

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung

Mehrbedarfe nach § 21 SGB II bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft



5. Dezember 2025

Geschäftszeichen: VI 3 - 0002969

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Erkenntnisse aus vorherigen Prüfungen.....	7
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
2	Mehrbedarf für werdende Mütter	9
3	Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung.....	12
4	Mehrbedarf für einen unabweisbaren, besonderen Bedarf	16
5	Mehrbedarf zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern	19
6	Fazit	22

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

ELB *erwerbsfähige(r) Leistungsberechtigte(r)*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

Z

zkT *zugelassene(r) kommunale(r) Träger*

0 Zusammenfassung

Bürgergeldbeziehende können unter bestimmten Voraussetzungen neben dem Regelsatz zusätzliche Leistungen für Mehrbedarfe erhalten, z. B. bei Schwangerschaft, Alleinerziehung oder Behinderung.

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von Mehrbedarfen nach § 21 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) geprüft. Hierfür hat er bei fünf zkT örtlich erhoben und 693 Fälle geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sowie den Landesministerien A und D stellt er das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1

*Bei der Gewährung vom **Mehrbedarf für werdende Mütter** kam es in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle zu Bearbeitungsfehlern, beispielsweise bei der Berechnung des Bewilligungszeitraums anhand des voraussichtlichen Entbindungstermins. Möglichen Über- oder Nachzahlungen gingen die zkT häufig nicht nach.*

Die zkT A und D haben Maßnahmen ergriffen (Berechnungshilfe, Checkliste), um die aufgezeigten Mängel zu beheben. (Textziffer 2)

0.2

*In knapp der Hälfte der geprüften traten bei der der Gewährung vom **Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung** Fehler auf, etwa weil Nachweise fehlten oder veraltet waren. Zudem überprüften die zkT in mehreren Fällen die Bewilligung nicht und gewährten die Mehrbedarfe dauerhaft, obwohl keine Ausnahmetatbestände vorlagen.*

Die zkT A und D haben mitgeteilt, sie arbeiteten an verbesserten Lösungen in ihren IT-Fachverfahren, um das Fehlerrisiko zu verringern. Das Landesministerium D hat angekündigt, auch die übrigen zkT im Zuständigkeitsbereich über die Prüfungsfeststellungen zu informieren. (Textziffer 3)

0.3

*Qualitätsmängel gab es auch bei der Gewährung vom **Mehrbedarf für einen besonderen, unabweisbaren Bedarf** – in 57 % der geprüften Fälle. So gewährten zkT den Mehrbedarf*

teilweise, ohne die Anspruchsvoraussetzungen zu prüfen oder die Prüfung zu dokumentieren. Sie prüften keine kostengünstigeren Alternativen, setzten eine falsche Mehrbedarfshöhe fest oder ließen sich die zweckentsprechende Verwendung nicht nachweisen.

Das Landesministerium A hat mitgeteilt, der zKT A prüfe, ob eine automatische Begrenzung des unabweisbaren besonderen Bedarfs im Fachverfahren möglich ist. (Textziffer 4)

0.4

*In 27 % der Fälle war die Gewährung vom **Mehrbedarf für Schulbücher** nicht in allen Punkten korrekt, etwa weil der bewilligte Mehrbedarf nicht den tatsächlichen Aufwendungen entsprach oder die zweckentsprechende Verwendung nicht nachgewiesen war.*

Das Landesministerium A hat ausgeführt, der zKT A habe zusammen mit dem kommunalen Schulverwaltungsamt „Hinweise zur Schulbuchbeschaffung“ erarbeitet. Die beanstandeten Fälle habe der zKT geprüft und korrigiert. (Textziffer 5)

0.5

Fazit:

Die Gewährung von Mehrbedarfen im SGB II ist komplex und fehleranfällig. Viele Jobcenter zKT haben Schwierigkeiten, die Regelungen korrekt umzusetzen.

Die zKT A und D haben Maßnahmen ergriffen, um die Qualität der Bearbeitung zu verbessern. Es ist jedoch offen, ob und inwieweit auch die übrigen zKT Verbesserungsbedarfe erkennen und umsetzen. Das BMAS teilt zwar die Würdigungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es verweist aber im Übrigen darauf, dass die Umsetzung in der Verantwortung der zKT stünde, die der Aufsicht der Länder unterlägen.

*Hier sehen wir das BMAS stärker in der Verantwortung. Denn auch wenn die Aufsicht über die zKT bei den Ländern liegt, sollte das BMAS seine Möglichkeiten nutzen, um die Bearbeitungsqualität bei **allen zKT** zu erhöhen und eine einheitliche Anwendung der Regelungen sicherzustellen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Regelwerke für die Gewährung von Mehrbedarfen nach dem SGB II in ihrer Komplexität und Kleinteiligkeit neben der hohen Fehleranfälligkeit einen hohen Verwaltungsaufwand bedingen. (Textziffer 6)*

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts setzen sich aus dem Regelbedarf (§ 20 SGB II), den Mehrbedarfen (§ 21 SGB II) und den Bedarfen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II) zusammen. Mehrbedarfe gemäß § 21 Absatz 1 SGB II umfassen Bedarfe, welche nicht durch den Regelbedarf abgedeckt sind:

- Mehrbedarf für werdende Mütter (§ 21 Absatz 2 SGB II);
- Mehrbedarf für Alleinerziehende (§ 21 Absatz 3 SGB II);
- Mehrbedarf für erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) mit Behinderung (§ 21 Absatz 4 SGB II);
- Mehrbedarf für eine kostenaufwändige Ernährung (§ 21 Absatz 5 SGB II);
- Mehrbedarf bei unabweisbarem, besonderem Bedarf (§ 21 Absatz 6 SGB II);
- Mehrbedarf zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern (§ 21 Absatz 6a SGB II);
- Mehrbedarf für die dezentrale Warmwassererzeugung (§ 21 Absatz 7 SGB II).

Gemäß § 21 Absatz 8 SGB II darf die Summe der insgesamt anerkannten Mehrbedarfe nach § 21 Absätze 2 bis 5 die Höhe des für ELB maßgebenden Regelbedarfs nicht übersteigen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat Fachliche Weisungen zu § 21 SGB II erlassen (Stand: 25. November 2024). Diese sind für Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft nicht verbindlich. Die zKT A, B und D nutzten die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur verbindlich, der zKT E nutzte die Fachlichen Weisungen, jedoch nicht verbindlich. Zusätzlich hatte er eigene Weisungen erlassen. Der zKT C nutzte die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur nicht, er hatte eigene Weisungen erlassen.

1.2 Erkenntnisse aus vorherigen Prüfungen

Wir haben die Gewährung von Mehrbedarfen mehrfach geprüft, zuletzt im Jahr 2020.

In die Erhebungen im Jahr 2020 hatten wir drei Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung einbezogen. Die letzten Erkenntnisse zur Gewährung von Mehrbedarfen durch zKT stammen aus dem Jahr 2016.

In allen Prüfungen hatten wir hohe Fehlerquoten festgestellt. Die Jobcenter erbrachten Leistungen für Mehrbedarfe beispielsweise für falsche Zeiträume, in falscher Höhe oder ohne Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen bzw. ohne entsprechende Nachweise.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die zKT Mehrbedarfe ordnungsgemäß gewähren.

In der Zeit vom 10. Februar bis 11. April 2025 haben wir bei fünf zKT örtlich erhoben. Dazu nutzten wir die IT-Fachverfahren OPEN/PROSOZ, comp.ASS sowie Lämmkom/LISSA und nahmen Einsicht in (elektronische) Akten. Darüber hinaus werteten wir die durch die zKT beantworteten Fragebögen aus und bezogen Informationen aus Erhebungsgesprächen ein.

Die in die Prüfung einbezogenen Fälle haben wir aus dem XSozial-Datensatz Juni 2024 ausgewählt.

Insgesamt haben wir 693 Gewähungen von Mehrbedarfen geprüft, wobei wir den Mehrbedarf nach § 21 Absatz 7 SGB II (Mehrbedarf Warmwasser) außen vorließen. Wie sich die erhobenen Fälle auf die verschiedenen Mehrbedarfe aufteilen, zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1

Verteilung der erhobenen Fälle auf die einzelnen Mehrbedarfe

Mehrbedarf	erhobene Fälle
werdende Mütter	128
Alleinerziehung	230
ELB mit Behinderung	39
kostenaufwändige Ernährung	122
unabweisbarer, besonderer Bedarf	49
Schulbücher	125

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung haben wir dem BMAS mitgeteilt. Außerdem haben wir die zuständigen Landesministerien unterrichtet. Wir haben dem BMAS und den Landesministerien Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahme des BMAS sowie der Landesministerien A und D zu unseren Prüfungsergebnissen. Die übrigen drei Landesministerien haben keine Stellungnahme abgegeben.

2 Mehrbedarf für werdende Mütter

Ausgangslage

Seit einer Gesetzesänderung zum 1. Januar 2021 wird bei werdenden Müttern nach der zwölften Schwangerschaftswoche bis zum Ende des Monats, in welchen die Entbindung fällt, ein Mehrbedarf von 17 % des nach § 20 SGB II maßgebenden Regelbedarfs anerkannt (§ 21 Absatz 2 SGB II). Vor der Gesetzesänderung war der Mehrbedarf bis zum Tag des tatsächlichen Entbindungstermins zu gewähren.

Feststellungen

Wir haben 128 Fälle geprüft, in denen ein Mehrbedarf für werdende Mütter gewährt worden ist. In 72 Fällen (56 %) haben wir mindestens eine Feststellung getroffen.

In 69 Fällen gewährten die zKT den Mehrbedarf nicht ab dem Beginn der 13. Schwangerschaftswoche. In vier Fällen gewährten sie den Mehrbedarf zu früh. In 65 Fällen gewährten sie den Mehrbedarf zu spät, davon in 51 Fällen einen Tag zu spät. 41 dieser 51 Fälle entfielen dabei auf zKT, die das gleiche IT-Fachverfahren zur Leistungsberechnung nutzten. Der zKT A teilte zu seinen Fällen mit, dass bei der automatischen Fristberechnung über das IT-Fachverfahren das Schaltjahr 2024 nicht berücksichtigt worden sei. Hierdurch sei es zur Abweichung um einen Tag gekommen. In den übrigen 14 Fällen gewährten die zKT den Mehrbedarf mehr als einen Tag zu spät.

Beispiel 1

Der voraussichtliche Entbindungstermin war laut Nachweis am 25. Juli 2024. Die 13. Schwangerschaftswoche begann am 11. Januar 2024. Der zKT gewährte den Mehrbedarf ab dem 1. April 2024. Im IT-Fachverfahren hinterlegte er einen Hinweis, dass die Schwangerschaft erst am 3. April 2024 mitgeteilt worden sei.

In 30 Fällen entstanden aufgrund des tatsächlichen Entbindungstermins Über- oder Nachzahlungen, in 16 dieser Fälle verfolgten die zKT diese nicht weiter. In sieben Fällen war nicht feststellbar, ob eine Über- oder Nachzahlung entstanden war, da die Geburtsurkunde nicht vorlag. In diesen sieben Fällen bezogen die ELB weiter Leistungen.

