

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

28 Leistungen für Unterkunft und Heizung: BMAS darf nicht hinnehmen, dass Länder und Kommunen Bundesmittel falsch abrechnen

(Kapitel 1101 Titel 632 11)

Zusammenfassung

Das BMAS nimmt zulasten des Bundes fehlerhafte Abrechnungen bei der Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und Heizung weitgehend tatenlos in Kauf.

Der Bund beteiligt sich an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung (KdU-Leistungen) nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Kommunen melden ihre Ausgaben dafür an die Länder. Diese rechnen die Bundesbeteiligung mit dem BMAS ab. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt Abrechnungsfehler fest. Prüfungen bei 32 von insgesamt 405 Kommunen verhinderten einen finanziellen Nachteil für den Bund von 9,8 Mio. Euro. Weitere Abrechnungsfehler zulasten des Bundes ließen sich jedoch nicht mehr korrigieren, weil die Rückerstattungsansprüche des Bundes bereits verjährt waren. Bei den nicht geprüften Kommunen ist mit vergleichbaren systematischen Fehlern zu rechnen.

Dennoch sieht das BMAS davon ab, eine rechtmäßige Abrechnung sicherzustellen. Es hält ausschließlich die Länder dafür verantwortlich.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS auf, seine Verantwortung für den Einsatz seiner Mittel künftig aktiv wahrzunehmen. Es ist seine Aufgabe, eine rechtmäßige Abrechnung sicherzustellen.

28.1 Prüfungsfeststellungen

Bund trägt jährlich KdU-Leistungen von 10 Mrd. Euro

Die Kommunen übernehmen nach dem SGB II für Arbeitsuchende in der Grundsicherung KdU-Leistungen. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an diesen Ausgaben.

Zunächst zahlen die Jobcenter die KdU-Leistungen im Auftrag der Kommunen aus. Die Kommunen melden ihre Ausgaben den Ländern. Die Länder rechnen wiederum den Bundesanteil mit dem BMAS ab.

Für diesen Zweck überträgt das BMAS die Bewirtschaftung seiner Haushaltsmittel an die Länder. Grundsätzlich einmal im Monat weisen die Länder dem BMAS die Ausgaben nach und buchen den Bundesanteil aus dem Finanzsystem des Bundes ab. Im Jahr 2022 übernahm der Bund auf diese Weise Ausgaben von rund 10 Mrd. Euro. Das waren 68,5 % der KdU-Leistungen.

Abrechnungsfehler gehen oft zulasten des Bundes

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2019 und 2021 die anteilige Übernahme der KdU-Leistungen durch den Bund. Die Prüfung erstreckte sich auf 8 von 405 Kommunen in 7 Ländern. In allen in die Prüfung einbezogenen Ländern stellte er Abrechnungsfehler fest.

Die Länder korrigierten die fehlerhaften Abrechnungen. Teilweise waren Rückerstattungsansprüche jedoch bereits verjährt.

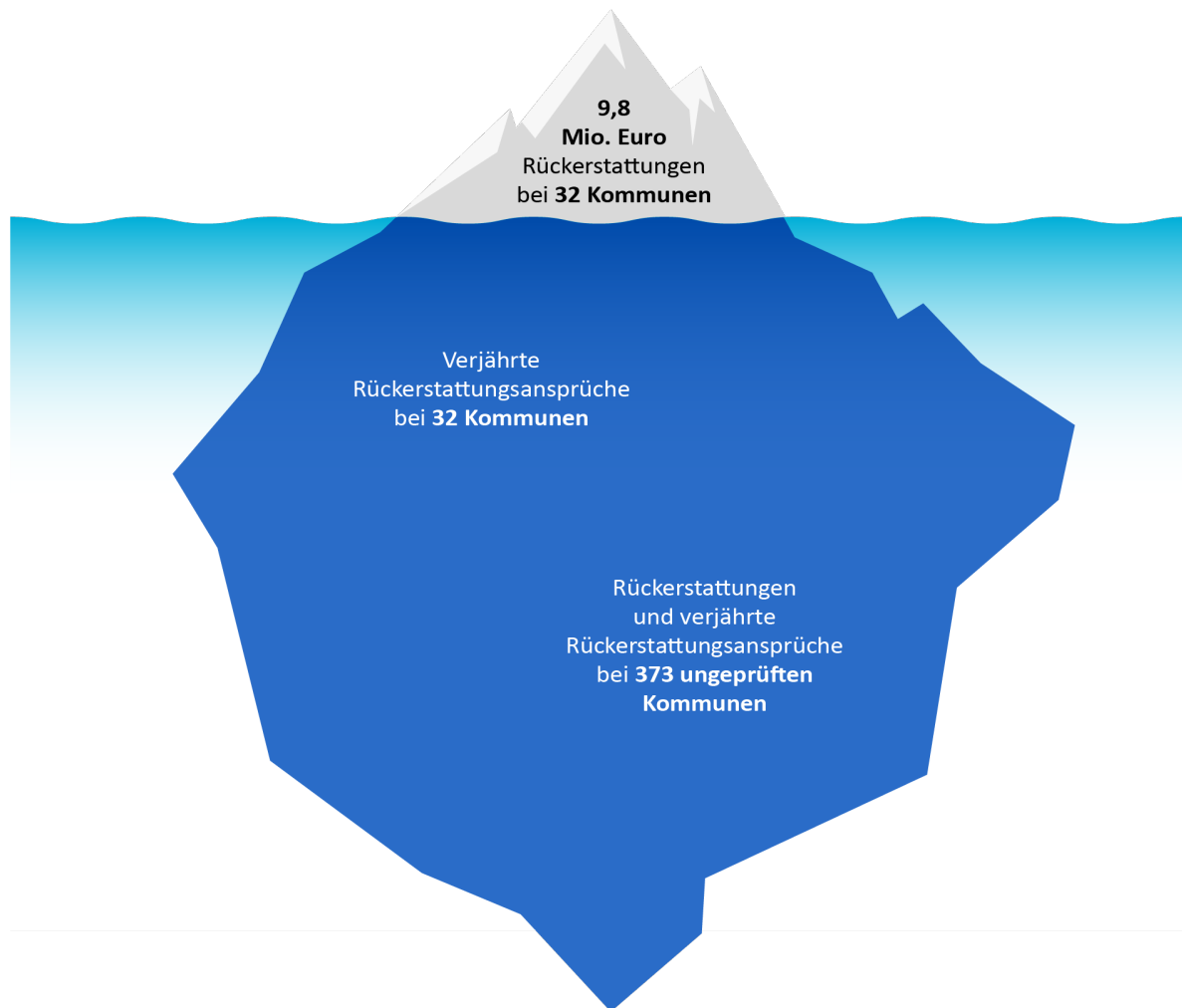
Ein Land ließ die Abrechnungen aller seiner Kommunen vollständig prüfen. Im Ergebnis hatten ein Drittel der Kommunen fehlerhaft abgerechnet.

Insgesamt prüften der Bundesrechnungshof sowie das Land 32 Kommunen. Sie stellten teilweise systematische Fehler bei der Ermittlung der Rückerstattungsansprüche fest. Die Fehler gingen mit 9,8 Mio. Euro zulasten des Bundes. Die Rückerstattungsansprüche lägen weitaus höher, wenn nicht vielfach bereits Verjährung eingetreten wäre.

Abbildung 28.1

Fehler und finanzielle Folgen nur „Spitze des Eisbergs“

Die Länder haben die festgestellten Abrechnungsfehler korrigiert, soweit die Rückerstattungsansprüche nicht bereits verjährt waren. Offen bleibt, wie sich eventuell nicht erkannte Fehler bei den ungeprüften Kommunen finanziell auswirken.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Feststellungen des Bundesrechnungshofes und Meldungen der Länder und der Kommunen.

Unsicherheiten im Abrechnungsverfahren als Fehlerquelle

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahr 2019 fest, dass die Länder und Kommunen die KdU-Leistungen häufig zu ihren Gunsten falsch abrechneten. So rechneten sie KdU-Leistungen ab, die nicht abrechnungsfähig waren. Teilweise verzichteten sie aber auch auf eine mögliche Abrechnung. Sowohl die Länder als auch die Kommunen wussten nicht sicher, an welchen KdU-Leistungen sich der Bund im Einzelnen beteiligt.

Im Jahr 2021 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Unsicherheit trotz seiner damaligen Hinweise an das BMAS fortbestand. Entsprechend rechneten die Länder und Kommunen weiterhin fehlerhaft ab.

Systematische Fehler und fehlende Korrekturbereitschaft

Der Bund beteiligt sich nur an den KdU-Leistungen der Kommunen, soweit sie tatsächlich angefallen sind. Einnahmen, wie z. B. Rückzahlungen von Leistungsberechtigten, mindern daher den Erstattungsanspruch der Kommunen (Nettoaussgaben). In beiden Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass mehrere Kommunen diese Minderung nicht berücksichtigten. In der Folge rechneten die geprüften Länder überhöhte KdU-Leistungen ab.

Der Beteiligungssatz des Bundes ändert sich jedes Jahr. Entsprechend müssen die Länder und Kommunen zum Jahresende abgrenzen, für welches Jahr sie KdU-Leistungen abrechnen. Einige Kommunen und Länder ordneten die KdU-Leistungen zum Teil nicht dem richtigen Haushaltsjahr zu. Folglich rechneten sie mit dem falschen Beteiligungssatz ab. Zum Beispiel zog ein Land fehlerhaft die höhere Bundesbeteiligungsquote des nächsten Jahres heran. Wegen des angeblich hohen Verwaltungsaufwandes lehnte es ab, diesen Fehler zu berichtigen. Es erklärte, es wolle auch künftig die KdU-Leistungen am Jahresende nicht abgrenzen.

BMAS nimmt Abrechnungsfehler weitgehend tatenlos hin

Nach einer Sonderregelung im Grundgesetz führen die Länder die Aufgaben bei KdU-Leistungen als eigene Angelegenheit aus. Sie haben nach dem SGB II zu gewährleisten, dass die Ausgaben der kommunalen Träger für KdU-Leistungen begründet und belegt sind.

Das BMAS ist für die Bewirtschaftung des Titels „Beteiligung des Bundes an den KdU-Leistungen“ verantwortlich. Es muss darüber wachen, dass die Ausgaben nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes prüfte das BMAS lediglich, ob die Länder die Mittel in der gemeldeten Höhe abbuchen. Es ging den Ursachen von Korrekturen durch die Länder aufgrund vorangegangener Abrechnungsfehler nicht nach. Mitte 2018 analysierte das BMAS einmalig statistische Daten zu den KdU-Leistungen. Dabei stellte es für einige Kommunen teilweise hohe Abweichungen fest. Eine Kommune erstattete daraufhin 8,1 Mio. Euro zu Unrecht erhaltene Zahlungen an den Bund zurück.

Nach der ersten Prüfung im Jahr 2019 empfahl der Bundesrechnungshof dem BMAS, künftig die Meldungen der Länder zu plausibilisieren. Ebenso sollte es korrigierten Meldungen nachgehen. Das BMAS folgte dieser Empfehlung nicht. Es erklärte, die Länder seien für die Richtigkeit der von ihnen übermittelten Angaben abschließend verantwortlich. Diese Auffassung vertritt es auch weiterhin.

Die Nachfragen zweier Länder zu der Abrechnungsfähigkeit der KdU-Leistungen nahm das BMAS nicht zum Anlass, diese und alle anderen Länder zu informieren. Auch deshalb empfahl der Bundesrechnungshof, den Ländern eine Übersicht über die einzelnen abrechnungsfähigen Leistungen an die Hand zu geben. Diese Empfehlung setzte das BMAS erst im Jahr 2022 nach der zweiten Prüfung um.

Die systematischen Fehlerursachen griff das BMAS insoweit auf, als es seine jährlichen Schreiben zu den Beteiligungsquoten in den Jahren 2019 und 2020 ergänzte. Es wies die Länder darauf hin, nur Nettoausgaben zu melden und zum Jahresende die Ausgaben abzugrenzen. Das BMAS erwartete zu beiden Schreiben keine Rückmeldung von den Ländern. Die Hinweise verband es auch nicht mit Prüfbitten zu den bisherigen Abrechnungen. Es nahm das Vorgehen des einen Landes hin, wegen des damit behaupteten Verwaltungsaufwandes die Ausgaben nicht dem richtigen Haushaltsjahr zuzuordnen. Es räumte ein, diesen Verwaltungsaufwand nicht einschätzen zu können.

28.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat es als nicht hinnehmbar bezeichnet, dass das BMAS die Verantwortung für eine sachgerechte Erstattung der KdU-Leistungen von sich weist. Es ist Aufgabe des BMAS, die rechtmäßige Bewirtschaftung des Titels sicherzustellen. Dafür muss es alle Möglichkeiten seiner Rechtsaufsicht nutzen, um Abrechnungsfehler zu reduzieren und rechtswidrige finanzielle Mehrbelastungen vom Bund abzuwenden.

Der Bundesrechnungshof sieht hierzu den Dialog mit den Ländern als einen erfolgversprechenden Weg an. In den Prüfungen haben sich die Länder vielfach interessiert gezeigt, das Abrechnungsverfahren zu verbessern. Hinweise und Empfehlungen haben sie zeitnah umsetzen wollen.

Künftig muss das BMAS die Ursachen für die Korrekturmeldungen näher untersuchen. Es sollte Datenanalysen einsetzen, um Auffälligkeiten in den Abrechnungen zu erkennen. Darüber hinaus muss es sicherstellen, dass die Länder die KdU-Leistungen am Jahresende dem richtigen Haushaltsjahr zuordnen.

28.3 Stellungnahme

Das BMAS hat erklärt, dass es die Länder anlässlich seines jährlichen Schreibens zu den Beteiligungsquoten für das Jahr 2022 erneut und umfassend informiert habe. Das Schreiben enthalte neben den jährlich wiederkehrenden Informationen auch Hinweise zu den vom Bundesrechnungshof identifizierten Fehlerbereichen. Ausdrücklich habe es die Länder darauf hingewiesen, dass ausschließlich die saldierten Nettoausgaben zu melden seien. Weiterhin habe das BMAS die Abgrenzung nach Haushaltsjahren nochmals klarstellend aufgegriffen. Es habe die Länder explizit gebeten, verstärkt auf die jahresscharfe Abgrenzung durch die Kommunen zu achten und hinzuwirken. Aufgrund der festgestellten

Zuordnungsfehler bei nicht abrechnungsfähigen kommunalen Leistungen habe es eine klarstellende Übersicht als Anlage übermittelt.

Das BMAS hat betont, dass es die Kontrollpflichten nach dem SGB II weiterhin bei den Ländern sieht. „Spätestens mit dem letzten Informationsschreiben“ habe es den Ländern alle erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt, damit diese ihren Pflichten nachkommen können.

28.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof unterstreicht, dass die Finanzierungsverantwortung des Bundes Pflichten nach sich zieht. Dies bedeutet, dass das BMAS eine rechtmäßige Erstattung der Bundesanteile an die Länder sicherzustellen hat.

Mehrfach hat der Bundesrechnungshof auf Probleme durch das Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung des Bundes und der Leistungsverantwortung von Ländern und Kommunen hingewiesen; dies zuletzt im Zusammenhang mit der Erhöhung des Bundesanteils an den KdU-Leistungen. Umso mehr kommt es darauf an, dass der Bund als wesentlicher Finanzierer der Leistungen seine Verantwortlichkeiten und Handlungsmöglichkeiten für die Sicherstellung eines rechtmäßigen Einsatzes seiner Mittel nutzt. Im Falle der Abrechnung der KdU-Leistungen zeigt sich, dass das BMAS diese Aufgabe nicht hinreichend wahrnimmt.

Die Leistungsverantwortung der Länder kann das passive Verhalten des BMAS nicht rechtfertigen. Sie ersetzt weder die unmittelbaren haushaltsrechtlichen Verpflichtungen des BMAS noch schränkt es seine Möglichkeiten ein, in Zusammenarbeit mit den Ländern für ein rechtmäßiges Abrechnungsverfahren zu sorgen. In keinem Fall darf es die Verstöße gegen die Abgrenzung der Ausgaben am Jahresende hinnehmen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMAS daher auf, seine Verantwortung für den Einsatz seiner Mittel künftig aktiv wahrzunehmen. Insbesondere systematische Fehler bei der Abrechnung von Bundesleistungen sollte es gemeinsam mit den Ländern zeitnah abstellen.