



Bericht

an den Haushaltsausschuss
und an den Ausschuss
für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Durchführung der
Grundsicherung für Arbeitsuchende
– Wesentliche Ergebnisse der
Prüfungen im Rechtskreis des
Zweiten Buches Sozialgesetzbuch –

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand und Anlass des Berichts	9
2	Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen	11
3	Durchführung von Arbeitsgelegenheiten	15
4	Prüfung ausgewählter Merkmale bei der Leistungsgewährung	19
4.1	Erwerbsfähigkeit	19
4.2	Zu berücksichtigendes Vermögen eines Hilfebedürftigen	21
4.3	Vermutung des Verwandtenunterhalts in Haushaltsgemeinschaften	24
4.4	Vorrangige Leistungen anderer Sozialleistungsträger	25
4.5	Fehlende Erreichbarkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	26
5	Abrechnung und Erstattung der Verwaltungskosten der Träger der Grundsicherung	28
5.1	Kosten für die Einführung der Grundsicherung (Implementierungskosten)	28
5.2	Laufende Verwaltungskosten	30
6	Steuerung der Grundsicherungsträger	32
6.1	Steuerung der Arbeitsgemeinschaften	32
6.1.1	Gesamtverantwortung der Bundesagentur	32
6.1.2	Steuerung über Zielvereinbarungen	34
6.2	Steuerung der zugelassenen kommunalen Träger	36
7	Abrechnung von Leistungen kommunaler Träger mit der Bundesagentur	38

0 **Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes führten im Jahr 2005 und im ersten Quartal 2006 mehrere Schwerpunktprüfungen zu ausgewählten Fragen der Organisation und der Aufgabenerledigung im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – SGB II – durch. In dem vorliegenden Bericht fassen wir die wesentlichen Prüfungsergebnisse zusammen und greifen Fragen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende auf, die uns in den vergangenen Monaten aus dem parlamentarischen Raum erreichten. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Bundesministerium – hatte Gelegenheit zur Stellungnahme und hat hiervon teilweise Gebrauch gemacht. Die Stellungnahme wurde berücksichtigt.

- 0.1 Die Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen wiesen in der Mehrzahl der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle bei wesentlichen Qualitätsmerkmalen unterschiedliche, zum Teil erhebliche Mängel auf. So hatten die Grundsicherungsstellen mit einem Drittel der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen noch keinerlei strategische Gespräche geführt, obwohl die betroffenen Personen seit durchschnittlich siebeneinhalb Monaten Leistungen bezogen. Entgegen der gesetzlichen Verpflichtung hatten sie in etwa der Hälfte der geprüften Fälle keine Eingliederungsvereinbarungen geschlossen. Durchschnittlich warteten die zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen drei Monate auf ein qualifiziertes Erstgespräch zur Abstimmung einer Vermittlungsstrategie und vier Monate auf eine Eingliederungsvereinbarung, mit der die notwendigen Integrationsmaßnahmen verbindlich festgelegt wurden. In vier von zehn geprüften Fällen, in denen die Grundsicherungsstellen mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Integrationsempfehlungen vereinbart hatten, war nicht zu erkennen, dass sie diese auch nachhaltig verfolgten. In sechs von zehn geprüften Fällen gingen die Grundsicherungsstellen Anhaltspunkten für sanktionsrelevante Sachverhalte nicht nach.

Das Bundesministerium wird seine Möglichkeiten der Fach- und Rechtsaufsicht nutzen müssen, um eine Optimierung der Aufgabenerledigung durch Arbeitsgemeinschaften zu erreichen. In entsprechender Weise wird es auch auf die zuständigen Landesbehörden einwirken müssen, denen die alleinige Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt (Ziff. 2).

0.2 Bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten (so genannte Ein-Euro-Jobs) lagen die Förderungsvoraussetzungen nicht vor, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Bei weiteren knapp 50 % der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeinhalte, so dass auch hier Zweifel an der Förderungsfähigkeit bestanden. Die Grundsicherungsstellen überließen häufig wesentliche Teile des Fallmanagements, wie das Profiling oder die Entscheidung, ob und in welcher Arbeitsgelegenheit erwerbsfähige Hilfebedürftige eingesetzt werden sollen, den Maßnahmeträgern. Sie waren daher nicht ausreichend über Maßnahmeinhalte, Einsatzorte und die von den Teilnehmern auszuübenden Tätigkeiten informiert.

Die Grundsicherungsstellen gewährten Maßnahmeträgern überwiegend einen pauschalen monatlichen Zuschuss für die Beschäftigung eines Hilfebedürftigen in Höhe von durchschnittlich 255 Euro, unterließen es aber, eine Kalkulation der Kosten anzufordern und die Notwendigkeit der geltend gemachten Kosten zu prüfen. Unter Berücksichtigung der Maßnahmekostenpauschale und einer Mehraufwandentschädigung für den Hilfebedürftigen von durchschnittlich 180 Euro neben den übrigen Kosten der Grundsicherung waren Arbeitsgelegenheiten nicht zwingend kostengünstiger als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. Während der Teilnahme eines Hilfebedürftigen an einer Arbeitsgelegenheit waren die Grundsicherungsstellen nur eingeschränkt im Rahmen der Stellenvermittlung aktiv und führten kaum strategische Gespräche mit den Maßnahmeteilnehmern, etwa zur Abberufung und Zuweisung in eine besser passende, arbeitsmarktnähere oder kostengünstigere Maßnahme bzw. zur Nachhaltung des konkreten mit der Maßnahme verfolgten Zweckes.

Die Grundsicherungsstellen werden zukünftig die Ordnungsmäßigkeit der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten sicherzustellen haben, da andernfalls nicht auszuschließen ist, dass Pflichtaufgaben auf Kosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende durchgeführt und reguläre Arbeitsplätze durch Eingriffe in den Wettbewerb verdrängt werden. Die maßgeblichen Teile des Fallmanagements dürfen als Kernaufgabe der Vermittlungstätigkeit nicht Maßnahmeträgern übertragen wer-

den. Pauschale Zuschüsse an Maßnahmeträger können erst nach Prüfung der zu erwartenden Kosten und unter Berücksichtigung etwaiger Einnahmen geleistet werde. Schließlich sind die Eingliederungsaktivitäten während der Maßnahmen zu verstärken (Ziff. 3).

- 0.3 Die Grundsicherungsstellen prüften zahlreiche Voraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld II nicht sorgfältig. So hatten sie in beinahe jedem zehnten geprüften Fall das zwingende Merkmal der Erwerbsfähigkeit eines Hilfebedürftigen nicht überzeugend festgestellt. Zeiten der Arbeitsunfähigkeit wurden häufig erst nach sechs Monaten zum Anlass genommen, Ermittlungen zur Erwerbsfähigkeit einzuleiten. Erhebliche Bearbeitungsmängel waren zudem bei Prüfung der Hilfebedürftigkeit festzustellen. So waren die Vermögensverhältnisse eines Antragstellers (insbesondere Liegenschaften, Geldanlagen und Kraftfahrzeuge) in sieben von zehn Fällen nicht oder nicht ausreichend geprüft worden. In sechs von zehn Fällen hatten es die Grundsicherungsstellen versäumt, Unterhaltsleistungen von Angehörigen derselben Haushaltsgemeinschaft bei der Leistungsgewährung nachzugehen, obgleich insoweit eine gesetzliche Vermutung greift.

Künftig muss der Prüfung von zwingenden Tatbestandsmerkmalen mehr Beachtung geschenkt werden. Um Überzahlungen zu vermeiden, sollte die Erwerbsfähigkeit – in Anlehnung an die Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes – bereits nach dreimonatiger Arbeitsunfähigkeit eines Hilfebedürftigen in den zurückliegenden sechs Monaten eingehend geprüft werden. Zur verlässlichen Feststellung der Vermögensverhältnisse sollte das Bundesministerium verbindlich und einheitlich festlegen, welche Nachweise ein Antragsteller beizubringen hat. Die Grundsicherungsstellen werden den Voraussetzungen bzw. der Widerlegung der gesetzlichen Vermutung hinsichtlich des Verwandtenunterhalts mehr Bedeutung beimessen müssen (Ziff. 4.1 bis 4.4).

- 0.4 Die Erreichbarkeit eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, etwa um umgehend auf einen Vermittlungsvorschlag zu reagieren, ist wesentliche Voraussetzung für seine Eingliederung in Arbeit. Die Grundsicherungsstellen hatten die Eingliederungsvereinbarung in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle nicht genutzt, diese Erreichbarkeit sicherzustellen und dem Hilfebedürftigen aufzugeben, sich grund-

sätzlich im zeit- und ortsnahen Bereich aufzuhalten. Sie vergaben so die Möglichkeit, Verstöße gegen diese Obliegenheit leistungsrechtlich zu sanktionieren. Sicher auch wegen fehlender verbindlicher Vorgaben gewährten die Grundsicherungsstellen in Zeiten fehlender Erreichbarkeit Leistungen in unterschiedlicher Länge und Höhe.

Um eine Absenkung des Regelsatzes bei nicht angekündigter Abwesenheit zu ermöglichen, müssen künftig entsprechende Abreden in der Eingliederungsvereinbarung getroffen werden. Zur Genehmigung von Abwesenheitszeiten ist den Grundsicherungsstellen ein einheitlicher und verbindlicher Maßstab vorzugeben. Da Zeiten **vor** Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nicht sanktionsbewehrt sind, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Sanktionsmöglichkeiten der Grundsicherungsstellen durch eine gesetzliche Ergänzung zu stärken, damit möglichst frühzeitig und konsequent auf fehlende Arbeitsbereitschaft reagiert werden kann (Ziff. 4.5).

- 0.5 Das Bundesministerium stellte den Leistungsträgern im Jahre 2004 Mittel für Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (so genannte Implementierungskosten) zur Verfügung. Die dazu mit den zugelassenen kommunalen Trägern geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen sahen Höchstgrenzen von 150 Euro je Bedarfsgemeinschaft vor. Mit der Bundesagentur wurde demgegenüber ein nach oben veränderbarer Ermächtigungsrahmen vereinbart. Ihr wurden Implementierungskosten von durchschnittlich 223 Euro je Bedarfsgemeinschaft erstattet. Das Bundesministerium prüfte die Abrechnungen nur unzureichend und ging auch den Ursachen für die deutlichen Unterschiede der Implementierungskosten nicht nach.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist dies weder vereinbar mit dem Gebot wirtschaftlichen Handelns noch mit dem Ziel des Gesetzgebers, gleiche „Startvoraussetzungen“ für einen Wettbewerb unter gleichberechtigten Leistungsträgern zu schaffen (Ziff. 5.1).

- 0.6 Das Bundesministerium hatte mit in Kraft treten des SGB II zum 1. Januar 2005 keine verbindlichen Regelungen für die Abrechnung und Erstattung der laufenden Verwaltungskosten getroffen. Dies führte nach den Feststellungen des Bundes-

rechnungshofes zu hohem Verwaltungsaufwand. Auch bestand das Risiko von Doppelabrechnungen (Ziff. 5.2).

- 0.7 Das Bundesministerium schloss mit der Bundesagentur und den kommunalen Spitzenverbänden am 1. August 2005 eine Rahmenvereinbarung, mit der die Kompetenzen der Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaften erweitert und die Probleme der Steuerung der Arbeitsgemeinschaften vermindert werden sollen. Danach soll die Bundesagentur im Rahmen der ihr übertragenen so genannten Gewährleistungsverantwortung die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und der Mittelverwendung sowie das Erreichen gemeinsam vereinbarter Ziele sicherstellen. Den Arbeitsgemeinschaften obliegt die so genannte Umsetzungsverantwortung. Sie entscheiden und gestalten eigenständig die konkrete Umsetzung der Leistungen vor Ort und können selbständig Maßnahmen zur Zielerreichung festlegen. Die Bundesagentur verzichtet dabei auf Weisungen zur operativen Umsetzung.

Der Bundesrechnungshof sieht in der vertraglichen Beschränkung der Bundesagentur auf die Gewährleistungsverantwortung und in dem Verzicht auf verbindliche Weisungen eine Einengung ihrer gesetzlichen Rolle als Leistungsträgerin. Um ihrer Verantwortung für die rechtmäßige und wirtschaftliche Aufgabenerledigung durch die Arbeitsgemeinschaften nachzukommen, darf die Bundesagentur in ihren unmittelbaren Einflussmöglichkeiten nicht beschränkt werden (Ziff. 6.1.1).

- 0.8 Das Bundesministerium schließt mit der Bundesagentur jährlich bundesweite Zielvereinbarungen zur Umsetzung des SGB II ab, obwohl die Bundesagentur die Arbeitsgemeinschaften aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den Trägerversammlungen nicht flächendeckend daran binden kann. Zudem bleiben wesentliche Merkmale der Qualität der Aufgabenerledigung bei der Zielvereinbarung unbeachtet, was die Erfolgsbewertung erschwert.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zielvereinbarungen nach Stabilisierung der Daten künftig zu erweitern, um die Wirksamkeit des Steuerungsinstruments zu erhöhen (Ziff. 6.1.2).

- 0.9 Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt den zuständigen Landesbehörden (§ 47 Abs. 1 S. 3 SGB II). Der Bund hat keine unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten, obwohl er die Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten erbringt, soweit es sich nicht um originäre kommunale Aufgaben handelt. Damit fallen die Finanz- und Fachverantwortung des Bundes auseinander.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass der Bund und die Länder - auch im Interesse einer späteren sachgerechten Evaluierung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der beiden Organisationsmodelle - für die Grundsicherungsträger einheitliche Maßstäbe zur Aufgabenerledigung vereinbaren (Ziff. 6.2).

- 0.10 Ein Kernziel der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige ist die Erbringung der Leistungen aus einer Hand. Um dieses Ziel auch bei geteilter Durchführungs- und Finanzverantwortung bei den Arbeitsgemeinschaften möglichst weitgehend umzusetzen, leistet die Bundesagentur die von den Kommunen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu tragenden notwendigen Leistungen für Unterkunft und Heizung vor. Die Kommunen haben der Bundesagentur diese Aufwendungen auf Nachweis zu erstatten. Die Beträge werden entweder von der Bundesagentur über Abbuchungsermächtigungen eingezogen oder der Bundesagentur von den Kommunen überwiesen. Die Kommunen kamen ihrer Erstattungspflicht jedoch nur teilweise nach. Im Jahresdurchschnitt 2005 beliefen sich die Forderungen der Bundesagentur auf rd. 226 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich der Forderungen und des eingetretenen Vermögensschadens einzuleiten (Ziff. 7).

1 Gegenstand und Anlass des Berichts

Der Gesetzgeber hat durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) zum 1. Januar 2005 eine gemeinsame Rechtsgrundlage für sämtliche Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Gestalt des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – SGB II – geschaffen. Zugleich hat er die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer einheitlichen Leistung „Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst.

Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind gemäß § 6 SGB II die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die kreisfreien Städte und Kreise (Kommunen).¹ Die Bundesagentur ist verantwortlich für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und einen Teil der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (vor allem die Regelleistung und Mehrbedarfe). Die Kommunen sind verantwortlich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung und einmalige Bedarfe für den Lebensunterhalt sowie für flankierende Eingliederungsleistungen, insbesondere für Leistungen zur Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen und für die Schuldner- und Suchtberatung.

Von der Trägerschaft zu unterscheiden ist die Frage, wer nach außen gegenüber dem Bürger handelt. Im Interesse der Leistungserbringung aus einer Hand haben die kreisfreien Städte und Kreise und die Agenturen für Arbeit so genannte Arbeitsgemeinschaften errichtet (§ 44b SGB II). Diese erlassen in eigenem Namen Leistungs- und Widerspruchsbescheide.

Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Experimentierklausel) hat das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 69 kommunale Träger auf deren Antrag zugelassen (so genannte zugelassene kommunale Träger), die für einen Zeitraum von sechs Jahren Leistungsträger für alle Leistungen des SGB II sind und diese auch vollständig erbringen. Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet (§§ 6 a und 6 b SGB II).

Der Bund trägt die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit die Aufgaben in originärer Trägerschaft der Bundesagentur stehen. Dabei ist unerheblich, ob die Leistungen durch

¹ Auf örtlicher Ebene handeln für die Bundesagentur die Agenturen für Arbeit.

Arbeitsgemeinschaften oder zugelassene kommunale Träger erbracht werden. Zudem beteiligt sich der Bund zweckgebunden mit derzeit 29,1 % an den Leistungen der Kommunen für Unterkunft und Heizung (§ 46 SGB II).

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes führten im Jahr 2005 und im ersten Quartal 2006 mehrere Schwerpunktprüfungen zu ausgewählten Fragen der Organisation und der Aufgabenerledigung im Rechtskreis des SGB II durch. Zudem äußerte sich der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Steuerung der Arbeitsgemeinschaften und zu den Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Insgesamt fanden bisher Erhebungen beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales² (Bundesministerium), bei der Zentrale der Bundesagentur, bei 70 Arbeitsgemeinschaften und bei 20 zugelassenen kommunalen Trägern statt. Um den Implementierungsschwierigkeiten der Grundsicherungsstellen³ zu Jahresbeginn Rechnung zu tragen, wurden die Prüfungen überwiegend erst in der zweiten Jahreshälfte 2005 begonnen.

In den vergangenen Wochen und Monaten wurden aus dem parlamentarischen Raum und aus der Öffentlichkeit wiederholt Fragen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende an den Bundesrechnungshof herangetragen.

Mit dem vorliegenden Bericht greifen wir diese Fragen auf und fassen unsere bisherigen Prüfungsergebnisse sowie wesentliche Inhalte aus den Stellungnahmen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zusammen. Wir legen in dem Bericht außerdem dar, welche Maßnahmen die zuständigen Stellen bisher ergriffen haben, um die festgestellten Mängel zu beseitigen, und welche Maßnahmen aus Sicht des Bundesrechnungshofes noch erforderlich sind.

Das Bundesministerium hatte Gelegenheit Stellung zu nehmen. Es hat hiervon nur teilweise Gebrauch gemacht. Die Stellungnahme wurde berücksichtigt.

² Vor Einrichtung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales war das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zuständig. Im folgenden Bericht wird stets die aktuelle Ressortbezeichnung verwendet.

³ Als „Grundsicherungsstellen“ werden im Folgenden die die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende **wahrnehmenden** Stellen bezeichnet. Es handelt sich hierbei entweder um Arbeitsgemeinschaften (§ 44b SGB II) oder um zugelassene kommunale Träger (§ 6a SGB II). Der Begriff der „Grundsicherungsstelle“ deckt sich nicht mit dem des „Leistungsträgers“; Leistungsträger sind die Bundesagentur und die kreisfreien Städte und Kreise (§ 6 SGB II).

2 Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen

- 2.1 Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts dürfen nur erbracht werden, soweit Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann (§ 3 Abs. 3 SGB II).

Die Grundsicherungsstellen haben die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen (§ 14 Satz 1 SGB II). Zur Eingliederung in Arbeit stehen ihnen alle wesentlichen Eingliederungsleistungen des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III – (z.B. Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung) sowie weitere Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II zur Verfügung.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes wiesen die Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen in der Mehrzahl der geprüften Fälle bei wesentlichen Qualitätsmerkmalen unterschiedliche, zum Teil erhebliche Mängel auf. Sie erstreckten sich auf sämtliche Phasen des Vermittlungsprozesses. Die geprüften zugelassenen kommunalen Träger schnitten überwiegend etwas schlechter ab als die geprüften Arbeitsgemeinschaften, deren Mitarbeiter häufig von den bei der Bundesagentur gesammelten Erfahrungen auf dem Gebiet der Arbeitsförderung profitieren konnten.

Die Grundsicherungsstellen hatten mit einem Drittel der zu aktivierenden Hilfebedürftigen noch kein qualifiziertes Erstgespräch zur Abstimmung einer Eingliederungsstrategie geführt. Die betroffenen Hilfebedürftigen bezogen seit durchschnittlich siebeneinhalb Monaten, in sechs von zehn beanstandeten Fällen sogar seit mindestens einem dreiviertel Jahr Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In den Fällen, in denen ein qualifiziertes Erstgespräch stattgefunden hatte, betrug die Wartezeit hierauf durchschnittlich gut drei Monate.

Entgegen der gesetzlichen Verpflichtung hatten die Grundsicherungsstellen in etwa der Hälfte der geprüften Fälle mit den zu aktivierenden Hilfebedürftigen keine Eingliederungsvereinbarung geschlossen. Durch sie ist – gemäß dem Grundsatz des Förderns und Forderns – insbesondere zu bestimmen, welche Leistungen der Erwerbsfähige erhält und welche Integrationsbemühungen er in welcher Häufigkeit unternehmen und nachweisen muss (§ 15 SGB II). In beinahe zwei Drittel der

Fälle, in denen eine Eingliederungsvereinbarung fehlte, war auch in den vorgefundenen Beratungsvermerken keine Integrationsempfehlung dokumentiert, so dass erhebliche Zweifel bestanden, ob eine solche überhaupt vorlag. Die durchschnittliche Wartezeit auf eine Eingliederungsvereinbarung betrug annähernd vier Monate.

In vier von zehn geprüften Fällen, in denen die Grundsicherungsstellen mit den Hilfebedürftigen Integrationsempfehlungen vereinbart hatten, war nicht zu erkennen, dass sie diese nachhaltig verfolgten. Überwiegend unterbreiteten sie keine Vermittlungsvorschläge und unterließen es, die Ergebnisse von Bewerbungen und Vorstellungen auszuwerten sowie im Bedarfsfall notwendige Eigenbemühungen des Hilfebedürftigen einzufordern. Die Hilfebedürftigen konnten in sieben von zehn Fällen nicht aktiviert werden, d.h. sie mündeten bis zum Tag der Erhebung in keine Arbeit, Ausbildung oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme ein und hatten eine solche auch nicht in Aussicht. Dies ist teilweise auch den unzureichenden Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen zuzurechnen.

In sechs von zehn geprüften Fällen gingen die Grundsicherungsstellen Anhaltspunkten für sanktionsrelevante Sachverhalte nicht nach. In der Mehrzahl dieser Fälle waren die Hilfebedürftigen im Vorfeld trotz Belehrung über die Rechtsfolgen einer Meldeaufforderung des Grundsicherungsstellen nicht gefolgt oder hatten sich geweigert, eine zumutbare Arbeitsgelegenheit aufzunehmen, ohne hierfür einen wichtigen Grund nachzuweisen.

Die Eingliederungsbemühungen der Grundsicherungsstellen überzeugten auch nicht bei der Betreuung von unter 25jährigen Hilfebedürftigen, obgleich die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu den besonderen geschäftspolitischen Schwerpunkten des Jahres 2005 gehörte. So hatten die Grundsicherungsstellen in mehr als zwei Drittel der geprüften Fälle nicht überzeugend die Stärken und Schwächen eines Jugendlichen ermittelt (so genanntes Profiling), um darauf aufbauend eine Vermittlungsstrategie zu entwickeln. Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung hatten sie bei Jugendlichen – ebenso wie bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen insgesamt – in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle nicht genutzt. In den Fällen, in denen eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen worden war, betrug die Wartezeit hierauf durchschnittlich drei Monate.

Die festgestellten Mängel waren teilweise auf Qualifizierungslücken der Vermittlungsfachkräfte zurückzuführen. Im Rechtskreis des SGB II war ein hoher Anteil

befristet Beschäftigter tätig, die keine einschlägige Ausbildung hatten. Zudem herrschte unter den Mitarbeitern der Grundsicherungsstellen eine starke Fluktuation, die einen Kapazitäts- und Qualifikationsverlust begünstigte. Hierneben wurde deutlich, dass die Grundsicherungsstellen vor allem in der ersten Jahreshälfte 2005 bemüht waren, notwendige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zahlbar zu machen und die Aktivitäten zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt demgegenüber als nachrangig ansahen.

- 2.2 Die Grundsicherungsstellen nutzten die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht ausreichend, um Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Hilfebedürftigkeit zu verkürzen. Der Ausgleich am Arbeitsmarkt wird nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch eine qualitative Verbesserung der einzelfallbezogenen Ansprache der Leistungsempfänger wirksam unterstützt. Die Grundsicherungsstellen sollten deshalb stärker als bisher den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Intensivierung der Beratung und Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen legen. Da es sich hierbei um einen Personenkreis handelt, der in der Regel langzeitarbeitslos ist und allein deshalb ein erhebliches Vermittlungshemmnis hat, besteht ein erhöhter Betreuungsbedarf, der sich in einer entsprechenden Kontaktdichte widerspiegeln sollte. Die Personalkapazität der Grundsicherungsstellen sollte dies sicherstellen.⁴ Vermittlungsbemühungen müssen schneller als bisher eingeleitet werden, ungenutzte Zeiträume müssen während des Vermittlungsprozesses nach Möglichkeit vermieden, zumindest aber verkürzt werden. Das gilt in besonderem Maße für jugendliche Hilfebedürftige, bei denen sich Arbeitslosigkeit erfahrungsgemäß besonders leicht verfestigen kann.

Die Eingliederungsvereinbarung sollte als zweckmäßiges Hilfsmittel für den Eingliederungsprozess begriffen werden, das auf Seiten des Hilfebedürftigen ein höheres Maß an Transparenz und Verbindlichkeit erzeugt. Sie kann ihre Wirkung indes nur entfalten, wenn sie eine von beiden Seiten getragene Vermittlungsstrategie präzise beschreibt. Eignung und Neigung eines Hilfebedürftigen sind hierbei ebenso zu berücksichtigen wie die Erfordernisse des Arbeitsmarktes.

Obliegenheitsverletzungen eines Hilfebedürftigen können leistungsrechtliche

⁴ Der bundesweit vorgegebene Betreuungsschlüssel bemisst sich im Vermittlungsbereich bei erwachsenen Hilfebedürftigen auf 1:150 und bei jugendlichen Hilfebedürftigen auf 1:75.

Sanktionen auslösen. Diese sollen die Allgemeinheit davor schützen, für Risikofälle eines Einzelnen einzustehen, die er selbst zu vertreten hat oder zu deren Beseitigung er unbegründet nicht mithilft. Die konsequente Auswertung des zugrunde liegenden Sachverhaltes ist damit ein wirkungsvolles Mittel zur Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs. Die Absenkung des Arbeitslosengeldes II ist zudem nicht in das Ermessen der Grundsicherungsstellen gestellt. Diese sind bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zur Verhängung der Sanktion verpflichtet. Hierdurch kann auch der Eingliederungsprozess nachhaltig gestützt werden, da Leistungssanktionen nach übereinstimmender Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte die Bereitschaft der Leistungsempfänger, eine zumutbare Beschäftigung aufzunehmen, erhöhen.

- 2.3 Das Bundesministerium hat die vorgenannten Beanstandungen in einer Stellungnahme im Rahmen des maßgeblichen Prüfungsverfahrens anerkannt, führt sie aber im Wesentlichen auf Implementierungsschwierigkeiten zurück, die zwischenzeitlich behoben sein dürften.

Die Bundesagentur sieht nach ihrer Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes in der fehlenden Dokumentation der Vermittlungsaktivitäten in den verwandten IT-Anwendungen eine wesentliche Ursache für die empirischen Befunde des Bundesrechnungshofes, die sie dem Grunde nach teilt. Zuweilen mag der Bundesrechnungshof ihrer Ansicht nach auch zu weitgehende Erwartungen an die Eingliederungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen gehabt und die vielfältigen Vermittlungshemmnisse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen verkannt haben. Der erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rechtskreis des SGB II unterscheidet sich grundlegend von dem Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III.

Zur Schulung von persönlichen Ansprechpartnern und Fallmanagern wurden inzwischen Qualifizierungsmaßnahmen mit den Themenschwerpunkten Profiling und Eingliederungsvereinbarungen durchgeführt. Um die Vermittlungsarbeit zu verbessern, haben das Bundesministerium und die Bundesagentur zudem in Absprache mit kommunalen Spitzenverbänden Arbeitshilfen und Handlungsempfehlungen entwickelt oder angekündigt.

- 2.4 Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium und von der Bundesagentur bereits ergriffenen Maßnahmen für zielführend. Die im vierten Quartal

2005 und im ersten Quartal 2006 untersuchten Fälle spiegeln indes nur eine leichte qualitative Verbesserung der Eingliederungsbemühungen wider. Sie belegen, dass es sich bei den getroffenen Beanstandungen keineswegs um bloße Anfangsschwierigkeiten handelte.

Die Bundesagentur wird sich nicht darauf zurückziehen können, dass es sich bei den festgestellten Mängeln in der Aufgabenerledigung um – verzeihliche – Dokumentationsfehler handelt. Zudem kann auf eine präzise schriftliche Dokumentation aller Eingliederungsbemühungen im Falle der immer wieder notwendigen Vertretung von Vermittlungsfachkräften nicht verzichtet werden, da die Vermittlungsstrategie andernfalls nicht erkennbar wird und nicht konsequent weiter verfolgt werden kann. Unbeachtlich ist ferner der Einwand eines zu strengen und zu sehr an der Eingliederung in den Arbeitsmarkt orientierten Maßstabes des Bundesrechnungshofes. In die Erhebungen waren von vornherein nur erwerbsfähige Hilfebedürftige einbezogen, die keine der Vermittlung entgegenstehenden besonderen persönlichen Hemmnisse, wie Drogen- oder Schulden-Probleme, hatten und die daher – auch nach Einschätzung der Erhebungsstelle – ohne weitere Betreuungsmaßnahmen zu aktivieren waren.

Die Grundsicherungsstellen werden ihre begonnenen Anstrengungen daher verstärken müssen. Das Bundesministerium wird seine Möglichkeiten der Fach- und Rechtsaufsicht nutzen müssen, um eine Optimierung der Aufgabenerledigung durch Arbeitsgemeinschaften zu erreichen. In entsprechender Weise wird es auch auf die zuständigen Landesbehörden einwirken müssen, denen die alleinige Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt.

3 Durchführung von Arbeitsgelegenheiten

- 3.1 Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden (§ 16 Abs. 3 SGB II). Für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten können sie im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses (so genannte Entgeltvariante) oder außerhalb eines Arbeitsverhältnisses (so genannte Mehraufwandsentschädigungsvariante) gefördert werden. Bei letztgenannter Variante ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen (so genannte Ein-Euro-Jobs). Arbeitsgelegenheiten sollen dazu dienen, die Chancen auf eine reguläre Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt deut-

lich zu erhöhen, indem Erwerbsfähigkeit und Qualifikationen erhalten und verbessert werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist die letzte Alternative zur Überwindung von Arbeitslosigkeit, sie darf reguläre Beschäftigungsverhältnisse nicht verdrängen und auch nicht den Wettbewerb verzerren.⁵

Im Jahre 2005 traten insgesamt 629 989 Personen in eine Arbeitsgelegenheit ein, hiervon 604 062 in eine Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandentschädigungsvariante. Dafür wendete der Bund rd. 1,1 Mrd. Euro auf. Die vorgesehene Teilnahmedauer betrug im Durchschnitt 5,7 Monate.⁶ Die Arbeitsgelegenheiten sind nach Teilnehmerzahl und Finanzvolumen das bedeutendste Eingliederungsinstrument im Rechtskreis des SGB II.

Zum Eingliederungserfolg in der Breite konnten zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch keine verlässlichen Aussagen getroffen werden, da die Mehrzahl der Arbeitsgelegenheiten noch nicht abgeschlossen war. Der Bundesrechnungshof wird sich mit diesem Thema im Rahmen einer weiteren Prüfung im vierten Quartal 2006 befassen.

Bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten lagen die Förderungsvoraussetzungen nicht vor, weil die zu erledigenden Tätigkeiten nicht im öffentlichen Interesse, nicht zusätzlich oder nicht wettbewerbsneutral waren. Die Maßnahmen sahen beispielsweise notwendige Arbeiten im Pflege- und Reinigungsbereich, termingebundene Bauhilfsarbeiten, Service- und Ausschankaktivitäten im gastronomischen Bereich oder den Einsatz in einem über Arbeitsgelegenheiten finanzierten Orchester (46 Plätze) vor. Bei weiteren knapp 50 % der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeinhalte, so dass auch hier Zweifel an der Förderungsfähigkeit bestanden.

Die Grundsicherungsstellen überließen häufig wesentliche Teile des Fallmanagements, wie das Profiling oder die Entscheidung, ob und in welcher Arbeitsgelegenheit der erwerbsfähige Hilfebedürftige eingesetzt werden soll, den Maßnahmeträgern. Die Grundsicherungsstellen waren in vielen Fällen nicht über die Maß-

⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, vom 25. November 2004 auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Lenke, Klaus Haupt und der Fraktion der FDP (BT-Drs. 15/4297), Seite 2 (Vorbemerkung der Bundesregierung).

⁶ Statistik der Bundesagentur „Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2005“, Stand: April 2006.

nahmeinhalte, die Einsatzorte und die von den Teilnehmern auszuübenden Tätigkeiten informiert.

Die Grundsicherungsstellen gewährten den Maßnahmeträgern in der Mehrzahl der geprüften Fälle einen pauschalen Zuschuss für die Beschäftigung eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, unterließen es aber, eine Kalkulation der mit dem Einsatz verbundenen Kosten anzufordern und die Notwendigkeit der geltend gemachten Kosten (z.B. für Stammpersonal oder Miete) dem Grunde und der Höhe nach zu prüfen. Mögliche Einnahmen des Maßnahmeträgers oder Förderungen durch Dritte prüften sie dabei nicht. Zum Teil erstatteten sie Sachkosten, die den originären Aufgaben der Maßnahmeträger zuzuordnen waren. Die gewährten monatlichen Maßnahmekostenpauschalen schwankten zwischen 15 und 665 Euro und betrugen im Durchschnitt 255 Euro. Die Teilnehmer an einer Arbeitsgelegenheit mit 30 Wochenstunden erhielten durchschnittlich eine Mehraufwandentschädigung in Höhe von 180 Euro, so dass die Durchschnittskosten einer Arbeitsgelegenheit mit 435 Euro pro Teilnehmer im Monat zusätzlich zu den übrigen Kosten der Grundsicherung zu veranschlagen waren. Die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit war insbesondere bei Tätigkeiten ohne Ausbildung nicht zwingend kostengünstiger als die Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, die als alternative Eingliederungsmaßnahme des Zweiten Arbeitsmarktes sogar sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse schafft.

Während der Maßnahme prüften die Grundsicherungsstellen nur in Einzelfällen vor Ort die ordnungsgemäße Durchführung der Arbeitsgelegenheit, obwohl diese Kontrolle wichtig ist, um Verdrängungseffekte zu Lasten des allgemeinen Arbeitsmarktes und Wettbewerbsvorteile der Maßnahmeträger weitgehend auszuschließen. 20 % der wenigen Kontrollen führten zu erheblichen Beanstandungen.

Die Vermittlungsaktivitäten der Grundsicherungsstellen gegenüber den Maßnahmeteilnehmern waren häufig unzureichend. So hatten es die Grundsicherungsstellen in einem Drittel der geprüften Fälle unterlassen, die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit und die dabei zu gewinnenden Fertigkeiten zum Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu machen. In der Hälfte der Fälle führten sie mit den Teilnehmern keine Beratungs- oder Vermittlungsgespräche und waren daher nicht in der Lage, etwaige Probleme bei der Durchführung der Maßnahmen zu erkennen und gegebenenfalls gegenzusteuern. Zudem ließen sich die Grundsicherungsstellen von den Maßnahmeträgern

häufig keine Ergebnisberichte vorlegen oder werteten die während der Maßnahme erworbenen Kenntnisse und Qualifikationen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht aus. Sie konnten damit nicht beurteilen, ob durch die Arbeitsgelegenheiten die individuellen Kompetenzen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gefördert und Vermittlungshemmnisse abgebaut wurden. Die Möglichkeiten, sachgerechte Anschluss-Eingliederungsstrategien zu entwickeln, waren dadurch erheblich eingeschränkt.

- 3.2 Die Grundsicherungsstellen werden nach Auffassung des Bundesrechnungshofes künftig intensiv zu prüfen haben, ob die Förderungsvoraussetzungen, insbesondere die Zusätzlichkeit der Arbeiten, eingehalten werden. Hierzu haben die Maßnahmeträger die Maßnahmeinhalte, vor allem die auszuführenden Tätigkeiten und Qualifizierungen, konkret zu beschreiben und zu belegen. Die Grundsicherungsstellen werden zudem in ausreichendem Umfang Kontrollen vor Ort durchzuführen haben. Andernfalls kann nicht ausgeschlossen werden, dass Maßnahmeträger Pflichtaufgaben auf Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende verrichten oder dass in den Wettbewerb eingegriffen wird und gegebenenfalls reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden. Bei Überprüfung einer Maßnahme ist insbesondere darauf zu achten, dass die Teilnehmer maßnahmegerecht eingesetzt werden und anwesend sind sowie die beantragten Qualifizierungen auch tatsächlich durchgeführt werden. Das Bundesministerium sollte zur Sicherstellung eines einheitlichen Maßstabs eine allgemeingültige Arbeitshilfe bereitstellen.

Vor der Gewährung von pauschalen Zuschüssen an Maßnahmeträger sollten sich die Grundsicherungsstellen die tatsächlich zu erwartenden Kosten nachweisen lassen. Bei Bemessung der Pauschale müssen zudem die voraussichtlich zu erzielenden Einnahmen (z.B. Nutzungsentgelte oder Verkaufserlöse), das Eigeninteresse des Trägers an der Durchführung der Maßnahme und Leistungen Dritter angemessen berücksichtigt werden.

Des Weiteren haben die Grundsicherungsstellen ihre Vermittlungsaktivitäten gegenüber Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten zu verstärken. Hierzu gehört zum einen, dass in der Eingliederungsvereinbarung ein auf die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zugeschnittener, die Erfordernisse des Arbeitsmarktes berücksichtigender Maßnahmenkatalog festgelegt wird. Zu den nicht auf die Maßnahmeträger delegierbaren Kernaufgaben der

Grundsicherungsstellen gehört auch, die wesentlichen Bestandteile der Arbeitsgelegenheiten festzulegen sowie die Teilnehmer sachgerecht auszuwählen. Ein regelmäßiger Kontakt der Grundsicherungsstelle mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch während der Maßnahme ist schon deshalb erforderlich, um einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gegebenenfalls abberufen und einer anderen passenderen, arbeitsmarktnäheren oder möglicherweise kostengünstigeren Maßnahme zuweisen zu können. Dies ist umso dringlicher, als die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit nicht zwingend das preiswertere Instrument gegenüber der Teilnahme an einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme ist. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit der beiden arbeitsmarktpolitischen Instrumente umfassend evaluiert werden.

- 3.3 Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die vom Bundesrechnungshof dargestellten Unzulänglichkeiten derzeit sorgfältig zu prüfen. Es könne deshalb erst bis Ende Juni 2006 im Rahmen der Erörterungen des laufenden Prüfungsverfahrens Stellung nehmen.

4 Prüfung ausgewählter Merkmale bei der Leistungsgewährung

4.1 Erwerbsfähigkeit

- 4.1.1 Die Erwerbsfähigkeit gehört zu den zentralen Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld II. Erwerbsfähig ist, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes wenigstens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein (§ 8 Abs. 1 SGB II).

Die Grundsicherungsstellen hatten in beinahe jedem zehnten vom Bundesrechnungshof geprüften Leistungsfall die Erwerbsfähigkeit nicht überzeugend festgestellt. So griffen sie offensichtliche Zweifel an der Erwerbsfähigkeit nicht konsequent auf und nutzten nicht ausreichend die bei anderen Leistungsträgern vorhandenen ärztlichen oder psychologischen Gutachten. Mitteilungen der Krankenkasse, wonach eine Aussteuerung wegen andauernden Krankengeldbezugs erfolgt sei oder drohe, blieben wiederholt unbeachtet. Zeiten der Arbeitsunfähigkeit wurden häufig erst nach sechs Monaten zum Anlass genommen, weitergehende Ermittlungen zur Erwerbsfähigkeit einzuleiten.

In mehr als jedem fünften relevanten Fall hatten die Grundsicherungsstellen ausweislich der Leistungsakte des Weiteren nicht geprüft, ob ausländische Antragsteller aus rechtlicher Sicht erwerbsfähig waren.⁷ Die Grundsicherungsstellen informierten in keinem Fall die zuständige Ausländerbehörde über die Antragstellung durch so genannte Drittstaatsangehörige (Staatsangehörige, die nicht aus der Europäischen Union oder dem Europäischen Wirtschaftsraum stammen), obwohl ein Leistungsbezug Auswirkungen auf den Aufenthaltstitel haben könnte.

Die Bundesagentur hatte zum Zeitpunkt der Erhebung noch keine Hinweise zur Erwerbsfähigkeit aus rechtlicher Sicht bei Ausländern herausgegeben.

- 4.1.2 Bei fehlender Erwerbsfähigkeit können die maßgeblichen Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Integration in Arbeit und die Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigenen Mitteln und Kräften, nicht erreicht werden. Eine besondere Bedeutung kommt dem Merkmal in den Fällen zu, in denen die Erwerbsfähigkeit eines Hilfebedürftigen auch über die Rechtskreiszugehörigkeit aller übrigen Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft und damit über deren Leistungsansprüche entscheidet.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Grundsicherungsstellen das Vorliegen der Erwerbsfähigkeit zukünftig intensiv zu prüfen. Um Überzahlungen zu vermeiden und die mit der nachträglichen Geltendmachung von Erstattungsansprüchen verbundenen Nachteile zu verringern, regen wir zudem an, die Erwerbsfähigkeit – in Anlehnung an die Bestimmungen des Bundesbeamtengesetzes zur Dienstunfähigkeit eines Beamten – bereits nach einer mindestens dreimonatigen Arbeitsunfähigkeit innerhalb der zurückliegenden sechs Monate zu prüfen.

Mit Blick auf die Komplexität der Materie wird die Bundesagentur umgehend Weisungen zur Erwerbsfähigkeit aus rechtlicher Sicht bei Ausländern bereitstellen müssen.

- 4.1.3 Das Bundesministerium prüft derzeit, ob es die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die Erwerbsfähigkeit zukünftig bereits nach dreimonatiger Arbeitsunfähigkeit prüfen lassen sollte. Es gibt aber zu bedenken, dass dies zu ei-

⁷ Ein ausländischer Hilfebedürftiger ist rechtlich erwerbsfähig, wenn ihm die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt **ist** oder erlaubt werden **könnte** (§ 8 Abs. 2 SGB II).

nem sehr verwaltungsaufwändigen Verfahren führen könnte. Zu den fehlenden Weisungen zur Erwerbsfähigkeit aus rechtlicher Sicht hat es sich nicht geäußert.

- 4.1.4 Der Einwand eines hohen Verwaltungsaufwandes überzeugt nicht. Die Leistungen der Grundsicherung sind darauf auszurichten, die Erwerbsfähigkeit eines Hilfebedürftigen im Bedarfsfall zu verbessern oder wieder herzustellen (§ 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 2 SGB II). Dies setzt im Falle länger andauernder Zeiten der Arbeitsunfähigkeit ohnehin voraus, dass die Erwerbsfähigkeit als zwingende Voraussetzung für den Leistungsbezug im konstruktiven Dialog mit dem Hilfebedürftigen geklärt wird. Der hierdurch entstehende Verwaltungsaufwand ist vor der überragenden Ausrichtung der Grundsicherungsaktivitäten auf Verbesserung oder Wiedererlangung der Erwerbsfähigkeit nicht vermeidbar. Mit Blick auf den im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende garantierten Betreuungsschlüssel dürfte dieser Aufwand für die Grundsicherungsstellen zudem durchaus zumutbar sein.

4.2 Zu berücksichtigendes Vermögen eines Hilfebedürftigen

- 4.2.1 Leistungen der Grundsicherung erhalten nur hilfebedürftige Personen. Hilfebedürftig ist, wer seinen Lebensunterhalt, seine Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere nicht durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder aus seinem zu berücksichtigenden Vermögen sichern kann (§ 9 Abs. 1 SGB II). Aus diesem Grund ist es wichtig, die Vermögensverhältnisse eines Antragstellers verlässlich zu ermitteln.

Die Grundsicherungsstellen hatten die Vermögensverhältnisse nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in sieben von zehn geprüften Fällen nicht oder nicht zutreffend geprüft. Die zugelassenen kommunalen Träger arbeiteten hier in der Regel sorgfältiger als die geprüften Arbeitsgemeinschaften. Ihnen dürften die bei der Gewährung von Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz gesammelten Erfahrungen zugute gekommen sein.

Die Grundsicherungsstellen gingen in weniger als jedem zehnten Leistungsfall davon aus, dass der zulässige Freibetrag überschritten und Vermögen anzurechnen sei. Dieser vergleichsweise geringe Anteil könnte auch auf eine unzureichende Sachverhaltsermittlung zurückzuführen sein. Zudem haben die Antragsteller in dem bundesweit genutzten Antragsvordruck für das Arbeitslosengeld II zunächst

durch bloßes Ankreuzen zu erklären, ob ihr Vermögen nach eigener Einschätzung eine bestimmte Wertgrenze übersteige.⁸ Nur wenn sie dies tun, haben sie auf einem Zusatzblatt ausführlich über ihr Vermögen Auskunft zu erteilen.

Bei der Ermittlung und Bewertung von Vermögen fanden wir häufig wiederkehrende Fehler. So fehlten bei der Bewertung von Liegenschaften meist die erforderlichen Nachweise zum Wert und zur Größe des Objektes. Bei der Prüfung von Geldanlagen unterließen es die Grundsicherungsstellen oft, aktuelle Nachweise anzufordern oder etwaigen Vermögensverlagerungen vor Antragstellung nachzugehen. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, Kapitalerträge eines Hilfebedürftigen mittels eines automatisierten Datenabgleichs mit dem Bundesamt für Finanzen aufzudecken, nutzten sie nur unzureichend. Bei Erklärungen zum Kraftfahrzeug fehlte es oft an der genauen Bezeichnung des Fahrzeugtyps, der Laufleistung oder des Alters, so dass der Wert nicht zuverlässig ermittelt werden konnte.

Nach den Hinweisen im Antragsvordruck sind zur Bewertung des Vermögens „geeignete“ Nachweise beizubringen. Es ist indes nicht einheitlich festgelegt, um welche es sich hierbei handelt. Die Bundesagentur hat fachliche Hinweise entwickelt, die lediglich Empfehlungscharakter haben. Der Landkreistag und der Städtetag Baden-Württemberg haben für zugelassene kommunale Träger in Baden-Württemberg eigene Richtlinien herausgegeben, die sich insbesondere bei der Beurteilung der Verwertbarkeit eines Grundstücks und einer Kapitallebensversicherung von den Hinweisen der Bundesagentur unterscheiden. Die Grundsicherungsstellen forderten zudem in sehr unterschiedlichem Maße Nachweise zur Bewertung des Vermögens ein.

- 4.2.2 Der Bundesrechnungshof hat im Interesse einer gerechten und zugleich wirtschaftlichen Prüfung des zu berücksichtigenden Vermögens empfohlen, einheitlich verbindlich vorzugeben, welche Nachweise für die Feststellung des Vermögens zu erbringen sind. Das Bundesministerium sollte insoweit von seiner Verordnungsermächtigung nach § 13 Satz 1 Nr. 2 SGB II Gebrauch machen. Für den Bereich des Grundvermögens halten wir insbesondere den Nachweis über die Größe des Grundstücks (etwa durch Kopie des Grundbuchauszugs) und der Wohnfläche (etwa durch Kopie der Unterlagen zur Gebäudeversicherung) für unverzichtbar. Als Nachweis des Verkehrswertes eignet sich ein Auszug aus der Bo-

⁸ Die Wertgrenze liegt für ledige Personen bei 4 850 und für verheiratete bei 9 700 Euro.

denrichtwerttabelle bei unbebauten oder die Kaufpreissammlung der Gutachterausschüsse bei bebauten Grundstücken. Zur verlässlichen Erfassung und Bewertung von Kapitalvermögen sollten aussagekräftige und aktuelle Konto- oder Depotauszüge vorgelegt werden. Für die Bewertung eines Kraftfahrzeuges sind die im Internet angebotenen Wertermittlungsprogramme zu nutzen. Um die rechtlichen Möglichkeiten der Grundsicherungsstellen bei der Ermittlung von Kapitalvermögen zu stärken, hatten wir angeregt, über das Bundesamt für Finanzen eine Auskunftspflicht der Kreditinstitute gegenüber den Grundsicherungsstellen zu schaffen.⁹

Eine wesentliche Ursache für die unbefriedigende Prüfung und Anrechnung von Vermögen sehen wir in dem derzeitigen Antragsverfahren und in nicht einheitlichen Weisungen. Es kann nicht hingenommen werden, dass die auf einer subjektiven Einschätzung beruhende, pauschale Aussage eines Antragstellers, über kein Vermögen zu verfügen, jede Vermögensprüfung ausschließt.

- 4.2.3 Das Bundesministerium hat angekündigt, dass die Bundesagentur kurzfristig die Ablauforganisation der Antragsbearbeitung optimieren und der Prüfung der Vermögensverhältnisse hierbei besondere Beachtung schenken werde. Zudem würden noch im ersten Halbjahr 2006 besondere Arbeitshilfen zum Einsatz kommen. Außerdem sollen Mitarbeiter gezielt geschult werden. Die umfassende Erklärung über die Vermögensverhältnisse soll, unserem Hinweis entsprechend, in jedem Fall auf dem Ergänzungsbogen vorgenommen werden.

Zur Sicherstellung einheitlicher Weisungen und Vorgehensweisen von zugelassenen Trägern und Arbeitsgemeinschaften hat das Bundesministerium zugesagt, sich zukünftig noch intensiver um eine Abstimmung mit Bundesagentur und kommunalen Spitzenverbänden zu bemühen. Die Aufnahme einheitlicher Vorgaben in einer Rechtsverordnung hält es nicht für den richtigen Weg, ohne dies jedoch weiter zu begründen.

- 4.2.4 Der Bundesrechnungshof hält die angekündigten Maßnahmen für sachgerecht. Zudem dürfte auch das beabsichtigte Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II-Fortentwicklungsgesetz – dazu beitragen, ver-

⁹ Seit 01.01.2006 verrichtet das Bundeszentralamt für Steuern diese Aufgaben des ehemaligen Bundesamtes für Finanzen.

schwiegendes Vermögen aufzudecken, indem insbesondere Grundsicherungsstellen Ansprüche auf Auskunftserteilung gegenüber dem Kraftfahrt-Bundesamt und dem Bundeszentralamt für Steuern erhalten.

Ob die derzeit beabsichtigten Schritte ausreichen, das Vermögen eines Hilfebedürftigen zutreffend einzuschätzen und im Rahmen der Leistungsgewährung zu berücksichtigen, werden wir bei künftigen Prüfungen untersuchen.

4.3 Vermutung des Verwandtenunterhalts in Haushaltsgemeinschaften

- 4.3.1 Zur verlässlichen Einschätzung der Hilfebedürftigkeit eines Antragstellers ist zu prüfen, ob dieser Zuwendungen von nahe stehenden Personen erhält. Mit Blick auf ein tradiertes Familienbild, wonach sich Verwandte in Notsituationen gegenseitig unterstützen, besteht die gesetzliche Vermutung, dass Hilfebedürftige von Angehörigen, die mit diesen im selben Haushalt wohnen und „aus einem Topf“ wirtschaften, Leistungen erhalten, soweit dies nach ihren persönlichen Verhältnissen erwartet werden kann.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatten die Grundsicherungsstellen in sechs von zehn relevanten Fällen nicht oder nur unzureichend geprüft, ob die Voraussetzungen der vorgenannten gesetzlichen Vermutung vorlagen. Häufig hatten es die Grundsicherungsstellen unterlassen, Einkommen und Vermögen der Angehörigen zur Bestimmung ihrer Leistungsfähigkeit zu ermitteln. In zahlreichen weiteren Fällen nahmen sie unberechtigt die Voraussetzungen für die Widerlegung der gesetzlichen Unterhaltsvermutung an.

- 4.3.2 Die Grundsicherungsstellen sollten zukünftig die Leistungsfähigkeit der in Haushaltsgemeinschaft mit dem Hilfebedürftigen lebenden Angehörigen sorgfältig prüfen. Hierzu gehört zunächst, dass Angehörige im Bedarfsfall vollständige Erklärungen über ihr Einkommen und Vermögen beibringen.

Mit Rücksicht auf die Darlegungs- und Beweispflicht des Hilfebedürftigen wird man von einer Widerlegung der gesetzlichen Vermutung erst ausgehen können, wenn neben der glaubhaften und zweifelsfreien Versicherung des Hilfebedürftigen nachvollziehbare und überprüfbare Tatsachen die Richtigkeit der Vermutung erschüttern. Bei leistungsfähigen Angehörigen wird man zur Widerlegung der gesetzlichen Unterhaltsvermutung auch von diesen – nicht allein vom Antragsteller

bzw. Hilfebedürftigen – eine substantiierte Erklärung erwarten dürfen. Das gilt in besonderem Maße für Angehörige, die gegenüber dem Hilfebedürftigen unterhaltspflichtig sind.

4.3.3 Das Bundesministerium hat sich zu unseren Hinweisen nicht geäußert.

4.4 Vorrangige Leistungen anderer Sozialleistungsträger

4.4.1 Um den schwierigen Arbeitsmarktbedingungen für ältere Hilfebedürftige gerecht zu werden, ermöglicht es der Gesetzgeber 58jährigen und Älteren, Arbeitslosengeld II in Anspruch zu nehmen, ohne arbeitsbereit zu sein und ohne Eigenbemühungen zu dokumentieren (§ 65 Abs. 4 Satz 1 SGB II). Im Gegenzug verpflichten sich die Leistungsempfänger, zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine ungeminderte Altersrente zu beantragen. Die zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften sind zeitlich befristet und schließen Personen aus, die erst nach dem 1. Januar 2008 58 Jahre alt werden.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes waren die Grundsicherungsstellen in der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle nicht der Frage nachgegangen, ob Hilfebedürftige, die 58 Jahre und älter waren und Arbeitslosengeld II unter erleichterten Voraussetzungen erhielten, einen Anspruch auf ungeminderte Altersrente hatten. Entgegen der gesetzlichen Verpflichtung hatten sie die hierfür in Betracht kommenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch nicht aufgefordert, alsbald einen Rentenantrag zu stellen.

4.4.2 Da der Zeitpunkt, ab dem eine Rente ohne Abschläge beantragt werden kann, nur mit vertieften rentenrechtlichen Kenntnissen verlässlich zu bestimmen ist, regen wir an, dass den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen rechtzeitig vor Vollendung des 60. Lebensjahres (rentennahe Jahrgänge) im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung aufgegeben wird, eine aktuelle Rentenauskunft beizubringen.

4.4.3 Das Bundesministerium hat sich unserer Auffassung angeschlossen, bislang aber keine Maßnahmen angekündigt.

4.5 Fehlende Erreichbarkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen

4.5.1 Die Erreichbarkeit eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, etwa um umgehend auf einen Vermittlungsvorschlag zu reagieren, ist wesentliche Voraussetzung für eine Eingliederung in Arbeit.

Die Grundsicherungsstellen hatten in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle das Instrument der Eingliederungsvereinbarung nicht genutzt, um die Erreichbarkeit erwerbsfähiger Hilfebedürftiger sicherzustellen und ihnen verbindlich aufzugeben, sich im zeit- und ortsnahen Bereich aufzuhalten.

Sicher auch wegen fehlender gesetzlicher Vorschriften und verbindlicher Weisungen zu diesem Thema gewährten die Grundsicherungsstellen in Zeiten fehlender Erreichbarkeit eines Hilfebedürftigen Leistungen in unterschiedlicher Länge und Höhe. Bei der Genehmigung von Abwesenheitszeiten handelten sie häufig nach nicht überzeugenden Kriterien und nach einem nicht einheitlichen Maßstab.

4.5.2 Da die Erreichbarkeit eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht ausdrücklich gesetzlich gefordert ist, muss sie konsequent und ausnahmslos in die Eingliederungsvereinbarung aufgenommen werden. Andernfalls kann die Integration in Arbeit erschwert oder sogar vereitelt werden. Zudem können leistungsrechtliche Sanktionen nur bei Verstoß gegen eine ausdrücklich in der Eingliederungsvereinbarung geregelte Obliegenheit verhängt werden.

Mit Blick auf die unbefriedigende Abschlusspraxis von Eingliederungsvereinbarungen (s. Ziff. 2.1) sollte der Gesetzgeber die rechtlichen Möglichkeiten für den Eintritt einer leistungsrechtlichen Sanktion bei einem ungenehmigten Aufenthalt außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs erleichtern und die Rolle der Grundsicherungsstellen stärken. Gerade die zum Teil erhebliche Wartezeit zwischen dem Antrag auf Leistungen und dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ist derzeit nicht sanktionsbewehrt. Dabei ist sich der Bundesrechnungshof im Klaren, dass eine präzise Eingliederungsvereinbarung erst dann sinnvoll ist, wenn die tatsächlichen Stärken und Schwächen eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen verlässlich eingeschätzt werden können.

Für eine Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten bei fehlender Erreichbarkeit spricht auch eine Gleichbehandlung mit den Empfängern von Arbeitslosengeld I, denen bei ungenehmigten Abwesenheitszeiten sogar eine der Voraussetzungen für den Leistungsbezug in Gestalt der so genannten Verfügbarkeit fehlt. Die Verfüg-

barkeit setzt voraus, dass ein Arbeitsloser Vorschlägen der Agentur für Arbeit zur beruflichen Integration zeit- und ortsnah Folge leisten kann (§ 119 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 SGB III).

Die vorgenannten Argumente könnten auch dafür sprechen, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ebenso wie die Leistungen der Arbeitsförderung im Rechtskreis des SGB III von vornherein von einem weiteren Tatbestandsmerkmal – dem der vorgenannten Verfügbarkeit – abhängig zu machen. Die Grundsicherungsstellen könnten dadurch erheblich wirksamer auf fehlende Erreichbarkeit, die Zeichen für mangelnde Arbeitsbereitschaft sein kann, reagieren. Wenn sich der Gesetzgeber bereits beim beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld I für eine solche Lösung entschieden hat, spricht einiges dafür, beim steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II eine vergleichbare Regelung zu treffen.

Für die Genehmigung von Abwesenheitszeiten sollte den Grundsicherungsstellen in jedem Fall ein verbindlicher und einheitlicher Maßstab vorgegeben werden.

- 4.5.3 Das Bundesministerium teilt unsere Auffassung, dass die Pflicht zur Erreichbarkeit in die Eingliederungsvereinbarung mit aufzunehmen ist. Es sieht im Übrigen aber keine Notwendigkeit, die Sanktionsmöglichkeiten bei fehlender Erreichbarkeit zu verschärfen. Ein zusätzliches feststehendes Tatbestandsmerkmal im Sinne der Verfügbarkeit widerspräche zudem der Philosophie des Förderns und Forderns, die in einer individuellen und gerade nicht starren Eingliederungsvereinbarung ihren Ausdruck finde. Allein die Tatsache, dass in der Anfangsphase der Umsetzung des SGB II ein langer Zeitraum bis zum Abschluss der Eingliederungsvereinbarung verstrichen sei, rechtfertige es nicht, von dem jetzigen System abzuweichen.
- 4.5.4 Die Argumentation des Bundesministeriums überzeugt nicht. Unsere oben erläuterten Beanstandungen bei Eingliederungsvereinbarungen (vgl. Ziff. 2.1) beschränkten sich keineswegs auf die Anfangsphase der Umsetzung des SGB II. Da der Eingliederungserfolg maßgeblich vom Inhalt der Eingliederungsvereinbarung abhängt, werden die Grundsicherungsstellen ihre Anstrengungen auf diesem Gebiet erhöhen müssen und Eingliederungsvereinbarungen insbesondere erheblich früher schließen und präziser gestalten müssen. Aufgrund der festgestellten Mängel im vierten Quartal 2005 und ersten Quartal 2006 und des derzeit nicht sankti-

onsbewehrten Zeitraumes bis zum Abschluss der Eingliederungsvereinbarung halten wir es weiterhin für angezeigt, die Sanktionsmöglichkeiten bei fehlender Erreichbarkeit zu verschärfen.

Im Übrigen bleibt es dabei, dass den Grundsicherungsstellen ein einheitlicher und verbindlicher Maßstab für genehmigungsfähige Abwesenheitszeiten gegeben werden sollte, den wir den aktuellen Arbeitshilfen und fachlichen Hinweisen der Bundesagentur nicht entnehmen können. Nur bei ständiger Erreichbarkeit eines Hilfebedürftigen ist sichergestellt, dass dieser zeitnah auf Betreuungsangebote und Vermittlungsvorschläge reagieren und schnellstmöglich in Beschäftigung oder in Maßnahmen – auch zur Überprüfung der Eingliederungsbereitschaft – einmünden kann.

5 Abrechnung und Erstattung der Verwaltungskosten der Träger der Grundsicherung

5.1 Kosten für die Einführung der Grundsicherung (Implementierungskosten)

5.1.1 Der Bund hatte im Haushaltsplan 2004 für die Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (so genannte Implementierungskosten) einen Betrag in Höhe von 550 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Zu den Implementierungskosten gehörten z.B. Personalkosten, Sachkosten, Kosten für Hard- und Software, Kosten für bauliche Maßnahmen, Schulungs- und Beratungskosten sowie Kosten für die Ersteinbringung von Leistungsanträgen. Mit den veranschlagten Haushaltsmitteln sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Leistungsträger ihre Arbeit mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 sachgerecht aufnehmen konnten.

Das Bundesministerium kündigte den zuständigen Landesministerien im Juli 2004 an, dass den zugelassenen kommunalen Trägern im Interesse fairer Ausgangsbedingungen Implementierungskosten je Bedarfsgemeinschaft in gleicher Höhe wie der Bundesagentur erstattet werden sollten. Zur Abrechnung der Implementierungskosten schloss es in der Folge mit der Bundesagentur und mit den zugelassenen kommunalen Trägern Verwaltungsvereinbarungen. Während die Verwaltungsvereinbarung mit der Bundesagentur einen nach oben veränderbaren Ermächtigungsrahmen vorsah, setzte das Bundesministerium in den Vereinbarungen mit den zugelassenen kommunalen Trägern Höchstgrenzen von 150 Euro je Bedarfsgemeinschaft fest.

Die Bundesagentur machte in ihrer Abrechnung Implementierungskosten in Höhe von 530 Mio. Euro geltend. Die kalkulatorischen Kosten (wie kalkulatorische Abschreibungen auf Anlagegüter, kalkulatorische Mieten und kalkulatorische Zinsen) wies sie dem Grunde und der Höhe nach nicht gesondert aus, obgleich sie hierzu nach der Verwaltungsvereinbarung verpflichtet war. Das Bundesministerium erstattete der Bundesagentur knapp 515 Mio. Euro. Dies entspricht einem Betrag in Höhe von durchschnittlich 223 Euro je Bedarfsgemeinschaft.

Die zugelassenen kommunalen Träger machten Implementierungskosten in Höhe von 63 Mio. Euro geltend. Das Bundesministerium erstattete knapp 53 Mio. Euro. Im Schnitt entspricht dies einem Betrag in Höhe von 147 Euro je Bedarfsgemeinschaft.

Das Bundesministerium prüfte die Abrechnungen der Implementierungskosten sachlich nicht oder nur unzureichend. Zudem ging es den Ursachen für die deutlichen Unterschiede der Implementierungskosten nicht nach. Hierfür ursächlich war auch, dass es das Bundesministerium lange Zeit versäumt hatte, eine Prüfungsgruppe für den Zahlungsverkehr im SGB II einzurichten, obwohl dafür Planstellen zur Verfügung standen.

- 5.1.2 Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium der Bundesagentur die geltend gemachten Implementierungskosten ohne sachliche Prüfung erstattet hatte, während die Kostenerstattung bei zugelassenen kommunalen Trägern auf 150 Euro je Bedarfsgemeinschaft „gedeckt“ war, selbst dann, wenn die tatsächlichen Kosten diese Grenze überschritten. Es setzte sich hiermit in Widerspruch zu seinen Ankündigungen, den zugelassenen kommunalen Trägern Implementierungskosten in gleichem Umfang wie der Bundesagentur zu erstatten. Ferner war diese Verfahrensweise nicht mit dem Ziel des Gesetzgebers vereinbar, gleiche „Startvoraussetzungen“ für einen Wettbewerb unter gleichberechtigten Leistungsträgern zu schaffen.
- 5.1.3 Das Bundesministerium hält die unterschiedlichen Erstattungsmaßstäbe für sachgerecht. So hätte den bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln unerfahrenen zugelassenen kommunalen Trägern kein Anreiz zu einer möglichst hohen Verwaltungskostenerstattung eingeräumt werden sollen. Die Bundesagentur habe demgegenüber aufgrund ihrer organisationsrechtlichen Ausgestaltung als Körperschaft

des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung die erforderlichen Kosten für die Implementierung selbst definieren können.

Im Übrigen seien die Ausgangsbedingungen für die zugelassenen kommunalen Träger durch die unterschiedliche Zuweisung für Verwaltungskosten nicht negativ beeinflusst worden, da insoweit auch andere Bewertungsparameter – wie z.B. die intensivere Betreuung durch den Bund – herangezogen werden müssten. Die zugelassenen kommunalen Träger hätten frühestens ab September 2004 mit einer Erstattung ihrer Verwaltungskosten rechnen können. Demgegenüber habe die Bundesagentur, die bereits seit dem 1. Januar 2004 als Träger feststand, für das ganze Jahr Vorlaufkosten in Rechnung stellen können.

Das Bundesministerium räumt ein, dass der Erstattungsvereinbarung mit der Bundesagentur aufgrund übergeordneter Ziele „gegebenenfalls auch Kompromisse“ zugrunde gelegen hätten.

- 5.1.4 Die Argumentation des Bundesministeriums überzeugt nur teilweise. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass ein unterschiedlicher Leistungsumfang Einfluss auf die Höhe der anfallenden Verwaltungskosten haben kann. Gleichwohl sind die vom Bundesministerium gewählten unterschiedlichen Kriterien nicht sachgerecht. So ist die gegenüber der Bundesagentur vergleichsweise kurze Zeit der zugelassenen kommunalen Träger für die Vorbereitungsarbeiten im Zusammenhang mit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende kein geeignetes Kriterium für eine Begrenzung der Erstattungsfähigkeit notwendiger Implementierungskosten. Auch die Bewirtschaftungserfahrung der Bundesagentur garantiert weder eine im Vergleich zu den kommunalen Trägern wirtschaftliche Verwendung der vom Bund zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel, noch rechtfertigt sie die Entscheidung des Bundesministeriums, dass die Bundesagentur die erforderlichen Kosten zur Implementierung ohne „Deckelung“ selbst definieren konnte.

5.2 Laufende Verwaltungskosten

- 5.2.1 Mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 hatte das Bundesministerium zur Abrechnung und Erstattung der laufenden Verwaltungskosten keine verbindlichen Regelungen getroffen. Dies führte auf Seiten des Bundesministeriums zu hohem Verwaltungsaufwand. Da die Leistungsträger kalkulatorische Kosten abrechnen konnten, bestand ferner das Risiko von Doppelabrechnungen: So konnte bei-

spielsweise nicht ausgeschlossen werden, dass kalkulatorische Kosten für Abschreibungen erstattet werden und (zu einem späteren Zeitpunkt) zusätzlich Aufwendungsersatz für Neuanschaffungen geleistet wird.

Das Bundesministerium erstellte im November 2005 eine Arbeitshilfe zur Abrechnung der Verwaltungskosten, um diese den zugelassenen kommunalen Trägern unverbindlich zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrechnungshof hat dazu eine Reihe von Empfehlungen gegeben, die das Bundesministerium im Wesentlichen aufgegriffen hat. Durch Hinweise zur Abrechnung kalkulatorischer Kostenelemente wird das Risiko von Doppelabrechnungen künftig verringert. Die Vorgabe der Abrechnungsmodalitäten wird zu einer wesentlichen Arbeitserleichterung führen. Zudem besteht damit die Möglichkeit, die von der Bundesagentur abgerechneten Verwaltungskosten mit denen der zugelassenen kommunalen Träger zu vergleichen.

- 5.2.2 Der Bundesrechnungshof hat es als notwendig angesehen, dass das Bundesministerium das Abrechnungsverfahren nicht nur der Bundesagentur, sondern auch den zugelassenen kommunalen Trägern verbindlich vorgibt. Nur dann können zu gegebener Zeit verlässliche Aussagen dazu getroffen werden, in welcher Organisationsform die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirtschaftlicher erbracht werden.
- 5.2.3 Das Bundesministerium beabsichtigt, mit dem SGB II-Fortentwicklungsgesetz eine Regelung zu treffen, die es ermächtigt, allgemeine Verwaltungsvorschriften i.S.d. Art. 84 Abs. 2 Grundgesetz zu erlassen. Auf dieser Grundlage könnte ein einheitliches Verfahren zur Abrechnung der Verwaltungskosten sichergestellt werden.
- 5.2.4 Die beabsichtigte Regelung trägt dem Anliegen einheitlicher Abrechnungsverfahren für die Bundesagentur und die zugelassenen kommunalen Träger Rechnung. Das Bundesministerium sollte eine Verwaltungsvorschrift zeitnah erlassen, um die notwendige Transparenz der Verwendung der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel zu gewährleisten. Die Dringlichkeit ist auch deshalb geboten, um den notwendigen Kostenvergleich zwischen den Leistungsträgern auf eine breite Datenbasis stellen zu können.

Das Bundesministerium sollte zu gegebener Zeit prüfen, ob eine verlässliche Kalkulationsgrundlage gegeben ist, um künftig Verwaltungskosten als Pauschale zu gewähren. Der Bundesrechnungshof wird die dazu ergriffenen Maßnahmen weiter beobachten.

6 Steuerung der Grundsicherungsträger

6.1 Steuerung der Arbeitsgemeinschaften

6.1.1 Gesamtverantwortung der Bundesagentur

6.1.1.1 Als Träger der Grundsicherung bestimmte der Gesetzgeber die Bundesagentur und kommunale Träger¹⁰. Um nach außen als Einheit aufzutreten, sollten die Leistungsträger zur Aufgabenwahrnehmung so genannte Arbeitsgemeinschaften errichten (§ 44b Abs. 1 SGB II).¹¹

Nach widerstreitenden Auffassungen zur Weisungsbefugnis gegenüber den Arbeitsgemeinschaften unterzeichneten das Bundesministerium, die Bundesagentur, der Deutsche Städtetag und der Städte- und Gemeindebund am 1. August 2005 die „Rahmenvereinbarung zur Weiterentwicklung der Grundsätze der Zusammenarbeit der Träger der Grundsicherung in den Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b Abs. 1 SGB II“ (Rahmenvereinbarung). Der Landkreistag unterzeichnete sie nicht.

Mit der Rahmenvereinbarung sollen die Kompetenzen der Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaften erweitert und die dezentrale Verantwortung der Arbeitsgemeinschaften gestärkt werden. Die Bundesagentur soll im Rahmen der ihr übertragenen so genannten **Gewährleistungsverantwortung** die Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung und der Mittelverwendung sowie das Erreichen gemeinsam vereinbarter Ziele (s. Ziff. 6.1.2) sicherstellen. Die Arbeitsgemeinschaften tragen die so genannte **Umsetzungsverantwortung**. Sie entscheiden und gestalten eigenständig die konkrete Umsetzung der Leistungen vor Ort und können selbständig Maßnahmen zur Zielerreichung festlegen. Die Bundesagentur verzichtet auf Weisungen zur operativen Umsetzung.

¹⁰ Ferner wurden im Rahmen der sog. Experimentierklausel nach § 6a SGB II 69 Kreise und kreisfreie Städte als Träger zugelassen, die die Leistung eigenständig erbringen sollen (zugelassene kommunale Träger).

¹¹ „Die Arbeitsgemeinschaft wird bildhaft gesprochen, zum Mantel, in den die Leistungsträger gemeinsam schlüpfen, ohne ihre Eigenständigkeit als Träger der jeweiligen Aufgabenzuständigkeit zu verlieren“, siehe Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 44b Rn. 7.

6.1.1.2 Der Bundesrechnungshof sieht in der vertraglichen Beschränkung der Bundesagentur auf die Gewährleistungsverantwortung und in dem Verzicht auf verbindliche Weisungen eine unzulässige Einengung ihrer gesetzlichen Rolle als Leistungsträgerin. Um ihrer Verantwortung für die rechtmäßige und wirtschaftliche Aufgabenerledigung durch die Arbeitsgemeinschaften nachzukommen, darf die Bundesagentur in ihren unmittelbaren Einflussmöglichkeiten nicht beschränkt werden. Zudem unterliegt sie nach § 47 SGB II der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums.

6.1.1.3 Das Bundesministerium teilt nicht die Bedenken, dass die Durchgriffsmöglichkeiten der Bundesagentur durch die Trennung in Gewährleistungs- und Umsetzungsverantwortung eingeschränkt werden. Die Arbeitsgemeinschaften würden die Aufgaben der Agenturen für Arbeit aufgrund eines gesetzlichen Auftragsverhältnisses wahrnehmen. Der Auftraggeber sei berechtigt, von den Arbeitsgemeinschaften Auskunft über die Ausführung des Auftrags zu verlangen und die Arbeitsgemeinschaften an seine Auffassung zu binden. Die Bundesagentur könne die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Leistungserbringung dadurch gewährleisten, dass sie „die Einhaltung bestimmter Standards (Mindeststandards der Leistungserbringung, Controlling-Berichterstattung einschließlich Benchmarking, Anerkennung der bundesweiten Zielvereinbarung) sicherstellt“ und nur ausnahmsweise bei Beschwerden im Einzelfall überprüft.

Mit dem SGB II-Fortentwicklungsgesetz soll durch die Änderung des § 44b SGB II klargestellt werden, dass die Bundesagentur befugt ist, die Arbeitsgemeinschaften bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags nach § 93 i.V.m. § 89 Abs. 3, 5 SGB X an ihre Auffassung zu binden. Da das Bundesministerium seinerseits der Bundesagentur Weisungen erteilen kann (§ 47 Abs. 1 S.1 SGB II), soll die Gesetzesänderung den lückenlosen Durchgriff auf die Arbeitsgemeinschaften gewährleisten.

6.1.1.4 Der Bundesrechnungshof nimmt die mit dem SGB II-Fortentwicklungsgesetz beabsichtigte Klarstellung des Weisungsrechts der Bundesagentur zur Kenntnis. Er wird beobachten, ob die Bundesagentur in diesem Rahmen ihren Aufgaben und Pflichten als Leistungsträgerin und damit ihrer Gesamtverantwortung für die

Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die Arbeitsgemeinschaften nachkommen kann.

6.1.2 Steuerung über Zielvereinbarungen

6.1.2.1 Gegenstand der Umsetzungsverantwortung der Arbeitsgemeinschaften ist u.a., das im Rahmen der Zielvereinbarung angestrebte Ergebnis der Leistungserbringung zu erreichen und die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung vor Ort zu sichern. Bezugsrahmen der von den Arbeitsgemeinschaften zu erreichenden Ziele bilden jährliche Zielvereinbarungen, die zwischen dem Bundesministerium und der Bundesagentur für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) abgeschlossen werden (§ 48 Abs.1 SGB II). Diese werden auf lokaler Ebene durch Vereinbarungen zwischen den Gesellschaftern (Trägerversammlung) und der Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaften ergänzt.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur vereinbarten für das Jahr 2006 als dauerhafte geschäftspolitische Ziele die

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit,
- Verbesserung der Integration in Arbeit,
- Sicherung des Lebensunterhaltes und
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung sowie

als aktuelles Ziel mit herausgehobener arbeitsmarktpolitischer Bedeutung die

- Verbesserung der Eingliederung unter 25jähriger.

Den geschäftspolitischen Zielen ordneten sie jeweils **einen** Zielindikator zu, für den Zielwerte vereinbart werden und an dessen Erreichungsgrad die Bundesagentur gemessen wird. Die „Verbesserung der Eingliederung unter 25jähriger“ wird beispielsweise am Zielindikator „Anteil der Abgänge Hilfebedürftiger am Bestand erwerbsfähiger Hilfebedürftiger unter 25 Jahren“ gemessen. Die für die Zielerreichung gleichermaßen bedeutsamen Kennzahlen der „Dauer bis zur Integration“ und die „Quote der durch öffentlich geförderte Beschäftigung unterstützten Jugendlichen“ sind keine Zielindikatoren, sondern bloße Richtgrößen. Für sie werden keine Zielwerte vereinbart.

6.1.2.2 Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesagentur nicht in der Lage ist, die Einhaltung der bundesweiten Ziele sicherzustellen. So ist ungeklärt, wie die zwischen Bundesministerium und der Bundesagentur vereinbarten Ziele Bindungswirkung für die Trägerversammlungen entfalten sollen, da diese eigenverantwortlich Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften schließen können. Zwar sollen nach der Rahmenvereinbarung die lokalen Zielvereinbarungen die bundesweiten Zielvereinbarungen konkretisieren. Eine Beschränkung der Autonomie der Arbeitsgemeinschaften bei der Festlegung der örtlichen Ziele hat dies jedoch aufgrund der fehlenden Bindungswirkung der Rahmenvereinbarung nicht zur Folge. Damit bleibt fraglich, wie die Bundesagentur ihrer Verpflichtung gegenüber dem Bundesministerium nachkommen soll, wenn sie nicht gleichzeitig auf die Umsetzung, also ggf. auf die Art der Zielerreichung durch die Arbeitsgemeinschaften einwirken kann.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass bislang wesentliche Qualitätsmerkmale bei der Zielvereinbarung unbeachtet bleiben und damit die Erfolgsbewertung erschwert wird. So hängt beispielsweise die Qualität der Abgänge jugendlicher Hilfebedürftiger erheblich davon ab, ob es sich um Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt oder in öffentlich geförderte Beschäftigung handelt. Ebenso ist die „Dauer der Arbeitslosigkeit bis zur Integration“ für die Verbesserung der Eingliederung von erheblicher Bedeutung. Der Zielerreichungsgrad hat somit einen nur eingeschränkten Aussagegehalt und ist für die Steuerung der Arbeitsgemeinschaften nur bedingt geeignet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Steuerung der Einzelziele anhand mehrerer Zielindikatoren auszurichten und hieraus einen Zielkorridor abzuleiten.

6.1.2.3 Das Bundesministerium hat keine Zweifel daran, dass die Bundesagentur in der Lage ist, die vereinbarten bundesweiten Ziele sicherzustellen. Ein Teil der Arbeitsgemeinschaften werde die bundesweiten Ziele als für sich verbindlich anerkennen und gegebenenfalls lediglich durch örtliche Zielvereinbarungen ergänzen. Bei den anderen Arbeitsgemeinschaften sei „es Aufgabe der Agenturen für Arbeit, auf der Grundlage der bundesweiten Zielvereinbarung eine örtliche Zielvereinbarung abzuschließen“. Die Bundesagentur könne auf die Zielerreichung durch Schaffung entsprechender administrativer Voraussetzungen und durch Etablierung einer „bundesweiten Informations- und Lernkultur“ Einfluss nehmen.

Das Bundesministerium beabsichtigt im Übrigen, die Zahl der Zielindikatoren auf der Grundlage der bis dahin gesicherten Datenlage ab dem Jahr 2007 zu erhöhen. Entscheidungshilfe für die Ergänzung und Modifizierung der Zielindikatoren und Richtwerte solle der im Rahmen der Zielvereinbarung 2006 vorgesehene Bericht der Bundesagentur geben.

6.1.2.4 Der Bundesrechnungshof teilt die Bewertung des Bundesministeriums nicht. So kann die Bundesagentur die Einhaltung bundesweiter Ziele bislang gerade nicht sicherstellen, da die Arbeitsgemeinschaften selbst entscheiden können, ob sie diese anerkennen. Die Einflussmöglichkeiten der Agenturen für Arbeit sind aufgrund der Mehrheitsverhältnisse in den Trägerversammlungen begrenzt. So verfügt die Bundesagentur in 130 Arbeitsgemeinschaften (Stand: 30.03.2006) über keine Stimmenmehrheit, um einen entsprechenden Beschluss der Trägerversammlung herbeiführen zu können. Das Bundesministerium lässt außerdem offen, wie die Bundesagentur die Ziele umsetzen kann, wenn es den Agenturen für Arbeit nicht gelingt, örtliche Zielvereinbarungen durchzusetzen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob und inwieweit es der Bundesagentur trotz der begrenzten Einflussmöglichkeiten gelingt, bundesweite Ziele zu realisieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass ab dem Jahr 2007 auch die qualitativen Zielindikatoren erweitert werden.

6.2 Steuerung der zugelassenen kommunalen Träger

6.2.1 Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt ausschließlich den zuständigen Landesbehörden (§ 47 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Der Bund hat keine unmittelbaren Steuerungsmöglichkeiten, obwohl er die Kosten der Grundsicherung einschließlich der Verwaltungskosten erbringt, soweit es sich nicht um originär kommunale Aufgaben handelt. Die Finanz- und Fachverantwortung des Bundes fallen auseinander, so dass der Bund zwar für wesentliche Aufgabenbereiche der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Finanzverantwortung trägt, aber keine einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen kann. Zugelassene kommunale Träger nehmen an dem oben genannten Zielvereinbarungsprozess nicht teil.

- 6.2.2 Der Bundesrechnungshof hat angeregt, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, nach der die Fachverantwortung dem Umfang der Finanzverantwortung des Bundes folgt. Er hat empfohlen, dass der Bund und die Länder - auch im Interesse einer sachgerechten Evaluierung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der beiden Organisationsmodelle - für die Grundsicherungsträger einheitliche Maßstäbe zur Aufgabenerledigung vereinbaren.
- 6.2.3 Nach Darlegung des Bundesministeriums war die Zulassung kommunaler Träger als alleinige Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen einer Experimentierklausel Ergebnis eines politischen Kompromisses im Vermittlungsausschuss. Eine Übertragung der Fachverantwortung für die zugelassenen kommunalen Träger auf den Bund widerspräche dem politischen Willen. Zur Wahrung der Finanzinteressen des Bundes seien jedoch mit den zugelassenen kommunalen Trägern Verwaltungsvereinbarungen getroffen worden. Darin würden diese z.B. zum wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der vom Bund zu tragenden Aufwendungen verpflichtet. Ferner sei das Bundesministerium berechtigt, Auskünfte einzuholen und sich Unterlagen vorlegen zu lassen. Zudem seien die zugelassenen kommunalen Träger verpflichtet, ein Verwaltungs- und Kontrollsystem einzurichten und sein Funktionieren zu überwachen.
- 6.2.4 Der Bundesrechnungshof sieht in seiner Anregung keinen Widerspruch zum Willen des Gesetzgebers. Das Bundesministerium selbst hat die Notwendigkeit von Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten erkannt und versucht, mit den zugelassenen kommunalen Trägern Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen. Dieses Verfahren hält der Bundesrechnungshof für aufwändig und zu wenig effektiv, um einheitliche Maßstäbe sicherzustellen.

Der Bund sollte daher die Möglichkeit prüfen, eine allgemeine Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Hiermit kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts „vor allem“ eine einheitliche Ausführung gewährleistet werden.¹²

¹² BVerfGE 11, 6 (18)

7 Abrechnung von Leistungen kommunaler Träger mit der Bundesagentur

7.1 Ein Kernziel der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige ist die Erbringung der Leistungen aus einer Hand. Um dieses Ziel auch bei geteilter Durchführungs- und Finanzverantwortung bei den Arbeitsgemeinschaften möglichst weitgehend umzusetzen, leistet die Bundesagentur die von den Kommunen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu tragenden notwendigen Leistungen für Unterkunft und Heizung vor. Die Kommunen haben der Bundesagentur diese Aufwendungen auf Nachweis zu erstatten. Die Beträge werden entweder von der Bundesagentur über Abbuchungsermächtigungen eingezogen oder der Bundesagentur von den Kommunen überwiesen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes kamen die Kommunen ihrer Erstattungspflicht jedoch nur teilweise nach. Sie stellten die Berechtigung der Forderungen der Bundesagentur in Frage, weil die Vorschriften der Landes- oder kommunalen Haushaltsordnungen angeblich umfangreichere zahlungsbegründende Unterlagen verlangen, als sie von der Bundesagentur zur Verfügung gestellt würden. Darüber hinaus bemängelten sie die technische Handhabbarkeit der Daten und bezweifelten die fehlerfreie Berechnung der Leistungen über das von der Bundesagentur eingesetzte IT-Verfahren A2LL. Nach Auskunft des Bundesministeriums beliefen sich die Forderungen der Bundesagentur im Jahresdurchschnitt 2005 auf rund 226 Mio. Euro. Dabei verursachten aktuell nur rd. 3 % der kommunalen Träger rund 80 % der Außenstände.

Dem Bundesministerium war die Höhe der offenen Forderungen seit März 2005 bekannt. Anfang April 2005 forderte es die Bundesagentur auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um die für eine zeitnahe und vollständige Erstattung notwendige Datenqualität zu schaffen. Da sich trotz der daraufhin verbesserten Daten zum Nachweisverfahren weiterhin Kommunen weigerten, die Forderungen der Bundesagentur vollständig zu erstatten, entwickelte das Bundesministerium auf der Grundlage von Stellungnahmen der Länder und der kommunalen Spitzenverbände einen Standardnachweis, der den Anforderungen an eine zahlungsbegründende Unterlage genügen sollte. Im Ergebnis führte auch dies nicht zu einer Verhaltensänderung der säumigen Kommunen.

- 7.2 Der Bundesrechnungshof hält die Vorfinanzierung für nicht rechtmäßig und sieht durch das Auszahlungs- und Abrechnungsverfahren die Interessen des Bundes gefährdet.

Das Kernziel „Erbringung der Leistungen aus einer Hand“ wird bei den Arbeitsgemeinschaften nur dadurch erreicht, dass die Bundesagentur für Leistungen der kommunalen Träger in Vorlage tritt. Andernfalls wäre eine einheitliche Auszahlung an den Anspruchsberechtigten nicht möglich. Die Umsetzung dieses Ziels darf jedoch nicht dazu führen, dass der Haushalt der Bundesagentur oder des Bundes – aktuell leistet die Bundesagentur aus Bundesmitteln vor – durch die Vorfinanzierung von Leistungen der Kommunen belastet wird. So ist es der Bundesagentur nicht möglich, liquide Mittel in Höhe der Außenstände verzinslich in ihre Rücklage einzustellen. Bei fehlender Liquidität der Bundesagentur ist der Bund verpflichtet, ihr zinslose Darlehen zur Verfügung zu stellen. Die Mittel hierfür muss der Bund aufgrund der angespannten Haushaltslage grundsätzlich über Kredite finanzieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, unverzüglich die notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich der Forderungen und des eingetretenen Vermögensschadens einzuleiten. Darüber hinaus hat es für die Zukunft eine zeitnahe und vollständige Erstattung sicher zu stellen.

- 7.3 Das Bundesministerium hat Mängel im Abrechnungsverfahren eingeräumt. Um einen Ausgleich der Außenstände zu erreichen, habe es die beiden vorrangig betroffenen Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen Anfang März 2006 auf Ministerebene angeschrieben.

Da Kommunen des Landes Niedersachsen die Außenstände des Bundes nicht kurzfristig begleichen könnten, hat das Bundesministerium zudem im Mai 2006 gegenüber dem Land Niedersachsen die Übertragung der Bewirtschaftung nach § 9 Bundeshaushaltsordnung – BHO – für den Bundestitel 1121 632 11 „Beteiligung des Bundes für Unterkunft und Heizung“ widerrufen. Eine weitergehende Geltendmachung von Schäden gegenüber den säumigen Kommunen schließt das Bundesministerium aus. Aufgrund der von den kommunalen Trägern monierten Datenqualität könne nicht dargestellt werden, ob und ggf. in welcher Höhe überhaupt ein Vermögensschaden eingetreten sei.

Des Weiteren hat das Bundesministerium die Bundesagentur angewiesen, das

Abrechnungsverfahren zu ändern. Diese habe zur Sicherstellung eines zeitnahen und vollständigen Erstattungsanspruchs alle kommunalen Träger aufgefordert, dem Lastschriftverfahren zuzustimmen. Falls das erforderliche Einverständnis nicht erteilt wird, will die Bundesagentur die Leistungen ab 1. Juli 2006 nicht mehr vorfinanzieren.

- 7.4 Der Bundesrechnungshof befürwortet die Anstrengungen des Bundesministeriums zum Ausgleich der offenen Forderungen. Er geht davon aus, dass sich die Beteiligten auf eine vollständige Rückzahlung verständigen werden und verweist insoweit auf § 34 Abs. 1 BHO.

Die Ausführungen des Bundesministeriums zum Vermögensschaden teilt der Bundesrechnungshof nicht. Bereits die Rechtmäßigkeit der Forderungen und der Zahlungsverzug implizieren den Vermögensschaden. Im Übrigen geht auch die Bundesagentur davon aus, dass die Außenstände in Höhe von durchschnittlich 220 Millionen Euro zu nicht unerheblichen Vermögensschäden führten. Das Bundesministerium sollte deshalb unverzüglich Maßnahmen einleiten, um den eingetretenen Vermögensschaden der Höhe nach zu beziffern und geltend zu machen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass mit der Umstellung des Abrechnungsverfahrens den Interessen des Bundes Rechnung getragen wird und durch die Teilnahme am Lastschriftverfahren die Forderungen taggenau beglichen werden.