



**Wesentliche Ergebnisse  
aus der Querschnittsprüfung  
„Kommunale Leistungen nach SGB II“**

Kiel, 15. Dezember 2009

### Abkürzungsverzeichnis

ARGE	Arbeitsgemeinschaft nach § 44 b SGB II
BA	Bundesagentur für Arbeit
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
IT	Informationstechnik
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
KFA	Kommunaler Finanzanteil
LRH	Landesrechnungshof
Mio.	Million
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
T€	Tausend EURO

## Zusammenfassung

1. Zum 01.01.2005 wurden die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) zur Grundsicherung für Arbeitsuchende zusammengeführt. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist verantwortlich für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und das Arbeitslosengeld II. Die Kreise sind verantwortlich für die Leistungen für Unterkunft und Heizung, einmalige Bedarfe für den Lebensunterhalt sowie die flankierenden Eingliederungsleistungen. Die Leistungen werden im Wege der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung erbracht. Zu diesem Zweck haben die Kreise und die Agenturen für Arbeit Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II (ARGE) errichtet. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg hingegen haben als zugelassene kommunale Träger alle Leistungen übernommen.

Geprüft wurde die Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung in den Kreisen. Der Bund beteiligte sich für 2005 und 2006 mit einem Anteil von jeweils 29,1 %, für 2007 mit 31,2 % sowie für 2008 mit 28,6 %. Die Kreise haben nach § 5 des Landesausführungsgesetzes zum SGB II durch Satzung bestimmt, dass die Gemeinden ihnen 23 % der zu erbringenden Unterkunftskosten erstatten. Somit tragen sie zwischen 48,4 % und 45,8 % der Ausgaben für die Unterkunft und Heizung selbst.

2. **Bruttoausgaben für Unterkunft und Heizung in den ARGEN und den Optionskreisen**

Von 2005 bis 2007 haben die ARGE-Kreise nach eigenen Angaben folgende Bruttoausgaben geleistet:

<b>Bruttoausgaben für Unterkunft und Heizung in den ARGEN in €</b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Dithmarschen</b>	24.014.306,90	24.787.703,02	24.638.699,11
<b>Hzgt. Lauenburg</b>	22.179.271,61	27.320.705,79	27.380.430,92
<b>Ostholstein</b>	27.819.296,27	30.054.657,00	29.826.122,29
<b>Pinneberg</b>	49.132.784,10	50.671.913,55	47.607.626,31
<b>Plön</b>	16.632.145,67	17.788.792,96	16.885.989,49
<b>Rendsburg-Eckernförde</b>	32.357.523,72	32.847.812,88	31.198.897,96
<b>Segeberg</b>	31.650.203,34	34.039.253,13	32.362.275,63
<b>Steinburg</b>	21.324.066,58	22.001.347,49	20.298.561,03
<b>Stormarn</b>	23.087.091,00	23.258.283,00	22.440.693,00
<b>Gesamt</b>	<b>248.196.689,19</b>	<b>262.770.468,82</b>	<b>252.639.295,74</b>

Insgesamt wurden in den ARGEN für 2005 bis 2007 764 Mio. € für Unterkunft und Heizung ausgezahlt. Bis zum Ende des Prüfungszeitraums wurden damit hochgerechnet 891 Mio. € für die kommunale Leistung Unterkunft und Heizung ausgegeben.

Die beiden Optionskreise haben für 2005 bis 2007 folgende Bruttozahlungen mitgeteilt:

<b>Bruttoausgaben für Unterkunft und Heizung in den Optionskreisen in €</b>			
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Nordfriesland</b>	19.400.833,20	20.750.443,48	19.658.810,73
<b>Schleswig-Flensburg</b>	22.448.515,51	24.222.715,99	23.981.236,37
<b>Gesamt</b>	<b>41.849.348,71</b>	<b>44.973.159,47</b>	<b>43.640.047,10</b>

Die Optionskreise haben für 2005 bis 2007 130 Mio. € für Unterkunft und Heizung aufgewendet. Hochgerechnet wurden bis zum Ende des Prüfungszeitraums damit 152 Mio. € für die kommunale Leistung Unterkunft und Heizung ausgezahlt.

### 3. **Ergebnis der Stichprobenüberprüfung**

Ziel der Prüfung war es, festzustellen, ob bei der Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung Fehler auftreten, wo sich Schwerpunkte ergeben und wie sich die Fehler finanziell auswirken. Es wurde eine Stichprobenprüfung nach mathematisch-statistischen Grundsätzen durchgeführt, um eine landesweite Hochrechnung mit 90 % Aussage-sicherheit vorzunehmen.

#### 3.1 **ARGEn**

Unter Berücksichtigung konservativer statistisch-mathematischer Berechnungen ergibt sich in den ARGEn eine Fehlerquote für den Gesamtbestand von 79,7 %. In den betrachteten Vorgängen wurden für 2005 bis Juni 2008 finanzielle Auswirkungen von 250.000 € ermittelt. Hochgerechnet ergibt sich für diesen Zeitraum somit ein Gesamtvolumen von 44,5 Mio. €

Dieses geht zu unterschiedlichen Lasten. Es verteilt sich wie folgt:

zulasten	fehlerhafte Vorgänge	finanzielle Auswirkung in €	Fehlerquote in % (konservativ)	finanzielle Auswirkung gesamt in € (Hochrechnung)
der Kreise	268	228.000	72,0	40.000.000
des Bundes	13	1.100	2,0	118.000
der Kunden	84	22.000	20,0	3.400.000

#### 3.2 **Optionskreise**

Bei den beiden Optionskreisen ergibt sich eine Fehlerquote für den Gesamtbestand von 82,2 %. An finanziellen Auswirkungen wurden in den ausgewerteten Vorgängen 270.000 € für 2005 bis Juni 2008 festgestellt. Danach ergibt sich für den Zeitraum 2005 bis einschließlich Juni 2008 ein hochgerechnetes Gesamtvolumen von 10,7 Mio. €

Die Lasten verteilen sich wie folgt:

zulasten	fehlerhafte Vorgänge	finanzielle Auswirkung in €	Fehlerquote in % (konservativ)	finanzielle Auswirkung gesamt in € (Hochrechnung)
der Kreise	271	240.549	74,5	9.447.481
des Bundes	35	11.015	7,4	331.984
der Kunden	100	18.795	24,9	667.318

#### 4. Auswirkungen auf die Finanzierungsbeteiligten

Leistungen, die aus kommunalen Darlehens- oder Beihilfetiteln erbracht wurden, werden von den Kreisen allein getragen. Es gibt keine anteilige Refinanzierung aus Mitteln des Bundes oder des kreisangehörigen Bereichs. Daher ist zunächst eine Aufteilung der finanziellen Auswirkungen zulasten der Kreise erforderlich.

##### 4.1 ARGEn

Die Auswertung der Vorgänge hat bei den ARGEn zu folgendem Ergebnis geführt:

zulasten	fehlerhafte Vorgänge	finanzielle Auswirkung in €	Fehlerquote in % (konservativ)	finanzielle Auswirkung gesamt in € (Hochrechnung)
der Kreise allein	38	24.500	8,0	3.400.000
des Bundes, der Kreise und der Gemeinden	256	203.600	68,4	35.500.000

Für die Verteilung des Gesamtvolumens der finanziellen Auswirkungen auf die Finanzierungsbeteiligten wurde von einer durchschnittlichen Beteiligung des Bundes von 29,5 % und der Gemeinden von 23 % an den Leistungen der Unterkunft und Heizung ausgegangen. Die 3,4 Mio. €, die die Kunden zu wenig erhalten haben, wurden mit zuviel ausgezahlten Leistungen verrechnet. Ebenso wurden die Leistungen zulasten des Bundes anteilig den Kreisen und den Gemeinden zugeordnet. Danach ergeben sich für die 3 Kostenträger zuviel ausgezahlte Leistungen für Unterkunft und Heizung von:

- Bund 9,55 Mio. €
- Kreise 18,55 Mio. €
- Gemeinden 7,40 Mio. €

Im Zeitraum 2005 bis einschließlich Juni 2008 sind damit zu hohe Leistungen für Unterkunft und Heizung von 35,5 Mio. € gezahlt worden. Das ergibt einen Durchschnittsbetrag pro Jahr von annähernd 10,2 Mio. €

## 4.2 Optionskreise

Die Aufteilung der finanziellen Auswirkungen zulasten der Kreise führt in den Optionskreisen zu folgendem Ergebnis:

zulasten	fehlerhafte Vorgänge	finanzielle Auswirkung in €	Fehlerquote in % (konservativ)	finanzielle Auswirkung gesamt in € (Hochrechnung)
der Kreise allein	11	6.315	1,6	134.683
des Bundes, der Kreise und der Gemeinden	269	234.235	73,9	9.188.864

Fehlerquote und finanzielle Auswirkungen, die allein zulasten der Kreise gehen, sind in den Optionskreisen deutlich geringer als in den ARGEn.

Die o. g. 0,7 Mio. €, die die Kunden zu wenig erhalten haben, wurden wiederum mit zu viel ausgezahlten Leistungen verrechnet. Danach ergeben sich in den Optionskreisen für die 3 Kostenträger zuviel ausgezahlte Leistungen für Unterkunft und Heizung von:

- Bund 2,75 Mio. €
- Kreise 4,00 Mio. €
- Gemeinden 1,85 Mio. €

Im Zeitraum 2005 bis einschließlich Juni 2008 sind damit zu hohe Leistungen für Unterkunft und Heizung von 8,6 Mio. € gezahlt worden.

## 5. Fehlerschwerpunkte

Festgestellt wurden insgesamt 12 Fehlerschwerpunkte, die sich bei ARGEn und Optionskreisen allerdings in ihrer Häufigkeit und finanziellen Auswirkung unterscheiden. Die Fehlerschwerpunkte sind:

- Anspruch geringer als die gewährte Leistung,
- keine Rückforderung bzw. Rückforderungsbeiträge zugunsten des Bundes vereinnahmt,
- Doppelzahlungen,
- Überschreiten der Mietobergrenze,
- Nebenkostenguthaben nicht vereinnahmt oder als Einkommen verrechnet,
- Einkommen nicht auf kommunale Leistungen angerechnet,
- Überschreiten der Obergrenze für Heizkosten,
- Fehler bei der Rückzahlung kommunaler Darlehen,
- Warmwasser nicht von den Heizkosten abgesetzt,
- Leistungen des Bundes aus kommunalen Mitteln gewährt,
- Unterkunfts- und Heizkosten aus Bundesmitteln gezahlt,
- zu geringe Leistungen an den Kunden.

Daneben wurden weitere Mängel in der Sachbearbeitung festgestellt. Auch diese Mängel haben wahrscheinlich finanzielle Folgen. Sie sind je-

doch nicht bezifferbar. Daher sind sie weder in die Hochrechnung noch in die Fehlerquote eingeflossen. Die Fehlerschwerpunkte sind:

- Unterkunfts-kosten nicht nachgewiesen,
- aktuelle Nachweise für Unterkunfts-kosten fehlen,
- unvollständige Nachweise bei Untermietverhältnissen,
- Bedarf an Unterkunfts-kosten fraglich,
- Nebenkostenabrechnungen fehlen,
- Nebenkostenabrechnungen mit unvollständigen Nachweisen,
- Nachweise für Heizkosten fehlen,
- Angaben zur Wohnungsgröße fehlen,
- Angaben zum Brennstoff fehlen,
- Sperrung des Kabelanschlusses nicht geprüft,
- Übernahme von Stromkosten,
- fehlende Zins- und Tilgungspläne bei Annuitätendarlehen,
- fehlende Plausibilität,
- keine Prüfung der Wohn- und Wirtschaftsverhältnisse,
- Kontoauszüge nicht geprüft,
- keine Prüfung vorrangiger Ansprüche oder verwertbaren Vermögens,
- Umzug ohne Zustimmung.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Fehlerzahl eine steigende Tendenz hat. Im ersten Halbjahr 2008 hat die Zahl der Fehler den Wert des gesamten Jahres 2005 bereits erreicht. Eine im Laufe der Jahre eingetretene Verbesserung der Arbeitsergebnisse gegenüber 2005 kann damit nicht bestätigt werden. Setzt sich die Tendenz fort, ist 2008 sogar mit einer Verdoppelung der Fehleranzahl gegenüber 2005 zu rechnen.

## 6. **Entwicklung des KFA in den Jahren 2005 bis 2008**

Die Kreise tragen die Verwaltungskosten für die Leistungen, die von ihnen zu erbringen sind. Diese Verwaltungskosten werden als „Kommunaler Finanzierungsanteil“ (KFA) bezeichnet. In 2008 betrug der KFA in 8 von 11 Kreisen 12,6 % des Verwaltungsbudgets der Grundsicherungsstelle. Der Kreis Steinburg klagt dagegen. Die ARGE Steinburg rechnet gegen den erklärten Willen des Kreises die monatlichen Personalerstattungsleistungen an den kommunalen Bereich mit der Forderung nach 12,6 % auf. Den Kreisen Dithmarschen, Pinneberg und Segeberg gelang es, den KFA im Verhandlungswege knapp unter 12,6 % zu halten.

Von 2005 bis 2008 ist das Verwaltungsbudget der ARGE n um 33 % gestiegen. Im gleichen Zeitraum hat sich der KFA in den 9 Kreisen um nahezu 100 % erhöht. Im Bundeshaushalt wurden die Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende von 2005 bis 2008 lediglich um 10 % angehoben. Der geringe Anstieg der Bundesmittel ist ein Zeichen, dass zunehmend Eingliederungsmittel in das Verwaltungsbudget der Grundsicherungsstellen umgeschichtet werden. Diese Mittel stehen damit nicht mehr für Eingliederungsmaßnahmen im

Rahmen der SGB-II-Leistungen zur Verfügung. Da sie das Verwaltungsbudget erhöhen, ist dies prozentual von den Kreisen mitzufinanzieren.

Die Kreise sollten die Verwaltungsbudgets der ARGEn konsequent daraufhin prüfen, ob und in welcher Höhe bestimmte Ausgaben notwendig sind. U. a. ist die Wirtschaftlichkeit der obligatorischen und fakultativen Leistungen zu hinterfragen.

## 7. **Qualifikation des Personals**

Die Verträge zwischen der BA und den Kreisen zur Errichtung der ARGEn sind bis längstens 2010 befristet. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus Dezember 2007 steht fest, dass diese Organisationsform keinen Bestand hat. Bis Ende 2010 hat der Gesetzgeber Zeit, die Mischverwaltung neu zu sortieren. Ob das Optionsmodell dauerhaft bestehen wird, ist ebenfalls ungewiss. Diese Unsicherheit war von Beginn an die wesentliche Ursache für die hohe Fluktuation. Zunächst nutzten die an die ARGEn zugewiesenen Sachbearbeiter die Möglichkeit zur Rückkehr zum kommunalen Arbeitgeber. Ab Ende 2007 machten zunehmend die kommunalen Arbeitgeber von ihrem Rückrufrecht bei den Beschäftigten Gebrauch, um ihr Risiko bei einer Neuorganisation der SGB-II-Aufgaben zu verringern. Dies führte dazu, dass in der Sozialhilfe erfahrene Sachbearbeiter durch überwiegend unerfahrene, befristet eingesetzte Kräfte ersetzt wurden. Diese wiederum wechselten so bald wie möglich zu anderen Arbeitgebern in unbefristete Arbeitsverhältnisse und wurden durch wieder neue befristet eingesetzte Kräfte ersetzt.

Diese permanente Fluktuation ist eine zusätzliche Herausforderung für die Geschäftsführer der ARGEn bzw. die Verantwortlichen in den Optionskreisen. Die Qualifizierung des Personals ist Aufgabe der ARGEn bzw. der Optionskreise. Insoweit obliegt es den Geschäftsführern bzw. den Verantwortlichen in den Optionskreisen, Qualifizierungsprogramme aufzulegen.

Die Fortbildungsschwerpunkte lagen bei den ARGEn und den Optionskreisen im Bereich der Grundschulungen und IT-Schulungen fokussiert auf die Bundesaufgaben. Gezielte Fortbildungen der Leistungssachbearbeiter in der Berechnung der KdU hatte es mit Ausnahme des Kreises Pinneberg nicht gegeben.

Die ARGE-Kreise haben im Steuerungskreis, der Trägerversammlung und der Lenkungsgruppe darauf hinzuwirken, dass alle Sachbearbeiter in der KdU-Bearbeitung geschult werden. Die hohe Fluktuation erschwert diese fortlaufende Qualifizierung. Dennoch müssen die Kreise dafür Sorge tragen, dass die Schulungskonzepte der ARGEn darauf abgestellt werden. Gleiches gilt für die Schulungskonzepte der Grundsicherungsstellen in den Optionskreisen. Auch hier muss eine regelmäßige Quali-

zierung der Leistungsbearbeiter im Hinblick auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung erfolgen.

## 8. **Steuerung der Leistungen für Unterkunft und Heizung**

Aufgrund der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den ARGEen können die Kreise diese Aufgabe nicht alleinverantwortlich wahrnehmen. Das laufende Geschäft obliegt der Geschäftsführung. Dadurch ist die Steuerung eingeschränkt. Die Aufgaben können nur dann nach den Vorstellungen des kommunalen Verwaltungsträgers vollzogen werden, wenn diese sich mit den Vorstellungen der BA decken. Umso wichtiger ist es für die Kreise, die verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen.

Die ARGE-Kreise verhalten sich allerdings überwiegend so, als wäre diese Kreisaufgabe vollständig auf die ARGEen übergegangen. Daher brauche man die ARGEen auch nicht zu steuern und zu kontrollieren. Auf die ARGEen ist jedoch lediglich die Durchführungsverantwortung übertragen worden. Die Kreise sind für ihre Aufgaben nach wie vor verantwortlich. Daher haben die Kreise die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Wahrnehmung der Aufgaben zu gewährleisten und zu diesem Zweck die ARGEen zu steuern und zu überwachen.

Der Kreis Nordfriesland hat die 26 örtlichen Sozialämter auf 7 Sozialzentren reduziert. Mit den Sozialzentrumsträgern wurden Verträge nach § 19 a GkZ geschlossen. Die Organisations- und Personalhoheit obliegt den Sozialzentrumsträgern, die Fachaufsicht dem Kreis. Der Kreis hat sich mit den Trägern der Sozialzentren über die Aufgabenwahrnehmung zu verständigen. Dies schränkt die Steuerung seitens des Kreises ebenfalls ein. Diese Einschränkung ist jedoch nicht so stark wie bei dem ARGE-Modell, da der Kreis Träger aller Aufgaben ist.

Beim Kreis Schleswig-Flensburg stehen sämtliche Beschäftigten der Grundsicherungsstelle in einem Arbeitsverhältnis zum Kreis oder wurden vom kreisangehörigen Bereich an diesen abgeordnet. Der Kreis hat daher die volle Personal- und Organisationshoheit und die Fachaufsicht.

Der LRH empfiehlt allen Kreisen, für die KdU eine umfassende, transparente und belastbare Datenbasis zu schaffen. Über ein Benchmarking sollte man den Geschäftsprozess regional vergleichend analysieren. Basierend darauf sind messbare Ziele im Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung zu entwickeln. Dabei sind neben finanziellen Zielen auch Qualitätsziele zur Verbesserung der Sachbearbeitung zu vereinbaren. Die steuerungsrelevanten Informationen sind über das Controlling bereitzustellen.

Die Fachaufsicht ist wie folgt zu verstärken: Die Arbeitshinweise sind zu Richtlinien zu verdichten, um als echte Hilfestellung für die Mitarbeiter zu dienen. Der durch die Fluktuation bedingte hohe Anteil nicht ausreichend

qualifizierter Beschäftigter bei gleichzeitiger struktureller Überlastung erfordert, dass die zur Verfügung gestellten Arbeitshinweise kurz, klar, einfach und leicht umsetzbar sind. Die Arbeitshinweise sind den mit der Leistungsgewährung befassten Verwaltungskräften zeitnah und in geeigneter Weise verfügbar zu machen und zu aktualisieren.

Des Weiteren sollte bei den ARGE n über den Steuerungskreis, die Trägerversammlung oder die Lenkungsgruppe ein Kontrollsystem installiert werden, das die Beaufsichtigung der Geschäftsführung im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Fachaufsicht ermöglicht. Zusätzlich sollten in regelmäßigen Abständen eigene stichprobenhafte Kontrollen durch den Kreis erfolgen. Moderne zukunftsgerichtete Fachaufsicht ist bei aller vertrauensvollen Zusammenarbeit auch Kontrolle.

## 9. **Fazit**

Die 80 % Fehlerquote bei der Bearbeitung der Leistungen für Unterkunft und Heizung mit ihren finanziellen Auswirkungen ist nicht akzeptabel. Tatsächlich dürfte sie noch deutlich höher ausfallen. Zum einen handelt es sich um eine konservative und damit vorsichtige Schätzung. Zum anderen sind die vielen monetär nicht bezifferbaren Fehler nicht in diese Quote eingeflossen.

Die finanziellen Auswirkungen dieser Fehlerquote sind beträchtlich. Der prozentuale Anteil im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der Leistungen für Unterkunft und Heizung mag mit 5 % bei den ARGE n und 7 % bei den Optionskreisen gering erscheinen. Das Gesamtvolumen von hochgerechnet insgesamt 55 Mio. €, das sich je nach Finanzierungsbeteiligung unterschiedlich auswirkt, verdeutlicht jedoch die enormen finanziellen Folgen einer mangelhaften Sachbearbeitung in diesem Bereich. Diese wären noch höher, wenn auch die kreisfreien Städte in diese Prüfung einbezogen gewesen wären.

Der Hauptgrund für die mangelhafte Sachbearbeitung liegt in der hohen Fluktuation des Personals bei den ARGE n und den Optionskreisen. Das neue Personal hat keine Erfahrungen in der Bearbeitung von Sozialleistungen. In der Regel sind die Einarbeitungszeiten wegen des ständigen Personalwechsels und der bestehenden Arbeitsdichte nicht ausreichend. Eine kontinuierliche Fortbildung ist ebenfalls nicht gewährleistet. All dies führt zu einer strukturellen Überlastung des Personals.

Die hohe Fluktuation wiederum ist systembedingt. Die Befristung des ARGE- und des Optionsmodells hat von vornherein zu einer Verunsicherung der Beschäftigten geführt. Diese Unsicherheit wurde deutlich verstärkt durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Dezember 2007 und die bisher nicht gelöste Frage, wie die Mischverwaltung in Zukunft zu organisieren ist. Bewährte Beschäftigte des kommunalen Bereichs sind in ihre Kommunalverwaltungen zurückgegangen. Die durch

die Kommunen in der Folge eingestellten Kräfte haben nur befristete Arbeitsverträge. Sie nutzen deshalb ihre Chancen auf unbefristete Arbeitsverträge bei anderen Arbeitgebern. Dies führt zu einem permanenten Personalwechsel und damit verbundenen Problemen in der qualifizierten Sachbearbeitung.

Für die künftige Organisation der SGB-II-Aufgaben ist dringend eine tragfähige und dauerhafte Lösung zu schaffen. Eine langfristige Perspektive für die Beschäftigten könnte die Fluktuation auf ein normales Maß reduzieren. Dies ermöglicht eine konsequente Qualifizierung des Personals. Ergänzend ist gute Fachaufsicht unerlässlich.