



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für
Unterkunft und Heizung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 1 - 2019 - 0591

Bonn, den 19. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Abrechnungsverfahren der Bundesbeteiligung	7
2.1	Auszahlung auf kommunaler Ebene	7
2.1.1	Auszahlung durch eine gemeinsame Einrichtung	7
2.1.2	Auszahlung durch einen zugelassenen kommunalen Träger	8
2.2	Abrechnung durch die Länder	9
3	Fehlerhafte Abrechnungen	10
3.1	Unterbliebene Meldung von Einnahmen	10
3.2	Fehlerhafte Ermittlung des Beteiligungssatzes	11
3.3	Prüfung der kommunalen Ausgaben in den Abrechnungsstellen der Länder	12
3.4	Prüfung der Abrechnungen der Länder im BMAS	13
3.5	Würdigung und Empfehlung	13
3.6	Stellungnahme des BMAS	14
3.7	Abschließende Bewertung	15
4	Festlegung des Beteiligungssatzes	16
4.1	Meldungen der Länder	16
4.2	Würdigung und Empfehlung	18
4.3	Stellungnahme des BMAS	19
4.4	Abschließende Bewertung	19
5	Gesamtwürdigung	20
5.1	Würdigung und Empfehlung	20
5.2	Stellungnahme des BMAS	21
5.3	Abschließende Würdigung	21

0 Zusammenfassung

Der Bund beteiligt sich an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II (KdU-Ausgaben), die die kommunalen Träger an Leistungsbezieher zahlen. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die Bundesbeteiligung ordnungsgemäß festgesetzt und abgerechnet wird. Er hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die kommunalen Träger melden ihre KdU-Ausgaben an die Abrechnungsstellen der Länder. Allen vier geprüften Kommunen unterliefen dabei Fehler. Die Meldungen umfassten u. a. nicht erstattungsfähige Ausgaben oder berücksichtigten KdU-Einnahmen nicht. Hierdurch entstand dem Bund allein in den geprüften Kommunen ein Schaden von 2,3 Mio. Euro.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die Länder auf unsere Feststellungen hingewiesen und sie aufgefordert, die Abrechnungsfehler abzustellen. Zudem hat es angekündigt, die in den geprüften Fällen überhöht gezahlte Bundesbeteiligung zurückzufordern. (Tz. 3.1 bis 3.3)

- 0.2 Das BMAS hat nicht sichergestellt, dass die Länder die Bundesmittel für die KdU-Ausgaben ordnungsgemäß bewirtschaften. Es hat weder systematisch geprüft, wie die Länder abrechnen noch überwacht, inwieweit die Länder ihrer Prüfpflicht gegenüber den kommunalen Trägern nachkommen. So blieben die Abrechnungsfehler unentdeckt und die kommunalen Träger erhielten eine überhöhte Bundesbeteiligung.

Nach Auffassung des BMAS müssten die Länder sicherstellen, dass die kommunalen Träger ihre KdU-Ausgaben korrekt melden und die Bundesbeteiligung ordnungsgemäß abgerechnet wird. Eine erneute Prüfung durch den Bund sei nicht angezeigt, da die Länder die KdU-Mittel nicht bewirtschafteten, sondern ein reines Zahlgeschäft vorliege.

Würde man dieser – nach unserer Auffassung unzutreffenden – Ansicht folgen, läge die Bewirtschaftung der KdU-Mittel unmittelbar beim Bund. Das BMAS hätte auch dann die Abrechnungen der Länder zu den KdU-Ausgaben sorgfältig zu prüfen und sicherzustellen, dass die Länder ihrer Prüfpflicht nachkommen. (Tz. 3.4 bis 3.6)

- 0.3 Das BMAS hat die Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen der letzten Jahre auf fehlerhafte Daten gestützt. Deshalb hat es die Quote der Bundesbeteiligung fehlerhaft berechnet und die KdU-Erstattungen an die kommunalen Träger fehlerhaft bemessen.

Das BMAS hat zugesagt, den Ländern allgemeine Vorgaben und Hinweise zu geben, welche Daten zu melden sind. Es verweist zudem auf eine Handreichung, die das Abrechnungs- und Erstattungsverfahren für kommunale Leistungen detailliert beschreibe.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, in dieser Handreichung die Finanzpositionen zu kennzeichnen, an denen der Bund sich beteiligt. (Tz. 4)

- 0.4 Das BMAS hat nicht sichergestellt, dass die Beteiligung des Bundes an den KdU-Ausgaben der kommunalen Träger ordnungsgemäß abgerechnet und erstattet wird. Dies führte allein bei den vier geprüften Kommunen zu Überzahlungen von über zwei Millionen Euro. Angesichts der Fehleranfälligkeit und der Höhe der KdU-Ausgaben von jährlich rund 6 Mrd. Euro ist davon auszugehen, dass der Schaden bundesweit im dreistelligen Millionenbereich liegt.

Das BMAS will den meisten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachkommen. Es hält jedoch an seiner Auffassung fest, allein die Länder hätten sicherzustellen, dass die Angaben der kommunalen Träger begründet und belegt sind.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, dass das BMAS seine Verantwortung für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der KdU-Mittel mit Hinweis auf die Prüfpflichten der Länder vernachlässigt. Die Zusage des BMAS, den Ländern Hinweise zur Abrechnung ihrer KdU-Ausgaben zu geben, ist lediglich ein erster Schritt zu einer ordnungsgemäßen Abrechnung der Bundesbeteiligung und zu einer sachgerechten Festlegung der Bundesbeteiligungsquote. Das BMAS muss darüber hinaus künftig sorgfältiger prüfen, ob die Länder diese Hinweise umsetzen. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

Nach § 46 Absatz 5 Satz 1 SGB II beteiligt sich der Bund zweckgebunden an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II (KdU¹-Ausgaben), die die kommunalen Träger an Leistungsbezieher zahlen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erstattet den Bundesanteil den Ländern, die die Mittel an die kommunalen Träger weiterleiten.²

Die Höhe der Beteiligung ist in § 46 Absatz 5 bis 11 SGB II geregelt. Sie setzt sich aus einer festen und einer variablen Komponente zusammen. Mit der festen Komponente werden die kommunalen Träger für ihre KdU-Ausgaben entlastet. Mit der variablen Komponente werden Mehrbelastungen ausgeglichen, die den Ländern durch die Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe³ und die Zuwanderung von Flüchtlingen⁴ entstanden sind.

Die Mittel für die Beteiligung des Bundes an den KdU-Ausgaben sind im Einzelplan 11 bei Titel 632 11 veranschlagt. Die Ausgaben lagen in den letzten Jahren regelmäßig über 5 Mrd. Euro. Das folgende Diagramm zeigt die Entwicklung der Ausgaben in den Jahren 2015 bis 2019 (Diagramm 1).

¹ KdU = Kosten der Unterkunft.

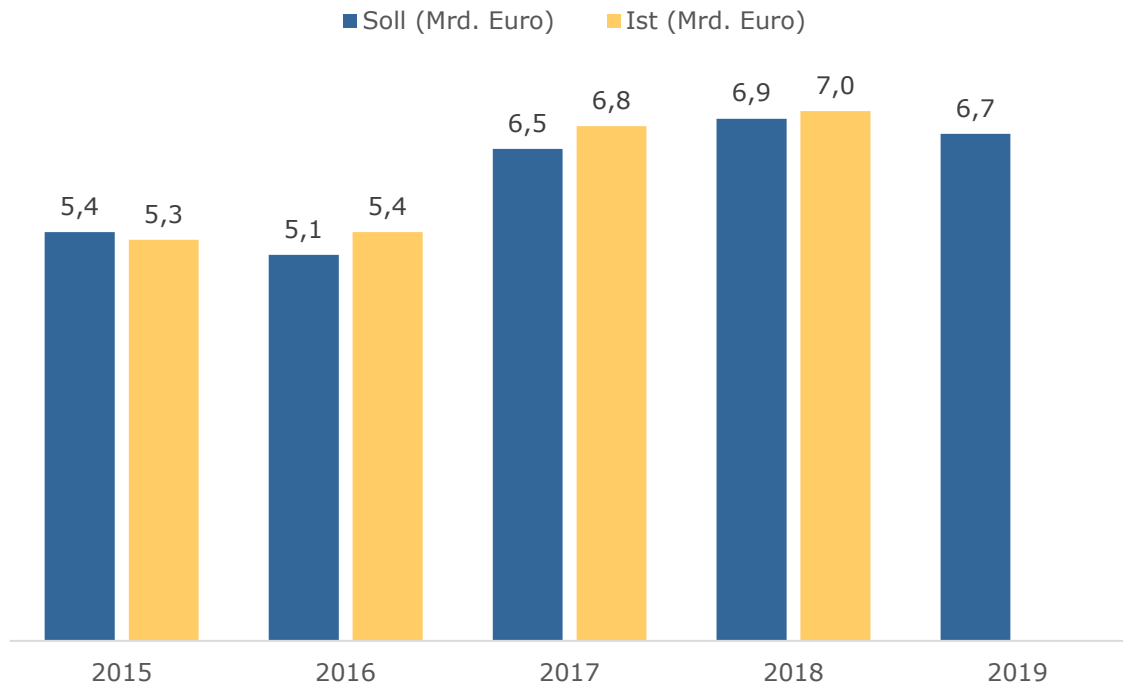
² Grundlage der Bundesbeteiligung ist Artikel 104a Absatz 3 GG, der keine unmittelbare Finanzbeziehung zwischen dem Bund und den Kommunen ermöglicht. Die Bundesbeteiligung fließt daher an die Länder. Sie sind für die Verteilung der Mittel an die Kommunen verantwortlich.

³ Leistungen für Bildung und Teilhabe sind Leistungen, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe hilfebedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben dem Regelbedarf erbracht werden. Durch die Leistungen soll das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen sowie von Schülern im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe und Bildungsteilhabe sichergestellt werden.

⁴ Es sollen die flüchtlingsbedingten Zusatzausgaben für Unterkunft und Heizung ausgeglichen werden. Maßgeblich ist insoweit, welcher Anteil der landesweiten Vorjahresausgaben für Unterkunft und Heizung auf diejenigen Bedarfsgemeinschaften entfallen ist, in denen mindestens ein erstmals leistungsberechtigter erwerbsfähiger Flüchtling lebt, § 46 Absatz 9, Absatz 10 S. 3-7 SGB II.

Diagramm 1:

Entwicklung der KdU-Ausgaben (Bundesbeteiligung) in den Jahren 2015 bis 2019



Quelle: Bundesrechnungshof eigene Darstellung, Basis: Bundeshaushaltspläne 2015 bis 2019.

Wir haben geprüft, ob die Bundesbeteiligung an den KdU-Ausgaben der kommunalen Träger ordnungsgemäß festgesetzt und abgerechnet wird.⁵ Dabei haben wir berücksichtigt, dass die Länder die Mittel aus dem Titel 632 11 des Bundeshaushalts abrufen. Um ein vollständiges Bild über den gesamten Zahlungsprozess zu erhalten, haben wir sowohl im BMAS als auch bei vier Abrechnungsstellen der Länder und vier Kommunen erhoben. Die Prüfung bezieht sich auf die Jahre 2016 bis 2018.

⁵ Zudem prüft das Prüfungsgebiet VI 3 derzeit, ob die Jobcenter die Leistungen für Unterkunft und Heizung ordnungsgemäß und wirtschaftlich erbringen (VI 3 - 2018 - 0869/Teil 2). Hierbei untersucht es auch das Verfahren zur Abrechnung der flüchtlingsinduzierten KdU-Leistungen (VI 3 - 2018 - 0869/Teil 1).

2 Abrechnungsverfahren der Bundesbeteiligung

Die Jobcenter zahlen die KdU zusammen mit dem Regelbedarf an den Leistungsbezieher aus. Das Auszahlungsverfahren und die Abrechnung der Ausgabenanteile von Bund und kommunalen Trägern richten sich danach, ob die KdU durch eine gemeinsame Einrichtung (gE) oder einen zugelassenen kommunalen Träger (zkT) ausgezahlt werden.

2.1 Auszahlung auf kommunaler Ebene

2.1.1 Auszahlung durch eine gemeinsame Einrichtung

Im Regelfall arbeiten die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger in einer gE zusammen und erbringen damit die Leistungen des SGB II aus einer Hand.⁶ Die gE wickeln die angeordneten Leistungen zunächst über das Finanzsystem der Bundesagentur ab. Da die Bundesagentur für die KdU-Ausgaben nicht in Vorleistung treten darf⁷, ruft sie den Gesamtbetrag noch am selben Tag in voller Höhe von den kommunalen Konten ab.⁸ Einnahmen, die die gE im Bereich der KdU erzielen⁹, fließen dem Haushalt der Bundesagentur zu. In diesen Fällen mindert die Bundesagentur ihre Abrufe entsprechend.

Die Kommunen erfassen die Abrufe der Bundesagentur sodann in ihren Haushalten. Die Abrufe der Bundesagentur folgen einer anderen Systematik als die kommunale Titelstruktur. Daher müssen die Kommunen die nach Finanzpositionen geordneten Abrufe der Bundesagentur den kommunalen Titeln zuordnen. Dies erfolgt manuell auf der Basis von Einzelnachweisen, die die Bundesagentur den Kommunen täglich zur Verfügung stellt.

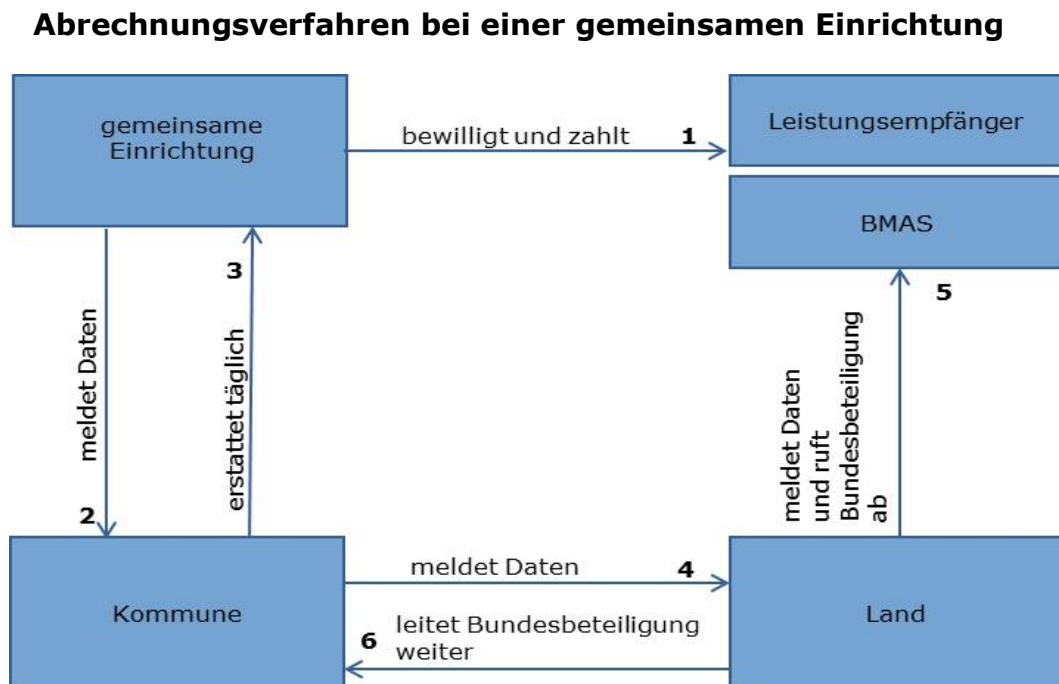
⁶ § 44b SGB II.

⁷ § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO.

⁸ In der Regel nehmen die kommunalen Träger am SEPA-Basislastschriftverfahren teil. Alternativ können sie die Ausgaben auch mittels einer Einzelüberweisung oder einer monatlichen Abschlagszahlung erstatten.

⁹ Einnahmen können etwa dadurch entstehen, dass die Leistungsempfänger den gE zu viel gezahlte Leistungen erstatten.

Abbildung 1:



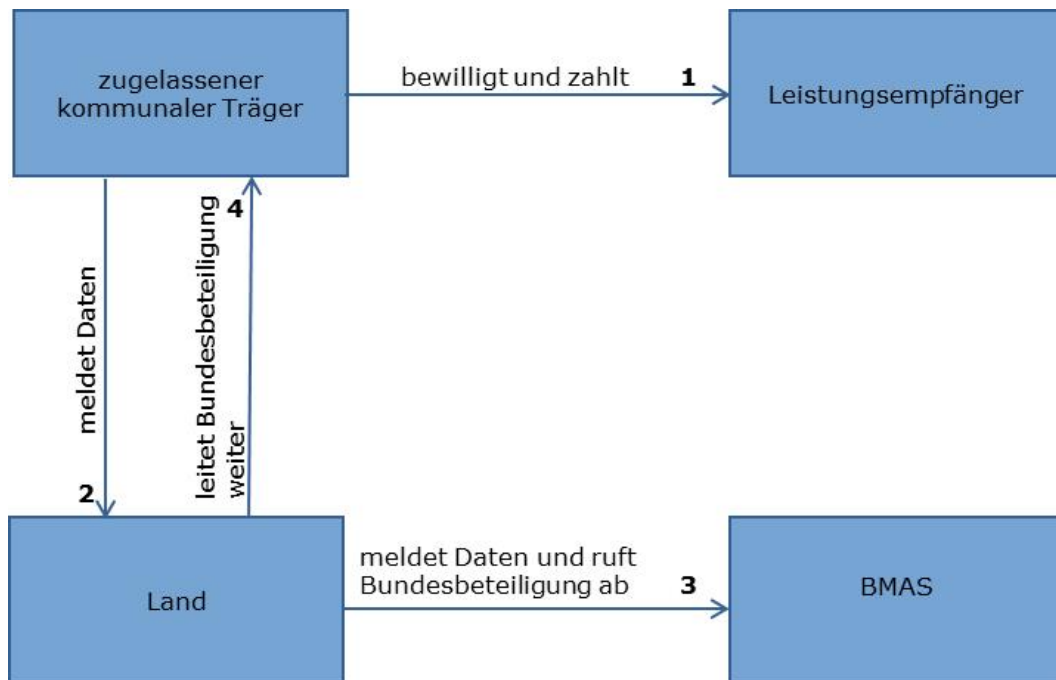
Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

2.1.2 Auszahlung durch einen zugelassenen kommunalen Träger

Im sogenannten Optionsmodell können zKT die Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger Zuständigkeit abwickeln.¹⁰ In diesen Fällen sind die Abrechnungsverfahren abhängig von der Organisationsstruktur des zKT und dem jeweiligen kommunalen Buchungssystem unterschiedlich ausgestaltet. Die von uns untersuchten zKT zahlen die KdU in voller Höhe aus dem kommunalen Haushalt, dem auch die Einnahmen der zKT zufließen.

¹⁰ § 6a SGB II.

Abbildung 2:

Abrechnungsverfahren bei einem zugelassenen kommunalen Träger

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes.

2.2 Abrechnung durch die Länder

Die Kommunen melden ihre KdU-Ausgaben monatlich den Abrechnungsstellen der Länder, die teilweise in den Ministerien und teilweise unterhalb der ministeriellen Ebene eingerichtet sind. Diese Stellen fassen die kommunalen Abrechnungsdaten zusammen, errechnen die Höhe der Bundesbeteiligung und rufen diese anschließend vom Titel 632 11 des Bundeshaushalts ab. Zwei Länder nutzen dafür das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren), die übrigen den F05-Papierbeleg bzw. das F05-Dialogverfahren.

In zeitlichem Zusammenhang mit dem Abruf im HKR-Verfahren übersenden die Abrechnungsstellen der Länder dem BMAS eine Übersicht, aus der in der Regel die Meldedaten der einzelnen Kommunen sowie die Betragssumme und die Höhe der abgerufenen Bundesbeteiligung ersichtlich sind.

Die Länder leiten die abgerufenen Bundesmittel an die Kommunen weiter. Dabei legen sie unterschiedliche Verteilschlüssel zugrunde. Während einige Länder¹¹ die Bundesbeteiligung entsprechend dem jeweiligen Anteil der

¹¹ Zum Beispiel das Land Hessen und das Land Berlin.

kommunalen Träger an der Gesamtsumme der angemeldeten KdU verteilen, berücksichtigen andere Länder¹² weitere Variablen wie beispielsweise die Einwohnerzahl der auszahlenden Kommune.

3 Fehlerhafte Abrechnungen

Wir haben festgestellt, dass nahezu alle Kommunen den Abrechnungsstellen der Länder fehlerhafte Angaben zu ihren KdU-Ausgaben machten. Diese wurden von den Abrechnungsstellen nicht erkannt und führten zu fehlerhaften Abrechnungen gegenüber dem Bund. Im Einzelnen:

3.1 Unterbliebene Meldung von Einnahmen

Die Bundesbeteiligung ist auf der Grundlage der KdU-Aufwendungen zu berechnen, die den Kommunen tatsächlich entstanden sind. Daher müssen die Kommunen von ihren KdU-Ausgaben die KdU-Einnahmen abziehen, die sie beispielsweise aus Rückzahlungen der Leistungsempfänger erzielen. Dementsprechend forderten die Abrechnungsstellen der Länder die Kommunen in der Regel per Rundschreiben dazu auf, die um die Einnahmen reduzierten Ausgaben mitzuteilen.

Wir haben festgestellt, dass eine Kommune der Abrechnungsstelle ihre KdU-Ausgaben meldete, ohne sie um die Einnahmen zu reduzieren. Die Abrechnungsstelle erkannte nicht, dass die Mitteilungen fehlerhaft waren und stellte dem Bund die gemeldeten Ausgaben in voller Höhe in Rechnung. In der Folge blieben bei den Abrechnungen für die Jahre 2016 bis 2018 kommunale KdU-Einnahmen von rund 5,0 Mio. Euro unberücksichtigt. Dadurch erstattete der Bund dem Land rund 2,2 Mio. Euro zu viel.

¹² Zum Beispiel das Land Rheinland-Pfalz.

Tabelle 1:

**Nicht gemeldete KdU-Einnahmen einer Kommune
in den Jahren 2016 bis 2018**

	2016	2017	2018	Summe
Nicht gemeldete KdU-Einnahmen in Mio. Euro	1,4	1,7	1,9	5,0
Bundesbeteiligung in %	37,9	47,1	47,6	
Überhöhte Bundesbeteiligung in Mio. Euro	0,5	0,8	0,9	2,2

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes; Basis: Abrechnungen einer Kommune.

Auch in den Jahren 2013 bis 2015 meldete die Kommune ihre Einnahmen von rund 4,0 Mio. Euro der Abrechnungsstelle nicht.

3.2 Fehlerhafte Ermittlung des Beteiligungssatzes

Das BMAS legt den Beteiligungssatz des Bundes für jedes Haushaltsjahr durch Verordnung fest. Der Beteiligungssatz variiert von Jahr zu Jahr. Für eine ordnungsgemäße Abrechnung ist es daher wichtig, dass die Kommunen ihre Zahlungen dem richtigen Abrechnungszeitraum zuordnen. Dafür gelten folgende Regelungen:

- Die Kommunen müssen bei der Meldung ihrer KdU-Zahlungen auf den Zeitpunkt der Kassenwirksamkeit abstellen.¹³ Die Zahlungen sind ungeachtet des Zeitpunkts der Entstehung oder der Fälligkeit des Anspruchs dem Monat zuzuordnen, in dem die Auszahlung oder Einzahlung erfolgt.¹⁴
- Eine Ausnahme vom Prinzip der Kassenwirksamkeit ist für Zahlungen zum Jahreswechsel vorgesehen.¹⁵ In der Regel zahlen die Kommunen die KdU für Januar bereits zum Ende des Vorjahres, damit diese fristgerecht bei den Leistungsempfängern eingehen. In diesen Fällen haben die Kommunen die Zahlungen dem Folgejahr zuzuordnen, obwohl sie bereits im Dezember kassenwirksam werden.

Wir haben festgestellt, dass nahezu alle geprüften Kommunen in ihren Meldungen KdU-Leistungen, die ab einem bestimmten Termin im Dezember ausbezahlt wurden, pauschal dem Folgejahr zuordneten. Dabei unterschieden sie

¹³ Voelzke in: Hauck/Noftz, SGB II, § 46 Rn. 98.

¹⁴ Schumacher in: Oestreicher, SGB II/SGB XII, § 46 SGB II Rn. 87.

¹⁵ § 46 Absatz 11 Satz 3.

nicht, ob es sich um Zahlungen für den Dezember oder für den Januar des Folgejahres handelte.

Da den Abrechnungsstellen die Zuordnungssystematik der Kommunen nicht bekannt war, fiel die fehlerhafte Zuordnung dort nicht auf. Sie rechneten daher gegenüber dem Bund auch KdU-Ausgaben für Dezember mit dem Beteiligungssatz für das Folgejahr ab. Weil dieser Satz in den letzten Jahren kontinuierlich angehoben wurde, kam es in diesen Fällen zu einer überhöhten Bundesbeteiligung. So gab eine Kommune im Jahr 2016 Ausgaben von rund 7,2 Mio. Euro und Einnahmen von rund 1,7 Mio. Euro an, die KdU-Leistungen für Dezember 2015 betrafen. Dadurch zahlte der Bund für Ausgaben in Höhe von 5,5 Mio. Euro eine überhöhte Bundesbeteiligung.

3.3 Prüfung der kommunalen Ausgaben in den Abrechnungsstellen der Länder

Nach § 46 Absatz 11 Satz 6 SGB II müssen die Länder gewährleisten, dass die Ausgaben der kommunalen Träger geprüft werden. Dabei haben sie zu betrachten, ob die Ausgaben begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.¹⁶

Die Abrechnungsstellen der Länder verzichteten weitgehend darauf, den kommunalen Trägern detaillierte Vorgaben zur Meldung ihrer KdU-Ausgaben zu machen. Insbesondere erläuterten sie nur zum Teil, welche Ausgaben gegenüber dem Bund abrechnungsfähig sind.

Die von uns festgestellten Abrechnungsfehler (siehe Tzn. 3.1 – 3.2) blieben in den Abrechnungsstellen der Länder weitgehend unentdeckt. Nach eigenen Angaben sind die Abrechnungsstellen allenfalls in der Lage, die Angaben der Kommunen anhand der vorgelegten Daten auf Plausibilität zu prüfen. So sei es beispielsweise nahezu unmöglich festzustellen, ob die Kommunen ausschließlich abrechnungsfähige Kosten anmelden und sämtliche Einnahmen angeben. Auch sei in der Regel nicht feststellbar, ob die Zahlungen den richtigen Abrechnungszeiträumen zugeordnet wurden. Einige Länder gaben an, dass sich die Prüfpflicht nach § 46 Absatz 11 Satz 6 SGB II nach ihrer Auffassung nur auf die Ausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen (§ 28 SGB II sowie

¹⁶ Knapp in jurisPK-SGB II, Stand: 4. Januar 2016, § 46 Rn. 90.

§ 6b Bundeskindergeldgesetz) beziehe. Nur in diesem Umfang würden sie ihrer Prüfpflicht nachkommen.

3.4 Prüfung der Abrechnungen der Länder im BMAS

Das BMAS prüft die von den Ländern übersandten Abrechnungen stichprobenartig dahingehend, ob diese die zutreffende Quote der Bundesbeteiligung zugrunde gelegt haben. Weitergehende Plausibilitätsprüfungen zu den abgerechneten KdU-Leistungen finden nicht statt.¹⁷

Ob und in welchem Umfang die Länder ihrer Prüfpflicht nach § 46 Absatz 11 Satz 6 SGB II nachkommen, ist dem BMAS nach eigenen Angaben nicht bekannt. In Einzelfällen teilen ihm die Länder fehlerhafte Meldungen einzelner Kommunen mit.¹⁸ Darüber hinaus hat das BMAS keine Erkenntnisse über die Risiken und die Fehleranfälligkeit der KdU-Abrechnungen.

Wir haben festgestellt, dass die Beträge, die die Länder im HKR-Verfahren abriefen, teilweise nicht mit den in den Abrechnungen genannten Beträgen übereinstimmten.

- So rief beispielsweise ein Land für die Monate April bis September 2018 rund 147,4 Mio. Euro ab, während die Abrechnungen für diese Monate rund 147 Mio. Euro vorsahen. Das BMAS verfolgte diese Unstimmigkeiten erst auf unsere Nachfrage. Das Land erklärte, dass die Abweichung auf Unterschiede zwischen Kameralistik und Doppik zurückginge und künftig eine korrekte Abrechnung sichergestellt werde.
- Ein weiteres Land rief für das Jahr 2017 rund 1,82 Mrd. Euro statt der abgerechneten 1,84 Mrd. Euro ab. Das BMAS bemerkte die Abweichung zunächst nicht und klärte diese erst auf unseren Hinweis hin auf.

3.5 Würdigung und Empfehlung

Gemäß § 9 Absatz 2 Satz 1 BHO obliegt der Beauftragten für den Haushalt (BfdH) die Ausführung des Haushaltsplans. Sofern sie die Bewirtschaftung von Mitteln auf andere Dienststellen überträgt, hat sie darüber zu wachen, dass

¹⁷ Schreiben des BMAS vom 11. Februar 2019, Az.: 2b1-B 04623/703, Seite 3.

¹⁸ Schreiben des BMAS vom 11. Februar 2019, Az.: 2b1-B 04623/703, Seite 4.

diese Dienststellen die Einnahmen und Ausgaben nach den für die Haushaltsführung geltenden Grundsätzen bewirtschaften. Sie hat insbesondere darauf hinzuwirken, dass die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden und Ausgaben nur insoweit geleistet werden, als sie zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung notwendig sind (VV Nummer 3.3.1 zu § 9 BHO i. V. m. § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO).

Die BfdH des BMAS hat weder die Abrechnungen der Länder systematisch geprüft noch überwacht, inwieweit die Länder ihrer Prüfpflicht aus § 46 Absatz 11 Satz 6 SGB II nachkommen. Dies ist jedoch unabdingbar, um eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Einzelplans 11 sicherzustellen. So hätte das BMAS beispielsweise prüfen müssen, wie es zu den offenkundigen Abweichungen zwischen den von Ländern abgerufenen und abgerechneten Beträgen kommen konnte. Die unzutreffende Auffassung einiger Länder, ihre Prüfpflicht beziehe sich nur auf Leistungen für Bildung und Teilhabe, zeigt zudem, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht.

Da keine der geprüften Kommunen ihre KdU-Ausgaben fehlerfrei meldete sowie vor dem Hintergrund des erheblichen Schadenspotenzials für den Bund muss die BfdH die sorgfältige Prüfung der von den Ländern vorgelegten Abrechnungen sicherstellen. Außerdem hat sie sich über die Prüfungen der Länder regelmäßig zu informieren und auf mögliche Fehlerquellen hinzuweisen. Aus unserer Sicht wäre es zudem zweckmäßig, wenn sie sich darum bemüht, dass die Länder geeignete Risikomanagementsysteme einsetzen, um eine ordnungsgemäße Abrechnung sicherzustellen.

3.6 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat aufgrund unserer Feststellungen zu den Abrechnungsfehlern der Kommunen die betroffenen Länder aufgefordert, die Sachverhalte zu prüfen. Es bestätigte, dass eine der geprüften Kommunen ihrer Abrechnungsstelle KdU-Ausgaben meldete, ohne sie um die Einnahmen zu reduzieren (Tz. 3.1). Das zuständige Land habe die Überzahlung von über 2,9 Mio. Euro bereits erstattet und eine Prüfung bei den übrigen zKT veranlasst. Dabei habe es festgestellt, dass es voraussichtlich zu weiteren Rückforderungen kommen werde. Das BMAS hat alle Länder mit zKT auf diesen Sachverhalt hingewiesen und gebeten zu prüfen, ob auch dort KdU-Einnahmen nicht berücksichtigt wurden.

Zu unseren Feststellungen zur fehlerhaften Ermittlung des Beteiligungssatzes (Tz. 3.2) hat das BMAS das betroffene Land aufgefordert, die Höhe der fehlerhaft abgerechneten Bundesbeteiligung festzustellen, um den entsprechenden Betrag anschließend zurückzufordern.

Darüber hinaus hat das BMAS alle Länder mit dem Unterrichtungsschreiben zur Verkündung der Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung 2019 im Bundesgesetzblatt aufgefordert, die Ausgaben der kommunalen Träger im Hinblick auf die o. g. Fallgestaltungen kritisch zu prüfen. Zudem beabsichtige es, die Länder in einer der nächsten Sitzungen des Bund-Länder-Ausschusses für die Grundsicherung für Arbeitsuchende¹⁹ über unsere Feststellungen zu unterrichten.

Das BMAS teilt hingegen nicht unsere Auffassung, dass es die sachliche und rechnerische Richtigkeit bzw. die Ausführung der entsprechenden Prüftätigkeit durch die Länder überwachen müsse. Nach seiner Ansicht handelt es sich bei der Beteiligung des Bundes an den KdU-Ausgaben „nicht um eine Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch Landesdienststellen, sondern um die Ausführung von Zahlungen“. Diese zähle „üblicherweise“ nicht zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. An dieser Erstattungslogik orientierten sich die gesetzlichen Prüfpflichten: Die Länder hätten gemäß § 46 Abs. 11 Satz 1 SGB II zu gewährleisten, dass die Ausgaben der kommunalen Träger begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Sie zeichneten dafür verantwortlich, dass die abgerufenen Beträge sachlich und rechnerisch richtig sind. Der Bund sei nicht verpflichtet zu prüfen, ob die Länder ihrer Prüfpflicht nachkommen. Vielmehr seien die Länder für die Richtigkeit der von ihnen übermittelten Angaben abschließend verantwortlich.

3.7 Abschließende Bewertung

Die durch das BMAS ergriffenen Maßnahmen stellen einen ersten Schritt dazu dar, eine fehlerfreie Abrechnung der Bundesbeteiligung zu gewährleisten.

Allerdings handelt es sich nach unserer Ansicht, bei den Leistungen an die Länder nicht um ein reines „Zahlgeschäft“, das nicht zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln zählt. Jede Zahlung aus dem Bundeshaushalt – auch im

¹⁹ § 18c SGB II.

Wege von Erstattungen – setzt eine Anordnung voraus, die durch das zuständige Ministerium oder die von ihr ermächtigte Dienststelle schriftlich oder auf elektronischem Wege erteilt werden muss (§ 70 Satz 2 BHO). Nach den Darlegungen des BMAS erfolgt dies durch die Länder – entweder durch automatisiertes Verfahren oder F05-Papierbeleg bzw. F05-Dialogverfahren. Damit bewirtschaften die Länder den Bundeshaushalt und sind durch die BfdH zu überwachen. § 46 Absatz 1 Satz 1 SGB II entbindet den Bund nicht von seinen haushaltsrechtlichen Pflichten und muss in diesem Sinne verstanden werden. Letztlich kann dies jedoch dahinstehen. Würde man der Auffassung des BMAS folgen, dass die Länder den Haushalt nicht bewirtschaften, läge die Bewirtschaftung beim Bund. In diesem Fall träfe den Bund unmittelbar die Verantwortung der ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die BfdH des BMAS eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Bundesmittel an den KdU-Ausgaben sicherstellen muss. Sie hat die Abrechnungen der Länder zu den KdU-Ausgaben sorgfältig zu prüfen und sicherzustellen, dass die Länder ihrer Prüfpflicht aus § 46 Abs. 11 Satz 6 SGB II nachkommen.

4 Festlegung des Beteiligungssatzes

4.1 Meldungen der Länder

Die Höhe der Bundesbeteiligung legt das BMAS jährlich für das Folgejahr vorläufig und für das Vorjahr abschließend fest. Dazu erlässt es mit Zustimmung des Bundesrates eine Rechtsverordnung (Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnung).

Der Prozentsatz der Bundesbeteiligung setzt sich aus einer festen und einer variablen Komponente zusammen. Als feste Komponente gewährt der Bund eine Sockelquote, die für die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz höher ist als für die übrigen Länder.²⁰

Die Sockelquote wird durch zwei variable länderspezifische Komponenten erhöht, mit denen besondere Belastungen ausgeglichen werden sollen.

²⁰ Hintergrund war das Ergebnis einer Kommunaldatenerhebung, das deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Be- und Entlastungen zwischen den einzelnen Bundesländern durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe aufgezeigt hatte. Der Bundesrat erachtete Sonderquoten als erforderlich an, um „horizontale Verwerfungen“ im Hinblick auf eine versprochene gleichmäßige Entlastung der Kommunen zu verhindern.

- Zum einen sollen Mehrbelastungen ausgeglichen werden, welche den Kommunen und den Ländern durch die Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe²¹ entstanden sind (§ 46 Absatz 8 SGB II). Dieser Ausgleich wird wie folgt berechnet:

$$\frac{\text{Vorjahresausgaben des jeweiligen Landes für die Leistungen für Bildung und Teilhabe}^{22}}{\text{Vorjahresausgaben des Landes für KdU}^{23}} \times 100$$

- Zum anderen sollen die Kommunen für zusätzliche KdU-Ausgaben im Zusammenhang mit der Zuwanderung von Flüchtlingen entlastet werden (§ 46 Absatz 9 SGB II). Dafür wird zunächst ein fester Betrag nach dem „Königsteiner Schlüssel“ auf die Länder verteilt. Seit dem Jahr 2017 passt das BMAS die zugeteilten Beträge gemäß der folgenden Formel an:

$$\frac{\text{KdU-Vorjahresausgaben des Landes für Bedarfsgemeinschaften, in denen mindestens ein erstmals leistungsberechtigter Flüchtling lebt} - \text{KdU-Vorjahresausgaben des Landes, die bereits nach § 46 Absatz 6 SGB II erstattet wurden}}{\text{Vorjahresausgaben des Landes für KdU}^{24}} \times 100$$

Das BMAS ermittelt die beiden variablen länderspezifischen Komponenten auf Grundlage folgender Daten:

- Mitteilungen der Länder zu ihren Vorjahresausgaben für die Leistungen für Bildung und Teilhabe
- Ergebnisse der Grundsicherungsstatistik der Bundesagentur (Zahl der erstmals leistungsberechtigten Flüchtlinge)

²¹ Leistungen für Bildung und Teilhabe sind Leistungen, die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der Sozialhilfe hilfebedürftigen Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben dem Regelbedarf erbracht werden. Durch die Leistungen soll das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen sowie von Schülern im Bereich der gesellschaftlichen Teilhabe und Bildungsteilhabe sichergestellt werden.

²² Gemäß § 28 SGB II und § 6b BKGG.

²³ Gemäß § 22 Absatz 1 SGB II.

²⁴ Gemäß § 22 Absatz 1 SGB II.

- Mitteilungen der Länder zu ihren KdU-Ausgaben des Vorjahres. Die Länder übermitteln diese Mitteilungen unabhängig von ihren Meldungen zu den monatlich abgerufenen KdU-Mitteln (siehe Tz. 2.2)

Wir haben festgestellt, dass den Meldungen der Länder keine einheitlichen Kriterien zugrunde lagen:

- So meldete ein Land dem BMAS KdU-Daten, bei denen für einige Kommunen Leistungen nach § 27 Absatz 3 SGB II berücksichtigt waren, bei anderen Kommunen hingegen nicht.
- Einige Länder berücksichtigten nachträgliche Korrekturen in dem Jahr, in dem die Auszahlung getätigt wurde, andere Länder berücksichtigten sie in dem Jahr, in dem die Korrektur veranlasst wurde.

Darüber hinaus meldeten die Länder auch Ausgaben, bei denen die KdU-Einnahmen nicht berücksichtigt waren (siehe dazu Tz. 3.1). Schließlich enthielten die Meldungen KdU-Leistungen, die bereits im Vorjahr fällig und ausgezahlt wurden (siehe dazu Tz. 3.2).

Das BMAS gab den Ländern im Anschluss an eine Informationsveranstaltung zur Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung am 20. Februar 2018 Hinweise zur zeitlichen Zuordnung der Zahlungen. Es prüfte die von den Ländern übermittelten Daten auf offenkundige Plausibilitätsfehler. Auf weitergehende Prüfungen verzichtete es mit dem Hinweis, dass die Länder für eine ausreichende Qualität der Daten verantwortlich seien. Die Länder gaben auf Nachfrage an, dass ihnen nicht bewusst sei, dass uneinheitliche und fehlerhafte KdU-Daten der Kommunen zu verzerrten Ergebnissen bei der Berechnung des Beteiligungssatzes führen.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Das BMAS hat die Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen der letzten Jahre auf mangelhafte Daten gestützt. Dadurch hat es die Höhe der Bundesbeteiligung fehlerhaft berechnet.

Für eine ordnungsgemäße Berechnung ist es unerlässlich, dass die KdU-Daten nach einheitlichen und sachgerechten Kriterien erfasst und gemeldet werden. Da sich das BMAS auf Plausibilitätsprüfungen beschränkt, muss es den Ländern klare Vorgaben zu den Meldedaten machen, um eine ausreichende

Datenqualität sicherzustellen. Erläuternde Hinweise des BMAS zur zeitlichen Zuordnung der Zahlungen blieben bisher wirkungslos (siehe Tz. 3.2). Daher sollte es den Ländern über die gesetzliche Regelung hinaus konkretisierende Hinweise geben. Insbesondere sollte es festlegen, welche Ausgaben sie abrechnen dürfen. Im Bereich der gE sollte es den Ländern beispielsweise mitteilen, welche Finanzpositionen der Bundesagentur (siehe Tz. 2.1.1) abrechenbar sind. Zudem sollte das BMAS festlegen, welchem Zeitraum nachträgliche Korrekturen zuzurechnen sind. Soweit es Unstimmigkeiten bei den Meldungen der Länder feststellt, muss es diesen nachgehen und Nachbesserungen einfordern. Soweit es sich um strukturelle Fehler handelt, hat es die Vorgaben zu den Meldedaten entsprechend anzupassen.

4.3 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS will den Ländern allgemeine Vorgaben und Hinweise geben, wie die zu meldenden Daten inhaltlich und zeitlich abzugrenzen sind. Es verweist zudem auf eine Handreichung der Bundesagentur für SGB II-Träger, die das Abrechnungs- und Erstattungsverfahren für kommunale Leistungen detailliert beschreibt. In dieser Handreichung seien auch die Finanzpositionen aufgeführt, die die Bundesagentur mit den Kommunen abrechne. Es obliege den Ländern als Aufsicht führende Stellen, die korrekte Meldung durch die kommunalen Träger sicherzustellen.

4.4 Abschließende Bewertung

Das BMAS ist unserer Empfehlung gefolgt, den Ländern konkretisierende Hinweise zur Abgrenzung der Meldedaten zu geben. Wir halten es darüber hinaus für erforderlich, die vom BMAS angeführte Handreichung der Bundesagentur zu ergänzen. Dort sind zwar sämtliche Finanzpositionen genannt, die die Bundesagentur mit den Kommunen abrechnet. Die Bundesbeteiligung an den KdU-Ausgaben bezieht sich jedoch nur auf einige dieser Positionen. In der Handreichung sollten die abrechenbaren Positionen eindeutig benannt werden. Zudem weisen wir erneut darauf hin, dass das BMAS die Zeiträume für nachträgliche Korrekturen festlegen und Unstimmigkeiten in den Meldungen der Länder nachgehen muss.

5 Gesamtwürdigung

5.1 Würdigung und Empfehlung

Nach unseren Feststellungen weist die Abrechnung der Bundesbeteiligung an den KdU-Ausgaben der kommunalen Träger Mängel auf. Das BMAS hat weder die Abrechnungen der Länder sorgfältig kontrolliert, noch sichergestellt, dass die Länder ihrerseits die Meldungen der kommunalen Träger prüfen. Dies hatte zur Folge, dass die von uns festgestellten Abrechnungsfehler unentdeckt blieben. Allein in den vier geprüften Kommunen zahlte der Bund rund 2,3 Mio. Euro, die den Kommunen bei ordnungsgemäßer Abrechnung der Bundesbeteiligung nicht zugestanden hätten. Angesichts der Fehleranfälligkeit und der Höhe der KdU-Ausgaben von jährlich rund 6 Mrd. Euro ist davon auszugehen, dass der Schaden bundesweit wesentlich höher liegt. Würde man die festgestellte Schadenssumme auf die 406 kommunalen Träger im Bundesgebiet hochrechnen, ergäbe sich ein Schaden von 233,5 Mio. Euro.

Zudem hat das BMAS die Bundesbeteiligungs-Festlegungsverordnungen der letzten Jahre auf mangelhafte Daten gestützt. Dies führte dazu, dass das BMAS die Quote der Bundesbeteiligung fehlerhaft berechnet und die KdU-Erstattungen an die kommunalen Träger fehlerhaft bemessen hat.

Wir weisen darauf hin, dass der Präsident des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wiederholt gefordert hat, die Bund-Länder-Verflechtungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu beseitigen.²⁵ Ziel des Bundes sollte es sein, Leistungsverantwortung und Finanzverantwortung eindeutig und klar abgrenzbar zuzuordnen. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollte nur von einem Träger finanziert und durchgeführt werden. Die mit dieser Prüfung festgestellten Mängel bestätigen diese Forderung.

Solange die Verflechtungen in der derzeitigen Form fortbestehen, halten wir es für erforderlich, dass das BMAS die Abrechnungen der Länder zu den KdU-Ausgaben künftig sorgfältig prüft und sicherstellt, dass die Länder ihrerseits – wie in § 46 Absatz 11 Satz 6 SGB II vorgesehen – die Meldungen der kommunalen Träger kontrollieren. Auf diese Weise kann die BfD ihre Verantwortung für die

²⁵ Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern, Januar 2015, Tz. 3.1.

ordnungsgemäße Ausführung des Haushaltsplans wahrnehmen. Das BMAS muss zudem sicherstellen, dass es die Bundesbeteiligung auf der Grundlage korrekter Daten berechnet. Hierzu muss es den Ländern detaillierte und unmissverständliche Vorgaben machen, welche Ausgaben abrechenbar sind und eine ausreichende Qualität der gelieferten Daten sicherstellen.

5.2 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS verweist darauf, dass der Bund und die Länder nach dem Willen des Gesetzgebers bei den KdU-Ausgaben „entsprechend ihrer Kompetenzen“ zusammenarbeiten müssten. Nach § 46 Abs. 11 Satz 6 SGB II gewährleisteten die Länder, dass geprüft wird, dass die Angaben der kommunalen Träger begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen. Unsere Feststellungen könnten diese Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers nicht in Frage stellen.

5.3 Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die Leistungs- und Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern eindeutig abgegrenzt und die Grundversicherung für Arbeitsuchende nur von einem Träger durchgeführt und finanziert werden sollte. Die Zusage des BMAS, den Ländern Hinweise zur Abrechnung ihrer KdU-Ausgaben zu geben, ist ein erster Schritt zu einer ordnungsgemäßen Abrechnung der Bundesbeteiligung und zu einer sachgerechten Festlegung der Bundesbeteiligungsquote. Das BMAS muss künftig jedoch sorgfältiger prüfen, ob die Länder diese Hinweise umsetzen. Wir werden die Beteiligung des Bundes an den KdU-Ausgaben zu gegebener Zeit erneut prüfen.