Beispiel 2

Der voraussichtliche Entbindungstermin war laut Nachweis am 16. September 2024. Das Kind wurde am 27. August 2024 geboren. Der zKT zahlte den Mehrbedarf für werdende Mütter bis zum 30. September 2024. Eine Rückforderung des Mehrbedarfs für September 2024 prüfte es nicht.

Die zKT gewährten den Mehrbedarf in elf Fällen nicht bis zum letzten Tag des Monats, in den die Entbindung fiel. In sechs Fällen gewährten sie den Mehrbedarf bis zum errechneten Entbindungstermin, in vier Fällen bis zum 30. eines Monats, obwohl der Monat 31 Tage hatte. In einem Fall erfasste ein zKT den Mehrbedarf laufend.

Die einbezogenen zKT nutzten drei unterschiedliche IT-Fachverfahren. In vier zKT ermittelte das jeweilige IT-Fachverfahren den Beginn der 13. Schwangerschaftswoche automatisch anhand des voraussichtlichen Entbindungstermins. In einem zKT musste die Sachbearbeitung den Mehrbedarfszeitraum manuell im IT-Fachverfahren erfassen.

Würdigung

Durch die Gesetzesänderung müsste die Bearbeitung dieses Mehrbedarfs einfacher sein als zuvor, als die zKT den Mehrbedarf bis zum tatsächlichen Entbindungstermin gewähren mussten. Da voraussichtlicher und tatsächlicher Entbindungstermin selten übereinstimmen, waren Über- oder Nachzahlungen in der Vergangenheit häufig. Nach aktueller Rechtslage entstehen Über- oder Nachzahlungen nur noch, wenn die Geburt in einen anderen Monat fällt als der voraussichtliche Entbindungstermin. Insofern ist die hohe Fehlerquote unverständlich.

Wir verkennen nicht, dass ein Großteil der Fehler möglicherweise auf einem IT-Fehler im Schaltjahr beruht. Es bleibt dennoch eine hohe Anzahl von Fehlern, die leicht hätten vermieden werden können. Dies zeigt sich beispielsweise bei Fällen, in denen der Monat 31 Tage hatte, der Mehrbedarf jedoch nur bis zum 30. Tag gewährt wurde.

Wenn Über- oder Nachzahlungen nicht bearbeitet werden, besteht das Risiko, dass die ELB entweder zu hohe oder zu geringe Zahlungen erhalten. Dies kann sich letztlich auch auf den Bundeshaushalt auswirken. In den Fällen, in denen die Geburtsurkunden nicht vorlagen, hätten die zKT diese anfordern müssen, um prüfen zu können, ob möglicherweise Über- oder Nachzahlungen entstanden sind.

Dass die zKT den Mehrbedarf teilweise noch bis zum (voraussichtlichen) Entbindungstermin gewährten, entspricht der alten Rechtslage und ist nicht ordnungsgemäß.

Manuelle Eingaben bergen im Vergleich zu automatisierten Berechnungen ein hohes Fehlerpotenzial.

Empfehlungen

Die zKT müssen die Mehrbedarfe für werdende Mütter künftig sorgfältiger bearbeiten und stets die aktuelle Rechtslage beachten. Wissensdefizite sollten sie mit Schulungen begegnen. Die zKT sollten regelmäßig intern kontrollieren, ob sich potenziell fehlerhafte Fälle in den Datensätzen befinden. Sie könnten beispielsweise auswerten, ob der Monatsletzte als Ende des Mehrbedarfszeitraums erfasst ist.

Überzahlungen und Nachzahlungen müssen die zKT ausnahmslos bearbeiten, um Schäden für den Bundeshaushalt zu vermeiden und den ELB die ihnen zustehenden Leistungen zu gewähren. Hierfür müssen sie erforderliche Unterlagen anfordern und den Eingang beispielsweise mit Wiedervorlagen nachhalten. So schaffen sie die Grundlage, um die Bearbeitung fehlerfrei fortsetzen zu können.

Die zKT, die den Mehrbedarfszeitraum manuell erfassen, sollten prüfen, ob das IT-Fachverfahren den Beginn der 13. Schwangerschaftswoche automatisch berechnen kann. Alternativ sollten sie intern ein Berechnungstool zur Verfügung stellen.

Die Sachbearbeitung muss sich auf die Richtigkeit der Berechnungen des IT-Fachverfahrens verlassen können. Wir empfehlen daher allen zKT, die Funktionalität ihres IT-Fachverfahrens in Schaltjahren zu überprüfen.

Stellungnahmen

Das **BMAS** teilt unsere Würdigungen und Empfehlungen. Die Empfehlungen an die betroffenen zKT erscheinen dem BMAS geeignet, das Risiko von Vermögensschäden (für den Bund und die Leistungsberechtigten) zu reduzieren. Die Umsetzung der Empfehlungen stehe in der Verantwortung der betroffenen zKT, die der Aufsicht der jeweiligen obersten Landesbehörde unterlägen.

Das **Landesministerium A** hat angegeben, dass der zKT A den Softwareanbieter bereits über den IT-Fehler informiert habe. In einzelnen Fällen gestehe der zKT A eine unzureichende Dokumentation des Sachverhaltes ein, in denen er die Geburt des Kindes hinsichtlich möglicher Nachzahlungen oder Überzahlungen des Mehrbedarfes nicht nachhielt. Die beanstandeten Prüffälle habe der zKT A geprüft und korrigiert. Das Landesministerium hat zudem mitgeteilt, dass der zKT A die Teamleitungen über sämtliche Prüfungserkenntnisse bei einer Dienstbesprechung informiert habe. Grundsätzlich sei bei jeder Weiterbewilligung über eine Checkliste die Weitergewährung eines Mehrbe-

darf es zu prüfen und zu dokumentieren. Über die Fachaufsicht würde stichprobenartig die Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der Leistungsgewährung überprüft.

