



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie zu Kriseninstrumenten im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der Integrationsarbeit,
der Leistungsgewährung und anderer Maßnahmen

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des
§ 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundes-
rechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 0001471

21. März 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Kriseninstrumente für den Arbeitsmarkt – Kontrolle, Nachsteuern und sachgerechte Übertragung auf Normalzustand erforderlich

Der Bundesrechnungshof fasst in diesem Bericht seine prüferischen Erkenntnisse zu arbeitsmarktlichen Kriseninstrumenten im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) während der COVID-19-Pandemie zusammen. Auf erkannte Defizite sollte besser und schneller reagiert und ggf. nachgesteuert werden. Kriseninstrumente sollten nur dann in den Regelbetrieb überführt werden, wenn dies sachgerecht und erforderlich ist.

Worum geht es?

Die COVID-19-Pandemie hatte deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Gesetzgeber, Verwaltung und weitere Akteure reagierten darauf mit einem umfangreichen Kriseninstrumentarium und konnten so auch wirksam dazu beitragen, die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmarkt und arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen in der Phase akuter Einschränkungen zu erhalten. Die Kriseninstrumente wiesen jedoch Defizite in ihrer Konzeption und Umsetzung auf. Diese Defizite bestanden länger als erforderlich, führten zu Fehlwirkungen und schlossen auch Vermögensnachteile für den Bund nicht hinreichend aus.

Was ist zu tun?

Das BMAS, die Bundesagentur für Arbeit, die Agenturen für Arbeit und Jobcenter sollten die Erfahrungen aus der Pandemie systematisch auswerten und daraus Schlussfolgerungen für eine künftige Ausgestaltung von Kriseninstrumenten ziehen. Sie sollten neben Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch nachgelagerte Kontrollen von Kriseninstrumenten vorsehen und deren Wirkung frühzeitig analysieren, um bei Defiziten schneller nachzusteuern. Soweit für die Krise entwickelte Maßnahmen verstetigt wurden, sollten diese gezielt auf ihre Eignung unter Normalbedingungen analysiert und ggf. weiterentwickelt werden.

Was ist das Ziel?

Ziel ist es, künftig auf ein bedarfsgerechteres Kriseninstrumentarium zurückgreifen zu können, das Fehlwirkungen vermeidet oder frühzeitig entgegenwirkt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einleitung: Ziele und Grundlagen des Berichts	8
2	Wesentliche Instrumente zur Krisenbewältigung	9
2.1	Beratung und Integrationsarbeit im Rechtskreis SGB II	9
2.2	Leistungsgewährung im Rechtskreis SGB II	11
2.3	Weitere Fördermaßnahmen	12
3	Konzeptionelle Defizite – späteres Nachsteuern unverzichtbar	14
4	Defizite der Durchführung – nachgelagerte Kontrolle und sachgerechte Übertragung auf Normalzustand sicherstellen	18
4.1	Defizite bei der Beratung und Integrationsarbeit	18
4.2	Defizite bei der Leistungsgewährung	21
4.3	Defizite bei weiteren Fördermaßnahmen	24
5	Stellungnahme	26
6	Abschließende Bewertung	28

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bürgergeld-Gesetz *Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende*

K

KMU *kleine und mittlere Unternehmen*

S

SGB II *Sozialgesetzbuch Zweites Buch*

SGB III *Sozialgesetzbuch Drittes Buch*

SodEG *Sozialdienstleister-Einsatzgesetz*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof fasst in diesem Bericht seine Erkenntnisse und übergreifenden Schlussfolgerungen aus 17 Prüfungen und Berichten zur Beratung und Integrationsarbeit, der Leistungsgewährung und weiteren Fördermaßnahmen im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) während der COVID-19-Pandemie zusammen. Ziel ist eine kritische Reflexion der krisenbedingt angepassten oder neu implementierten Instrumente und Maßnahmen, um aus den Erfahrungen zu lernen und Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung und künftige Ausgestaltung von Kriseninstrumenten zu ziehen. Die Stellungnahme des BMAS ist im Bericht berücksichtigt.

- 0.1 Die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen und der erhebliche wirtschaftliche Einbruch hatten in den Jahren 2020 bis 2022 deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Der Gesetzgeber reagierte darauf mit verschiedenen gesetzlichen Anpassungen und neuen Fördermöglichkeiten. Zudem passten auch Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), Jobcenter und Agenturen für Arbeit (Agenturen) ihre Abläufe und Weisungen an die Situation an. Dies half, den sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu begegnen und diese abzufedern. (Tz. 1 und 2)
- 0.2 Die Kriseninstrumente wiesen jedoch zum Teil weitreichende konzeptionelle Defizite auf: Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten nicht nur dort, wo aufgrund akuter Krisenlagen sofort gehandelt werden musste. Fördervoraussetzungen waren nicht hinreichend bestimmt. Ziele waren nicht beschrieben, Erfolgskontrollen und Nachweispflichten für einen Anspruch nicht vorgesehen. Zudem wurden Kriseninstrumente auch dann verlängert, wenn dies nicht zwingend erforderlich war. Dies begünstigte Mitnahmeeffekte und den unwirtschaftlichen Einsatz von Mitteln. Ausgaben für Sonderinstrumente fielen damit unnötig oder länger als erforderlich an. (Tz. 3)
- 0.3 Die ergriffenen Maßnahmen zur Anpassung der Beratungs- und Integrationsarbeit in den Jobcentern wirkten sich zum Teil kontraproduktiv auf die Integration in Arbeit aus. Sie widersprachen den Grundprinzipien des Sozialgesetzbuches Zweites Buch (SGB II), führten sogar zu Rückschritten im Integrationsprozess der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und bargen die Gefahr eines längeren Hilfebezugs. (Tz. 4.1)
- 0.4 Die Umsetzung der Sonderregeln zur Leistungsgewährung nach dem SGB II war bei den Jobcentern in hohem Maße fehlerhaft und begünstigte Fehlanreize, Mitnahme und Missbrauch. Auch war die Rückforderung unzulässig erlangter und nicht zweckmäßig verwendeter Mittel zum Teil ohne Not eingeschränkt. Dadurch bestand die Gefahr von Vermögensschäden für den Bund. Statt zur Entlastung beizutragen, führte das fehlerhafte Vorgehen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Elemente der Krisenregelungen wurden verstetigt, ohne ausreichend zu prüfen, ob eine Übertragung auch für den Regelbetrieb sachgerecht und erforderlich ist. (Tz. 4.2)

- 0.5 Auch weitere krisenbedingte Fördermaßnahmen, wie die Förderung zur Unterstützung von sozialen Dienstleistern wiesen Defizite in der Umsetzung auf. So klärten die Jobcenter im Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und der im Rechtskreis der Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) zentral zuständige Operative Service bei Schlussabrechnungen nicht den Leistungsanspruch oder ob die verfolgten Ziele mit dem Kriseninstrument erreicht werden konnten. Damit hatte die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs und die Rückzahlung von unzulässig erlangten Mitteln nicht die hinreichende Priorität. Vermögensnachteile für den Bund waren deshalb nicht auszuschließen. (Tz. 4.3)
- 0.6 Das BMAS hat die besondere Krisensituation hervorgehoben. Ziel sei es gewesen, die Verwaltung zu entlasten und von der Krise Betroffenen schnell zu helfen. Dies habe nicht immer im Einklang mit einem rechtssicheren und fehlerfreien Handeln gestanden. Es habe daher eine Abwägung stattfinden müssen. Überwiegend halte es sein krisenbedingtes Vorgehen für gerechtfertigt. In Bezug auf die Verstetigung eines der Sonderinstrumente ohne ausreichende Evaluation hat es angeführt, man habe an Erfahrungen ähnlicher Regelungen anknüpfen können. Dennoch sehe es auch Verbesserungsmöglichkeiten bei einzelnen Kriseninstrumenten. Über die Krisenphase hinaus nutzbare Instrumente habe es für den Normalbetrieb angepasst, Maßnahmen zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Leistungsgewährung ergriffen, einen bedarfsgerechteren Einsatz zugesagt sowie im Zuge der Bürgergeld-Reform Wirkungsanalysen für verstetigte Instrumente vorgesehen. In einem Fall wolle es die Ergebnisse der rückblickenden Analyse in Überlegungen zu künftigen Kriseninstrumenten einbeziehen. (Tz. 5)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof erkennt weder die besondere Situation der COVID-19-Pandemie. Sie erforderte von den Akteuren gerade auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende schnelles und entschlossenes Handeln. Noch erkennt er die weitreichende stabilisierende Wirkung der in diesem Zusammenhang eingeleiteten Maßnahmen. Dass an die nachträgliche Bewertung von Entscheidungen in der akuten Krisensituation nicht alle für Normalzeiten geltenden Maßstäbe unverändert angelegt werden können, versteht sich von selbst.
- Der Bundesrechnungshof hält die vom BMAS ergriffenen Maßnahmen zur Anpassung verstetigter Instrumente für sachgerecht. Er begrüßt auch die Zusage, die Erkenntnisse aus durchgeführten Analysen bei zukünftigen Kriseninstrumenten einzubeziehen. Er geht davon aus, dass das BMAS Erfolgskontrollen auch bei Kriseninstrumenten grundsätzlich für erforderlich erachtet und nur in Einzelfällen aufgrund der besonderen Krisensituation von diesen absah. Er erwartet, dass das BMAS zugesagte Erfolgskontrollen durchführt.
- Grundsätzlich sollte auch in Krisensituationen auf eine kritische Analyse, in welchem Umfang die für diesen Zweck geschaffenen Sonderregelungen und eingesetzten Mittel ihren Zweck erreicht und inwieweit sie zu unbeabsichtigten Wirkungen geführt haben, nicht verzichtet werden. Gleiches gilt für die Frage, ob die über die Krisenphase hinaus andauernde Geltung von Sonderregelungen ausreichend begründet ist. Mit nachlassender Krise ergaben sich Möglichkeiten, die Notwendigkeit der Instrumente zu überprüfen und diese auf Nachsteuerungsbedarf zu analysieren. Nach

Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten BMAS, Bundesagentur, Agenturen und Jobcenter hierzu bereits früher Schritte einleiten können und müssen. Der Bundesrechnungshof sieht es auch nach wie vor kritisch, dass die Wirkungen der Kriseninstrumente nicht hinreichend untersucht wurden, bevor Instrumente oder Ansätze aus Instrumenten verstetigt wurden.

