



Bericht

nach § 99 BHO

über den Vollzugaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende

17. Juli 2012

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Aufwendiges und intransparentes Verfahren durch vorrangige Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld	5
2 Mehrere hunderttausend Kinder betroffen	6
3 Aufwendiger und nicht zielgerichteter Verwaltungsvollzug mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte	7
3.1 Vorrang von Sozialleistungen ohne Wirkung	7
3.1.1 Feststellungen	7
3.1.2 Stellungnahme der Bundesministerien	8
3.1.3 Bewertung	10
3.2 Finanzielle Auswirkungen der Erstattung von Lasten zwischen den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen	11
3.2.1 Feststellungen	11
3.2.2 Stellungnahme der Bundesministerien	13
3.2.3 Bewertung	13
3.3 Hoher Vollzugsaufwand durch mehrfache Prüfungs- und Bearbeitungsschritte	14
3.3.1 Feststellungen	14
3.3.2 Stellungnahme der Bundesministerien	15
3.3.3 Bewertung	16
3.4 Ersatz vorrangiger Leistungen durch SGB II-Leistungen als Alternative	16
3.4.1 Feststellungen	16
3.4.2 Stellungnahme der Bundesministerien	17
3.4.3 Bewertung	18
4 Abschließende Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	18

0 Zusammenfassung

Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), soweit die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Die Grundsicherung umfasst die Leistungen für den Lebensunterhalt und für die Unterkunft. Sie ist gegenüber anderen sozialen Leistungen grundsätzlich nachrangig. Für Kinder von alleinerziehenden Elternteilen sind solche anderen Leistungen in aller Regel Unterhaltsvorschuss und Wohngeld. An diese Kinder wurden vorrangige Leistungen in Höhe von 700 Mio. Euro jährlich gezahlt und auf ihre Grundsicherung angerechnet. Der Bund ist an den Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu einem Drittel und an den Ausgaben nach dem Wohngeldgesetz zur Hälfte beteiligt. Die Länder und Kommunen tragen die Verwaltungskosten für die Durchführung des Unterhaltsvorschuss- und des Wohngeldgesetzes.

Die Gewährung dieser anderen Leistungen verursacht bei den zuständigen Stellen, insbesondere bei den Ländern und Kommunen, einen hohen Verwaltungsaufwand. Für den Bundesrechnungshof war dies Anlass, die Wirkungen der vorrangigen Leistungen auf die Grundsicherung zu prüfen.

- 0.1 Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind verpflichtet, Leistungen anderer Träger in Anspruch zu nehmen, sofern dies die Hilfebedürftigkeit vermeidet, beseitigt, verkürzt oder vermindert. Sie haben alle dazu erforderlichen Anträge zu stellen. Die Jobcenter zahlen die Grundsicherung für Arbeitsuchende zunächst in vollem Umfang aus, bis die vorrangigen Leistungen der anderen Träger bewilligt werden. Die vorgeleisteten Beträge lassen sich die Jobcenter von den anderen – vorrangig verpflichteten – Leistungsträgern erstatten.

Der Bundesrechnungshof hat ermittelt, dass im Jahr 2009 über 340 000 Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit einem Elternteil Unterhaltsvorschuss erhielten. Davon erhielten über 92 000 zusätzlich Wohngeld.

- 0.2 Die jeweiligen Elternteile stellen zur Sicherung des Bedarfs ihrer leistungsberechtigten Kinder Anträge sowohl bei den Grundsicherungsstellen als auch bei anderen Leistungsträgern. Die Leistungsträger haben jeder für sich die persönlichen und wirtschaftlichen Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen und über die Leistung zu entscheiden. Die Vorleistung-

gen der Grundsicherungsstellen ziehen aufwendige und fehlerträchtige Antrags- und Erstattungsverfahren nach. Für diese Verfahren ermittelte der Bundesrechnungshof allein bei den Unterhaltsvorschussstellen und bei den Wohngeldstellen Personal- und Sachkosten von (mindestens) 160 Mio. Euro jährlich.

Die vorrangigen Leistungen entfalten wegen ihrer Anrechnung auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende keine eigene Wirkung. Sie bleiben ohne Nutzen im Sinne der gesetzlichen Zielsetzung, führen jedoch zu erheblichen Vollzugskosten.

Die Ausgaben für Unterhaltsvorschuss und Wohngeld werden von Bund und Ländern gemeinsam getragen (mischfinanzierte Leistungen). Die Anrechnung dieser vorrangigen Leistungen auf die Grundsicherung erschwert die Abgrenzung der Ausgaben- und Aufgabenverantwortung von Bund, Ländern und Kommunen. Die Finanzströme zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften sind nicht transparent. Es fehlt an der notwendigen Klarheit und Wahrheit in den Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte.

- 0.3 Der Bundesrechnungshof hat angeregt, von dem unbedingten Vorrang von Unterhaltsvorschussleistungen und Wohngeld beim SGB II-Bezug abzugehen. Er hat auf den erheblichen Aufwand hingewiesen, den das derzeitige Verfahren verursacht. Die leistungsberechtigten Kinder sollten ihren SGB II-Anspruch ungeschmälert – ohne Verweis auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld und deren Anrechnung – erhalten. Eine solche Lösung würde die Höhe des Gesamtleistungsanspruchs der SGB II-Haushalte (aus SGB II, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld) nicht berühren. Die Minderung des Vollzugaufwands wäre dagegen erheblich. Dies würde zu einem erheblichen Bürokratieabbau, verbunden mit einer Entlastung von Bund, Ländern und Kommunen von weit über 160 Mio. Euro führen. Zudem könnte eine transparentere Lastentragung im föderativen System erreicht werden. Die daraus folgende Verschiebung der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen müsste durch eine Änderung des Verteilungsschlüssels bei anderen Leistungen ausgeglichen werden.

1 Aufwendiges und intransparentes Verfahren durch vorrangige Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld

Die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) einschließlich der Verwaltungskosten trägt der Bund, soweit die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erbracht werden.¹ Leistungen für Unterkunft und Heizung tragen die Kommunen. Der Bund beteiligt sich hieran nach einem gesetzlich festgelegten Schlüssel.²

Leistungsberechtigte, die Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten, sind verpflichtet, Leistungen anderer Träger vorrangig in Anspruch zu nehmen, sofern dies zur Vermeidung, Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit erforderlich ist.³ Kinder von Leistungsberechtigten haben häufig eigenes Einkommen, mit dem sie ihre Hilfebedürftigkeit vermeiden oder beseitigen können. Als eigenes Einkommen in diesem Sinne zählen vor allem Kindergeld, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld.

