



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter

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

Gz.: VI 3 - 0002635

13. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Hintergrund der Berichterstattung	7
2	Finanzierung und Aufsicht	7
3	Fehlender gesetzlicher Rahmen für kommunale Angemessenheitsgrenzen und Beurteilung nach unterschiedlichen Kriterien	10
4	Zahlreiche Mängel bei der Leistungsgewährung	15
4.1	Übernahme von Unterbringungskosten für Geflüchtete ohne Angemessenheitsprüfung	15
4.2	Unterkunftskosten häufig nicht nachgewiesen	17
5	Karenzzeit	22
6	Fazit	31

Abkürzungsverzeichnis

A

ALLEGRO *Arbeitslosengeld II Leistungsverfahren Grundsicherung Online*

ASMK *Arbeits- und Sozialministerkonferenz*

B

BGB *Bürgerliches Gesetzbuch*

BGBI. *Bundesgesetzblatt*

BMAS *Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BT-Drs. *Bundestagsdrucksache*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

E-AKTE *elektronische Akte*

K

KdU *Kosten der Unterkunft*

O

opDS *operativer Datensatz*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB X *Zehntes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof stellt in diesem Bericht seine wesentlichen Erkenntnisse und übergreifenden Schlussfolgerungen aus mehreren Prüfungen zur Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung zusammenfassend dar. Diese machen es aus seiner Sicht erforderlich, dass nunmehr weitere Maßnahmen ergriffen werden. Die Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit und der Länder sind in dieser abschließenden Berichtsfassung berücksichtigt.

0.1 Seit dem Jahr 2020 beteiligt sich der Bund dauerhaft mit bis zu 74 % an den bundesweiten Ausgaben für die Kosten der Unterkunft. Obwohl er damit den weitaus größten Teil der Lasten trägt, führen die Länder die damit verbundenen Aufgaben als eigene Angelegenheit und nicht im Auftrag des Bundes aus. Der Bund kann daher nicht unmittelbar steuern und kontrollieren, ob Mittel rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Dem BMAS steht bei der Leistungsgewährung weder eine bundesweite fachliche Kontrolle noch ein allgemeines Weisungsrecht in der Sache (Fachaufsicht) zu. (Textziffer 2)

0.2 Für die Gewährung der Leistungen für Unterkunft verwendet bislang jedes Jobcenter eigene Angemessenheitskriterien, die von der jeweiligen Kommune oder kreisfreien Stadt vorgegeben werden. Das führt dazu, dass die Jobcenter die Angemessenheit anhand unterschiedlicher Maßstäbe, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilen. Einen bundesgesetzlichen Rahmen für kommunale Angemessenheitsgrenzen gibt es bislang nicht. Einheitliche Angemessenheitskriterien können der bestehenden Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten und dem insgesamt hohen Verwaltungsaufwand entgegenwirken. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zügig einen gesetzlichen Rahmen zu entwickeln, der grundlegende Kriterien vorgibt, gleichzeitig aber auch Raum lässt, um auf regionale Besonderheiten eingehen zu können.

Das BMAS hat darauf verwiesen, dass die Rechtsprechung bereits wesentliche Kriterien für eine Angemessenheitsprüfung vorgegeben habe. Dennoch befinde es sich zu möglichen gesetzlichen Anpassungen im Austausch mit den Ländern. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass er bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ für erforderlich hält. Seine Feststellungen haben den Bedarf hierfür erneut vor Augen geführt. Dieser Bedarf wird auch von einigen Ländern gesehen. Die Bundesregierung selbst hatte im Koalitionsvertrag angekündigt, einen verbesserten gesetzlichen Rahmen für die Anwendung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen zu schaffen und sicherzustellen, dass diese jährlich überprüft und ggf. angepasst werden. Dieses Ziel hat sie bisher nicht erreicht und sollte dies nun mit Nachdruck angehen. (Textziffer 3)

0.3 Für Unterkunft und Heizung dürfen nur die angemessenen Aufwendungen anerkannt werden. Die Jobcenter erkannten auf Weisung der Kommunen bei der kommunal veranlassten Unterbringung Geflüchteter oftmals alle in Rechnung gestellten

Unterkunftsgebühren an, ohne die Angemessenheit zu prüfen. Das BMAS muss sicherstellen, dass der Bund nicht mit unangemessen hohen Kosten belastet wird. Es sollte darauf hinwirken, dass Obergrenzen für die Unterbringung festgelegt werden und die Jobcenter die Gebühren vollständig prüfen.

Das BMAS hat erwidert, die Unterkunftsgebühren müssten als angemessen anerkannt werden, wenn kein preiswerterer Wohnraum vorliege. Die Thematik werde gegenüber den Ländern in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Lebensunterhalt angesprochen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes entbinden fehlende Wohnraumalternativen die Jobcenter nicht, die Höhe bzw. die Kriterien, die der Gebührenerhebung zugrunde liegen, zu prüfen. Gebührenbestandteile, die nicht übernahmefähig sind, dürfen von den Jobcentern nicht übernommen werden.

(Textziffer 4.1)

- 0.4 Um die Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung prüfen zu können, benötigen die Jobcenter von den Leistungsberechtigten Nachweise. Diese lagen nicht in allen geprüften Fällen vor. Anrechenbare Guthaben aus Rückerstattungen blieben somit unerkannt. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich die Jobcenter alle erforderlichen Nachweise vorlegen lassen. Er hat empfohlen, hierbei für eine wirksame IT-Unterstützung zu sorgen.

Das BMAS hat zugestimmt, dass sich die Jobcenter die erforderlichen Nachweise zu den Betriebs- und Heizkosten vorlegen lassen müssen. Es werde die geforderte Unterstützung durch IT-Lösungen in die nächste Sitzung der „AG IT“ des Bund-Länder-Ausschusses einbringen. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS die IT-Unterstützung vorantreiben will. Er erwartet, dass das BMAS nunmehr Lösungen entwickelt, die die Nachweisführung künftig sicherstellt. (Textziffer 4.2)

- 0.5 Den Jobcentern war es überwiegend nicht möglich, ohne gesonderten Aufwand die exakte Zahl der leistungsberechtigten Personen und Bedarfsgemeinschaften mitzuteilen, die im Januar 2024 in unangemessenem Wohnraum lebten. Die Kosten der Unterkunft sind von Jahr zu Jahr gestiegen. Für die Kostenträger, insbesondere den Bund, ist es unerlässlich, jederzeit einen Überblick über laufende und zu erwartende Ausgaben zu haben. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, zügig bessere Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die Bedarfe für Unterkunft werden seit dem Jahr 2023 ein Jahr lang in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen. Wann die Angemessenheit der Unterkunft geprüft wird, ist in den Jobcentern unterschiedlich. Auch der Zeitpunkt, zu dem die Jobcenter die Leistungsberechtigten zur Kostensenkung auffordern, wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung bereits zu Beginn des Leistungsbezuges zu prüfen und den Leistungsberechtigten mitzuteilen. Dies sollte im SGB II – orientiert an § 35 Absatz 2 SGB XII – gesetzlich geregelt werden. Diese Klarheit ist nicht nur aus Gründen der Transparenz geboten. Sie kann für leistungsberechtigte Personen auch ein Anreiz sein, innerhalb der Karenzzeit eine Tätigkeit aufzunehmen. Das BMAS

sollte zudem darauf hinwirken, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen.

Das BMAS hat vorgetragen, es sei auswertbar, in welchen Fällen bereits nach einer Angemessenheitsprüfung Unterkunftsleistungen auf das angemessene Maß reduziert worden seien. Nur wenn die Angemessenheit noch nicht geprüft oder das Kostensenkungsverfahren noch nicht abgeschlossen sei, sei dies nicht erkennbar. Einige Länder hielten mehr Transparenz zu den Kosten unangemessenen Wohnraums für sinnvoll, da dies kostenrelevant sei. Zur Einleitung des Kostensenkungsverfahrens hat das BMAS auf seine fehlenden aufsichtsrechtlichen Kompetenzen hingewiesen. Eine Angemessenheitsprüfung zu Beginn des Leistungsbezugs sei abzulehnen. Die Leistungsberechtigten müssten sich während der Karenzzeit nicht um eine Kostensenkung bemühen. Mehrere Länder haben hingegen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes unterstützt. Das Kostensenkungsverfahren einheitlich unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchzuführen, wurde von Ländern ebenfalls für sinnvoll erachtet.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass es jederzeit eines exakten Überblicks bedarf, wie viele leistungsberechtigte Personen und Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum leben und um welches Kostenvolumen es sich handelt. Der Bundesrechnungshof fordert weiterhin, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen müssen. Sofern dies wegen der unterschiedlichen Aufsichtsregelungen derzeit nicht einheitlich durchsetzbar ist, sollte eine gesetzliche Regelung in § 22 SGB II angestrebt werden. Auch an seiner Forderung nach einer Prüfung der Angemessenheit zu Beginn des Leistungsbezugs hält er fest. Dies hätte neben der Transparenz den zusätzlichen Vorteil, dass Klarheit über die Anzahl von Leistungsberechtigten in unangemessenem Wohnraum und die nach der Karenzzeit ggf. zu übernehmenden Kosten bestünde. (Textziffer 5)

- 0.6 Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung hat sich mit der Neuregelung im Jahr 2020 deutlich erhöht. Gleichzeitig sind die Einflussmöglichkeiten des Bundes und seine Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Ländern gering. Dieses Missverhältnis kann falsche Anreize setzen und zu unnötig hohen Ausgaben für den Bund führen. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben dies bestätigt. Klare und bundeseinheitliche Vorgaben und Kontrollen sind unerlässlich für eine wirtschaftliche Mittelverwendung sowie für einen einheitlichen Gesetzesvollzug. Das BMAS ist gefordert, das ihm unter den derzeitigen Bedingungen Mögliche zu tun, um dies zu erreichen und die Ausgaben auf das notwendige Maß zu reduzieren. Durch den wiederholten Verweis auf seine begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten entzieht sich das BMAS seiner Verantwortung für eine wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel. (Textziffer 6)

1 Hintergrund der Berichterstattung

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bestehen aus den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14 ff. Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)) und den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§§ 19 ff. SGB II). Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts umfassen insbesondere den Regelbedarf¹ und den Bedarf für Unterkunft und Heizung (§ 19 Absatz 1 Satz 3 SGB II). Bedarfe für Unterkunft und Heizung² werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Seit Einführung des Bürgergeldes³ gilt für die Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft eine Karenzzeit von einem Jahr ab Beginn des Monats, für den erstmals SGB II-Leistungen bezogen werden. Innerhalb dieser Karenzzeit werden die tatsächlichen Aufwendungen für die Unterkunft ungeachtet der Angemessenheit anerkannt.⁴

Die Jobcenter werden als gemeinsame Einrichtungen von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und den Kommunen oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger betrieben. Der Bundesrechnungshof hat seit Einführung des SGB II in zahlreichen Prüfungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung und in zugelassener kommunaler Trägerschaft untersucht, ob die Jobcenter die Leistungen für Unterkunft und Heizung ordnungsgemäß und wirtschaftlich gewähren.