Das BMAS, die Bundesagentur für Arbeit, die Agenturen für Arbeit und Jobcenter sollten die Erfahrungen aus der Pandemie systematisch auswerten und Schlussfolgerungen für die Zukunft ziehen. Für künftige Krisen sollten sie neben Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die nachgelagerte Kontrolle von Kriseninstrumenten vorsehen und deren Wirkung frühzeitig analysieren, um bei Defiziten schneller nachsteuern zu können. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, aus den Erfahrungen für künftige Krisensituationen zu lernen, Fehler zu vermeiden und nachteiligen Wirkungen frühzeitig entgegenzuwirken. Soweit für die Krise entwickelte Maßnahmen verstetigt wurden, sollten diese gezielt auf ihre Eignung unter Normalbedingungen analysiert und ggf. weiterentwickelt werden. (Tz. 6)

1 Einleitung: Ziele und Grundlagen des Berichts

Die COVID-19-Pandemie bewirkte in den Jahren 2020 bis 2022 einen erheblichen wirtschaftlichen Einbruch. Dies und die weitreichenden Kontaktbeschränkungen zum Schutz vor dem Coronavirus hatten zudem deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Zahl der Arbeitslosen, Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Personen in Kurzarbeit stieg im Vergleich zum Jahr 2019 massiv an. So erhöhte sich auch die Anzahl (Solo-) Selbstständiger, die neu Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen, unerwartet stark. Zugleich sank die Zahl der Beschäftigten. Besonders stark betroffen von dem pandemiebedingten Arbeitskräfteabbau waren die Gastronomie, die Hotellerie, der Einzelhandel und der Dienstleistungssektor.

Aufgrund der pandemischen Einschränkungen galten auch bei den Agenturen für Arbeit (Agenturen), den Jobcentern und anderen arbeitsmarktlichen Akteuren (z. B. Bildungsträgern, Trägern von Eingliederungsmaßnahmen und Einrichtungen der Behindertenhilfe) die allgemeingültigen Verhaltensregeln und -empfehlungen im Miteinander zum Schutz vor dem Coronavirus. Diese führten zu organisatorisch veränderten Abläufen und wirkten sich auf die Beratungs- und Vermittlungsarbeit aus. Der Gesetzgeber reagierte auf die COVID-19-Pandemie im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) mit verschiedenen gesetzlichen Anpassungen und neuen Fördermöglichkeiten. So sah beispielsweise ein erstes Sozialschutz-Paket¹ als Sofortmaßnahme ab dem 28. März 2020 den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister vor. Mit diesem Sozialschutz-Paket sollten die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II in einem vereinfachten Verfahren schnell und unbürokratisch zugänglich gemacht werden, um Betroffene zeitnah zu unterstützen. Dieses und weitere Kriseninstrumente halfen, den sozialen und wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie zu begegnen und diese abzufedern. Sie erleichterten überdies die Arbeit in den Jobcentern und trugen damit zu deren Arbeitsfähigkeit bei.

Auch nach Überwindung der durch die COVID-19-Pandemie bedingten Krisenphase haben einige der in diesem Zusammenhang eingeführten Maßnahmen und Instrumente noch nachgewirkt (z. B. durch die Schlussabrechnungen von Zuschüssen nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz für soziale Dienstleister) oder sind, z. T. inhaltlich abgewandelt, gesetzlich verstetigt worden (z. B. der vereinfachte Zugang zu SGB II-Leistungen). Übergreifende systematische Evaluationen zu den Wirkungen des Kriseninstrumentariums stehen hingegen noch aus.

Der Bundesrechnungshof hat wesentliche pandemiebedingte Anpassungen, neue Förderungen und weitere Maßnahmen im Bereich des BMAS geprüft. Gesetzliche Anpassungen hat er als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung begleitet. Seine Prüfungserkennt-

¹ Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), BGBl. I S. 575. Auf das erste Sozialschutz-Paket folgten zwei weitere.

nisse umfassen, wie das BMAS und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) Kriseninstrumente ausgestaltet und geplant haben, die umsetzende Arbeit der Agenturen und Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und zugelassener kommunaler Trägerschaft mit den Kriseninstrumenten sowie Wirkungsbetrachtungen. Der Bundesrechnungshof ist dabei auch den folgenden Fragen nachgegangen:

- War die gesetzliche Anpassung, die neue Förderung oder Maßnahme wirksam oder weniger zielführend?
- Was waren die Gründe für fehlende oder unerwünschte Wirkungen?
- Welche Erfahrungen können genutzt werden, um für eine neue Krise gewappnet zu sein?
- Welche Fehler sind künftig zu vermeiden?

In diesen beratenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO fließen die zusammengefassten Erkenntnisse und übergreifenden Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes für eine Weiter- und künftige Entwicklung von Kriseninstrumenten aus 17 Prüfungen und Berichten² ein.³ Die verschiedenen Kriseninstrumente sind dafür den folgenden drei Bereichen zugeordnet:

- Beratung und Integrationsarbeit im Rechtskreis SGB II,
- Leistungsgewährung im Rechtskreis SGB II,
- weitere Fördermaßnahmen.

Ziele des Berichts sind eine kritische Reflexion der krisenbedingt angepassten oder neu implementierten Instrumente und Maßnahmen sowie eine Überprüfung und ggf. gesetzliche Weiterentwicklung von verstetigten Instrumenten zur Krisenbewältigung, z. B. bei einer Weiterentwicklung des Bürgergeld-Gesetzes. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMAS.

2 Wesentliche Instrumente zur Krisenbewältigung

2.1 Beratung und Integrationsarbeit im Rechtskreis SGB II

Die Jobcenter haben die Aufgabe, erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen.⁴ Zentrale Bedeutung hat daher die Betreuung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch die Jobcenter. Die Grundsätze („Fördern und

² Als geprüfter Stelle sind dem BMAS alle Prüfungsverfahren bekannt.

³ In einem weiteren Bericht befasst sich der Bundesrechnungshof mit den Lehren aus dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie: „Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der COVID-19-Pandemie – Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Kriseninstrumentariums“, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 26. Juni 2023, Gz.: VI 4 - 0001485.

⁴ Vgl. § 14 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

Fordern“) und Ziele des SGB II (Überwindung der Hilfebedürftigkeit) sowie die gesetzlichen Regelungen zur Vermittlungsarbeit der Jobcenter und zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit galten auch während der COVID-19-Pandemie grundsätzlich unverändert weiter. Auch das Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes⁵ am 1. Januar 2023 hat hieran nichts Grundlegendes geändert.

Aus Anlass der COVID-19-Pandemie passten die Bundesagentur, die Jobcenter und Beschäftigungsträger ihre Beratungs- und Integrationsarbeit im Rechtskreis des SGB II zeitweise mit verschiedenen Maßnahmen an. So wurde aufgrund der geltenden Kontaktbeschränkungen der persönliche Kundenkontakt weitgehend unterbrochen. Beratung der Jobcenter und arbeitsmarktpolitische Eingliederungsmaßnahmen fanden stattdessen in alternativer Form statt⁶. Die Bundesagentur erließ überdies verschiedene Weisungen zur Vermittlungsarbeit und zur Umsetzung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Die Weisungen der Bundesagentur galten nicht für die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft. Diese übertrugen die Inhalte indes häufig auf die eigene Arbeit.

So hatte die Bundesagentur mit einer Weisung für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung geregelt, dass diese **(Solo-) Selbstständige** vermittlerisch dann nicht betreuen mussten, wenn diese ihre Tätigkeit infolge der COVID-19-Pandemie reduzieren oder einstellen mussten.⁷ Dies galt vom 6. Mai 2020 und endete erst am 30. Juni 2023.⁸

Überdies setzte die Bundesagentur mit einer Weisung für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Anordnung von **Sanktionen** (d. h. Minderungen des Regelbedarfs und der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II) aufgrund von Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen nach §§ 31 ff. SGB II von April bis Juli 2020 vollständig aus.⁹ In dieser Zeit sanktionierten die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung daher auch dann nicht, wenn Leistungsberechtigte ohne Grund nicht zu einem Meldetermin erschienen oder ihre Pflichten, z. B. an einer Maßnahme teilzunehmen, nicht erfüllten.

Mit gesetzlicher Änderung des SGB II trat ab dem 1. Juli 2022 ein befristetes Sanktionsmoratorium¹⁰ in Kraft, das die Sanktionsregelungen verbindlich für alle Jobcenter im Rechtskreis SGB II – d. h. auch für Jobcenter in kommunaler Trägerschaft – aussetzte. Danach waren Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen vollständig ausgesetzt. Ebenfalls waren die

⁵ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), BGBl. I S. 2328.

⁶ Z. B. telefonisch. Maßnahmen fanden auch online oder in hybrider Form mit Präsenz- und Onlinebestandteilen statt.

⁷ Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Pakete) sowie ergänzende Regelungen (Loseblattsammlung), Weisung 200506 vom 6. Mai 2020.

⁸ Weisung 202201015 vom 26. Januar 2022 - Aktualisierung der Weisungen zu den Sozialschutz-Paketen.

⁹ Weisung 202004003 vom 1. April 2020 – Weisungen zum Sozialschutz-Paket der Bundesregierung; Weisung 202007004 vom 1. Juli 2020 – Aktualisierung der Weisungen zu den Sozialschutz-Paketen der Bundesregierung.

¹⁰ Elftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (sog. Sanktionsmoratorium), BGBl. I S. 921.

Leistungen bei ersten Meldeversäumnissen nicht zu mindern. Erst bei wiederholten Meldeversäumnissen waren Sanktionen vorgesehen. Das Sanktionsmoratorium endete mit dem Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes.

2.2 Leistungsgewährung im Rechtskreis SGB II

Der Gesetzgeber sah ab dem 28. März 2020 den **erleichterten Zugang** zu sozialer Sicherung nach dem SGB II vor.¹¹ Die Leistungen nach dem SGB II wurden durch eine gesetzliche Änderung des § 67 SGB II in einem vereinfachten Verfahren zugänglich gemacht. Die Regelungen für das vereinfachte Verfahren galten bis einschließlich zum 31. Dezember 2022.¹² Die Änderungen betrafen die Regelungen der zu berücksichtigenden Kosten für Unterkunft und Heizung, der Vermögensprüfung und -anrechnung und der vorläufig zu bewilligenden Leistungen.

