

28.06.2016

Drucksache 086/16/1

Bundesweite Fehlbuchungen in den Jobcentern;
 Fachaufsichtliche Prüfung im Jobcenter Kreis Unna

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Kreistag	28.06.2016	Entscheidung	öffentlich
Organisationseinheit	Arbeit und Soziales		
Berichterstattung	Dezernent Torsten Göpfert		
Budget	50	Arbeit und Soziales	
Produktgruppe	50.01	Grundsatzangelegenheiten und Soziale Sicherung	
Produkt	50.01.02	Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II	
Haushaltsjahr	2016	Ertrag/Einzahlung [€]	50.000
	2016	Aufwand/Auszahlung [€]	50.000

Beschlussvorschlag

Die Stabsstelle Rechnungsprüfung wird mit der federführenden Prüfung von fehlerhaften Buchungen in der von 2005 bis 2015 auch im Jobcenter Kreis Unna eingesetzten BA-Software „A2LL“ beauftragt. Darüber hinaus sind auch vergleichbare Sachverhalte in der seit 2014 eingesetzten BA-Software „ALLEGRO“ zu prüfen.

Der Landrat wird ermächtigt, für die zusätzlichen Prüftätigkeiten in einem Zeitraum von bis zu 2 Jahren zusätzliche Personalressourcen im Umfang von 2,0 Vollzeitäquivalenten zu schaffen.

Über die Ergebnisse der Prüftätigkeit ist regelmäßig (mindestens halbjährlich) im Rechnungsprüfungsausschuss und im Ausschuss für Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung zu berichten.

Sachbericht

1. Sachstand:

Im Zeitraum 2005 bis 2015 sind offensichtlich in hohem Umfang Fehlbuchungen im IT-Verfahren „A2LL“ der BA zu Lasten der kommunalen Träger der Jobcenter erfolgt.

Der Kreis Unna ist erstmalig am 19.08.2015 über den Landkreistag NRW (LKT) und den Deutschen Landkreistag (DLT) darüber informiert worden, dass beim Landkreis Göppingen im Zusammenhang mit Umbuchungen in A2LL in bestimmten Konstellationen mit Drittzahlungsempfängern Probleme bekannt geworden sind, die zu einer finanziellen Belastung des kommunalen Trägers führen.

Die Prüfungshinweise des Rechnungsprüfungsamtes Göppingen beschreiben folgende Fallkonstellationen, in denen Umbuchungen zu Lasten des kommunalen Trägers erzeugt werden, obwohl dieser schon höhere Kosten der Unterkunft bezahlt hat als er tatsächlich hätte zahlen müssen:

- Zahlungen an einen Drittzahlungsempfänger (z.B. Vermieter, Energieversorger, Regionaldirektion Kasse)
- Zahlungsart „Festbetrag vorrangig BA“ und „Verrechnung“
- Rückforderungen aufgrund nachträglicher Anrechnung von Einkommen

Das Verfahren A2LL errechnet in diesen Fällen falsche Rückforderungen, d.h. die Rückforderungen stimmen zwar in der Gesamthöhe, aber die Aufteilung auf die Träger (Bund bzw. Kommune) ist falsch, mit der Folge, dass die Forderungen der BA zu niedrig und die des kommunalen Trägers zu hoch sind. (die BA hat dadurch laut A2LL zu viel, und der kommunale Träger zu wenig ausbezahlt.)

Alle diese Fälle haben gemeinsam, dass die BA eine ergänzende Forderung hätte (Differenz zwischen bisher falsch ausgewiesener und neu berechneter), diese Forderung aber durch die entsprechende falsche Umbuchung begleicht, und im Gegenzug beim kommunalen Träger eine zu hohe Forderung ausgewiesen wird.

Der angesprochene Fehler wirkt sich - stark vereinfacht - folgendermaßen aus:

Beide Träger (kommunaler Träger und BA) haben durch eine nachträgliche Anrechnung von Einkommen beim Hilfeempfänger eine Forderung aus überzahlter Leistung, die sich aus einem Teil Regelleistung (Träger BA) und einem Teil Kosten der Unterkunft (kommunaler Träger) zusammensetzt. Durch eine falsche Umbuchung zu Lasten des kommunalen Trägers befriedigt nun die Bundesagentur für Arbeit ihren Teil der Forderung (Abbuchung beim kommunalen Träger) und tritt als Ausgleich ihre Forderung an den kommunalen Träger ab. Es bleibt dann dem kommunalen Träger überlassen diese Forderungen einzuziehen. Die finanzielle Lücke entsteht dann, wenn eine Rückforderung nicht realisierbar ist (z. B. niedergeschlagene Forderung, keine Beitreibung aus sonstigen Gründen).

Aufgrund der bekannt gewordenen Problematik und nicht zuletzt auf Empfehlung des LKT hat der Kreis Unna am 23.11.2015 gegenüber der Bundesagentur für Arbeit und am 14.12.2015 gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorsorglich und fristwährend zum Jahreswechsel einen Anspruch auf Ausgleich des entstandenen Schadens angemeldet.

Inzwischen sind weitere Tatbestände und Buchungsfehler durch die fehlerhafte Anwendung von (rund 180) Umgehungslösungen bekannt geworden, die zu einer weiteren finanziellen Schädigung der

kommunalen Träger im Jobcenter geführt haben (siehe auch beigefügtes Rundschreiben 250/16 des Landkreistages NRW vom 19.04.2016), wie z.B.:

- Fehler in Fällen mit Unterhaltsvorschuss
- Fehlzurordnung von laufenden Kosten der Unterkunft zu einmaligen Bedarfen mit der Folge ausfallender Bundesbeteiligung

Praxisbeispiel:

Insbesondere Eigenheimbesitzer kaufen häufig Brennstoffe (Koks, Heizöl, Flüssiggas) selbst ein. Dabei handelt es sich zwar um einmalig hohe Aufwendungen, die aber ganz eindeutig den laufenden Kosten der Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind und eine Bundesbeteiligung in Höhe von z.Zt. 31,3% nach sich ziehen müssten. Bei Fehlbuchungen sind diese Kosten aber über die einmaligen Leistungen der Unterkunft und Heizung gebucht worden mit der Folge, dass sich hieran der Bund nicht beteiligt.

- Verbuchung von Bundesleistungen auf kommunale Kosten
- Fehlerhafte Verbuchung von Tilgungsrückflüssen

Praxisbeispiel :

In einer hilfebedürftigen Familie ist der Kühlschrank bzw. die Waschmaschine defekt und muss durch ein neues Gerät ersetzt werden. Für derartige Ersatzbeschaffungen ist eigentlich aus dem monatlichen (vom Bund finanzierten) Regelbedarf ein Rücklagebetrag anzusparen. Für den Fall, dass keine Ansparungen bestehen, kann das Jobcenter in notwendiger Höhe ein entsprechendes Darlehen gewähren. Es bleibt aber nach wie vor eine vom Bund zu tragende Leistung. In Fällen fehlerhafter Buchungen ist aber der kommunale Träger belastet worden, weil dieser Kostenträger für die Erstausstattung von Wohnung ist. Das gewährte Darlehen wird durch monatliche Einbehaltungen vom Regelbedarf in Raten zurückgezahlt. Diese Raten müssten jetzt eigentlich dem belasteten kommunalen Träger zufließen. Dennoch sind bei Fehlbuchungen die Darlehenstilgungszahlungen zu Gunsten des Bundes verbucht worden mit dem Ergebnis, dass der kommunale Träger gleich doppelt negativ betroffen ist.

- Fehlerhafte Energieschuldenübernahme für Stromschulden zulasten des kommunalen Trägers
- Fehlerhafte Verbuchung im Rahmen von A2LL Umgehungslösungen

Nach Information des LKT sind bundesweit etwa 40 Kreise in detailliertere Prüfungen eingestiegen sind. Dabei zeigt sich, dass das Volumen der auf kommunaler Ebene eingetretenen Schäden regelhaft durchaus siebenstelligen Beträge erreicht:

- ✓ So hat das Rechnungsprüfungsamt (RPA) des Kreises Mettmann im Rahmen einer 1%igen Stichprobenprüfung festgestellt, dass 26,58 % der Umbuchungen fehlerhaft waren. Eine Bestätigung der Fehlerquote würde für den Kreis Mettmann - bezogen auf das Finanzvolumen - einem Schaden in Höhe von etwa 1 Mio. € entsprechen.
- ✓ Die Stadt Köln hat einen besonderen kommunalen Prüfdienst für das Jobcenter der Stadt Köln eingerichtet. Die Prüfungen laufen als Vollprüfungen oder Stichprobenprüfungen. Allein bei Verbuchungen von Einnahmen aus dem UVG konnte die Stadt Köln so für die Jahre 2005 bis 2010 einen Schaden in Höhe von 2 Mio. € ausmachen.

Inzwischen hat auch die Stadt Gelsenkirchen einen derartigen Prüfdienst geschaffen.

- ✓ In Bremen hat die Stadtgemeinde Bremen zwischenzeitlich vor dem Sozialgericht Bremen Klage gegen die BA und die Freie und Hansestadt Bremen (Land) Klage vor dem Bundessozialgericht gegen den Bund erhoben.

Sowohl auf der Ebene der kommunalen Spitzenverbände als auch im politischen Raum wird zwar versucht, eine „verallgemeinerbare Regelung“ zu treffen, um so die Einzelfallüberprüfung vor Ort entbehrlich zu machen und im Ergebnis eine pauschale Korrektur vorzunehmen. Die Suche nach einer solchen Lösung wird bislang als nicht vielversprechend eingeschätzt.

2. Verjährungsproblematik

Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, wann die Verjährung in den jeweiligen Fallkonstellationen beginnt.

Nach Auffassung des Bundes ist im Hinblick auf ungerechtfertigte Vermögensverschiebungen von einer vierjährigen Verjährungsfrist auszugehen, wobei die Verjährungsfrist bereits zum Zeitpunkt der fehlerhaften Buchung und nicht erst mit Kenntnis der Kommune von der fehlerhaften Buchung zu laufen beginnt. Demnach wären alle etwaigen Ansprüche der kommunalen Träger aus fehlerhaften Buchungen, die bis einschließlich 31.12.2012 erfolgten, mit Ablauf des 31.12.2016 verjährt.

Nach Auffassung des DLT- Hauptgeschäftsstelle gilt eine sog. absolute Verjährungsfrist von 10 Jahren ab Entstehen des Anspruchs (§ 199 Abs. 1 BGB). Für die vorliegende Umbuchungsproblematik bedeutet das, dass die Ansprüche aus dem Jahr 2006 ohne Rücksicht auf die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis in den Jobcentern Ende dieses Jahres verjähren.

Allerdings sind derzeit mehrere Gerichtsverfahren anhängig, durch die auch die Frage des Beginns der Verjährung für derartige öffentlich-rechtliche Erstattungsansprüche gerichtlich zu klären sein wird.

Wenn sich jedenfalls die Auffassung des Bundes zu einer vierjährigen Verjährungsfrist bestätigen sollte, ist aus der Sicht der Verwaltung dringender Handlungsbedarf gegeben.

3. Empfehlungen des LKT:

Am 18.04.2016 hat der Vorstand des Landkreistages die Thematik beraten und den folgenden Beschluss gefasst:

„Ein aussichtsreiches politisches oder gerichtliches Vorgehen der Kreise/Städteregion gegenüber der Bundesagentur für Arbeit (BA) und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hinsichtlich der fehlerhaften Buchungen der BA-Software „A2LL“ setzt eine Substantiierung der Ansprüche voraus. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass mögliche Ansprüche im Einzelfall eine Höhe erreichen, die ein Vorgehen sinnvoll und geboten erscheinen lassen. Den Kreisen/der Städteregion wird daher empfohlen, die zur Substantiierung notwendigen und ggf. stichprobenartigen Prüfungen im örtlichen Bereich durchzuführen und die Geschäftsstelle über deren Ergebnis zu unterrichten.“

Die Prüfung soll - so die Empfehlung - federführend durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter durchgeführt werden.

4. Einschätzung für den Kreis Unna und weiteres Vorgehen

Es ist zu unterstellen, dass es auch im Jobcenter Kreis Unna - genauso wie in anderen gemeinsamen Einrichtungen - zu den beschriebenen Fehlbuchungen gekommen ist. Angesichts der von anderen Kommunen errechneten Schadensbeträge im siebenstelligen Bereich ist deshalb unstrittig, dass auch der Kreis Unna Handlungsbedarf hat.

Die vom LKT NRW empfohlene stichprobenhafte Prüfung wird allerdings von der Verwaltung nicht für sinnvoll erachtet. Abgesehen von der Frage, wie groß die Stichprobe sein muss, um repräsentativ zu sein, müssten hierfür auch nennenswerte Personalressourcen bereitgestellt werden. Entscheidend ist jedoch, dass durch die Stichprobe ohnehin nur die starke Vermutung, dass der Kreis Unna genauso wie andere Kommunen betroffen ist, bestätigt werden könnte, ohne dass damit ggf. schon unverzüglich auch positive finanzielle Folgen für den Kreis Unna verbunden wären. Unmittelbare finanzielle Auswirkungen sind nämlich nur dann zu erwarten, wenn die festgestellten fehlerhaften Kontierungen im Einzelfall und in enger Absprache mit dem Jobcenter zeitnah auch tatsächlich korrigiert werden.

Es wird deshalb vorgeschlagen, den Schritt der Stichprobenprüfungen zu überspringen und einen eigenständigen Prüfdienst einzurichten, der dann im Rahmen von risikoorientierten ausgewählten Einzelfallprüfungen eine Vollprüfung im Jobcenter durchführt. Neben der Stadt Köln hat auch die Stadt Gelsenkirchen einen solchen Prüfdienst geschaffen. Ziel ist es, dass fehlerhafte Kontierungen unmittelbar bereinigt werden. Folgen wären dann Nachmeldungen für die monatlichen laufenden Kosten der Unterkunft und höhere Bundeserstattungen sowie außerhalb der Bundesbeteiligung Erstattungen seitens der BA auf fehlerhaft belastete kommunale Aufwendungen.

Folgende Rahmenbedingungen sollen aus der Sicht der Verwaltung geschaffen werden:

- Schaffung von 2,0 zusätzlichen VZÄ des gehobenen Dienstes in Anstellungsträgerschaft des Kreises Unna; insofern Personalkostenübernahme durch den Kreis mit dem Vorbehalt, diese später i.R. einer Schadensersatzforderung beim Bund /der BA geltend zu machen
- Nach bisherigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass die entstehenden Aufwendungen durch Erträge aus aufgedeckten Fehlbuchungen mindestens gedeckt werden können.
- Projektlaufzeit: grundsätzlich 2 Jahre; Zwischenergebnisse nach 6-9 Monaten und Entscheidung über Rentabilität bzw. Projektförderung
- Für die Personalauswahl Einleitung eines Interessenbekundungsverfahrens; Vorkenntnisse im Jobcenter und in der Anwendung von A2LL erforderlich
- Organisatorische Anbindung an den Fachbereich 50/Fachaufsicht
- Räumliche Anbindung in der Kreisverwaltung (falls lesender Zugriff auf die Anwendung ausreichend) oder im Jobcenter (falls physische Akte benötigt wird)

Änderungen bleiben vorbehalten; weitere Details sind noch abzustimmen.

In der Zeit vom 01.09.2014 – 01.07.2015 wurde die Fachanwendung A2LL durch die Nachfolge-Anwendung ALLEGRO ersetzt. Es ist unklar, ob in der laufenden Sachbearbeitung bei der Nutzung von ALLEGRO weiterhin Fehlbuchungen im Jobcenter verursacht werden. Insofern wird die Stabsstelle Rechnungsprüfungsangelegenheiten im Rahmen der üblichen Jahresprüfung diese Sachverhalte zeitnah prüfen.

In Abhängigkeit von den gesamten Prüfergebnissen wäre dann zu überlegen, ob der Kreis ggf. einen dauerhaften Prüfdienst einrichtet, und zukünftig vergleichbare Entwicklungen zu vermeiden.

5. Schlussbemerkung

Das Jobcenter Kreis Unna erzielt im Landesvergleich z.Zt. außerordentlich gute Ergebnisse. Dies gilt sowohl für die positive Entwicklung der passiven Leistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt für den Bund sowie Kosten der Unterkunft für den Kreis Unna als kommunalen Träger) als auch für Vermittlungserfolge bezüglich erwerbsfähiger Hilfeempfänger und Langzeitleistungsbezieher. Dieser Gesamterfolg wird ausdrücklich gewürdigt; er soll durch die Prüftätigkeit in keiner Weise geschmälert oder in Frage gestellt werden. Der Verwaltung ist einzig und allein daran gelegen, Fehlbuchungen zu Lasten des Kreises aufzudecken und die gesetzlich normierte Kostenträgerträgerschaft wieder herzustellen.

Anlagen

Rundschreiben 250/16 des Landkreistages NRW vom 19.04.2016