



Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister- Einsatzgesetz (SodEG) im Rechtskreis des SGB III

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 4 - 0001092

22. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
2	Ziel der Bestandssicherung sozialer Dienstleister fraglich	8
2.1	Ausgangslage	8
2.2	Feststellungen	9
2.3	Würdigung	10
2.4	Empfehlung	11
2.5	Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS	11
2.6	Abschließende Würdigung	12
3	Bewältigung der Pandemie durch Angebote sozialer Dienstleister als Ziel des SodEG nicht nachgewiesen	12
3.1	Ausgangslage	12
3.2	Feststellungen	13
3.3	Würdigung	13
3.4	Stellungnahme des BMAS	14
3.5	Abschließende Würdigung	14

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministeriums für Arbeit und Soziales*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

S

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
SodEG *Sozialdienstleister-Einsatzgesetz*

0 Zusammenfassung

Das am 28. März 2020 in Kraft getretene Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) enthielt einen besonderen Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger für die sozialen Dienstleister. Auf hiernach bewilligte Zuschüsse haben die Leistungsträger einen nachträglichen Erstattungsanspruch, wenn bei der Bewilligung der Zuschüsse vorrangige Mittel, die den sozialen Dienstleistern im Bewilligungszeitraum tatsächlich zugeflossen sind, nicht berücksichtigt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB III geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) stellt er das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Das SodEG sollte den Bestand sozialer Dienstleister sichern. Die Bundesagentur forderte in 91 % der abgeschlossenen Schlussabrechnungsverfahren zuvor gewährte Zuschüsse zurück. Die bei der Gesetzesfolgenabschätzung vorgenommene Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung erwies sich als unterschätzt und unpräzise, da sich demgegenüber der Aufwand der Bundesagentur als sehr hoch erwies.

Der Bundesrechnungshof hat die hohe Rückforderungsquote darauf zurückgeführt, dass Zuschüsse gewährt wurden, die nicht erforderlich waren, um den Bestand sozialer Dienstleister zu sichern.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme eingeräumt, dass die gewährten Zuschüsse nicht in jedem Fall der Bestandssicherung dienen. Das BMAS hat ergänzend darauf hingewiesen, dass soziale Dienstleister Zuschüsse allerdings nur dann beantragen haben dürften, wenn sie diese für ihre Bestandssicherung als erforderlich angesehen hätten. Im Übrigen seien in der Nachbetrachtung ggf. nicht erforderliche Zuschüsse aufgrund der realisierten Erstattungsansprüche nicht zu Lasten des Bundeshaushalts gegangen.

Die Argumentation des BMAS, dass die Rückforderung nicht erforderlicher Zuschüsse entsprechende Ausgaben im Bundeshaushalt ausgleicht, vernachlässigt den mit der Durchführung der Erstattungsverfahren verbundenen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass bei künftigen Gesetzesfolgeabschätzungen Aufwände möglichst konkret abgebildet werden. (Tz. 2)

- 0.2 Ein weiteres Ziel des Gesetzes war, dass soziale Dienstleister zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung stellen.

Der vom BMAS in Auftrag gegebene Forschungsbericht zur Wirkung des Gesetzes enthält keine Informationen darüber, inwieweit soziale Dienstleister tatsächlich Unterstützungsleistungen angeboten haben. Hierzu führte der Forschungsbericht aus,

dass Aussagen der befragten Leistungsträger zufolge nicht geprüft wurde, ob soziale Dienstleister Unterstützungsleistungen tatsächlich erbracht haben.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMAS anhand des Forschungsberichts nicht beurteilen kann, ob dieses mit dem Gesetz verfolgte Ziel erreicht wurde.

Das BMAS hat dargelegt, Ziel des Forschungsberichts sei nicht die Evaluation des SodEG 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.

Die Ausführungen des BMAS lassen das Bemühen erkennen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse in zukünftige Überlegungen einfließen zu lassen. (Tz. 3)

Parallel hat der Bundesrechnungshof die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB II durch gemeinsame Einrichtungen geprüft. Er verweist ergänzend auf die dort getroffenen Würdigungen und Empfehlungen gegenüber dem BMAS, die für beide Rechtskreise gelten.