Das **Landesministerium D** hat mitgeteilt, dass die fehlerhaften Festlegungen des Startdatums überwiegend auf fehlerhafte Eingaben in der Sachbearbeitung zurückzuführen seien. Das Jobcenter D habe eine auf Excel basierende Berechnungshilfe erstellt, um den Mehrbedarfszeitraum zu bestimmen. Zudem habe es eine Anleitung für die korrekte Eingabe in das Fachverfahren erstellt.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMAS unsere Würdigungen und Empfehlungen teilt und es darauf hinweist, dass die Umsetzung bei den zKT und die Aufsicht bei den obersten Landesbehörden liegt.

Die zKT A und D haben Maßnahmen ergriffen, um die aufgezeigten Mängel zu beheben. Die Teamleitungen über unsere Prüfungserkenntnisse zu informieren, ist dabei der erste Schritt. Wir begrüßen, dass der zKT A das Thema in die Fachaufsicht einbeziehen möchte. Die Weitergewährung der Mehrbedarfe mit dem Weiterbewilligungsantrag zu prüfen und mit einer Checkliste zu dokumentieren, sehen wir positiv. Der zKT D folgt mit seiner Berechnungshilfe unseren Empfehlungen.

Der zKT A hat den Softwareanbieter über den IT-Fehler im Schaltjahr informiert. Wir bekräftigen nochmals unsere Empfehlung an alle übrigen zKT, die Funktionalität ihres IT-Fachverfahrens in Schaltjahren zu überprüfen.

3 Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung

Ausgangslage

Bei ELB, die aus medizinischen Gründen einer kostenaufwändigen Ernährung bedürfen, wird ein Mehrbedarf in angemessener Höhe anerkannt, § 21 Absatz 5 SGB II.

Alle zKT gaben an, die Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) zur Gewährung des Mehrbedarfs bei kostenaufwändiger Ernährung gemäß § 30 Absatz 5 Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) zu nutzen. Zudem gaben sie an, den Ärztlichen Dienst, das zuständige Gesundheitsamt, Vertrags- oder Fachärz-

tinnen und -ärzte einzubeziehen, wenn ELB einen Mehrbedarf für Erkrankungen beantragen, welche nicht in den Empfehlungen des DV aufgeführt sind.

Nach den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur, welche drei der einbezogenen zKT verbindlich nutzten, ist der Mehrbedarf nach spätestens zwölf Monaten erneut durch eine ärztliche Bescheinigung zu belegen.¹ In bestimmten Ausnahmefällen² bedarf es keiner wiederholten Überprüfung.

Die Weisungen des zKT E sehen bei der Anerkennung eines Mehrbedarfes aufgrund einer krankheitsassoziierten Mangelernährung eine turnusmäßige Überprüfung in Abständen von sechs bis maximal zwölf Monaten vor. Dies gilt nicht bei unheilbaren Erkrankungen.³

Nach den Weisungen des zKT C sind die Voraussetzungen für die Gewährung des Mehrbedarfes in der Regel nach zwölf Monaten zu überprüfen. In besonderen Einzelfällen kann unter Berücksichtigung des ärztlichen Urteils ein längerer Zeitraum (längstens fünf Jahre) zu Grunde gelegt werden. Der zKT benennt keine konkreten Einzelfälle.

Feststellungen

Wir haben 122 Fälle geprüft, in denen ein Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung gewährt worden ist. In 58 Fällen (48 %) trafen wir mindestens eine Feststellung.

In 33 Fällen lagen Nachweise vor, welche älter als zwölf Monate (bezogen auf den Betrachtungszeitraum Juni 2024) waren. In 14 dieser Fälle lag keine Ausnahme vor. In diesen Fällen hätten die zKT den Mehrbedarf nach spätestens zwölf Monaten überprüfen müssen. In weiteren 10 Fällen lag kein Nachweis über die Notwendigkeit eines Mehrbedarfes vor. In diesen insgesamt 24 Fällen war nicht feststellbar, ob die Mehrbedarfshöhe korrekt war.

Beispiel 3

Der ELB erhält seit 1. Juli 2020 einen Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung. Den ärztlichen Bescheinigungen war nicht zu entnehmen, um welche Krankheit es sich handelte. Auf den ärztlichen Bescheinigungen war jeweils angegeben, dass neurologische Erkrankungen vorlagen, eine Mangelernährung bescheinigte der Arzt nicht. Der zKT klärte den Sachverhalt nicht weiter auf. Er schaltete auch nicht das Gesundheitsamt

¹ Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur zu § 21 SGB II, Randnummer 21.30.

² Dies betrifft Zöliakie, Mukoviszidose und Mangelernährungszustände, die im Zusammenhang mit einer fortgeschrittenen Leberzirrhose, fortgeschrittener Lungenerkrankung, terminaler Niereninsuffizienz mit Dialyse oder schwerer Herzinsuffizienz mit kardialer Kachexie festgestellt worden sind.

³ Siehe Aufzählung zuvor, der zKT nennt in seinen Weisungen die gleichen Erkrankungen.

oder eine amtsärztliche Stelle ein, um abzuklären, ob und wenn ja in welcher Höhe ein Mehrbedarf erforderlich war.

In 29 Fällen gewährten die zKT eine unzutreffende Mehrbedarfshöhe. Sie gewährten beispielsweise einen falschen Prozentsatz, alte Beträge oder es lag keine Mangelernährung als zusätzliche Voraussetzung zur Mehrbedarfsgewährung vor.

Beispiel 4

Laut ärztlicher Bescheinigung vom 22. Dezember 2022 war das Kind an Diabetes mellitus erkrankt. Die Krankheit erforderte nach den Empfehlungen des DV keinen Mehrbedarf. In der ärztlichen Bescheinigung war angegeben, dass keine spezielle Kost erforderlich war. Seit 1. Dezember 2022 zahlte der zKT einen Mehrbedarf. Der Mehrbedarf war unbegrenzt im IT-Fachverfahren erfasst.

Zudem stellten wir fest, dass in 46 der 122 geprüften Fälle der Mehrbedarf teilweise seit mehreren Jahren ohne Begrenzungsdatum im IT-Fachverfahren erfasst war, obwohl die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur sowie die Weisungen der zKT im Regelfall nach spätestens zwölf Monaten eine erneute Überprüfung vorsahen (Ausnahmen ausgenommen). 15 dieser 46 Fälle waren zu beanstanden. Beispielsweise prüften die zKT in diesen Fällen seit Jahren nicht, ob die ELB weiterhin erkrankt waren oder durchgehend ein Bedarf bestand.

Würdigung

Die zKT sind zur Prüfung des Mehrbedarfs für kostenaufwändige Ernährung von den ärztlichen Bescheinigungen abhängig. Diese waren teilweise unvollständig oder nicht lesbar. Die zKT hätten die Mehrbedarfe aufgrund solcher Bescheinigungen nicht bewilligen dürfen. Sie hätten die Sachverhalte vollständig ermitteln müssen. Da sie dies unterließen, riskierten sie, Entscheidungen aufgrund unzureichender oder falscher Informationen zu treffen. Sind die Bescheinigungen nicht vollständig ausgefüllt, ist nicht auszuschließen, dass die zKT den Mehrbedarf in diesen Fällen zu Unrecht erbringen. Unvollständig ausgefüllte Bescheinigungen bergen zudem das Risiko der Manipulation.

Sowohl die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur als auch die eigenen Weisungen der zKT C und E sehen vor, den Mehrbedarf regelmäßig zu überprüfen. Nur in Ausnahmefällen bedarf es keiner Überprüfung. Die zKT hätten den Mehrbedarf nicht unbegrenzt im IT-Fachverfahren erfassen dürfen, wenn keine solche Ausnahme vorlag.

Empfehlungen

Bevor die zKT eine Entscheidung über die Gewährung des Mehrbedarfes treffen, sollten sie auf vollständige Unterlagen achten und Sachverhalte vollständig ermitteln. Sie müssen den Mehrbedarf regelmäßig überprüfen, sofern keine Ausnahme vorliegt. Wenn eine Ausnahme vorliegt, sollten die zKT dies in ihrem IT-Fachverfahren vermerken, damit dies beispielsweise in Vertretungssituationen erkennbar bleibt. Zudem sollten die zKT den Mehrbedarf nur in begründeten Ausnahmefällen unbegrenzt in ihrem IT-Fachverfahren erfassen.

Stellungnahmen

Das **BMAS** teilt unsere Würdigungen und Empfehlungen hinsichtlich der Ausführungen zur erforderlichen genauen Ermittlung des Sachverhalts, insbesondere der Vollständigkeit der Unterlagen und der genauen Bestimmung der Mehrbedarfshöhe. Sofern ein Mehrbedarf tatsächlich über den normalen Bewilligungszeitraum gewährt werden kann, sei dies zu dokumentieren. Unsere Empfehlungen an die betroffenen zKT erscheinen geeignet, das Risiko von Vermögensschäden (für den Bund) zu reduzieren. Die Umsetzung der Empfehlungen stehe in der Verantwortung der betroffenen kommunalen Jobcenter, die der Aufsicht der jeweiligen obersten Landesbehörde unterlägen.

Das **Landesministerium A** hat angegeben, der zKT A habe die beanstandeten Fälle geprüft und korrigiert. Es sei zutreffend, dass grundsätzliche Entscheidungen nicht nachvollziehbar und/oder unzureichend dokumentiert waren. Zudem sei der Mehrbedarf größtenteils nicht zeitlich begrenzt gewesen, so dass dieser bei Weiterbewilligung fortgeführt wurde. Der zKT A prüfe derzeit, ob eine automatische Begrenzung des Mehrbedarfs für Ernährung im Fachverfahren möglich ist. Alternativ würde geprüft, ob ein Bearbeitungshinweis für die Sachbearbeitung eingepflegt werden kann.

Das **Landesministerium D** hat mitgeteilt, dass das Fachverfahren angepasst worden sei. Die Sachbearbeitung müsse eine prozentuale Höhe des Mehrbedarfes auswählen. Die Berechnung des Mehrbedarfes erfolge künftig automatisiert, so dass auch bei Regelbedarfsänderungen die korrekte Höhe gewährt würde.

Das Landesministerium D hat zudem angekündigt, die übrigen zKT im eigenen Zuständigkeitsbereich über unsere Feststellungen zu informieren und um eine Sensibilisierung und ggf. Nachschulung der Sachbearbeitung zu bitten.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Ausführungen des BMAS, dass die Umsetzung bei den zKT und die Aufsicht bei den obersten Landesbehörden liegt, zur Kenntnis.

Wir begrüßen, dass der zKT A den Handlungsbedarf erkannt hat und technische Lösungen für das IT-System sucht. Eine zeitliche Begrenzung des Mehrbedarfs, von der nur im Ausnahmefall abgewichen werden kann, halten wir für zielführend.

Dass die Beschäftigten im zKT D die Mehrbedarfshöhe nicht mehr manuell eingeben können, sondern einen Prozentwert auswählen müssen, kann dazu beitragen, Fehler und Vermögensschäden künftig zu vermeiden.

Wir befürworten die Ankündigung des Landesministeriums D, die übrigen zKT im Zuständigkeitsbereich über unsere Feststellungen zu informieren.

Damit schließen wir diese Textziffer ab.

4 Mehrbedarf für einen unabweisbaren, besonderen Bedarf

Ausgangslage

Bei ELB wird gemäß § 21 Absatz 6 SGB II ein Mehrbedarf anerkannt, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, besonderer Bedarf besteht. Bei einmaligen Bedarfen ist weitere Voraussetzung, dass ein Darlehen nach § 24 Absatz 1 SGB II ausnahmsweise nicht zumutbar oder wegen der Art des Bedarfs nicht möglich ist. Der Mehrbedarf ist unabweisbar, wenn er insbesondere nicht durch die Zuwendungen Dritter sowie unter Berücksichtigung von Einsparmöglichkeiten der ELB gedeckt ist und seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.

Nach den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur sind diese sog. atypischen Mehrbedarfe jeweils längstens für einen Bewilligungszeitraum anzuerkennen.⁴ Zudem ist der Mehrbedarf zweckentsprechend zu verwenden. Die Bewilligung kann widerrufen werden, wenn die Leistung nicht für den beantragten Zweck verwendet wird. Insofern haben ELB Nachweise über die zweckentsprechende Verwendung zu erbringen.⁵

Der zKT C hat in seinen Weisungen festgelegt, dass die Bewilligung des Mehrbedarfes jeweils längstens für einen Bewilligungszeitraum erfolgt. Regelungen zu Nachweisen hinsichtlich der zweckentsprechenden Verwendung hat er nicht getroffen.

⁴ Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur zu § 21 SGB II Randnummer 21.43.

⁵ Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur zu § 21 SGB II Randnummer 21.44.

Der Antragsvordruck für Anträge nach § 21 Absatz 6 und 6a SGB II des zKT E enthält eine Belehrung über die zweckentsprechende Verwendung der beantragten Leistungen. Der zKT E behält sich vor, die zweckentsprechende Verwendung der gewährten Leistungen zu prüfen.

Feststellungen

Wir haben 49 Fälle mit atypischen Mehrbedarfen geprüft. In 21 Fällen gewährten die zKT einen atypischen Mehrbedarf für Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts, in 26 Fällen für „Gesundheitskosten“ (z. B. Medikamente, Fahrtkosten zur Substitution oder Hygieneartikel). In zwei Fällen ließ sich nicht feststellen, welcher Bedarf abgedeckt werden sollte.

Insgesamt 28 der 49 (57 %) geprüften Fälle wiesen Mängel auf.

In 17 Fällen war nicht feststellbar, ob ein besonderer, unabweisbarer Bedarf bestand. Die zKT gewährten den Mehrbedarf in diesen Fällen, ohne die Anspruchsvoraussetzungen geprüft oder die Prüfung dokumentiert zu haben. Sie

- ließen sich nicht regelmäßig nachweisen, dass der Mehrbedarf weiterhin bestand,
- ließen sich die Höhe des Mehrbedarfs nicht regelmäßig nachweisen,
- ließen sich nicht nachweisen, ob der Bedarf durch Leistungen Dritter (z. B. Krankenkassen) gedeckt werden kann.

In zwei Fällen lag kein besonderer, unabweisbarer Bedarf vor. In diesen Fällen gewährten die zKT die tageweise Regelleistung eines Kindes beim Elternteil als Mehrbedarf, anstatt das Kind tageweise in die Bedarfsgemeinschaft aufzunehmen.

In den übrigen neun Fällen prüften die zKT entweder keine kostengünstigeren Alternativen, gewährten eine falsche Mehrbedarfshöhe oder ließen sich die zweckentsprechende Verwendung nicht nachweisen.

Zudem stellten wir fest, dass in 20 der 49 geprüften Fälle der Mehrbedarf (teilweise seit mehreren Jahren) laufend erfasst war. 14 dieser 20 Fälle (70 %) waren zu beanstanden.

Beispiel 5

Der ELB erhielt monatlich einen Mehrbedarf von 302,40 Euro zur Wahrnehmung des Umgangsrechts. Seit mindestens 2021 reichte der ELB dasselbe Schreiben der Mutter des Kindes ein, nach welchem er seine Tochter mit dem Auto abholen müsse. Der zKT hat sich seitdem nicht nachweisen lassen, ob und wann der ELB tatsächlich das Umgangsrecht wahrnimmt.

Würdigung

Ohne Nachweise können die zKT nicht prüfen, ob die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Sie hätten die Nachweise in jedem Fall anfordern müssen. Der Mehrbedarf darf nicht ohne Grund gewährt werden. Zudem hätten sie stets prüfen müssen, ob der Mehrbedarf auf andere Weise hätte gedeckt werden können. Insbesondere Fälle, in denen zKT den Mehrbedarf unbefristet gewähren, bergen ein hohes Risiko für den Bundeshaushalt. Es ist nicht auszuschließen, dass die zKT Mehrbedarfe erbringen, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen. Die unbefristete Gewährung verstieß zudem – zumindest in vier zKT – gegen die Weisungen, wonach atypische Mehrbedarfe jeweils längstens für einen Bewilligungszeitraum anerkannt werden dürfen.

Die zKT können ohne entsprechende Nachweise zudem nicht überprüfen, ob ELB den Mehrbedarf zweckentsprechend verwendet haben. Verzichten sie auf die Prüfung, kann bei nicht zweckentsprechender Verwendung die Bewilligung auch nicht widerrufen und das Geld zurückgefordert werden. Dies geht zulasten des Bundeshaushalts.

Die zKT recherchierten nicht in allen Fällen, ob kostengünstigere Alternativen zur Verfügung standen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass sie zu hohe Kosten übernahmen. Gerade bei der Übernahme von Fahrtkosten für den ÖPNV stellt das Deutschlandticket (derzeit monatlich 58 Euro) oftmals eine bundesweit gültige kostengünstige Alternative dar. Dies sollten die zKT berücksichtigen.

Empfehlungen

Die zKT müssen Sachverhalte vollständig ermitteln. Liegen die Anspruchsvoraussetzungen vor, müssen sie dies nachvollziehbar dokumentieren. Um die zweckentsprechende Verwendung prüfen zu können, sollten sich die zKT die entsprechenden Nachweise vorlegen lassen.

Die zKT müssen sicherstellen, dass sie atypische Mehrbedarfe jeweils längstens für einen Bewilligungszeitraum anerkennen. Sie sollten zudem erwägen, den Mehrbedarf systemtechnisch auf einen Zeitraum von maximal zwölf Monaten zu begrenzen. Hierdurch könnten sie sicherstellen, dass die Sachbearbeitung die Anspruchsvoraussetzungen regelmäßig überprüft.

Stellungnahmen

Das **BMAS** hat sich unseren Würdigungen und Empfehlungen angeschlossen. Bewilligungen sollten nach Auffassung des BMAS an den laufenden Bewilligungszeitraum gekoppelt sein. Eine automatische Weiterbewilligung ohne inhaltliche Prüfung sieht es kritisch. Das BMAS verweist darauf, dass die Umsetzung der Empfehlungen in der Ver-

antwortung der betroffenen kommunalen Jobcenter stehe, die der Aufsicht der jeweiligen obersten Landesbehörde unterlägen.

Das **Landesministerium A** hat mitgeteilt, der zKT A prüfe, ob eine automatische Begrenzung des unabweisbaren besonderen Bedarfs im Fachverfahren möglich sei. Alternativ würde geprüft, ob ein Bearbeitungshinweis für die Sachbearbeitung eingepflegt werden könne.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMAS unseren Würdigungen und Empfehlungen zustimmt und es darauf hinweist, dass die Umsetzung bei den zKT und die Aufsicht bei den obersten Landesbehörden liegt.

Wir sehen die Bemühungen des zKT A um eine technische Lösung im IT-System positiv. Wir gehen davon aus, dass eine systemseitige Begrenzung des Mehrbedarfs dazu beitragen kann, dass die Sachbearbeitung die Anspruchsvoraussetzungen regelmäßig überprüft.

5 Mehrbedarf zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern

Ausgangslage

Soweit eine Schülerin oder ein Schüler aufgrund der jeweiligen schulrechtlichen Bestimmungen oder schulischen Vorgaben Aufwendungen zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern oder gleichstehenden Arbeitsheften hat, sind sie als Mehrbedarf anzuerkennen, § 21 Absatz 6a SGB II. Für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf erhalten Schülerinnen und Schüler eine Pauschale nach § 28 Absatz 3 SGB II.

Nach der Definition der Kultusministerkonferenz sind Lernmittel Arbeitsmaterialien, die Schülerinnen und Schüler zur erfolgreichen Teilnahme am Unterricht benötigen. Dazu zählen Schulbücher und Lernmaterialien. Der Umfang der Lernmittelfreiheit sowie der Kreis der Anspruchsberechtigten können in den Ländern erheblich voneinander abwei-

chen. In den meisten Ländern wird die Lernmittelfreiheit mittels eines Leihsystems umgesetzt, für das oft auch ein Entgelt gezahlt werden muss.⁶

Bei drei der einbezogenen zkT erhoben wir Schulbuchfälle (A, D und E). Die zkT A und D nutzen die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur verbindlich. Der Mehrbedarf für Schulbücher ist nach den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zweckentsprechend zu verwenden. Die Bewilligung kann widerrufen werden, wenn die Leistung nicht für den beantragten Zweck verwendet wird. ELB müssen die zweckentsprechende Verwendung dementsprechend nachweisen.⁷

Der zkT E nutzt die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur nicht verbindlich. Er hat zudem eigene Weisungen erlassen. In diesen macht er Ausführungen zur zweckentsprechenden Verwendung in dem Textbaustein „Bescheid Schulbücher“: „Die oben benannten und gewährten Leistungen sind zweckentsprechend zu verwenden und die Verwendung im Jobcenter [...] nachzuweisen.“

Feststellungen

Wir haben 125 Fälle geprüft, in denen ein Mehrbedarf für Schulbücher gewährt worden ist. In 34 Fällen haben wir mindestens einen Fehler festgestellt. Die zkT übernahmen sowohl Leihgebühren als auch Anschaffungskosten für Schulbücher und Arbeitshefte. Die Kosten in den geprüften Fällen lagen zwischen 11,25 Euro und 156,59 Euro.

In 16 Fällen entsprach der gewährte Mehrbedarf nicht den tatsächlichen Aufwendungen für Schulbücher oder gleichstehende Arbeitshefte. Hierbei handelte es sich in einigen Fällen um Tippfehler oder Zahlendreher. In anderen Fällen begrenzten die zkT den Mehrbedarf nicht auf einen Monat oder gewährten den Mehrbedarf auch für Verbrauchsmaterialien (z. B. für Kopiergeld oder Hausaufgabenhefte). In zwei Fällen konnten wir nicht feststellen, ob Kosten für Schulbücher tatsächlich entstanden waren, weil Unterlagen fehlten.

Zwei zkT zahlten Leihgebühren und Anschaffungskosten für Schulbücher teilweise direkt an die Schulen. Dies taten sie in 58 Fällen. In diesen Fällen erübrigte sich ein Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung. In 23 der übrigen 67 Fälle (34 %) ließen sich die zkT die zweckentsprechende Verwendung nicht nachweisen.

Würdigung

Die zkT erfassten den Mehrbedarf aus unterschiedlichen Gründen unzutreffend. Viele dieser Fehler ließen sich durch eine sorgfältige Arbeitsweise vermeiden.

⁶ Vgl. Website der Kultusministerkonferenz.

⁷ Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur zu § 21 SGB II Randnummer 21.45.

Die zKT hätten Verbrauchsmaterialien nicht als Mehrbedarf gewähren dürfen. Ausgaben für beispielsweise Kopiergeld und Hausaufgabenhefte sind bereits in der Schulpauschale nach § 28 Absatz 3 SGB II enthalten.

In mehr als jedem dritten Fall ließen sich die zKT die zweckentsprechende Verwendung nicht nachweisen. Verzichten sie auf die Prüfung, kann bei nicht zweckentsprechender Verwendung die Bewilligung auch nicht widerrufen und das Geld zurückgefordert werden. Damit riskieren die Jobcenter Schäden für den Bundeshaushalt.

Empfehlungen

Die zKT müssen die Mehrbedarfe für Schulbücher künftig sorgfältig prüfen. Von der Schulpauschale umfasste Ausgaben dürfen sie nicht auch noch als Mehrbedarf gewähren.

Die zKT sollten sich in jedem Fall Nachweise zur zweckentsprechenden Verwendung vorlegen lassen. In den Fällen, in denen es möglich ist, sollten sie erwägen, die Kosten direkt an die Schulen zu zahlen, dann entfällt ein solcher Nachweis.

Stellungnahmen

Das **BMAS** teilt unsere Würdigungen und Empfehlungen hinsichtlich der erforderlichen Sorgfalt bei Prüfung der Leistungsvoraussetzungen und der Abgrenzung zu Bedarfen, für die das Schulbedarfspaket entsprechende Leistungen vorsieht. Unsere Empfehlungen erschienen geeignet, das Risiko von Vermögensschäden (für den Bund) zu reduzieren. Das BMAS hat auch hier darauf hingewiesen, dass die Umsetzung der Empfehlungen in der Verantwortung der betroffenen kommunalen Jobcenter stehe, die der Aufsicht der jeweiligen obersten Landesbehörde unterlägen.

Das **Landesministerium A** hat ausgeführt, der zKT A habe zur Prüfung und Bewilligung eines Mehrbedarfes zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern zusammen mit dem kommunalen Schulverwaltungsamt „Hinweise zur Schulbuchbeschaffung“ erarbeitet. Nur in Einzelfällen erfolge eine Direktanweisung an die ELB. Hierbei werde in der Regel eine Quittung als Nachweis angefordert. Der Bescheid enthalte zwar einen Hinweis auf die Erforderlichkeit eines zweckentsprechenden Nachweises, dieser werde in der Sachbearbeitung allerdings oftmals nicht nachgehalten. Im Fachverfahren sei grundsätzlich eine einmalige Zahlung vorgesehen. In Fällen, bei denen der Eigenanteil laufend geleistet wurde, erfolgte eine falsche Auswahl zum Zahlmodus. Die beanstandeten Fälle seien vom zKT geprüft und korrigiert worden.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass das BMAS unsere Würdigungen und Empfehlungen teilt und es darauf hinweist, dass die Umsetzung bei den zKT und die Aufsicht bei den obersten Landesbehörden liegt.

Wenn der Mehrbedarf zur Anschaffung oder Ausleihe von Schulbüchern direkt an die Schule gezahlt wird, ist das Fehlerpotenzial geringer, da kein Nachweis über die zweckentsprechende Verwendung erforderlich ist. Die Praxis des zKT A halten wir daher für zielführend. In Fällen, in denen der zKT A die Zahlung direkt an die ELB leistet, muss er hingegen die zweckentsprechende Verwendung nachhalten. Eine fachaufsichtliche Begleitung kann dazu beitragen, die Bearbeitungsqualität weiter zu verbessern.

6 Fazit

Die Gewährung von Mehrbedarfen im SGB II ist komplex und fehleranfällig. Die ordnungsgemäße Umsetzung stellt die Anwender vor große Herausforderungen. In den geprüften zKT ist sie bislang nicht ausreichend sichergestellt.

Die Landesministerien A und D haben Maßnahmen angekündigt, um die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Dies sind wichtige erste Schritte. Es ist jedoch offen, ob und inwieweit auch die übrigen zKT Verbesserungsbedarfe erkennen und umsetzen.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme mehrfach betont, dass die Länder für die Aufsicht über die zKT zuständig sind. Dennoch sollte das BMAS seine eigenen Möglichkeiten nutzen, um die Qualität der Bearbeitung zu verbessern – zum Beispiel durch eine intensivere Zusammenarbeit im Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II. Außerdem könnte die Bundesregierung, sofern zKT bundesfinanzierte Leistungen erbringen, mit Zustimmung des Bundesrates nach § 48 Absatz 2 Satz 2 SGB II allgemeine Verwaltungsvorschriften zu grundlegenden Rechtsfragen erlassen. Um sicherzustellen, dass das SGB II bundesweit einheitlich angewendet wird, empfehlen wir, diesen Weg zu prüfen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Regelwerke für die Gewährung von Mehrbedarfen nach dem SGB II in ihrer Komplexität und Kleinteiligkeit neben der hohen Fehleranfälligkeit einen hohen Verwaltungsaufwand bedingen.

Wir behalten uns vor, die Prüfungsergebnisse in einer Berichterstattung an das Parlament weiterzuverfolgen.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: F. Yaman, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.