

## **Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)**

(Einzelplan 11)

### **8 Aufsicht unzureichend: Abrechnungsfehler der Länder führen bei der Grundsicherung im Alter zu Mehrausgaben des Bundes**

(Kapitel 1102 Titel 632 01)

#### **8.0**

*Das BMAS hat nicht kontrolliert, ob in einigen Ländern festgestellte gravierende Abrechnungsfehler bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auch in anderen Ländern vorliegen. Einige Länder hatten die ihnen vom Bund zu erstattenden Nettoausgaben zu hoch angegeben. Das BMAS hatte dies nicht erkannt und auch nach Hinweis des Bundesrechnungshofes nicht untersucht, ob die anderen Länder richtig abrechnen. Es stellte auch nicht sicher, dass die Länder die Arbeit der Grundsicherungsstellen in Stichproben überprüfen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS seiner Aufsichtspflicht besser nachkommt.*

#### **8.1**

##### **Zuständigkeiten**

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Grundsicherung seit dem Jahr 2013 im Auftrag des Bundes aus (Auftragsverwaltung). Zuständig hierfür sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Träger (Grundsicherungsstellen). Das BMAS muss die Länder bei der Ausführung der Grundsicherung beaufsichtigen und ggf. steuernd eingreifen. Dabei hat es die Leitlinie zur Bundesaufsicht bei der Ausführung von

Geldleistungsgesetzen durch die Länder aus dem Jahr 2015 anzuwenden. Diese Leitlinie wurde auf Bitte des Rechnungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erarbeitet, um eine wirksame und einheitliche Bundesaufsicht sicherzustellen.

### **Erstattungsverfahren**

Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung seit dem Jahr 2014 vollständig. Die Nettoausgaben ergeben sich aus den Bruttoausgaben abzüglich der Einnahmen, die die Länder z. B. durch Erstattungen von Rentenversicherungsträgern oder Krankenkassen erhalten. Die Länder haben dem Bund in Quartals- und Jahresnachweisen ihre Bruttoausgaben und Einnahmen zu belegen. Ausgaben aus den Jahren vor 2013 dürfen die Länder grundsätzlich nicht im Erstattungsverfahren geltend machen.

### **Abrechnungen der Länder**

Der Bundesrechnungshof prüfte seit dem Jahr 2013 in ausgewählten Ländern, ob sie die Bruttoausgaben und Einnahmen bei der Grundsicherung richtig angaben. Er stellte in mehreren Prüfungen u. a. folgende Mängel fest:

- Zwei Länder machten Ausgaben aus den Jahren vor 2013 in ihren Abrechnungen geltend.
- Zwei Länder bezogen in ihre Abrechnungen auch Ausgaben für Leistungen ein, die nicht zur Grundsicherung gehörten.
- Fünf Länder wiesen zu geringe Einnahmen bei der Grundsicherung aus. So verbuchten Grundsicherungsstellen in vier Ländern z. B. erhebliche Erstattungen gesetzlicher Krankenkassen nach einer Beitragsneufestsetzung nicht. Grundsicherungsstellen in einem Land wiesen überhaupt keine Einnahmen aus.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass dem Bund durch die fehlerhaften Abrechnungen Mehrausgaben von rund 10 Mio.

Euro entstanden sind. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes korrigierte ein Land seine Abrechnungen bereits um 1,2 Mio. Euro; weitere Länder sagten Korrekturen zu.

### **Aufsicht durch das BMAS**

Das BMAS hatte diese Mängel bei der Abrechnung der Länder nicht erkannt. Nachdem der Bundesrechnungshof sie aufgezeigt hatte, ging es den Mängeln in diesen Ländern zwar nach. Es kontrollierte aber nicht, ob die anderen Länder richtig abrechnen, obwohl es bereits im Jahr 2014 selber davon ausgegangen war, dass Mängel dieser Art auch in anderen Ländern bestehen. Deshalb hatte der Bundesrechnungshof das BMAS wiederholt aufgefordert darauf hinzuwirken, dass alle Länder ordnungsgemäß abrechnen. Entgegen der Leitlinie zur Bundesaufsicht vereinbarte es mit den Ländern keine Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen. Das BMAS forderte die Länder auch nicht auf, es über ihre Kontrollen zu unterrichten.

## **8.2**

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht des BMAS als unzureichend kritisiert. Die vorgefundenen Mängel haben deutlich gemacht, dass eine ordnungsgemäße Abrechnung der Grundsicherung durch die Länder nicht gewährleistet ist. Vermeidbare Mehrausgaben des Bundes sind die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS auf die Leitlinie zur Bundesaufsicht hingewiesen. Danach ist das BMAS gehalten, die sachgerechte und wirksame Aufsicht über die Ausführung der Grundsicherung durch die Länder sicherzustellen.

Bei den aufgezeigten Abrechnungsmängeln hat der Bundesrechnungshof es für unerlässlich gehalten, dass das BMAS bei den Ländern darauf hinwirkt, die Arbeit der Grundsicherungsstellen besser zu überprüfen. Insbesondere sollte es sich nicht länger

darauf beschränken, den in einzelnen Ländern festgestellten Fehlern nachzugehen, sondern untersuchen, inwieweit diese bundesweit auftreten. Das BMAS hat daher sicherzustellen, dass alle Länder die Arbeit der Grundsicherungsstellen systematisch und regelmäßig Stichprobenkontrollen unterziehen. Es hätte den bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug in den Ländern dadurch unterstützen müssen, dass es den Ländern Hinweise und Empfehlungen zur Ausgestaltung der Aufsichtstätigkeit gibt, vor allem zu Anzahl, Häufigkeit und Prüfungsschwerpunkten der Stichprobenkontrollen.

### **8.3**

Das BMAS hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zur nicht ordnungsgemäßen Abrechnung der Grundsicherung durch die Länder zurückgewiesen. Die aufgezeigten Mängel seien nicht zu verallgemeinern. Sie betrafen insbesondere Fälle, in denen Grundsicherung für Personen in Pflegeheimen gewährt wird. Zudem träten sie nicht mehr oder nicht mehr so häufig auf wie in der Einführungsphase der Auftragsverwaltung. Mehrausgaben in Millionenhöhe entstünden dem Bund nicht, da das BMAS festgestellten fehlerhaften Abrechnungen der Länder nachgehe.

Angesichts der mit der Auftragsverwaltung verbundenen Aufgaben und begrenzter personeller Ressourcen habe das BMAS bei seiner Aufsichtstätigkeit Prioritäten setzen müssen. Diese sehe es zum einen darin, dass Einnahmen bei der Ermittlung der erstattungsfähigen Nettoausgaben berücksichtigt werden und zum anderen darin, die Jahresnachweise der Länder zu prüfen. Mit dem bis Mitte des Jahres 2016 angewandten Verfahren seien die Jahresnachweise nicht ausreichend zu prüfen gewesen. Ein neues Verfahren biete zusätzliche Prüfungsmöglichkeiten.

Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen halte es derzeit weder für geboten noch für eine effektive Aufsicht zwin-

gend. Sie seien nur eines von mehreren möglichen Aufsichtsinstrumenten. Stattdessen sollten die Länder in einem ersten Schritt der Entwicklung zu einer stringenten Aufsicht die Mittelanforderungen der Grundsicherungsstellen und ihre dem BMAS vorgelegten Nachweise auf Vollständigkeit und Richtigkeit prüfen und Unstimmigkeiten nachgehen.

Das BMAS werde die Aufsichtskonzepte der Länder prüfen. Anschließend wolle es gemeinsame Festlegungen für eine einheitliche Aufsicht der Länder treffen.

#### **8.4**

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS Mitte des Jahres 2016 ein neues Nachweisverfahren eingeführt hat. Er weist aber darauf hin, dass das BMAS die Nachweise der Länder bereits in den Vorjahren hätte hinreichend prüfen müssen. Der Bundesrechnungshof erkennt auch an, dass das BMAS die Aufsichtskonzepte der Länder nunmehr prüfen und gemeinsame Festlegungen für eine einheitliche Aufsicht der Länder treffen will.

Da die vom Bundesrechnungshof festgestellten Abrechnungsmängel nicht länderspezifisch sind, bestehen diese Risiken bundesweit. In allen Ländern wird Grundsicherung für Personen in Pflegeheimen gewährt. Ob die Mangelhäufigkeit im Vergleich zur Einführungsphase der Auftragsverwaltung abgenommen hat, lässt sich erst nach Kontrollen feststellen.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMAS die Aufsichtskonzepte der Länder zügig prüft und auf der Grundlage gemeinsamer Festlegungen umgehend auf eine bundeseinheitliche Aufsicht der Länder hinwirkt. Dazu sollten auch wirksame Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen zählen. Es ist nicht überzeugend, dass die Länder stattdessen in einem ersten Schritt die Mittelanforderungen der Grundsicherungsstellen und

die vorgelegten Nachweise prüfen und Unstimmigkeiten nachgehen sollen. Hierzu sind die Länder ohnehin verpflichtet. Vier Jahre nach Eintritt der Auftragsverwaltung sollte die Aufsicht auch weit über erste Schritte hinaus sein.

Ebenso wenig überzeugt die Ansicht des BMAS, dass keine Mehrausgaben in Millionenhöhe entstünden, da das BMAS festgestellten fehlerhaften Abrechnungen der Länder nachgehe. Zum einen hat das BMAS versäumt zu kontrollieren, ob gleichartige Mängel bei der Abrechnung der Nettoausgaben auch in anderen Ländern bestehen. Zum anderen stehen noch Korrekturbuchungen der vom Bundesrechnungshof geprüften Länder von mehreren Millionen Euro aus.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Auffassung fest, dass das BMAS die Abrechnung der Nettoausgaben stärker beaufsichtigen muss. Es sollte

- a) den Ländern Hinweise und Empfehlungen für eine einheitliche Aufsichtstätigkeit bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geben,
- b) mit den Ländern vereinbaren, dass diese wirksame Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen vornehmen und
- c) sicherstellen, dass die fehlerhaften Abrechnungen korrigiert werden und die Länder dem Bund die entstandenen Mehrausgaben erstatten.