Mit diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof wesentliche Erkenntnisse zusammenfassend dar. Diese machen es aus seiner Sicht erforderlich, dass nunmehr weitere Maßnahmen ergriffen werden, um die dargestellten Mängel auszuräumen.

Das BMAS, die Bundesagentur und die Länder erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stellungnahmen hat der Bundesrechnungshof in der vorliegenden abschließenden Berichterfassung berücksichtigt.

2 Finanzierung und Aufsicht

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger). Den kommunalen Trägern obliegt die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen durch die gemeinsame Einrichtung (§ 44b Absatz 3 Satz 1 SGB II). Sie haben in ihrem

¹ Der Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasst insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft. Der Regelbedarf wird als monatlicher Pauschalbetrag berücksichtigt. (Vgl. § 20 SGB II)

² Vgl. § 22 SGB II.

³ 1. Januar 2023.

⁴ § 22 Absatz 1 SGB II.

Aufgabenbereich gegenüber der gemeinsamen Einrichtung ein Weisungsrecht (§ 44b Absatz 3 Satz 2 SGB II) und können sie an ihre Auffassung binden (§ 44b Absatz 3 Satz 3 SGB II).

Die Bundesagentur ist nicht Trägerin der Leistungen für Unterkunft und Heizung und hat daher dazu keine Weisungen erlassen. Die zuständigen Landesbehörden führen bei der Ausführung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 47 Absatz 2 Satz 1 SGB II die Aufsicht über die kommunalen Träger. Obwohl der Bund die Kosten der Unterkunft überwiegend finanziert, werden diese nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 3 Grundgesetz nicht im Auftrag des Bundes ausgeführt. Dies hat zur Folge, dass der Bund bei der Leistungsgewährung nicht unmittelbar steuern und kontrollieren kann, ob Mittel rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat in diesem Bereich keine unmittelbaren Einflussmöglichkeiten. Will es bundeseinheitliche Vorgaben zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft machen oder Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen, bleibt ihm nur der Weg der Bund-Länder-Konsultationen⁵.

Das BMAS als Teil der Bundesregierung übt zwar die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Leistungen dem geltenden Recht gemäß ausführen (Rechtsaufsicht des Bundes; Artikel 84 Absatz 3 Grundgesetz). Dies umfasst aber weder eine bundesweite fachliche Kontrolle noch ein allgemeines Weisungsrecht in der Sache (Fachaufsicht). Artikel 85 Grundgesetz sieht bei der Auftragsverwaltung durch die Länder für den Bund weitergehende Möglichkeiten, wie den Erlass von Verwaltungsvorschriften sowie ein allgemeines Weisungsrecht gegenüber den obersten Landesbehörden, vor.

Das BMAS hat bei der Leistungsgewährung auch keine Möglichkeit, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzufordern. Damit die Jobcenter die Leistungen rechtmäßig und einheitlich erbringen, ist es in der Regel auf ein kooperatives Verhalten der Länder und freiwillige Vereinbarungen angewiesen (z. B. in verschiedenen Gesprächsformaten wie Arbeitsgruppen des Bundes und der Länder).

Nach dem Grundgesetz tragen Bund und Länder (einschließlich ihrer Kommunen) gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz).

Vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe lag die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe beim Bund und die der Sozialhilfe bei den Kommunen. Mit Einführung des SGB II im Jahr 2005 wurde den Kommunen die Finanzierung der Kosten der Unterkunft und Heizung übertragen. Da die Kommunen gleichzeitig finanziell entlastet werden sollten, betreibt sich der Bund zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II. Seit dem Jahr 2005 wurde die Bundesbeteiligung in Höhe, Struktur, Berechnung und Zweck kontinuierlich verändert und erheblich ausgeweitet.

⁵ Siehe dazu auch § 18c SGB II.

Seit der Änderung des § 46 Absatz 5 Satz 2 SGB II im Jahr 2020 beteiligt sich der Bund dauerhaft mit bis zu 74 % an den bundesweiten Ausgaben für die Leistungen nach § 22 Absatz 1 SGB II. Zuvor waren es höchstens 49 %.

Mit Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz) im selben Jahr hat der Gesetzgeber die Finanzierungsverantwortung des Bundes massiv ausgeweitet, ohne dies mit verstärkten Einflussmöglichkeiten des Bundes zu verknüpfen. Die vorherige verfassungsrechtliche Regelung in Artikel 104a Absatz 3 a. F. Grundgesetz war eindeutig: Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, können bestimmen, dass die Geldleistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Bestimmt das Gesetz, dass der Bund die Hälfte der Ausgaben oder mehr trägt, wird es im Auftrage des Bundes durchgeführt. Kennzeichnend für diese Bundesauftragsverwaltung sind weitgehende Kontroll- und Eingriffsrechte des Bundes beim Gesetzesvollzug zu verschaffen. Diese Rechte bleiben dem Bund verwehrt, da nach der Verfassungsänderung für den speziellen Fall der Kosten der Unterkunft trotz überwiegender Bundesfinanzierung ein Übergang zur Bundesauftragsverwaltung ausgeschlossen wird (Artikel 104a Absatz 3 Satz 3 Grundgesetz). Der Bundesrechnungshof hat im Gesetzgebungsverfahren auf die Risiken dieses Schrittes hingewiesen; nach seinen Prüfungserfahrungen begünstigt ein Auseinanderfallen von Finanzierungsverantwortung einerseits und Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten andererseits unwirtschaftliches Handeln.

Die Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung ist im Einzelplan 11 des Bundeshaushaltsplans veranschlagt (Kapitel 1101 Titel 632 11).

Die Ausgaben des Bundes sind nach der Verfassungsänderung erwartungsgemäß deutlich angestiegen. Nach der Haushaltsrechnung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) zum Bundeshaushalt 2020 übernahm der Bund 10,1 Mrd. Euro.⁶ Das waren zwar 2,3 Mrd. Euro weniger als veranschlagt, aber 55 % mehr als im Vorjahr 2019. Im Jahr 2021 übernahm der Bund ebenfalls 10,1 Mrd. Euro.⁷ Im Jahr 2022 waren es 9,7 Mrd. Euro⁸ und im Jahr 2023 übernahm der Bund 11,6 Mrd. Euro. Für das Jahr 2024 sind 11,1 Mrd. Euro veranschlagt.⁹

Unabhängig von den geringen Einflussmöglichkeiten im Hinblick auf die Gewährung der Kosten für Unterkunft und Heizung nimmt das BMAS auch seine Finanzierungsverantwortung zur Bundesbeteiligung nicht immer ausreichend wahr. Dies stellte der Bundesrechnungshof für die Abrechnung der Bundesbeteiligung an den Kosten für Unterkunft und Heizung fest. Das BMAS nahm zulasten des Bundes fehlerhafte Abrechnungen bei der Bundesbeteiligung

⁶ Das waren rund 72 % der insgesamt von den Jobcentern beider Organisationsformen erbrachten Leistungen für Unterkunft und Heizung von 14,1 Mrd. Euro (vgl. Sozialbericht 2021 der Bundesregierung, Seite 295, Tabelle 34).

⁷ BMF, Haushaltsrechnung des Bundes für das Jahr 2021, Kapitel 1101 Titel 632 11 (Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung).

⁸ Haushaltsrechnung des Bundes, Einzelplan 11 für das Haushaltsjahr 2022.

⁹ BMF, Ausführliche Darstellung kommunaler Entlastungen durch den Bund, Stand: 19. April 2024. Abgerufen unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinzen/entlastungen-der-kommunen-durch-den-bund-im-detail.html.

weitgehend tatenlos in Kauf.¹⁰ In der Folge hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das BMAS u. a. aufgefordert,

- im Rahmen seiner Rolle als Rechtsaufsicht aktiv den Dialog mit den Ländern zu führen und damit die Länder und Kommunen bei einer ordnungsmäßigen Abrechnung der Bundesbeteiligung zu unterstützen sowie
- im Rahmen dieser Rechtsaufsicht dafür zu sorgen, dass Länder und Kommunen Ausgaben am Jahresende abgrenzen und Hinweise auf Abrechnungsfehler nachverfolgen und ggf. korrigieren.

3 Fehlender gesetzlicher Rahmen für kommunale Angemessenheitsgrenzen und Beurteilung nach unterschiedlichen Kriterien

Sachverhalt

Prüfungserkenntnisse

Für die Gewährung der Kosten der Unterkunft verwendet bislang jedes Jobcenter eigene Angemessenheitskriterien, die von der jeweiligen Kommune oder kreisfreien Stadt vorgegeben werden. Jede Kommune stellt die – meist sehr komplizierten – Kriterien für die Angemessenheit eigenständig auf.

Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen fest, dass die Jobcenter die Angemessenheit anhand unterschiedlicher Maßstäbe, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilten¹¹.