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Am 28. März 2020 trat mit dem sog. Sozialschutz-Paket 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.¹ Der besondere Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger aufgrund des SodEG wurde mehrfach verlängert, letztmals bis zum 30. Juni 2022.² Die Bundesregierung machte nicht von ihrer Möglichkeit Gebrauch, die Geltungsdauer des SodEG durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates bis zum 23. September 2022 zu verlängern.³

Mit dem SodEG sollten die sozialen Dienstleister durch Zuschüsse in ihrem Bestand gesichert werden. Im Gegenzug sollten sie aktiv zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise beitragen.⁴

Gemäß § 4 Satz 1 SodEG haben die Leistungsträger 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.

Anfang April 2021 erließ die Bundesagentur für den Rechtskreis des SGB III eine Weisung zur Durchführung der Schlussabrechnung nach dem SodEG.⁵ Danach musste der soziale Dienstleister nach Aufforderung des zentralen SodEG-Teams die vorrangigen Mittel mitteilen, die ihm im Bewilligungszeitraum tatsächlich zugeflossen sind. Weiter legte die Bundesagentur fest, dass die Angaben des sozialen Dienstleisters die Grundlage für die Schlussabrechnung bildeten. Die Angaben sozialer Dienstleister mussten in der Regel nicht überprüft werden. Es reichte aus, dass der soziale Dienstleister seine Angaben glaubhaft machte. Im Ergebnis konnte sich sowohl ein Erstattungsanspruch der Bundesagentur gegenüber dem sozialen Dienstleister als auch ein Anspruch auf eine Nachzahlung des sozialen Dienstleisters

¹ Artikel 10 des Gesetzes für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-Cov-2 (Sozialschutz-Paket) 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 (Sozialschutz-Paket). Dt. Bundestag Drs. 19/1807 vom 24. März 2020. BGBl. I, Seite 3.

⁵ Fachliche Weisung Rechtskreis SGB III: 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) vom 8. April 2021.

gegenüber der Bundesagentur ergeben. In unserer Mitteilung über die Prüfungen der Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) im Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) haben wir gebeten, die Weisung zu ändern. Wir hielten es für erforderlich, die noch nicht geprüften Angaben der sozialen Dienstleister zu vorrangigen Mitteln bei der Schlussabrechnung zumindest stichprobenartig zu überprüfen. Die Bundesagentur hat dies in ihren Stellungnahmen⁶ teilweise zugesagt.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Durchführung der Schlussabrechnungen im Rechtskreis des SGB III bei der Bundesagentur geprüft.

Die Prüfung erstreckte sich auf die in unserer Prüfung der Umsetzung des SodEG bereits gezogene Stichprobe von 100 ausgewählten Einzelfällen.⁷ Diese bildeten seinerzeit einen Querschnitt aller Fälle ab.

Parallel haben wir die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB II durch gemeinsame Einrichtungen geprüft (Gz.: VI 3 - 0000971). Die in dieser Prüfung getroffenen Feststellungen richteten wir in einer gesonderten Prüfungsmitteilung an das BMAS. Die Feststellungen im Rechtskreis des SGB III betrafen vorrangig nicht die Bundesagentur als ausführende Stelle, sondern das BMAS als für das SodEG federführend verantwortliches Ressort. Wir verweisen insoweit hinsichtlich der Würdigung ergänzend auf die Ausführungen in der Abschließenden Prüfungsmitteilung an das BMAS.

Wir haben unsere Erhebungen über den externen VDI-Zugriff⁸ der Bundesagentur in der Zeit vom 12. März 2022 bis 29. April 2022 durchgeführt.

Diese Abschließende Prüfungsmitteilung fasst die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes, die Stellungnahme der Bundesagentur vom 29. Dezember 2022 und des BMAS vom 22. Dezember 2022 sowie die Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zusammen. Das Ergebnis der Prüfung stellen wir hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) fest.

⁶ Bundesagentur für Arbeit, Schreiben vom 26. Januar 2022 – Gz.: CF21 - 3541 (2505).

⁷ Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Umsetzung des SodEG vom 13. September 2022, Gz.: VI 4 - 2021 - 0635.

⁸ Virtuelle Desktop Infrastruktur.

2 Ziel der Bestandssicherung sozialer Dienstleister fraglich

2.1 Ausgangslage

Wie unter Tz. 1.1 dargestellt, diente das SodEG der Bestandssicherung sozialer Dienstleister. Gemäß § 3 SodEG wurde dieser besondere Sicherstellungsauftrag durch nicht rückzahlbare Zuschusszahlungen umgesetzt.

