



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Hohes finanzielles Risiko für den Bund bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe

Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung

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 - 0001470

26. Juli 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Hintergrund der Berichterstattung	6
2	Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung	6
2.1	Bund finanziert, kann Umsetzung aber nicht kontrollieren	6
2.2	Umsetzung und Kontrolle durch Kommunen und Länder	7
2.3	Jährliche Ausgaben von über 700 Mio. Euro	8
3	Hohe Fehlerquote bei Leistungen für Bildung und Teilhabe	8
4	Dezentrale Maßnahmen der Länder – Bund hält sich zurück	9
5	Bewertung	10
6	Stellungnahme	12
7	Abschließende Bewertung	13

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

G

GG *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*

J

Jobcenter *Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung*

S

SGB II *Sozialgesetzbuch Zweites Buch*

0 Zusammenfassung

Die Jobcenter gewähren seit dem Jahr 2011 Leistungen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben für Kinder und Jugendliche in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 28 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Der Bundesrechnungshof hat in zwei Prüfungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) untersucht, wie diese im Jahr 2019 die Leistungen für Bildung und Teilhabe bewilligten und abrechneten. In einer Prüfung untersuchte er die Lernförderung nach § 28 Absatz 5 SGB II als Teil der Leistungen für Bildung und Teilhabe bei acht Jobcentern. Weitere Erkenntnisse stammen aus einer Prüfung, in der er neben anderen Leistungen auch die für Bildung und Teilhabe, ohne Beschränkung auf die Lernförderung, untersuchte. Ausgangspunkt für diese Prüfung waren Ausgabebuchungen aller Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Mit diesem Bericht stellt der Bundesrechnungshof seine Erkenntnisse zu Defiziten bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe zusammenfassend dar und gibt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung der Leistung. Die Stellungnahme des BMAS ist im Bericht berücksichtigt.

0.1 Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung fallen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe auseinander: Träger der Leistungen für Bildung und Teilhabe sind die Kommunen. Der Bund finanziert diese mit jährlich über 700 Mio. Euro über den Umweg einer Anhebung seiner Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Er hat jedoch nur mittelbare Einwirkungsmöglichkeiten auf die Umsetzung der Leistungen und kann nicht umfassend kontrollieren, ob die Jobcenter diese rechtmäßig gewähren. Auch weiß er nicht, ob Jobcenter unsachgemäß verwendete Mittel zurückfordern. Dafür sind die Kommunen sowie die Länder zuständig. (Tz. 2)

0.2 Die Jobcenter gewährten in 76 % der geprüften Fälle Leistungen zur Lernförderung als Teil der Leistungen für Bildung und Teilhabe fehlerhaft. Eine ähnlich hohe Fehlquote (60 %) stellte der Bundesrechnungshof auch in einer weiteren Prüfung fest.

Fehlerschwerpunkte lagen darin, dass die Jobcenter Leistungen zu Unrecht bewilligten (es fehlten die tatbestandlichen Voraussetzungen), sie ihr Ermessen über die Ausgestaltung der Leistung nicht oder falsch ausübten und die zweckentsprechende Verwendung der Leistungen nicht sicherstellten. Auch die Abrechnungspraxis mit den Anbietern der Leistungen unterschied sich von Jobcenter zu Jobcenter.

Den Jobcentern war nicht bewusst, dass die Leistungen für Bildung und Teilhabe fehleranfällig sind. Ihnen waren bislang keine Fehler aufgefallen. Dies lag daran, dass sie die Leistungen nicht in die Fachaufsicht einbezogen. Fehlende Weisungen und Vorgaben begünstigten zudem Fehler und eine uneinheitliche Bearbeitung. (Tz. 3)

0.3 Das fehlende Bewusstsein der Jobcenter für die Fehlerhaftigkeit der Leistungen legt die Annahme nahe, dass es sich um verfestigte Defizite handelt, die seit vielen Jahren bestehen. Obwohl dies bei jährlichen Ausgaben von über 700 Mio. Euro zu vermeidbaren Belastungen für den Bund führen kann, kann der Bund dem nicht hinreichend

entgegensteuern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten die Defizite vermieden werden können, wenn Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung in einer Hand lägen und damit Weisungen und Steuerung einfacher wären. So aber begünstigen die unterschiedlichen Interessenlagen des Bundes auf der einen und der Länder und Kommunen auf der anderen Seite einen verfestigten unsachgemäßen und unwirtschaftlichen Mitteleinsatz. Der Bundesrechnungshof hat daher grundlegenden Handlungsbedarf gesehen.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse fordert der Bundesrechnungshof seit langem, Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenzuführen. Für die dringend zu verbessernde Gewährung der Leistungen für Bildung und Teilhabe sollten daher Finanzierung, Aufgabenwahrnehmung und Kontrolle in einer Hand liegen, also entweder beim Bund oder beim Land. Sollte dies nicht umsetzbar sein, sollte der Bund wirksame Kontrollrechte erhalten sowie die Möglichkeit, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzufordern. Die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen könnte das BMAS in die nach dem Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode geplante Kindergrundsicherung einbringen.

Das BMAS hat die Einschätzung geteilt, dass die Fehlerquoten nicht hinnehmbar sind. Es setze sich in Bund-Länder-Gesprächen für eine bessere Qualität bei der Leistungserbringung ein. Zudem bringe es seine Erfahrungen mit den Leistungen für Bildung und Teilhabe und die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bei den Überlegungen zur Kindergrundsicherung ein.

Das BMAS kann derzeit den hohen Fehlerquoten lediglich mittelbar in Bund-Länder-Gesprächen entgegentreten. Dies reicht aus Sicht des Bundesrechnungshofes für eine nachhaltig und bundesweit verbesserte Qualität bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht aus. Es bleibt offen, ob die hierfür erforderliche Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen mit der geplanten Kindergrundsicherung zu erwarten ist. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, die Thematik in seiner Berichterstattung an das Parlament aufzugreifen. (Tzn. 5,6 und 7)

1 Hintergrund der Berichterstattung

Die Jobcenter gewähren seit dem Jahr 2011 Leistungen für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben für Kinder und Jugendliche in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 28 SGB II. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Erstattung von Aufwendungen für eine schulische Angebote ergänzende Lernförderung, eine gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, Schulausflüge, Klassenfahrten, den persönlichen Schulbedarf sowie sportliche und kulturelle Aktivitäten.

Der Bundesrechnungshof hat in zwei Prüfungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) untersucht, wie diese im Jahr 2019 die Leistungen für Bildung und Teilhabe bewilligten und abrechneten. In einer Prüfung untersuchte er bei acht Jobcentern die Lernförderung nach § 28 Absatz 5 SGB II als Teil der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Er bezog 332 Fälle in diese Prüfung ein. In einer anderen Prüfung untersuchte er neben anderen Leistungen auch die Leistungen für Bildung und Teilhabe, ohne Beschränkung auf die Lernförderung. Ausgangspunkt für diese Prüfung waren alle 113 Mio. Ausgabebuchungen (außer Personal- und Verwaltungsausgaben) aller Agenturen für Arbeit und aller Jobcenter im Jahr 2019. In beiden Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof sehr hohe Fehlerquoten bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe fest.

Mit diesem Bericht stellt er seine Erkenntnisse zu den Defiziten zusammenfassend dar und gibt dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung der Leistung. Der Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des BMAS.

2 Auseinanderfallen von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung

2.1 Bund finanziert, kann Umsetzung aber nicht kontrollieren

Die Jobcenter werden als gemeinsame Einrichtungen von der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger betrieben. Während die Aufgabenwahrnehmung für die Leistungen für Bildung und Teilhabe bei den Kommunen und die Kontrolle darüber bei den Ländern oder Kommunen liegen,

finanziert der Bund die Leistungen faktisch in einem komplexen Verfahren über eine Anhebung seiner Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Absatz 8 SGB II).¹

Die Jobcenter haben die Möglichkeit, die Leistungen für Bildung und Teilhabe auch durch geldwerte Sachleistungen und Dienstleistungen in Form von Gutscheinen zu erbringen (vgl. § 29 Absatz 1 SGB II). Da eine Finanzierung von Sach- oder Dienstleistungen durch den Bund nach Artikel 104a Absatz 3 GG grundsätzlich unzulässig ist – der Bund darf nur Geldleistungen finanzieren –, einigten sich Bund und Länder auf das zuvor genannte Verfahren.

Grundsätzlich übernimmt der Bund die Gesamtausgaben für die Leistungen des jeweiligen Landes auf der Grundlage der Ausgaben des Vorjahres (§ 46 Absatz 8 SGB II). Obwohl der Bund die Leistungen faktisch finanziert, werden diese nach Artikel 104a Absatz 3 Satz 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) – abweichend vom Grundsatz – nicht im Auftrag des Bundes ausgeführt. Die Länder einschließlich der Kommunen führen die Leistungen als eigene Angelegenheit aus. Dies hat zur Folge, dass der Bund nicht unmittelbar steuern und kontrollieren kann, ob Mittel für die Leistungen für Bildung und Teilhabe rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden. Das BMAS als Teil der Bundesregierung übt zwar die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Leistungen für Bildung und Teilhabe dem geltenden Recht gemäß ausführen (Bundesaufsicht; Artikel 84 Absatz 3 GG). Dies umfasst aber weder eine bundesweite fachliche Kontrolle noch ein allgemeines Weisungsrecht in der Sache (Fachaufsicht). Das BMAS hat auch keine Möglichkeit, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzufordern. Damit die Jobcenter die Leistungen für Bildung und Teilhabe rechtmäßig und einheitlich umsetzen, 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).²

2.2 Umsetzung und Kontrolle durch Kommunen und Länder

Den Kommunen obliegt die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Sie haben hierfür ein Weisungsrecht. Die zuständigen Landesbehörden führen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe die Aufsicht

¹ Der Bund beteiligt sich an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II nach landesspezifischen Quoten. Diese erhöhen sich jeweils um einen weiteren landesspezifischen Wert für die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Dieser entspricht den Gesamtausgaben des jeweiligen Landes für die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II sowie § 6b Bundeskindergeldgesetz des abgeschlossenen Vorjahres geteilt durch die Gesamtausgaben des jeweiligen Landes für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II multipliziert mit 100.

² Die in Artikel 84 Absatz 4 GG aufgeführte Möglichkeit der Mängelrüge als Teil der Rechtsaufsicht gibt dem Bund kein Zugriffsrecht auf die Länder. Sie erlaubt durch Beschluss des Bundesrates nur die Feststellung, dass beim Vollzug von Bundesgesetzen Recht verletzt worden ist. Dieses Instrument bezieht sich damit auf konkrete rechtliche Mängel, die in einem Land bestehen. Bundesweite Umsetzungsdefizite in der Praxis der Jobcenter, Zweckmäßigkeitserwägungen, die Ausfüllung von Ermessensspielräumen u. ä. fallen nicht darunter.

über die Kommunen.³ Sie müssen gewährleisten, dass geprüft wird, dass die Ausgaben für Leistungen für Bildung und Teilhabe begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen (§ 46 Absatz 11 Satz 8 SGB II). Eine fehlerhafte Leistungsgewährung kann zu finanziellen Belastungen und Nachteilen oder ungerechtfertigten Vorteilen führen, sowohl für den Bund als auch für die Leistungsempfänger. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Leistung nicht hätte gezahlt werden dürfen, zu hoch oder zu niedrig bemessen oder nicht für den Zweck verwendet wurde, für den sie gezahlt worden war.

2.3 Jährliche Ausgaben von über 700 Mio. Euro

Zusammen mit der Erhöhung durch die Ausgaben für Bildung und Teilhabe übernimmt der Bund höchstens 74 % der bundesweiten Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 46 Absatz 10 Satz 6 SGB II).

Die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Bildung und Teilhabe fließt in die Veranschlagung der Leistungen für Unterkunft und Heizung im Einzelplan 11 des Bundeshaushaltsplans in Kapitel 1101 Titel 632 11 ein. Im Jahr 2020 übernahm der Bund 773 Mio. Euro für die Leistungen für Bildung und Teilhabe, im Jahr 2021 waren es 710 Mio. Euro.⁴ Im Jahr 2021 lagen die von den Ländern gemeldeten Ausgaben bei 748 Mio. Euro.⁵ Dies ist der maßgebliche Wert für die Bundesmittel des Jahres 2022.

3 Hohe Fehlerquote bei Leistungen für Bildung und Teilhabe

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung der Lernförderung eine Fehlerquote von über 76 % fest. Eine ähnlich hohe Fehlerquote (60 %) zeigte sich auch in einer weiteren Prüfung, in der der Bundesrechnungshof neben anderen Leistungen auch die Leistungen für Bildung und Teilhabe, ohne Beschränkung auf die Lernförderung, untersuchte.

Ein Fehlerschwerpunkt lag darin, dass die Jobcenter Leistungen bewilligten, ohne dass die Voraussetzungen dafür vorgelegen oder die Jobcenter diese zuvor geklärt hatten. So hatten die Jobcenter z. B. vorrangige Leistungen, wie schulische Angebote, nicht hinreichend

³ Vgl. für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung § 47 Absatz 2 Satz 1 i. V. m. § 44b Absatz 3 Satz 2 und § 6 Absatz 1 Nummer 2 SGB II sowie für Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft § 48 Absatz 1 SGB II.

⁴ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/5942 vom 10. März 2023, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6. März 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Antwort auf die Frage Nummer 135 zur Höhe der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für das Bildungs- und Teilhabepaket.

⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 20/5942 vom 10. März 2023, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6. März 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Antwort auf die Frage Nummer 136 zur Höhe der von den Ländern gemeldeten Gesamtausgaben für Bildungs- und Teilhabeleistungen.

berücksichtigt, zahlten Leistungen, wie mehrtägige Klassenfahrten, ohne entsprechenden Antrag oder auch dann, wenn eine erforderliche Prognose der Lehrkraft, dass mit der Förderung das verfolgte Ziel erreicht werden kann, fehlte oder negativ ausfiel. Fehler zeigten sich zudem, wenn die Jobcenter Ermessen auszuüben hatten, d. h. eine Entscheidung darüber zu treffen war, wie z. B. die Lernförderung konkret ausgestaltet wird. Sie trafen beispielsweise keine Entscheidung darüber, ob die Lernförderung im Einzel- oder Gruppenunterricht erbracht werden soll. Ihnen war in diesen Fällen häufig nicht bewusst, dass sie Ermessen hatten. Überdies ließen sich die Jobcenter oftmals nicht belegen, ob die Leistungen für den Zweck verwendet wurden, für den sie diese gezahlt hatten. So fehlten Abrechnungsunterlagen oder diese ließen z. B. nicht erkennen, für welches Fach und für wie viele Unterrichtsstunden die Abrechnung erfolgte. Auch ging nicht immer daraus hervor, ob der geförderte Unterricht dem bewilligten Umfang entsprach und das Kind oder der Jugendliche diesen tatsächlich besucht oder an einer Klassenfahrt teilgenommen hatte. Zum Teil wichen die abgerechneten Stundensätze für unterstützende Leistungen von den bewilligten ab, ohne dass die Jobcenter dies hinterfragten. So gab es Fälle, in denen die tatsächlich gezahlten und abgerechneten Stundensätze für Lernförderungen 50 % über den zuvor bewilligten lagen. Die Abrechnungspraxis unterschied sich dabei von Jobcenter zu Jobcenter, aber auch innerhalb der einzelnen Jobcenter. Eine Festlegung einheitlicher Standards für die Rechnungslegung und Abrechnung gab es nicht. Einige Jobcenter rechneten z. B. direkt mit dem Anbieter der Lernförderung ab. Andere Jobcenter übertrugen die Abrechnung an die jeweilige Kreis- bzw. Stadtverwaltung und waren in das Abrechnungsverfahren nicht eingebunden. Diese Trennung zwischen Bewilligung und Abrechnung der Leistungen ging zum Teil so weit, dass die Jobcenter keine Kenntnis von der Abrechnung hatten und sich auch keine zahlungsbegründenden Unterlagen bei ihnen befanden. Die unterschiedliche Abrechnungspraxis zeigte sich auch darin, dass einige Jobcenter z. B. Beträge an Anbieter der Lernförderung im Voraus gewährten, ohne eine entsprechende Abrechnung abzuwarten. Andere taten dies nicht.

Die Fehler und die uneinheitliche Abrechnungspraxis innerhalb der Jobcenter lagen auch daran, dass nicht allen Jobcentern Weisungen der Kommunen und nicht allen Kommunen Vorgaben des Landes zur Verfügung standen. Von den in der Prüfung der Lernförderung einbezogenen acht Jobcentern kontrollierten zudem nur die Hälfte die Leistungen für Bildung und Teilhabe durch fachliche Vorgesetzte (Fachaufsicht). Die Jobcenter begründeten dies damit, dass ihnen in der Vergangenheit keine Fehler aufgefallen seien.

4 Dezentrale Maßnahmen der Länder – Bund hält sich zurück

Nicht alle unterrichteten Länder äußerten sich zu den Prüfungsfeststellungen. Die übrigen Länder gaben an, mit verschiedenen dezentralen Maßnahmen auf die Defizite reagieren zu wollen; beispielsweise durch Arbeitshilfen, Vordrucke und Schulungen der Fachkräfte in den Jobcentern. Sie sagten zum Teil auch zu, die Thematik in die Fachaufsicht aufzunehmen. Nicht alle Länder hielten Weisungen für erforderlich.

Das BMAS betonte die Verantwortung der Kommunen für die Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Leistungen stünden im engen Zusammenhang mit dem Bildungswesen, für das die Länder zuständig seien. Den Ländern obliege die Aufsicht über die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Das BMAS sei für die Fachaufsicht nicht verantwortlich. Daher halte es sich mit Aussagen zur Umsetzung zurück.

Das BMAS beabsichtige daher auch nicht, seine mittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten intensiver zu nutzen und mit den Ländern beispielsweise in den bestehenden Gesprächsformaten Mindestvorgaben für die Jobcenter zu erörtern. Es gehe davon aus, dass diese nicht von allen Ländern unterstützt werden würden. Einige Länder hätten in der Vergangenheit die Vermischung von Kompetenzen bei der Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe strikt abgelehnt. In der Folge sei auch die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bildung und Teilhabe“ aufgelöst worden. Die Länder hätten allerdings bei Bedarf die Möglichkeit, in anderen Arbeitsgruppen Umsetzungsfragen der Leistungen für Bildung und Teilhabe mit dem Bund zu erörtern.

5 Bewertung

Fehlerquote birgt erhebliche Haushaltsbelastung für den Bund

Fehlerquoten von 60 % und über 76 % hat der Bundesrechnungshof als nicht hinnehmbar kritisiert. Aufgrund dieser hohen Fehlerquoten und dem finanziellen Umfang der Leistungen für Bildung und Teilhabe von jährlich über 700 Mio. Euro hat er es für erforderlich gehalten, die Leistungsgewährung dringend zu verbessern. Die bisherige Bearbeitungspraxis der Jobcenter kann für den Bund zu einer erheblichen (vermeidbaren) Haushaltsbelastung führen.

Die Jobcenter verwendeten die bereitgestellten Bundesmittel für Leistungen für Bildung und Teilhabe oftmals nicht rechtmäßig und stellten deren zweckentsprechende Verwendung auch nicht sicher. In vielen Fällen bewilligten die Jobcenter Leistungen zu Unrecht. In den Fällen, in denen sie nicht klärten, ob ein Anspruch existierte, schlossen sie eine unrechtmäßige Zahlung nicht aus. Die Jobcenter stellten auch nicht sicher, dass sie nur für solche Leistungen zahlten, die die externen Anbieter der Lernförderung auch tatsächlich erbracht hatten. Sie ließen sich keine Belege vorlegen und klärten Ungereimtheiten nicht auf. Auch die festgestellten Ermessensfehler konnten dazu führen, dass die Jobcenter Leistungen in einem Umfang bewilligten, dem kein entsprechender Bedarf gegenüberstand und sie damit zu viel oder zu wenig zahlten.

Unterschiedliche Interessen begünstigen unsachgemäßen und unwirtschaftlichen Mitteleinsatz

Den Jobcentern war nicht bewusst, dass die Leistungen für Bildung und Teilhabe fehleranfällig sind. Ihnen waren keine Fehler aufgefallen. Dies lag daran, dass sie die Leistungen nicht in die Fachaufsicht einbezogen. Fehlende Weisungen und Vorgaben begünstigten zudem Fehler und eine uneinheitliche Bearbeitung. Das fehlende Bewusstsein der Jobcenter für die Fehlerhaftigkeit der Leistungen hat zudem die Annahme nahegelegt, dass es sich hier um verfestigte Defizite handelt, die seit vielen Jahren bestehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten die Defizite vermieden werden können, wenn Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung in einer Hand lägen und der Bund die von ihm faktisch finanzierten Leistungen unmittelbar steuern und kontrollieren könnte. Durch das Auseinanderfallen von Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung entstehen jedoch Interessenkonflikte. Der Bund ist an einem rechtmäßigen, zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Einsatz seiner Mittel interessiert, kann diesen aber nicht steuern und kontrollieren. Von den Leistungsempfängern zweckwidrig verwendete Mittel kann er nicht zurückfordern. Länder und Kommunen wünschen hingegen umfassende Handlungsspielräume, um Mittel einsetzen zu können. Da sie die Leistungen letztlich nicht finanzieren, besteht kein ausreichender Anreiz, Mängeln beim Einsatz der Mittel schnellstmöglich abzuwenden. Das unzureichende Interesse hieran zeigte sich auch daran, dass die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bildung und Teilhabe“ aufgelöst wurde. Mit seinen mittelbaren und auf freiwillige Vereinbarungen zielenden Einwirkungsmöglichkeiten stößt das BMAS an seine Grenzen. Die unterschiedlichen Interessenlagen vom Bund auf der einen und Kommunen und Ländern auf der anderen Seite begünstigen vielmehr einen verfestigten unsachgemäßen und unwirtschaftlichen Mitteleinsatz.

Grundlegender Handlungsbedarf für bundesweit verbesserte Leistungsgewährung

Mit den zugesagten dezentralen Maßnahmen der Länder ist allein nicht zu erwarten, dass sich die Leistungsgewährung bundesweit verbessert und die Jobcenter die Leistungen für Bildung und Teilhabe einheitlich bewilligen. Der Bundesrechnungshof hat daher grundlegenden Handlungsbedarf gesehen.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse fordert der Bundesrechnungshof seit langem, Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammenzuführen. Er hat daher empfohlen, die Leistungen für Bildung und Teilhabe entweder vom Bund oder vom Land durchführen und auch finanzieren zu lassen. Dies würde die durch die unterschiedlichen Interessen von finanzierendem Bund und ausführendem Land bedingten Defizite vermeiden. Es würde zudem helfen, den immensen fiskalpolitischen Herausforderungen, die der Bund gegenwärtig zu bewältigen hat, durch ein klares Verständnis der Zuständigkeiten in einer Hand von Bund oder Ländern zu begegnen. Sollten Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung weiterhin auseinanderfallen, sollte der Bund wirksame Kontroll- und

fachliche Weisungsrechte erhalten sowie die Möglichkeit, nicht zweckentsprechend verwendete Mittel zurückzufordern (wie nach Artikel 85 GG). Beide Vorschläge – die Zusammenführung von Aufgabe und Finanzierung in einer Hand sowie mehr Kontrolle für den Bund im bestehenden System – bedingen eine transparente und von den Leistungen für Unterkunft und Heizung getrennte Finanzierung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Dafür bedürfte es (auch) einer Änderung des SGB II; insbesondere des § 46 SGB II. Bislang finanziert der Bund die Leistungen für Bildung und Teilhabe faktisch durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Ausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie für Unterkunft und Heizung haben jedoch keinen inhaltlichen Bezug zueinander. Eine Entkopplung hätte zur Folge, dass die Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht länger als Teil der Leistungen für Unterkunft und Heizung von der Ausnahme des Artikels 104a Absatz 3 Satz 3 GG umfasst wären. Bei einer überwiegenden Finanzierung durch den Bund würden sie – entsprechend dem Grundsatz nach Artikel 85 GG – im Auftrag des Bundes ausgeführt. Indem der bisherige Transferweg für Bundesmittel über die Leistungen der Unterkunft und Heizung entfiere, würde zudem mehr Transparenz geschaffen.

Die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen könnte das BMAS in die nach dem Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode geplante Kindergrundsicherung einbringen. Der Koalitionsvertrag sieht vor, die finanziellen Unterstützungen für Kinder und Jugendliche in einer „Kindergrundsicherung“ zu einer Förderleistung zu verbinden. Diese soll auch Teile der Leistungen für Bildung und Teilhabe umfassen. Es liegt nahe, die empfohlenen Änderungen dort mit zu berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof hat überdies empfohlen, die Thematik auch in den im Koalitionsvertrag vorgesehenen Föderalismusdialog einzubringen, der zur transparenteren und effizienteren Verteilung der Aufgaben und der Finanzierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen vorgesehen ist.

Diese Maßnahmen würden den Bund in die Lage versetzen, angemessen und effektiv auf unwirtschaftliches Verwaltungshandeln reagieren zu können. Sie würden der Erwartung sowie dem Anspruch von Haushaltsgesetzgeber und Öffentlichkeit entsprechen, dass die finanziellen Mittel im föderalen System bestmöglich eingesetzt werden.

6 Stellungnahme

Das BMAS hat betont, dass die Finanzierung der Leistungen für Bildung und Teilhabe ebenso wie die Aufgabenwahrnehmung bei den Kommunen und damit in einer Hand lägen. Aufgrund politischer Verabredungen entlaste der Bund die Kommunen aber in Höhe ihrer Ausgaben über eine erhöhte Beteiligung an den Aufwendungen für Unterkunft und Heizung.

Das BMAS hat die Einschätzung geteilt, dass die Fehlerquoten nicht hinnehmbar sind. Es habe jedoch keinerlei Kontroll- oder Einwirkungsrechte auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen. Gleichwohl thematisiere es die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes in der Arbeitsgruppe „Passives Leistungsrecht“ des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II und setze sich so für eine bessere Qualität bei der Leistungserbringung ein.

Wie die Leistungen für Bildung und Teilhabe in die Kindergrundsicherung einfließen, sei noch Gegenstand der Abstimmungen. Die Überlegungen hierzu seien noch nicht abgeschlossen. Dies betreffe auch Fragen der Finanzierung und Aufgabenwahrnehmung. Die Federführung für die Kindergrundsicherung liege beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Das BMAS bringe seine Erfahrungen mit den Leistungen für Bildung und Teilhabe ein und werde auch das Ergebnis der Prüfungen des Bundesrechnungshofes einfließen lassen. Letztlich obliege die Ausgestaltung der neuen Leistung jedoch dem Gesetzgeber.

7 Abschließende Bewertung

Das BMAS hält die Fehlerquoten bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe ebenfalls für zu hoch. Es bestätigt zudem seine fehlenden Kontroll- und Einwirkungsrechte bei der Aufgabenwahrnehmung der Kommunen. Auch wenn sich das BMAS mittelbar in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Passives Leistungsrecht“ einbringt, reicht dies aus Sicht des Bundesrechnungshofes für eine nachhaltig und bundesweit verbesserte Qualität bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe nicht aus. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass dem nur eine gesetzliche Änderung abhelfen kann. Bei dieser sollte die Finanzierung der Leistungen für Bildung und Teilhabe von den Leistungen für Unterkunft und Heizung entkoppelt werden. Damit ließe sich die komplexe Konstruktion auflösen, in der die Leistungen für Bildung und Teilhabe faktisch vom Bund finanziert, jedoch nicht kontrolliert werden können. Das BMAS lässt in seiner Stellungnahme offen, ob eine solche gesetzliche Änderung mit der geplanten Kindergrundsicherung zu erwarten ist. Es verweist diesbezüglich darauf, dass dem Gesetzgeber die Ausgestaltung obliege und die Überlegungen hierzu noch nicht abgeschlossen seien. Nach der Stellungnahme bleibt auch offen, ob das BMAS die Thematik in den im Koalitionsvertrag vorgesehenen Föderalismusdialog einbringen wird. Damit bleibt unklar, wann und ob sich die Bearbeitungsqualität bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe überhaupt bessern wird. Dies ist im höchsten Maße unbefriedigend und verkennet den grundlegenden Handlungsbedarf in der Sache. Der Bundesrechnungshof schließt die Berichterstattung an das BMAS daher an dieser Stelle ab und beabsichtigt, die Thematik in seiner Berichterstattung an das Parlament aufzugreifen.

Romers

Krings

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck