



Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 11017 Berlin
Oberste Landessozialbehörden

nachrichtlich:

Kommunale Spitzenverbände

- nur per E-Mail -

V b 4

bearbeitet von:
Dr. Alexandra Geißler

Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
Postanschrift: 11017 Berlin

auftragsverwaltung-sgbxii@bmas.bund.de

DE-MAIL: poststelle@bmas.de-mail.de

www.bmas.de

Berlin, 6. August 2021

AZ: Vb4-50248

**Umsetzung der Bundesauftragsverwaltung nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII)
hier: Rechtsgrundlagen für Haftungs- und Rückerstattungsansprüche des Bundes**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in unserer letzten Besprechung am 22. Juni 2021 zu Grundsatzfragen von Haftungs- und Rückerstattungsansprüchen des Bundes in der Bundesauftragsverwaltung der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII (Grundversicherung) hatte ich unter Tagesordnungspunkt 2 zugesagt, die Ergebnisse des bisherigen Klärungsprozesses zwischen Bund und Ländern in einem Dokument zusammenzutragen und Ihnen zur Verfügung zu stellen. Ausgangspunkt für den Klärungsprozess war die Frage, auf welche Rechtsgrundlagen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) Rückzahlungsforderungen gegenüber den Ländern stützt. In diesem Sinne fasse ich die Rechtsauffassung des BMAS entsprechend der mit Ihnen geführten Diskussionen und unserem bisherigen Schriftwechsel wie folgt zusammen:

1 Hintergrund

Nach § 46a Absatz 1 SGB XII erstattet der Bund den Ländern 100 Prozent der im jeweiligen Kalenderjahr den zuständigen Trägern entstandenen Nettoausgaben für Geldleistun-

gen der Grundsicherung. Die Kostentragung durch den Bund führt gemäß Art. 104a Absatz 3 Satz 2 GG dazu, dass die Grundsicherung von den Ländern in Bundesauftragsverwaltung durchgeführt wird. § 46a Absatz 2 Satz 1 SGB XII legt fest, dass sich die Höhe der Nettoausgaben aus den Bruttoausgaben abzüglich der auf diese Geldleistungen entfallenden Einnahmen ergibt. Die Erstattung erfolgt, indem die Länder die ihnen gemeldeten Aufwendungen eigenständig quartalsweise bei der Bundeskasse abrufen (§ 46a Absatz 3 SGB XII). Gemäß § 46a Absatz 4 SGB XII gewährleisten die Länder die Prüfung, dass die Ausgaben für Geldleistungen der zuständigen Träger begründet und belegt sind und den Grundsätzen für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen; sie haben dies dem BMAS im Nachgang zum Erstattungsabruf in Form von Quartalsnachweisen zu belegen (§ 46a Absatz 4 SGB XII).

In der Durchführung der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder (hier im weiten Sinn, einschließlich des Gesetzesvollzugs durch die vom Land bestimmten Träger) können Fehler auftreten. Hierzu zählen beispielsweise eine rechtsfehlerhaft zu hohe Leistungsgewährung durch den zuständigen Leistungsträger oder ein Abruf von Bundesmitteln durch eine Oberste Landesozialbehörde für Ausgaben, die keine Leistungen der Grundsicherung sind. Aus der Perspektive des Bundes stellt sich die Frage, ob ein Fehler bei der Umsetzung der Bundesauftragsverwaltung - neben möglicherweise erforderlichen aufsichtlichen Maßnahmen zur Sicherstellung einer künftigen rechtskonformen Umsetzung - im konkreten Fall zu einem Anspruch des Bundes gegen das betreffende Land auf einen nachträglichen finanziellen Ausgleich führt.

