

22.11.2016

Antrag

der Fraktion der CDU

Unterhaltsvorschuss in Nordrhein-Westfalen – Alleinerziehenden helfen, Rückgriffsquote steigern, Kommunen entlasten

I. Sachverhalt:

Nordrhein-Westfalen weist bundesweit einen der höchsten Kommunalisierungsgrade auf. Dadurch ist zwar einerseits gewährleistet, dass viele Aufgaben bürgernah auf kommunaler Ebene wahrgenommen werden. Andererseits erweist sich dies aber für Städte, Gemeinden und Kreise als Dilemma, wenn keine ausreichende Finanzierung der kommunalen Ebene durch das Land gewährleistet wird. Zuletzt haben bereits die Bertelsmann Stiftung mit dem Kommunalfinanzreport 2015 und das Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Universität Köln „*Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlast im Ländervergleich*“ aus dem Jahr 2014 auf diese Ursache des Finanzproblems der nordrhein-westfälischen Kommunen hingewiesen. Die kommunalen Ausgaben und Kosten für Sozialleistungen basieren zu meist auf Leistungsgesetzen des Bundes. Die Konkretisierung und Ausgestaltung unterliegt jedoch der Rahmengesetzgebung durch die Länder. Dabei haben die Kommunen selbst kaum Einfluss auf die Art und den Umfang der Leistungen sowie die Finanzierungsbeteiligung an der sozialen Sicherung. Die Folge sind massive Unterschiede im Ländervergleich bei den Zuständigkeiten, Finanzierungsbeteiligungen und insgesamt im Bereich Ausgaben.

Besonders deutlich wird dieses Problem beim Vollzug und der Finanzierung des Unterhaltsvorschusses. Bund und Länder haben sich am 14. Oktober 2016 darauf verständigt, Alleinerziehende stärker unterstützen zu wollen, wenn der jeweils andere Elternteil keinen Unterhalt für das gemeinsame Kind zahlt. Daraufhin hat das Bundeskabinett am 16. November 2016 beschlossen, den Unterhaltsvorschuss auszuweiten. Geplant ist unter anderem, ab dem kommenden Jahr die Altersgrenze für Kinder, die Anspruch auf einen Unterhaltsvorschuss haben, von 12 auf 18 Jahre auszudehnen. Die bisherige Höchstbezugsdauer von 72 Monaten soll aufgehoben werden. Die von Bund und Ländern im Rahmen der Einigung über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen getroffenen Änderungen beim Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende sollen nach dem Kabinettsbeschluss bereits am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Über die Finanzierung werde weiterhin mit den Ländern gesprochen, um gesondert eine Einigung herbeizuführen. In den laufenden Gesprächen hat der Bund den Ländern angeboten, auf seine

Datum des Originals: 22.11.2016/Ausgegeben: 22.11.2016

Einnahmen nach § 8 Absatz 2 Unterhaltsvorschussgesetz (Rückgriff) zu ihren Gunsten zu verzichten.

Anlässlich der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses wird nun aktuell die finanzielle Wirkung der angedachten Veränderungen auf Bund, Länder und Kommunen diskutiert. Beim Vergleich der bestehenden gesetzlichen Regelungen in den Ländern zur Verteilung der Lasten zwischen jeweiligem Land und Kommunen wird deutlich, dass die Kommunen schon heute in keinem anderen Land so sehr an den Kosten des Unterhaltsvorschusses beteiligt sind wie in Nordrhein-Westfalen. Insofern drohen die finanziellen Mehrbelastungen durch die Ausweitung des Unterhaltsvorschusses die Kommunen in Nordrhein-Westfalen härter zu treffen als in allen anderen Bundesländern. Die Kommunalen Spitzenverbände rechnen mit einer Verdoppelung der Kosten schon im Jahr 2017, sollten die geplanten Änderungen zum 1. Januar 2017 in Kraft treten. Sie haben deutlich hervorgehoben, dass mit einer Verdoppelung des Leistungsaufwandes von einer Mehrbelastung für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen in Höhe von rund 120 Millionen auszugehen ist.

Nach der bundesrechtlichen Regelung zur Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern tragen der Bund gem. § 8 Abs. 1 UVG ein Drittel und die Länder zwei Drittel der Kosten. Diese Aufteilung gilt auch für die Einnahmen über den sogenannten Rückgriff. Die Länder sind jedoch berechtigt, den Landesanteil von zwei Dritteln davon abweichend zwischen Land und Kommunen durch Gesetz aufzuteilen. Von dieser Möglichkeit haben die Länder in sehr unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht: Die Spanne reicht von einem Verzicht auf einen kommunalen Anteil in Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein bis hin zum Extremwert in Nordrhein-Westfalen, wo die Kommunen 80 Prozent der Kosten des Länderanteils tragen müssen.

Die Rückholquote gegenüber den unterhaltspflichtigen Elternteilen durch den Staat ist im Rahmen der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses ein wichtiges Refinanzierungs-Instrument, denn der Unterhaltsanspruch, für den der Staat mit dem Unterhaltsvorschuss in Vorleistung geht, geht auf den Staat über (§ 7 UVG). Inhaber der Forderung wird das Land, in dem die Leistung erbracht wurde. Die Rückholquote beschreibt dabei, wie viele Einnahmen den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss in einem Jahr gegenüberstehen. In Nordrhein-Westfalen stehen den Ausgaben zwar auch Einnahmen aus dem sog. Rückgriff in Höhe von rund 45 Millionen Euro gegenüber. Laut aktueller Antwort der Landesregierung liegt die durchschnittliche Rückgriffsquote gegenüber Unterhaltsverpflichteten in Nordrhein-Westfalen aber bei lediglich etwa 20 %.

Bundesweit konnte die Rückgriffsquote in den vergangenen Jahren kontinuierlich gesteigert werden. Lag die Rückgriffsquote im Jahr 2010 noch bei 18 Prozent, so lag sie im vergangenen Jahr bundesweit bei 23 Prozent. Niedersachsen hatte eine Rückgriffsquote von 30 Prozent. Auch Bayern und Baden-Württemberg gelang es in den vergangenen Jahren, konstant mehr als 30 Prozent der Ausgaben zurückzuholen.

Dabei ist die Höhe der Rückholquote abhängig von verschiedenen Faktoren: Allen voran spielt die Leistungsfähigkeit der Unterhaltsverpflichteten eine wichtige Rolle. Hohe Arbeitslosigkeit und zunehmende Verschuldung führen zu sich weiter ausbreitender Leistungsunfähigkeit der Unterhaltspflichtigen. Aber auch die Durchsetzungsfähigkeit der Unterhaltsvorschussstelle und die Effektivität ihrer Arbeit sind von Bedeutung. Von einem engagierten Rückgriff profitieren nicht nur die Steuerzahler, sondern auch die Alleinerziehenden selbst. Denn wenn der Staat seinen Anspruch durchgesetzt hat, ist die Rechtslage geklärt. Damit ist es für Alleinerziehende leichter, dauerhaft und regelmäßigen Unterhalt für das Kind zu bekommen.

Das Thema Rückgriff beschäftigt die Verwaltungen bereits seit Jahren. Prüfungen der Verwaltungspraxis zeigten in der Vergangenheit allerdings eine Reihe von Missständen bei der Durchsetzung von auf den Staat übergegangenen Unterhaltsansprüchen auf, die beseitigt werden müssen. Letztlich auch deshalb, weil durch eine nicht konsequente Praxis beim Rückgriff auch die Botschaft an die Säumigen Elternteile ausgesendet wird, dass die Nichtzahlung von Unterhalt letztlich folgenlos bleibe.

Seit dem 1. Juli 2013 besteht beim Rückgriff gegen den Unterhaltsverpflichteten die Möglichkeit des Kontoabrufverfahrens. Die ersten Erfahrungen mit dieser Maßnahme zeigen, dass dies zu einer Verbesserung des Rückgriffs geführt hat. Der prozentuale Anteil der Abrufe im Vergleich zu allen Unterhaltsvorschussfällen beläuft sich im Jahr 2014 allerdings auf lediglich 1,7% (Bundestags-Drucksache 18/7700). Dies lässt darauf schließen, dass hier Optimierungspotenzial vorhanden ist.

Eine erneute gutachterliche Überprüfung des Verwaltungsvollzugs und der Durchführungspraxis, wie vom Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen angekündigt, ist nicht erforderlich. Es liegen bereits unterschiedliche Handlungsoptionen vor, um die Rückgriffsquote zu erhöhen. Die Erfolge in Bayern mit den bundesweit höchsten Rückgriffsquoten in den vergangenen Jahren werden durch Zentralisierung und Beteiligung der Spezialisten der bayerischen Finanzverwaltung erklärt.

Die Erhöhung der Rückgriffsquote dient dabei nicht nur der Einnahmeerhöhung von Bund, Ländern und Kommunen, sondern auch den Alleinerziehenden und ihren Kindern. Der Unterhaltsvorschuss sichert nicht nur durch die tatsächliche Zahlung der Leistung einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilität, sondern auch dadurch, dass er durch den Rückgriff nach § 7 UVG die Unterhaltsschuldnerinnen und -schuldner möglichst dazu anhält, langfristig Unterhalt für ihre Kinder zu zahlen. Dies hilft den alleinerziehenden Elternteilen und ihren Kindern.