Der Sicherstellungsauftrag griff erst, wenn soziale Dienstleister in ihrem Bestand gefährdet waren. Zur Glaubhaftmachung einer Bestandsgefährdung reichte die entsprechende Versicherung des sozialen Dienstleisters in seinem Antrag aus. Eine Prüfung dieser Angaben war nicht erforderlich.⁹ Ausreichend für eine Glaubhaftmachung war vielmehr, wenn die Angaben des sozialen Dienstleisters als überwiegend wahrscheinlich erschienen. Die Leistungsträger waren angehalten, diese „Einschätzung pragmatisch vorzunehmen.“¹⁰

Gemäß § 4 Satz 1 haben die Leistungsträger 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. Hierunter fielen in der Regel Entschädigungen nach dem Infektionsschutzgesetz, Leistungen nach den Regelungen über das Kurzarbeitergeld sowie Zuschüsse des Bundes und der Länder (§ 4 Satz 1 Nrn. 1 bis 4 SodEG).

Zu den durch das SodEG verursachten Ausgaben und zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung hatte der Gesetzesentwurf vom 24. März 2020 folgende Aussagen getroffen:

„Die Regelung zum Sicherstellungsauftrag für soziale Dienstleister verursacht grundsätzlich für keine der beteiligten Akteure Mehrkosten gegenüber den bisher erwarteten Ausgaben. [...] Die Regelung verpflichtet die Träger von Leistungen in den Fällen, in denen Leistungen nicht erbracht werden, stattdessen einen Betrag in gleicher oder niedrigerer Höhe an den Leistungserbringer zu zahlen. Ausgaben der Träger gegenüber den bisherigen Planungen werden nicht steigen, sondern eventuell sogar sinken.“¹¹

⁹ 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, Seite 3.

¹⁰ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 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), Stand: 18. Dezember 2020, Seite 5.

¹¹ 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). Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode – Drucksache 19/18107, Seite 4 ff.

„Für die Verwaltung entsteht durch die Regelungen zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister einmaliger Erfüllungsaufwand für die Antragsprüfung und -bescheidung und für Nachprüfungen im Rahmen des Erstattungsanspruchs nach Absatz 4.“¹²

Auch die Gesetzesentwürfe, welche eine Verlängerung der Geltungsdauer des SodEG zum Gegenstand hatten, trafen hierzu letztlich keine konkreteren Aussagen. So führte die Begründung zum Sozialschutz-Paket III im Jahr 2021 aus, dass die Ausgaben der Leistungsträger gegenüber den bisherigen Planungen grundsätzlich nicht steigen würden.¹³ Und den Erfüllungsaufwand der Verwaltung betreffend hieß es:

„Durch die Verlängerung der Regelungen zur Absicherung sozialer Dienstleister nach dem 31. März 2021 entsteht ein Erfüllungsaufwand für die Prüfung und Bescheidung von Anträgen bzw. die Verlängerung befristeter Bescheide und für Nachprüfungen im Rahmen des Erstattungsanspruchs nach § 4 SodEG. Durch die gemeinsamen Verfahrensabsprachen wird der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung reduziert. Eine weitere Reduzierung des Verwaltungsaufwandes in nicht zu beziffernder Höhe wird für die Zeit der Zuschussgewährung durch den Wegfall der Abrechnung von nicht erbrachten Leistungen unterstellt.“¹⁴

2.2 Feststellungen

Von den im Jahr 2020 an soziale Dienstleister geleisteten Zuschüssen kam es im Bereich des SGB III in 91 % der von der Bundesagentur abgeschlossenen Schlussabrechnungsverfahren zu Rückforderungen. Angesichts dieser hohen Erstattungsquote erachtete die Bundesagentur „die Notwendigkeit der Sicherung des Bestands sozialer Dienstleister [als] eher fraglich.“¹⁵

Von den im Jahr 2020 gezahlten Zuschüssen in Höhe von rund 48 Mio. Euro wurden letztlich rund 50 % zurückerstattet. Die Bundesagentur merkte hierzu an, dass viele soziale Dienstleister SodEG „nicht als Bestandssicherungsgesetz, sondern als Umsatzausfallgesetz“ sähen. Dies zeige sich daran, dass diese nicht in der Lage gewesen seien, den Zeitpunkt zu benennen, ab dem eine Sicherung ihres Bestandes notwendig war. In der Folge habe dies zu (in Einzelfällen) rückwirkenden Antragstellungen für ein bis zwei Jahre geführt.¹⁶

¹² Ebenda, Seite 7.