Das Thema von Haftungs- und Rückerstattungsansprüchen, wie es hier dargestellt wird, betrifft allein das Rechtsverhältnis zwischen Bund und Ländern. Dies bedeutet zum einen, dass es aus der Perspektive des Bundes unerheblich ist, ob der Fehler auf der Ebene des Landes selbst oder auf der Ebene der mit dem Gesetzesvollzug beauftragten kommunalen Träger gelegen hat. Im Verhältnis Bund-Land sind die Kommunen - unbeschadet der ihnen verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie - staatsorganisatorisch den Ländern eingegliedert. Zum anderen bedeutet dies, dass sich Ansprüche des Bundes nur gegen das Land richten können, auch wenn beispielsweise die Pflichtverletzung als Anknüpfungspunkt für einen Haftungsanspruch auf Ebene des kommunalen Trägers geschehen und dies dem Land zuzurechnen ist. Direkte Ansprüche des Bundes gegen die Kommune scheiden aus. Ob und welche Folgen eine fehlerhafte Umsetzung für den kommunalen Träger hat, richtet sich nach der Rechts- und Verfassungsordnung des jeweiligen Landes und betrifft allein das Land-Träger-Verhältnis.

2 Anspruchsgrundlagen

Rückzahlungsansprüche des Bundes gegen ein Land können sich aus Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 GG (verschuldensabhängiger Schadensersatzanspruch) oder dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch (verschuldensunabhängiger Bereichsausgleich) ergeben.

Nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 GG haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsmäßige Verwaltung. Die Norm bildet nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung eine unmittelbare Anspruchsgrundlage für den Fall einer nicht-ordnungsgemäßen Verwaltung und setzt - ausgeformt durch die Haftungskernrechtsprechung - eine rechtswidrige und vorsätzliche oder grob fahrlässige Pflichtverletzung des Landes voraus, die zu einem Schaden des Bundes geführt hat. Für die Haftung macht es keinen Unterschied, ob das Land den ihm obliegenden Vollzug durch eigene Behörden oder durch die Landkreise und Städte wahrnehmen lässt. Durch die organisatorische Entscheidung kann es sich der Haftung nicht entziehen.

Der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch dient dem Ausgleich einer ungerechtfertigten Vermögensverschiebung und setzt voraus, dass das Land vom Bund etwas ohne Rechtsgrund erlangt hat. Auf ein Verschulden kommt es hier nicht an.

3 Abgrenzung

Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 GG und der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch stehen als Anspruchsgrundlagen nebeneinander, haben jeweils einen eigenständigen Anwendungsbereich und schließen sich in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich gegenseitig aus. Welche der beiden Anspruchsgrundlagen im konkreten Fall einschlägig ist, hängt davon ab, ob der Fehler bei der Leistungssachbearbeitung (Bewilligung und Aufhebung/Erstattung der Geldleistungen im Verhältnis zum Leistungsberechtigten) oder bei der Abrechnung der vom Bund zu erstattenden Nettoausgaben aufgetreten ist. Im ersten Fall ist der Haftungsanspruch nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 GG, ausgeformt durch die Haftungskernrechtsprechung, anwendbar, im zweiten Fall der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch.

Diese Abgrenzung folgt aus der Systematik und Struktur der Bundesauftragsverwaltung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII und stützt sich auf die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das sich in seinem Urteil vom 15. Mai 2008 (5 C 25/07) zur Frage der Anwendungsbereiche der beiden Anspruchsgrundlagen dezidiert und ausführlich geäußert hat. Die Abgrenzung zwischen Haftungsanspruch und Bereichsausgleich ist ein Spiegelbild des Erstattungsanspruchs der Länder gegen den Bund nach § 46a Absatz 1 SGB XII:

Sind die Voraussetzungen von § 46a Absatz 1 i. V. m. Absatz 2 SGB XII erfüllt, kann ein Land vom Bund Erstattung der Ausgaben des zuständigen Trägers verlangen, auch dann wenn die zugrundeliegende Leistungserbringung rechtsfehlerhaft war. Auf die Rechtmäßigkeit der erbrachten tatsächlichen Nettoausgaben für Grundsicherung kommt es für den Erstattungsanspruch gegen den Bund nicht an. Eine rechtsfehlerhafte Leistungserbringung ist jedoch nicht-ordnungsgemäße Verwaltung und kann zu einem (nachträglichen) Schadensersatzanspruch des Bundes auf der Grundlage von Art. 104a Absatz 5 Satz 1 GG führen. Im Anwendungsbereich dieser Haftungsgrundlage ist der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ausgeschlossen, weil mit § 46a Absatz 1 SGB XII für das Land ein Rechtsgrund zum Behaltendürfen besteht.

Umgekehrt bedeutet dies, dass der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch dann heranzuziehen ist, wenn Bundeserstattungen abgerufen wurden, für die die Voraussetzungen von § 46a Absatz 1 SGB XII nicht erfüllt waren. Das ist etwa dann der Fall, wenn dem Abruf tatsächlich keine Ausgaben oder nicht in der abgerufenen Höhe zugrunde lagen, Ausgaben für andere Leistungen als für Geldleistungen der Grundsicherung oder Brutto- anstelle von Nettoausgaben abgerufen wurden. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut und Regelungsgehalt von § 46a SGB XII werden vom Bund nur die tatsächlich entstandenen Nettoausgaben der zuständigen Träger für Geldleistungen der Grundsicherung vom Bund erstattet. In den genannten Fällen war der Bund deshalb nicht bzw. nicht in diesem Umfang zur Erstattung verpflichtet und berechtigt. Es hat deshalb insoweit eine Vermögensverschiebung vom Bund zum Land stattgefunden, für die keine Rechtsgrundlage bestand. Zur Korrektur einer solchen rechtsgrundlosen Vermögensverschiebung ist der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch heranzuziehen. Die Anwendung des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs ist auch vor dem Hintergrund interessengerecht, dass anderenfalls bei den Ländern (hier in der Regel bei den Trägern) ein finanzieller Vorteil verbliebe, der weder durch den Vollzug der Grundsicherung in Bundesauftragsverwaltung bedingt, noch aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage gerechtfertigt ist.

4 Typische Fallgestaltungen

4.1 Im Anwendungsbereich des Haftungsanspruchs

In den Anwendungsbereich von Art. 104a Absatz 5 Satz GG fallen Konstellationen, in denen der Fehler in der Leistungssachbearbeitung geschehen ist und zu höheren tatsächlichen Ausgaben (und einer entsprechenden Bundeserstattung) geführt hat, als bei korrekter Rechtsanwendung entstanden wären. Der Fehler kann sowohl die Entstehung von Bruttoausgaben betreffen als auch die Einnahmeseite, indem Einnahmen (die sich dann zugunsten des Bundes ausgewirkt hätten) tatsächlich nicht erzielt werden.

Folgende typischen (nicht abschließenden) Fallkonstellationen sind demzufolge anhand der Voraussetzungen des grundgesetzlichen Haftungsanspruchs für nicht-ordnungsgemäße Verwaltung nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 GG zu prüfen; der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch ist ausgeschlossen:

- Sachverhalte, bei denen dem zuständigen Leistungsträger tatsächlich Ausgaben für Leistungen der Grundsicherung entstanden sind, und dann dementsprechend vom Bund erstattet werden, die bei korrekter Anwendung des materiellen Rechts geringer hätten ausfallen müssen.
- Sachverhalte, in denen der Träger Einnahmen der Grundsicherung nicht entstehen lässt, z.B. durch unterbliebene Aufhebungs- und Erstattungsbescheide oder unterbliebene Heranziehung vorrangiger Leistungsträger. Bei korrekter Rechtsanwendung hätten diese Einnahmen erzielt werden können und dementsprechend für den Bund zu geringeren Erstattungsleistungen geführt.

