



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Durchführung der Schlussabrechnungen von
Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-
Einsatzgesetz (SodEG) im Rechtskreis des SGB II
durch gemeinsame Einrichtungen

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

Gz.: VI 3 - 0000971

22. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkung	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	10
2	Erreichen des Gesetzesziels Bewältigung der Pandemie durch Angebote sozialer Dienstleister nicht nachgewiesen	11
2.1	Ausgangslage	11
2.2	Feststellungen	12
2.3	Würdigung	13
2.4	Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS	13
2.5	Abschließende Bewertung	14
3	Große Teile der Zuschüsse dienten nicht dem Gesetzesziel der Bestandssicherung	15
3.1	Ausgangslage	15
3.2	Feststellungen	17
3.3	Würdigung	17
3.4	Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS	19
3.5	Abschließende Bewertung	20
4	Organisationsstruktur im Rechtskreis des SGB II kann Bearbeitungsfehler fördern	21
4.1	Sachverhalt	21
4.2	Würdigung	21
4.3	Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS	22
4.4	Abschließende Bewertung	22

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

S

SGB I *Ersten Buches Sozialgesetzbuch*
SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*
SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
SodEG *Sozialdienstleister-Einsatzgesetz*

0 Zusammenfassung

Am 28. März 2020 ist das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) in Kraft getreten. Es war Bestandteil des sogenannten Sozialschutz-Pakets I, mit dem der Gesetzgeber auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Wirtschaft und Beschäftigung reagierte. Mit dem SodEG gab er sozialen Dienstleistern, wie Trägern von Eingliederungsmaßnahmen, einen Anspruch auf Zuschüsse gegen Sozialleistungsträger.

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB II (Zweites Buch Sozialgesetzbuch) durch Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) stellt er das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Eines der beiden Ziele des Gesetzes war es zu gewährleisten, dass die sozialen Dienstleister zur Bewältigung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung stellen, um vor Ort die notwendigen Hilfeleistungen sicherstellen zu können. Der vom BMAS in Auftrag gegebene Forschungsbericht über die Wirkungen des SodEG enthält keine Informationen darüber, inwieweit soziale Dienstleister tatsächlich Unterstützungsleistungen angeboten haben. Auch war der tatsächliche Einsatz von Ressourcen für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie nicht bekannt. Das BMAS konnte somit für den Rechtskreis SGB II weder beurteilen, ob die Zielsetzung erforderlich war, noch, ob das Ziel erreicht wurde.

Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass soziale Dienstleister in der Erklärung zum Antrag Art und Umfang der ihnen zumutbaren Unterstützungsmöglichkeiten anzuzeigen und ihre tatsächliche Einsatzfähigkeit und Einsatzbereitschaft glaubhaft zu machen hätten. Das Gesetz sehe aber weder für die Erklärung noch für die Glaubhaftmachung eine Überprüfung vor. Das BMAS hat zusätzlich erklärt, bei Inkrafttreten des SodEG sei der tatsächliche Bedarf an Leistungen zur Krisenbewältigung noch nicht konkret absehbar gewesen. Außerdem sei die Evaluation des SodEG nicht das Ziel des Forschungsberichts gewesen. Es hat gleichwohl zugesagt, die aufgrund des Forschungsberichts gewonnenen Lehren zu nutzen, um Vorschläge zur Verbesserung und Vereinheitlichung von Verwaltungsabläufen in ähnlichen Situationen in der Zukunft zu entwickeln.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist eine bloße Glaubhaftmachung nicht ausreichend. Es lässt sich nicht erkennen, ob die von den sozialen Dienstleistern zugesicherten Ressourcen für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie im Notfall tatsächlich zur Verfügung gestanden hätten. Auch lassen die Ergebnisse des Forschungsberichts nicht darauf schließen, in welchem Maß Ressourcen tatsächlich zum Einsatz gekommen sind. Positiv sieht der Bundesrechnungshof die Ausführungen des BMAS, die das Bemühen zum Ausdruck bringen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse in zukünftige Überlegungen einfließen zu lassen. Der Bundesrechnungshof

erwartet, dass das BMAS dies so umsetzt und künftig die Voraussetzungen dafür schafft, dass im Gesetz vorgesehene Evaluationen ihren Zweck erfüllen können. (Tz. 2)

- 0.2 Das zweite Ziel des Gesetzes war es, den Bestand der sozialen Dienstleister zu sichern. Die Jobcenter forderten bei der Schlussabrechnung in 81 % der Fälle zuvor gewährte Zuschüsse (insgesamt 10,1 Mio. Euro von 14,7 Mio. Euro) von den sozialen Dienstleistern zurück. In 39 % der Fälle handelte es sich dabei um 100 % der gezahlten Zuschüsse.

Der Bundesrechnungshof hat die hohen Rückforderungen darauf zurückgeführt, dass soziale Dienstleister in großem Umfang Zuschüsse erhielten, die nicht erforderlich waren, um ihren Bestand zu sichern. Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme eingeräumt, dass die Zuschüsse nicht in jedem Fall zur Bestandssicherung dienten. Das BMAS hat ergänzend die Auffassung vertreten, dass die Zuschüsse, die sich in der Nachbetrachtung als nicht erforderlich herausstellt hätten, bei realisierten Erstattungsansprüchen nicht zu Lasten des Bundeshaushaltes gegangen seien.

Die Argumentation des BMAS, dass die Rückforderung nicht erforderlicher Zuschüsse entsprechende Ausgaben im Bundeshaushalt ausgleiche, vernachlässigt den mit der Durchführung der Erstattungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass bei künftigen Gesetzesfolgeabschätzungen Aufwände möglichst konkret abgebildet werden. Auch sollte das BMAS künftig verstärkt darauf achten, dass die Voraussetzungen für eine zielkonforme Umsetzung klar und umfassend genug beschrieben sind. Dies muss auch sichergestellt sein, wenn Gesetze wegen unvorhergesehener Sachverhalte verlängert werden müssen. (Tz. 3)

- 0.3 Anders als im Rechtskreis des SGB III gab es im Rechtskreis des SGB II keine zentrale Stelle, die mit der Durchführung aller Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG beauftragt war. Dies führte bei den Jobcentern zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und eingeschränkter Transparenz.

Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass es aufgrund der Rechtslage für den Bereich des SGB II keine rechtliche Möglichkeit gebe, die SodEG-Zuschüsse zentral haushalterisch zu verwalten. Auch das BMAS hat die Übertragung der Zuständigkeit zur Bearbeitung der Zuschüsse nach dem SodEG auf die Jobcenter aufgrund der dezentralen Rechtsverhältnisse für sachgerecht, wenn nicht sogar notwendig, gehalten.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMAS die durch die dezentrale Bearbeitungsstruktur aufgetretenen Probleme auswertet und die Ergebnisse bei künftigen vergleichbaren Fallgestaltungen berücksichtigt. Hierbei sollte es alle in Frage kommenden Lösungen, die Zuständigkeit zu regeln, nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abwägen. (Tz. 4)

- 0.4 Die Jobcenter prüften vor der Gewährung der Zuschüsse nach dem SodEG weisungsgemäß nur stichprobenartig, ob die Antragsteller zum anspruchsberechtigten

Personenkreis gehörten. Nach der Weisung in der bis zum 6. Juni 2022 geltenden Fassung mussten die Jobcenter nicht durchgeführte Prüfungen bei der Schlussabrechnung nicht nachholen. Diese Pflicht trifft sie nach der aktuellen Fassung der Weisung erst seit dem 7. Juni 2022, und zwar nur für Schlussabrechnungsverfahren, die noch nicht begonnen haben.

Damit bleibt in vielen Fällen offen, ob die Zuschussempfänger überhaupt einen Anspruch auf Zuschüsse hatten.

Die Bundesagentur hat die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen für alle noch nicht begonnenen, zukünftig noch durchzuführenden Erstattungsverfahren (Schlussabrechnungen) für ausreichend gehalten. Darüber hinaus habe sie mit einer Stichprobenprüfung der Anspruchsvoraussetzungen in ihren IT-Fachverfahren sowie der Prüfung der Angaben der sozialen Dienstleister in begründeten Zweifelsfällen, sowohl im Bewilligungs- als auch im Erstattungsverfahren hinreichende Prüfmechanismen festgelegt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Anspruchsvoraussetzungen bei Schlussabrechnungen ab dem 7. Juni 2022 nunmehr geprüft werden. Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen hätte jedoch grundsätzlich die Basis einer rechtskonformen Leistungsgewährung sein müssen. Dies sollte auch für Förderungen mit einem Kriseninstrument gelten. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Am 28. März 2020 ist das 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) in Kraft getreten. Es war Bestandteil des sogenannten Sozialschutz-Pakets I¹, mit dem der Gesetzgeber auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf Wirtschaft und Beschäftigung reagierte².

Mit dem SodEG gab der Gesetzgeber sozialen Dienstleistern unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Zuschüsse gegen Leistungsträger nach § 12 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I). Er wollte dadurch erreichen, dass soziale Dienstleister, die ihre Dienste aufgrund der Covid-19-Pandemie nicht wie bisher erbringen können, in Abstimmung mit den Leistungsträgern konkrete Beiträge zur Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie identifizieren und – soweit sie geeignet, zumutbar und rechtlich zulässig sind – auch umsetzen. Außerdem wollte er den Bestand des Netzwerks an sozialen Dienstleistern sichern, damit die gesetzlich vorgesehenen sozialen und fürsorgerischen Leistungen auch künftig noch erbracht werden können.³

Zu den Leistungsträgern gehören u. a. die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 12 Satz 1 i. V. m. § 19a Absatz 2 SGB I) und der Arbeitsförderung (§ 12 Satz 1 i. V. m. § 19 Absatz 2 SGB I). Die Träger erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch die Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen nach § 44b SGB II oder Einrichtungen der zugelassenen kommunalen Träger nach § 6a SGB II). Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) sowie sonstigen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erbringen die Leistungen der Arbeitsförderung (§ 19 Absatz 2 SGB I). Zu den sozialen Dienstleistern zählen insbesondere Maßnahmeträger, die Eingliederungsmaßnahmen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) durchführen.

Der besondere Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger nach dem SodEG bestand ursprünglich bis zum 30. September 2020. Er wurde mehrmals verlängert, zuletzt bis zum 30. Juni 2022 (§ 5 Satz 3 SodEG). Die Bundesregierung hat nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihn durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum 23. September 2022 weiter zu verlängern (§ 5 Satz 4 SodEG).

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

² BT-Drs. 19/18107, Seite 1, A. Problem und Ziel.

³ BT-Drs. 19/18107, Seite 35 f., Zu Artikel 10 (Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag).

Die Bundesagentur erließ am 29. April 2020 zur Umsetzung des SodEG durch die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und die Agenturen die Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem SodEG.⁴ Wegen Verlängerungen des Sicherstellungsauftrags gab sie später – jeweils getrennt für die beiden Rechtskreise des SGB II und des SGB III – neue Weisungen heraus⁵.

Zuletzt erließ die Bundesagentur Anfang Juni 2022 für den Rechtskreis des SGB II eine Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung nach dem SodEG.⁶ Danach mussten die sozialen Dienstleister nach Aufforderung den bewilligenden gemeinsamen Einrichtungen die vorrangigen Mittel mitteilen, die ihnen im Bewilligungszeitraum tatsächlich zugeflossen sind. Weiter legte die Bundesagentur fest, dass die Angaben der sozialen Dienstleister die Grundlage für die Schlussabrechnungen bildeten. Die Angaben sozialer Dienstleister mussten in der Regel nicht überprüft werden. Es reichte aus, dass die sozialen Dienstleister ihre Angaben glaubhaft machten. Im Ergebnis konnte sich sowohl ein Erstattungsanspruch der gemeinsamen Einrichtungen gegenüber den sozialen Dienstleistern als auch ein Anspruch auf eine Nachzahlung der sozialen Dienstleister gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen ergeben.

Wir haben im Jahr 2021 die Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) bei gemeinsamen Einrichtungen geprüft.⁷ In unserer Prüfungsmitteilung

⁴ Bundesagentur für Arbeit, 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“, Stand: 29. April 2020.

⁵ Bei den Weisungen für den Rechtskreis des SGB II handelte es sich um folgende:

Zweite Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SGB II):

Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „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, Stand: 17. Dezember 2021“.

Dritte Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SGB II):

Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „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.

Vierte Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SGB II):

Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „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.

Fünfte Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SGB II):

Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „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: 20. April 2022.

⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG – Gesetz zur Verlängerung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes und weiterer Regelungen, Stand: 20. März 2022, Fachliche Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung (Erstattungsverfahren), Stand: 3. Juni 2022.

⁷ Vgl. Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) im Rechtskreis des SGB II bei gemeinsamen Einrichtungen (Gz.: VI 3 - 2021 - 0340) vom 13. September 2022.

haben wir gebeten, die Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz zu ändern, damit unterlassene Prüfungen nachgeholt und Vermögensnachteile für den Bund verhindert werden. Die Bundesagentur hat die Weisung teilweise angepasst. Die Änderungen sind jedoch auf Fälle beschränkt, in denen die Schlussabrechnungen noch nicht begonnen haben. Auf die Ergebnisse dieser Prüfung und die dazu abgegebenen Stellungnahmen des BMAS und der Bundesagentur verweisen wir.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB II durch gemeinsame Einrichtungen geprüft.

Parallel haben wir auch die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB III (Drittes Buch Sozialgesetzbuch) geprüft (Gz.: VI 4 - 0001092). Unsere Feststellungen zum Rechtskreis des SGB III stellen wir in einer gesonderten Prüfungsmitteilung abschließend dar. Diese richtet sich an die Bundesagentur als geprüfte Stelle. Die Feststellungen im Rechtskreis des SGB III betreffen jedoch vorrangig nicht die Bundesagentur als ausführende Stelle, sondern das BMAS als für das SodEG federführend verantwortliches Ressort. Dies macht an das BMAS gerichtete Empfehlungen erforderlich. Diese Empfehlungen und die zugrunde liegenden Feststellungen haben wir in die vorliegende – an das BMAS gerichtete – Abschließende Prüfungsmitteilung mit aufgenommen.

Im Jahr 2020 gingen bei den gemeinsamen Einrichtungen 2 467 Anträge auf Zuschüsse nach dem SodEG ein. In 1 670 dieser Fälle bewilligten die gemeinsamen Einrichtungen Zuschüsse. Insgesamt zahlten sie im Jahr 2020 Zuschüsse von 87,7 Mio. Euro aus.⁸

Im Jahr 2021 gingen bei den gemeinsamen Einrichtungen 1 118 Anträge ein. In 834 Fällen zahlten sie Zuschüsse von insgesamt 39,6 Mio. Euro⁹.