So galten – anders als bislang – die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für die Dauer von sechs Monaten (sogenannte Karenzzeit) als angemessen. Diese Aufwendungen wurden nicht mehr auf das angemessene Maß reduziert. Ebenfalls war Vermögen für die Dauer von sechs Monaten nicht zu berücksichtigen, es sei denn, es war erheblich. Hierfür genügte die Erklärung des Antragstellers, dass kein erhebliches Vermögen vorliegt. Konkretere Angaben oder Nachweise waren nicht erforderlich. Das Gesetz selbst konkretisierte nicht, wann Vermögen erheblich ist und wann nicht. Die Bundesagentur definierte für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung diese Erheblichkeitsgrenze in ihren Weisungen zu den mit den Sozialschutz-Paketen eingeführten gesetzlichen Änderungen.¹³ Für die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft galten die Weisungen nicht. Diese konnten eigene Festlegungen treffen.

Für Bewilligungszeiträume, die bis 31. März 2021 begannen, war zudem nicht mehr von Amts wegen, sondern nur auf Antrag abschließend über den monatlichen Leistungsanspruch zu entscheiden. Änderte sich z. B. das Einkommen nach der vorläufigen Bewilligung zu Gunsten oder zu Lasten der Leistungsberechtigten, durften die Jobcenter dies nur dann berücksichtigen, wenn die Leistungsberechtigten einen Antrag auf abschließende Feststellung

¹¹ Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), BGBl. I S. 575.

¹² Der Geltungszeitraum wurde mit dem sogenannten Sozialschutz-Paket II bis 31. März 2021 und mit dem sogenannten Sozialschutz-Paket III bis 31. Dezember 2021 verlängert. Eine weitere Verlängerung des Zeitraums bis 31. März 2022 erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite. Zugleich wurde eine Verordnungsermächtigung geschaffen, wonach die Bundesregierung den bis 31. März 2022 umfassten befristeten Zeitraum durch Rechtsverordnung längstens bis zum 31. Dezember 2022 verlängern konnte. Mit einer entsprechenden Verordnung wurde der Zeitraum für das vereinfachte Verfahren bis 31. Dezember 2022 verlängert.

¹³ Bundesagentur für Arbeit, Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Pakete), Zentrale GR 1, Loseblattsammlung, Stand: 30. Dezember 2020, 26. März 2021, 30. Juli 2021, 20. Dezember 2021, 18. März 2022, 8. Juni 2022 und 24. Juni 2022.

stellten. Die Leistungsberechtigten unterlagen weiterhin den Mitwirkungspflichten nach den §§ 60 ff SGB II, wonach sie dem Jobcenter wesentliche Änderungen in den Verhältnissen zu melden hatten. Solche wesentlichen Änderungen waren bei vorläufigen Bewilligungen für die Zukunft zu berücksichtigen. Die Bundesagentur regelte auch hier Einzelheiten für die gemeinsamen Einrichtungen in ihren Weisungen zu den Sozialschutz-Paketen.

Mit dem **Bürgergeld-Gesetz** verstetigte der Gesetzgeber die Karenzzeiten bei den Leistungen für die Unterkunft sowie bei der Vermögenprüfung unabhängig von der COVID-19-Pandemie ab dem 1. Januar 2023 und weitete diese auf ein Jahr aus. Anders als zuvor die pandemiebedingte Sonderregelung sieht das Bürgergeld-Gesetz jedoch keine Karenz mehr für unangemessene Heizungsbedarfe vor und benennt konkret die Grenzen, bis zu denen Vermögen erheblich ist. Zwar gilt nach § 12 Absatz 4 Satz 3 SGB II weiterhin die Vermutung, dass kein erhebliches Vermögen vorhanden ist, wenn der Antragstellende dies erklärt. Der Erklärung sind jedoch eine Selbstauskunft und auf Anforderung des Jobcenters weitere Nachweise beizufügen.¹⁴

Des Weiteren können die Jobcenter seit dem 1. Januar 2021 nach § 21 Absatz 6 SGB II auch einmalige Bedarfe bewilligen. Dadurch können nach dem SGB II leistungsberechtigte Schulkinder digitale Endgeräte und Zubehör als Mehrbedarf für den Distanzunterricht erhalten. Der Gesetzgeber erließ die Regelung während der Pandemie, sie gilt unbefristet.

2.3 Weitere Fördermaßnahmen

Nach dem **Sozialdienstleister-Einsatzgesetz**¹⁵ (SodEG)¹⁶ hatten soziale Dienstleister (wie Träger von Eingliederungsmaßnahmen nach dem SGB II und dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III)) einen Anspruch auf Zuschüsse gegen Sozialleistungsträger (wie Jobcenter und Agenturen). Ziel war, den Bestand an sozialen Dienstleistern während der Pandemie zu sichern. Ebenfalls sollten die sozialen Dienstleister mit Arbeitskräften, Räumlichkeiten und Sachmitteln aktiv zur Bewältigung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie beitragen. Der besondere Sicherstellungsauftrag der Leistungsträger bestand vom 28. März 2020 bis zum 30. Juni 2022. Er wurde in dieser Zeit mehrmals verlängert.¹⁷

¹⁴ Vgl. § 12 Absatz 4 Satz 5 SGB II.

¹⁵ 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).

¹⁶ Das SodEG war Bestandteil des sogenannten Sozialschutz-Pakets I. 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).

¹⁷ Letztmalige Verlängerung mit Artikel 1 des Gesetzes zur Verlängerung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes und weiterer Regelungen (SodEGVerlG) vom 18. März 2022 BGBl. I Nr. 10, Seite 473.

Mit Leistungen nach der **Billigkeitsrichtlinie**¹⁸ sollten Inklusionsunternehmen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Sozialkaufhäuser und gemeinnützige Sozialunternehmen unterstützt werden. Der Gesetzgeber brachte zu diesem Zweck mit dem zweiten Nachtragshaushalt 2020 im Einzelplan 11 des BMAS Mittel in Höhe von 100 Mio. Euro aus¹⁹. Das BMAS entschied, diese Förderung nicht als Zuwendung nach § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO), sondern in Form von Billigkeitsleistungen gemäß § 53 BHO aus Gründen der staatlichen Fürsorge zu erbringen. Gegenstand der Billigkeitsleistungen waren Zuschüsse zur Bewältigung oder Minderung von Liquiditätsengpässen infolge der COVID-19-Pandemie, wenn die fortlaufenden Einnahmen nicht ausreichten, um die betrieblichen Fixkosten in den Monaten September 2020 bis Mai 2021 zu decken. Die Billigkeitsrichtlinie trat am 12. Dezember 2020 in Kraft. Sie regelte die Rahmenbedingungen der Förderung. Sie trat am 31. Dezember 2021 außer Kraft. Während dieser Zeit verlängerte das BMAS mit einer Änderungsrichtlinie²⁰ unter anderem den Bewilligungszeitraum. Zuständig für die Bewilligung der Billigkeitsleistungen waren die Länder und in den Ländern die Integrationsämter. Da es sich um Bundesmittel handelte, schloss das BMAS mit allen Ländern eine Verwaltungsvereinbarung zur Bewirtschaftung der Bundesmittel ab.

Das **Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“** sollte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch Prämien und monatliche Zuschüsse unterstützen. Diese Förderung sollte dazu beitragen, den Lernerfolg von Auszubildenden auch in der Pandemie nicht zu gefährden. Trotz der Pandemie sollten möglichst alle Jugendlichen eine Ausbildung anfangen, fortführen oder erfolgreich abschließen und ausbildende Betriebe ihren eigenen Fachkräftenachwuchs sichern können. Für Förderungen nach der ersten Förderrichtlinie waren im Jahr 2021 im Einzelplan 30 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) 410 Mio. Euro veranschlagt.²¹ Diese Förderrichtlinie trat zum 1. August 2021 in Kraft und wurde zweimal bis zum 31. Dezember 2022 verlängert. Mit der zweiten Änderung waren wesentliche inhaltliche Änderungen an den Förderleistungen verbunden. Mittels Verwaltungsvereinbarung übertrugen BMAS und BMBF die Verantwortung für die Bearbeitung der Förderanträge auf die Bundesagentur.

¹⁸ Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen an Einrichtungen der Behindertenhilfe, Inklusionsbetriebe, Sozialkaufhäuser und Sozialunternehmen zum Ausgleich von Schäden infolge der Corona-Pandemie; Bundesanzeiger (BAnz) AT vom 11. Dezember 2020, B3.

¹⁹ Kapitel 1105 "Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen", Titel 684 07 "Zuschüsse für Einrichtungen der Behindertenhilfe und Inklusionsunternehmen".

²⁰ Änderung der Bekanntmachung der Richtlinie über die Gewährung von Billigkeitsleistungen an Einrichtungen der Behindertenhilfe, Inklusionsbetriebe, Sozialkaufhäuser und Sozialunternehmen zum Ausgleich von Schäden infolge der Corona-Pandemie; Bundesanzeiger (BAnz) AT vom 8. April 2021, B2.

²¹ Kapitel 3002 „Leistungsfähigkeit des Bildungswesens, Nachwuchsförderung“, Titel 683 20 „Sicherung von Ausbildungen“.

3 Konzeptionelle Defizite – späteres Nachsteuern unverzichtbar

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die Kriseninstrumente wiesen zum Teil konzeptionelle Defizite auf: Es fehlten Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Kriseninstrumente wurden auch verlängert, wenn dies nicht zwingend notwendig war. Fördervoraussetzungen waren nicht immer hinreichend bestimmt und Ziele nicht ausreichend beschrieben, Erfolgskontrollen und Nachweispflichten für einen Anspruch vielfach nicht vorgesehen. Diesen konzeptionellen Defiziten half das BMAS zum Teil nicht oder erst mit großer zeitlicher Verzögerung ab. Dies begünstigte Mitnahmeeffekte und den unwirtschaftlichen Einsatz von Mitteln. Ausgaben für Sonderinstrumente fielen damit unnötig oder länger als erforderlich an.

Bei der Gewährung von Zuschüssen zur Bestandssicherung an soziale Dienstleister nach dem SodEG kam es zu sehr hohen Rückforderungen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter bei der Schlussabrechnung in 81 % der geprüften Fälle Zuschüsse, die sie im Jahr 2020 gewährt hatten, zurückforderten (dies betraf 10,1 Mio. Euro von 14,7 Mio. Euro). Von den im Jahr 2020 von Agenturen im Rechtskreis SGB III an soziale Dienstleister geleisteten Zuschüssen kam es in 91 % der abgeschlossenen Schlussabrechnungsverfahren zu Rückforderungen (24 Mio. Euro von 48 Mio. Euro). Die Zuschüsse waren in diesen Fällen nicht oder nicht in dem Umfang erforderlich, um den Bestand der sozialen Dienstleister zu sichern. Dies zeigte sich bereits vor der Verlängerung der Sonderregelung (März 2022). Das BMAS hatte dies nicht systematisch bewertet und in die Entscheidung über die Verlängerung einfließen lassen. Viele soziale Dienstleister sahen das SodEG „nicht als Bestandssicherungsgesetz, sondern als Umsatzausfallgesetz“. Angesichts der hohen Erstattungsquoten erachtete die Bundesagentur in der Nachbetrachtung „die Notwendigkeit der Sicherung des Bestands sozialer Dienstleister [als] eher fraglich.“ Damit stellte sich die Frage, ob eine Verlängerung der Sonderregelung im März 2022 noch erforderlich war.

Zur Gewährung von Billigkeitsleistungen verlängerte das BMAS am 30. März 2021 unter anderem den Bewilligungszeitraum bis zum 31. Mai 2021. Aus den Unterlagen des BMAS ging hervor, dass bis Ende Februar 2021 erst 11 Mio. Euro der insgesamt verfügbaren 100 Mio. Euro bewilligt waren und die Mittelabflüsse damit deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben. Weder die für die Billigkeitsrichtlinie zuständige Fachabteilung des BMAS noch die Integrationsämter hielten die Verlängerung für notwendig. Die Fachabteilung führte aus, dass die Integrationsämter den Grund für die geringe Inanspruchnahme darin sähen, dass viele der Antragsberechtigten ihren Förderbedarf mittlerweile durch anderweitige Unterstützungsmöglichkeiten decken konnten (etwa durch Landesprogramme, Überbrückungshilfen des Bundes oder Zuschüsse der Aktion Mensch). Deshalb seien bei einer Verlängerung allenfalls geringe zusätzliche Mittelabflüsse zu erwarten. Darüber hinaus ziehe die Verlängerung im BMAS und bei den Integrationsämtern erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich, der den Vorteil für die berechtigten Unternehmen nicht rechtfertige. Trotz dieser negativen

Beurteilung der Notwendigkeit verlängerte das BMAS den Bewilligungszeitraum. Das BMAS hat eingeräumt, dass eine Verlängerung der Billigkeitsrichtlinie nicht zwingend war und, dass die dargestellten Erwägungen gegen eine Verlängerung der Richtlinie sprachen. Jedoch habe es gleichwohl Gründe für eine Verlängerung gegeben. Die Entscheidung sei in eine Phase hochdynamischer Entwicklungen gefallen. In jedem bewilligten Fall habe ein echter Bedarf bestanden und fortbestanden. Im Vergleich mit anderen Hilfen sei die Billigkeitsleistung niedrigschwellig ausgestaltet und den Antragstellern das Instrument bereits vertraut gewesen. Eine Überkompensation mit anderen Förderungen sei zudem ausgeschlossen gewesen.

Die Billigkeitsrichtlinie traf überdies keine Aussagen zu einer Erfolgskontrolle. Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass das Ziel darin bestanden habe, den Antragstellenden entstandene Schäden auszugleichen. Quantifizierbare Ziele habe es in der gegebenen Ausgangssituation nicht festlegen können. Sowohl das Ausmaß der auszugleichenden Schäden als auch die Anzahl der betroffenen Unternehmen und Einrichtungen seien im Vorfeld nicht ermittelbar gewesen. Ziel sei es gewesen, mit 100 Mio. Euro möglichst vielen Antragstellern möglichst schnell zu helfen. Dies sei erreicht worden.

Anders als bei der Billigkeitsrichtlinie sah das BMAS in der Förderrichtlinie des Bundesprogrammes „Ausbildungsplätze sichern“ eine Erfolgskontrolle vor. Die Förderziele konkretisierte es jedoch auch dort weder zu Beginn der Förderung, noch nachträglich. Das BMAS unterzog die Förderung zudem in der Planungsphase keiner Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Auch zu späteren Zeitpunkten holte es dies nicht nach. Es hatte nicht analysiert und bewertet, ob Aufwand und Nutzen der Förderung in einem angemessenen Verhältnis zueinander standen. Es begründete dies damit, dass es sich um eine politische Entscheidung gehandelt habe. Mit der zweiten Änderung der Förderrichtlinie des Bundesprogramms weiteten BMAS und BMBF den Kreis der förderberechtigten KMU aus. So erhielten nicht mehr nur KMU mit bis zu 249 Mitarbeitenden eine Förderleistung, sondern auch KMU mit bis zu 499 Mitarbeitenden. Das BMAS hatte zwar zuvor ermittelt, wie viele Betriebe mit wie vielen Mitarbeitenden eine Förderung beantragt hatten. Es hatte hingegen nicht ermittelt, inwiefern tatsächlich ein Bedarf für eine Förderung bestand. Überdies entschieden sich die beiden Bundesministerien dazu, die Höhe der Prämien zu verdoppeln. Sie begründeten dies damit, dass der bisherige geringe Mittelabfluss ein Indiz dafür gewesen sei, dass die Anreizwirkung der Prämien nicht ausgereicht habe. Die Gründe für den geringen Mittelabfluss hatten die Ministerien nicht ermittelt.

Beim Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ waren zudem Fördervoraussetzungen nicht hinreichend bestimmt. Eine Fördervoraussetzung besagte, dass ein Betrieb seine Geschäftstätigkeit als mittelbare Folge pandemiebedingter behördlicher Anordnungen nicht oder nur noch im geringen Umfang ausüben konnte. Wann ein Betrieb mittelbar betroffen war und wann nicht, war nicht klar abgegrenzt. Das BMAS wollte so sicherstellen, dass es keinen Betrieb von der Förderleistung ausschloss. Dadurch entstanden potenzielle Mitnahmeeffekte. So war nicht ausgeschlossen, dass Betriebe Prämien erhielten, obwohl sie nicht mittelbar von den Folgen der Pandemie betroffen waren. Betriebe konnten aufgrund nachträglich geänderter Fördervoraussetzungen überdies rückwirkende Zuschüsse für die Fortführung einer Ausbildung erhalten, die sie bis dahin auch ohne Förderung fortgeführt hatten. Das BMAS begründete dies damit, dass es alle Betriebe habe gleich behandeln wollen.

Bei den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II spielen individuelle Fördervoraussetzungen eine wesentliche Rolle. Eine Reihe von Erleichterungen beim Nachweis dieser Voraussetzungen sollten vermeiden, dass krisenbedingte Beschränkungen die Gewährung der notwendigen Leistungen beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof hat auf der Grundlage seiner Prüfungserkenntnisse auf Risiken der praktischen Umsetzung bei der erleichterten Vermögensprüfung hingewiesen: Die krisenbedingt erlassene Sonderregelung dazu sah vor, dass die Erklärung des Antragstellers, kein erhebliches Vermögen zu besitzen, als Nachweis genügen sollte. Konkretere Angaben oder Nachweise waren nicht erforderlich. Auch konkretisierte das Gesetz selbst nicht, wann Vermögen erheblich ist und wann nicht. In dem Verzicht auf konkrete Nachweise zum vorhandenen Vermögen hat der Bundesrechnungshof die Gefahr von Mitnahme- und Missbrauchsmöglichkeiten gesehen. Zumal die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „erhebliches Vermögen“ ohne eine nähere Definition den Antragstellenden überlassen blieb. Mit dem Bürgergeld-Gesetz hat der Gesetzgeber die erleichterte Vermögensprüfung verstetigt. Anders als bei der krisenbedingten Sonderregelung, hat der Antragsteller jedoch nunmehr der Erklärung, kein Vermögen zu besitzen, auch eine Selbstauskunft und auf Anforderung des Jobcenters weitere Nachweise beizufügen. Das Bürgergeld-Gesetz definiert zudem, wann Vermögen erheblich ist.

Bewertung

Analysieren und rechtzeitig nachsteuern

Die sachgerechte Ermittlung von Ausgabemitteln einschließlich der Bemessung des Umfangs einer neuen Förderung erfordert eine vorhergehende systematische Analyse und Betrachtung der Wirtschaftlichkeit. So sind nach § 7 BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Solche systematischen Vorbereitungen sind naturgemäß in einer Krise aufgrund der eilbedürftigen Einführung von neuen Leistungen schwierig. Konzeptionelle Defizite hat der Bundesrechnungshof daher in einem ersten Schritt für nachvollziehbar gehalten. Mit Andauern der Krise sowie bei einer Änderung, Erweiterung, Verlängerung oder Verstetigung des Kriseninstruments, ist eine **alsbaldige nachgeholt Analyse** anhand aktueller Daten für ein eventuell erforderliches Nachsteuern aber unverzichtbar. Davon entbinden auch politische Vorgaben nicht.

Ziel muss es stets auch sein, Unterstützungsleistungen nur in dem Umfang bereitzustellen, in dem sie auch tatsächlich erforderlich sind. Dies setzt voraus, dass die verantwortlichen Ministerien und Bundesbehörden immer wieder den **Bedarf und die Inanspruchnahme für die bereitgestellten Mittel** analysieren. Dazu gehört es auch, die Gründe dafür zu ermitteln, weshalb Kriseninstrumente nicht in dem erwarteten Umfang in Anspruch genommen wurden. Es darf nicht per se darauf geschlossen werden, dass die bisherige Höhe einer Förderung einen zu geringen Anreiz bietet (wie beim Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“). Wenn versucht wird, die mangelnde Wirksamkeit von Unterstützungsmaßnahmen mit einem höheren Mitteleinsatz auszugleichen, widerspricht dies dem auch in der Krise erforderlichen verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln.

Eine Analyse anhand aktueller Daten ist auch für die **Entscheidung für die Beendigung eines Kriseninstrumentes** erforderlich, wenn absehbar ist, dass es seine ursprünglich angedachte Funktion nicht oder nicht mehr erfüllt. In keinem Fall sollte ein Kriseninstrument – wie es z. B. bei den Billigkeitsleistungen der Fall war – verlängert werden, wenn sich seine Verlängerung bereits als nicht (mehr) notwendig herausgestellt hat. Dass ein Kriseninstrument (wie die Billigkeitsleistungen) einfacher beantragt werden konnte als andere Krisenleistungen, stellt jedenfalls keinen ausreichenden Grund für eine Verlängerung dar. Eine zielgenaue und wirtschaftliche Förderung ist so nicht sichergestellt. Es besteht die Gefahr, dass Aufwand und Nutzen des Kriseninstrumentes in einem Missverhältnis stehen und vermeidbare zusätzliche Ausgaben verursachen. Dies und eine möglichst **frühzeitige Beendigung von Kriseninstrumenten im Falle offenkundiger Unwirtschaftlichkeit** sollte künftig Beachtung finden.