4.2 Im Anwendungsbereich des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs

In den Anwendungsbereich des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs fallen Sachverhalte, bei denen der Fehler bei der Abrechnung des Landes mit dem Bund geschehen ist. Diese Sachverhalte sind unter dem Gesichtspunkt des verschuldensunabhängigen Bereicherungsausgleich zu prüfen, der grundgesetzliche Haftungsanspruch ist ausgeschlossen. Dazu gehören folgende typische (nicht abschließende) Fallgestaltungen, wenn bei der Abrechnung des Landes mit dem Bund

- Nettoausgaben fälschlich doppelt angemeldet und zur Erstattung abgerufen werden,
- höhere Beträge für die Erstattung angemeldet und zur Erstattung abgerufen werden, als tatsächlich an Ausgaben entstanden waren, etwa durch Übertragungsfehler oder zwischenzeitliche Korrekturen,
- Ausgaben für andere Leistungen als solche der Grundsicherung angemeldet und zur Erstattung abgerufen werden,
- die Kassenwirksamkeit der Ausgaben unzutreffend zu einem späteren Zeitpunkt angenommen und deshalb eine höhere Beteiligung des Bundes an den Nettoausgaben in Ansatz gebracht wurden oder
- real zugeflossene und der Grundsicherung zuzuordnende Einnahmen nicht als solche berücksichtigt und demzufolge insoweit nicht die Nettoausgaben, sondern die Bruttoausgaben angemeldet und abgerufen wurden.

5 Fallkonstellation „tatsächlich erzielte Einnahmen“

Fehler, die den Umgang mit tatsächlich erzielten Einnahmen betreffen, können nach Auffassung des BMAS entweder zur Anwendbarkeit des grundgesetzlichen Haftungsanspruchs oder des allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs führen. Dies findet sich auch in der oben vorgenommenen Zuordnung von typischen Fallgestaltungen wieder. Da die Konstellation der „tatsächlich erzielten Einnahmen“ und ihre Zuordnung zu den beiden Anspruchsgrundlagen breiteren Raum im Klärungsprozess eingenommen hat, wird die Rechtsauffassung des BMAS hier zur Erläuterung zusammenfassend dargestellt:

5.1 Abgrenzung

Auch in Bezug auf Einnahmen ist die Abgrenzung nach den oben dargelegten Kriterien vorzunehmen. Maßgeblich ist, ob es sich gemäß § 46a SGB XII um solche - in Parallelität zu Ausgaben - der Grundsicherung handelt oder nicht: Sind dem Träger tatsächlich Einnahmen der Grundsicherung zugeflossen, sind diese zugunsten des Bundes zu berücksichtigen, ebenso wie der Bund tatsächliche (Netto-) Ausgaben zugunsten der Länder zu erstatten hat. Ist § 46a SGB XII in Bezug auf die Einnahme nicht erfüllt, weil es sich (wenn auch fälschlich) nicht um eine Einnahme der Grundsicherung gehandelt hat, bleibt diese bei der Erstattung außen vor, und es kommen allenfalls Haftungsansprüche nach Art. 104a Absatz 5 GG in Betracht.

Ob eine tatsächlich erzielte Einnahme eine solche der Grundsicherung im Sinne von § 46a SGB XII ist oder nicht, hängt davon ab, wie der Träger diese bei der konkreten Vorgangsbearbeitung rechtlich qualifiziert hat, mit anderen Worten: was für eine Forderung er geltend gemacht hat. Das vom Träger zu vollziehende Leistungs- und Verfahrensrecht gibt vor, unter welchen Voraussetzungen ihm Zahlungsansprüche gegen Dritte zustehen. Ob diese Zahlungsansprüche mittels Verwaltungsakt (§ 50 SGB X), Geltendmachung (§§ 103 ff. SGB X) oder Übergang von Ansprüchen (§ 93 SGB XII) oder auf anderem Wege (zutreffend) erhoben werden, bedarf einer behördlichen Entscheidung im Einzelfall. Dabei trifft der Träger die Entscheidung, welcher Forderung und damit welcher zugrundeliegenden Sozialleistung die erwartete Zahlung zugeordnet werden soll, z. B. ob und in welcher Höhe die Zahlung auf die geleistete Grundsicherung entfällt. In der Praxis wird diese in der Regel vor dem tatsächlichen Zahlungseingang erfolgen, z. B. durch einen entsprechenden Aufhebungs- und Erstattungsbescheid an den Leistungsberechtigten oder die Geltendmachung von Erstattungsansprüchen gegenüber der gesetzlichen Rentenversicherung und eine entsprechende interne Kassenanweisung für die Verbuchung der eingehenden Zahlung.