II. Der Landtag stellt fest:

1. Der Landtag begrüßt grundsätzlich die Verständigung von Bund und Ländern und den Beschluss der Bundesregierung über eine Ausweitung des Unterhaltsvorschusses durch die Anhebung der Altersgrenze von 12 auf 18 Jahre und die Aufhebung der Befristung der Bezugsdauer von derzeit 72 Monaten bzw. 6 Jahren.
2. Mit einem kommunalen Kostenanteil von 80 Prozent belastet das Land Nordrhein-Westfalen die Kommunen im Bereich des Unterhaltsvorschusses so stark wie kein anderes Bundesland.
3. Eine stärkere Beteiligung des Landes an der Finanzierung und Refinanzierung des Unterhaltsvorschusses ist als Anreiz notwendig, damit die Landesregierung auch ihr Engagement verstärkt, mehr Rückgriffsansprüche durchzusetzen als bisher.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

1. in den anstehenden Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur konkreten Umsetzung der Ausweitung des Unterhaltsvorschusses zu erreichen,
 - a) dass ein Inkrafttreten der Ausweitungen des Unterhaltsvorschusses aus organisatorischen und personellen Gründen frühestens zum 1. Juli 2017 erfolgt,

- b) dass die Ausweitung der Unterhaltsvorschussleistungen kostenneutral für die nordrhein-westfälischen Kommunen gestaltet wird,
 - c) dass eine Doppelbürokratie zwischen Unterhaltsvorschussstellen und Jobcentern nicht vertieft, sondern möglichst beseitigt wird;
- 2. die Kommunen finanziell zu entlasten, indem der Landesanteil der Kosten des Unterhaltsvorschusses von derzeit 2/15 schrittweise auf mindestens 5/15 und damit insgesamt auf einem Drittel des landesweiten Gesamtaufwandes erhöht wird;
- 3. die Anstrengungen des Landes zur Durchsetzung des Rückgriffsanspruchs zu forcieren, um die Einnahmen aus Rückgriffen bei einer konsequenteren Bearbeitung deutlich zu steigern, indem
 - a) ein Anreizsystem beim Rückgriff für das Land eingeführt wird. Dadurch, dass das Land stärker an den Einnahmen aus Rückgriffen in Höhe von einem Drittel beteiligt wird, wird ein Anreiz geschaffen, eigene Maßnahmen zur Steigerung der Rückgriffsquote anzugehen. Folglich kann das Land so auch seinen steigenden Anteil an den Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss durch steigende Einnahmen bei Rückgriffen finanzieren,
 - b) analog zu Bayern die zentrale Zuständigkeit für die Geltendmachung und Vollstreckung von übergegangenen Ansprüchen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz durch eine Gesetzesänderung bei den nordrhein-westfälischen Finanzverwaltungen zu bündeln und sie so zu den zentralen Durchsetzungsbehörden bei Rückgriffen zu machen. Die derzeitige Situation beim Rückgriff in Nordrhein-Westfalen bildet keinen effizienten Ausgangspunkt dafür, den Rückgriff bei einer verdoppelten Fallzahl noch zu verstärken. Das Erfolgsmodell Bayerns, mit der bundesweit höchsten Rückgriffsquote durch den Einsatz des Landesfinanzamts, soll so als Vorbild für die künftige Zuständigkeit bei Rückgriffen in Nordrhein-Westfalen dienen. So kann das Spezialwissen der Finanzverwaltung beispielsweise beim Kontenabrufverfahren effektiv genutzt werden;
- 4. eine Task Force „Kommunale Sozialkosten“ einzurichten, die die Zuständigkeiten, Finanzierungsbeteiligungen und Erfüllung sozialer Aufgaben durch die Kommunen unter fiskalischen Gesichtspunkten im Ländervergleich betrachtet. Damit soll die Frage beantwortet werden, wo und wodurch die überdurchschnittlichen Sozialausgaben der nordrhein-westfälischen Kommunen verursacht werden. Die Task Force wird zusammengesetzt aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, Vertretern der Landschaftsverbände, Vertretern der im Landtag vertretenen Fraktionen, Vertretern der Ministerien, des Statistischen Landesamtes (IT.NRW), der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW), der Bezirksregierungen und der Wissenschaft. Die Task Force soll untersuchen, ob und – wenn ja – warum eine unterschiedliche Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben, Zuständigkeiten und Finanzierungsbeteiligungen gegeben ist.

Armin Laschet
 Lutz Lienenkämper
 André Kuper
 Ralf Nettelstroth

und Fraktion