Wir haben in die Prüfung 127 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Fälle einbezogen, in denen 10 gemeinsame Einrichtungen mit hohen Fallzahlen, die Jobcenter A bis J, sozialen Dienstleistern Zuschüsse von insgesamt 14,7 Mio. Euro für Zeiträume im Jahr 2020 bewilligt hatten. Dieselben Fälle hatten wir bereits im Jahr 2021 in die Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB II bei gemeinsamen Einrichtungen einbezogen.¹⁰

⁸ Bundesagentur für Arbeit, „Bewirtschaftungsübersicht im Haushaltsjahr 2020, Inanspruchnahme der verfügbaren Ausgabemittel, Berichtszeitraum 01.01. - 31.12.2020 (JFW), in EUR, BA Gesamt, Datenstand: 15.01.2021“, Nummer VI.

⁹ Bundesagentur für Arbeit, „Bewirtschaftungsübersicht im Haushaltsjahr 2021, Inanspruchnahme der verfügbaren Ausgabemittel, Berichtszeitraum 01.01. - 31.12.2021 (JFW), in EUR, BA Gesamt, Datenstand: 31.12.2021“, Nummer VI.

¹⁰ Vgl. Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) im Rechtskreis des SGB II bei gemeinsamen Einrichtungen (Gz.: VI 3 - 2021 - 0340) vom 13. September 2022.

Wir haben die Erhebungen über den externen (von Arbeitsplätzen des Bundesrechnungshofes aus) VDI¹¹-Zugriff auf Daten der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung in der Zeit vom 7. März 2022 bis zum 14. April 2022 durchgeführt. Weitere Erkenntnisse haben wir in Telefonaten mit Fach- und Führungskräften der Jobcenter gewonnen.

Diese Abschließende Prüfungsmitteilung fasst die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zusammen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesagentur vom 29. Dezember 2022 und des BMAS vom 22. Dezember 2022 schließen wir die Prüfung ab.

2 Erreichen des Gesetzesziels Bewältigung der Pandemie durch Angebote sozialer Dienstleister nicht nachgewiesen

2.1 Ausgangslage

Der Gesetzgeber begründete den Erlass des SodEG wie folgt¹²: Einerseits sei das Erbringen fürsorglicher und sozialer Dienste durch die sozialen Dienstleister aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen beeinträchtigt. Andererseits seien „die von sozialen Dienstleistern vorgehaltenen Kapazitäten unbedingt erforderlich, um vor Ort die notwendigen Hilfeleistungen sicherstellen zu können“. „Im Gegenzug“ müsse gesetzlich sichergestellt werden, dass der Bestand der sozialen Dienstleister in diesem Zeitraum nicht gefährdet sei.

Demgemäß war nach § 1 SodEG die Gewährung von Zuschüssen nach dem SodEG davon abhängig, dass der soziale Dienstleister mit der Antragstellung erklärte, alle ihm nach den Umständen zumutbaren und rechtlich zulässigen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel in Bereichen zur Verfügung zu stellen, die für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie geeignet sind. Nach § 2 SodEG hatten die Leistungsträger den Auftrag, den Bestand der sozialen Dienstleister zu gewährleisten.

Das SodEG verfolgte somit **zwei Ziele**:

- Sicherstellen, dass Kapazitäten der sozialen Dienstleister, die diese durch pandemiebedingte Einschränkungen nicht wie bisher nutzen können, für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie eingesetzt werden können,

¹¹ Virtuelle Desktop-Infrastruktur.

¹² BT-Drs. 19/18107, Seite 1 f., A. Problem und Ziel, und Seite 35, Zu Artikel 10 (Gesetz über den Einsatz der Einrichtungen und sozialen Dienste zur Bekämpfung der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise in Verbindung mit einem Sicherstellungsauftrag).

- Sicherstellen, dass der Bestand der sozialen Dienstleister durch die Pandemie nicht gefährdet wird.

§ 8 Satz 1 SodEG eröffnete dem BMAS die Möglichkeit, die Ausführung des Gesetzes untersuchen zu lassen (Evaluation).

Zum Umfang der Evaluation steht in der Gesetzesbegründung¹³ Folgendes:

„Der [an das BMAS gerichtete] Untersuchungsauftrag umfasst sowohl die Umsetzung der Hilfsangebote, die soziale Dienstleister im Rahmen ihrer Einsatzerklärung nach § 1 SodEG an Leistungsträger unterbreitet haben, als auch die Umsetzung des Sicherstellungsauftrages nach den §§ 2 ff. SodEG in Form der Zuschussgewährung an soziale Dienstleister.“

Eine Untersuchung diene dem Zweck, dem Gesetzgeber, den an der Umsetzung des SodEG beteiligten öffentlichen Stellen (Leistungsträger, von den Ländern bestimmte zuständige Behörden, Aufsichtsbehörden), den sozialen Dienstleistern und der Öffentlichkeit eine systematische und wissenschaftlich fundierte Darstellung der Umsetzung des SodEG zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der eilbedürftigen Verfahren der Gesetzgebung und der sehr kurzfristigen Umsetzung auf der Verwaltungsebene sei das Bedürfnis nach einer Analyse des Gesetzesvollzugs besonders hoch.

2.2 Feststellungen

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme zur Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB II bei gemeinsamen Einrichtungen¹⁴ und zur Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB III¹⁵ mitgeteilt, es habe im Juli 2021 eine Evaluation der Wirkung des SodEG beauftragt. Auf der Internetseite des BMAS¹⁶ ist ein Forschungsbericht vom Mai 2022 mit einer Kurzexpertise zur Wirkung des SodEG veröffentlicht.¹⁷

Der Bericht beruht auf der Befragung von sieben Leistungsträgern und 14 sozialen Dienstleistern durch ein vom BMAS beauftragtes Institut. Einer der einbezogenen Leistungsträger war die Bundesagentur. Nach Auskunft der Bundesagentur und anderer Leistungsträger sei der tatsächliche Einsatz von Ressourcen sozialer Dienstleister für die Bewältigung von

¹³ BT-Drs. 19/18966, S. 35 f., Zu § 8.

¹⁴ Vgl. Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) im Rechtskreis des SGB II bei gemeinsamen Einrichtungen (Gz.: VI 3 - 2021 - 0340) vom 13. September 2022.

¹⁵ Vgl. Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) im Rechtskreis des SGB III (Gz.: VI 4 - 2021 - 0635) vom 13. September 2022.

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.

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie nicht überprüft worden. Ihnen sei deshalb nicht bekannt, ob Ressourcen zu diesem Zweck eingesetzt worden seien. Zu der Frage, ob soziale Dienstleister entsprechende Unterstützungen angeboten hatten, enthält der Forschungsbericht keine Informationen.

2.3 Würdigung

Das erste der beiden Ziele des Gesetzes war es, zu gewährleisten, dass die sozialen Dienstleister Kapazitäten vorhalten, um vor Ort die notwendigen Hilfeleistungen zur Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sicherstellen zu können. Das BMAS konnte auf der Grundlage der Kurzexpertise weder beurteilen, ob diese Zielsetzung erforderlich war, noch, ob das Ziel erreicht wurde. Wir haben dies darauf zurückgeführt, dass das BMAS es versäumt hat, die Grundlagen für eine aussagekräftige Evaluation zu schaffen. Dazu hätte es nach Inkrafttreten von § 8 SodEG (29. Mai 2020) unverzüglich darauf hinwirken müssen, dass sich die Jobcenter und die Bundesagentur von den sozialen Dienstleistern nachweisen lassen, dass und welchen Stellen sie Unterstützungsleistungen angeboten haben, inwieweit die Angebote angenommen wurden und welche Unterstützungsleistungen sie ggf. erbracht haben.

