



Ausschuss für zentrale Steuerung, Finanzen und Kommunalrecht

66. Sitzung am 6. November 2018 in Magdeburg, Geschäftsstelle

TOP 3 Landesrechtliche Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes; Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde

Beratungsgrundlage:

Landräte-Schreiben Nr. 038/2018 vom 28. August 2018
Landräte-Schreiben Nr. 041/2018 vom 20. September 2018
Landräte-Schreiben Nr. 044/2018 vom 9. Oktober 2018
Rundschreiben Nr. 527/2018 vom 16. Oktober 2018

Bisherige Beratung:

Landräte-Seminar	90. Sitzung	01./02.02.2018	TOP 8
Fachausschuss „Soziales“	57. Sitzung	20.02.2018	TOP 4
Präsidium	189. Sitzung	05.03.2018	TOP 6
Fachausschuss „Soziales“	58. Sitzung	29.05.2018	TOP 3
Landräte-Seminar	91. Sitzung	31.05/01.06.2018	TOP 7
Fachausschuss „Finanzen“	65. Sitzung	05.06.2018	TOP 4
Präsidium	190. Sitzung	25.06.2018	TOP 6
Landräte-Seminar	92. Sitzung	23./24.08.2018	TOP 1
Präsidium	191. Sitzung	03.09.2018	TOP 3

Weitere Beratung:

Fachausschuss „Soziales“	59. Sitzung	13.11.2018
Landräte-Seminar	93. Sitzung	29./30.11.2018

Beschlussvorschlag:

1. Der Fachausschuss begrüßt, dass sich neun Landkreise an der kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen die landesrechtlichen Finanzierungsregelungen zum Unterhaltsvorschussgesetz beteiligen. Die beim Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt anhängige kommunale Verfassungsbeschwerde eröffnet die Möglichkeit, wichtige Fragen der Anwendung der Konnexitätsregelungen in Art. 87 Abs. 3 der Landesverfassung höchstrichterlich zu klären.
2. Die Geschäftsstelle wird gebeten, parallel zu der beim Landesverfassungsgericht anhängigen Verfassungsbeschwerde auch die Möglichkeiten einer politischen Lösung gegenüber Landesregierung und Landtag auszuloten. Ziel ist ein angemessener Ausgleich der Mehrbelastungen der Landkreise infolge der Novelle des Un-

terhaltsvorschussgesetzes seit dem 1. Juli 2017. Dazu sollen die regelmäßigen Erhebungen der Geschäftsstelle zum Stand der Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes und seiner finanziellen Wirkungen fortgeführt werden.

3. Die Landkreise werden gebeten, ihrerseits Einschätzungen zur Entwicklung des Unterhaltsrückgriffs und zu möglichen Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) infolge der UVG-Novelle nur in enger Abstimmung mit der Geschäftsstelle herauszugeben. Beide Einnahmepositionen sind die wesentlichen Streitfragen bei der landesrechtlichen Finanzierung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Missverständliche Aussagen und Erwartungen zu den Wirkungen des Unterhaltsvorschussgesetzes sollten in jedem Fall vermieden werden, um nicht die Position der Landkreise im anhängigen Klageverfahren und bei politischen Verhandlungen zu einem Finanzierungsausgleich zu schwächen.

Sachverhalt:

Kommunale Verfassungsbeschwerde beim Landesverfassungsgericht

Mit Schriftsatz vom 3. Oktober 2018 hat Prof. Dr. Hellermann für insgesamt neun Landkreise eine kommunale Verfassungsbeschwerde gegen die landesrechtlichen Finanzierungsregelungen zum Unterhaltsvorschussgesetz in den §§ 23 Abs. 2, 24 des Gesetzes zur Familienförderung und zur Förderung sozialer Beratungsstellen des Landes Sachsen-Anhalt (Familien- und Beratungsstellenförderungsgesetz Sachsen-Anhalt - FamBeFöG LSA) erhoben.

Die Verfassungsbeschwerde ist fristgerecht am 8. Oktober 2018 beim Landesverfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt in Dessau-Roßlau eingegangen. Das Verfahren wird unter dem Aktenzeichen LVG 5/2018 geführt.

Der Landkreis Börde sowie der Saalekreis sind an dem Verfahren nicht unmittelbar als Beschwerdeführer beteiligt. Ursächlich hierfür waren terminliche Hindernisse, rechtzeitig vor dem Ablauf der Klagefrist am 9. Oktober 2018 Kreistagsentscheidungen zur Erhebung der Klage herbeizuführen. Beide Landkreise unterstützen jedoch die kommunale Verfassungsbeschwerde. Der Kreistag des Saalekreises hat dies zwischenzeitlich auch in einem Beschluss unterstrichen.

Evaluation der landesrechtlichen Finanzierungsregelungen gemäß § 25 FamBeFöG LSA

§ 25 FamBeFöG LSA sieht eine Evaluation der landesrechtlichen Finanzierungsregelungen vor. Obgleich § 25 FamBeFöG eine Frist zur Vorlage des Evaluationsberichtes bis September 2018 vorsieht, liegt ein entsprechender Bericht des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Integration bisher lediglich im Entwurf vor. Dem Vernehmen nach soll eine entsprechende Kabinettsvorlage vor dem Hintergrund der jetzt anhängigen kommunalen Verfassungsbeschwerde zurückgezogen worden sein, um zunächst die kommunale Verfassungsbeschwerde auszuwerten.

Wir haben uns mit Schreiben vom 22. Oktober 2018 an die Vorsitzenden der Regierungsfractionen gewandt und auf die Notwendigkeit eines konnexitätsgerechten Ausgleichs der kommunalen Mehrbelastungen infolge der UVG-Novelle hingewiesen. Zu-

gleich haben wir unsere Gesprächsbereitschaft angeboten, parallel zu der anhängigen kommunalen Verfassungsbeschwerde nach einer politischen Lösung des Problems zu suchen.

Erhebungen zur Umsetzung des Unterhaltsvorschussgesetzes in Sachsen-Anhalt

Die Geschäftsstelle führt regelmäßig in enger Abstimmung mit dem Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt Erhebungen zum Stand der Umsetzung des UVG durch. Auswertungen zum Umsetzungsstand zum 31. August 2018 sind den Landkreisen mit Rundschreiben Nr. 527/2018 zur Verfügung gestellt worden. Zugleich ist eine Erhebung zum Stichtag 30. September 2018 gestartet worden.

Zum 31. August 2018 hatten nahezu alle Landkreise und kreisfreien Städte die seit dem 1. Juli 2017 eingegangenen Anträge abgearbeitet. Lediglich der Salzlandkreis (Bearbeitungsquote 74,5 %) und die Stadt Halle (79,9 %) lassen deshalb noch größere Ausgabensteigerungen erwarten.

Für den Zeitraum Januar bis August 2018 haben die 11 Landkreise und 3 kreisfreien Städte insgesamt UVG-Leistungen in Höhe 59,455 Mio. Euro ausgezahlt. Unter Berücksichtigung der noch zu bearbeitenden Anträge und des erkennbaren Jahrestrends erwarten wir UVG-Leistungsausgaben für das Kalenderjahr 2018 in Höhe von mindestens 90 Mio. Euro.

Für das nächste Jahr sind weitere Ausgabensteigerungen im Umfang von zusätzlich rd. 3 Mio. Euro jährlich zu erwarten, da eine Erhöhung der Unterhaltsvorschussleistungen zum 1. Januar 2019 bereits angekündigt worden ist:

1. Altersstufe: 160 Euro anstatt 154 Euro (+ 3,8 %)
2. Altersstufe: 212 Euro anstatt 205 Euro (+ 3,4 %)
3. Altersstufe: 282 Euro anstatt 273 Euro (+ 3,3 %)

Die Einnahmen aus Unterhaltsrückgriff betrugen im Zeitraum Januar bis August 2018 insgesamt 6,056 Mio. Euro. Hochgerechnet auf das Gesamtjahr 2018 ergeben sich rechnerisch Einnahmen in Höhe von rd. 9,1 Mio. Euro. Aufgrund der teilweise sehr volatilen Einnahmen der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte sind Einschätzungen zu einem Trend bei der Einnahmenentwicklung wenig belastbar. Wir sind in unseren Berechnungen für das Gesamtjahr 2018 von insgesamt 9,5 Mio. Euro ausgegangen

Demgegenüber hat das MS in der Entwurfsfassung seines Evaluationsberichtes ein fiktives Einnahmenvolumen von 23,43 Mio. Euro für das Jahr 2018 zugrunde gelegt, das ist in keiner Weise belegt ist und völlig unrealistisch erscheint.

Für den Jahreszeitraum seit Inkrafttreten des geänderten Unterhaltsvorschussgesetzes ab dem 1. Juli 2017 bis zum 30. Juni 2018 wurden landesweit lediglich 8,7 Mio. Euro im Bereich des Unterhaltsrückgriffs realisiert.

Bei einer deutlichen Steigerung des personellen Aufwandes im Bereich des Rückgriffes wäre zudem zu berücksichtigen, dass die erzielten Mehreinnahmen regelmäßig nicht den Aufwand decken. Dies gilt für die Landkreise und kreisfreien Städte beson-

ders, weil sie den Verwaltungsmehraufwand allein tragen, an den erzielten Mehreinnahmen aber nur zu 30 % beteiligt sind.

Im Rahmen der Konnexität scheint es uns nur zulässig, auf tatsächlich vorhandene Einnahmen oder sichere Einnahmeerwartungen abzustellen. Durch fiktive, völlig überzogene Einnahmeerwartungen würde das Inkassorisiko völlig auf die kommunale Ebene verlagert.

Vollzugskosten im UVG-Bereich

Das MS geht von einem Personalmehraufwand von 65,6 VZÄ aus. Die Erhebungen der Kommunalen Spitzenverbände haben demgegenüber einen Stellenaufwuchs von 69,81 VZÄ ergeben. Eine Annäherung der beiden Positionen scheint uns möglich.

Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft (nach dem SGB II und SGB XII)

Das MS hat im Entwurf seines Evaluationsberichtes Einsparungen im SGB II bei den kommunalen Trägern zwischen 12.783.460 Euro und 25.566.920 Euro angenommen. Allein diese Spannbreite belegt, dass den Annahmen keine valide Berechnungsgrundlage zugrunde liegen kann.

Zur Herleitung des Rechenergebnisses wird im Wesentlichen auf Annahmen des Bundes aus dem Gesetzgebungsverfahren zum UVG-Änderungsgesetz Bezug genommen. Allerdings ist heute offenkundig, dass die damaligen Annahmen des Bundes in vielerlei Hinsicht zu positiv waren. Dies belegt auch der jüngst dem Bundestag vorgelegte Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes.

Entlastungen bei den Kosten der Unterkunft sind nur dann möglich, wenn die Leistungsberechtigten nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zugleich Leistungen nach dem SGB II erhalten oder wegen des Bezuges von Unterhaltsvorschussleistungen aus dem Bezug von Leistungen aus dem SGB II oder SGB XII herausgefallen sind.

Aus dem praktischen Vollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes wissen wir zwischenzeitlich, dass viele der neuen Leistungsberechtigten keine Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII erhalten bzw. erhalten haben. Die seinerzeitige Annahme des Bundes, dass 87 % der UVG-Bezieher zugleich Leistungen nach dem SGB II erhalten, stimmt mit der heutigen tatsächlichen Situation nicht überein. Dies gilt besonders für die Altersgruppe 12 Jahre bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres. Der Anteil der potentiellen Doppelleistungsbezieher ist damit deutlich niedriger.

Es erscheint uns auch unzulässig, Rückgänge bei den KdU-Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte umfänglich als Finanzierungsbeitrag für das Unterhaltsvorschussgesetz einzusetzen. Die Ausgaben bei den Kosten der Unterkunft sind tatsächlich nicht wegen der Änderungen im Unterhaltsvorschussrecht rückläufig, sondern überwiegend aus anderen Gründen (z. B. Arbeitsaufnahme wegen günstiger Situation am Arbeitsmarkt, Ausscheiden aus dem SGB II-Bezug wegen Renteneintritts etc.).

Bedarfsgemeinschaften mit dem Merkmal „Alleinerziehend mit Kindern“ stellen zudem lediglich nur eine Teilgruppe im SGB II-Leistungssystem dar. Der Anteil der Leis-

tungsausgaben für Regelbedarfsgemeinschaften mit dem Merkmal Alleinerziehenden-BG beträgt deutlich unter 20 % der KdU-Gesamtausgaben.

Herausgabe von Daten

Das MS ist im vergangenen Jahr wiederholt auf die „Arbeitsebene“ in den Jugendämtern zugegangen, um Informationen und Einschätzungen „abzugreifen“, so u. a. Ende 2017 im Rahmen einer Dienstberatung des Landesjugendamtes mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Unterhaltsvorschussstellen. Da die Landkreise das Unterhaltsvorschussgesetz im übertragenen Wirkungskreis ausführen, hat das MS grundsätzlich ein Informationsrecht. Dies darf aber nicht an der Leitungsebene der Landkreise und kreisfreien Städte vorbei ausgeübt werden.

Andernfalls befürchten wir, dass durch missverständliche Aussagen und Erwartungen zur Entwicklung des Unterhaltsrückgriffs und zu möglichen Einsparungen im Bereich der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) nach dem SGB II die Position der Landkreise im laufenden Verfassungsbeschwerdeverfahren geschwächt wird.

Wir bitten deshalb, Informationen zum Unterhaltsrückgriff nur in enger Abstimmung mit der Geschäftsstelle herauszugeben und uns über entsprechende Anfragen von Landesbehörden zu informieren.