So gilt nach den kommunalen Vorgaben zum Beispiel in der Stadt München für eine Person eine Wohnungsgröße bis 50 qm bei einem Richtwert für die Mietobergrenze (Bruttokaltmiete)¹² in Höhe von monatlich 781 Euro¹³ als angemessen. In der Stadt Stuttgart gilt hingegen für eine Person eine Wohnungsgröße bis 45 qm bei einer Mietobergrenze (Kaltmiete) in

¹⁰ Vgl. Bemerkungen 2022 – Ergänzungsband, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 20/6530 Nummer 28.

¹¹ Zum Beispiel nach der Bruttokaltmiete und Quadratmeter-Obergrenze, Nettokaltmiete und Quadratmeter-Obergrenze, Bruttowarmmiete usw.

¹² Seit 1. Januar 2023.

¹³ Landeshauptstadt München, Kosten der Unterkunft (SGB II), Ausgabe: 29. März 2023.

Höhe von 566 Euro¹⁴ und in der Stadt Halle/Saale eine Wohnungsgröße bis 50 qm für eine Person bei einer Bruttokaltmiete in Höhe von monatlich 345 Euro¹⁵ als angemessen.

Die Gewährung von Unterkunftsleistungen vollzieht sich in mehreren manuellen Schritten: Die Jobcenter müssen zunächst die jeweiligen kommunalen Richtlinien zu den Angemessenheitsgrenzen heranziehen und Unterkunftsnachweise anfordern. Anschließend müssen sie die angemessenen Kosten der Unterkunft errechnen. Diese erfassen sie dann im IT-Fachverfahren. Danach gewähren und bescheiden sie manuell die Unterkunftsleistungen an die Bedarfsgemeinschaften.

Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen fest, dass die Jobcenter die angemessenen Kosten der Unterkunft für jeden Einzelfall manuell berechnen, bewilligen und bescheiden mussten. Die in seinen Prüfungen für die Leistungsgewährung festgestellten IT-Fachverfahren¹⁶ berechneten die angemessenen Unterkunftsleistungen nicht automatisiert anhand hinterlegter Werte, sondern die Jobcenter mussten die Werte zu den tatsächlichen und den angemessenen Kosten manuell erfassen. Was angemessen ist, war zuvor von den Jobcentern außerhalb der IT-Fachverfahren anhand der kommunalen Regelungen zu prüfen. Zur Festlegung der angemessenen Höhen der Kosten der Unterkunft sind die Regelwerke teils umfangreich, teilweise umfassten sie mehrere hundert Seiten. Jedes Land hat viele unterschiedliche Regelwerke in seinem Zuständigkeitsbereich.

Fehlender gesetzlicher Rahmen für die Anwendung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag¹⁷ festgelegt, dass sie einen gesetzlichen Rahmen für die Anwendung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen schaffen will und stellte klar: „Um die Erstattung der Kosten der Unterkunft transparenter und rechtssicherer auszugestalten, schaffen wir einen verbesserten gesetzlichen Rahmen für die Anwendung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen und stellen sicher, dass diese jährlich überprüft und ggf. angepasst werden. Dies erleichtert den Kommunen, die Kosten der Unterkunft und Heizung als regionalspezifische Pauschalen auszus zahlen.“

Im März 2023 verwies das BMAS in seinen Stellungnahmen zu den Prüfungen der Gewährung der Kosten für Unterkunft und Heizung auf den Koalitionsvertrag für die aktuelle

¹⁴ Jobcenter Stuttgart, Informationen zum Umzug, Stand: 29. Dezember 2022.

¹⁵ Arbeitshilfe zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung bei der Hilfe zum Lebensunterhalt sowie bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII) und beim Arbeitslosengeld II (SGB II) und dem AsylbLG (Arbeitshilfe Kosten der Unterkunft (KdU)) im Geltungsbereich der Stadt Halle (Saale), Stand: 1. Januar 2023.

¹⁶ Zum Beispiel in den gemeinsamen Einrichtungen Arbeitslosengeld II Leistungsverfahren Grundsicherung Online (ALLEGRO).

¹⁷ Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021/2025 zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (20. Wahlperiode), Seite 59.

20. Wahlperiode. Zur konkreten Umsetzung dieser Vereinbarung konnte das BMAS seinerzeit noch keine Aussage treffen. Im Mai 2024 teilte das BMAS zum aktuellen Sachstand mit:

Ergänzend zu den Ausführungen im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode habe die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) die Bundesregierung im Dezember 2023 aufgefordert, tätig zu werden. Sie solle die Problematik der Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung im Bürgergeld nach SGB II und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) aufgreifen und Eckpunkte für eine Gesetzesänderung vorlegen. Ziel sei eine Erhöhung der Rechtssicherheit in diesem Regelungsbereich insbesondere für die Kommunen. Diese sollten aber Spielräume und Umsetzungskompetenzen zur Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten erhalten.

Die Schaffung einer einheitlichen Regelung im SGB II im Sinne der aktuellen ASMK oder des Auftrags im Koalitionsvertrag war bereits in der Vergangenheit Gegenstand einer Arbeitsgruppe von ASMK und BMAS. Das BMAS hatte im Jahr 2017 einen Forschungsbericht zu den Kosten der Unterkunft vorgelegt¹⁸, der als Grundlage für die Weiterentwicklung einer bundesgesetzlichen Regelung dienen sollte. Auf der Grundlage des Forschungsberichts hatte die ASMK eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Das BMAS hatte als Gastgeber fungiert. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit an Eckpunkten für eine Neuregelung 2019 ergebnislos beendet. Dabei ist deutlich geworden, dass ein Konsens zwischen allen Ländern – wenn überhaupt – nur schwer zu erzielen ist. Derzeit steht das BMAS im Austausch mit dem aktuell der ASMK vorsitzenden Land Hamburg, um das weitere Vorgehen zu besprechen.

Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Leistungen für Unterkunft und Heizung anhand unterschiedlicher Maßstäbe bewerteten. Die unterschiedlichen Weisungslagen und Angemessenheitskriterien der Kommunen für die Jobcenter sind zwar zulässig. Dennoch begünstigen sie bundesweit eine Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten und erhöhen tendenziell die Komplexität und Intransparenz der Leistungsgewährung. Des Weiteren erzeugen die unterschiedlichen Weisungslagen und Angemessenheitskriterien der Kommunen ein Ungleichgewicht und führen zu enormen Kostenauswirkungen, die überwiegend der Bund trägt. Überdies erfordern die unterschiedlichen Weisungslagen und Angemessenheitskriterien der Kommunen einen hohen Verwaltungsaufwand – auch für jedes Land.

Die unterschiedlichen Vorgaben zur Angemessenheit der Kosten der Unterkünfte mögen zwar aufgrund regionaler Gegebenheiten zum Teil gerechtfertigt sein. Dennoch ließen sich die o. g. Nachteile wesentlich reduzieren, wenn der Bund in dem von ihm verantworteten gesetzlichen Rahmen wesentliche Kriterien für die Bewertung der Angemessenheit vorgäbe.

¹⁸ Institut Wohnen und Umwelt (IWU)-Forschungsbericht 478, ISSN 0174-4992.

Dies schließt die Möglichkeit nicht aus, in angemessener Weise auf regionale Besonderheiten eingehen zu können.

Das BMAS hatte in seinen Stellungnahmen zu früheren Prüfungen des Bundesrechnungshofes bezüglich der Angemessenheitsgrenzen auf den Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode verwiesen. Darin kommt die Absicht zum Ausdruck, die Erstattung der Kosten der Unterkunft transparenter und rechtssicherer auszugestalten, indem ein verbesserter gesetzlicher Rahmen für einheitliche Angemessenheitskriterien geschaffen wird. Der Bundesrechnungshof hatte dies begrüßt und angekündigt, die weiteren Schritte zu beobachten. Einheitliche Angemessenheitskriterien können der seit der Einführung des SGB II im Jahr 2005 bestehenden Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten und dem insgesamt hohen Verwaltungsaufwand entgegenwirken.

Nach Kenntnis des Bundesrechnungshofes ist dieser angekündigte gemeinsame gesetzliche Rahmen weder realisiert noch in absehbarer Zeit zu erwarten. Eine Arbeitsgruppe soll ihre Arbeit an Eckpunkten für eine Neuregelung vielmehr ergebnislos beendet haben. Mit Blick darauf, dass bundesweit eine Ungleichbehandlung der leistungsberechtigten Personen besteht und der Bund 74 % der Kosten der Unterkunft und Heizung trägt, ist dies nicht hinnehmbar.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält wie bei seinen Prüfungen aus den Jahren 2018 und 2021 bundesweit einheitliche Angemessenheitskriterien für erforderlich. Er hat erwartet, dass diese nunmehr alsbald erarbeitet und im Anschluss als gesetzlicher Rahmen umgesetzt werden. Er hat um Mitteilung der Gründe gebeten, die dazu geführt haben, dass die im Koalitionsvertrag angelegte Initiative für einen verbesserten rechtlichen Rahmen für Angemessenheitskriterien für die Erstattung der Kosten der Unterkunft nicht weiterverfolgt wird.

Stellungnahme

Das BMAS hat mitgeteilt, für die Beurteilung der Angemessenheit der Aufwendungen vor Ort seien die kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig. Die Festlegungen der kommunalen Träger würden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung getroffen; die Aufsicht obliege den Ländern. Zu der Anregung des Bundesrechnungshofes, wesentliche Kriterien für eine Angemessenheitsprüfung bundeseinheitlich vorzugeben, hat es darauf hingewiesen, dass solche Kriterien bereits durch das Bundessozialgericht in ständiger Rechtsprechung beschrieben worden seien. Werde die abstrakte Angemessenheitsgrenze nicht überschritten, werde ohne weitere Prüfung von Angemessenheit ausgegangen. Lagen die Aufwendungen höher, erfolge eine Einzelfallprüfung („konkrete Angemessenheitsprüfung“). Die Einzelfallprüfung beginne - ggf. nach Ablauf einer einjährigen Karenzzeit - mit einer Aufforderung zur Kostensenkung.

Die Ermittlung der abstrakt angemessenen Aufwendungen habe in einem mehrstufigen Verfahren zu erfolgen:

- Bestimmung der (abstrakt) angemessenen Wohnungsgröße für die leistungsberechtigte(n) Person(en),
- Bestimmung des angemessenen Wohnungsstandards,
- Ermittlung der aufzuwendenden Nettokaltmiete für eine nach Größe und Wohnungsstandard angemessene Wohnung in dem maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum nach einem „schlüssigen Konzept“,
- Einbeziehung der angemessenen „kalten Betriebskosten“.

Im Rahmen der früheren „ASMK-Arbeitsgruppe Kosten der Unterkunft“ (KdU) im Jahr 2019 hätten sich die Länder bereits weitgehend auf eine neue Definition des Vergleichsraums geeinigt. Danach solle Vergleichsraum grundsätzlich das jeweilige Trägergebiet sein.

Die größte Herausforderung liege für die kommunalen Träger in der Erarbeitung eines „schlüssigen Konzepts“ für den jeweiligen Vergleichsraum. Hierfür habe das Bundessozialgericht ebenfalls Kriterien vorgegeben:

- Die Datenerhebung darf ausschließlich für einen genau eingegrenzten Vergleichsraum erfolgen und muss über den gesamten Vergleichsraum durchgeführt werden.
- Es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung, z. B. Differenzierung nach Standard der Wohnungen, Brutto- und Nettomiete, Differenzierung nach Wohnungsgröße.
- Angaben über den Beobachtungszeitraum.
- Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, z. B. Mietspiegel, qualifizierte Mietspiegel, Mietdatenbanken).
- Repräsentativität des Umfangs der einbezogenen Daten.
- Validität der Datenerhebung.
- Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung.
- Angaben über die gezogenen Schlüsse (z. B. Spannoberwert oder Kappungsgrenze).

Das BMAS befinde sich zu möglichen gesetzlichen Anpassungen aktuell – zuletzt auf Einladung Hamburgs – im Austausch mit den Ländern. Für September 2024 habe das BMAS zu einem weiteren Austausch eingeladen.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS darin überein, dass das vom Bundessozialgericht entwickelte sog. „schlüssige Konzept“ einen Rahmen für die Auslegung des Begriffs der Angemessenheit vorgibt. Gleichzeitig stellt es für die kommunalen Träger eine große Herausforderung dar, die Anforderungen an die Datenqualität zu erfüllen. Zudem belegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes, dass die Angemessenheit trotz des von der Rechtsprechung vorgegebenen Rahmens noch immer – auch bei vergleichbaren

Situationen – unterschiedlich bewertet wird. Dies führt auch zu einer Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten. Um ein realistisches Abbild der Wohnkostensituation zu bekommen, müssen Kommunen selbstverständlich regionale Besonderheiten berücksichtigen. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, dass sie sowohl bei den angemessenen Kosten der Unterkunft als auch bei den Heizkosten von unterschiedlichen Ausgangspositionen ausgehen. Es führt zugleich zu einem hohen Verwaltungsaufwand, wenn jede Kommune die Kriterien eigenständig erarbeiten und aktualisieren muss.

Der Bundesrechnungshof hält an der Forderung fest, bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den unbestimmten Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ zu entwickeln. Einige Länder haben diesen Vorstoß des Bundesrechnungshofes begrüßt.

Mit einer gesetzlichen Regelung würde künftig eine Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten aufgrund des Wohnortes vermieden. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und zugelassener kommunaler Trägerschaft würden zudem nach dem gleichen Maßstab handeln. Verwaltungsvereinfachung bedeutet nicht nur einfachere Regelungen, sondern trägt auch zur Personalentlastung bei. Auch für die Länder und Kommunen würde eine gesetzliche Regelung Verwaltungsaufwand reduzieren.

Nicht zuletzt hat die Bundesregierung selbst das Thema in den Koalitionsvertrag aufgenommen und angekündigt, einen verbesserten gesetzlichen Rahmen für die Anwendung der kommunalen Angemessenheitsgrenzen zu schaffen und sicherzustellen, dass diese jährlich überprüft und ggf. angepasst werden. Dieses Ziel hat sie offenbar bisher nicht erreicht und sollte dies nun mit Nachdruck angehen.

4 Zahlreiche Mängel bei der Leistungsgewährung

4.1 Übernahme von Unterbringungskosten für Geflüchtete ohne Angemessenheitsprüfung

Sachverhalt

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Neben Wohnungsmieten zählen z. B. auch Hotelkosten und Unterkunftsgebühren zu den Bedarfen für Unterkunft

und Heizung.¹⁹ In mehreren Prüfungen hat der Bundesrechnungshof gesondert die Unterbringung von Geflüchteten-Bedarfsgemeinschaften in Gemeinschaftsunterkünften, gebührenpflichtigen Wohnheimen, Hotels usw. untersucht.

Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen im Jahr 2021 festgestellt, dass besonders teuer die sehr lange – im Schnitt dreijährige – kommunal veranlasste Unterbringung Geflüchteter in Wohnheimen und Hotels war. Die Jobcenter übernahmen alle von den Kommunen in Rechnung gestellten Unterkunftsgebühren für Flüchtlingsheime, ohne die Zusammensetzung aus übernahmefähigen und ggf. nicht übernahmefähigen Gebührenanteilen zu kennen. Die Kommunen hatten die Jobcenter angewiesen, die Unterkunftsgebühren zu entrichten, ohne deren Angemessenheit zu überprüfen. Die Jobcenter kannten die Gebührekalkulation nicht und konnten daher auch nicht erkennen, ob Aufwendungen für nicht anzuerkennende Bedarfe in den Gebühren enthalten waren.

Bei einer stichprobenartigen Aktualisierung der Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigten sich erneut Fälle, in denen die Jobcenter überproportional hohe Unterbringungskosten übernahmen, die kommunale Dienststellen ihnen in Rechnung gestellt hatten. In einem Fall zahlte das Jobcenter für die Unterbringung einer Bedarfsgemeinschaft mit neun Personen in einer kommunalen Einrichtung über 11 000 Euro im Monat.

Würdigung

Jobcenter dürfen von den Kommunen verlangte Gebühren nicht übernehmen, ohne deren Angemessenheit zu prüfen. § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II gilt für alle Aufwendungen für Unterkunft und Heizung - Mieten wie Gebühren - gleichermaßen. Etwaige weiterhin bestehende Weisungen von Kommunen, die Angemessenheitsprüfung auszusetzen, wären rechtswidrig. Der Bundesrechnungshof hat von den Jobcentern erwartet, dass diese die Angemessenheit von Unterkunftsgebühren stets ordnungsgemäß prüfen. Sie dürfen nur Gebührenteile als Unterkunftskosten im Sinne des § 22 SGB II übernehmen, die unterkunftsbezogen sind.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, weiterhin darauf zu achten, dass der Bund nicht von kommunaler Seite mit unangemessen hohen Kosten der Unterbringung Geflüchteter belastet wird. Es sollte darauf hinwirken, dass die kommunalen Träger Obergrenzen für erstattungsfähige Kosten für Bedarfsgemeinschaften in kommunalen Einrichtungen, Hotels und Pensionen festlegen. Es sollte auch darauf drängen, dass die Kommunen die Zusammensetzung der den Jobcentern in Rechnung gestellten Kosten transparent ausweisen und so eine sachgerechte Prüfung der anzuerkennenden Bedarfe ermöglichen.

¹⁹ Personenbezogene Aufwendungen (sozialpädagogische Betreuung und Bewachung) sowie Kosten für Investitionen (Baumaßnahmen), Infrastruktur, Leerstände oder von Betreibern von Gemeinschaftsunterkünften vorgehaltene Überkapazitäten sind nicht als Unterkunftsbedarf anzuerkennen.

Stellungnahme

Das BMAS hat erwidert, es teile grundsätzlich die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass auch bei Gebühren, die von Kommunen selbst bei einer kommunal veranlassten Unterbringung geflüchteter Menschen erhoben werden, eine Angemessenheitsprüfung stattfinden müsse. Es sei aber zu erwarten, dass diese Prüfung ins Leere gehe:

Zwar dürften die erhobenen Gebühren im Vergleich zu den als abstrakt als angemessen anerkannten Aufwendungen für die Unterkunft in der Regel unangemessen sein. Ergebe jedoch die konkrete Angemessenheitsprüfung, dass kein preiswerterer Wohnraum verfügbar sei, müssten die Unterkunftsgebühren dennoch als angemessen anerkannt werden.

Die Thematik werde gegenüber den Ländern in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Lebensunterhalt angesprochen.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMAS nicht, dass eine Prüfung der Gebühren ins Leere laufen würde. Fehlende Wohnraumalternativen entbinden die Jobcenter nicht, die Höhe bzw. die Kriterien, die der Gebührenerhebung zugrunde liegen, zu prüfen. Dafür müssen alle Informationen vorliegen, die für eine Beurteilung notwendig sind. Gebührenbestandteile, die nicht übernahmefähig sind, dürfen von den Jobcentern nicht übernommen werden. Falls nicht erkennbar ist, wie sich Gebühren zusammensetzen, müssen sich die Jobcenter die Kalkulationen vorlegen lassen.

4.2 Unterkunftskosten häufig nicht nachgewiesen

Sachverhalt

Seit Jahren steigen die Leistungen für Unterkunft und Heizung kontinuierlich an. Die in die Prüfungen einbezogenen Jobcenter führten dies auf steigende Mietpreise zurück. Als weiteren Ausgabentreiber machten sie die während der Corona-Pandemie zeitweise ausgesetzten Angemessenheitsobergrenzen für Unterkunftskosten (§ 67 Absatz 3 SGB II) aus.

Um die Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung prüfen und die Bedarfe im zutreffenden Umfang anerkennen zu können, benötigen die Jobcenter entsprechende Nachweise der monatlichen Kaltmiete und der jeweiligen monatlichen Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen (Umlagen) sowie die jährlichen Betriebs- und Heizkostenabrechnungen.

Nach § 556 Absatz 3 Satz 2 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) sind dem Mieter die Betriebs- und Heizkostenabrechnungen spätestens bis zum Ablauf des zwölften Monats nach Ende des

Abrechnungszeitraums vorzulegen. Nach § 22 Absatz 3 SGB II mindern Rückzahlungen und Guthaben (z. B. aus den Jahresabrechnungen), die dem Bedarf für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach dem Monat der Rückzahlung oder der Gutschrift.

Erkenntnisse aus den Prüfungen 2018 und 2021

Der Bundesrechnungshof stellte in allen Prüfungen fest, dass die Jobcenter Leistungen für Unterkunft und Heizung teils fehlerhaft berechnet hatten und sich erforderliche Kostennachweise häufig nicht vorlegen ließen.

So hatte er bei seiner Prüfung im Jahr 2018²⁰ bereits zu den Kosten der Unterkunft und Heizung für Mietwohnungen festgestellt, dass in knapp einem Viertel der geprüften Fälle aktuelle Nachweise über die Kaltmiete und die Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen gefehlt hatten. Zudem hatten sich die Jobcenter in über einem Drittel der Fälle keine Betriebs- und Heizkostenabrechnungen vorlegen lassen.

Bei seinen Prüfungen im Jahr 2021 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass in über einem Viertel der geprüften Fälle notwendige Nachweise zu den Kaltmieten und den Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen fehlten. Des Weiteren ließen sich die Jobcenter in einem Viertel der Fälle ohne erkennbaren Grund erforderliche Betriebs- und Heizkostenabrechnungen nicht vorlegen.

²⁰ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Rechtskreis des SGB II, Teil II: Nicht Geflüchtete, vom 23. Juni 2020, Gz. VI 3 - 2018 - 0869/Teil II.

In der Tabelle 1 werden Ergebnisse der Erhebungen aus dem Jahr 2021 dargestellt.

Tabelle 1

Ergebnisse der beanstandeten Fälle 2021

Jahr und Jobcenterform	Prüfungen 2021 bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung		Prüfungen 2021 bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trä- gerschaft	
	Teil I „Geflüchtete“	Teil II „Nicht Geflüchtete“	Teil I „Geflüchtete“	Teil II „Nicht-Geflüchtete“
Fehlerquote der beanstandeten Fälle	41,6 %	36,2 %	33,3 %	44,4 %

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Die in der Tabelle dargestellten Fehler beziehen sich auf Nachweise der Nettokaltmiete, monatliche Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen und Betriebs- und Heizkostenabrechnungen. Beanstandet wurden Fälle, in denen die Höhe nicht nachgewiesen war, in denen Nachweise veraltet oder unvollständig waren oder ganz fehlten.

Erkenntnisse aus der Prüfung 2024

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2024 erneut stichprobenartig untersucht²¹, ob die Höhe der Nettokaltmiete, Betriebs- und Heizkostenvorauszahlungen ordnungsgemäß nachgewiesen worden waren. Des Weiteren untersuchte er, ob Betriebs- und Heizkostenabrechnungen den Jobcentern vorlagen. Zum Zeitpunkt der Erhebungen im Mai 2024 hätten bereits alle Betriebs- und Heizkostenabrechnungen einschließlich des Jahres 2022 vorliegen müssen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass erneut nicht in allen Fällen notwendige Nachweise zur Kaltmiete und den Heizkostenvorauszahlungen vorlagen. Gründe dafür waren von den Jobcentern nicht dokumentiert. Des Weiteren ließen sich die Jobcenter in knapp der Hälfte der Fälle ohne erkennbaren Grund nicht die erforderlichen Betriebs- und Heizkostenabrechnungen vorlegen. Mögliche Nachzahlungsbedarfe oder anrechenbare Guthaben blieben unerkannt.

Im Jahr 2024 ergaben die Erhebungen des Bundesrechnungshofes eine Fehlerquote von 48 %. Die Bearbeitungsqualität hat sich demnach im Vergleich zu den vorherigen Prüfungen nicht verbessert, sondern tendenziell eher verschlechtert.

²¹ Der Bundesrechnungshof erhob Fälle in 19 Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung. Die Jobcenter erhielten Gelegenheit, die Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter berücksichtigte der Bundesrechnungshof.

Würdigung

Die Jobcenter müssen den Anspruch der Leistungsberechtigten auf Leistungen für Unterkunft und Heizung anhand geeigneter Unterlagen überprüfen. Für eine ordnungsgemäße Leistungsgewährung müssen sich die Jobcenter die erforderlichen Nachweise vorlegen lassen. Anhand dieser Unterlagen können sie auch feststellen, ob die Leistungsberechtigten Rückzahlungen und Guthaben erhalten haben, die nach § 22 Absatz 3 SGB II im Folgemonat der Gutschrift zu berücksichtigen sind. Ferner können sie mithilfe der Abrechnungen überprüfen, ob sich die Höhe der Vorauszahlungen ggf. gemindert hat. Ist dies der Fall, müssen sie das bei den künftigen Leistungen für Unterkunft und Heizung berücksichtigen. Zudem müssen sie dann prüfen, ob für in der Vergangenheit zu viel gezahlte Leistungen ein Erstattungsanspruch (§ 50 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X)) besteht.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass erforderliche Nachweise weiterhin ohne erkennbaren Grund fehlen, veraltet oder unvollständig sind. Dies hat dazu geführt, dass die Jobcenter die zutreffende Höhe der Kosten der Unterkunft nicht überprüfen können. Zudem bleiben zu berücksichtigende Rückzahlungen und Guthaben aus Abrechnungen unerkannt. Hier hat der Bundesrechnungshof Handlungsbedarf gesehen, um die Bearbeitungsqualität dringend zu steigern.

Die Beschäftigten sollten dabei die technische Unterstützung der Fachprogramme nutzen und sich für die jährliche Vorlage der Betriebs- und Heizkostenabrechnungen eine elektronische Wiedervorlage setzen. So könnten sie die Anforderung fehlender Abrechnungen sicherstellen und der Gefahr von Vermögensnachteilen für den Bund begegnen.

Um die Leistungssachbearbeitung bei der jährlichen Einholung der Betriebs- und Heizkostenabrechnungen zu unterstützen, käme zudem die Erstellung eines automatischen Mitwirkungsschreibens (z. B. im Januar des auf den Abrechnungszeitraum folgenden Jahres) an die betroffenen Leistungsberechtigten in Betracht – analog zu den automatisierten Anschreiben zum Ablauf eines Bewilligungsabschnitts.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass sich die Jobcenter die erforderlichen Nachweise künftig regelmäßig von den leistungsberechtigten Personen vorlegen lassen. Er hat empfohlen, für eine wirksame Unterstützung der Beschäftigten der Jobcenter bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe durch IT-Lösungen zu sorgen. Die IT-Fachverfahren sind entsprechend dafür anzupassen.

Stellungnahmen

Das BMAS hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass sich die Jobcenter die erforderlichen Nachweise zu den Betriebs- und Heizkosten von den leistungsberechtigten

Personen vorlegen lassen müssen. Es werde die vom Bundesrechnungshof hierfür geforderte Unterstützung der Beschäftigten durch IT-Lösungen in die nächste Sitzung der „Arbeitsgruppe IT“ des Bund-Länder-Ausschusses einbringen.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme dargelegt, gemäß einer Arbeitshilfe²² seien Heizungs- und Betriebskostenabrechnungen bzw. Bescheide (Jahresabrechnung) zur Akte zu nehmen. Dies sei jedoch nur eine Empfehlung für eine eigene Regelung der gemeinsamen Einrichtungen. Ggf. seien abweichende Weisungen des kommunalen Trägers zur Erhebung der Unterlagen zu beachten.

Für die Erstellung von Wiedervorlagen werde in den gemeinsamen Einrichtungen überwiegend die elektronische Akte (E-AKTE) genutzt. Mit dieser könne auch für die jährliche Vorlage der Betriebs- und Heizkostenabrechnungen eine elektronische Wiedervorlage gesetzt werden. Die Bundesagentur werde unter Einbindung der „AG IT“ mit den Vertretungen der kommunalen Seite erörtern, ob und in welchem Umfang ein ggf. über die E-AKTE hinausgehender Unterstützungsbedarf aus Sicht der kommunalen Träger bestehe.

Das Thema einer automatisierten Anforderung der Betriebs- und Heizkostenabrechnung sei bereits von der Bundesagentur analysiert worden. Für ein termingesteuertes Schreiben könne kein allgemeines Datum für die Anforderung einer Betriebs- und Heizkostenabrechnung angegeben werden.²³ Ein Schreiben ohne eine konkrete Frist ermögliche wiederum keine automatisierte Wiedervorlage zu einem sinnvollen Zeitpunkt. Zudem wäre keine Rechtsfolgenbelehrung möglich. Die Vielzahl von Fallgestaltungen könne kein allgemeines Mitwirkungsschreiben abdecken, deshalb sei bisher davon abgesehen worden. Es sei jedoch vorgesehen, auch diesen Punkt mit den Vertretungen der kommunalen Seite unter Einbindung der „AG IT“ zu erörtern.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS die geforderte Unterstützung der Beschäftigten durch IT-Lösungen in die nächste Sitzung der „AG IT“ des Bund-Länder-Ausschusses einbringen will.

Unabhängig davon, wo die Beschäftigten Wiedervorlagen anlegen²⁴, sind sie nur dann erfolgreich und eine Unterstützung bei der Bearbeitung, wenn sie bei Fälligkeit von den Beschäftigten auch beachtet und die damit verbundenen Aufgaben erledigt werden. Eine

²² „Arbeitshilfe SGB II Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte“.

²³ Vermieter stellen die Abrechnungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten aus. Viele Bedarfsgemeinschaften bezögen über externe Versorger Leistungen, z. B. Gas oder Fernwärme. Diese hätten wiederum einen anderen Turnus zur Erstellung einer Verbrauchsabrechnung. Wasser und Abwasser würden z. B. auch über die Kommune zu unterschiedlichen Zeiträumen abgerechnet. Bedarfsgemeinschaften mit Pauschalmieten erhielten gar keine Verbrauchsabrechnung. Bei Bedarfsgemeinschaften mit Wohneigentum müssten Rechnungen über verschiedene Hausnebenkosten, z. B. Müllgebühren, angefordert werden.

²⁴ Z. B. in der E-AKTE.

Automatisierung, wie sie der Bundesrechnungshof angeregt hat, kann Zwischenschritte einsparen und das Einreichen der Nachweise befördern. Die Argumentation der Bundesagentur gegen ein automatisiertes Mitwirkungsschreiben überzeugt nicht. In Betracht käme eine Funktionalität, die dokumentiert, wann eine Abrechnung für ein abgelaufenes Kalenderjahr durchgeführt worden ist. Nach Ablauf des Folgejahres könnten dann Bearbeitungsaufforderungen für Fälle erzeugt werden, in denen die Abrechnung noch nicht als vorgenommen dokumentiert wurde. Zeitpunkte für automatisierte Schreiben könnten individuell festgelegt werden. Diese Schreiben könnten auch mit Rechtsfolgenbelehrungen versehen werden. Sofern kein Schreiben versandt werden soll, z. B. bei Pauschalmieten, könnte dies ebenfalls individuell berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS nunmehr Lösungen entwickelt, die die Nachweisführung künftig sicherstellen. Neben einer IT-Unterstützung sind auch systematische fachaufsichtliche Prüfungen zu erwägen.

5 Karenzzeit

Ausgangslage

Nach § 67 Absatz 3 i. V. m. Absatz 1 SGB II entfiel die Prüfung der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Bewilligungszeiträume, die in der Zeit vom 1. März 2020 bis zum 31. März 2022 begannen (Erst- oder Folgeantrag), für sechs Monate (sog. Angemessenheitsfiktion). Die Bundesregierung verlängerte die Geltungsdauer dieser Regelung durch Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 2022 (§ 67 Absatz 5 SGB II).²⁵

Zum 1. Januar 2023 überführte die Bundesregierung die für die Zeit der Corona-Pandemie eingeführte Angemessenheitsfiktion in das Bürgergeld und weitete sie aus: Bei den Leistungen für Unterkunft gilt nunmehr eine Karenzzeit von einem Jahr.²⁶ Der Gesetzgeber verstetigte und weitete die Karenzzeit ohne vorherige Evaluation aus. Nach der Gesetzesbegründung ist eine nachgehende Evaluation vorgesehen. In dieser soll auch untersucht werden, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen aufgetreten sind.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sah zunächst eine Karenzzeit für die ersten zwei Jahre des Bürgergeldbezuges vor.²⁷ Bund und Länder haben sich im vom Bundesrat

²⁵ Siehe Artikel 1 der Verordnung zur Verlängerung von Regelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, im Bundesausbildungsförderungsgesetz und anderen Gesetzen aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 10. März 2022 (Bundesgesetzblatt (BGBl.) I Seite 426).

²⁶ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)“, hier: § 22 Absatz 1 Sätze (neu) 2 bis 5 und (neu) 7 bis 8 SGB II, Gesetz vom 16. Dezember 2022 – BGBl. I 2022, Nummer 51 vom 20. Dezember 2022, Seite 2328.

²⁷ BT-Drs. 20/3873 vom 10. Oktober 2022.

einberufenen Vermittlungsausschuss (Artikel 77 Absatz 2 Grundgesetz) auf eine einjährige Karenzzeit bei den Kosten der Unterkunft verständigt.²⁸ Der Bundestag hat dem am 25. November 2022 zugestimmt.

Innerhalb der einjährigen Karenzzeit werden die Bedarfe für Unterkunft in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt und von den Jobcentern übernommen.²⁹ Nach Ablauf der Karenzzeit sieht das Gesetz vor, dass die Kosten der Unterkunft nur noch anerkannt und übernommen werden, soweit sie angemessen sind. Für die Heizkosten gilt das bereits von Beginn des Leistungsbezugs an. Abweichend davon können Aufwendungen, soweit sie den angemessenen Umfang übersteigen, längstens für sechs Monate als Bedarf anerkannt werden. Das ist der Fall, wenn es der leistungsberechtigten Person oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken. Eine Absenkung der unangemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung muss nicht gefordert werden, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre.³⁰

Sachverhalt

Erkenntnisse aus den Prüfungen 2021

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Prüfungen zu § 67 Absatz 3 SGB II im Jahr 2021 untersucht, ob die Jobcenter einen Überblick über die Anzahl der Leistungsberechtigten und Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum hatten. Elf von zwölf Jobcentern konnten auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes nicht darlegen, wie viele Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum lebten. Ein Jobcenter ermittelte Daten zur Anzahl der Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum, die es aufwendig und manuell erhob.

Die Jobcenter, die die Daten nicht ermitteln konnten, begründeten dies mit fehlenden zentralen Auswertungsmöglichkeiten in den IT-Verfahren der Bundesagentur, technischen Problemen bei den zugelassenen kommunalen Trägern oder fehlender statistischer Erfassung der entsprechenden Daten.

Da Jobcenter mangels IT-Auswertungsmöglichkeiten nicht ohne aufwendige Einzelfallprüfungen feststellen konnten, wie viele Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum lebten, forderte der Bundesrechnungshof das BMAS und die Bundesagentur auf, zügig für

²⁸ BT-Drs. 20/4600 vom 23. November 2022.

²⁹ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)“, hier: § 22 Absatz 1 Sätze (neu) 2 bis 5 und (neu) 7 bis 8 SGB II, Gesetz vom 16. Dezember 2022 – BGBl. I 2022, Nummer 51 vom 20. Dezember 2022, Seite 2328.

³⁰ § 22 Absatz 1 SGB II.

bessere Auswertungsmöglichkeiten zu sorgen. Anderenfalls würden Bund und Kommunen länger höhere Ausgaben für Unterkunftsleistungen tragen als geboten.

Erkenntnisse aus der Prüfung 2024

Der Bundesrechnungshof führte zur Karenzzeit gemäß § 22 Absatz 1 Satz 2 SGB II im Mai 2024 eine Abfrage bei 100 Jobcentern³¹ mit folgenden Erkenntnissen durch:

1. Überblick zur Anzahl in unangemessenem Wohnraum

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass kaum eines der einbezogenen Jobcenter exakt angeben konnte, wie viele leistungsberechtigte Personen und Bedarfsgemeinschaften im Januar 2024 in unangemessenem Wohnraum lebten. Die Jobcenter teilten z. B. mit,

- es gebe kein auswertbares Feld „KdU unangemessen“ und somit keine validen Statistikdaten dazu,
- die Anzahl der Fälle, die noch nicht abgesenkt wurden, könnten nicht ausgewertet werden,
- valide Zahlen, wie viele Leistungsbeziehende bzw. Bedarfsgemeinschaften von einem Kostensenkungsverfahren betroffen seien, könnten nicht geliefert werden.

Einige Jobcenter versuchten, die Zahlen auf sehr unterschiedliche Weise zu ermitteln. So führten sie eigene Schätzungen durch, sichteten Einzelfälle, nutzten ein Controlling-Tool oder eine für diesen Zweck programmierte Datenbank oder kombinierten verschiedene Methoden. Viele gemeinsame Einrichtungen näherten sich der Fragestellung durch Auswertungen des operativen Datensatzes (opDS). Ohne diesen gesonderten Aufwand war die Ermittlung in keinem Fall möglich.

Im IT-Fachverfahren ALLEGRO der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung stehen für die Grundmiete sowie Betriebs- und Heizkosten jeweils Erfassungsmasken über tatsächliche und anerkannte Kosten zur Verfügung. In der Folge ist mittels opDS erkennbar und auswertbar, in welchen Fällen die Jobcenter bereits nach einer Angemessenheitsprüfung Unterkunftsleistungen auf das angemessene Maß reduziert haben.

Die Jobcenter können ihren Fallbestand mittels opDS jedoch dann nicht auf unangemessene Unterkünfte auswerten, wenn sie die Angemessenheit noch prüfen müssen oder das Kostensenkungsverfahren noch nicht abgeschlossen ist.³² Der opDS bildet ausschließlich Differenzen zwischen tatsächlichen und anerkannten Kosten der Unterkunft ab. Ungeprüfte Fälle, Karenzzeit-Fälle und Fälle, in denen die Kosten der Unterkunft noch gekürzt werden müssten

³¹ 75 Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung, 25 Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft.

³² Auch die Anrechnung eines Guthabens aus einer Betriebs- und/oder Heizkostenabrechnung führt dazu, dass zwischen tatsächlichen und anerkannten Kosten der Unterkunft eine Differenz entstehen kann.

(z. B. nach der Karenzzeit), kann der opDS jedoch nicht abbilden. Eine Auswertung ausschließlich mittels opDS liefert daher keine exakten, belastbaren Zahlen.

2. Zeitpunkt der Angemessenheitsprüfung

Auch der Zeitpunkt, zu dem die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung seit Einführung des Bürgergeldes in den Jobcentern geprüft wird, ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sehr unterschiedlich. Viele Jobcenter prüfen die Angemessenheit mehrfach. Die meisten der in die Prüfung einbezogenen Jobcenter gaben an, sofort bei Antragstellung zu prüfen, ob die Kosten der Unterkunft und Heizung angemessen sind. Einige Jobcenter prüfen auch während der laufenden Karenzzeit (z. B. bei einem Weiterbewilligungsantrag nach sechs Monaten), zum Ende oder nach Ablauf der Karenzzeit. Die meisten Jobcenter, die nach Ablauf der Karenzzeit die Angemessenheit der Unterkunft prüfen, führen dies nach eigenen Angaben unverzüglich oder innerhalb von vier Wochen durch. Mehrere Jobcenter haben auch individuelle Zeitpunkte für die Prüfung der Angemessenheit der Unterkunft. Sie prüfen die Angemessenheit z. B. beim nächsten Weiterbewilligungsantrag oder nach eigenen Angaben zur Entlastung des Wohnungsmarktes gestaffelt (drei Kategorien) in Abhängigkeit von der Überschreitung der angemessenen Kosten.

Im SGB II gibt es bislang keine gesetzliche Regelung wie im SGB XII, nach der **zu Beginn der Karenzzeit** die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung geprüft wird. Übersteigen die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang, teilt der Träger der Sozialhilfe dies den Leistungsberechtigten mit dem ersten Bewilligungsbescheid mit und unterrichtet sie über die Dauer der Karenzzeit sowie über das Verfahren nach Ablauf der Karenzzeit.³³

3. Kostensenkungsverfahren

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Zeitpunkt, zu dem die Jobcenter leistungsberechtigte Personen auffordern, die Kosten für die Unterkunft zu senken, von den Jobcentern ebenfalls sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Einige Jobcenter fordern sofort bei Antragstellung (Hauptantrag) zur Kostensenkung auf, weitere während der Karenzzeit oder nach deren Ablauf. Die meisten Jobcenter, die nach Ablauf der Karenzzeit zur Kostensenkung auffordern, führen dies nach eigenen Angaben unverzüglich oder innerhalb von vier Wochen durch. Mehrere Jobcenter gaben an, zu sonstigen Zeitpunkten zur Kostensenkung aufzufordern, z. B. nach Ablauf der Karenzzeit mit dem nächsten Weiterbewilligungsantrag, nach Ende des ersten Quartals 2024 oder wenn neue Angemessenheitsgrenzen bei den Kosten der Unterkunft ermittelt wurden. Bis dahin werden unangemessene Kosten der Unterkunft ohne Kostensenkungsaufforderung weiterhin gezahlt.

³³ Vgl. § 35 Absatz 2 SGB XII.

4. Fristen zur Umsetzung der Kostensenkung

Die meisten Jobcenter gaben auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes an, sechs Monate Frist zur Umsetzung der Kostensenkung zu gewähren, wenige Jobcenter bewilligten kürzere Fristen. Es gab aber auch über sechs Monate hinausgehende Fristen, die von den Jobcentern eingeräumt werden, z. B. sechs bis neun Monate. Einige Jobcenter treffen Einzelfallentscheidungen, z. B. wenn besondere Umstände vorliegen, oder wenn im Rahmen der individuellen Beurteilung des Einzelfalles eine atypische Sachlage festgestellt wird. Ein Jobcenter teilte mit, über keine Regelung zu den Fristen zur Kostensenkung zu verfügen.

Würdigung

Mit dem Bürgergeld-Gesetz hat der Gesetzgeber die Karenzzeit für die Erstattung unangemessen hoher Kosten der Unterkunft auf ein Jahr ausgedehnt.³⁴ Damit wird der Bund entsprechend länger mit höheren Ausgaben belastet. Es besteht zudem die Gefahr, dass die Karenzzeit kontraproduktiv wirkt, indem sie einen Anreiz für einen Verbleib oder gar einen Wechsel in den Leistungsbezug bietet.

Fehlende Kenntnis der Fälle mit unangemessenem Wohnraum

Den in die Prüfung einbezogenen Jobcentern war es überwiegend nicht möglich, die exakte Zahl der leistungsberechtigten Personen und Bedarfsgemeinschaften mitzuteilen, die im Januar 2024 in unangemessenem Wohnraum lebten. Das hat der Bundesrechnungshof für nicht akzeptabel gehalten. Die Kosten der Unterkunft sind von Jahr zu Jahr gestiegen. Für die Träger der Kosten, insbesondere den Bund, ist es unerlässlich, jederzeit einen Überblick über laufende und zu erwartende Ausgaben zu haben. Um unangemessen hohen Unterkunftskosten zeitnah entgegenwirken zu können, bedarf es eines exakten Überblicks über die Anzahl der betroffenen leistungsberechtigten Personen und Bedarfsgemeinschaften und über das entsprechende Kostenvolumen. Dies ist auch mit Blick auf künftige Haushaltsplanungen unabdingbar. Ein belastbarer Überblick ist nicht zuletzt eine wesentliche Voraussetzung für die angekündigte nachgehende Evaluation der aktuellen Regelungen.

Das den Jobcentern zur Verfügung stehende Instrumentarium, um einen solchen Überblick zu gewinnen, ist offenkundig unzureichend. Separat zu führende Listen und weitere Anwendungen neben den üblichen IT-Fachverfahren sollten in den Jobcentern möglichst vermieden werden, um Fehleranfälligkeiten zu minimieren und den Bearbeitungsaufwand für die Beschäftigten gering zu halten. Der von den gemeinsamen Einrichtungen für diesen Zweck genutzte opDS stößt schnell an seine Grenzen, da er nicht offenlegt, in welchen Fällen die

³⁴ Eine Änderung der Karenzzeit – wie sie die von der Bundesregierung verkündete „Wachstumsinitiative für neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ vom 5. Juli 2024 für den Bereich des Schonvermögens enthält – ist derzeit nicht vorgesehen.

Jobcenter die Angemessenheit noch prüfen oder die Unterkunftskosten noch auf das angemessene Maß reduzieren müssen.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass jederzeit, einfach und möglichst automatisiert ausgewertet werden kann, wie viele Leistungsempfänger in Wohnraum mit unangemessen hohen Kosten leben und welche Kostenbelastung daraus folgt. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, inwieweit in den IT-Fachverfahren die angemessenen Kosten der Unterkunft automatisiert errechnet werden können, um die tatsächlichen Kosten der Unterkunft mit dort hinterlegten Mietobergrenzen abzugleichen. Diese Plausibilisierung der tatsächlichen und angemessenen Kosten der Unterkunft wäre verwaltungsvereinfachend und könnte zudem helfen, fehlerhaft gewährte Unterkunftsleistungen zu vermeiden.

Unterschiedliches Vorgehen bei der Angemessenheitsprüfung

Die Jobcenter gehen sehr unterschiedlich vor, wenn es darum geht, wann sie die Angemessenheit der Unterkunft prüfen, wann sie die leistungsberechtigten Personen auffordern, die Kosten zu senken und wann sie tatsächlich die Kosten auf das angemessene Maß reduzieren. Hieraus resultieren zum einen bundesweite Ungleichbehandlungen der leistungsberechtigten Personen, zum anderen tragen Bund und Kommunen länger höhere Ausgaben für Unterkunftsleistungen als zwingend notwendig.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass es den Jobcentern nicht selbst überlassen bleiben darf, wann sie die Angemessenheit prüfen und das Kostensenkungsverfahren einleiten. Das Vorgehen einiger Jobcenter, das Kostensenkungsverfahren „beim nächsten Weiterbewilligungsantrag“ einzuleiten, kann sich direkt an das Ende der Karenzzeit anschließen. Es kann aber auch erst in sechs oder zwölf Monaten folgen, je nachdem, wie lange der Weiterbewilligungszeitraum läuft. So können zwischen dem Ende der Karenzzeit und der Einleitung des Kostensenkungsverfahrens mehrere Monate vergehen, in denen die Kosten der Unterkunft unangemessen hoch sind. Auch das Abwarten neuer Festlegungen für Angemessenheitsgrenzen oder zeitlich gestaffelte Kostensenkungsaufforderungen können zu vermeidbaren mehrmonatigen Verzögerungen führen.

Das BMAS sollte darauf hinwirken, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren einheitlich unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen. Dies kann das Risiko für den Bund deutlich senken, ungerechtfertigte Unterkunfts Ausgaben zu übernehmen.

Bereits zu Beginn des Leistungsbezuges sollten die Jobcenter die Angemessenheit von Unterkunft und Heizung prüfen. Übersteigen die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung den angemessenen Umfang, sollten die Jobcenter dies den Leistungsberechtigten mit dem ersten Bewilligungsbescheid mitteilen und sie über die Dauer der Karenzzeit sowie über das Verfahren nach Ablauf der Karenzzeit unterrichten. Dies sollte entsprechend gesetzlich geregelt werden, damit es in allen Jobcentern unabhängig von der Trägerschaft gilt. Hier könnte sich das BMAS an § 35 Absatz 2 SGB XII orientieren. Diese Klarheit ist nicht nur aus Gründen

der Transparenz geboten. Sie kann für leistungsberechtigte Personen auch ein Anreiz sein, innerhalb der Karenzzeit eine Tätigkeit aufzunehmen.

Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat zügig bessere Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten in den Jobcentern angemahnt, um jederzeit einen exakten Überblick zu erhalten, wie viele leistungsberechtigte Personen und Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum leben und um welches Kostenvolumen es sich handelt. Er hat empfohlen, die IT-Fachverfahren entsprechend weiterzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung bereits zu Beginn des Leistungsbezuges von den Jobcentern geprüft wird. Dies sollte im SGB II – orientiert an § 35 Absatz 2 SGB XII – gesetzlich geregelt werden.

Das BMAS sollte auch darauf hinwirken, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen.

Stellungnahmen

Fehlende Kenntnis der Fälle mit unangemessenen Wohnkosten

Das BMAS hat die Feststellung des Bundesrechnungshofes nicht bestätigt, die Jobcenter könnten keine Angaben zur Anzahl der Leistungsberechtigten in unangemessenem Wohnraum machen. Es hat darauf hingewiesen, dass mittels des IT-Verfahrens opDS auswertbar sei, in welchen Fällen die Jobcenter bereits nach einer Angemessenheitsprüfung Unterkunftsleistungen auf das angemessene Maß reduziert hätten. Nur wenn die Angemessenheit in einem Einzelfall noch nicht geprüft worden sei (z. B. wegen des Laufs der Karenzzeit) oder wenn das Kostensenkungsverfahren noch nicht abgeschlossen sei, könne man nicht erkennen, ob die Kosten angemessen seien oder nicht. Fälle, in denen die Angemessenheit noch gar nicht (abschließend) geprüft worden seien, könnten weder als angemessen noch als nicht angemessen ausgewiesen werden.