Die behördliche Entscheidung kann fehlerhaft sein und dazu führen, dass eine Einnahme nicht oder nicht in vollem Umfang als solche der Grundsicherung qualifiziert wird, obwohl dies bei zutreffender rechtlicher Bewertung hätte der Fall sein müssen. Auch bei einer fehlerhaften Entscheidung bleibt es jedoch dabei - und insofern auch hier in Parallelität zu den Ausgaben -, dass es sich dann nicht um eine Einnahme der Grundsicherung handelt, mit der Folge, dass die Abrechnung gemäß § 46a SGB XII insofern korrekt war, dem Bund jedoch ggf. Haftungsansprüche wegen nicht ordnungsgemäßer Verwaltung zustehen.

Hatte der Träger allerdings eine Einnahme als solche der Grundsicherung geltend gemacht und fließt diese zu, so ist sie gemäß § 46a SGB XII bei der Abrechnung gegenüber dem Bund zu berücksichtigen. Wird die Einnahme dem Bund gegenüber fälschlich nicht ausgabenmindernd berücksichtigt, steht dem Bund insoweit ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch zu, weil der Träger bzw. das Land in dieser Höhe einen ungerechtfertigten Vermögensvorteil erlangt hat.

5.2 Anwendungsbereich des Haftungsanspruchs

Vom verschuldensabhängigen Haftungsanspruch nach Art. 104a Absatz 5 GG sind demgemäß alle Fälle erfasst, in denen der Träger tatsächlich erzielte Einnahmen fälschlich nicht als solche der Grundsicherung qualifiziert und insofern konsequenterweise auch nicht buchungs- und abrechnungsmäßig der Grundsicherung zugeordnet hat. Hier fehlt es an tatsächlichen „*Einnahmen der Grundsicherung*“, auch wenn die Einnahme bei zutreffender Rechtsanwendung als solche zu bewerten und damit zugunsten des Bundes zu berücksichtigen gewesen wäre.

Beispiel

Der Träger der Sozialhilfe hat für den Zeitraum eines Jahres Leistungen der Grundsicherung und Hilfe zur Pflege erbracht. Da der Leistungsberechtigte anzurechnendes Einkommen verschwiegen hat, werden die bewilligten Leistungen unter Berücksichtigung des Einkommens teilweise aufgehoben. Rechtsfehlerhaft hebt der Träger der Sozialhilfe die Hilfe zur Pflege auf und verlangt deren Erstattung. Bei zutreffender Rechtsanwendung hätten Leistungen der Grundsicherung aufgehoben werden müssen.

In diesem Fall stellt die Rückzahlung des Leistungsberechtigten keine Einnahme der Grundsicherung dar. Die dem Erstattungsanspruch des Trägers folgende Verbuchung als Einnahme der Hilfe zur Pflege löst keinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch des Bundes aus.

Es könnte jedoch ein Haftungsfall wegen nicht ordnungsgemäßer Verwaltung auf der Grundlage von Art. 104a Absatz 5 GG vorliegen, weil der Träger der Sozialhilfe nicht die Leistungen der Grundsicherung aufgehoben und insoweit Erstattung verlangt hat. Voraussetzung wäre grob fahrlässiges oder schuldhaftes Verhalten.

5.3 Anwendungsbereich des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs

Davon zu unterscheiden ist die Konstellation, dass der Träger tatsächlich eine Einnahme der Grundsicherung erzielt hat, diese jedoch fälschlich gegenüber dem Land nicht als solche ausweist, so dass das Land sie bei der Abrechnung mit dem Bund nicht berücksichtigen kann, z. B. weil sie bei der internen Verbuchung beim Träger fehlerhaft den Leistungen nach dem Dritten Kapitel des SGB XII zugeordnet wurden.

Hier kommt der allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch zur Anwendung, weil der Bund nach § 46a SGB XII nur verpflichtet und legitimiert ist, Nettoausgaben und damit die zutreffende Differenz zwischen tatsächlichen Ausgaben und Einnahmen der Grundsicherung zu erstatten. Wird eine beim Träger als Einnahme der Grundsicherung tatsächlich eingegangene Zahlung nicht zugunsten des Bundes berücksichtigt, verbleibt insoweit beim Träger ein ungerechtfertigter Vermögensvorteil. In Höhe der unberücksichtigt gebliebenen Einnahme (der Grundsicherung) liegt eine rechtsgrundlose Vermögensverschiebung vor. Für eine Korrektur ist der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch heranzuziehen. Der grundgesetzliche Haftungsanspruch ist hingegen nicht einschlägig.

Beispiel

Der Träger der Sozialhilfe hat gegenüber der Rentenversicherung einen möglichen Erstattungsanspruch wegen geleisteter Grundsicherung nach § 104 SGB X für das vergangene Jahr angezeigt. Die Sachbearbeitung veranlasst - in Übereinstimmung mit dem materiellen Recht - mit der Quantifizierung des Erstattungsanspruchs gegenüber der Rentenversicherung, dass eine hierauf erfolgende Zahlung der Rentenversicherung unter dem Kassenzeichen XYZ in voller Höhe als Einnahme der Grundsicherung zu verbuchen ist.

Bei Zahlungseingang wird die unter dem Kassenzeichen XYZ eingegangene Zahlung abweichend von der vorherigen Anordnung und entgegen dem geltend gemachten Anspruch als Einnahme der Hilfe zur Pflege verbucht. Folglich unterbleibt eine Anmeldung der tatsächlichen Einnahme des Trägers der Sozialhilfe als Einnahme der Grundsicherung.

Bei der Anwendung des materiellen Rechts nach dem Vierten Kapitel des SGB XII ist keinerlei Fehler aufgetreten; ein Haftungsanspruch scheidet insofern aus. Allein der Abruf von Nettoausgaben nach § 46a SGB XII ist fehlerhaft, da eine tatsächlich zugeflossene Einnahme der Grundsicherung vom Träger der Sozialhilfe nicht als solche erkannt und bei der Anmeldung der Nettoausgaben zu Unrecht nicht berücksichtigt worden ist.

Beim Träger der Sozialhilfe bzw. beim Land verbleibt wegen der Nichtberücksichtigung der Einnahme zugunsten des Bundes ein ungerechtfertigter Vermögensvorteil in diesem Umfang. Für den Ausgleich wäre der öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch heranzuziehen.

Sofern ein Land in diesen Fällen stattdessen den Haftungsanspruch nach Art. 104a Absatz 5 GG für einschlägig hält, wird sich das BMAS - die Anwendung der Haftungsnorm

unterstellt - hilfsweise auf die Gewährleistungsverantwortung des Landes gemäß § 46a Absatz 4 Satz 1 SGB XII berufen. Auf ein Verschulden in Form von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit käme es dann nicht an.

Ich hoffe, damit die Rechtsauffassung des BMAS auf der Grundlage unseres bisherigen Austauschs und Schriftwechsels übersichtlich zusammengefasst zu haben.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Dr. Alexandra Geißler