Auch sollte bei einer nachgehenden Änderung eines Kriseninstrumentes **grundsätzlich keine rückwirkende Antragstellung** ermöglicht werden. Auch dies zeigte das Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“. Es hatte bereits vor der Änderung eine Gleichbehandlung aller Antragstellenden vorgelegen. Überdies konnten Betriebe dadurch auch dann gefördert werden, wenn sie die Finanzierung einer Ausbildung bereits anderweitig sichergestellt hatten. Eine Krisenleistung wäre nicht erforderlich gewesen. Die Notwendigkeit einer Krisenleistung war zudem dann fraglich, wenn nicht von einer Betroffenheit durch die Folgen der Pandemie ausgegangen werden konnte. In diesen Fällen entstanden **Mitnahmeeffekte**, die durch hinreichend konkrete und auf die Betroffenheit durch die Krise ausgerichtete Fördervoraussetzungen vermieden werden sollten.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umfasst stets auch eine Kontrolle des Erfolges. Um den Erfolg einer Maßnahme kontrollieren zu können, müssen jedoch Ziele festgelegt werden, an denen sich der Erfolg bemisst. Bei der Billigkeitsrichtlinie sowie dem Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ fehlten diese konkretisierten Ziele und damit eine wichtige Voraussetzung für eine aussagefähige Erfolgskontrolle. Bei Überlegungen für künftige Kriseninstrumente sollte das BMAS daher von Anfang an **möglichst konkrete, quantifizierbare Ziele** festlegen, um **aussagefähige Erfolgskontrollen** durchführen zu können. Nur so kann es die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Instrumente sachgerecht bewerten und wo erforderlich nachsteuern.

Angemessene Nachweispflicht für Anspruchsberechtigung vorsehen

Der Bundesrechnungshof hat es für sachgerecht gehalten, dass Antragstellende mit den Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz den Jobcentern nunmehr auch eine **Selbstauskunft und ggf. weitere Nachweise** zu ihren Vermögenswerten vorlegen müssen. Damit können die Jobcentern besser als nur anhand der Erklärung, kein erhebliches Vermögen zu besitzen, einschätzen, ob tatsächlich kein erhebliches Vermögen vorhanden ist und so Mitnahme und Missbrauch vorbeugen. Der Bundesrechnungshof hat eine Selbstauskunft auch als Nachweis eines Anspruchs auf künftige krisenbedingte Leistungen für denkbar gehalten. Sie wäre zudem verbindlicher, als in einer solchen Situation auf eine Prüfung von Anspruchsvorausset-

zungen ganz zu verzichten. Sie könnte insbesondere dort sinnvoll sein, wo eine Beleganforderung als Nachweis für einen Anspruch eine schnelle Hilfe behindern würde.

Unbestimmte Rechtsbegriffe auch bei krisenbedingten Sonderregelungen vermeiden

Der Bundesrechnungshof hat es überdies für sachgerecht gehalten, dass Leistungsberechtigte durch die gesetzliche Konkretisierung die Grenzen kennen, bis zu denen Vermögen unerheblich ist. Gesetzliche Regelungen sollten daher **unbestimmte Rechtsbegriffe**, wie z. B. „erhebliches Vermögen“, **möglichst konkretisieren**. Dies erspart den Erlass von Weisungen und trägt zu einer unmissverständlichen und damit einheitlichen Rechtsanwendung bei. Zudem hat er unbestimmte Fördervoraussetzungen als ungeeignet angesehen, um Anreize zur Beantragung von Förderungen zu setzen. Vielmehr erschweren sie eine rechtssichere und einheitliche Abwicklung der Förderleistungen und begünstigen Mitnahmeeffekte.

4 Defizite der Durchführung – nachgelagerte Kontrolle und sachgerechte Übertragung auf Normalzustand sicherstellen

4.1 Defizite bei der Beratung und Integrationsarbeit

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die aus Anlass der Pandemie im Rechtskreis des SGB II ergriffenen Maßnahmen zur Anpassung der Beratungs- und Integrationsarbeit wirkten sich zum Teil kontraproduktiv auf die Integration in Arbeit aus. Sie widersprachen den Grundprinzipien des SGB II, führten sogar zu Rückschritten im Integrationsprozess der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und bargen die Gefahr eines längeren Hilfebezugs.

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigten deutlich, dass die Verbindlichkeit, an einem Beratungstermin oder an einer Eingliederungsmaßnahme teilzunehmen, oftmals nicht erreicht werden konnte, wenn Jobcenter auf Leistungsminderungen verzichteten. Leistungsberechtigte nahmen vielfach und häufiger nicht an Beratungsgesprächen oder Eingliederungsmaßnahmen teil oder fehlten unentschuldigt, wenn die Zuweisung keine Rechtsfolgenbelehrungen enthielt und Sanktionen ausgeschlossen waren. Dies führte beispielsweise auch dazu, dass Maßnahmen wegen zu geringer Teilnehmerzahl nicht stattfinden konnten. Auch mitwirkungsbereite erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren dadurch von den Auswirkungen eines Sanktionsverzichts betroffen. Leistungsberechtigte brachen den Kontakt zum Jobcenter oftmals sogar ganz ab, wenn sie bei unentschuldigt versäumten Meldeterminen

nen oder anderen Pflichtverletzungen keine Sanktionen zu befürchten hatten. Dies betraf insbesondere die Personengruppen der unter 25-Jährigen sowie der bereits vor der Pandemie nur schwer zu motivierenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten („Verweigerer“).

Alternative Formen der Beratung und Maßnahmedurchführung waren überdies nicht immer ausreichend auf die Zielgruppen zugeschnitten und für diese daher nur eingeschränkt geeignet. Die Jobcenter schilderten beispielsweise, dass die telefonische Beratung von Neukunden häufig nicht effektiv gewesen sei. So sei es den Jobcentern nicht gelungen, den noch unbekannten Neukunden Vermittlungsangebote und passgenaue Eingliederungsmaßnahmen anzubieten. Dies lag am fehlenden persönlichen Kontakt. In einem persönlichen Beratungsgespräch sei ein gegenseitiges „Kennenlernen“ leichter. Die telefonische Beratung der Bestandskunden gelang aufgrund der schon vorhandenen persönlichen Basis besser.

Die Jobcenter bezogen (Solo-) Selbstständige, die aufgrund der Corona-Pandemie SGB II-Leistungen erhielten bis Ende Juni 2023, nur auf Wunsch in den Vermittlungsprozess ein. Dies entsprach zwar den Weisungen der Bundesagentur, aber nicht der Systematik des SGB II und den Grundsätzen des „Forderns und Förderns“. Zudem führte diese Regelung zu einer Ungleichbehandlung der (Solo-) Selbstständigen im Vergleich zu anderen Leistungsberechtigten. (Solo-) Selbstständige fragten Beratungsleistungen der Jobcenter von sich aus kaum nach.

Überdies eignete sich auch die alternative Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen für nicht marktnahe erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Personen mit fehlenden digitalen Kompetenzen, fehlender IT-Ausstattung oder schlechter Internetanbindung nur bedingt oder gar nicht. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter die Leistungsberechtigten oftmals nicht zu den Besonderheiten alternativer Maßnahmen und den technischen Voraussetzungen für eine Teilnahme beraten hatten. Sie hatten auch die persönliche Eignung nicht zuvor geklärt. Viele Teilnehmende erwiesen sich daher, z. B. aufgrund von unzureichender IT-Ausstattung oder mangelnden digitalen Kompetenzen, als nicht geeignet und/oder überfordert.

Insgesamt kam es zu sehr hohen Abbruchquoten (37 %) bei alternativen Eingliederungsmaßnahmen. Bedingt war dies durch eine Zuweisung von nicht geeigneten oder technisch nicht hinreichend ausgestatteten Personen in diese Maßnahmen. Auch die ausgesetzte Sanktionierung, die eingeschränkte persönliche oder eine fehlende Beratung und Begleitung waren ursächlich.

Die Jobcenter schilderten überdies, nicht ausreichend auf alternative Beratungsformen vorbereitet gewesen zu sein. So fehlten angepasste Beratungskonzepte und Qualifizierungsangebote.

Bewertung

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes haben Schlussfolgerungen ermöglicht, welche krisenbedingten Maßnahmen sich im Bereich der Beratung und Integrationsarbeit für eine Übertragung auf den Normalzustand eignen und was dabei zu beachten ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass nicht alle Maßnahmen uneingeschränkt für jede Personengruppe geeignet waren und bedarfsgerechter zu differenzieren gewesen wäre.

Maßnahmen differenziert und bedarfsgerecht einsetzen

Als alternatives Kommunikationsmedium konnte die telefonische Beratung die Integrationsarbeit der Jobcenter für die Personengruppe der Bestandskunden durchaus sinnvoll ergänzen. Die Bundesagentur und die Jobcenter sollten diese Erfahrung auch für die Weiterentwicklung der Beratungsarbeit außerhalb pandemiebedingter Einschränkungen nutzen. Neben der telefonischen Beratung sollten sie überdies weitere moderne Kommunikationsmedien wie Videotelefonie und Online-Meetings (z. B. Skype) für die Beratung in Betracht ziehen. Sie sollten dabei berücksichtigen, dass für den Einsatz alternativer Kommunikationsmedien die **Mitwirkungsbereitschaft des Leistungsberechtigten entscheidend** ist. Es ist daher individuell zu prüfen, ob ein persönliches, telefonisches oder online-basiertes Beratungsgespräch zielführend ist. Komplexe Themen, wie die Teilnahme an einer Maßnahme, lassen sich in einem persönlich Beratungsgespräch dagegen erfahrungsgemäß überzeugender vermitteln.

Um alternative Formen von Eingliederungsmaßnahmen künftig weiterhin und so effektiv wie möglich für den Integrationsprozess zu nutzen, sollten die Jobcenter diese personenspezifisch einsetzen. Sie sollten **individuell prüfen, ob eine alternative Durchführung im Einzelfall zweckmäßig und die erforderliche technische Ausstattung vorhanden ist** oder durch den Träger zur Verfügung gestellt wird. Die Steigerung der Befähigung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zur Teilnahme und im Umgang mit digitalen Medien sollte hierbei im Blick gehalten werden.

Ferner hat der Bundesrechnungshof für die Übertragung der krisenbedingt entwickelten alternativen Beratungsformen auf den Normalzustand weitere Qualifizierungsangebote für Jobcenter sachgerecht gehalten. Vorhandene Beratungskonzepte sollten diesbezüglich weiterentwickelt werden.