¹³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss) vom 24. Februar 2021 zum Entwurf eines Gesetzes 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), Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode – Drucksache 19/26967, Seite 4.

¹⁴ Ebenda, Seite 4.

¹⁵ Antwort der Bundesagentur auf unseren Fragebogen. Nr. 5.2.

¹⁶ Ebenda. Nr. 5.2.

Die Zahl der gestellten Anträge auf Zuschüsse gemäß SodEG verringerte sich von 995 im Jahr 2020 auf 704 im Jahr 2021. Im Jahr 2022 beantragten bis zum Zeitpunkt der Erhebungen 66 soziale Dienstleister Zuschüsse.¹⁷

Den im Rechtskreis des SGB III geleisteten Zuschüssen nach dem SodEG standen auf Seiten der Bundesagentur Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) von rund 3,3 Mio. Euro alleine für die Jahre 2021 und 2022 gegenüber. Für das Jahr 2020 konnte die Bundesagentur keine konkreten Zahlen nennen. In diesem Jahr setzten Beschäftigte in der Zentrale der Bundesagentur das SodEG als zusätzliche „Unterstützungsleistung“ um.¹⁸ Die hierfür aufgewandten Kosten dürften sich aber in etwa gleicher Höhe bewegen, wie die ab dem Jahr 2021 bezifferten.

Die Bundesagentur schätzte in der überwiegenden Zahl der Fälle die Bearbeitungsdauer als sehr lang und den Verwaltungsaufwand als sehr hoch ein.¹⁹ Dies betraf vor allem Fälle, bei denen

- aufgrund bestehender Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Angaben Informationen zu den vorrangigen Mitteln einzuholen waren,
- soziale Dienstleister zum Zuflussprinzip im Sinne des § 4 Satz 1 Nr. 1 SodEG zu beraten waren²⁰,
- soziale Dienstleister zur notwendigen Angabe eines etwaigen Kurzarbeitergeld-Bezugs beraten werden mussten und

das Berechnungstool zur Ermittlung des Erstattungsbetrages zu befüllen war. Das war bei vielen Leistungsträgern der Fall.

2.3 Würdigung

Wir haben die Einschätzung der Bundesagentur geteilt, der zufolge sie die Notwendigkeit einer Bestandssicherung sozialer Dienstleister angesichts der hohen Rückforderungsquote als eher fraglich erachtete. Die Rückforderungsquote hat auch nach unserer Auffassung gezeigt, dass soziale Dienstleister Zuschüsse erhalten haben, die nicht erforderlich waren, um ihren Bestand zu sichern.

¹⁷ Antwort der Bundesagentur auf unseren Fragebogen. Nr. 1.1.

¹⁸ Antwort der Bundesagentur auf unseren Fragebogen. Nr. 1.4.4.

¹⁹ Antwort der Bundesagentur auf unseren Fragebogen. Nr. 1.4.1.

²⁰ Dies betraf vorrangige Mittel, die soziale Dienstleister aufgrund eines bestehenden Rechtsverhältnisses im Sinne des § 2 Absatz 2 SodEG erhielten.

Die bei der Gesetzesfolgenabschätzung vorgenommene Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Verwaltung hat sich in der Nachschau als unterschätzt und unpräzise erwiesen, da sich der Aufwand der Bundesagentur als sehr hoch erwies. Er resultierte unter anderem daraus, dass die Bundesagentur aufgrund bestehender Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Angaben sozialer Dienstleister Informationen zu vorrangigen Mitteln einholen musste, um das Schlussabrechnungsverfahren durchführen zu können.

2.4 Empfehlung

Wir haben dem BMAS empfohlen, künftig bei Gesetzesvorhaben aus seinem Zuständigkeitsbereich verstärkt darauf zu achten, dass die inhaltlichen Ziele und die für ihre Erreichung notwendigen Voraussetzungen klar und verbindlich benannt sind; dies ist die Voraussetzung, um die öffentlichen Mittel wirksam einzusetzen, ihre Ziele zu erreichen und nicht notwendige Ausgaben zu vermeiden. Zudem sollte es bei künftigen Gesetzesfolgeabschätzungen dafür Sorge tragen, dass Aufwände möglichst konkret abgebildet werden.

Ergänzend haben wir auf die hierzu in der Prüfung der Schlussabrechnungen im Rechtskreis des SGB II durch gemeinsame Einrichtungen getroffene Würdigung verwiesen.

2.5 Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass hohe Rückforderungsquoten ein Indiz dafür sein können, dass die gewährten Zuschüsse nicht in jedem Fall zur Bestandssicherung beigetragen haben. Im Nachhinein betrachtet hätten die Zuschüsse aus ihrer Sicht eher die Funktion einer zeitweisen Überbrückungshilfe gehabt. Diese gelte insbesondere für Zeiten, in denen sozialen Dienstleistern vorrangige Mittel anderer Leistungsträger noch nicht zugeflossen seien.

Die Bundesagentur hat ausgeführt, dass der mit der Umsetzung des SodEG und insbesondere der Schlussabrechnung verbundene Aufwand für die Bundesagentur vermutlich unterschätzt worden sei. Sie hat eine Ursache dafür in ihrer Organisationsstruktur gesehen. Antragstellungen, die Prüfung von Rechtsverhältnissen und die Schlussabrechnungen von Leistungen nach dem SodEG hätten immer bezogen auf einzelne Agenturen für Arbeit vorgenommen werden müssen. Insofern stelle jede Agentur für Arbeit quasi einen eigenen Leistungsträger innerhalb der Bundesagentur dar. Der hieraus resultierende Aufwand habe sich letztlich erst in der praktischen Umsetzung des SodEG herausgestellt.

Das BMAS hat sich vollinhaltlich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Ergänzend hat es angeführt, dass soziale Dienstleister Leistungen nach dem SodEG nur dann beantragt haben dürften, wenn sie diese für ihre Bestandssicherung als erforderlich angesehen haben. Wären sie bereits bei der Antragstellung von einer vollständigen Rückzahlung ausgegangen, hätte 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 aufgrund der realisierten Erstattungsansprüche nicht zu Lasten des Bundeshaushaltes gegangen.

2.6 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat unsere Feststellungen bejaht. Der Argumentation des BMAS folgen wir insoweit, als die sozialen Dienstleister nicht von vorneherein 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. Gleichwohl lässt sich hiermit nicht der bei der Gesetzesfolgenabschätzung ermittelte und in der Nachschau unterschätzte und unpräzise Erfüllungsaufwand für die Bundesagentur erklären. Dass die Leistung nicht erforderlicher Zuschüsse durch deren Erstattung nicht zu Lasten des Bundeshaushaltes gegangen sei, trifft hinsichtlich des damit verbundenen Aufwandes nicht zu. Wir bleiben daher bei unserer Empfehlung, bei künftigen Gesetzesfolgenabschätzungen dafür Sorge zu tragen, dass Aufwände möglichst konkret abgebildet werden. Der Punkt ist damit abgeschlossen.

3 Bewältigung der Pandemie durch Angebote sozialer Dienstleister als Ziel des SodEG nicht nachgewiesen

3.1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag zum Sozialschutz-Paket sah vor, dass sich die „sozialen Dienstleister in Deutschland [...] aktiv in die Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus Krise einbringen.“²¹

Der soziale Dienstleister musste mit der Antragstellung erklären, Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel zur Bewältigung der Auswirkungen der Coronavirus SARS-CoV-2 Krise zur Verfügung zu stellen (§ 1 SodEG). Hierbei hatte er Art und Umfang dieser Unterstützungsmöglichkeiten anzuzeigen und seine tatsächliche Einsatzfähigkeit glaubhaft zu machen (§ 1 SodEG).

²¹ 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). Deutscher Bundestag – 19. Wahlperiode – Drucksache 19/18107, Seite 3.

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

3.2 Feststellungen

Laut Bundesagentur hatten nach ihrer Kenntnis zwei soziale Dienstleister aktiv im Sinne des SodEG zur Bewältigung der Corona-Krise beigetragen. Konkretere Zahlen konnte die Bundesagentur nicht nennen, da „eine Nachhaltung nicht vorgesehen gewesen sei.“²²

Im November 2020 veröffentlichte das BMAS einen Forschungsbericht zum Monitoring des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (Überblick zum Stand der Inanspruchnahme).²³ Dieser enthielt keine Aussagen über Angebote sozialer Dienstleister zur Bewältigung der Pandemie. Wir hatten dies in unserer Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB III festgestellt. Daraufhin erwiderte das BMAS, dass dieser Bericht nicht mit dem Ziel beauftragt wurde, das SodEG zu evaluieren. Eine Evaluation zur Wirkung des SodEG habe es zwischenzeitlich in Auftrag gegeben.²⁴

Im Mai 2022 veröffentlichte das BMAS eine von ihm in Auftrag gegebene Kurzexpertise, die auf einer Befragung von sieben Leistungsträgern und von 14 sozialen Dienstleistern beruhte. Diese enthielt ebenfalls keine Informationen darüber, inwieweit soziale Dienstleister tatsächlich Unterstützungsleistungen angeboten hatten. Hierzu führte die Kurzexpertise lediglich aus, dass einige Leistungsträger die Idee, eine Gegenleistung an die Zuschüsse zu koppeln, „als durchaus plausibel“ bewerteten. Allerdings habe sich deren konkrete Umsetzung „alleine aus organisatorischen Gründen“ als nicht praktikabel erwiesen.²⁵ Sie sei „daher ins Leere gelaufen“.²⁶

3.3 Würdigung

Wir haben kritisiert, dass das BMAS aufgrund der vorstehend beschriebenen Ergebnisse der Kurzexpertise nicht beurteilen kann, inwieweit die Zielsetzung des SodEG tatsächlich erreicht wurde. Wir haben im Übrigen auf die hierzu in der Prüfung der Schlussabrechnungen im Rechtskreis des SGB II durch gemeinsame Einrichtungen getroffene Würdigung verwiesen.

²² Antwort der Bundesagentur auf unseren Fragebogen. Nr. 5.2.

²³ 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.

²⁴ Abschließende Mitteilung zur Prüfung der Umsetzung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes (SodEG) im Rechtskreis des SGB III vom 13. September 2022 (Gz.: VI 4 - 2021 - 0635); Stellungnahme des BMAS vom 28. Januar 2022.

²⁵ Forschungsbericht 597 „Kurzexpertise zur Wirkung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes – Ergebnisse einer Befragung von Leistungsträgern und sozialen Dienstleistern“, Hrsg.: BMAS, Mai 2022, ISSN 0174-4992. Seite 34.

²⁶ Ebenda. Seite 63.

3.4 Stellungnahme des BMAS

Die Bundesagentur hat zu dieser Tz. nicht explizit Stellung genommen. Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass die Kurzexpertise nicht mit dem Ziel einer Evaluation des SodEG beauftragt worden sei. Vielmehr habe diese einen Überblick zur Inanspruchnahme, Wirkung und Verfahren des SodEG verschafft. 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.

Dass im Verlauf der Pandemie der Einsatz von sozialen Dienstleistungen zu solch einer Krisenbewältigung nicht im größeren Umfang nötig wurde, bedeute nicht, dass ein Ziel des Gesetzes nicht erreicht wurde.

3.5 Abschließende Würdigung

Aus den Ausführungen des BMAS schließen wir, dass die in § 8 Satz 1 SodEG normierte Möglichkeit, die Auswirkungen des Gesetzes zu untersuchen (Evaluation) vom BMAS noch nicht genutzt wurde. Dies wirft die Frage auf, welchem Zweck die vorgenannte Kurzexpertise letztlich dienen sollte. Dies gilt zum einen vor dem Hintergrund, dass uns das BMAS in seiner Stellungnahme vom 28. Januar 2022 zur Prüfung der Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB III (VI 4 - 2021 - 0635) mitteilte, eine Evaluation im Juli 2021 in Auftrag gegeben zu haben. Dies gilt zum anderen insoweit, als dem Grunde nach die in der Kurzexpertise untersuchten Aspekte inhaltlich denen einer (expliziten) Evaluation gleichzusetzen sind. Dass die hierzu veröffentlichten Ergebnisse letztlich nicht die Frage beantworten, inwieweit die Zielsetzung des SodEG tatsächlich erreicht wurde, liegt vielmehr am Untersuchungsansatz und den dadurch gewonnenen Informationen.

Jedoch lassen die Ausführungen des BMAS das Bemühen erkennen, die bisher gewonnenen Erkenntnisse in Überlegungen einfließen zu lassen, wie auf ähnliche Situationen in der Zukunft reagiert werden soll.

Parallel haben wir die Durchführung der Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem SodEG im Rechtskreis des SGB II durch gemeinsame Einrichtungen geprüft. Wir verweisen ergänzend auf die dort getroffenen Würdigungen und Empfehlungen an das BMAS, die für beide Rechtskreise gelten.

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