In ALLEGRO würden die tatsächlichen und die angemessenen Werte zu den Kosten der Unterkunft eingetragen und anschließend erfolge die Berechnung des zustehenden Betrages. Jeder einzelne der kommunalen Träger habe eigene Mietobergrenzen. Lokal spezifische Werte könnten in ALLEGRO jedoch nicht hinterlegt werden. Eine technische Unterstützung durch ALLEGRO sei daher nicht möglich.

Einige Länder meinten, dass ihre kommunalen Jobcenter bis auf wenige Ausnahmen in ihren Fachverfahren auswerten könnten, wie viele leistungsberechtigte Personen und

Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum leben würden. Das SGB II sehe derzeit jedoch keine Verpflichtung zur Erfassung entsprechender Daten vor. Es sei zu klären, ob eine gesetzliche Verpflichtung geschaffen werden sollte.

Sowohl für den Bund als auch die kommunalen Träger sei es sinnvoll, die Zahlen zu unangemessenem Wohnraum zu kennen, da sie kostenrelevant seien. Die Länder stimmten zum Teil zu, dass die IT-Fachverfahren eine einfache Auswertung hierzu ermöglichen müssten. Auswertungskriterien sollten trägerübergreifend einheitlich festgelegt werden, so dass sie in allen Fachverfahren implementiert werden könnten. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel, der zunehmend auch die Verwaltung betreffe, würden zudem verbesserte IT-Verfahren für eine automatisierte Berechnung von Mietobergrenzen begrüßt werden.

Unterschiedliches Vorgehen bei der Angemessenheitsprüfung

Das BMAS hat darauf hingewiesen, es könne aus aufsichtsrechtlichen Gründen nicht darauf hinwirken, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren einheitlich unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen. Es habe im Bereich der Bedarfe für Unterkunft und Heizung keine aufsichtsrechtlichen Kompetenzen.

Des Weiteren hat das BMAS die Auffassung vertreten, während des Laufs der Karenzzeit müssten sich die Leistungsberechtigten nicht um eine Kostensenkung bemühen. Sinn und Zweck der Karenzzeit sei es, dass sich die Leistungsberechtigten überhaupt nicht über die Kostenübernahme für ihre Unterkunft sorgen müssten. Sie sollten sich voll dem Ziel der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit widmen können. Aus diesem Grund sei auch die Forderung des Bundesrechnungshofes, die Regelung des § 35 Absatz 2 SGB XII in das SGB II zu übernehmen, abzulehnen.

Mehrere Länder haben hingegen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Jobcenter bereits zu Beginn des Leistungsbezuges die Angemessenheit von Unterkunft und Heizung prüfen und dies im SGB II – orientiert an § 35 Absatz 2 SGB XII – gesetzlich geregelt werden solle. Dies sei eine Verwaltungsvereinheitlichung, schaffe mehr Transparenz und diene dem Gleichlauf der Rechtskreise. Aktuell sei es für gemischte Bedarfsgemeinschaften unverständlich, dass im SGB XII eine Mitteilung zur Karenzzeit erfolge und im SGB II nicht. Eine Prüfung bei Antragstellung bzw. zu Beginn der Karenzzeit verursache nur geringen bzw. keinen zusätzlichen Aufwand.

Auch wurde aus dem Kreis der Länder befürwortet, die betroffenen Bedarfsgemeinschaften auf die Karenzzeit hinzuweisen. Dies Sorge für Transparenz. Es könne auch als Anreiz zur Arbeitsuche und Aufnahme einer Beschäftigung wirken. Das Anliegen, dass sie sich auf die Eingliederung in Arbeit konzentrieren sollen und nicht auf das kurzfristige Suchen einer neuen Wohnung, bleibe bestehen.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren einheitlich unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen sollten, wurde von

mehreren Ländern ebenfalls für sinnvoll erachtet. Hierzu sollte die Angemessenheit der Unterkunftskosten vor Ablauf der Karenzzeit geprüft werden. Wenn diese Prüfung erst nach Ablauf der Karenzzeit erfolgen würde, könne das Verfahren zur Kostensenkung erst später beginnen.

Abschließende Bewertung

Fehlende Kenntnis der Fälle mit unangemessenen Wohnkosten

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass es zügig bessere Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten in allen Jobcentern geben muss. Es muss möglich sein, jederzeit einen exakten Überblick zu erhalten, wie viele leistungsberechtigte Personen und Bedarfsgemeinschaften in unangemessenem Wohnraum bzw. über der regional geltenden Angemessenheitsgrenze leben und um welches Kostenvolumen es sich handelt. Der opDS bleibt in der aktuellen Form kein ausreichendes Mittel, da verschiedene Varianten noch nicht erfasst und damit kein vollständiger Überblick erzielt werden kann. Dies hat das BMAS selbst eingeräumt. Sofern es derzeit mittels ALLEGRO nicht möglich ist, lokale Angemessenheitsgrenzen zu berücksichtigen, sollte geprüft werden, durch welche neuen Funktionalitäten hier eine bessere IT-Unterstützung der Beschäftigten in den gemeinsamen Einrichtungen erreicht werden kann.

Unterschiedliches Vorgehen bei der Angemessenheitsprüfung

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Jobcenter das Kostensenkungsverfahren unmittelbar im Anschluss an die Karenzzeit durchführen müssen. Es muss vermieden werden, dass der Bund monatelang ungerechtfertigte Unterkunftsausgaben übernimmt. Dafür muss die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft (und Heizung) vorher geprüft werden. Sofern die Durchführung des Kostensenkungsverfahrens unmittelbar am Ende der Karenzzeit wegen der unterschiedlichen Aufsichtsregelungen derzeit nicht einheitlich durchsetzbar ist, sollte eine gesetzliche Regelung in § 22 SGB II angestrebt werden. Diese würde zudem für alle Jobcenter – unabhängig von ihrer Organisationsform – gelten.

Eine Prüfung der Angemessenheit gleich zu Beginn des Leistungsbezuges, wie dies auch der Träger der Sozialhilfe gemäß § 35 Absatz 2 Satz 1 SGB XII durchführt, hätte den zusätzlichen Vorteil, dass Klarheit über die Anzahl von Leistungsberechtigten in unangemessenem Wohnraum und die nach der Karenzzeit ggf. zu übernehmenden Kosten bestünde. Darüber hinaus könnten weitere wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, z. B. für Entscheidungen über den Bestand der Karenzzeit bzw. ihre Dauer sowie zu Missbrauch und Mitnahmeeffekten. Auch Erkenntnisse zu Mietgrenzen könnten erzielt werden.

Ob und inwieweit die leistungsberechtigten Personen im Anschluss an die Angemessenheitsprüfung über das Ergebnis informiert werden, ist davon separat zu sehen. Über die

Vorgaben zur Karenzzeit und die danach geltenden Grenzen für die Kosten der Unterkunft können sich Leistungsberechtigte leicht informieren. Die ablehnende Haltung des BMAS, Leistungsberechtigte über die unangemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu informieren, weil sie sich während der Karenzzeit nicht um die Kostenübernahme sorgen sollen, wird vor diesem Hintergrund nicht geteilt. Mit Einführung des Bürgergeldes sollte gegenseitiger Respekt und Vertrauen sowie der Umgang der Beteiligten miteinander auf Augenhöhe stärker in den Fokus gerückt und eine neue Vertrauenskultur ermöglicht werden. Wie dies mit dem bewussten Vorenthalten von wesentlichen Informationen über die Begrenzungen für die Kosten der Unterkunft nach Ablauf der Karenzzeit kompatibel ist, ist fraglich. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die Leistungsberechtigten bereits zu Beginn zu informieren. Dies kann sogar ein erhöhter Anreiz für die Arbeitsaufnahme und die zügige Beendigung des Leistungsbezuges sein.

6 Fazit

Die Anhebung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung auf bis zu 74 % der bundesweiten Ausgaben hat die Finanzierungslast des Bundes bei den Unterkunftsleistungen nochmals deutlich erhöht. Die Einflussmöglichkeiten des Bundes auf die Unterkunftsleistungen und seine Aufsichtsbefugnisse gegenüber den Ländern bleiben demgegenüber gering. Das BMAS hat in seinen Reaktionen auf die früheren Prüfungen des Bundesrechnungshofes stets betont, es sei ihm nicht möglich, kommunale Weisungen zu prüfen. Das Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen liege in Bezug auf Leistungen für Unterkunft und Heizung bei den kommunalen Trägern. Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliege den zuständigen Landesministerien. In seiner Stellungnahme zu diesem Bericht hat es erneut auf seine begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat bereits vor der Grundgesetzänderung auf das Risiko eines deutlichen Ungleichgewichts zwischen Finanzierungslast und Kontrollmöglichkeiten hingewiesen. Dieses Missverhältnis kann falsche Anreize setzen und zu unnötig hohen Ausgaben für den Bund führen. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben erneut Mängel und damit verbundene erhöhte Ausgaben für den Bund aufgezeigt. Dies verdeutlicht, dass klare und bundeseinheitliche Vorgaben und Kontrollen unerlässlich für eine wirtschaftliche Mittelverwendung sowie für einen einheitlichen Gesetzesvollzug bleiben.

Das BMAS ist gefordert, das ihm unter den derzeitigen Bedingungen Mögliche zu tun, um dies zu erreichen und die Ausgaben auf das notwendige Maß zu reduzieren. Der Bundesrechnungshof hat hierzu Möglichkeiten aufgezeigt, z. B. den gesetzlichen Rahmen für die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft oder die gesetzlichen Vorgaben zum Zeitpunkt von

Angemessenheitsprüfungen und Kostensenkungsverfahren durch die Jobcenter. Durch den wiederholten Verweis auf seine begrenzten Einwirkungsmöglichkeiten entzieht sich das BMAS seiner Verantwortung für eine wirtschaftliche Verwendung der Bundesmittel.

Romers

Betram

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.