- Kindergeld ist als Einkommen dem jeweiligen Kind zuzurechnen, soweit es zur Sicherung seines Lebensunterhalts benötigt wird.⁴
- Der Unterhaltsvorschuss ist als eigener Anspruch des Kindes ausgestaltet. Er gehört zu den Mitteln, die den Lebensunterhalt des Kindes decken sollen. Zweck des Unterhaltsvorschlusses ist es, alleinerziehenden Eltern teilen, die von weiteren Unterhaltspflichtigen keine Zahlungen erhalten, eine finanzielle Erleichterung zu verschaffen. Er wird den Kindern bis zur Vollendung des 12. Lebensjahres und längstens für 72 Monate gezahlt. Der Unterhaltsvorschuss wird zu einem Drittel vom Bund, im Übrigen von den Ländern getragen. Die überwiegende Anzahl der 13 Flächenländer und das Land Bremen beteiligen die Kommunen an dem auf sie entfallenden Zwei-Drittel-Anteil. Den Unterhaltsvorschlusstellen obliegt der Rückgriff gegen die Unterhaltspflichtigen. Die eingezogenen Beträge führen die Länder zu einem Drittel an den Bund ab. Der Vollzug des Unterhaltsvorschlussesgesetzes obliegt den Ländern. Der Bund übt die Rechtsaufsicht aus.
- Schließlich kann das Kind unter bestimmten Voraussetzungen auch Wohngeld erhalten. Das Wohngeld wird zur Hälfte vom Bund und von den

¹ § 46 Absatz 1 Satz 1 SGB II

² § 46 Absatz 5 in Verbindung mit § 22 Absatz 1 SGB II

³ § 2 Absatz 1 Satz 1, § 5 Absatz 3 Satz 1, § 9 Absatz 1 und § 12a Satz 1 SGB II

⁴ § 11 Absatz 1 Satz 4 SGB II

Ländern getragen. Auch das Wohngeldgesetz wird von den Ländern vollzogen. Rechts- und Fachaufsicht liegen beim Bund.

Der Bundesrechnungshof hat Informationen über den Verwaltungsaufwand bei der Inanspruchnahme von Leistungen, die SGB II-Leistungen vorgehen, zum Anlass genommen, die Leistungsgewährung in drei Städten in Nordrhein-Westfalen mit den zugehörigen Jobcentern zu prüfen. Er hat die finanziellen Auswirkungen der Leistungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen geprüft. Das Ergebnis seiner Prüfung hat er dem Bundesarbeitsministerium, dem Bundesbauministerium sowie dem Bundesfamilienministerium mitgeteilt.

Mit dem vorliegenden Bericht fasst der Bundesrechnungshof die wesentlichen Erkenntnisse aus der Prüfung zusammen.

Die beteiligten Bundesministerien haben zu dem Entwurf des Berichts gemeinsam Stellung genommen. Die Stellungnahme ist berücksichtigt.

2 Mehrere hunderttausend Kinder betroffen

Der Bundesrechnungshof hat den Datenbestand für SGB II-Leistungen der Bundesagentur für das Jahr 2009⁵ ausgewertet. Danach erhielten über 287 000 Kinder bis zum Alter von zwölf Jahren in SGB II-Haushalten, die von Jobcentern als gemeinsame Einrichtung von Bundesagentur und Kommune betreut wurden, **Unterhaltsvorschussleistungen**.⁶ Unter der Annahme, dass die Jobcenter in alleiniger Trägerschaft von Kommunen in gleichem Verhältnis wie bei gemeinsamen Einrichtungen SGB II-Leistungen an Kinder mit Unterhaltsvorschuss erbringen, beträgt die Anzahl der nach dem SGB II leistungsberechtigten Kinder mit Unterhaltsvorschuss über 340 000.

Nach der Geschäftsstatistik des Bundesfamilienministeriums zum Unterhaltsvorschuss erhielten zum 31. Dezember 2009 bundesweit über 487 000 Kinder Unterhaltsvorschussleistungen. Nach der o. g. Auswertung und Berechnung beträgt damit der Anteil der Kinder mit Unterhaltsvorschuss aus SGB II-Haushalten 70 %. Die Erhebungsstellen schätzten den Anteil der Kinder mit Unterhaltsvorschuss in SGB II-Haushalten auf über 80 %.

⁵ Für die Jahre 2010/2011 konnten nicht alle Daten aktualisiert werden. Dem Bericht liegen daher die Daten aus dem Jahr 2009 zugrunde. Die Aussagen und Schlussfolgerungen des Berichts werden dadurch nicht berührt.

⁶ Kinder erhalten nach Anrechnung des Kindergeldes im Alter bis unter sechs Jahre 133 Euro monatlich, ältere Kinder bis unter zwölf Jahre 180 Euro monatlich.

Die Fälle mit Wohngeldbezug hat der Bundesrechnungshof aus dem Datenbestand der Bundesagentur in entsprechender Weise wie beim Unterhaltsvorschuss ausgewertet. Danach erhielten im Auswertungszeitraum rund 78 000 oder 27 % der Kinder mit Unterhaltsvorschuss zugleich **Leistungen nach dem Wohngeldgesetz**. Unterstellt man auch hier, dass von den zugelassenen kommunalen Trägern in gleichem Verhältnis Kinder mit Wohngeldbezug in SGB II-Haushalten betreut wurden, erhöht sich die Anzahl auf über 92 000 Kinder.⁷ Bei diesen Kindern treffen Ansprüche auf Leistungen der Grundsicherung, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld zusammen; für jede Leistung muss eine eigene Stelle tätig werden.

Die Daten der Bundesagentur und die amtlichen Statistiken lassen zuverlässige Berechnungen zu. Die bei den Erhebungen in den drei Städten gewonnenen „lokalen“ Erkenntnisse bestätigten die vom Bundesrechnungshof ausgewerteten bundesweiten Daten. Die gewonnenen Erkenntnisse können danach allgemeine Gültigkeit beanspruchen und als aussagefähige Grundlage für eine bundesweite Bewertung herangezogen werden.

3 Aufwendiger und nicht zielgerichteter Verwaltungsvollzug mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Der Bundesrechnungshof hat die im Folgenden aufgeführten Vollzugsdefizite mit erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte festgestellt:

3.1 Vorrang von Sozialleistungen ohne Wirkung

3.1.1 Feststellungen

Die Leistungsberechtigten nach dem SGB II müssen alle Leistungen in Anspruch nehmen, die ihre Hilfebedürftigkeit vermeiden, beseitigen, verkürzen oder vermindern. Sie haben alle dazu erforderlichen Anträge zu stellen. Unterlassen sie dies, können auch die Jobcenter die Anträge stellen. Die Jobcenter zahlen die Grundsicherung in vollem Umfang aus, bis die vorrangigen Leistungen bewilligt werden. Die vorgeleisteten Beträge werden ihnen von anderen Leistungsträgern auf Anforderung erstattet.

⁷ Die amtliche Wohngeldstatistik für das Jahr 2009 weist in 62 718 Teilhaushalten 87 483 Kinder mit Kinderwohngeld aus. Weil die Jobcenter die Berechtigten häufig erst im Jahr 2010 aufforderten Kinderwohngeld zu beantragen, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die von ihm für das Jahr 2010 ermittelte Zahl von über 92 000 Kindern zutreffend ist.

Die Jobcenter prüften, ob die Kinder in Bedarfsgemeinschaften einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss hatten. Annähernd 50 % der Kinder, bei denen von einem Anspruch auszugehen war, konnten auch mit Unterhaltsvorschuss ihren Bedarf nicht decken. Bei ihnen hatten die Jobcenter auch einen Anspruch auf Wohngeld zu prüfen. Ob ein solcher Anspruch bestand, blieb in nahezu 25 % der Fälle ungeprüft.⁸ Konnten die Kinder mit Unterhaltsvorschuss und Wohngeld ihren individuellen Bedarf decken, lebten sie zwar weiterhin im selben Haushalt, wurden der Bedarfsgemeinschaft aber nicht mehr zugerechnet. Die übrigen Personen der Bedarfsgemeinschaft blieben weiter leistungsberechtigt nach dem SGB II.

Lag nach Einschätzung der Jobcenter ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss bzw. Wohngeld vor, forderten sie Leistungsberechtigte regelmäßig, zum Teil mehrmals unter Hinweis auf ihre Mitwirkungspflichten auf, für ihre Kinder diese vorrangigen Leistungen zu beantragen. Die Leistungsberechtigten hatten dazu den anderen Leistungsträgern inhaltsgleiche Nachweise über ihre persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse und die ihrer Kinder vorzulegen.

Die vorrangigen Leistungen wurden in vollem Umfang mit den Grundsicherungsleistungen verrechnet.

Die Unterhaltsvorschussstellen und die Wohngeldbehörden setzten die bei ihnen beantragten Leistungen zeitlich nach den Entscheidungen der Grundsicherungsstellen fest. Die daraus resultierenden Erstattungsansprüche der Jobcenter verursachten weiteren Aufwand. Die Erstattungsverfahren zogen sich teilweise über mehrere Monate hin. Informationen über geänderte Verhältnisse tauschten die Leistungsträger untereinander nicht, verspätet oder nur auf ausdrückliche Nachfrage aus. Wenn die vorrangigen Leistungen bewilligt, geändert oder eingestellt wurden, hatten die Jobcenter auch die Grundsicherung anzupassen. Überzahlte Leistungen konnten häufig nur in aufwendigen Verfahren zurückgefordert werden. Sowohl die Jobcenter als auch die Unterhaltsvorschussstellen prüften die Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils. Unabhängig voneinander machten sie den Rückgriff geltend.

3.1.2 Stellungnahme der Bundesministerien

Unterhaltsvorschuss und Wohngeld unterscheiden sich nach Auffassung der Bundesministerien nicht nur nach den Anspruchsvoraussetzungen, sondern auch nach Sinn und Zweck deutlich von den Grundsicherungsleistungen.

⁸ Die Interne Revision der Bundesagentur stellte in ihrem Bericht „Ordnungsmäßigkeit und Qualität der Leistungsgewährung Arbeitslosengeld II“ vom April 2010 sogar fest, dass in 766 von 975 geprüften Entscheidungen (79 %) die vorrangige Leistung Wohngeld nicht geprüft wurde.

Der Unterhaltsvorschuss habe nicht zum Ziel, die Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II oder Armut zu vermeiden. Seine Berücksichtigung in der Grundsicherung sei lediglich eine Folge des im SGB II geltenden Grundsatzes, vorrangige Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Er ziele darauf ab, alleinerziehende Elternteile und ihre Kinder zu unterstützen, wenn der Unterhalt des anderen Elternteils ausbleibe. Dieses Ziel würde auch erreicht, denn in Höhe des Unterhaltsvorschusses werde die Familie unterstützt. In vielen Fällen vermeide er auch Armut und Hilfebedürftigkeit. Maßstab für die Bemessung der Leistung sei nicht der sozialrechtliche Bedarf eines Kindes, sondern der Mindestunterhalt. Im Übrigen würde die volle Ausschöpfung des Unterhaltsvorschussanspruchs im Anschluss an den Bezug der Grundsicherungsleistungen erhebliche Mehrkosten verursachen.

Das Wohngeld diene in erster Linie der wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens. Es sei als Zuschuss zu den Wohnkosten für Haushalte mit selbst erwirtschaftetem Einkommen konzipiert. Wohngeld diene gerade nicht der Deckung des Lebensunterhalts, sondern setze starke Arbeitsanreize für Niedrigeinkommensbezieher. Es sei nach dem ab 1. April 2011 neu gefassten § 12a SGB II zudem nicht mehr vorrangig, wenn es die Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft nicht für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens drei Monaten beseitige. Schätzungen des Bundesbauministeriums hätten ergeben, dass in rund 20 % der Fälle mit Unterhaltsvorschuss und Wohngeld die Hilfebedürftigkeit beseitigt werde. Daraus folge, dass vielfach wegen Unterhaltsvorschuss und Wohngeld Grundsicherungsleistungen nicht erforderlich seien.

Die Überlegungen des Bundesrechnungshofes ließen sich gleichermaßen auf weitere Leistungen übertragen. So könne mit der gleichen Argumentation das im SGB II anzurechnende Elterngeld, Mutterschaftsgeld, Arbeitslosengeld in Frage gestellt werden. Die Bundesministerien prüften stets, wie die unterschiedlichen sozialstaatlichen Zielstellungen verwirklicht werden könnten. Ziel sei ein für die Leistungsberechtigten möglichst transparentes, verwaltungsökonomisches Sozialleistungssystem, das die gemeinsame Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen berücksichtige.

Die beteiligten Bundesministerien führten derzeit zudem verschiedene Studien zu ehe- und familienbezogenen Leistungen durch, deren Ergebnissen sie nicht vorgreifen möchten.

3.1.3 Bewertung

Die Stellungnahme der Bundesministerien lässt offen, wie die unbestrittenen Schwächen bei dem Nebeneinander von Leistungen der Grundsicherung, dem Unterhaltsvorschuss und dem Wohngeld abgestellt werden können. Vor allem ist im derzeit bestehenden System die notwendige Klarheit und Wahrheit in den Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte nicht gewahrt. Die Bundesministerien verkennen den mit dem Vollzug verbundenen Aufwand für die Leistungsträger und die Leistungsberechtigten. Im Übrigen ist es für die Leistungsberechtigten im Ergebnis völlig unerheblich, ob sie vorrangige Leistungen erhalten oder Leistungen der Grundsicherung ohne Anrechnung vorrangiger Leistungen.

Zutreffend weisen die Bundesministerien darauf hin, dass der Unterhaltsvorschuss alleinerziehende Elternteile und ihre Kinder unterstützen soll. Diese Wirkung tritt jedoch nicht ein, wenn der Unterhaltsvorschuss auf die Grundsicherung angerechnet wird. In diesen Fällen ersetzt oder mindert er lediglich die nachrangige Grundsicherungsleistung. Für den Leistungsberechtigten wirkt sich der gleichzeitige Bezug von Grundsicherung und Unterhaltsvorschuss nach derzeitiger Rechtslage sogar nachteilig aus. Dieser Zeitraum wird auf den möglichen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss von 72 Monaten angerechnet. Wird die Hilfebedürftigkeit beendet, steht den Leistungsberechtigten der Unterhaltsvorschuss als zusätzliches Einkommen nicht mehr zur Verfügung. Wäre der Bezug von Unterhaltsvorschuss auf Zeiten außerhalb des Grundsicherungsbezugs beschränkt, entstünden Mehrkosten. Diese Mehrkosten würden durch den eingeschränkten Leistungsbezug bis zum 12. Lebensjahr begrenzt. Sie könnten gänzlich ausgeschlossen werden, wenn der Bezug von Grundsicherungsleistungen dem Bezug von Unterhaltsvorschuss gleich gestellt würde. Die Summe der sozialen Geldleistungen bliebe in diesem Fall unverändert.

Die Grundsicherung umfasst den Bedarf für den Lebensunterhalt und die angemessene Unterkunft. Sie ist umfassender als das Wohngeld. Weiterhin sind Kindergeld und Unterhaltsvorschuss gerade kein „selbst erwirtschaftetes Einkommen“. Nach dem von den Bundesministerien hervorgehobenem Gesetzeszweck dürfte deshalb in diesen Fällen kein Wohngeld gewährt werden. Die damit verbundene Einschätzung, dass „Hilfebedürftigkeit“ durch Wohngeld und Unterhaltsvorschuss vermieden wird, trifft in dieser Allgemeinheit nicht zu. Lediglich die Hilfebedürftigkeit des Kindes wird beseitigt. Die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft bleiben hilfebedürftig.

Der Hinweis der Bundesministerien auf das Elterngeld, Mutterschaftsgeld und Arbeitslosengeld trägt nicht. Hierbei handelt es sich um Versicherungs- bzw. Einkommensersatzleistungen. Die Bezugszeiten dieser Leistungen oder ihre leistungsbegründenden Tatbestände sind unmittelbar oder mittelbar rentenrechtlich relevant. Sie lassen sich nicht mit Unterhaltsvorschuss und Wohngeld vergleichen.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden auch nicht von dem Ergebnis der vom Bundesfamilienministerium und vom Bundesbauministerium in Auftrag gegebenen Studien berührt. Es besteht kein Anlass, Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und zur Kosteneinsparung zurückzustellen, bis die Ergebnisse dieser Studien vorliegen.

3.2 Finanzielle Auswirkungen der Erstattung von Lasten zwischen den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen

3.2.1 Feststellungen

Treffen Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld mit Ansprüchen nach dem SGB II zusammen, hat dies in den meisten Fällen allein Auswirkungen auf die jeweiligen Träger der Sozialleistungen. Es hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Bedarfsgemeinschaften.

Bund und Länder tragen die Ausgaben für Unterhaltsvorschuss und Wohngeld. Sie betrugen im Jahr 2009 annähernd 700 Mio. Euro für den betroffenen Personenkreis.

Tabelle 1

Übersicht über die Haushaltsausgaben 2009 (Ist-Ergebnisse)

	Bund in Mio. Euro	Länder⁹ in Mio. Euro	Gesamt in Mio. Euro
Auf Kinder in SGB II-Haushalten entfallender Unterhaltsvorschuss	191,0	382,0	573,0
Auf Kinder in SGB II-Haushalten entfallendes Wohngeld¹⁰	61,2	61,2	122,4

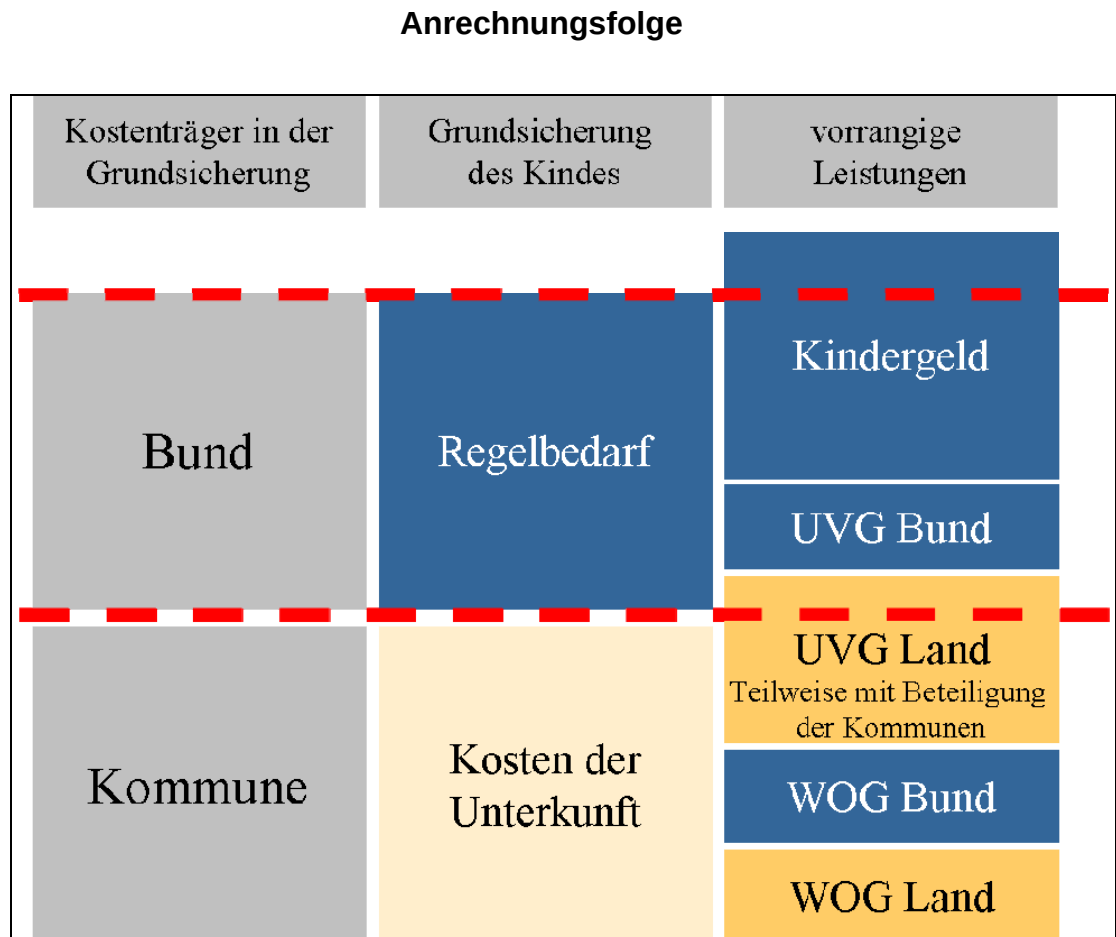
Quelle: Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

⁹ Länderanteil brutto ungeachtet einer evtl. Kostenbeteiligung der Kommunen.

¹⁰ Der Betrag wurde nach der Haushaltsgröße und dem durchschnittlichen Wohngeldanspruch je Kind ermittelt.

Die Jobcenter rechneten die vorrangigen Leistungen in der Anrechnungsfolge Kindergeld, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld auf die Grundsicherung an. Unter Berücksichtigung dieser Anrechnungsfolge wirkten sich die vorrangigen Leistungen unterschiedlich aus.

Abbildung 1



Quelle: Grafik des Bundesrechnungshofes.

Die Grundsicherung umfasst die Leistungen für den Lebensunterhalt (Regelbedarf) und für die Kosten der Unterkunft. Das Kindergeld und der Unterhaltsvorschuss mindern zuerst den SGB II-Regelbedarf des Kindes. Ein verbleibender Unterhaltsvorschuss mindert darüber hinaus die Kosten der Unterkunft des Kindes. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes entfielen von den Ausgaben 2009 für Unterhaltsvorschuss rund 197 Mio. Euro auf Regelbedarfsanteile der Kinder. Sie minderten die Grundsicherungsleistungen des Bundes. Der restliche Unterhaltsvorschuss¹¹ in Höhe von 376 Mio. Euro diente zur Deckung der Kosten der Unterkunft. Das für die Kinder bewilligte Wohngeld min-

¹¹ Bezogen auf die von Bund und Ländern im Jahr 2009 gezahlten 573 Mio. Euro für Unterhaltsvorschuss, der auf Kinder in SGB II-Haushalten entfällt, s. Tabelle auf S. 11.

derte ebenfalls die Kosten der Unterkunft. Insoweit verringerte sich die finanzielle Beteiligung der kommunalen Träger in der Grundsicherung. Da sich der Bund im Zuge der Grundsicherung wiederum nach § 46 SGB II an den Kosten der Unterkunft mit Sätzen zwischen gerundet 30 und 40 % beteiligt, reduzierte sich seine Zahllast entsprechend.

3.2.2 Stellungnahme der Bundesministerien

Die Kostenverteilung sei für jede Leistung eigenständig und transparent geregelt. Die geforderte "notwendige Klarheit und Wahrheit in den Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte" ohne "Verschiebungen" sei gerade im bestehenden System gewahrt. Bei den drei Leistungssystemen handele es sich um zielgenaue sozialstaatliche Leistungen in einer definierten Lebenslage. Die Finanzströme der jeweiligen Leistungen und ihre Kosten müssten getrennt betrachtet werden. Die Leistungen seien in ein Rangverhältnis zu bringen, wenn in einer Person mehrere Ansprüche zusammenträfen. Dabei gehe es nicht um die Organisation von Finanzströmen oder die Verschiebung von Mitteln. Vorgeleistete und etwaige überzahlte Leistungen seien zugunsten des Berechtigten zwischen den verschiedenen Leistungsträgern zu verrechnen. Überzahlungen seien nicht beim Berechtigten geltend zu machen.

Die im SGB II vorgesehene Konzentration der Anspruchsprüfung habe einen wesentlichen Vorteil für die betroffenen Leistungsberechtigten. Das Grundsicherungssystem sei dynamisch auf eine Eingliederung in Arbeit und damit auf die Überwindung von Hilfebedürftigkeit angelegt. Oftmals käme es zu Beschäftigungsverhältnissen, die vorübergehend oder aber auch dauerhaft die Hilfebedürftigkeit entfallen ließen. In solchen Konstellationen kämen Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss in vollem Umfang der Familie zugute. Für die betroffene Familie sei es von Vorteil und auch verwaltungsökonomisch, weil die bereits festgestellten Ansprüche ohne weiteren Antrag erfüllt würden.

3.2.3 Bewertung

Die angesprochenen vorrangigen Leistungen sind nur isoliert betrachtet eigenständig und transparent. Die gesetzlich vorgesehene Mischfinanzierung führt durch die Anrechnungsfolge bei den einzelnen Leistungen dazu, dass sich die primären Lasten von Bund, Ländern und Kommunen verändern. Unterhaltsvorschuss und Wohngeld decken den Bedarf nur dann zielgenau und individuell, wenn sie nicht auf andere Transferleistungen angerechnet werden. Werden sie dagegen angerechnet, gehen sie lediglich in den Leistungen der Grundsicherung auf. Sie wirken sich nur auf die Lasten der einzelnen Kostenträger aus.

Das bestehende System gewährleistet daher nicht die notwendige Klarheit und Wahrheit in den Finanzbeziehungen der öffentlichen Haushalte, da es die Finanzströme zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften nicht offen legt.

Das derzeitige Verfahren bietet auch keine Vorteile für die Leistungsberechtigten. Sie müssen den Unterhaltsvorschuss und das Wohngeld jeweils in getrennten Verfahren beantragen. Die Leistungsberechtigten müssen sich deshalb mit den Jobcentern, den Unterhaltsvorschuss- und den Wohngeldstellen auseinandersetzen. Die von den Bundesministerien vorgetragenen Argumente sprechen gerade dafür, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld als vorrangige Leistung für Kinder in SGB II-Haushalten entfallen zu lassen.

