änderungsnotwendigkeiten eingesetzt wird, findet unsere Unterstützung. Perspektivisch muss – sofern dies nicht mehr, wie zu befürchten, bereits im laufenden Gesetzgebungsverfahren erfolgen wird – die Ausweitung des nun angelegten UVG-Leistungsausschlusses bei SGB II-Bezug auch auf die Gruppe der 0- bis 11-jährigen erfolgen.

Der Vorschlag, analog dem Modell in Bayern die zentrale Zuständigkeit für die Geltendmachung und Vollstreckung von übergegangenen Ansprüchen nach dem UVG bei der nordrhein-westfälischen Finanzverwaltung zu bündeln und die Finanzbehörden durch eine Gesetzesänderung zur den zentralen Durchsetzungsbehörden bei Rückgriffen zu machen, erscheint ebenfalls sinnvoll und geboten. Mit Blick auf die entstehenden Synergien beim Bündeln der Unterhalts-heranziehung in einer Behörde wird eine Aufgabenverlagerung hin zur nordrhein-westfälischen Finanzverwaltung unterstützt. Sie sollte verfolgt werden. Dabei muss die entsprechende Schnittstelle zwischen der kommunalen Leistungsgewährung und der dann neuen zentralen Unterhaltsverfolgung genau geplant werden. Das Vorhaben sollte daher eventuell auch mit der Einführung einer landeseinheitlichen Software verbunden werden. Wir schlagen vor, dass der Landtag hierzu zunächst zu einem Fachgespräch und einem Erfahrungsaustausch mit den Experten aus Bayern einlädt.

Abschließend möchten wir noch darauf hinweisen, dass wir bereits mit Schreiben vom 02.11.2016 an den Chef der Staatskanzlei sowie mit Schreiben vom 03.02.2017 an die Ministerpräsidentin unsere oben dargelegte Einschätzung insbesondere nach Anlegung des Leistungsausschlusses beim SGB II-Bezug dargelegt und darum gebeten hatten, die kommunale Position bei den jeweils anstehenden Beratungen – zuletzt im Bundesrat – zu berücksichtigen. Auch hier haben wir bereits darauf hingewiesen, dass eine Reduzierung des überproportional hohen Anteils der nordrhein-westfälischen Kommunen an der Finanzierung des UVG erwartet wird. Einem durch die Staatskanzlei angekündigten Gespräch zum UVG Anfang April 2017 sehen wir daher mit Interesse entgegen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Stefan Hahn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Christian von Kraack
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen