

5. Kommunale Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Sozialgesetzbuch II: Hohe Fehlerquote

Mindestens 80 % aller Fälle, die von 2005 bis Mitte 2008 die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung betrafen, sind fehlerhaft bearbeitet worden. Dies ist das vorsichtig hochgerechnete Ergebnis einer Stichprobenprüfung, die der LRH in den Kreisen durchgeführt hat. Berücksichtigt wurden dabei nur Fehler, die sich finanziell ausgewirkt haben. Die hochgerechneten finanziellen Nachteile betragen 44 Mio. € für die öffentlichen Haushalte.

Wesentliche Ursachen für die Fehler lagen in der hohen Fluktuation des Personals sowie in fehlender Steuerung und Kontrolle.

Die Kreise sollten künftig durch Zielvereinbarungen und Kontrollmechanismen gewährleisten, dass ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt werden. Konsequente Fachaufsicht zur Qualitätssicherung ist dabei unerlässlich. Die Arbeitshinweise sind zu kurzen, klaren und gut umsetzbaren Richtlinien zu entwickeln.

Durch Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist eine auf Dauer angelegte Lösung anzustreben. So könnte die Fluktuation des Personals auf ein normales Maß reduziert werden. Der Personalbestand sollte kontinuierlich und zielgerichtet qualifiziert und fortentwickelt werden.

5.1 Ausgangslage

Die Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe wurden 2005 im Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II)¹ zusammengeführt. Für die laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt ist die Bundesagentur für Arbeit, für die Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die Kreise und kreisfreien Städte zuständig. Um die Leistungen „aus einer Hand“ zu gewähren, haben 9 Kreise und die kreisfreien Städte mit der Agentur für Arbeit Arbeitsgemeinschaften nach § 44 b SGB II (ARGE) gegründet. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg haben als zugelassene kommunale Träger die Gewährung aller Leistungen übernommen (Optionsmodell).

¹ Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 03.08.2010; BGBl. I S. 1112.

2008 hat der LRH eine Stichprobenprüfung der kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung in den Kreisen durchgeführt. An der Finanzierung beteiligen sich der Bund, das Land Schleswig-Holstein und die kreisangehörigen Gemeinden. Die Kreise müssen annähernd 50 % selbst tragen.

Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob bei der Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung Fehler auftreten, wo sich ggf. Schwerpunkte ergeben und wie sich diese finanziell auswirken. Die beiden Organisationsformen (ARGE/Option) hat der LRH dabei getrennt betrachtet, um ermitteln zu können, ob sich möglicherweise bereits aus der Organisation Unterschiede ergeben. Hierzu hat er nach mathematisch-statistischen Grundsätzen eine Stichprobe von 354 Vorgängen in den ARGEen und 347 in den Optionskreisen gezogen, um eine Aussagesicherheit von 90 % zu erlangen.

Im Prüfungszeitraum (01.01.2005 bis 30.06.2008) haben die ARGEen hochgerechnet 891 Mio. € und die Optionskreise 152 Mio. € für Unterkunft und Heizung ausgezahlt.

5.2 Hohe Fehlerquote

Ein Fall wurde als fehlerhaft bewertet, wenn das Verwaltungshandeln unrichtig war und sich finanziell ausgewirkt hat. Vorgänge, die mehrere Fehler enthielten, wurden dabei nur einmal als fehlerhaft gewertet.

In den **ARGEen** waren mindestens 80 % der Fälle als fehlerhaft zu bewerten. In den eingesehenen Vorgängen wurden für 2005 bis Juni 2008 finanzielle Auswirkungen von 250 T€ ermittelt. Hochgerechnet ergab sich daraus für diesen Zeitraum ein Gesamtvolumen von 44,5 Mio. €. Dies entsprach 5 % der gesamten Ausgaben für Unterkunft und Heizung der ARGEen im Prüfungszeitraum.

In den **Optionskreisen** waren mindestens 82 % der Fälle als fehlerhaft zu bewerten. Aus den ermittelten finanziellen Auswirkungen von 270 T€ ergab sich für den Prüfungszeitraum ein hochgerechnetes Gesamtvolumen von 10,7 Mio. €. Dies entsprach 7 % der gesamten Leistungen für Unterkunft und Heizung der Optionskreise im geprüften Zeitraum.

Die finanziellen Auswirkungen verteilten sich auf den Bund, die Kreise und deren Kunden.

5.3 Erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Um zu ermitteln, welche finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Beteiligten entfielen, wurden zunächst die Leistungen aus dem Gesamtvolumen herausgerechnet, die von den Kreisen allein zu tragen sind (z. B. Darlehen an Kunden). Der verbleibende Betrag wurde nach Durchschnittswerten aufgeteilt: 29,5 % entfallen danach auf den Bund, 23 % auf die kreisangehörigen Gemeinden und der Rest auf die Kreise. Die Leistungen, die die Kunden zu wenig erhalten hatten, wurden mit zu viel ausbezahlt verrechnet. Wurden Leistungen zulasten eines falschen Beteiligten gezahlt, wurden sie dem richtigen Kostenträger zugeordnet

Die fehlerhaft bearbeiteten Vorgänge bei den **ARGEn** haben die öffentlichen Haushalte vorsichtig hochgerechnet wie folgt belastet:

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

Daraus ergibt sich eine Gesamtbelastung von 35,5 Mio. €. Im Durchschnitt wurden damit in den ARGEn annähernd 10,2 Mio. € jährlich zu viel gezahlt.

In den **Optionskreisen** führte die vorsichtige Hochrechnung zu folgenden finanziellen Auswirkungen:

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

Dies ergibt eine Gesamtbelastung von 8,6 Mio. € und somit durchschnittlich 2,5 Mio. € pro Jahr.

Bis einschließlich Juni bzw. August 2007 haben die beiden Optionskreise eine gesetzlich nicht vorgesehene Berechnungsmethode zur Ermittlung des Leistungsanspruchs angewandt. Diese Art der Berechnung wirkt sich in der Regel günstig auf die Kosten der Unterkunft und Heizung aus. Die finanziellen Auswirkungen in den Optionskreisen hätten sonst sehr wahrscheinlich noch über den festgestellten Beträgen gelegen.

In den ARGEn und den Optionskreisen ergaben sich damit finanzielle Auswirkungen von insgesamt 44,1 Mio. €.

5.4 **Vielfältige Fehler mit steigender Tendenz**

Der LRH hat diverse Fehler festgestellt. Am häufigsten waren:

- 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 Leistung an den Kunden gezahlt.

Daneben wurden weitere Mängel in der Sachbearbeitung festgestellt. Diese Mängel haben in der Regel ebenfalls finanzielle Folgen, die jedoch aus der Aktenlage nicht bezifferbar waren. Deshalb sind sie in die Hochrechnungen und in die Fehlerquoten nicht eingeflossen. Die häufigsten festgestellten Mängel waren:

- (aktuelle) Nachweise für Unterkunfts-kosten fehlten,
- Bedarf an Unterkunfts-kosten war fraglich,
- Nebenkostenabrechnungen waren nicht vorhanden bzw. unvollständig,
- Angaben zur Wohnungsgröße/zum Brennstoff fehlten,
- Stromkosten wurden übernommen,
- Zins- und Tilgungspläne bei Annuitätendarlehen fehlten,
- Plausibilität fehlte,
- Wohn- und Wirtschaftsverhältnisse wurden nicht geprüft,
- trotz Anhaltspunkten wurde vorrangigen Ansprüchen oder verwertbarem Vermögen nicht nachgegangen,
- höhere Unterkunfts-kosten wurden gewährt, ohne dass einem Umzug zugestimmt wurde.

Bemerkenswert war, dass die Fehlerzahl eine steigende Tendenz hatte: Im ersten Halbjahr 2008 erreichte die Zahl der Fehler bereits den Wert des gesamten Jahres 2005. Eine im Laufe der Jahre eingetretene Verbesserung der Arbeitsergebnisse gegenüber 2005 war somit nicht feststellbar.

5.5 **Hauptproblem: häufiger Personalwechsel**

Der Hauptgrund für die hohe Fehlerquote war die systembedingte Fluktuation des Personals. Da beide Organisationsformen zeitlich befristet waren,

ist das Personal über Zeitverträge mit unterschiedlicher Dauer beschäftigt bzw. vorübergehend vom eigentlichen Arbeitgeber zugewiesen worden. Eine dauerhafte berufliche Fortentwicklung war aufgrund der fehlenden Personalhoheit in der Regel nicht möglich. Die Fluktuation wurde durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus 2007, wonach die bisherige Organisationsform der ARGEen keinen Bestand haben kann, noch verstärkt. Eine Neuregelung durch den Bundesgesetzgeber erfolgte erst Mitte 2010.

Viele Beschäftigte hatten keine ausreichende Grundqualifikation. Zusammen mit fehlender Fortbildung und geringen Einarbeitungszeiten bei gleichzeitig hoher Arbeitsdichte führte dies zu einer strukturellen Überlastung des Personals. Zusätzlich erschwerte die mangelnde Qualität der Arbeitshinweise der Kreise die Sachbearbeitung.

Für die künftige Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist dringend eine tragfähige und dauerhafte Lösung mit ausreichender Personal- und Finanzhoheit zu schaffen. Dies könnte die Fluktuation auf ein normales Maß reduzieren und eine konsequente Qualifizierung des Personals ermöglichen.

Ein weiteres Problem waren die Mängel des EDV-Programms A2LL. Diese führten zu fehlerhaften Buchungen und zur Umgehung des Programms durch manuelle Berechnungen. Insbesondere bei Anrechnung von Einkommen sowie Rückrechnungen besteht die Gefahr, den falschen Träger zu belasten.

5.6 **Steuerung der Leistungen für Unterkunft und Heizung verbesserungsbedürftig**

In den ARGEen können die Kreise die Steuerung nur eingeschränkt wahrnehmen. Umso wichtiger ist es für die Kreise, die verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen.

Die ARGE-Kreise verhielten sich allerdings überwiegend so, als wären die Kreisaufgaben vollständig auf die ARGEen übergegangen und daher eine Steuerung oder Kontrolle nicht notwendig. Die Kreise sind jedoch für ihre Aufgaben nach wie vor selbst verantwortlich und haben es zu gewährleisten, dass die Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt werden.

Im Kreis Nordfriesland obliegt die Organisations- und Personalhoheit den Gemeinden als Sozialzentrumsträgern, die Fachaufsicht dem Kreis. Hier erschwerte die fehlende Dienstaufsicht des Kreises die Umsetzung der fachaufsichtlich empfohlenen Vorgehensweisen. Im Kreis Schleswig-

Flensburg liegt die Dienst- und Fachaufsicht in einer Hand beim Kreis. Eine konsequente Fachaufsicht einschließlich damit verbundener Prüfungen fand dennoch nicht statt.

Für den Bereich der Unterkunft und Heizung sind geeignete finanzielle und qualitative Ziele zu vereinbaren. Zusätzlich ist eine qualifizierte Fachaufsicht nötig, die auch regelmäßige Stichprobenkontrollen durchführt. Die vorhandenen Arbeitshinweise sind so zu gestalten, dass sie eine echte Hilfestellung für die Sachbearbeitung darstellen. Hierbei sollten die Kreise durch das Ministerium für Arbeit, Soziales und Gesundheit als Rechtsaufsichtsbehörde unterstützt werden.

Weitere Ausführungen zu den wesentlichen Ergebnissen der Prüfung sind auf der Homepage des LRH¹ einzusehen.

5.7 **Stellungnahmen**

Die **kommunalen Landesverbände** weisen darauf hin, dass die Kommunen nicht nur ein legitimes, sondern auch ein starkes wirtschaftliches Interesse an einer rechtmäßigen und fehlerfreien Aufgabenwahrnehmung durch die ARGEn bzw. Optionskommunen haben. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sei ein wesentliches und tragendes Strukturprinzip gerade in einem kostenintensiven Verwaltungsbereich, in dem sich der Bund immer mehr aus seiner finanziellen Verantwortung zu entziehen versuche. Der LRH zeige auf, dass Einsparpotenziale in signifikanter Weise allein durch rechtmäßiges Handeln zu erzielen seien. Dies löse Handlungsbedarf aus.

¹ <http://www.lrh.schleswig-holstein.de>, „Veröffentlichungen→Kommunalberichte“.