Wir haben die Auffassung vertreten, dass das BMAS künftig die Voraussetzungen dafür schaffen sollte, dass im Gesetz vorgesehene Evaluationen in seinem Zuständigkeitsbereich ihren Zweck erfüllen können.

2.4 Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS

Die Bundesagentur hat auf ihre Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB II vom 26. Januar 2022 verwiesen. Diese gelte unverändert. In den jeweils gültigen Weisungen zur Zahlung von SodEG-Zuschüssen¹⁸ sei klargestellt, dass soziale Dienstleister in der Erklärung zum Antrag Art und Umfang der ihnen zumutbaren Unterstützungsmöglichkeiten anzuzeigen und ihre tatsächliche Einsatzfähigkeit und Einsatzbereitschaft glaubhaft zu machen hätten.

Die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, dass das Bundesministerium nicht beurteilen könne, inwieweit die Zielsetzung des SodEG (tatsächlicher Einsatz von Ressourcen der sozialen Dienstleister für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie) erreicht wurde, richte sich an den Gesetzgeber.

In § 1 SodEG sei geregelt, dass „die Gewährung von Zuschüssen nach diesem Gesetz davon abhängig ist, dass soziale Dienstleister mit der Antragstellung erklären, alle ihnen nach den

¹⁸ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 202204011, Verlängerung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) bis 30. Juni 2022, Stand: 22. April 2022.

Umständen zumutbaren und rechtlich zulässigen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel in Bereichen zur Verfügung zu stellen, die für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie geeignet sind.“ In der Erklärung nach Satz 1 habe der soziale Dienstleister Art und Umfang dieser zumutbaren und rechtlich zulässigen Unterstützungsmöglichkeiten anzuzeigen und seine tatsächlichen Einsatzfähigkeiten glaubhaft zu machen.

Mit dem Gesetzeswortlaut werde zum Ausdruck gebracht, dass die Anzeige und Erklärung der sozialen Dienstleister zur Bereitstellung von Unterstützungsangeboten zur Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sowie die Glaubhaftmachung der Einsatzfähigkeit der sozialen Dienstleister ausreichend seien. Das Gesetz sehe weder für die Erklärung/Anzeige, noch für die Glaubhaftmachung, eine Überprüfung vor. Entscheidend für die Gewährung der Zuschüsse sei damit die Erklärung und nicht das tatsächliche, zeitlich nachgelagerte Angebot.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme zusätzlich darauf hingewiesen, dass bei Inkrafttreten des SodEG am 27. März 2020 und damit ganz zu Beginn der Covid-19-Pandemie der Verlauf der Krise und der tatsächliche Bedarf an Leistungen zur Krisenbewältigung noch nicht konkret absehbar gewesen seien. Aus der Gesetzesbegründung ergebe sich, dass etwa an die Unterstützung bei Einkäufen oder die Begleitung bei Arztbesuchen aber auch an die Logistik für die Lebensmittelversorgung und die Hilfe bei Ernten gedacht wurde. Dass im Verlauf der Pandemie der Einsatz von sozialen Dienstleistungen zu solch einer Krisenbewältigung nicht im größeren Umfang nötig wurde, sei erfreulich. Daraus ergebe sich jedoch nicht, dass ein Ziel des Gesetzes nicht erreicht worden sei.

Das BMAS hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die im Mai 2022 veröffentlichte Kurzepertise nicht mit dem Ziel einer Evaluation des SodEG beauftragt worden sei. Vielmehr verschaffe diese einen Überblick über die Inanspruchnahme, Wirkung und Verfahren des SodEG. Sie enthalte daneben auch Lehren für einen möglichen Umgang mit ähnlichen Situationen in der Zukunft. Für diese würden Vorschläge zur Verbesserung und Vereinheitlichung von Verwaltungsabläufen gemacht, welche das BMAS in mögliche Überlegungen einbeziehen werde.

2.5 Abschließende Bewertung

Aus den Ausführungen des BMAS schließen wir, dass es die in § 8 Satz 1 SodEG normierte Möglichkeit, die Auswirkungen des Gesetzes in Form einer Evaluation zu untersuchen, bislang nicht genutzt hat. Ob die von den sozialen Dienstleistern zugesicherten Ressourcen für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie im Notfall tatsächlich zur Verfügung gestanden hätten und in welchem Maß diese tatsächlich zum Einsatz gekommen sind, lässt sich wegen der fehlenden Überprüfung daher nicht erkennen.

Wir stellen uns die Frage, welchem Zweck die vorgenannte Kurzepertise letztlich dienen sollte. In seiner Stellungnahme vom 26. Januar 2022 zur Prüfung der Umsetzung des SodEG

im Rechtskreis des SGB II (VI 3 - 2021 - 0340) hat uns das BMAS mitgeteilt, eine Evaluation im Juli 2021 in Auftrag gegeben zu haben. In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Prüfungsverfahren hat es nunmehr vorgetragen, die im Mai 2022 veröffentlichte Kurzexpertise sei nicht mit dem Ziel beauftragt worden, das SodEG zu evaluieren. Sie habe vielmehr einen Überblick zur Inanspruchnahme, Wirkung und Verfahren des SodEG verschaffen sollen. Aus unserer Sicht sind die in der Kurzexpertise untersuchten Aspekte dem Grunde nach inhaltlich mit denen einer (expliziten) Evaluation gleichzusetzen. Dass die hierin veröffentlichten Ergebnisse letztlich nicht die Frage beantworten, inwieweit die Zielsetzung des SodEG tatsächlich erreicht wurde, liegt vielmehr an deren Untersuchungsansatz und den dadurch gewonnenen (begrenzten) Informationen.

Die Überprüfung der zugesicherten Ressourcen sehen wir als selbstverständlich an, auch wenn das Gesetz diese explizit nicht vorgesehen hat. Der Umstand, dass das BMAS weder für die Erklärung/Anzeige zugesicherter Ressourcen noch für deren Glaubhaftmachung eine Überprüfung vorgesehen hat, zeigt aus unserer Sicht die besondere Erforderlichkeit einer Evaluation, ob diese Ressourcen tatsächlich zur Verfügung gestanden hätten. Nur auf diesem Wege hätten sich Erkenntnisse gewinnen lassen, ob der Einsatz von Haushaltsmitteln erforderlich war und ob erforderliche Ressourcen bei vergleichbaren zukünftigen Krisensituationen zur Verfügung stehen würden.

Die Ausführungen des BMAS zu der in Auftrag gegebenen Kurzexpertise, lassen das Bemühen erkennen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse in Überlegungen einfließen zu lassen, wie auf ähnliche Situationen in der Zukunft reagiert werden soll. Wir erwarten, dass das BMAS die gewonnenen Erkenntnisse tatsächlich entsprechend nutzt. Darüber hinaus bekräftigen wir unsere Empfehlung, dass das BMAS künftig die Voraussetzungen dafür schaffen sollte, dass im Gesetz vorgesehene Evaluationen ihren Zweck erfüllen können. Wir schließen das Prüfungsverfahren zu diesem Punkt ab.

3 Große Teile der Zuschüsse dienten nicht dem Gesetzesziel der Bestandssicherung

3.1 Ausgangslage

Zweites Ziel des SodEG war es, sicherzustellen, dass der Bestand der sozialen Dienstleister durch die Pandemie nicht gefährdet wird. Bei der Umsetzung des SodEG mussten die sozialen Dienstleister dem zuschussgewährenden Leistungsträger den Zufluss vorrangiger Mittel (§ 4 Satz 1 SodEG) anzeigen (§ 3 Satz 7 SodEG), damit dieser sie bei der Bemessung der Zuschüsse anspruchsmindernd berücksichtigen konnte¹⁹.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 19/18966, Seite 33, Zu Nummer 2 (§ 3).

Bei den vorrangigen Mitteln handelte es sich insbesondere um

- Entgelte für Maßnahmen, die (z. B. als Videokonferenzen) weiterhin durchgeführt werden konnten,
- Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz,
- Kurzarbeitergeld,
- Zuschüsse des Bundes und der Länder und
- Versicherungsleistungen, die aufgrund von Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten nach dem fünften Abschnitt des Infektionsschutzgesetzes für den Zeitraum der Zuschussgewährung gezahlt wurden (z. B. Leistungen von Betriebsschließungsversicherungen).

Die Leistungsträger haben einen nachträglichen Erstattungsanspruch gegen soziale Dienstleister, soweit diesen in Zeiträumen, für die sie Zuschüsse erhielten, vorrangige Mittel tatsächlich zugeflossen sind, die die Leistungsträger bei der Bemessung der Zuschüsse noch nicht berücksichtigt haben (§ 4 Satz 1 SodEG).

Nach den Weisungen zur Zahlung von Zuschüssen nach dem SodEG wurden vorrangige Mittel, die der soziale Dienstleister bereits beantragt hatte und die ihm bereits zugeflossen waren, entsprechend seinen Angaben im Antrag bei der Ermittlung des Zuschusses zuschussmindernd angerechnet.²⁰

Diese Verfahrensweise sollte sicherstellen, dass die Zuschusshöhe „im Rahmen einer summarischen Prüfung“ den tatsächlichen Zufluss vorrangiger Mittel berücksichtigt. Damit sollten Überzahlungen vermieden werden, die zu Erstattungsforderungen nach § 4 Satz 1 SodEG führen.²¹

Nach den Weisungen mussten die Jobcenter für die Bewilligung der Zuschüsse ein von der Bundesagentur gefertigtes Musterschreiben verwenden. Die Bundesagentur hat das Musterschreiben mehrmals verändert. Alle Fassungen enthielten die Auflage, dem Jobcenter „im Erstattungsverfahren“ den Zufluss vorrangiger Mittel anzuzeigen. Die im Jahr 2020 verwendete Fassung enthielt darüber hinaus den Passus „Können Sie Ihren Bestand auf andere Art und Weise vollumfänglich sicherstellen, entfällt der SodEG-Zuschuss. Diese Änderung ist der gemeinsamen Einrichtung unverzüglich mitzuteilen.“

Sowohl das Gesetz selbst als auch die Weisungen ließen offen, wann der Sozialdienstleister den Zufluss vorrangiger Mittel (außer im Antrag und im Erstattungsverfahren, s. o.) anzeigen muss.

²⁰ Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz und zweite bis fünfte Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SGB II), jeweils Punkt „Paragraph 3 SodEG – Umsetzung des Sicherstellungsauftrages“, Unterpunkt „Erklärungen zum Antragsformular“.

²¹ Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz und zweite bis fünfte Weisung zur Zahlung von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SGB II), jeweils Punkt „Paragraph 3 SodEG – Umsetzung des Sicherstellungsauftrages“.

3.2 Feststellungen

Die Jobcenter forderten bei der Schlussabrechnung in 103 der 127 Fälle (81 %) von den sozialen Dienstleistern Zuschusszahlungen (insgesamt 10,1 Mio. Euro von 14,7 Mio. Euro) zurück. In 49 der 127 Fälle (39 %) handelte es sich dabei um 100 % der gezahlten Zuschüsse.

Drei der 10 in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter führten die hohen Rückforderungsquoten darauf zurück, dass soziale Dienstleister Zuschüsse erhalten hätten, die nicht nötig gewesen seien, um ihren Bestand zu sichern. Ein weiteres gab an, der Bestand sozialer Dienstleister habe insoweit gesichert werden können, als es sich bei den Zuschüssen um eine Art Überbrückungsdarlehen gehandelt habe.

Im Rechtskreis des SGB III forderte die Bundesagentur in 91 % der zum Erhebungszeitpunkt abgeschlossenen Erstattungsverfahren Zuschüsse zurück. Die Rückforderungen machten rund die Hälfte der im Jahr 2020 gewährten Zuschüsse in Höhe von rund 48 Mio. Euro aus. Angesichts dieser hohen Erstattungsquote erachte die Bundesagentur „die Notwendigkeit der Sicherung des Bestands sozialer Dienstleister [als] eher fraglich“. Wir verweisen hierzu auch auf die gesonderte Prüfungsmitteilung zum Rechtskreis des SGB III.

Nach dem oben (Tz. 2.2) genannten Forschungsbericht beurteilten die befragten Leistungsträger und Leistungserbringer die Wirksamkeit des SodEG bezüglich der Sicherung des Bestands der sozialen Dienstleister zwar einhellig positiv. Ein befragter Landschaftsverband betonte aber, die letztendliche Wirkung des SodEG könne erst nach dem erfolgten Rückerstattungsverfahren bewertet werden. Wenn beispielsweise 75 % der ausgezahlten SodEG-Mittel zurückgefordert werden müssten, zeige dies, dass die Einschätzung der Existenzgefährdung nicht ganz angemessen gewesen sei. Nach dem Forschungsbericht schätzten dies auch andere Kostenträger so ein.

Die Jobcenter gingen für die Bearbeitung des SodEG im Durchschnitt von einer mittleren Dauer und einem mittleren Aufwand aus. Den genauen Aufwand konnten die Jobcenter meist nicht beziffern. Eines schrieb stattdessen: „Es wurden keine zusätzlichen Mittel respektive zusätzlichen Personalkapazitäten zur Verfügung gestellt.“

Die Bundesagentur hingegen bezifferte die Verwaltungskosten für den Rechtskreis des SGB III auf rund 3,3 Mio. Euro für die Jahre 2021 und 2022. In diesem Zeitraum führte ein zentrales Team die SodEG-Verfahren bundesweit durch. Die Bundesagentur schätzte in der überwiegenden Zahl der Fälle die Bearbeitungsdauer als sehr lang und den Verwaltungsaufwand als sehr hoch ein (vgl. hierzu die gesonderte Prüfungsmitteilung zum Rechtskreis des SGB III, dortige Tz. 2.2).

3.3 Würdigung

Wir haben die in dem Forschungsbericht dargestellte Auffassung der befragten Leistungsträger geteilt. Auch die von uns befragten Jobcenter hatten sich ähnlich geäußert. Die Tatsache,

dass Zuschüsse in großem Umfang zurückgefordert werden mussten hat auch aus unserer Sicht gezeigt, dass soziale Dienstleister Zuschüsse erhalten haben, die nicht erforderlich waren, um ihren Bestand zu sichern.

Rückforderungen nach dem SodEG wären zwar auch sonst ggf. zu erwarten gewesen. Dies ergibt sich daraus, dass in den ersten Monaten nach dem Inkrafttreten des Gesetzes vorrangige Mittel, die den sozialen Dienstleistern zustanden, häufig noch nicht flossen. Sie wurden erst nachträglich gezahlt. Deshalb konnten sie in den betreffenden Monaten bei der Bemessung der Zuschüsse nach dem SodEG nicht zuschussmindernd berücksichtigt werden. Die Zuschüsse nach dem SodEG fungierten in diesen Zeiträumen als Überbrückungshilfen.

Die nachträgliche Zahlung vorrangiger Mittel allein konnte aber nicht die bei unseren Prüfungen in den Rechtskreisen des SGB II und des SGB III festgestellten sehr hohen Rückforderungsquoten erklären. Diese haben wir darauf zurückgeführt, dass die Jobcenter und die Bundesagentur häufig erst im Schlussabrechnungsverfahren von weiteren vorrangigen Mitteln Kenntnis erhielten, die sozialen Dienstleistern während des Bezugs von Zuschüssen nach dem SodEG zugeflossen waren.

Zwar mussten die sozialen Dienstleister nach § 3 Satz 7 SodEG dem zuschussgewährenden Leistungsträger den Zufluss vorrangiger Mittel anzeigen, der Vorschrift lässt sich aber nicht entnehmen, wann. Dies und die mehrmalige Verlängerung des besonderen Sicherstellungsauftrags der Leistungsträger nach dem SodEG haben unseres Erachtens dazu geführt, dass die Jobcenter und die Bundesagentur sozialen Dienstleistern hohe Beträge gezahlt haben, die diese für die Sicherung ihres Bestands nicht brauchten. Ein großer Teil der Zuschüsse hat somit das zweite Ziel des Gesetzes, den Bestand der sozialen Dienstleister zu sichern, verfehlt. Der Bestand wäre auch ohne diese überflüssigen Zahlungen gesichert gewesen.

Unsere Erkenntnisse haben gezeigt, dass die Zuschüsse zwar anfänglich zur Sicherung des Bestands sozialer Dienstleister beigetragen haben. Mit zunehmender Dauer der Covid-19-Pandemie und den Verlängerungen des besonderen Sicherstellungsauftrags der Leistungsträger nach dem SodEG scheint diese Funktion aber in den Hintergrund getreten zu sein. Der Gesetzgeber hätte bei seinen Entscheidungen über die Verlängerungen des Sicherstellungsauftrags prüfen müssen, ob Aufwand und Nutzen noch in einem angemessenen Verhältnis stehen. Zumindest im Rechtskreis des SGB III war dies fraglich, da die Verwaltungskosten weit über 10 % der Zuschussbeträge lagen. Die Jobcenter im Rechtskreis des SGB II hatten den Verwaltungsaufwand hingegen gar nicht systematisch ermittelt.

Um das Problem der hohen Zahlungen zu vermeiden, die später zurückgefordert werden mussten, wäre die unverzügliche Anzeige von vorrangigen Mitteln durch die sozialen Dienstleister erforderlich gewesen. Die Jobcenter und die Bundesagentur hätten diese prüfen und Zahlungen ggf. einstellen oder verringern müssen. Dies hätte den Verwaltungsaufwand für die Umsetzung des Gesetzes aber weiter erhöht, da eine Schlussabrechnung trotzdem erforderlich geworden wäre.

Wir haben dem BMAS empfohlen, künftig verstärkt darauf zu achten, dass in Gesetzen in seinem Zuständigkeitsbereich die Voraussetzungen für ihre zielkonforme Umsetzung klar und

umfassend genug beschrieben sind. Dies muss auch sichergestellt sein, wenn Gesetze wegen unvorhergesehener Sachverhalte verlängert werden müssen.

3.4 Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass hohe Rückforderungen ein Indiz dafür sein können, dass die Zuschüsse nicht in jedem Fall zur Bestandssicherung beigetragen haben. Aus ihrer Sicht hatten diese eher die Funktion einer zeitweisen Überbrückungshilfe. Dies gelte insbesondere für Zeiten, in denen sozialen Dienstleistern vorrangige Mittel anderer Leistungsträger noch nicht zugeflossen seien.

Die Bundesagentur hat sich überdies auf ihre Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB II bei gemeinsamen Einrichtungen vom 26. Januar 2022 bezogen. Danach sei für alle noch nicht begonnenen, zukünftig noch durchzuführenden Erstattungsverfahren (Schlussabrechnungen) zu prüfen, ob die Antragsteller zum anspruchsberechtigten Personenkreis gehörten. Eine einmalige Prüfung sei dabei ausreichend. Die Bundesagentur habe daher die Weisung zur Schlussabrechnung zum Stand 7. Juni 2022²² entsprechend geändert.²³ Ergänzend gelte, dass aufgrund der gesetzlich eingeschränkten Möglichkeiten einen Verwaltungsakt zurückzunehmen, Erstattungsbescheide nicht generell zurückgenommen werden könnten.

Darüber hinaus habe die Bundesagentur mit der Stichprobenprüfung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den BA-IT-Fachverfahren²⁴, sowie der Prüfung der Angaben der sozialen Dienstleister in begründeten Zweifelsfällen, sowohl im Bewilligungs- als auch im Erstattungsverfahren bereits Prüfmechanismen für das Vorliegen der Rechtsverhältnisse, einschließlich des anspruchsberechtigten Personenkreises, festgelegt.

²² Bundesagentur für Arbeit, Weisung 202206003 – Anpassung der Schlussabrechnung (Erstattungsverfahren) nach § 4 des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) vom 7. Juni 2022.

²³ Demnach müsse für Anträge, die bis zum 31. Dezember 2020 bei der gemeinsamen Einrichtung eingegangen seien und die sich auf einen Zuschusszeitraum vom 16. März 2020 bis 31. Dezember 2020 beziehen, ein sozialrechtliches Rechtsverhältnis am Stichtag 16. März 2020 bestanden haben. Die gemeinsame Einrichtung prüfe und dokumentiere jedes Rechtsverhältnis zum Stichtag 16. März 2020. Für Anträge, die ab dem 1. Januar 2021 eingegangen seien und sich auf den Zuschusszeitraum vom 1. Januar bis 31. Dezember 2021 beziehen, sowie für Anträge, die ab 1. Januar 2022 eingegangen seien und sich auf einen Zuschusszeitraum vom 1. Januar bis 31. Juni 2022 beziehen, müsse an jedem Tag, für den ein Zuschuss nach dem SodEG beantragt und bewilligt wurde, ein Rechtsverhältnis vorliegen. Nur für Zeiten, in denen eine Beeinträchtigung und ein Rechtsverhältnis bestehe, können Zuschüsse nach dem SodEG gewährt werden. Dies gelte auch, wenn die Zeiträume, für die SodEG begehrt werde, im Jahr 2020 liegen. Die gemeinsame Einrichtung prüfe und dokumentiere jede Angabe bzw. jeden Nachweis der sozialen Dienstleister aus der Anlage des Aufforderungsschreibens.

²⁴ Die Bundesagentur hatte in ihrer Stellungnahme vom 26. Januar 2022 erklärt, dass die gemeinsamen Einrichtungen stichprobenartig im BA-IT-Fachverfahren Cosach prüfen sollten, ob arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei dem jeweiligen sozialen Dienstleister zum Stichtag 16. März 2020 tatsächlich durchgeführt wurden.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, dass bei künftigen Gesetzesvorhaben verstärkt darauf geachtet werden sollte, dass die Voraussetzungen für eine zielkonforme Umsetzung klar und umfassend beschrieben sind, richte sich an den Gesetzgeber. Zu der Bearbeitungsdauer und dem Bearbeitungsaufwand im Rechtskreis des SGB II hat sich die Bundesagentur in ihrer Stellungnahme nicht geäußert.

Das BMAS hat sich der Auffassung der Bundesagentur vollinhaltlich angeschlossen. Ergänzend hat es angeführt, dass soziale Dienstleister Leistungen nach dem SodEG nur dann beantragen haben dürften, wenn sie diese für ihre Bestandssicherung als erforderlich angesehen haben. Wären sie bereits bei der Antragstellung von einer vollständigen Rückzahlung ausgegangen, hätten sie den mit der Antragstellung und Schlussabrechnung verbundenen Aufwand vermieden. Das Verfahren habe damit sichergestellt, dass der Bestand sozialer Dienstleister auch dann gesichert war, wenn vorrangige Mittel erst zu einem späteren Zeitpunkt gewährt wurden. Das Ziel, den Bestand der sozialen Infrastruktur zu sichern, sei mit dem SodEG erreicht worden. Selbst wenn dadurch Zuschüsse geleistet wurden, die sich in der Nachbetrachtung als nicht erforderlich herausstellten, sei dies bei realisierten Erstattungsansprüchen nicht zu Lasten des Bundeshaushaltes gegangen.

3.5 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur und das BMAS haben unsere Einschätzung geteilt, dass die Zuschüsse nach dem SodEG nicht in allen Fällen der Bestandssicherung der Sozialdienstleister dienten. Die hohen Rückforderungen zeigten vielmehr, dass die Zuschüsse in den wenigsten Fällen den Bestand der Sozialdienstleister sicherten. Es handelte es sich hierbei eher um Überbrückungshilfen zur Überwindung von Liquiditätsgapen der Sozialdienstleister.

Der Argumentation des BMAS folgen wir insoweit, als die sozialen Dienstleister nicht von vornherein absehen konnten, ob Zuschüsse nach dem SodEG notwendig waren. Insoweit konnten sie sich insbesondere aufgrund der Leistung vorrangiger Mittel erst zu einem späteren Zeitpunkt als nicht notwendig erweisen.

Ob Aufwand und Nutzen bei der Entscheidung über die Verlängerungen des Sicherstellungsauftrags noch in einem angemessenen Verhältnis standen, konnte der Gesetzgeber zumindest im Rechtskreis des SGB II nicht abschätzen. Wenn die Jobcenter den Verwaltungsaufwand und die mit ihm verbundenen Kosten systematisch ermittelt hätten, wäre ihm dies jedoch möglich gewesen. Unbefriedigend ist die Haltung von BMAS und Bundesagentur zur Anzeige vorrangiger Mittel durch die sozialen Dienstleister. Weder das BMAS noch die Bundesagentur begründen in ihren Stellungnahmen, warum vorrangige Mittel, wie von uns vorgeschlagen, durch die sozialen Dienstleister nicht umgehend angezeigt werden mussten. Wir vertreten weiterhin die Auffassung, dass mit einer solchen umgehenden Meldung die hohen Überzahlungen und die Rückforderung dieser Zuschüsse nach dem SodEG hätten verhindert werden können. Wir empfehlen daher nach wie vor, künftig verstärkt darauf zu achten, dass Gesetze die Voraussetzungen für ihre zielkonforme Umsetzung klar und umfassend genug beschreiben.

Auch teilen wir nicht die Einschätzung, die Leistung nicht erforderlicher Zuschüsse sei wegen deren späterer Erstattung nicht zu Lasten des Bundeshaushaltes gegangen. Sie berücksichtigt nicht den damit verbundenen Aufwand. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, bei künftigen Gesetzesfolgeabschätzungen dafür Sorge zu tragen, dass Aufwände möglichst konkret abgebildet werden.

Wir begrüßen zwar die Änderung der Weisung zur Schlussabrechnung vom 7. Juni 2022, wonach bei allen noch nicht begonnenen und zukünftig noch durchzuführenden Erstattungsverfahren zu prüfen ist, ob die Antragsteller zum anspruchsberechtigten Personenkreis gehören. Eine (lediglich) stichprobenartige Überprüfung für die Vergangenheit sowie eine Prüfung der Angaben der sozialen Dienstleister in begründeten Zweifelsfällen, sowohl im Bewilligungs- als auch im Erstattungsverfahren, reichen aus unserer Sicht aber nicht aus. Eine vereinfachte Antragstellung, bei der die anspruchsbegründenden Voraussetzungen zunächst stichprobenhaft oder erst zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden, ist in Krisensituationen zwar nachvollziehbar. Sie ermöglicht, schnell handlungsfähig zu sein. Eine Prüfung der anspruchsbegründenden Voraussetzungen ist jedoch grundsätzlich die Basis einer rechtskonformen Leistungsgewährung. Dies sollte auch für Förderungen mit einem Kriseninstrument gelten.

Der Punkt ist damit abgeschlossen.

4 Organisationsstruktur im Rechtskreis des SGB II kann Bearbeitungsfehler fördern

4.1 Sachverhalt

Anders als im Rechtskreis des SGB III gibt es im Rechtskreis des SGB II keine zentrale Stelle, die alle Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG durchführt.

4.2 Würdigung

Die Bundesagentur hat sich im Rechtskreis des SGB III entschieden, die Bearbeitung des SodEG in einer zentralen Stelle zu bündeln. Diese hat einen Überblick über alle Zuschüsse, die ein sozialer Dienstleister von Agenturen erhält. Dadurch können ggf. widersprüchliche Angaben eines sozialen Dienstleisters oder sonstige Auffälligkeiten erkannt werden. Außerdem können Bearbeitungsfehler wegen des hohen Spezialisierungsgrades der Beschäftigten besser vermieden werden als – wie im Rechtskreis des SGB II – bei einer Verteilung der Zuständigkeiten auf viele einzelne Dienststellen.

Eine dezentrale Aufgabenwahrnehmung wie im Rechtskreis des SGB II führt dagegen zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand und eingeschränkter Transparenz.

Wir sind davon ausgegangen, dass das BMAS die dadurch aufgetretenen Probleme auswertet und die Ergebnisse bei künftigen vergleichbaren Fallgestaltungen berücksichtigt.

4.3 Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS

Die Bundesagentur hat die Auffassung vertreten, dass zum einen die Rechtsverhältnisse, in denen die Sozialdienstleister mit den Jobcentern stehen, und zum anderen die Finanzierung aus dem Eingliederungsbudget gegen eine zentrale Aufgabenwahrnehmung sprechen. Die Budgethoheit liege in den gemeinsamen Einrichtungen vor Ort und dürfe nur in Ausnahmefällen übertragen werden. Die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, dass die dezentrale Struktur der Jobcenter sich nachteilig auf die Aufgabenwahrnehmung auswirken kann, richte sich an den Gesetzgeber.

Das BMAS hat sich dieser Auffassung angeschlossen. Es halte die Übertragung der Zuständigkeit zur Bearbeitung der Zuschüsse nach dem SodEG auf die Jobcenter aus den genannten Gründen für sachgerecht, wenn nicht sogar notwendig.

4.4 Abschließende Bewertung

Den Ausführungen von BMAS und Bundesagentur ist nicht zu entnehmen, dass alle in Frage kommenden Lösungen bei der Regelung der Zuständigkeit für die Schlussabrechnungen bedacht wurden. Nach unserer Auffassung war eine zentrale Bearbeitung der Schlussabrechnungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. In anderen Bereichen übertragen die Jobcenter ebenfalls Aufgaben an die Bundesagentur oder kaufen Dienstleistungen bei ihr ein (z. B. Ausbildungsvermittlung). Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das BMAS die durch die dezentrale Bearbeitungsstruktur aufgetretenen Probleme auswertet und die Ergebnisse bei künftigen vergleichbaren Fallgestaltungen berücksichtigt. Hierbei sollte es alle in Frage kommenden Lösungen, die Zuständigkeit zu regeln, nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit abwägen.

Wir schließen diesen Punkt mit diesem Hinweis ab.

5 Fazit

Das SodEG verfolgte **zwei Ziele**:

Das erste Ziel war es, sicherzustellen, dass Kapazitäten der sozialen Dienstleister, die diese durch pandemiebedingte Einschränkungen nicht wie bisher nutzen konnten, für die Bewältigung von Auswirkungen der Covid-19-Pandemie eingesetzt werden können.

Das zweite Ziel war es, sicherzustellen, dass der Bestand der sozialen Dienstleister durch die Pandemie nicht gefährdet wird.

§ 8 Satz 1 SodEG eröffnet dem BMAS die Möglichkeit, die Ausführung des Gesetzes untersuchen zu lassen (Evaluation). Das BMAS hat hiervon keinen Gebrauch gemacht. Auf der Grundlage der in seinem Auftrag erstellten Kurzexpertise kann es nicht beurteilen, ob **das erste Ziel** erreicht wurde und ob die Zielsetzung überhaupt erforderlich war. Wir führen dies darauf zurück, dass das BMAS es versäumt hat, die Grundlagen für eine aussagekräftige Evaluation zu schaffen. Die Ausführungen des BMAS in seiner Stellungnahme zu dieser Prüfungsmitteilung lassen aber das Bemühen erkennen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse in Überlegungen einfließen zu lassen, wie auf ähnliche Situationen in der Zukunft reagiert werden soll.

Bei unserer Prüfung haben wir weitere Mängel festgestellt, insbesondere eine unzureichende Überprüfung des anspruchsberechtigten Personenkreises für Leistungen nach dem SodEG. So sahen die Weisungen zur Durchführung des SodEG in ihrer Ursprungsform vor, dass die Jobcenter ausschließlich für den Stichtag 16. März 2020 prüfen sollten, ob ein Rechtsverhältnis zwischen den sozialen Dienstleistern und den Jobcentern bestanden hatte. Die Prüfung sollte auch nur stichprobenartig erfolgen.

Wir haben es für erforderlich gehalten, dass die Jobcenter in allen Fällen, in denen sie Zuschüsse bewilligten, ohne zu prüfen, ob ein Rechtsverhältnis vorlag, diese Prüfung nachholen. Nach der Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung nach dem SodEG in der bis zum 6. Juni 2022 geltenden Fassung²⁵ mussten die Jobcenter nicht durchgeführte Prüfungen bei der Schlussabrechnung nicht nachholen. Diese Pflicht trifft sie nach der aktuellen Fassung der Weisung²⁶ erst seit dem 7. Juni 2022, und zwar nur für Schlussabrechnungsverfahren, die nicht zuvor begonnen haben. Die Ausführungen der Bundesagentur in ihrer Stellungnahme zu dieser Prüfungsmitteilung haben dies nochmals bestätigt. Damit bleibt in vielen Fällen offen, ob die Zuschussempfänger überhaupt einen Anspruch auf Zuschüsse hatten. Dies gilt auch für die Fälle, in denen die Jobcenter bereits vor dem 7. Juni 2022 stichprobenartig die Angaben der sozialen Dienstleister in Zweifelsfällen geprüft hatten.

Der Bestand der sozialen Dienstleister ist zwar gesichert worden. Die Jobcenter forderten bei der Schlussabrechnung aber in vier Fünftel der geprüften Fälle von den sozialen Dienstleistern Zuschusszahlungen zurück. In zwei Fünftel der geprüften Fälle handelte es sich dabei um 100 % der gezahlten Zuschüsse. Im Rechtskreis des SGB III forderte die Bundesagentur in neun Zehntel der zum Erhebungszeitpunkt abgeschlossenen Erstattungsverfahren Zuschüsse

²⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „Sozialdienstleister-Einsatzgesetz – SodEG – Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie weiterer Gesetze – Änderung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes zum Stand 1. Januar 2021 – Fachliche Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung (Erstattungsverfahren)“.

²⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung Rechtskreis SGB II: „Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) – Gesetz zur Verlängerung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes und weiterer Regelungen – Stand: 20. März 2022 – Fachliche Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung (Erstattungsverfahren)“, Stand: 3. Juni 2022.

zurück. Die Rückforderungen machten rund die Hälfte der im Jahr 2020 gewährten Zuschüsse aus. Hohe Rückforderungen führen wir darauf zurück, dass soziale Dienstleister in großem Umfang Zuschüsse erhielten, die nicht erforderlich waren, um ihren Bestand zu sichern. Ursächlich waren aus unserer Sicht, dass das Gesetz und die Weisungen offen ließen, wann Sozialdienstleister den Zufluss vorrangiger Mittel anzeigen müssen und dass entsprechende Nachweise durch die sozialen Dienstleister nicht von Anfang an vorgelegt und auch nicht geprüft werden mussten. Auf die Vorlage dieser Nachweise durften die Jobcenter nach der ursprünglichen Weisung zu den Schlussabrechnungen noch verzichten. Die Überprüfung der Nachweise erfolgt nach aktueller Weisungslage nach einer risikoorientierten Stichprobe.

Eine stichprobenartige Überprüfung sowohl der Rechtsverhältnisse zwischen den Jobcentern und den sozialen Dienstleistern und der Nachweise zu den vorrangigen Mitteln in der Vergangenheit sowie eine Prüfung der Angaben der sozialen Dienstleister in begründeten Zweifelsfällen, reicht aus unserer Sicht aber nicht aus. Vielmehr ist die Prüfung der anspruchsbegründenden Voraussetzungen grundsätzlich die Basis einer rechtskonformen Leistungsgewährung. Dies sollte auch für Förderungen mit einem Kriseninstrument gelten.

Die Bundesagentur hat die Weisungen zum anspruchsberechtigten Personenkreis hinsichtlich der lückenlos festzustellenden Rechtsbeziehungen zwischen den Jobcentern und den sozialen Dienstleistern unseren Empfehlungen folgend, zumindest mit der aktuellen Weisungslage für die Schlussabrechnungen korrigiert. Auch der erforderliche Nachweis vorrangiger Mittel und zumindest deren stichprobenhafte Überprüfung entspricht unseren Empfehlungen aus den Prüfungen zur Umsetzung und den Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB II - auch wenn wir insbesondere bei den Nachweisen zu den vorrangigen Mitteln eine lückenlose Prüfung erwartet hätten. Wir gehen aber davon aus, dass mit der geänderten Weisungslage noch ausstehende Schlussabrechnungen weitestgehend ordnungsgemäß durchgeführt werden können.

Der besondere Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger nach dem SodEG wurde nach dem 30. Juni 2022 (§ 5 Satz 3 SodEG) nicht mehr verlängert. Folglich werden keine weiteren Leistungen nach dem SodEG erbracht. Die Covid-19-Pandemie spielt bei der Leistungsgewährung in den Rechtskreisen des SGB II und SGB III nur noch eine untergeordnete Rolle. Unsere Prüfungen haben gezeigt, dass es BMAS und Bundesagentur erst gut zwei Jahre nach Beginn der Covid-19-Pandemie gelungen ist, eine ausreichende Weisungslage zu erzielen, um eine rechtskonforme Durchführung des SodEG und der damit verbundenen Schlussabrechnungen zu gewährleisten. Wir erwarten künftig vom Gesetzgeber nicht nur verstärkt darauf zu achten, dass Gesetze die Voraussetzungen für ihre zielkonforme Umsetzung klar und umfassend beschreiben, sondern dass diese flexibel und schneller angepasst werden, wenn frühzeitig absehbar ist, dass sie ihre Ziele nicht erreichen werden.

Wir schließen das Prüfungsverfahren ab, behalten uns aber vor, unsere Erkenntnisse in einer zusammenfassenden Berichterstattung erneut aufzugreifen.