

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**
NordRhein-Westfalen

 **Städte- und Gemeindebund**
Nordrhein-Westfalen

Herrn
Martin Börschel, MdL
Vorsitzender des
Haushalts- und Finanzausschusses
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
frank.schlichting@landtag.nrw.de

Ansprechpartner:

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

Dr. André Weßling
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-210
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660
E-Mail: a.wessling@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 (StNRW)
51.27.07 (LKT NRW)
35.0.13-001/004 (STGB NRW)

Datum: 03.12.2018/we.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Landesamtes für Finanzen und zur Ablösung und Änderung weiterer Gesetze und Verordnung zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-Durchführungsverordnung – UVG-DVO)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur obigen Anhörung bedanken wir uns. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, im Vorfeld der öffentlichen Anhörung schriftlich zum Anhörungsgegenstand Stellung zu nehmen. Wir bedauern, dass angesichts des engen Zeitplans eine mündliche Anhörung leider entfallen muss.

Der Entwurf wird – wie die kommunalen Spitzenverbände auch in entsprechenden Schreiben an die Vorsitzenden bzw. haushalts- und familienpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der im Landtag vertretenen Fraktionen herangetragen haben – von uns aufgrund einiger zentraler Regelungen sehr kritisch gesehen:

1. Durch den vom Land beabsichtigten Verbleib der Altfälle bei den Kommunen erfolgt die versprochene personelle Entlastung allenfalls sukzessive und nur mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung. Das Land wird daher aufgefordert, auch die Altfälle zu übernehmen, um die gesetzlich zugesicherte Entlastung der Kommunen tatsächlich zu realisieren. Sofern dies zum jetzigen Zeitpunkt – was grundsätzlich nachvollziehbar ist – nicht sofort umsetzbar ist, sollte sich das Land wenigstens bereit erklären, die Altfälle zu einem späteren, näher zu definierenden Zeitpunkt zu übernehmen, nachdem entsprechende Strukturen aufgebaut und erste Erfahrungen mit den Neufällen gesammelt werden konnten. Dies könnte zum 1. Juli 2020 der Fall sein. Es ist insgesamt

äußerst bedauerlich, dass das Land nicht einmal die grundsätzliche Bereitschaft erklärt, Altfälle in Zukunft zu übernehmen.

2. Darüber hinaus ist die beabsichtigte Verteilung der Einnahmen aus dem Rückgriff ab dem 01.07.2019 nicht akzeptabel. Nachdem ein erheblicher Teil des Gesamtaufwandes bei den Neufällen auch zukünftig weiterhin bei den Kommunen verbleibt, sollten die Kommunen beim Unterhaltsrückgriff an den vom Land erzielten Einnahmen beteiligt werden. Die Verteilung der Einnahmen muss sich an der Verteilung des Aufwands zwischen Kommunen und Land orientieren. Da ein Drittel des Aufwandes bei den Kommunen verbleiben wird, erwarten wir eine Änderung des Gesetzentwurfes dahingehend, dass den Kommunen auch mindestens ein Drittel der Rückgriffeinnahmen zusteht. Nachdem sich bei einer Präsentation von Eckpunkten der verwaltungspraktischen Umsetzung des neuen UVG am 22. November 2018 gezeigt hat, dass für die Informationsübermittlung an das Land in Form von händischen Eintragungen weiterer zusätzlicher Aufwand bei den Kommunen entstehen wird, dürfte sich dieser Aufwand sogar noch weiter zu Lasten der Kommunen verschieben.
3. Solange das Land keine Bereitschaft zeigt, Altfälle zu übernehmen, ist es im Übrigen sachgerecht und aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände umso dringender, die Einnahmen aus dem Rückgriff zwischen Land und Kommunen gerecht aufzuteilen. Die Einnahmen aus den Rückgriffen dienen der Kompensation des Aufwands und der geleisteten Vorschusszahlungen, sodass ein Gesetz, das die Einnahmen zukünftig zu 100 Prozent dem Land zuweist, nicht akzeptabel ist. Vor dem Hintergrund der derzeit in § 1 Abs. 3 S. 3 AG UVG NRW normierten Absicht der Landesregierung, dass die Kommunen im Zuge des neuen AG UVG „gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 2016 nicht stärker mit Kosten belastet werden sollen“, ist leider festzustellen, dass das Land sehr weit hinter seinen selbst gesteckten Zielen zurückgeblieben ist. Das belegen Berechnungen der kommunalen Spitzenverbände.
4. Im gemeinsamen Interesse von Bund, Land und Kommunen bitten wir weiterhin erneut darum, dass die Landesregierung die im Koalitionsvertrag angekündigte Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Doppelbürokratie zwischen Unterhaltsvorschussstellen und Jobcentern auch zeitnah und konsequent zu verfolgen. Angesichts der wachsenden Probleme in der Fachkräftegewinnung insbesondere im öffentlichen Dienst sollte der konsequente Abbau und nicht der Aufbau unnötiger Doppelbürokratie angestrebtes Ziel aller staatlichen Ebenen sein. Die leistungsberechtigten Familien erhielten auf diese Weise ihre Unterstützung zudem aus einer Hand.

Darüber hinaus möchten wir – wie bereits in unserer Stellungnahme gegenüber dem Referentenentwurf erfolgt – folgende weiterführende Hinweise abgeben:

In der Verordnung zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG-Durchführungsverordnung – UVGDVO) wird geregelt, dass das Landesamt für Finanzen ab dem 01.07.2019 in den Fällen, in denen bislang keine Unterhaltsvorschussleistung erbracht wurden, für die Geltendmachung und Vollstreckung nach § 7 des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) zuständig sein wird. Bei dem Datum ist nicht klar, ob mit dem 01.07.2019 das Antrags- oder das Leistungsdatum gemeint ist, da aufgrund von § 4 UVG auch eine im Juli 2019 beantragte Leistung zu einer Zahlung für Juni 2019 führen kann.

Insgesamt bedeutet die Regelung, dass eine sehr hohe Anzahl laufender Fälle bei den örtlichen Unterhaltsvorschussstellen verbleibt. Diese – ausschließlich auf Neufälle beschränkte – Form der Zentralisierung des Unterhaltsrückgriffs beim Land wird von uns abgelehnt. Denn dadurch tritt

zum 01.07.2019 nicht die angekündigte und dringend notwendige personelle Entlastung auf Seiten der Kommunen ein. Es ist zu bedenken, dass die Kommunen damit nicht nur für weitere 18 Jahre für die Geltendmachung und Vollstreckung von UVG-Leistungen zuständig sein werden, da das Leistungsende nicht mit dem Ende der Heranziehung zusammenfällt. Die Kommunen wären aufgrund der Notwendigkeit, rückständige Forderungen einzutreiben, nach Einschätzung der kommunalen Unterhaltsvorschussstellen rund 30 Jahre für den Rückgriff bei den Altfällen zuständig. Eine für die Kommunen deutlich spürbare Entlastung ergäbe sich damit erst nach vielen Jahren. Der beschriebene Einspareffekt bei den Personal- und Sachkosten würde erst mit großer zeitlicher Verzögerung eintreten. Zunächst würde hierdurch aber eine Parallelverwaltung aufgebaut. Wir fordern das Land daher dringend auf, zu einem näher zu definierenden Zeitpunkt auch die Altfälle zu übernehmen. Gerne stehen wir hierzu zu Gesprächen zur Verfügung.

Des Weiteren sieht § 1 Abs. 3 UVGDVO vor, dass die zu erhebenden Daten von den Kommunen an das Land zu übermitteln sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Lösung aufgrund weiterer Eingaben zu einem zusätzlichen Arbeitsaufwand auf kommunaler Seite führt, da diese Informationen zu Konten, Arbeitgeber oder Einkommen des Kindesvaters sammeln müssen. Somit verbleibt bei den Kommunen dauerhaft ein vielfach langwieriger Arbeitsaufwand, der sich derzeit noch nicht quantifizieren lässt.

Auf dem Umweg über § 2 des Ausführungsgesetzes i. V. m. den §§ 2 und 3 UVGDVO erlangt das Landesamt für Finanzen die Option, Einfluss auf die inhaltliche Arbeit der Kommunen zu nehmen. Gegen diese Regelung bestehen erhebliche Bedenken. Wir befürchten, dass die Kommunen, indem unliebsame und zeitaufwändige Tätigkeiten unter dem Deckmantel der Bürgernähe auf sie abgewälzt werden, zum reinen Erfüllungsgehilfen für das Landesamt für Finanzen werden, wobei gleichzeitig daraus resultierende Einnahmen vollumfänglich beim Landesamt für Finanzen verbleiben. Dieser Eindruck wird durch die Erläuterungen zu §§ 2 und 3 UVGDVO gestärkt. Die Kommunen haben weiterhin grundlegende Daten zu den finanziellen Verhältnissen der unterhaltspflichtigen Elternteile zu ermitteln, die für den Rückgriff erforderlich sind. Sie sollen Anhaltspunkte für die Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit prüfen, um ggf. in einem Gespräch die freiwillige Aufnahme der Unterhaltszahlungen zu erreichen. Die Einschätzung, dass aufgrund eines bloßen Gespräches Zahlungen aufgenommen werden, entspricht jedoch in keiner Weise der realen Praxis.

Zudem verbleibt bei den Kommunen seit der Reform des UVG ein weiterer zusätzlicher, nicht unerheblicher Arbeitsaufwand und zwar insbesondere durch die Einführung der zusätzlichen Voraussetzungen in der Altersstufe der 12- bis 17-jährigen. Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen insbesondere bei den Fällen der 3. Altersstufe ist komplizierter und umfangreicher geworden. Zudem sind umfangreiche zusätzliche Statistikdaten in den entsprechenden Konstellationen zu erfassen. Die Kommunen haben ihr Personal vor diesem Hintergrund und wegen der gesetzlichen Ausweitung der Fallzahlen in 2017 (2,5 bis 3-fache Fallzahlen seit der Umsetzung der Reform des UVG) zum Teil deutlich aufstocken müssen. Daneben sind auch die Sachkosten weiter gestiegen.

In diesem Zusammenhang weisen wir auf ein weiteres Problem hin, das sich aus der auf Neufälle beschränkten Übernahme ergibt: Fraglich ist, wie Geschwisterkinder zu behandeln sind, die ab dem 01.07.2019 geboren werden. Nach der vorliegenden Verordnung müsste die Heranziehung in diesen Fällen für das ab 01.07.2019 geborene Kind vom Landesamt für Finanzen bearbeitet werden, für das ältere Geschwisterkind wäre jedoch weiterhin die Kommune zuständig. Diese Vorgehensweise erscheint nicht sinnvoll, da der (in der Regel identische) Unterhaltspflichtige dann von zwei Stellen bezüglich der Heranziehung kontaktiert würde und dadurch zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstünde. Aus Gründen der Klarheit der Zuständigkeit regen wir an, in diesen Fällen dem Landesamt für Finanzen stets auch die bereits älteren Geschwisterkinder zuzuweisen.

Fraglich ist weiterhin, wie die Fälle zu werten sind, in denen zwar in der Vergangenheit für einen Zeitraum Unterhaltsvorschussleistungen erbracht worden sind, die aber auch in der Vergangenheit komplett beendet, abgeschlossen und archiviert worden sind, z. B. durch Erstattung der Unterhaltsforderung oder Feststellen von Ausfallleistungen. Bei einer erneuten Antragstellung ab dem 01.07.2019 sind diese Fälle nach hiesiger Einschätzung wie Neufälle zu behandeln und daher vom Landesamt für Finanzen zu bearbeiten.

Auch stellt sich die Frage, wie zukünftig mit sog. Amtshilfefällen verfahren werden soll. Amtshilfefälle sind Fälle, in denen zum Schutz des antragstellenden Elternteils bzw. des Kindes der unterhaltspflichtige Elternteil nicht erfahren darf, an welchem Ort das Kind und der Elternteil wohnen. In diesen Fällen sollte zukünftig ebenfalls das Land für den Rückgriff zuständig sein. Dies würde den Schutz der betroffenen Person sicherstellen und die Bearbeitung des Rückgriffs besser ermöglichen und vereinfachen.

Der Entwurf regelt im Übrigen nicht, was passiert, wenn die Feststellung der Vaterschaft erst zu einem Zeitpunkt nach der Bewilligung der Unterhaltsvorschussleistungen gelingt. Geht der Fall dann automatisch an das Land über? Was passiert außerdem in den Fällen, in denen der Rückgriff von kommunaler Seite wegen Leistungsunfähigkeit oder Rückerstattung der Leistungen beendet wurde und es nach dem 01.07.2019 zu einem Neuantrag kommt? Verbleiben sie bei den Kommunen oder sind sie als Neufälle zu betrachten? Außerdem weisen wir auf das Problem der Konkurrenzsituation um den Rang in der Zwangsvollstreckung hin, da sowohl das Jobcenter, die örtliche Unterhaltsvorschusskasse bei Altfällen, der Beistand und das Landesamt für Finanzen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen betreiben können. Unklar ist zudem, ob die Übernahme ab dem 01.07.2019 ausschließlich für alle Fälle gilt, in denen bisher noch nie Unterhaltsvorschuss bezogen wurde oder nur für die Fälle, in denen in Nordrhein-Westfalen noch kein Unterhaltsvorschuss bezogen wurde. Wie sieht es bei einem Unterhaltsvorschussbezug in einem anderen Bundesland aus?

Zielsetzung des Gesetzes ist ein klarer Aufgabenschnitt. Das Land soll lediglich Unterhaltsfälle übernehmen, in denen der/die Leistungsberechtigte noch nie Unterhaltsvorschuss bezogen hat. Zielsetzung der Unterhaltszentralisierung ist gemäß des aktuellen Koalitionsvertrages ausdrücklich die Entlastung der Kommunen. Deshalb muss die Aufgabenübertragung weitest möglich, subsidiär mit einer klaren Trennung zu den Kommunen, erfolgen. Zur Abgrenzung im Unterhalt ist jedoch nicht der/die Leistungsberechtigte, sondern ausschließlich die unterhaltspflichtige Person maßgeblich. Für einen klaren Aufgabenschnitt bei möglichst weitergehenden Aufgabenübertragung erscheint es deshalb sinnvoll, die Begriffe „Altfälle“ und „Bestandsfälle“ lediglich auf den kommunalen Unterhaltsakteil anzuwenden: „Altfälle“ sind abgeschlossene Unterhaltsteile. Wiederholungsanträge ab 01.07.2019 für solche Kinder werden bei Bewilligung im Unterhalt zentralisiert. „Bestandsfälle“ sind offene Unterhaltsanteile – unabhängig davon, ob noch Leistungen erbracht werden, die im Unterhalt in kommunaler Zuständigkeit verbleiben, auch im Fall eines Wiederholungsantrages ab dem 01.07.2019.

Die aktuellen Planungen sehen zudem vor, dass alle Einnahmen, die das Landesamt für Finanzen aus dem Rückgriff der Neufälle erzielt, nach Abzug des Bundesanteils vollständig beim Land verbleiben. Dies lehnen wir strikt ab. Nach den uns vorliegenden Rückmeldungen verbleibt künftig mindestens ein Drittel des Gesamtaufwandes bei den Kommunen. Vor Abgabe an das Land erfolgt die Anhörung und Prüfung der Einkommens- und Vermögenssituation für den Unterhaltsrückgriff durch die Kommunen. Zudem bleiben die Kommunen nach dem Entwurf gemäß § 1 Abs. 3 UVGDVO für die Erhebung und Übermittlung von Daten an die zentrale Landesstelle auch nach Leistungsbewilligung zuständig (z. B. im Rahmen des jährlich versendeten Fragebogens). Daher spricht nichts dagegen, es bei der aktuell geltenden Verteilungsregelung

zwischen Land und Kommunen zu belassen. Mindestens aber muss den Kommunen ein Drittel der erzielten Einnahmen aus dem Rückgriff für die Neufälle zustehen.

Darüber hinaus möchten wir unserer Forderung Nachdruck verleihen, dass die Einnahmen bezüglich der Alt- bzw. Bestandsfälle – nach Abzug des Bundesanteils – konsequenterweise vollständig den Kommunen zustehen müssen, solange das Land sich noch nicht in der Lage sieht, auch die Alt- bzw. Bestandsfälle zu übernehmen. Das wäre auch nur logisch entsprechend der Argumentation unter B. Besonderer Teil, zu Artikel 2, zu § 1. Demnach ist Anknüpfungspunkt für die Verteilung der Rückgriffeinnahmen die Betrachtung, bei wem der damit verbundene Aufwand für Personal- und Sachmittel entsteht. Für die Alt- bzw. Bestandsfälle entsteht der Aufwand ausschließlich bei den Kommunen.

Unter diesen Bedingungen teilen wir auch nicht Ihre in der Gesetzesbegründung unter „F. Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“ dargelegte Auffassung, dass die Kommunen durch die Neuregelung in erheblichem Umfang von Personal- und Sachaufwand entlastet würden. Dies war aber ausdrücklich erklärte Zielsetzung bei der Umsetzung der Reform des UVG auf Landesebene. Abschließend fehlt in dem Gesetz eine Norm, die es den Rückgriffsstellen erlaubt, Steuerdaten einzusehen, um eine effektive Verfolgung der Unterhaltsschuldner zu ermöglichen.

Das Land beabsichtigt, den Haushalt 2018 für 2019 in diesem Bereich zu überrollen. Die meisten kommunalen Träger haben noch erhebliche Antragsrückstände zu bearbeiten, so dass wir darauf hinweisen möchten, dass die Zahlen aus 2018 nur bedingt auf 2019 übertragbar sind.

Nach aktuellem Sachstand und vorläufiger Prüfung geht der Landkreistag Nordrhein-Westfalen außerdem zudem davon aus, dass es aufgrund der Neuregelungen in einigen Kommunen zu finanziellen Mehrbelastungen kommt und diese Belastungen konnexitätsrelevant sein könnten. Eine Kostenfolgeabschätzung hat das Land bedauerlicherweise bislang nicht vorgelegt.

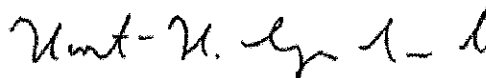
Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Stefan Hahn
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Martin Schenkelberg
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



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