3.3 Hoher Vollzugsaufwand durch mehrfache Prüfungs- und Bearbeitungsschritte

3.3.1 Feststellungen

Die durch den Leistungsvorrang verursachten Verwaltungsverfahren führen zu „Bürokratielasten“ und binden in erheblichem Umfang Personal.

Der Bundesrechnungshof hat die Vollzugskosten der Stellen, bei denen er erhoben hat, nach den tatsächlichen Personal- und Sachkosten des Jahres 2009 berechnet. Er hat seine Zahlen auf der Basis der Vorgaben des Bundesfinanzministeriums zur Kostenberechnung und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zu den Kosten eines Arbeitsplatzes auf Schlüssigkeit überprüft. Beim Vergleich dieser Kosten mit den Ist-Ausgaben der Erhebungsstellen ergab sich eine Bandbreite von 413 Euro bis 473 Euro pro bewilligtem Fall. Nach der aus der Arbeitsstatistik des Bundesfamilienministeriums abgeleiteten Zahl der Unterhaltsvorschussempfänger mit SGB II-Bezug ergab sich danach beim Vollzugsaufwand der **Unterhaltsvorschussstellen** eine Bandbreite von 141 Mio. Euro bis 161 Mio. Euro jährlich.

Den Aufwand für den Vollzug beim Wohngeld hat der Bundesrechnungshof nach den gleichen Kriterien wie beim Unterhaltsvorschuss berechnet. Danach ergab sich eine Bandbreite von 241 Euro bis 285 Euro je wohngeldberechtigtem Haushalt mit SGB II-Bezug. Bei 62 718 wohngeldrechtlichen Teilhaushalten mit Kindern errechnete sich beim Vollzugsaufwand der **Wohngeldstellen** eine Bandbreite von 15,1 Mio. Euro bis 17,9 Mio. Euro jährlich.

Die Fachkräfte der Wohngeldstellen sahen in der Überschneidung des Wohngeldes mit den Leistungen nach dem SGB II den Grund für erhebliche Schwierigkeiten in der Bearbeitung. Ansprüche auf das isolierte Wohngeld in SGB II-

Bedarfsgemeinschaften (Kinderwohngeld) führten zu einer höheren Komplexität bei den zu bearbeitenden Fällen. Auch nach Auffassung der Länder führen die mit dem Wechsel von Leistungen der Grundsicherung zum Wohngeld verbundenen Beratungen und Proberechnungen sowie die Bearbeitung des Kinderwohngeldes zu erheblichen Mehrbelastungen bei den Wohngeldstellen.

Bei den zu bearbeitenden Fällen entstand in den **Jobcentern** Aufwand für Beratungsgespräche, die Abwicklung der Erstattungsansprüche, die damit verbundene Erstellung von Bewilligungs- und Änderungsbescheiden sowie für die Bearbeitung von sich anschließenden Widerspruchs- und Klageverfahren und den Forderungseinzug. Die Jobcenter hatten jede Änderung in den persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnissen der Leistungsberechtigten, die sich auf das Wohngeld und den Unterhaltsvorschuss auswirkten, zu berücksichtigen. Dies führte zu Neuberechnungen und zu umfangreichem Schriftwechsel vor der Bescheiderteilung und bei dem anschließend abzuwickelnden Erstattungsanspruch.¹² Den beträchtlichen Aufwand hierfür konnten die Jobcenter im Einzelnen nicht beziffern. Allein für den Forderungseinzug errechnete der Bundesrechnungshof Kosten in Höhe von rund 6 Mio. Euro.¹³

Die Abrechnung der Leistungen mit Bund und Kommunen sowie die Fachaufsicht der Länder über die Unterhaltsvorschuss- und Wohngeldstellen einschließlich des Gesetzesvollzugs über Verwaltungsvorschriften verursachten zudem einen nicht näher bezifferbaren Aufwand bei den zuständigen **Länderministerien** und den **nachgeordneten Stellen**.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes verursachte der Leistungsvorrang nach dem SGB II im Jahr 2009 bei den öffentlichen Haushalten einen Vollzugsaufwand von weit über 160 Mio. Euro. Dieser setzt sich zusammen aus den allein bei den Kommunen entstandenen Vollzugskosten in Höhe von mindestens 160 Mio. Euro und einem erheblichen, nicht näher bezifferbaren Aufwand bei den Jobcentern, den zuständigen Landesbehörden und den Sozialgerichten.

3.3.2 Stellungnahme der Bundesministerien

Die vom Bundesrechnungshof ermittelten Fallzahlen beruhen nach Auffassung der Bundesministerien nur auf groben Schätzungen. Die Schätzungen der untersuchten Leistungsträger halten sie für nicht repräsentativ.

¹² Zu den hierzu anfallenden Arbeitsschritten bei den Grundsicherungsstellen, s. Anlage.

¹³ Der Dienstleistungskatalog der Bundesagentur wies für das Jahr 2009 beim Forderungseinzug 21,58 Euro pro Fall aus. Vom Forderungseinzug betroffen waren beim Unterhaltsvorschuss 238 937 Kinder und beim Wohngeld 35 749 Kinder.

Die Bundesministerien schlossen aus, dass der Verwaltungsaufwand in dem beschriebenen Umfang von 160 Mio. Euro reduziert werden könnte.

Der Vollzugsaufwand könne zudem verringert werden, wenn Unterhaltsansprüche auf die Beistände bei den Jugendämtern übertragen würden. Eine generelle Abstimmung der Leistungsträger untereinander hielten die Bundesministerien nicht für erforderlich.

3.3.3 Bewertung

Die Bundesministerien haben den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Höhe des bei den Kommunen entstehenden Vollzugsaufwands keine eigenen Erkenntnisse entgegen gestellt. Sie bestreiten lediglich die Höhe des vom Bundesrechnungshof ermittelten Vollzugsaufwands. Der Bundesrechnungshof hat rund sechs Millionen Personendatensätze der Bundesagentur ausgewertet. Dabei handelte es sich um die Leistungsdaten der Jobcenter in den gemeinsamen Einrichtungen. Die Fallzahlen der Jobcenter der zugelassenen kommunalen Träger hat er im gleichen Verhältnis hinzugerechnet. Auf dieser Grundlage und den tatsächlichen Personal- und Sachkosten hat er Vollzugskosten auf Basis des niedrigsten Wertes des Kostenrahmens bei den Unterhaltsvorschuss- und Wohngeldstellen ermittelt.

Die unterschiedlichen gesetzlichen Ansprüche und Bewilligungszeiträume erfordern einen wechselseitigen Informationsfluss zwischen den Leistungsträgern. Nur so können die Leistungsträger im Einzelfall sicherstellen, dass die Leistungen ordnungsgemäß erbracht werden. Die Kosten lassen sich auch nicht reduzieren, wenn Unterhaltsansprüche auf Beistände bei den Jugendämtern übertragen werden. Damit würde die Sachbearbeitung nur auf eine andere Stelle verlagert.

3.4 Ersatz vorrangiger Leistungen durch SGB II-Leistungen als Alternative

3.4.1 Feststellungen

Der Bundesrechnungshof hat ermittelt, wie sich eine Aufgabe des Vorrangs anderer Sozialleistungen auf leistungsberechtigte Kinder bei der Grundsicherung und auf Bund, Länder und Kommunen auswirken würde.

Bei einem Wegfall des Vorrangs anderer Sozialleistungen entfielen für die Leistungsberechtigten die zusätzlichen Anträge bei den Unterhaltsvorschussstellen und den Wohngeldstellen. Das Gesamteinkommen der leistungsberechtigten

Erwachsenen und Kinder einer Bedarfsgemeinschaft würde sich nicht verändern. Die gesetzlich vorgesehene Grundsicherungsleistung würde ihnen aus einer Hand gewährt. Der Rückgriff gegenüber den Unterhaltspflichtigen würde ausschließlich bei den Grundsicherungsstellen liegen.

Der Bundesrechnungshof hat auch die finanziellen Auswirkungen bei Wegfall der vorrangigen Leistungen auf die Haushalte der betreffenden Gebietskörperschaften berechnet. Danach würden die Länder von Ausgaben für Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder in SGB II-Haushalten in Höhe von derzeit 444 Mio. Euro jährlich entlastet. Die entfallenden vorrangigen Leistungen wären über Leistungen der Grundsicherung aufzufangen. Bund und Kommunen hätten diese Mehrausgaben etwa im Verhältnis ein Drittel zu zwei Drittel zu tragen.

Für den Bund hätte dies aktuell eine Mehrbelastung von 148 Mio. Euro, für die Kommunen von 296 Mio. Euro zur Folge. Die sich unterschiedlich über Bund, Länder und Kommunen verteilenden Mehr- bzw. Minderausgaben einerseits sowie die Einsparungen durch Entbürokratisierung andererseits würden eine sachgerechte Umverteilung der Lasten erfordern. Andernfalls käme es zu deren struktureller Verschiebung auf Bund und Kommunen. Es bleibt offen, ob und inwieweit der reduzierte Vollzugsaufwand sich dort niederschlagen würde. Erforderlich wäre jedenfalls, einen Ausgleich der gestiegenen Belastungen zu schaffen, der gemeinsam mit dem reduzierten Vollzugsaufwand die Entbürokratisierungsrendite allen staatlichen Ebenen zugute kommen lässt. Denkbar wäre etwa eine Änderung des Verteilungsschlüssels für die Leistungen für Unterkunft und Heizung.¹⁴ Der Bund könnte seine Zuweisung an die Länder in Höhe seiner Mehraufwendungen für die Grundsicherung entsprechend reduzieren. Die Länder könnten aus ihren ersparten Aufwendungen für Unterhaltsvorschuss und Wohngeld den Kommunen die dort entstehende Mehrbelastung ausgleichen. Für die Länder wäre diese Lösung im Ergebnis aufkommensneutral. Genau wie bei Bund und Kommunen würde daneben der Bürokratieabbau auch bei ihnen die Vollzugskosten mindern.

3.4.2 Stellungnahme der Bundesministerien

Entfielen die vorrangigen Leistungen beim SGB II, müssten Anträge auf Unterhaltsvorschuss und Wohngeld bereits dann abgelehnt werden, wenn ein Anspruch auf SGB II-Leistungen bestehe. Der bisherige Leistungsvorrang würde sich in einen Nachrang umkehren. In Zweifelsfällen müssten die Jobcenter nachweisen, dass kein Anspruch auf Grundsicherung besteht. Eine Verwal-

¹⁴ § 46 Absatz 5 SGB II

tungsvereinfachung würde aus diesem Grunde in geringerem als in dem prognostizierten Umfang eintreten. Gerade wegen des Aufwands, den solche mehrstufigen Prüfungen mit sich brächten, habe der Gesetzgeber die Anspruchsprüfung bereits im SGB II konzentriert. Mit § 12a SGB II habe der Gesetzgeber einen verwaltungsökonomischen Ansatz gewählt.

3.4.3 Bewertung

Der Wegfall des Vorrangs würde die Vollzugskosten beträchtlich mindern. Werden die Kinder nicht mehr auf vorrangige Leistungen verwiesen, belastet dies weder die Unterhaltsvorschuss- noch die Wohngeldstellen. Einen Nachweis der Jobcenter über den Bezug von SGB II-Leistungen hätten sie allenfalls in strittigen Einzelfällen anzufordern. Sie wären nur noch mit den Fällen befasst, in denen tatsächlich keine Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II besteht. Im Ergebnis entfallen das mehrstufige Verfahren und der damit verbundene Verwaltungsaufwand. Bund, Länder und Kommunen würden insgesamt erhebliche Einsparungen bei den Vollzugskosten erzielen, die sich allein bei den Kommunen bereits auf mindestens 160 Mio. Euro belaufen. Im Ergebnis würde dies zu einem bedeutenden Bürokratieabbau führen, der nicht zuletzt den Leistungsberechtigten zugute käme.

4 Abschließende Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Das bestehende System eines Vorrangs von Unterhaltsvorschussleistungen und Wohngeld vor den Leistungen der Grundsicherung entfaltet keine eigene Wirkung, ist intransparent und ineffizient.

Die Bundesministerien möchten daran festhalten, obwohl es Leistungsträger und Leistungsberechtigte belastet. In diesem System stellen die vorrangigen Leistungen „Unterhaltsvorschuss“ und „Wohngeld“ keine zielgenauen sozialstaatlichen Leistungen dar. Sie müssen gesondert beantragt werden, ohne dass sie bei den Leistungsberechtigten eine eigene Wirkung entfalten.

Der Bundesrechnungshof sieht es als wenig systemgerecht an, wenn der Bund seine Ausgaben für die Grundsicherung der leistungsberechtigten Kinder nahezu vollständig zurückerhält, während er auf der anderen Seite die Ausgaben für Unterhaltsvorschuss und Wohngeld in Höhe von 252 Mio. Euro zu leisten hat.¹⁵

¹⁵ 191 Mio. Euro anteiliger Unterhaltsvorschuss zuzüglich 61 Mio. Euro anteiliges Kinderwohngeld ersetzen die Aufwendungen des Bundes für den Regelbedarf des Kindes und mindern darüber hinaus die von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft. Da sich der Bund an den von den Kommunen zu tragenden Kosten der Unterkunft prozentual beteiligt, verringert sich durch die Anrechnung der vorrangigen Leistungen sein Kostenanteil entsprechend.

Gleiches gilt für die Unterhaltsvorschussleistungen, soweit sie lediglich die Ausgaben der Kommunen für die Kosten der Unterkunft mindern. Soweit die Länder die Kommunen an den Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz beteiligen, wirkt sich dieser Anteil unmittelbar mindernd auf die von ihnen zu tragenden Kosten der Unterkunft aus. Die Kommunen gleichen somit ebenfalls ihre Ausgaben für die Grundsicherung durch vorrangige Ausgaben für den Unterhaltsvorschuss aus. Die vorrangigen Sozialleistungen tragen damit zu einem falschen Bild der Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Kommunen bei und verringern nur scheinbar die Aufwendungen der einzelnen Träger.

Ein Verzicht auf den Vorrang und die ausschließliche Leistung der Grundsicherung würde zu einem erheblichen Bürokratieabbau führen, die Transparenz der Finanzströme im föderativen System erhöhen, ohne die leistungsberechtigten Kinder schlechter zu stellen. Verbunden wäre dies mit einer spürbaren Entlastung der öffentlichen Haushalte wegen der geringeren Vollzugskosten bei den Gebietskörperschaften. Daraus folgende Umverteilungen der Lasten zwischen Bund, Ländern und Kommunen dürfen nicht zu einer Mehrbelastung einzelner staatlicher Ebenen führen. Vielmehr wäre hierfür ein Ausgleich zu schaffen. Nur unter dieser Voraussetzung hält der Bundesrechnungshof eine Änderung für sachgerecht.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, den Vorrang anderer Sozialleistungen vor der Grundsicherung entfallen zu lassen. Dies sollte auch für künftige Sozialleistungen gelten, die gewährt und auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet werden. So können etwa die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei der geplanten Einführung eines Betreuungsgeldes berücksichtigt werden, um von vornherein einen weiteren unnötigen Bürokratieaufwand zu vermeiden.

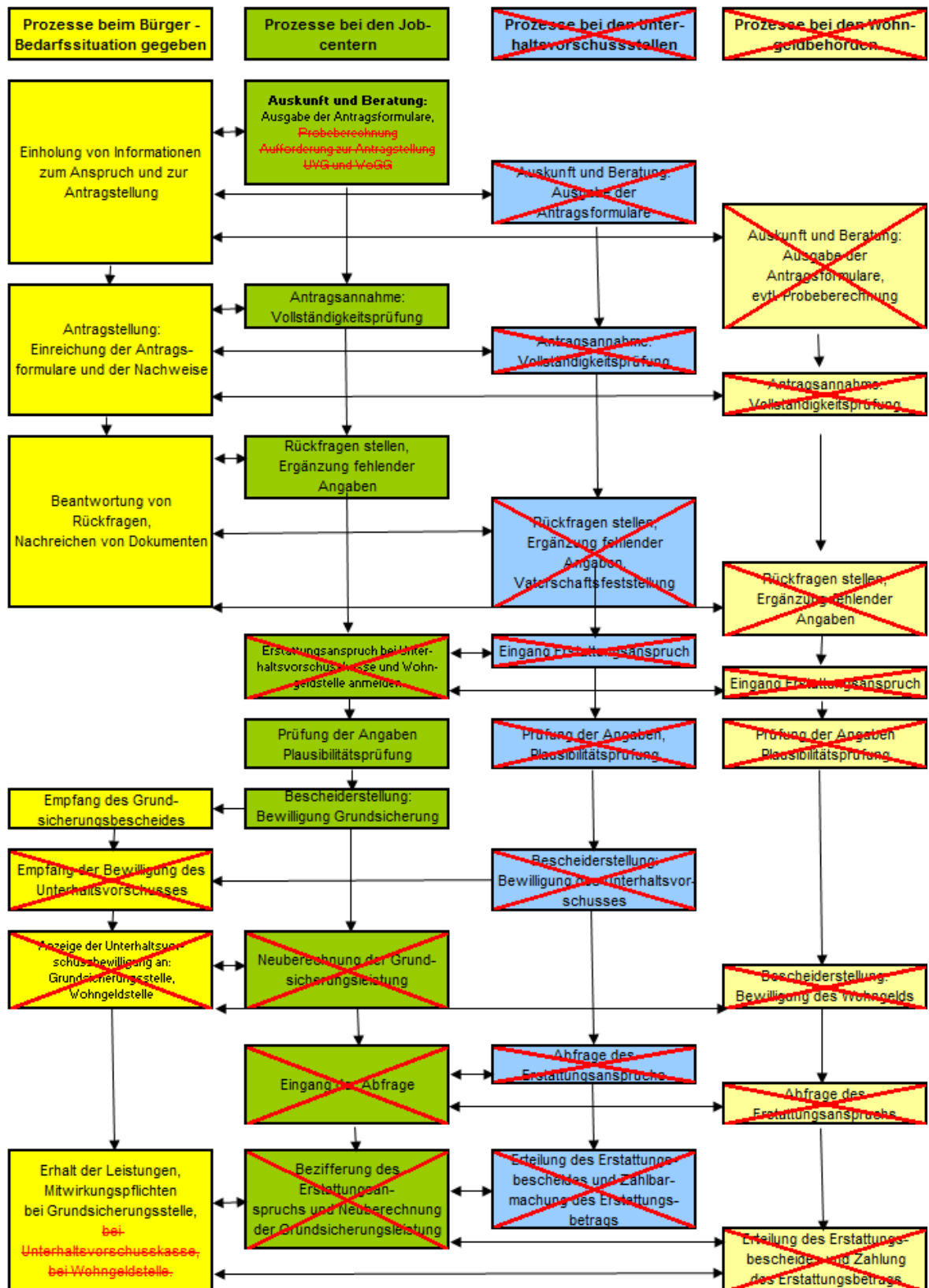
Der Bericht ist am 21. Juni 2012 vom Ausschuss des Großen Senats des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 17. Juli 2012

Der Präsident
des Bundesrechnungshofes
Prof. Dr. Dieter Engels

Direktor beim Bundesrechnungshof
als Vorsitzender des Ausschusses
des Großen Senats
Andreas Rahm

Anlage 1

Schematische Darstellung der Arbeitsablaufprozesse „Grundsicherung, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld“ (Bürger- und Verwaltungssicht)


Die gestrichenen Prozesse entfallen bei einem Verzicht auf den Vorrang von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld.