



Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes
(SodEG) im Rechtskreis des SGB III

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

Gz.: VI 4 - 2021 - 0635

13. September 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
2	Inanspruchnahme von Angeboten der sozialen Dienstleister	9
2.1	Ausgangslage	9
2.2	Feststellungen	11
2.3	Würdigung	11
2.4	Stellungnahmen	12
2.5	Abschließende Würdigung	12
3	Rückwirkende Bewilligung des Zuschusses und Plausibilität von Anträgen	14
3.1	Ausgangslage	14
3.2	Feststellungen	15
3.3	Würdigung	17
3.4	Stellungnahmen	18
3.5	Abschließende Würdigung	19
4	Fehlerhafte Berechnung des Zuschusses	19
4.1	Sachverhalt	19
4.2	Feststellungen	20
4.3	Würdigung	21
4.4	Stellungnahmen	22
4.5	Abschließende Würdigung	22

5	Einleitung des Erstattungsverfahrens durch die Leistungsträger	23
5.1	Ausgangslage	23
5.2	Feststellungen	23
5.3	Würdigung	24
5.4	Stellungnahmen	24
5.5	Abschließende Würdigung	25

Abkürzungsverzeichnis

A

AMM *Arbeitsmarktmonitor der Bundesagentur*

B

BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur für Arbeit *Bundesagentur*

F

FAQ *Frequently Asked Questions, häufig gestellte Fragen oder auch meistgestellte Fragen*

I

IBAN *International Bank Account Number*

K

Kug *Kurzarbeitergeld*

O

OS *Operativer Service*

S

SodEG *Sozialdienstleister-Einsatzgesetz*

STEP *Stammdatenerfassungs- und Pflegesystem der Bundesagentur*

V

VDI *Virtuelle Desktop-Infrastruktur der Bundesagentur*

0 Zusammenfassung

Am 28. März 2020 ist mit dem sog. Sozialschutzpaket I das Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG) in Kraft getreten. Es enthielt einen besonderen Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger für die sozialen Dienstleister.

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB III bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) geprüft.

Nach Auswertung der erhaltenen Stellungnahmen stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz sah vor, dass soziale Dienstleister mit der Antragstellung erklären mussten, Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel für die Bewältigung von Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise einzusetzen und dies den Kommunen anzubieten. Inwieweit sie der entsprechenden Auflage in den Bewilligungsbescheiden nachkamen, prüfte die Bundesagentur nicht.

Die Bundesagentur hat auf den Gesetzeswortlaut verwiesen, wonach eine Glaubhaftmachung ausreiche. Der Bundesrechnungshof hält es gleichwohl für erforderlich, künftig Auflagen auf deren Einhaltung hin zu überprüfen. (Tz. 2)

- 0.2 Die Bundesagentur bewilligte in neun Fällen rückwirkend einen Zuschuss nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen hierfür nicht gegeben waren. Sie versäumte es zudem, die Plausibilität der jeweiligen Anträge in ausreichendem Umfang zu prüfen.

Die Bundesagentur hat unter Hinweis auf den Gesetzeswortlaut argumentiert, Ziel sei eine Bestandssicherung sozialer Dienstleister, für die eine rückwirkende Bewilligung möglich sein müsse. Trotzdem hat sie erklärt, dass bei einer rückwirkenden Antragstellung von mehr als drei Monaten die entsprechende Bestandssicherung (künftig) nachvollziehbar zu begründen und zu belegen sei.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die angekündigte Änderung, hält diese aber für nicht ausreichend. Er bleibt bei seiner Auffassung, dass Leistungen rückwirkend nur ausnahmsweise in Härtefällen bewilligt werden sollten. Sollte der Sicherstellungsauftrag verlängert werden, hält der Bundesrechnungshof eine Änderung der zugrunde liegenden Weisung für erforderlich. (Tz. 3)

- 0.3 Die Bundesagentur berechnete in zwölf Fällen die Höhe des zu leistenden Zuschusses falsch.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dies im Rahmen der anstehenden Erstattungsverfahren – so wie in der Mehrzahl der Fälle bereits geschehen – korrigiert wird. (Tz. 4)

- 0.4 Für die gesetzlich vorgesehene Erstattung von Zuschüssen nach dem SodEG erließ die Bundesagentur im April 2021 eine Fachliche Weisung. Damit war die Einleitung entsprechender Verfahren erst ab Mai 2021 möglich. In Fällen, in denen ein Erstattungsverfahren bereits im Jahr 2020 hätte eingeleitet werden können, war nicht auszuschließen, dass die betroffenen sozialen Dienstleister Insolvenz anmelden und dadurch nicht mehr in der Lage sind, Erstattungsleistungen zu erbringen. Die Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz sah vor, Angaben der sozialen Dienstleister in der Regel nicht zu überprüfen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, sie zu ändern.

Die Bundesagentur hat die Weisung für noch nicht begonnene Schlussabrechnungen angepasst. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesagentur die Angaben sozialer Dienstleister im Erstattungsverfahren künftig risikoorientiert und stichprobenartig überprüft. (Tz. 5)

Mit den oben genannten Hinweisen schließt der Bundesrechnungshof das Prüfungsverfahren ab. Er behält sich jedoch vor, seine Feststellungen und Empfehlungen in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen.

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Am 28. März 2020 ist mit dem sog. Sozialschutzpaket I das Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem besonderen Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger für die sozialen Dienstleister (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG) in Kraft getreten.¹ Der besondere Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger aufgrund des SodEG wurde mehrfach verlängert, zuletzt bis zum 30. Juni 2022.² Die Bundesregierung kann ihn durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum 23. September 2022 verlängern.³

Ziel des SodEG ist es, die sozialen Dienstleister durch Zuschüsse in ihrem Bestand zu sichern. Im Gegenzug sollten sie aktiv zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise beitragen.⁴

Die Bundesagentur ist einer der Leistungsträger gemäß SodEG, die den Auftrag hatten, den Bestand sozialer Dienstleister zu gewährleisten. Sie erließ am 29. April 2020 zur Umsetzung des SodEG eine fachliche Weisung.⁵ Wegen der Verlängerungen des besonderen

¹ Artikel 10 des Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-Cov-2 (Sozialschutzpaket) vom 27. März 2020. BGBl. I, Seite 575.

² Artikel 1 des Gesetzes zur Verlängerung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes und weiterer Regelungen (SodEGVerkG) vom 18. März 2022. BGBl. I Nr. 10, Seite 473.

³ § 5 Satz 4 SodEG i. d. F. vom 18. März 2022.

⁴ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-Cov-2 (Sozialschutzpaket). Dt. Bundestag Drs. 19/1807 vom 24. März 2020. BGBl. I, Seite 3.

⁵ Fachliche Weisung: Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag – Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG vom 29. April 2020.

Sicherstellungsauftrags gab sie ab 17. Dezember 2020 weitere Weisungen – nunmehr getrennt für die beiden Rechtskreise des SGB II und SGB III – heraus.⁶

Darüber hinaus existieren Verfahrensabsprachen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), den Ländern und der Bundesagentur sowie weiteren Leistungsträgern (Verfahrensabsprachen SodEG) vom 30. März 2020, die am 4. Mai und am 17. Dezember 2020 aktualisiert und erweitert worden sind. Diese konkretisieren unter anderem Verfahrensabläufe bei der Antragstellung, geben Hinweise zur Ermittlung der Zuschüsse und legen das für den Eintritt von Leistungen nach dem SodEG maßgebliche Datum fest.

Aufgrund der vorgenannten Rechts- und Weisungslage war der Antrag auf Zuschussleistungen für jeden Agenturbezirk und für jede gemeinsame Einrichtung gesondert zu stellen. Im Rechtskreis SGB III bearbeitete ein zentrales SodEG-Team in Nürnberg die Anträge. Die in den Agenturen gestellten Anträge waren an dieses weiterzuleiten. Ab 1. Januar 2021 übernahm diese Aufgabe ein Operativer Service (OS). Dieser ist auch für die Durchführung von Erstattungsverfahren gemäß § 4 Absatz 1 SodEG zuständig. Solche sind durchzuführen, falls soziale Dienstleister aufgrund vorrangiger Leistungen zu hohe Zuschüsse nach SodEG erhalten haben.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben im Jahr 2021 die Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB III bei der Bundesagentur geprüft.⁷

⁶ • Fachliche Weisung (Rechtskreis SGB III): Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG – Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes: Änderung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes zum Stand: 1. Januar 2021 vom 17. Dezember 2020.

• Fachliche Weisung (Rechtskreis SGB III): Gesetz zur Regelung einer Einmalzahlung der Grundsicherungssysteme an erwachsene Leistungsberechtigte und zur Verlängerung des erleichterten Zugangs zu sozialer Sicherung und zur Änderung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sozialschutz-Paket III) Stand 1. April 2021

• Fachliche Weisung Rechtskreis SGB III: „Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG – Gesetz zur Regelung einer Einmalzahlung der Grundsicherungssysteme an erwachsene Leistungsberechtigte und zur Verlängerung des erleichterten Zugangs zu sozialer Sicherung und zur Änderung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sozialschutz-Paket III) - Stand: 1. April 2021 – Fachliche Weisung Verlängerung SodEG bis längstens 31. Dezember 2021“, Stand: 16. April 2021

• Fachliche Weisung Rechtskreis SGB III: „Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG – Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite – Stand: 22. November 2021 – Fachliche Weisung Verlängerung SodEG bis 19. März 2022“, Stand: 16. Dezember 2021

• Fachliche Weisung Rechtskreis SGB III: „Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG – Gesetz zur Verlängerung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes und weiterer Regelungen – Stand: 20. März 2022 – Fachliche Weisung Verlängerung SodEG bis 30. Juni 2022“, Stand: 22. April 2022

⁷ Die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG ist Gegenstand einer gesonderten Prüfung.

Im Jahr 2020 gingen bei der Bundesagentur 1 855 Anträge auf Zuschüsse nach dem SodEG ein. In **955** dieser **Fälle** bewilligte das zentrale SodEG-Team Zuschüsse. Ausweislich der von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Zahlungsunterlagen beliefen sich die Zuschüsse nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB III für das Jahr 2020 auf einen Gesamtbetrag von rund 48 Mio. Euro.

Wir haben eine Stichprobe von 100 ausgewählten Einzelfällen über den externen VDI-Zugriff⁸ untersucht. Bei der Auswahl der zu prüfenden Fälle haben wir versucht, einen Querschnitt aller Fälle abzubilden. Insofern haben wir Zuschüsse mit besonders hohen und besonders niedrigen Beträgen sowie die regionale Verteilung der Fälle berücksichtigt. Ein Viertel der Stichprobe wurde zufällig, d. h. ohne die vorgenannten Kriterien zu berücksichtigen, ausgewählt. Die monatlichen Zuschüsse reichten in diesen Fällen von weniger als 10 bis zu rund 127 000 Euro.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Vorstand der Bundesagentur mit. Außerdem unterrichteten wir das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Wir gaben der Bundesagentur sowie dem BMAS Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bundesagentur gab Ende Januar 2022 eine Stellungnahme ab. Das BMAS schloss sich dieser vollinhaltlich an und ergänzte sie in einem Punkt.

Wir haben die Stellungnahmen bei unserer abschließenden Bewertung berücksichtigt. Das Ergebnis der Prüfung stellen wir hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) fest.

2 Inanspruchnahme von Angeboten der sozialen Dienstleister

2.1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag zum Sozialschutzpaket sah vor, dass sich die „sozialen Dienstleister in Deutschland [...] aktiv in die Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus Krise einbringen.“ Danach sollten sie von den Leistungsträgern aufgefordert werden „im Rahmen ihrer Aufgaben [...] mit ihnen abgestimmte konkrete Beiträge zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise zu identifizieren und, soweit sie geeignet, zumutbar und rechtlich zulässig sind, auch umzusetzen.“⁹

⁸ Virtuelle Desktop-Infrastruktur der Bundesagentur.

⁹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), Dt. Bundestag Drs. 19/18107 vom 24. März 2020, Seite 3.

Gemäß § 1 SodEG musste der soziale Dienstleister daher mit der Antragstellung erklären,

- alle ihm nach den Umständen zumutbaren und rechtlich zulässigen Möglichkeiten auszuschoöpfen,
- um Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel in Bereichen zur Verfügung zu stellen,
- die für die Bewältigung von Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise geeignet sind.¹⁰

Hierbei hatte er Art und Umfang dieser Unterstützungsmöglichkeiten anzuzeigen und seine tatsächliche Einsatzfähigkeit glaubhaft zu machen (§ 1 SodEG).

Ursprünglich plante die Bundesagentur, den Arbeitsmarktmonitor (AMM) als Plattform im Internet einzusetzen, auf der die sozialen Dienstleister ihre Unterstützungsmöglichkeiten für die Bewältigung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise veröffentlichen.¹¹ Allerdings rückte sie hiervon in ihrer Fachlichen Weisung vom 15. April 2020 wieder ab.¹² Als Grund gab sie an, dass umfangreiche Vorbehalte gegen die Nutzung einer öffentlich zugänglichen Plattform bestünden und sie ihr Angebot nur auf Basis der bestehenden Nutzungskonzepte für den AMM aufrechterhalten könne. Es bliebe den anderen Sozialversicherungsträgern unbenommen, eigene Plattformen zu nutzen. Hierdurch wurde auch der an die Agenturen gerichtete Auftrag hinfällig, Angebote sozialer Dienstleister insbesondere Einrichtungen und Unternehmen im Gesundheits- und Sozialbereich sowie anderen systemrelevanten Bereichen wie z. B. Logistik für die Lebensmittelversorgung oder Landwirtschaft bekannt zu machen.¹³

Vor diesem Hintergrund regelte die Bundesagentur mit Fachlicher Weisung vom 29. April 2020 das Verfahren wie folgt:¹⁴

„Jeder Bewilligungsbescheid wird eine Auflage erhalten, dass Angebote der sozialen Dienstleister den Kommunen bzw. den lokalen Koordinierungsstellen/Krisenstäben der Landkreise und kreisfreien Städte, in denen der jeweilige soziale Dienstleister beheimatet ist, verpflichtend zu melden sind. Wird der Zuschuss in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt, ist Entsprechendes zu vereinbaren.“

Gemäß § 8 Satz 1 SodEG kann das BMAS die Ausführung des Gesetzes untersuchen (Evaluation). Im November 2020 hat das BMAS einen Forschungsbericht zum Monitoring des

¹⁰ Hierunter fallen insbesondere Leistungen in der Pflege und in sonstigen gesellschaftlichen und sozialen Bereichen (z. B. Unterstützung bei Einkäufen, telefonische Beratung in Alltagsangelegenheiten). Möglich sind auch Hilfen in anderen Bereichen (z. B. Logistik für die Lebensmittelversorgung oder Erntehelfer).

¹¹ Weisung Nr. 202004004 vom 7. April 2020, Nr. 2.4 (Gz. AM32 - 5010.74. / 1036 / 56427 / II-2111). Im Arbeitsmarktmonitor stellt die Bundesagentur Daten und Analysemöglichkeiten zum Arbeitsmarkt in regionaler Gliederung bereit; vgl. <https://arbeitsmarktmonitor.arbeitsagentur.de/>.

¹² Weisung Nr. 202004006 vom 15. April 2020, Nr. 2.3.

¹³ Weisung Nr. 202004004 vom 7. April 2020, Nr3.

¹⁴ Vgl. Fachliche Weisung SodEG vom 29. April 2020, siehe Fn. 5, Seite 4.

Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (Überblick zum Stand der Inanspruchnahme) veröffentlicht.¹⁵ Dieser enthält Ergebnisse einer Befragung von Leistungsträgern.

2.2 Feststellungen

Das zentrale SodEG-Team kam der Regelung, in die Bescheide die vorgenannte Auflage aufzunehmen, in den im Jahr 2020 erlassenen Bescheiden nach. Die Erfüllung der Auflage war an keine Frist gebunden. Ein zu erbringender Nachweis war nicht ausdrücklich vorgesehen.

Inwieweit es die Einhaltung dieser Auflage durch die sozialen Dienstleister prüfte, war nicht dokumentiert.

2.3 Würdigung

Das SodEG ist zweifelsfrei dahingehend auszulegen, dass soziale Dienstleister ihren Beitrag zur Pandemiebewältigung tatsächlich „aktiv“ anbieten müssen. Die von der Bundesagentur ursprünglich geplante Veröffentlichung entsprechender Unterstützungsangebote im AMM wäre ein geeignetes Instrument gewesen, diesen Ansatz zu stärken. Die stattdessen in den Bewilligungsbescheiden enthaltene Auflage trägt dem Gedanken des Gesetzgebers dem Grunde nach Rechnung. Sie ist aber nur dann wirksam, wenn die Bundesagentur konsequent nachhält, ob die sozialen Dienstleister die Auflage einhalten. Auch aus Gründen der Rechtssicherheit wäre eine mit einer Frist versehene Auflage hierfür besser geeignet gewesen. Ungeachtet dessen hat die Bundesagentur bei den im Jahre 2020 erteilten Bewilligungen nicht geprüft, inwieweit die sozialen Dienstleister die im Bescheid erteilte Auflage erfüllten.

Versieht die Bundesagentur Bescheide mit Auflagen, sollte sie auch prüfen, ob die Adressaten die Auflage befolgen. Ist dies nicht der Fall, muss sie über eine Aufhebung des Bewilligungsbescheides entscheiden. Wir haben angeregt, Auflagen in Musterbescheiden künftig aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich mit einer Frist zu versehen, in der sie zu erfüllen sind. Diese Frist ist zu überwachen.

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, in den anstehenden Erstattungsverfahren zu prüfen, inwieweit von den sozialen Dienstleistern entsprechende Unterstützungen angeboten wurden. Hierzu sollte sie alle zugänglichen Informationen über das Erfüllen der Auflage nutzen.

Nach unserer Einschätzung schafft das vom BMAS beauftragte Monitoring, das sich auf Befragungsergebnisse zum Stand der Inanspruchnahme beschränkt, keine ausreichende

¹⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 557, Monitoring des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes – Überblick zum Stand der Inanspruchnahme – Ergebnisse einer Befragung von Leistungsträgern im Rahmen der „Informationsbasis Sozialhilfe“ vom November 2020, ISSN 0174-4992.

Grundlage für die Bewertung, ob die Ziele des Gesetzes erreicht wurden. Es erfüllt damit nicht die Kriterien einer Evaluation, wie sie § 8 Satz 1 SodEG vorsieht. Unsere Feststellungen haben gezeigt, dass die Bundesagentur nicht ausreichend nachgehalten hat, ob soziale Dienstleister Unterstützungsmöglichkeiten zur Überwindung der Pandemie angeboten haben. Sie kann daher nicht beurteilen, ob sich die sozialen Dienstleister aktiv, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, in die Bewältigung der Auswirkungen der Corona-Pandemie eingebracht haben. Wir haben es für umso wichtiger gehalten, dass das BMAS zumindest bei seinem Monitoring auch der Frage nachgeht, inwieweit die sozialen Dienstleister im Rechtskreis SGB III Unterstützung angeboten haben und ob diese Angebote genutzt wurden. Hierbei sind die Erkenntnisse der Bundesagentur zur Beachtung der Auflage zu berücksichtigen.

Bei etwaigen neuen Bewilligungen hat die Bundesagentur ihre Bescheidaufgabe unmittelbar zu überprüfen. Hierzu sollte sie sich von den sozialen Dienstleistern Nachweise für deren Unterstützungsangebote an die zuständigen Stellen vorlegen lassen.

2.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung geteilt, wonach soziale Dienstleister ihre Dienste zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise „aktiv“ anbieten müssen. Dies sei auch der Grund für die im Bewilligungsbescheid enthaltene Auflage gewesen.

Sie hat sich aber nicht unserer daraus abgeleiteten Forderung angeschlossen, die Einhaltung dieser Auflage konsequent zu überprüfen. Als Grund dafür hat sie den Gesetzeswortlaut angeführt, demzufolge eine entsprechende Glaubhaftmachung ausreichend und eine Überprüfung nicht vorgesehen sei. Hierzu sei im Übrigen die Vorlage geeigneter Nachweise durch die sozialen Dienstleister notwendig, was das Gesetz aber ebenfalls nicht verlange. Sie habe insofern auch rechtliche Bedenken, bei einer etwaigen Nichtbefolgung der Auflage den ursprünglichen Bewilligungsbescheid aufzuheben und geleistete SodEG-Zuschüsse zurückzufordern. Zudem habe sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes über keine Erkenntnisse verfügt, inwieweit sich seinerzeit „Spielräume für Unterstützungsmöglichkeiten der sozialen Dienstleister ergeben“ konnten. Sie habe auch keine Hinweise dafür, dass der Unterstützungsbedarf von Kommunen oder lokalen Krisenstellen nicht gedeckt gewesen sei.

Das BMAS hat sich dem in seiner Stellungnahme vollinhaltlich angeschlossen. Zu dem von uns angesprochenen Monitoring hat es mitgeteilt, dieses sei nicht mit dem Ziel beauftragt worden, das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz zu evaluieren. Zur Evaluierung der Wirkungen des Gesetzes habe es erneut das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik beauftragt.

2.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat sich unserer Bewertung angeschlossen, wonach die sozialen Dienstleister ihre Dienste zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise

„aktiv“ anbieten mussten und hat hiermit auch ihre Auflage in den Bewilligungsbescheiden begründet.

Die rechtlichen Bedenken der Bundesagentur hinsichtlich einer denkbaren Aufhebung des Bewilligungsbescheids, sofern hierin erteilte Auflagen nicht befolgt werden, sind nur zum Teil begründet.

Die erteilte Auflage ist ungeachtet der in § 1 SodEG festgelegten Verpflichtung sozialer Dienstleister, ihrerseits Unterstützungsleistungen anzubieten, rechtmäßig. Letztlich beruht sie auf § 6 Absatz 2 SodEG, demzufolge Leistungsträger soziale Dienstleister dazu verpflichten können, Informationen zu ihren Unterstützungsmöglichkeiten an geeignete öffentliche Stellen zu übermitteln. Dies hat die Bundesagentur getan.

Auch die hinsichtlich einer Aufhebung des Bewilligungsbescheides bei Nichtbeachtung der hierin erteilten Auflage vorgetragenen rechtlichen Bedenken sind nicht nachvollziehbar. So kann ein begünstigender Verwaltungsakt gem. § 47 Absatz 1 Nummer 2 SGB X ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft aufgehoben werden, soweit die begünstigte Person eine Auflage nicht oder nicht innerhalb einer ihr gesetzten Frist erfüllt hat. Aus einer Aufhebung des Bescheides mit Wirkung für die Zukunft resultiert nicht eine Rückforderung für die Vergangenheit. Diese hatten wir auch nicht angeregt.

Wir halten insofern an unserer Erwartung fest, dass die Bundesagentur künftig überprüft, ob die in ihren Bewilligungsbescheiden enthaltenen Auflagen auch eingehalten werden. Ist dies nicht der Fall, muss sie über eine Aufhebung des Bewilligungsbescheides gem. § 47 Absatz 1 Nummer 2 SGB X unter Ausübung des ihr hierin eingeräumten Ermessens entscheiden. Wir halten es auch weiterhin für erforderlich, Auflagen in Musterbescheiden künftig aus Gründen der Rechtssicherheit grundsätzlich mit einer Frist zu versehen, in der sie zu erfüllen sind und die Einhaltung dieser Frist zu überwachen.

Auf der Internetseite des BMAS¹⁶ ist inzwischen ein Forschungsbericht vom Mai 2022 mit den Ergebnissen der Evaluation des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes eingestellt.¹⁷ Ihm ist ebenfalls nicht zu entnehmen, ob die sozialen Dienstleister die Auflage beachtet haben. Auch dieser Bericht lässt offen, ob insoweit die Ziele des Gesetzes erreicht wurden.

Wir schließen Tz. 2 im Rahmen dieses Prüfungsverfahrens ab, behalten uns jedoch vor, unsere Erkenntnisse und Empfehlungen hierzu in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen.

¹⁶ <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-597-kurzexpertise-sodeg.html;jsessionid=0E75121EC751D5FED9691FD1B8E500B1.delivery2-replication>, zuletzt abgerufen am 9. August 2022.

¹⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 597, Kurzexpertise zur Wirkung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes – Ergebnisse einer Befragung von Leistungsträgern und sozialen Dienstleistern vom Mai 2022, ISSN 0174-4992.

3 Rückwirkende Bewilligung des Zuschusses und Plausibilität von Anträgen

3.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur regelte, dass Anträge auf SodEG ab dem 16. März 2020 gestellt werden konnten.¹⁸ Grund hierfür war, dass sich das BMAS, die Länder und die Leistungsträger in ihren Verfahrensabsprachen auf dieses Datum für den Eintritt von Leistungen nach dem SodEG verständigt hatten.¹⁹

Die am 2. Juni 2020 veröffentlichten FAQ des BMAS verwiesen ebenfalls darauf, dass „im Regelfall [...] daher eine Antragstellung, die für den Beginn der finanziellen Sicherstellung auf den 16. März 2020 abstellt, zutreffend sein“ [wird].²⁰

Eine interne Arbeitshilfe des Zentralen SodEG-Teams für eine Ende April 2020 geplante zweiwöchige Anrufaktion der sozialen Dienstleister sah vor, diese auf die Möglichkeit einer Antragstellung ab 16. März 2020 hinzuweisen.²¹ Eine etwaige Beratung sollte im Stammdaten-erfassungs- und Pflegesystem (STEP) dokumentiert werden.²²

Die Bundesagentur erläuterte in ihrer Fachlichen Weisung SodEG, dass das Verfahren so unbürokratisch wie möglich umgesetzt werden solle. Beabsichtigt werde damit, „den zusätzlichen Aufwand in den Dienststellen für die Umsetzung des SodEG möglichst gering zu halten. Liquiditätsengpässe der Antragsteller sollen vermieden werden.“²³

In ihrer Arbeitshilfe zum SodEG „Prozessschritte auf einen Blick“ sah die Bundesagentur bei der Antragsbearbeitung eine Prüfung der Antragsunterlagen, insbesondere auf Vollständigkeit, Plausibilität und die Trägerzulassung der privaten Arbeitsvermittlung zum Stichtag 16. März 2020 vor. Nach entsprechender Klärung sollten die vorgenannten Schritte in STEP dokumentiert werden.²⁴

¹⁸ Vgl. Fachliche Weisung SodEG vom 29. April 2020, siehe Fn. 5 Seite 4.

¹⁹ Verfahrensabsprachen zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (BA), der Deutschen Rentenversicherung Bund, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und den Bundesländern (vertreten durch das ASMK-Vorsitzland Baden-Württemberg) zur Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) vom 30. März 2020, Seite 3.

Die Verfahrensabsprachen wurden durch die Fassung vom 4. Mai 2020 aktualisiert. Dabei wurde in Ziff. VII das für den Eintritt von Leistungen nach dem SodEG maßgebliche Datum unverändert übernommen.

²⁰ Vgl. Häufige Fragen zum Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag – FAQ – (Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG), veröffentlicht durch das BMAS am 2. Juni 2020, Seite 14.

²¹ Interne Hinweise für die Anrufaktion der Träger 18./19. Kw., Muster Gesprächsablauf, Nr. 1.

²² Ebenda, Nr. 3.

²³ Vgl. Fachliche Weisung SodEG vom 29. April 2020, siehe Fn. 5, Seite 4.

²⁴ Arbeitshilfe SodEG – Prozessschritte „auf einen Blick“. Stand: 15. Mai 2020. Nrn. 3.1 bis 3.4.

Die Fachliche Weisung vom 18. Dezember 2020 sieht zudem vor, dass soziale Dienstleister ab dem 1. Januar 2021 in ihrem Antrag angeben müssen, für welchen Zeitraum Zuschüsse nach SodEG tatsächlich benötigt werden.²⁵

In ihren Fachlichen Weisungen führte die BA zudem Folgendes aus: *„Der Antrag und die Entscheidung können sich auch auf Zeiträume beziehen, die vor dem Zeitpunkt der Antragstellung liegen [...]. Das bedeutet, dass Anträge auch rückwirkend gestellt werden können.“*²⁶

Zur Flankierung der vielfältigen Hilfsprogramme trat mit Wirkung vom 1. März 2020 das COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz in Kraft. Es setzte die Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags nach § 15a der Insolvenzordnung und nach § 42 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs zunächst bis zum 30. September 2020 aus.²⁷ Das Gesetz wurde wegen der andauernden Corona-Krise sukzessive geändert. So wurde bis 31. Dezember 2021 allein die Pflicht zur Stellung eines Insolvenzantrags wegen Überschuldung ausgesetzt.²⁸ Ab 1. Januar 2021 galt die bis 30. April 2021 mögliche Aussetzung nur noch für Unternehmen, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums einen Antrag auf Gewährung staatlicher Hilfeleistungen zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie gestellt hatten.²⁹

3.2 Feststellungen

In 26 der in unserer Stichprobe gezogenen Fälle erklärten die sozialen Dienstleister mit ihren Anträgen, Leistungen nach dem SodEG ausdrücklich nach dem 16. März 2020 zu beantragen. Die Agenturen bewilligten in der überwiegenden Zahl dieser Fälle entsprechend dem im Antrag bezeichneten Datum.

In sechs Fällen datierten die Agenturen die Bewilligungen abweichend vom Antrag auf den 16. März 2020 zurück. In diesen Fällen enthielt die Dokumentation des Antragsverfahrens keine Hinweise auf eine dementsprechende Beratung durch die Agenturen. Einzelheiten ergeben sich aus Spalte 5 der nachfolgenden Tabelle:

²⁵ Weisung 202012020 vom 18. Dezember 2020, Seite 6. Antragsformular SodEG, Ziff. 3.2, Seite 7.

²⁶ Fachliche Weisung SodEG vom 29. April 2020 – siehe Fn. 5, Fachliche Weisung SodEG (Rechtskreis SGB III) vom 17. Dezember 2020 – siehe Fn. 6, Fachliche Weisung „Verlängerung SodEG bis längstens 31.12.2021“ vom 16. April 2021, jeweils Seite 3 „Paragraph 3 SodEG – Umsetzung des Sicherstellungsauftrages“.

²⁷ § 1 Absatz 1 des Gesetzes zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und zur Begrenzung der Organhaftung bei einer durch die COVID-19-Pandemie bedingten Insolvenz (COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz – CovInsAG) vom 27. März 2020, BGBl. I Seite 569.

²⁸ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetzes vom 25. September 2020, BGBl. I Nr. 43, Seite 2016.

²⁹ Artikel 10 des Gesetzes zur Fortentwicklung des Sanierungs- und Insolvenzrechts (Sanierungs- und Insolvenzrechtsfortentwicklungsgesetz – SanInsFoG) vom 22. Dezember 2020, BGBl. I Nr. 66, Seite 3256. Artikel 1 des Gesetzes zur Verlängerung der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 15. Februar 2021, BGBl. I Nr. 7, Seite 237.

Tabelle 1

Rückdatierte Anträge im Jahr 2020¹⁾

Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5
Antragstellung im Monat	Anzahl Anträge	davon mit Antragstellung mit späterem Datum als 16. März 2020	davon entsprechend Antrag bewilligt	davon rückwirkend ab 16. März 2020 bewilligt
April 2020	46	12	8	4
Mai 2020	19	4	2	2
Juni 2020	10	2	2	0
Juli 2020	6	5	5	0
August 2020	2	0	0	0
September 2020	4	1	1	0
Oktober 2020	1	1	1	0
November 2020	3	0	0	0
Dezember 2020	5	1	1	0
Summe ¹⁾	96	26	20	6

1) Die Stichprobe umfasste zudem vier Anträge die (erstmalig) im Jahr 2021 gestellt wurde.

In zehn Fällen beantragten soziale Dienstleister ab September 2020 einen Zuschuss nach SodEG rückwirkend ab 16. März 2020 und in einem Fall ab 23. März 2020. Neun sozialen Dienstleistern wurde daraufhin ein entsprechender Zuschuss bewilligt. In einem Fall wurde der Antrag wegen vorhandener Einnahmen abgelehnt.

Tabelle 2

Anträge von neun sozialen Dienstleistern ab September 2020

Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6	Sp. 7
Antragstellung im Monat	Anzahl Anträge	davon ab 16. März 2020	davon bewilligt	Antragstellung ab anderem Datum	davon entsprechend Antrag bewilligt	Anzahl Ablehnungen
September 2020	4	3	2	1	1	1
Oktober 2020	1	0	0	1	1	0
November 2020	3	3	3	0	0	0
Dezember 2020	5	4 ¹⁾	4	1	1	0
Summe	13	10	9	3	3	1

¹⁾ In einem Fall wurde der Zuschuss erst ab 23. März 2020 beantragt.

Ob das zentrale SodEG-Team in jedem dieser neun Fälle die Anträge auf Plausibilität prüfte, ließ sich anhand von STEP sowie der E-Akte nicht zweifelsfrei feststellen. Vereinzelt versäumte es das zentrale SodEG-Team, dies ausreichend zu dokumentieren:

- So beantragte ein sozialer Dienstleister am 17. Dezember 2020 einen Zuschuss nach dem SodEG ab 16. März 2020. Im Antrag gab er an, über keine Einnahmen zu verfügen. Er habe lediglich für einen Zeitraum von drei Monaten Kurzarbeitergeld (Kug) und einmalig Zuschüsse des Bundes und der Länder auf Grundlage gesetzlicher Regelungen in Höhe von insgesamt 10 000 Euro erhalten. Das zentrale SodEG-Team bewilligte daraufhin ohne erkennbare weitere Sachverhaltsfeststellungen für die Zeit vom 16. März 2020 bis 31. Dezember 2020 einen monatlichen Zuschuss in Höhe von rund 6 200 Euro.
- Ein sozialer Dienstleister beantragte am 1. Dezember 2020 ab 16. März 2020 einen Zuschuss nach SodEG. Der Bewilligung durch das zentrale SodEG-Team lagen ausweislich einer Verfügung in der E-Akte „*plausible Begründungen seitens des sozialen Dienstleisters*“ zugrunde. Allerdings geht aus der E-Akte nicht hervor, um welche Begründungen es sich hierbei handelt.

3.3 Würdigung

Das zentrale SodEG-Team hat in den vorgenannten Fällen versäumt, Gründe für die rückwirkende Bewilligung des Zuschusses – wie in der Weisung vorgesehen – in STEP zu dokumentieren.

Es ist davon auszugehen, dass ein sozialer Dienstleister, dessen Bestand gefährdet ist, Zuschüsse nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz grundsätzlich schnellstmöglich beantragt. Es ist somit unwahrscheinlich, dass der Bestand eines sozialen Dienstleisters bereits Monate vor der Antragstellung gefährdet war. Eine rückwirkende Sicherung seines Bestands ist ebenfalls nicht möglich. Im Gegenzug kann ein Antragsteller zum Erhalt von Zuschüssen nicht rückwirkend Kapazitäten vorhalten, um vor Ort Beiträge zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise zu leisten.

In diesen Fällen hätte das zentrale SodEG-Team die Plausibilität der jeweiligen Anträge eingehend prüfen müssen. So war insbesondere bei den ab September 2020 gestellten Anträgen nicht ersichtlich, wie die jeweiligen Dienstleister ihren Bestand über einen Zeitraum von bis zu neun Monaten erhalten konnten. Dies gilt umso mehr, als ein etwaiger Insolvenzantrag nach Insolvenzrecht grundsätzlich nicht zu stellen war.

In den zwei vorgenannten Fällen haben wir die Plausibilität als nicht gegeben angesehen. Aus diesem Grund hätten die Anträge teilweise nicht bzw. nicht ab dem 16. März 2020 bewilligt werden dürfen. Wir haben angemerkt, dass die Bundesagentur dies bereits erkannt hat und dem Rechnung trägt, indem die sozialen Dienstleister ab Januar 2021 bei Antragstellung erklären müssen, für welchen Zeitraum sie tatsächlich Zuschüsse benötigen.

Wir haben dazu angehalten, dass das zentrale SodEG-Team künftig die Weisungen beachtet und insbesondere solche Fälle umfangreicher dokumentiert, die aufgrund fehlender oder uneindeutiger Angaben zu Einnahmen nicht von vorneherein als plausibel anzusehen sind. Dies umso mehr, als die Weisungen wenige Vorgaben enthalten, um das Antragsverfahren so „*unbürokratisch wie möglich umzusetzen*“ und Aufwände zu vermeiden.³⁰ Umso wichtiger hielten wir es, deren Einhaltung zu überwachen und insofern ein Mindestmaß an Kontrolle sicherzustellen.

Wir haben zudem angeregt, die Regelung in der Weisung durch die Vorgabe einzuschränken, dass Zuschüsse nicht über den Beginn des Antragsmonats hinaus rückwirkend gezahlt werden dürfen. Ausnahmen haben wir für Härtefälle und solche – vermutlich sehr seltenen – Fälle in Betracht gezogen, in denen soziale Dienstleister in den betreffenden zurückliegenden Zeiträumen tatsächlich Kapazitäten für notwendige Hilfeleistungen zur Verfügung gestellt haben. Dies wäre durch die sozialen Dienstleister nachzuweisen.

3.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme darauf verwiesen, dass das Gesetz eine rückwirkende Bewilligung von Zuschüssen ohne zeitliche Einschränkung vorsehe. Insofern habe man dies in der im Jahr 2020 geltenden Weisung vom 30. April 2020 entsprechend geregelt.

Soweit wir feststellten, dass das zentrale SodEG-Team es in den vorgenannten Fällen versäumte, die Gründe für eine rückwirkende Bewilligung – weisungsgemäß – zu dokumentieren, hat uns die Bundesagentur zugestimmt.

Demgegenüber ist die Bundesagentur unserer Empfehlung, die Fachliche Weisung durch die Vorgabe einzuschränken, dass Zuschüsse nicht über den Beginn des Antragsmonats hinaus rückwirkend gezahlt werden dürfen, nicht gefolgt. Sie hat darauf verwiesen, dass es sich bei SodEG um ein Bestandssicherungsgesetz handle, d. h. eine rückwirkende Bewilligung von Zuschüssen letztlich von einer konkreten Bestandsgefährdung abhängig sei. Diese sei beispielsweise gegeben, wenn Fremdmittel ausgeschöpft seien, oder die Rückzahlung eines Darlehens beginne. Gleichwohl habe man den ab 1. Januar 2021 für die Bewilligung von Zuschüssen nach SodEG zuständigen Operativen Service (OS) darüber informiert, dass soziale Dienstleister bei einer rückwirkenden Beantragung von mehr als drei Monaten die entsprechende Bestandsgefährdung nachvollziehbar zu belegen und zu begründen haben. Dies gelte insbesondere für Anträge die ab 16. März 2020 gestellt würden.

Das BMAS hat sich der Argumentation der Bundesagentur angeschlossen. Im Weiteren hat es ausgeführt, dass eine rückwirkende Antragstellung möglich bleiben müsse, da der soziale Dienstleister zunächst versuchen könne, seinen Bestand aus eigenen Kräften zu sichern. So

³⁰ Fachliche Weisung vom 29. April 2020. Siehe Fn. 5.

könne dieser „je nach Abrechnungsverfahren oder Zahlungszeitpunkten ggf. erst nach mehreren Monaten abschätzen, ob ein SodEG-Zuschuss zur Bestandssicherung nötig war.“

Eine „abstrakt-allgemeine“ Erklärung des sozialen Dienstleisters hinsichtlich der Bereitstellung von Ressourcen zur Bewältigung der Pandemie, die auch „in einer einheitlichen Form gegenüber allen Leistungsträgern abgegeben werden“ könne, reiche hierfür aus.

Zudem sei mit dem SodEG kein fester Zeitraum definiert, für den ein rückwirkender Antrag zulässig sei. Insoweit bedürfe es einer Prüfung durch die Leistungsträger im Einzelfall.

3.5 Abschließende Würdigung

Für den Fall, dass der Sicherstellungsauftrag nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz verlängert wird, halten wir unsere Empfehlung aufrecht, die Weisung durch die Vorgabe einzuschränken, dass Zuschüsse nicht über den Beginn des Antragsmonats hinaus rückwirkend gezahlt werden dürfen. Eine Ausnahme sehen wir bei Härtefällen und solchen – vermutlich sehr seltenen – Fällen, in denen soziale Dienstleister in den betreffenden zurückliegenden Zeiträumen tatsächlich Kapazitäten für notwendige Hilfeleistungen zur Verfügung gestellt haben.

Als Härte im vorgenannten Sinne sehen wir die von der Bundesagentur und vom BMAS angeführten, nicht auszuschließenden Fälle, in denen ein sozialer Dienstleister zunächst versucht, seinen Bestand aus eigenen Kräften sicherzustellen und tatsächlich erst nach Monaten Zuschüsse nach dem SodEG beantragt. Wenn ein solcher Fall vorliegt, sollte der soziale Dienstleister dies aber auch nachweisen. Wir begrüßen insoweit, dass die Bundesagentur den OS darauf hingewiesen hat, dies zu beachten. Allerdings würde nach unserer Auffassung eine entsprechende Änderung der Fachlichen Weisung eine größere Wirkung erzielen als ein bloßer Hinweis.

Wir behalten uns vor, diese Thematik in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen. Im Übrigen schließen wir Tz. 3 der Prüfungsmitteilung mit den obenstehenden Hinweisen ab.

4 Fehlerhafte Berechnung des Zuschusses

4.1 Sachverhalt

Gemäß § 4 Satz 1 SodEG haben die Leistungsträger einen nachträglichen Erstattungsanspruch gegenüber sozialen Dienstleistern, soweit diese im Zeitraum der Zuschussgewährung vorrangige Mittel erhalten haben aus

- Leistungen, die aufgrund bestehender Rechtsverhältnisse nach § 2 Satz 2 SodEG weiter gewährt werden,
- Leistungen nach dem Infektionsschutzgesetz,
- Leistungen für den Verbleib in Beschäftigung: Kurzarbeitergeld bzw. Transferleistungen,
- Zuschüssen des Bundes und der Länder auf Grundlage gesetzlicher Regelungen,
- Versicherungsleistungen, die aufgrund von Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach dem Fünften Abschnitt des Infektionsschutzgesetz an soziale Dienstleister für den Zeitraum der Zuschussgewährung gezahlt werden (Betriebsschließungs- oder Allgefahrenversicherungen), abzüglich der in den zwölf Monaten vor Beginn des Versicherungsfalls geleisteten Versicherungsbeiträge (bereite Mittel).

Die sozialen Dienstleister sind nach § 4 Satz 6 SodEG verpflichtet, dem zuschussgewährenden Leistungsträger den Zufluss vorrangiger Mittel nach § 4 Satz 1 und 2 SodEG anzuzeigen.³¹ Dies soll es den Leistungsträgern ermöglichen, die Zuschusshöhe berechnen zu können.³²

Die Fachliche Weisung der Bundesagentur sieht vor, vorrangige Mittel, die dem sozialen Dienstleister bereits zugeflossen sind, entsprechend seinen Angaben im Antrag, bei der Ermittlung des Zuschusses anzurechnen. Sie erläutert des Weiteren, dass sich alle Angaben des sozialen Dienstleisters zu den vorrangigen Mitteln anteilig auf die konkrete Agentur für Arbeit beziehen müssen, für die der Antrag gestellt wird. Die vorrangigen Mittel sind monatlich anzugeben. In der im Antrag angegebenen Höhe werden die vorrangigen Mittel bei der Zuschussberechnung in Abzug gebracht.

Ergänzend dazu legte die Verfahrensabsprache fest, dass die vorrangigen Mittel nach § 4 Satz 1 Nummer 1 SodEG nur von dem Leistungsträger angerechnet werden, dem die Mittel aus dem Rechtsverhältnis nach § 2 Satz 2 SodEG klar zuzuordnen sind.³³

4.2 Feststellungen

Das zentrale SodEG-Team rechnete vorrangige Mittel nicht immer zutreffend an.

- In einem Fall verteilte das zentrale SodEG-Team die sozialen Dienstleistern gewährten Zuschüsse des Bundes und der Länder auf Grundlage gesetzlicher Regelungen nicht auf den gesamten Leistungszeitraum, sondern auf die Monate März bis Mai 2020. Dies führte dazu, dass es die Höhe des Zuschusses für einzelne Monate nicht korrekt ermittelte. In

³¹ Artikel 6 Nummer 2) des Gesetzes zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutzpaket II) vom 20. Mai 2020 (BGBl. I Nr. 24, Seite 1056).

³² Entwurf eines Gesetzes zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutzpaket II), Buntdestags-Drs. 19/18966 vom 5. Mai 2020, Zu Artikel 6 (Änderung des SodEG) Zu Nummer 2 (§ 3 SodEG), Seite 33.

³³ Vgl. Verfahrensabsprachen vom 30. März 2020, siehe Fn. 19, Seite 5.

der Folge ermittelte es den Zuschuss nach SodEG ab Juni 2020 ohne Anrechnung vorrangiger Mittel.

- In fünf Fällen rechnete das zentrale SodEG-Team die vorrangigen Zuschüsse des Bundes und der Länder auf Grundlage gesetzlicher Regelungen zutreffend für den Zeitraum März bis September 2020 an. Obwohl die vorrangigen Zuschüsse damit in Gänze angerechnet waren, rechnete es sie bei der Weiterbewilligung von Oktober bis Dezember 2020 und somit doppelt an.
- Zwei soziale Dienstleister bezogen im Leistungszeitraum zeitweise Kug. Im ersten Fall rechnete das zentrale SodEG-Team Kug bis Dezember 2020 als vorrangige Einkünfte an, obwohl der soziale Dienstleister dies letztmalig im Mai 2020 erhielt. Ähnlich gelagert ist der zweite Fall, in dem Kurzarbeitergeld bis Juni 2020 bezogen wurde.
- Ein sozialer Dienstleister stellte Anträge bei zehn Agenturen und sechs Jobcentern. Zur Aufteilung der vorrangigen Mittel (Zuschüsse des Bundes und der Länder auf Grundlage gesetzlicher Regelungen) fügte er eine Übersicht mit den Umsätzen seiner 16 Filialen bei. Das zentrale SodEG-Team übernahm die Prozentangaben bei der Aufteilung der vorrangigen Mittel auf die Anträge, lehnte dann aber sechs der zehn Anträge ab, ohne die zuvor vorgenommene anteilige Anrechnung zu korrigieren. Es berechnete zudem die Zuschüsse auf der Grundlage anderer Zahlen als der im Antrag angegebenen.
- Ein sozialer Dienstleister gab im Antrag zwei IBAN an, die jeweils mit Zahlungsangaben versehen waren. In die Berechnungshilfe übernahm das zentrale SodEG-Team nur die Angaben zu einer IBAN und ermittelte auf dieser Grundlage den Zuschuss nach SodEG. Die zweite IBAN, die nicht unerhebliche Zahlungen der Bundesagentur auswies, blieb unberücksichtigt.
- Ein sozialer Dienstleister stellte SodEG-Anträge bei verschiedenen Trägern, darunter auch beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Bei der Ermittlung des Zuschusses nach SodEG rechnete das zentrale SodEG-Team eine Leistung an, die das BAMF zweckgebunden gezahlt hatte. Obwohl das zentrale SodEG-Team dies im Zuge des Antragsverfahrens feststellte, korrigierte es seine Berechnung nicht, sondern verwies auf das später durchzuführende Erstattungsverfahren.
- In einem weiteren Fall gab ein sozialer Dienstleister während des Bezugszeitraums an, dass das tatsächlich von ihm bezogene Kug niedriger sei als das bei der Berechnung des SodEG-Zuschusses zugrunde gelegte. Das zentrale SodEG-Team passte den Zuschuss nicht an, sondern verwies auf das Erstattungsverfahren.

4.3 Würdigung

Indem das zentrale SodEG-Team vorrangige Mittel fehlerhaft auf die Monate des Bezugszeitraums verteilte, berechnete es auch den jeweils zu leistenden Zuschuss falsch, was zu einer Überzahlung führte.

Andererseits erhielten mehrere soziale Dienstleister durch die doppelte Anrechnung vorrangiger Mittel im Weiterbewilligungszeitraum Oktober bis Dezember 2020 weniger Zuschüsse als ihnen eigentlich zustanden. Dies gilt auch für die Fälle, in denen das zentrale SodEG-Team

Kug als vorrangige Mittel anrechnete, ohne dass die betroffenen sozialen Dienstleister dies tatsächlich bezogen.

Dadurch, dass das zentrale SodEG-Team in einem Fall nur einen Teil der Zahlungsangaben berücksichtigte, ermittelte es den Zuschuss falsch. Unter Berücksichtigung der unter der zweiten IBAN nachgewiesenen Zahlungen hätte dem sozialen Dienstleister annähernd die doppelte Zuschusshöhe zugestanden.

Sofern die Bundesagentur vorrangige Mittel, die ein sozialer Dienstleister bezieht, bei der Bemessung des Zuschusses nach dem SodEG nicht oder in einer zu geringen Höhe berücksichtigt, kann das zwar grundsätzlich nach § 4 Satz 1 SodEG nachträglich korrigiert werden. Dies ist aber nicht möglich, wenn der soziale Dienstleister nicht in der Lage ist, die überzahlten Beträge zurückzuerstatten. In diesem Fall bleibt es bei einem Vermögensnachteil für den Bund.

Aber auch die Zahlung zu geringer Zuschüsse ist nicht mit dem Ziel des SodEG vereinbar, den Bestand der sozialen Dienstleister zu sichern. Eine Nachzahlung nach der Schlussabrechnung im Rahmen des Erstattungsverfahrens kommt unter Umständen zu spät.

Aufgrund der Weisungslage hätte die Bundesagentur die bei einem anderen Träger gewährte Leistung nicht berücksichtigen dürfen. Diese wäre tatsächlich bei Zahlungen durch das BAMF anzurechnen gewesen.

Die Bundesagentur muss die existierenden Weisungen korrekt umsetzen und Fehler bei der betragsmäßigen Ermittlung von Zuschüssen nach SodEG vermeiden.

4.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat den Feststellungen zugestimmt und erläutert, dass in acht der insgesamt elf beanstandeten Fälle das Erstattungsverfahren bereits abgeschlossen sei. Letztlich seien die bewilligten Zuschüsse in voller Höhe zurückgefordert worden, sodass kein Vermögensschaden entstanden sei. Bei den verbleibenden drei Fällen werde sie unsere Hinweise in den noch anstehenden Erstattungsverfahren berücksichtigen.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur folgt unseren Empfehlungen und legt dar, dass die fehlerhaft ermittelten Zuschüsse größtenteils durch die bereits durchgeführten Erstattungsverfahren korrigiert wurden. In noch anstehenden Erstattungsverfahren will sie unsere Hinweise berücksichtigen.

Wir schließen Tz. 4 der Prüfungsmitteilung daher ab.

5 Einleitung des Erstattungsverfahrens durch die Leistungsträger

5.1 Ausgangslage

Nach § 4 SodEG haben die Leistungsträger (z. B. die Träger der Arbeitsförderung oder der Grundsicherung für Arbeitsuchende) einen nachträglichen Erstattungsanspruch gegen die sozialen Dienstleister.

Der Erstattungsanspruch entsteht erst dann, wenn die Leistungsträger vollständige Kenntnis von den Tatsachen erlangen und frühestens drei Monate nach der letzten Zuschusszahlung; er überschreitet nicht die Höhe der insgesamt geleisteten Zuschüsse.³⁴

Die Fachlichen Weisungen enthielten zunächst keine Regelungen darüber, wie das Erstattungsverfahren abgewickelt werden soll. Letztlich erließ die Bundesagentur die für das Erstattungsverfahren geltende Fachliche Weisung am 6. April 2021.³⁵

Demzufolge wurden die Zuschüsse für die Zeiträume bis zum 31. Dezember 2020 in einem eigenen Erstattungsverfahren abgerechnet. Für Zuschüsse ab dem 1. Januar 2021 wird ein separates Erstattungsverfahren durchgeführt. Das Erstattungsverfahren soll frühestens drei Monate nach der letzten Zuschusszahlung durchgeführt werden.³⁶

Nach der Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung muss der soziale Dienstleister nach Aufforderung des zentralen SodEG-Teams die vorrangigen Mittel mitteilen, die ihm im Bewilligungszeitraum tatsächlich zugeflossen sind. Die Angaben des sozialen Dienstleisters bilden die Grundlage für die Schlussabrechnung. Grundsätzlich reicht es nach dieser Weisung aus, dass der soziale Dienstleister seine Angaben glaubhaft macht. Die Leistungsträger können jedoch Nachweise verlangen. Bestehen begründete Zweifel an der Glaubhaftigkeit der vom sozialen Dienstleister gemachten Angaben oder erscheinen Angaben unplausibel, ist der Sachverhalt mit ihm zu überprüfen und sind ggf. Nachweise anzufordern.

5.2 Feststellungen

Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen hatte das zentrale SodEG-Team noch kein Erstattungsverfahren eingeleitet.

³⁴ Vgl. § 4 Satz 4 SodEG.

³⁵ Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) – Fachliche Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung (Erstattungsverfahren) im Rechtskreis SGB III vom 6. April 2021.

³⁶ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss), Deutscher Bundestag, Drs. 19/24034 vom 4. November 2020. Zu Ziffer 10 (Änderung des SodEG), zu Nummer 3, zu Buchstabe b, Seite 41 und Fachliche Weisung SodEG vom Dezember 2020, § 4 SodEG, Seite 13.

In sechs Fällen lagen die letzten Zuschusszahlungen zum Zeitpunkt unserer Erhebungen bereits mehr als drei Monate zurück. In keinem Fall hatte das zentrale SodEG-Team mit dem vorgesehenen Erstattungsverfahren begonnen. Es versäumte zudem in einem Fall, die Akte hinsichtlich des Erstattungsverfahrens „auf Wiedervorlage“ zu nehmen.

5.3 Würdigung

Die Bundesagentur hat die für das Erstattungsverfahren geltende Fachliche Weisung zu spät erlassen. Dadurch, dass dies im April 2021 geschah, konnte das zentrale SodEG-Team erste Erstattungsverfahren erst ab Mai 2021 einleiten. Wir haben die Befürchtung geäußert, dass nicht ausgeschlossen werden konnte, dass soziale Dienstleister vor Durchführung der Erstattungsverfahren insolvent gehen und nicht mehr zu Erstattungsleistungen herangezogen werden können.

Wir haben es für erforderlich erachtet, die Erstattungsverfahren zügig einzuleiten, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Dies galt insbesondere in den vorgenannten Beispielfällen.

Um sicherzustellen, dass sozialen Dienstleistern Zuschüsse nur in dem Umfang verbleiben, der ihnen nach den gesetzlichen Regelungen zusteht, und um Vermögensnachteile für den Bund zu verhindern, haben wir es für erforderlich gehalten, bei der Schlussabrechnung die noch nicht geprüften Angaben der sozialen Dienstleister zu vorrangigen Mitteln zumindest stichprobenartig zu überprüfen. Wegen der sehr großen Unterschiede in der Höhe der Zuschüsse hat sich unser Auffassung nach hierfür eine risikoorientierte Stichprobe angeboten.

Wir haben empfohlen, die Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz entsprechend zu ändern.

5.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung grundsätzlich geteilt, die Erstattungsverfahren zügig einzuleiten. Sie hat in ihrer Stellungnahme angemerkt, dass das bestehende Risiko einer Insolvenz des sozialen Dienstleisters letztlich nur durch einen schnellen Abschluss des Erstattungsverfahrens – unabhängig von der Schnelligkeit seiner Einleitung – reduziert werde. Es sei aber kein Fall bekannt, in dem eine Rückerstattung aufgrund einer zwischenzeitlich angezeigten Insolvenz erfolglos geblieben sei.

Die entstandene Verzögerung beim Erlass der für das Erstattungsverfahren geltenden Fachlichen Weisung hat sie mit der dafür notwendigen Anpassung der Verfahrensabsprachen zwischen allen Leistungsträgern begründet.

Die Bundesagentur hat zugesagt, das im Erstattungsverfahren an die sozialen Dienstleister gerichtete Schreiben, mit dem diese aufgefordert werden, Angaben zu den tatsächlich

zugeflossenen vorrangigen Mitteln zu machen (Aufforderungsschreiben) anzupassen. So müssten die sozialen Dienstleister künftig entsprechende Nachweise vorlegen.

Die Fachliche Weisung für das Erstattungsverfahren werde dahingehend ergänzt, dass bei noch nicht schlussabgerechneten Fällen sowohl im Zeitraum des Jahres 2020 als auch des Jahres 2021 diese Nachweise stichprobenartig zu überprüfen und zu dokumentieren sind. Hierzu werde die Gesamtsumme der bewilligten SodEG-Zuschüsse als Orientierung herangezogen. Letztlich erachte die Bundesagentur ein „risiko- und stichprobenorientiertes Vorgehen ... bei der Prüfung der Angaben der sozialen Dienstleister“ als „in der Regel geeignet, um Missbrauch bei der Bewilligung von SodEG-Zuschüssen zu verhindern.“

Das BMAS hat sich der Argumentation der Bundesagentur ohne weitere Anmerkungen angeschlossen.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur ist unseren Empfehlungen gefolgt, indem sie das Aufforderungsschreiben anpasste sowie die Fachliche Weisung für das Erstattungsverfahren um eine (risikoorientierte) stichprobenartige Überprüfung der von sozialen Dienstleistern vorgelegten Nachweise ergänzte.

Wir schließen Tz. 5 der Prüfungsmitteilung hiermit ab.

Romers

Krings