Grundprinzipien und Ziele des SGB II auch bei Krisenregelungen beachten

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die COVID-19-Pandemie gerade für viele (Solo-) Selbstständige existenzbedrohend war. Vor diesem Hintergrund war es verständlich, diese Personengruppe zeitweilig nach abweichenden Regelungen zu beraten. Da die Grundprinzipien (Fordern und Fördern) und Ziele des SGB II für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gleichermaßen und in der Regel auch während Krisenzeiten gelten, hat die lange Gel-

tungsdauer der Regelung bis Ende Juni 2023 diese jedoch unverhältnismäßig stark geschwächt. Anders als bei anderen Leistungsbeziehenden trat das Vermittlungsziel in den Hintergrund, auch wenn nicht nur von einer kurzfristigen Hilfebedürftigkeit auszugehen war. Die Einleitung, zumindest aber die Ankündigung, von Vermittlungsbemühungen hätte zudem zu einem kürzeren Verbleib im Leistungsbezug beitragen können. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass die pandemische Lage nationaler Tragweite bereits im November 2021 – und damit mehr als eineinhalb Jahre zuvor – endete. Dieses Beispiel macht deutlich, dass **Ausnahmeregelungen für spezifische Fallkonstellationen oder Personengruppen auf das sachlich zwingend gebotene Maß begrenzt** werden müssen, auch um nicht gerechtfertigte unterschiedliche Maßstäbe zu vermeiden.

Dies gilt im Übrigen auch für den Verzicht auf Sanktionen. Die Prüfungserkenntnisse zeigten, dass Sanktionen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen eine wichtige Rolle für einen erfolgreichen Integrationsprozess und eine wirksame Arbeit der Jobcenter spielen. Sanktionen wirken präventiv positiv auf die Zusammenarbeit der Leistungsberechtigten mit dem Jobcenter und damit auf den Vermittlungsprozess sowie die Dauer des Hilfebezuges. Ohne Sanktionen fehlte hingegen häufig der entscheidende Impuls, um Mitwirkungspflichten nachzukommen, an Integrationsmaßnahmen durchgängig teilzunehmen und den Kontakt zu den Jobcentern zu halten. Das Risiko einer Verstetigung der Arbeitslosigkeit und damit auch des Leistungsbezugs stieg, je länger die Ausnahmeregelungen galten. Es war daher sachgerecht, die jeweilige **Ausnahmeregelung nur so kurz wie möglich anzuwenden und nicht – jedenfalls nicht ohne vorherige Prüfung der Erforderlichkeit – auf den Regelbetrieb zu übertragen.**

4.2 Defizite bei der Leistungsgewährung

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Die Umsetzung der Sonderregeln zur Leistungsgewährung nach dem SGB II war bei den Jobcentern in hohem Maße fehlerhaft und barg die Gefahr von Fehlanreizen, Mitnahme und Missbrauch. Auch war die Rückforderung unzulässig erlangter und nicht zweckmäßig verwendeter Mittel zum Teil ohne Not eingeschränkt. Dadurch bestand die Gefahr von Vermögensschäden für den Bund. Statt zur Entlastung beizutragen, führte das fehlerhafte Vorgehen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Elemente der Krisenregelungen wurden verstetigt, ohne zuvor ausreichend zu prüfen, ob eine Übertragung auch für den Regelbetrieb sachgerecht ist.

Der Bundesrechnungshof hat den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung nach dem SGB II bei Jobcentern während der COVID-19-Pandemie geprüft. Die Umsetzung in den Jobcentern war in hohem Maße fehlerhaft und barg die Gefahr von Fehlanreizen, Mitnahme und Missbrauch.

Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung setzten in 55 % der geprüften Fälle die Sonderregelung für die vereinfachte Leistungsgewährung bei vorläufigen Bewilligungen fehlerhaft um. Dadurch bestand auch die Gefahr von Vermögensschäden für den Bund. Statt zur Entlastung beizutragen, führte das fehlerhafte Vorgehen der Jobcenter zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand.

Die Jobcenter hatten insbesondere Probleme, die alte und die neue Rechtslage voneinander abzugrenzen. So entsprachen beispielsweise die Bescheide der Jobcenter bezüglich der vorläufigen Bewilligung vielfach noch der alten und nicht der für die Sonderregelung geltenden Rechts- und Weisungslage. Es fehlten darin Hinweise auf den erforderlichen Antrag zur abschließenden Festsetzung des Leistungsanspruchs und auf die Mitwirkungspflichten bei einer Einkommensänderung. Dies lag teilweise auch an einer veralteten IT-Vorlage zur Bescheiderstellung. Bemerkten die Jobcenter dies, versandten sie zum Teil nachgehende Schreiben mit Hinweisen zur geänderten Rechtslage. Überwiegend stellten die Leistungsberechtigten keine Anträge auf abschließende Festsetzung der Leistung und reichten erforderliche Unterlagen und Nachweise nicht ein. Die Jobcenter gewährten Leistungen dadurch im Ergebnis zu hoch oder zu niedrig und nicht entsprechend der tatsächlich benötigten Mittel.

Teilten Leistungsberechtigte Einkommensänderungen, die zu einem geringeren Anspruch geführt hätten, vorsätzlich nicht mit, forderten Jobcenter überzahlte Leistungen nicht zurück. Dies entsprach der Interpretation der Bundesagentur zur Anwendung der Sonderregelung; nämlich: Erforderlichkeit eines Antrags der Leistungsberechtigten auf abschließende Festsetzung eines vorläufigen Leistungsanspruchs selbst in Fällen eines vorsätzlichen Verschweigens leistungserheblicher Tatsachen. Diese Interpretation hatte die Bundesagentur auch in ihrer Weisung niedergelegt. Das Vorgehen führte dazu, dass unredliches Verhalten belohnt wurde und barg dadurch die Gefahr von Fehlanreizen.

Zu der pandemiebedingt eingeführten sechsmonatigen Karenzzeit bei der Vermögensprüfung hat der Bundesrechnungshof keine Hinweise auf negative oder positive Wirkungen festgestellt. Es gab aber auch keine Hinweise, die für eine längere Karenz gesprochen hätten. Die Karenzzeit bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung sahen die geprüften Jobcenter hingegen als Ausgabentreiber. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Karenzzeiten kontraproduktiv wirken könnten, indem sie einen Anreiz für einen Verbleib oder gar einen Wechsel in den Leistungsbezug bieten. Mit dem Bürgergeld-Gesetz weitete der Gesetzgeber die Karenzzeiten beim Vermögen und den Leistungen für Unterkunft ohne vorherige Evaluation auf ein Jahr aus. Er sieht nach der Gesetzesbegründung indes eine nachgehende Evaluation vor. In dieser soll auch untersucht werden, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen aufgetreten sind.

Bei der Prüfung der Gewährung digitaler Endgeräte und Zubehör als Mehrbedarf gemäß § 21 Absatz 6 SGB II stellte der Bundesrechnungshof eine sehr hohe Fehlerquote von 93 % fest. Die Jobcenter prüften die Anspruchsvoraussetzungen unzureichend, forderten bis zu einem bestimmten Kaufpreis keine Nachweise über gekaufte digitale Geräte und kontrollierten die Mittelverwendung nicht oder unvollständig. Die Leistungsberechtigten hatten die Mittel häufig nicht zweckentsprechend verwendet. Beispielsweise hatten sie nicht für alle Schul-

kinder die für den Distanzunterricht benötigten und bewilligten digitalen Geräte beschafft oder andere Geräte gekauft (z. B. Spielekonsolen). Dies hatte keine Konsequenzen. Die Bundesagentur und das BMAS verwiesen diesbezüglich auf die besondere Krisensituation, in der es für die Jobcenter im Vordergrund gestanden habe, die digitalen Endgeräte unbürokratisch und schnell zur Verfügung zu stellen.

Bewertung

Die aufgezeigten Defizite der pandemiebedingten Sonderregelungen bei der Leistungsgewährung im SGB II waren vor dem Hintergrund der unvorhergesehenen Krisensituation erklärbar. Insoweit besteht in Krisensituationen ein **Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit einer schnellen und unbürokratischen finanziellen Unterstützung und einem rechtssicheren und fehlerfreien Handeln**. Um Fehlwirkungen dennoch hinreichend zu begegnen, ist auch bei einer schnellen und vereinfachten Leistungsgewährung eine **nachträgliche Überprüfung und Kontrolle erforderlich**. Zudem sollten Kriseninstrumente nur dann verstetigt werden, wenn sich ihre Übertragung auf den Regelbetrieb als sachgerecht herausgestellt hat.

Beschäftigte für Krisenregelungen befähigen

Der erleichterte Zugang zu sozialer Sicherung nach dem SGB II sollte auch dem Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Jobcenter und der beschleunigten Bearbeitung einer Vielzahl von Anträgen dienen. Das Vorgehen der Jobcenter bei der Bearbeitung vorläufiger Bewilligungen auf Leistungen nach dem SGB II hingegen führte zu zusätzlichem Aufwand und war überdies stark fehlerbehaftet. Es fiel den Beschäftigten in den Jobcentern schwer, Veränderungen der krisenbedingten Sonderregelungen korrekt umzusetzen. Der Bundesrechnungshof hat eine **gute Kommunikation** im Vorfeld von krisenbedingten Änderungen sowie eine zeitnahe Information in **Schulungen zur neuen Rechts- und Weisungslage** für unabdingbar gehalten, um Beschäftigten die nötige Sicherheit in der ordnungsgemäßen Umsetzung neuer Regelungen zu vermitteln. Auch IT-Vorlagen sind schnellstmöglich an Krisenregelungen anzupassen als Voraussetzung für eine rechtssichere Bewilligung und eine Entlastungswirkung in der Verwaltung. Dafür sollten frühzeitig entsprechend **flexible Prozesse und Strukturen für künftige Änderungen** und krisenbedingte Anpassungen in den Jobcentern etabliert werden. Die Bundesagentur sollte die Jobcenter hierbei angemessen unterstützen, sich aber auch regelmäßig von der gesetzeskonformen Umsetzung einer Neuregelung überzeugen.

Nachweise anfordern und Rückforderungen ermöglichen

Generell sollte auch in einer Krise **nicht auf Nachweise verzichtet werden**, die die korrekte Mittelverwendung belegen. Diese Nachweise sind nicht nur Grundlage für eine rechtmäßige Leistungsgewährung, sondern auch für eine mögliche Rückzahlung. Die Bundesagentur und die Jobcenter haben die Rückforderung unrechtmäßig erlangter und nicht zweckmäßig

verwendeter Mittel zum Teil ohne Not eingeschränkt (z. B. mit der Weisung zur vorläufigen Bewilligung und bei der Förderung von digitalen Endgeräten). Mitwirkungspflichten zählen zu den Grundpfeilern der Sozialgesetzgebung. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei künftigen Krisenregelungen nicht nur für vorsätzliche Verletzungen von Mitwirkungspflichten, sondern auch bei nicht zweckentsprechender Verwendung die **Möglichkeit der Rückforderung von bewilligten Mitteln vorzusehen**. Ein Verzicht auf diese Möglichkeit könnte das falsche Signal senden, dass sich unredliches Verhalten lohnen könnte und Mitnahme und Missbrauch toleriert würden.

Evaluation bei Verstetigung vorsehen

Die Wirkungen der anlässlich der Pandemie eingeführten und mit dem Bürgergeld-Gesetz ausgeweiteten und verstetigten Karenzzeiten für die Vermögensprüfung und die Leistungen für Unterkunft sollen (nachträglich) evaluiert werden. Dies hat der Bundesrechnungshof für sachgerecht gehalten. Es entspricht den Vorgaben des § 7 BHO. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes birgt eine **Verstetigung einer Krisenregelung ohne Evaluation erhebliche Risiken**. Ob das, was in der Krise hilfreich war, auch sachgerecht für den Regelbetrieb ist und kontraproduktive Wirkungen ausgeschlossen sind, kann ohne eine solche Analyse nicht beantwortet werden. Um Fehlwirkungen entgegensteuern zu können, sollten die Wirkungen von Krisengesetzgebungen bei einer Verstetigung daher möglichst zuvor – zumindest aber zeitnah danach – differenziert ausgewertet werden. Abhängig vom Ergebnis der Evaluation, sollten die Regelungen ggf. auch wieder gestrichen oder überarbeitet und weiterentwickelt werden.

4.3 Defizite bei weiteren Fördermaßnahmen

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Auch weitere krisenbedingte Fördermaßnahmen, wie die Förderung zur Unterstützung von sozialen Dienstleistern nach dem SodEG, wiesen Defizite in der Umsetzung auf. So klärten die Jobcenter im Rechtskreis des SGB II und der im Rechtskreis SGB III zentral zuständige Operative Service z. B. bei Schlussabrechnungen nicht den Leistungsanspruch oder ob die verfolgten Ziele mit einem Kriseninstrument erreicht werden konnten. Damit hatte die Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs und die Rückzahlung von unzulässig erlangten Mitteln nicht die hinreichende Priorität.

Beispielsweise prüften Jobcenter im Rechtskreis SGB II und der im Rechtskreis SGB III zentral zuständige Operative Service bei der Schlussabrechnung nicht hinreichend, ob soziale Dienstleister überhaupt einen Anspruch auf Zuschussgewährung nach dem SodEG hatten, ob ihnen vorrangige Mittel zugeflossen waren und sie damit ggf. keinen Anspruch in der beantragten Höhe hatten. Sie befolgten damit die Weisungen der Bundesagentur. Nach dieser brauchten sie bei der Schlussabrechnung nicht zu prüfen, ob die Antragstellenden an-

spruchsberechtigt waren. Es genügte, dass diese ihre Angaben glaubhaft gemacht hatten. Dadurch haben soziale Dienstleister möglicherweise Leistungen erhalten, die ihnen nicht zustanden. Vermögensnachteile für den Bund waren deshalb nicht hinreichend auszuschließen. Hier besserte die Bundesagentur die Weisungen erst später für noch nicht begonnene Schlussabrechnungen ab dem 7. Juni 2022 nach. Bei den Schlussabrechnungen stellte sich heraus, dass viele soziale Dienstleister nicht in ihrem Bestand gefährdet waren und sie keinen Anspruch auf die Zuschüsse hatten. Es kam zu sehr hohen Rückforderungsquoten (vgl. dazu auch Nummer 3). Hinzu kommt, dass sich der von der Bundesagentur bezifferte Verwaltungsaufwand für die Umsetzung des SodEG und die Durchführung von Schlussabrechnungen im Rechtskreis SGB III als sehr hoch erwies.

Eines der beiden Ziele des SodEG war es, zu gewährleisten, dass die sozialen Dienstleister Arbeitskräfte, Räumlichkeiten und Sachmittel zur Verfügung stellten, um notwendige Hilfeleistungen zur Bewältigung von Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sicherstellen zu können. Nach der Gesetzesbegründung sei das Bedürfnis nach einer Analyse des Gesetzesvollzugs aufgrund der kurzfristigen krisenbedingten Umsetzung sehr hoch gewesen. Die vom BMAS in Auftrag gegebene Forschung zur Wirkung des Gesetzes hatte dieses Ziel allerdings nicht geprüft. Dem BMAS und der Bundesagentur waren der tatsächliche Einsatz von Ressourcen für die Bewältigung von Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nicht bekannt. Sie verwiesen darauf, dass das Gesetz keine Überprüfung des Ziels vorgesehen habe. Das BMAS konnte daher weder beurteilen, ob die Zielsetzung erforderlich war, noch ob das Ziel erreicht wurde. 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.

Bewertung

Die hohen Rückforderungen der nach dem SodEG gewährten Zuschüsse haben deutlich gemacht, dass die sozialen Dienstleister die **Zuschüsse oftmals nicht benötigten**, um ihren Bestand zu sichern. In den Fällen, in denen Jobcenter im Rechtskreis SGB II und der zentral zuständige Operative Service im Rechtskreis SGB III nicht klärten, ob ein Anspruch bestand oder ein Anspruch in der beantragten Höhe bestand, waren Vermögensnachteile für den Bund nicht auszuschließen. Dies betraf insbesondere Schlussabrechnungen vor dem 7. Juni 2022. Eine Erkenntnis für künftige Kriseninstrumente sollte daher eine zwingende **Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen spätestens bei der Schlussabrechnung sein**.

Eine Analyse der Wirkung von Kriseninstrumenten hat der Bundesrechnungshof auch dann als relevant angesehen, wenn diese nicht verstetigt werden. So sind nach § 7 BHO für alle finanzwirksamen Maßnahmen die **Voraussetzungen für Erfolgskontrollen zu schaffen**. Dies gilt insbesondere für sehr ausgabeintensive Maßnahmen, wie z. B. die Zuschüsse nach dem SodEG. Eine solche Analyse sollte alle mit dem Instrument verfolgten Ziele umfassen. Nur so kann beurteilt werden, ob die Zielsetzung und die zur Verfügung gestellten Mittel erforderlich waren und das beabsichtigte Ziel erreicht wurde. Dies ist auch für eine Übertragung auf künftige ggf. ähnliche Situationen und Kriseninstrumente wichtig.

5 Stellungnahme

Stellungnahme entsprechend bisheriger Einlassungen, Kritik an der Darstellung

Das BMAS hat zu den im Bericht eingeflossenen Prüfungsmitteilungen und Berichten auf seine bisherigen Stellungnahmen verwiesen. Es hat wesentliche Argumente zu den einzelnen Kriseninstrumenten wiederholt oder sich entsprechend seiner bisherigen Einlassungen geäußert. Es hat dabei auch noch einmal die besondere Krisensituation hervorgehoben, in der es galt, die Verwaltung zu entlasten und von der Krise Betroffenen schnell zu helfen. Dies habe nicht immer im Einklang mit einem rechtssicheren und fehlerfreien Handeln gestanden, sei durch die temporären Krisenmaßnahmen indes zu rechtfertigen gewesen. Bei den verschiedenen Maßnahmen habe zu diesen Zielkonflikten eine Abwägung stattfinden müssen.

Das BMAS hat kritisiert, dass der Bundesrechnungshof die Hintergründe der krisenbedingt ergriffenen Maßnahmen und die bisherigen Stellungnahmen des BMAS zu einzelnen Kriseninstrumenten teilweise verkürzt dargestellt habe. So habe das im Zusammenhang mit den ausgesetzten Leistungsminderungen während der Pandemie erwähnte Sanktionsmoratorium nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Pandemie gestanden. Dieses habe ein Element aus dem Koalitionsvertrag umgesetzt und sei im Bürgergeld-Gesetz abgestuft weiterentwickelt worden. Das BMAS hat gebeten, insbesondere den Wortlaut seiner Argumentation in der im Bericht in Bezug genommenen Abschließenden Prüfungsmitteilung zum Kriseninstrument „Billigkeitsrichtlinie“ vollständig wiederzugeben. Es halte dies für erforderlich, damit kein unzutreffender Eindruck entstehe.

Das BMAS hat überdies kritisiert, dass die Darstellung des Bundesrechnungshofes in Teilen zu wenig wertschätzend im Hinblick auf die in der Krise angestoßenen Reformarbeiten und das Engagement der Mitarbeitenden sei. Das BMAS hat hier insbesondere auf die im Rechtskreis des SGB II ergriffenen Maßnahmen zur Anpassung der Beratungs- und Integrationsarbeit verwiesen, mit denen eine generelle Modernisierung und Öffnung hin zu digitalen Formaten erfolgt sei.

Nicht nachvollziehbar seien die Ausführungen zur Umsetzung des SodEG im Rechtskreis des SGB III, wonach der dort zentral zuständige Operative Service bei der Schlussabrechnung nicht hinreichend geprüft habe, ob soziale Dienstleister überhaupt einen Anspruch oder einen Anspruch in der beantragten Höhe hatten. Dem BMAS seien bezüglich der Schlussabrechnungen beim zentralen Operativen Service im Rechtskreis SGB III keine Fehler bekannt.

Krisenbedingtes Vorgehen überwiegend gerechtfertigt, aber auch Verbesserungen möglich

Überwiegend halte das BMAS sein krisenbedingtes Vorgehen sowie auch die zum Teil lange Geltungsdauer von Sonderregelungen über die Krise hinaus unter Abwägung der seinerzeit gegebenen Umstände für gerechtfertigt. In Bezug auf die Verstetigung von Sonderinstrumenten ohne ausreichende Evaluation hat es zudem darauf hingewiesen, dass die Karenzzeit bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht völlig neu gewesen sei. Denn bereits zuvor habe es einen befristeten Bestandsschutz von sechs Monaten gegeben. An diese Erfahrungen konnte der Gesetzgeber bei der Verstetigung der Regelung im Bürgergeld-Gesetz anknüpfen.

Dennoch habe das BMAS bei einzelnen Instrumenten auch Verbesserungsmöglichkeiten gesehen.

- So hat es im Zusammenhang mit dem Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ anerkannt, dass es die unbestimmten Fördervoraussetzungen durch weitere einschränkende Beispiele hätte verdeutlichen können. Ebenfalls hat es die Empfehlung, eine Erfolgskontrolle durchzuführen anerkannt. Es hat wie bereits im Prüfungsverfahren nochmals dargelegt, dass dies auf Basis vorliegender Untersuchungen einer Betriebsbefragungsreihe wegen geringer Fallzahlen nicht sinnvoll möglich war.
- Bei der Weiterentwicklung des vereinfachten Zugangs zu Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Zuge der Bürgergeld-Reform habe das BMAS berücksichtigt, dass eine besondere Krisensituation nicht mehr gegeben war. Dem trage die Einführung der Selbstauskunft zum Vermögen mit der Möglichkeit, weitere Nachweise einzufordern, Rechnung. Gemäß § 55 SGB II werden die Konsequenzen der Bürgergeld-Reform zudem mit einer fortlaufenden Wirkungsforschung untersucht. Dies betreffe neben den Wirkungen der Regelung zur Vermögensberücksichtigung z. B. auch die Wirkung der Karenzzeit bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung.
- Bei der Beratungs- und Integrationsarbeit sollen die Jobcenter die Fähigkeiten der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zur Nutzung digitaler Formate in Zukunft wie empfohlen besser berücksichtigen.
- Für eine künftige korrekte Rechtsanwendung und Nachweisführung für die auch nach der Pandemie fortgeltende Regelung im Rechtskreis SGB II zur Erstattung des Mehrbedarfs leistungsberechtigter Schulkinder für digitale Endgeräte und Zubehör, habe die Bundesagentur bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen. Das BMAS selbst könne darüber hinaus aufgrund fehlender Aufsichtsmöglichkeiten nicht für verbindliche Vorgaben für alle Jobcenter, d. h. auch solche in zugelassener kommunaler Trägerschaft, sorgen.
- Zum SodEG hat das BMAS ausgeführt, dass die im Mai 2021 veröffentlichte Kurzexpertise einen Überblick zur Inanspruchnahme, Wirkung und zum Verfahren gab. Sie enthalte neben Darstellungen zur Wirksamkeit, entsprechend dem Ziel, den Bestand der sozialen Infrastruktur zu sichern, auch Lehren für einen möglichen Umgang mit ähnlichen Situationen in der Zukunft. So werden neben Darstellungen der Verwaltungspraxis Vorschläge zur Verbesserung und zur Vereinheitlichung von Verwaltungsabläufen gemacht. Das BMAS

werde diese Erkenntnisse selbstverständlich bei Überlegungen zu künftigen Kriseninstrumenten einbeziehen.

6 Abschließende Bewertung

Hinweise zur Darstellung und Klarstellung

Das BMAS bekräftigt im Wesentlichen seine bereits in den kontradiktorischen Verfahren der einbezogenen Prüfungen und Berichte formulierte Argumentation. Diese hat der Bundesrechnungshof bei seiner Darstellung berücksichtigt. Er verweist insoweit auch auf die entsprechenden Abschließenden Prüfungsmitteilungen und Berichte, die in diesen Bericht eingeflossen sind. Der Bitte des BMAS, insbesondere seine Argumentation zum Kriseninstrument „Billigkeitsrichtlinie“ umfassender wiederzugeben, kommt der Bundesrechnungshof nach. Er hat den Bericht entsprechend bei Textziffer 3 ergänzt.

Zur Anmerkung des BMAS, ihm seien bei den Schlussabrechnungen des zentralen Operativen Service im Rechtskreis SGB III keine Fehler bekannt, weist der Bundesrechnungshof klarstellend auf Folgendes hin: Bei Schlussabrechnungen vor dem 7. Juni 2022 sah die Weisung der Bundesagentur (noch) keine Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen vor. Prüfte der Operative Service diese nicht, entsprach dies durchaus der Weisung, schloss Vermögensnachteile jedoch nicht aus.

Besondere Bedingungen der Krisensituation

Der Bundesrechnungshof erkennt weder die besondere Situation der COVID-19-Pandemie, die von den Akteuren gerade auch im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende schnelles und entschlossenes Handeln erforderte, noch die weitreichende stabilisierende Wirkung der in diesem Zusammenhang eingeleiteten Maßnahmen. Dies hat er in der Vergangenheit wiederholt kommuniziert und auch bei seinen Bewertungen berücksichtigt. Dass an die nachträgliche Bewertung von Entscheidungen in der akuten Krisensituation nicht alle für Normalzeiten geltenden Maßstäbe unverändert angelegt werden können, versteht sich von selbst. Er erkennt zudem ausdrücklich an, dass die im Rechtskreis des SGB II aus Anlass der Pandemie in der Beratungs- und Integrationsarbeit ergriffenen Maßnahmen zu einem generellen Fortschritt geführt haben, digitale Formate einzusetzen.

Kritische Reflexion, Überprüfung und Weiterentwicklung verstetigter Instrumente sowie künftiges Vorgehen in Krisen

Ziele des Berichts sind neben einer kritischen Reflexion der krisenbedingt angepassten oder neu implementierten Instrumente und Maßnahmen auch eine Überprüfung und ggf. gesetzliche Weiterentwicklung von verstetigten Instrumenten zur Krisenbewältigung. Dies soll dazu beitragen, künftig auf ein bedarfsgerechteres Kriseninstrumentarium zurückgreifen zu können, das Fehlwirkungen vermeidet oder frühzeitig entgegenwirkt. Das BMAS hat sein krisenbedingtes Vorgehen überwiegend für gerechtfertigt gehalten. Dennoch habe es auch Verbesserungsmöglichkeiten bei einzelnen Kriseninstrumenten gesehen. Ob das BMAS daraus übergreifende Schlussfolgerungen für künftige Krisen zieht bleibt jedoch offen.

Zu den übergreifenden Schlussfolgerungen und übergeordneten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, zu einem bedarfsgerechteren Kriseninstrumentarium sowie zur Weiter- und künftigen Entwicklung von Kriseninstrumenten, hat sich das BMAS nur im Zusammenhang mit einzelnen Kriseninstrumenten geäußert. So habe es im Rechtskreis des SGB II die vereinfachte Vermögensprüfung bei der Verstetigung für den Normalbetrieb angepasst, Maßnahmen zur Sicherstellung einer künftig ordnungsgemäßen Leistungsgewährung beim Mehrbedarf für digitale Endgeräte ergriffen, einen bedarfs- und zielgruppengerechteren Einsatz digitaler Formate in der Beratungs- und Integrationsarbeit zugesagt und im Zuge der Bürgergeld-Reform Wirkungsanalysen vorgesehen. Diese Wirkungsanalysen umfassen auch die verstetigten Elemente und Instrumente aus der Krise.

Der Bundesrechnungshof bewertet diese Maßnahmen als sachgerecht. Er begrüßt ebenfalls die Zusage des BMAS, es werde seine Erkenntnisse aus dem Forschungsbericht zum SoDEG bei Überlegungen zu künftigen Kriseninstrumenten einbeziehen. Aus der Einlassung des BMAS zum Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ entnimmt der Bundesrechnungshof zudem, dass das BMAS Erfolgskontrollen auch bei Kriseninstrumenten grundsätzlich für erforderlich erachtet. Der Bundesrechnungshof erinnert das BMAS daran, dass es im Prüfungsverfahren eine Erfolgskontrolle zum Bundesprogramm „Ausbildungsplätze sichern“ zugesagt hat. Ergebnisse hierzu hat es bislang nicht vorgelegt. Aus den Einlassungen des BMAS zur Evaluation der in der Krise eingeführten und mit dem Bürgergeld-Gesetz ausgeweiteten und verstetigten Karenzzeit bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung könnte geschlossen werden, dass das BMAS eine nachgehende Evaluation der Sonderregelungen zur vereinfachten Leistungsgewährung in der Krisenzeit grundsätzlich nicht für notwendig erachtet. Dies hält der Bundesrechnungshof weder für überzeugend noch sachgerecht. Nach seiner Auffassung ist eine kritische Analyse, in welchem Umfang die für die Krise geschaffenen Sonderregelungen und eingesetzten Mittel ihren Zweck erreicht und inwieweit sie zu unbeabsichtigten Wirkungen geführt haben, keineswegs überflüssig, sondern von zentraler Bedeutung für künftige Entscheidungssituationen. Gleiches gilt für die Frage, ob die über die Krisenphase hinaus andauernde Geltung von Sonderregelungen ausreichend begründet ist. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur akuten Krisensituation ergaben sich Möglichkeiten, die Notwendigkeit der Instrumente zu überprüfen und diese auf Nachsteuerungsbedarf zu analysieren. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten BMAS, Bundesagentur, Agenturen und Jobcenter hierzu bereits früher Schritte einleiten können und müssen. Der

Bundesrechnungshof sieht es auch nach wie vor kritisch, dass die Wirkungen der Kriseninstrumente nicht hinreichend untersucht wurden, bevor Instrumente oder Ansätze aus Instrumenten verstetigt wurden. Dies betrifft neben den Regelungen zur Vermögensprüfung und der Karenzzeit bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung auch die Regelungen zu Leistungsminderungen. Zum Zeitpunkt der Einführung des Sanktionsmoratoriums und der im Bürgergeld-Gesetz weiterentwickelten Regelungen zu Leistungsminderungen fehlten systematische Analysen zur Wirkung von ausgesetzten oder abgeschwächten Leistungsminderungen. Vor einer Verstetigung hätten diese Maßnahmen zuvor gezielt auf ihre Eignung unter Normalbedingungen analysiert und ggf. weiterentwickelt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Einschätzung, dass das BMAS, die Bundesagentur für Arbeit, die Agenturen für Arbeit und Jobcenter die Erfahrungen aus der Pandemie systematisch und umfassend auswerten und Schlussfolgerungen für die Zukunft ziehen sollten. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, aus den Erfahrungen für künftige Krisensituationen zu lernen, Fehler zu vermeiden und nachteiligen Wirkungen frühzeitig entgegenzuwirken. Für künftige Krisen sollten sie neben Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch nachgelagerte Kontrollen von Kriseninstrumenten vorsehen und deren Wirkung frühzeitig analysieren, um bei Defiziten schneller nachsteuern zu können. Soweit für die Krise entwickelte Maßnahmen verstetigt wurden, sollten diese gezielt auf ihre Eignung unter Normalbedingungen analysiert und ggf. weiterentwickelt werden.

Romers

Rammoser

Beglaubigt: F. Kumlu, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck