



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter zum Einzelplan 11
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Übergang der Eingliederungsverantwortung für bürgergeldbeziehende junge Menschen von den Jobcentern auf die Bundesagentur für Arbeit

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: VI 1 - 0002054

1. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

Eingliederungsleistungen für junge Menschen: Haushaltspolitisch motivierte Aufgabenverlagerung mit unklaren Auswirkungen

Die Bundesagentur für Arbeit soll künftig für die Eingliederung bürgergeldbeziehender junger Menschen zuständig sein. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales will diese Aufgabenverlagerung kurzfristig aufgrund haushaltspolitischer Vorgaben realisieren. Es hat deren weitreichende Auswirkungen nicht umfassend durchdacht.

Worum geht es?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat angekündigt, den Bundeshaushalt ab dem Jahr 2025 um 900 Mio. Euro jährlich zu entlasten. Dafür sollen 700 000 bürgergeldbeziehende junge Menschen künftig Eingliederungsleistungen von der Bundesagentur für Arbeit erhalten. Die Kosten hierfür sollen nicht wie bisher Bund und Kommunen tragen, sondern die Versichertengemeinschaft der Arbeitslosenversicherung. Über die Aufgabenverlagerung soll zeitnah im Haushaltsfinanzierungsgesetz entschieden werden. Die Aufgabenverlagerung berührt die Trennung zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Arbeitslosenversicherung.

Was ist zu tun?

Mit der Aufgabenverlagerung sind Grundsatzentscheidungen verbunden: Inwieweit soll die ganzheitliche Betreuung durch die Jobcenter aufgegeben werden? Inwieweit soll die bisher gesamtgesellschaftliche und steuerfinanzierte Aufgabe in den beitragsfinanzierten Bereich der Bundesagentur für Arbeit verlagert werden? Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine Aufgabenverlagerung, müsste dieser Schritt sorgfältig vorbereitet werden, um eine nahtlose und bedarfsgerechte Betreuung sicherzustellen.

Was ist das Ziel?

Der Bundesrechnungshof rät davon ab, über die angestrebte Aufgabenverlagerung im Haushaltsfinanzierungsgesetz zu entscheiden. Eine solch weitreichende Entscheidung darf nicht voreilig aufgrund kurzfristiger haushaltspolitischer Vorgaben getroffen werden. Ziel muss die bedarfsgerechte Betreuung bürgergeldbeziehender junger Menschen sein.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Hintergrund	7
2	Verfahren	9
3	Auswirkungen auf Finanzierung und Steuerung	11
4	Fachliche Auswirkungen	13
5	Organisatorische Auswirkungen	16
6	Würdigung und Empfehlung	18
7	Stellungnahme des BMAS	19
8	Abschließende Bewertung	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bürgergeldbeziehende junge Menschen *Erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II zwischen 15 und 25 Jahren*

E

Eingliederungsleistungen *Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung und Arbeit*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2024 angekündigt, den Bundeshaushalt um 900 Mio. Euro jährlich zu entlasten. Dafür sollen Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung und Arbeit (Eingliederungsleistungen) für aktuell 700 000 Bürgergeldbeziehende junge Menschen unter 25 Jahren von der steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende zur beitragsfinanzierten Arbeitsförderung verlagert werden. Die Aufgabenverlagerung soll zeitnah im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 geregelt werden und ab dem Jahr 2025 gelten.

Die geplante Änderung kommt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einem Systemwechsel gleich. Sie berührt sowohl die Trennung zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Arbeitslosenversicherung als auch das Zusammenwirken mit den Kommunen bei der Eingliederung junger Menschen. Angesichts dieser grundsätzlichen Bedeutung nimmt der Bundesrechnungshof mit diesem Bericht aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse Stellung. Dabei hat er die Stellungnahme des BMAS berücksichtigt:

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hält die geplante Aufgabenverlagerung für fachlich nicht ausreichend begründet und in ihren Auswirkungen nicht umfassend durchdacht. Das BMAS hat bisher auch die Wechselwirkungen zur Kindergrundsicherung, die ebenfalls die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Jobcenter berühren werden, nicht dargestellt. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes fehlt für eine kurzfristig zu treffende gesetzgeberische Entscheidung eine fundierte Grundlage. Da die finanzielle Entlastung erst für das Jahr 2025 erwartet wird, gibt es keinen sachlichen Grund für eine voreilige Regelung im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024. (Textziffer 2)
- 0.2 Die geplante Aufgabenverlagerung wird Bund und Kommunen finanziell entlasten und die Bundesagentur belasten. Die Belastungen der Bundesagentur dürften höher ausfallen als die Entlastung des Bundeshaushalts. Grund hierfür ist, dass die Bundesagentur auch die bisher von den Kommunen finanzierten Anteile übernehmen muss. Das BMAS hat bisher nicht näher dargelegt, welche Mehrausgaben bei der Bundesagentur entstehen. (Textziffer 3)
- 0.3 Die Betreuung aller jungen Menschen durch die Bundesagentur eröffnet die Chance, die Eingliederungsverantwortung zielgerichtet, einheitlich und effizient wahrzunehmen. Zu beachten sind jedoch die unterschiedlichen Herangehensweisen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III). So sind die Instrumente zur Eingliederung im SGB II in der Regel von längerer Dauer, ganzheitlicher und niedrigschwelliger als im SGB III. Bürgergeldbeziehende junge Menschen müssen auch nach einem Systemwechsel bedarfsgerecht und nahtlos weiterbetreut werden. Dies setzt passgenaue Instrumente und Verfahren voraus, die sorgsam vorbereitet und geregelt werden müssen. (Textziffer 4)
- 0.4 Mit dem Betreuungswechsel von 700 000 bürgergeldbeziehenden jungen Menschen sollen auch 5 800 Beschäftigte von den Jobcentern zur Bundesagentur übergehen.

Dies stellt die Akteure vor erhebliche organisatorische Herausforderungen. Die Anzahl der von der Bundesagentur zu betreuenden Personen würde sich durch die Aufgabenverlagerung stark erhöhen. Personalübergänge müssen gelingen, um Brüche in der Betreuung zu vermeiden. Hierfür muss die Infrastruktur entsprechend angepasst werden. (Textziffer 5)

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hat zum jetzigen Zeitpunkt von der angestrebten Aufgabenverlagerung abgeraten. Das BMAS hat weder die finanziellen, fachlichen und organisatorischen Auswirkungen durchdacht noch die entstehenden Risiken und Chancen identifiziert. Da das BMAS die angestrebte Aufgabenverlagerung kurzfristig aufgrund haushaltspolitischer Ziele realisieren will, fehlt es an einer planvollen Vorbereitung. Diese wäre jedoch erforderlich, um für die betroffenen jungen Menschen die bestmöglichen Angebote und Lösungen zu finden. (Textziffer 6)
- 0.6 Das BMAS teilt die Ansicht, dass die angestrebte Aufgabenverlagerung mit weitreichenden Auswirkungen verbunden ist. Dennoch solle der Gesetzgeber hierüber zeitnah im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 entscheiden. Die finanziellen Auswirkungen seien in der Finanzplanung ab dem Jahr 2025 bereits berücksichtigt. Das BMAS beabsichtigt, die erforderlichen Anpassungen der Fachgesetze zeitnah in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Es habe dabei die vom Bundesrechnungshof genannten Aspekte im Blick. Die mit der Aufgabenverlagerung verbundenen Chancen wolle es bestmöglich nutzen, um allen jungen Menschen die gleichen Unterstützungsmöglichkeiten anbieten zu können. Die Bundesagentur hat in der Verbändehörung erklärt, dass die finanziellen Mehrbelastungen erst auf Grundlage von Fachgesetzen bezifferbar seien. In einer ersten Prognose gehe sie von Mehrausgaben von 1,1 Mrd. Euro jährlich aus. Im Übrigen könne sie nicht abschätzen, ob sie die erforderliche Anpassung der Fachgesetze rechtzeitig umsetzen kann. (Textziffer 7)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, derzeit nicht über die Aufgabenverlagerung zu entscheiden. Die Einlassung des BMAS bestätigt, dass die Auswirkungen dieser weitreichenden Entscheidung nur unzureichend durchdacht sind. Das BMAS nimmt Umsetzungsrisiken in Kauf und wird damit der Bedeutung der beruflichen Eingliederung junger Menschen nicht gerecht. Zudem deutet sich an, dass die Belastungen der Bundesagentur höher sein werden als die bisherigen Aufwendungen von Bund und Kommunen zusammen. (Textziffer 8)

1 Hintergrund

Angestrebte Verlagerung der Eingliederungsverantwortung

Das BMAS hat im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2024 angekündigt, den Bundeshaushalt um 900 Mio. Euro jährlich zu entlasten. Dafür soll ein Teil der Aufgaben von den Jobcentern auf die Bundesagentur verlagert werden. Von der Aufgabenverlagerung sind aktuell 700 000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte zwischen 15 und 25 Jahren bürgergeldbeziehende junge Menschen betroffen.¹ Diese erhalten bisher Eingliederungsleistungen nach dem SGB II durch die Jobcenter. In Jobcentern nehmen die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Bundesagentur und Kommunen²) ihre Aufgaben nach dem SGB II wahr. Hierfür bilden sie in der Regel eine gemeinsame Einrichtung. Alternativ ist die alleinige Trägerschaft der Kommune als zugelassener kommunaler Träger möglich.³ Sowohl die gemeinsamen Einrichtungen als auch die zugelassenen kommunalen Träger führen die Bezeichnung Jobcenter.⁴ Eingliederungsleistungen für bürgergeldbeziehende junge Menschen werden bisher durch den Bund und die Kommunen finanziert.

Nach den Plänen des BMAS sollen ab dem Jahr 2025 die Jobcenter nicht mehr für die Eingliederung bürgergeldbeziehender junger Menschen zuständig sein. Die im SGB II geregelten Eingliederungsleistungen wären dann für diesen Personenkreis nicht mehr anwendbar. Das BMAS will hierdurch den Einzelplan 11 des Bundeshaushalts entlasten. Bürgergeldbeziehende junge Menschen sollen stattdessen Eingliederungsleistungen aus dem beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur nach dem SGB III erhalten.

Damit greift die angestrebte Aufgabenverlagerung in die grundsätzliche Trennung der steuerfinanzierten Grundsicherung für Arbeitsuchende und der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung ein. Die Aufgabenverlagerung soll im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 wie folgt gesetzlich unterlegt werden:⁵

¹ Erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind Personen, die mindestens drei Stunden unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes tätig sein können. Auch Schülerinnen und Schüler sind ab dem 15. Lebensjahr grundsätzlich erwerbsfähig, aufgrund des Schulbesuchs sind die Vermittlungsbemühungen jedoch ausgesetzt, vgl. § 8 Absatz 1, § 10 SGB II.

² Vgl. § 6 SGB II, Kreise und kreisfreie Städte, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist.

³ Vgl. § 44b Absatz 1 SGB II für die gemeinsamen Einrichtungen, § 6a Absatz 1 SGB II für die zugelassenen kommunalen Träger.

⁴ Vgl. § 6d SGB II.

⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes vom 18. August 2023.

Tabelle 1

Vorgesehene Änderungen im SGB II und SGB III

§ 5 Absatz 4 SGB II	§ 22 Absatz 4 Satz 5 SGB III
„Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Ersten Abschnitt des Dritten Kapitels werden nicht an oder für erwerbsfähige Leistungsberechtigte erbracht, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Teilarbeitslosengeld haben <u>oder die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.</u> “	„Satz 1 gilt nicht für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Sinne des Zweiten Buches, die einen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Teilarbeitslosengeld <u>oder die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet</u> oder Teilarbeitslosengeld haben [...].“ (§ 22 Absatz 4 Satz 1 SGB III regelt grundsätzlich den Ausschluss von Leistungen des SGB III für bürgergeldbeziehende Personen).

Quelle: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes vom 18. August 2023.

Weitere Aufgabenverlagerung durch die Kindergrundsicherung

Die Bundesregierung plant, ab dem Jahr 2025 eine Kindergrundsicherung einzuführen. Bis voraussichtlich Mitte September 2023 soll ein Gesetzentwurf erarbeitet und im Kabinett beschlossen werden. Nach den bisher bekannten Plänen wird sich die Kindergrundsicherung sowohl auf den Aufgabenzuschnitt der Jobcenter als auch der Bundesagentur auswirken:

- Die Kindergrundsicherung soll organisatorisch bei der Bundesagentur angesiedelt werden.
- Die Kindergrundsicherung soll künftig Leistungen umfassen, für die momentan die Jobcenter zuständig sind, z. B. Regelbedarfe, Kosten der Unterkunft. Personen zwischen 18 und 25 Jahren sollen einen eigenen Anspruch auf Kindergrundsicherung haben. Die leistungsrechtliche Betreuung junger Menschen würde damit grundsätzlich von den Jobcentern auf die Bundesagentur übergehen.

Anlass des Berichts

Die angestrebte Aufgabenverlagerung berührt die bestehende Trennung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Arbeitslosenversicherung und die Zusammenarbeit mit den Kommunen in diesem Bereich. Der Bundesrechnungshof nimmt daher mit dieser Information an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter zum Einzelplan 11 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aufgrund seiner Prüfungserfahrung beratend Stellung. Der Bericht verdeutlicht die finanziellen, fachlichen und organisatorischen Auswirkungen der Aufgabenverlagerung und weist auf Chancen sowie Risiken hin.

Das BMAS hat mit Schreiben vom 22. August 2023 zum Berichtsentwurf Stellung genommen. Das BMAS hat seinem Schreiben den Beitrag der Bundesagentur zur Verbändeanhörung zum Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetzes vom 11. August 2023 beigefügt. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme des BMAS und den Beitrag der Bundesagentur zur Verbändeanhörung im Bericht berücksichtigt.⁶

2 Verfahren

Fachliche Vorbereitung

Das BMAS brachte die beabsichtigte Neuregelung kurzfristig aufgrund von haushaltspolitischen Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in das Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2024 ein. In der Finanzplanung ab dem Jahr 2025 berücksichtigte es die geplante Aufgabenverlagerung bereits.

Nach den Äußerungen des Deutschen Landkreistages und Deutschen Städtetages wurden betroffene Körperschaften und Verbände nicht in die fachliche Vorbereitung der geplanten Änderung einbezogen.⁷ Auch für die Bundesagentur kam die Ankündigung nach eigener Aussage überraschend.⁸ Nach Medienberichten haben sich die Arbeitsministerinnen und -minister der Länder inzwischen einstimmig gegen das Vorhaben des BMAS gewandt: Die Pläne zeigten, dass nicht die „bestmögliche Unterstützung“ im Vordergrund stünde, sondern allein „finanzpolitische Gründe“.⁹

Die Pläne zur Kindergrundsicherung und die angestrebte Verlagerung der Eingliederungsverantwortung für junge Menschen werden derzeit unabhängig voneinander diskutiert und nicht in ihren Zusammenhängen dargestellt. Würden beide Vorhaben umgesetzt, wären die Jobcenter voraussichtlich weder für die leistungsrechtliche noch für die sonstige Betreuung bürgergeldbeziehender junger Menschen zuständig.

⁶ BMAS, Stellungnahme an den Bundesrechnungshof vom 22. August 2023, Gz: Zb1 - 04621-1/31.

⁷ Geplante gesetzliche Änderungen sind vor der Befassung im Kabinett möglichst frühzeitig den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie anderen Verbänden (z. B. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften) bekanntzugeben, wenn ihre Belange berührt sind, vgl. hierzu die Wertung aus § 47 Absatz 1 und 3 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

⁸ „Das Bundeskabinett hat für die mittelfristige Finanzplanung des Bundes überraschend und ohne fachliche Beratung beschlossen, die Arbeitsförderung für junge Menschen unter 25 Jahren aus dem SGB II auszugliedern [...]“, Positionspapier Deutscher Landkreistag und Deutscher Städtetag vom 6. Juli 2023; Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur: „Wir sind von der Entscheidung überrascht worden.“, Süddeutsche Zeitung „Aufstand der Jobcenter“ vom 8. Juli 2023.

⁹ Vgl. Tagesschau vom 7. August 2023.

Regelung im Haushaltsfinanzierungsgesetz

Um die Aufgabenverlagerung gesetzlich zu unterlegen, sollen mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 zwei Normen des SGB II und SGB III geändert werden (vgl. Textziffer 1). Diese gesetzlichen Änderungen führen zwingend dazu, dass weitere Änderungen in den Fachgesetzen erforderlich werden. Über den Umfang der erforderlichen weiteren gesetzlichen Anpassungen hat das BMAS keine Angaben gemacht.

Ein Entwurf zum Haushaltsfinanzierungsgesetz wurde am 11. August 2023 vorgelegt. Die Bundesregierung hat den Entwurf am 16. August 2023 im Kabinett beschlossen. Die beabsichtigten Neuregelungen sollen ab dem Jahr 2025 zu finanziellen Entlastungen im Bundeshaushalt führen.

BMAS geht von Zustimmungsfreiheit aus

Nach Artikel 91e Absatz 3 Grundgesetz bedürfen gesetzliche Regelungen der Zustimmung des Bundesrates, wenn sie „Näheres“ zum Zusammenwirken von Bund und Kommune in gemeinsamen Einrichtungen oder der Wahrnehmung in zugelassener kommunaler Trägerschaft regeln.¹⁰ Durch die beabsichtigte Aufgabenverlagerung reduzieren sich die Aufgaben und Verwaltungszuständigkeiten der gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Träger.

Das BMAS geht davon aus, dass die Regelungen nicht zustimmungspflichtig sind.¹¹

Würdigung und Empfehlung

Die angestrebte Aufgabenverlagerung führt zu wesentlichen Verschiebungen im Zusammenwirken von Bund, Arbeitslosenversicherung und Kommunen bei der Eingliederung junger Menschen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte eine solch weitreichende Entscheidung nicht kurzfristig aufgrund von haushaltspolitischen Vorgaben getroffen werden. Sie muss eingehend fachlich begründet und in ihren Auswirkungen – auch in ihren Wechselwirkungen zur Kindergrundsicherung – durchdacht sein. Dies ist hier nicht ersichtlich. Mit wichtigen Akteuren, deren Belange von der Neuregelung unmittelbar betroffen sein werden, ist die angestrebte Aufgabenverlagerung offensichtlich nicht beraten worden.

¹⁰ Nach überwiegender Auffassung in der Kommentarliteratur wird der Regelungsvorbehalt des Bundes in Artikel 91e Absatz 3 Grundgesetz weit verstanden. Der Bund kann daher viele Sachverhalte in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gesetzlich regeln, muss aber die Zustimmungspflicht des Bundesrates beachten.

¹¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes vom 18. August 2023.

Auch die geplante Verankerung des Kerns der Neuregelung im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 wird der Bedeutung der Entscheidung nicht gerecht. Dies präjudiziert bereits jetzt die Änderungen von Fachgesetzen, ohne dass die fachlichen, finanziellen und organisatorischen Auswirkungen umfassend bekannt sind. Da die finanzielle Entlastung erst für das Jahr 2025 erwartet wird, gibt es keinen Grund für eine voreilige Regelung im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024.

Die Tatsache, dass die beabsichtigte Aufgabenverlagerung die Organisation und Aufgabewahrnehmung der Jobcenter einschließlich ihrer kommunalen Träger berührt, könnte für eine Zustimmungspflicht nach Artikel 91e Absatz 3 Grundgesetz sprechen. Das BMAS sollte begründen und offenlegen, warum es diesen Artikel nicht für einschlägig hält und von einer Zustimmungsfreiheit ausgeht.

Der Bundesrechnungshof hat davon abgeraten, die weitreichende Entscheidung über die beabsichtigte Aufgabenverlagerung aufgrund haushaltspolitischer Überlegungen kurzfristig im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 zu treffen. Vielmehr sollten zunächst die finanziellen, fachlichen und organisatorischen Auswirkungen sowie die Wechselwirkungen mit der geplanten Kindergrundsicherung geprüft werden.

3 Auswirkungen auf Finanzierung und Steuerung

Finanzielle Mehrbelastungen der Bundesagentur nicht näher dargelegt

Das BMAS erwartet bei den Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende eine Entlastung des Einzelplans 11 um 900 Mio. Euro jährlich. Grund hierfür sollen geringere Verwaltungskosten¹² (600 Mio. Euro durch den Übergang von 5 800 Beschäftigten) und geringere Eingliederungsleistungen (300 Mio. Euro) sein.¹³ Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen werden bisher durch den Bund und die Kommunen finanziert. Der Finanzierungsanteil des Bundes an den Verwaltungskosten (Personal- und Sachkosten) beträgt 84,8 %.¹⁴ Leistungen für die Eingliederung trägt überwiegend der Bund. Die Kommunen finanzieren als eigene Eingliederungsleistung Beratungsangebote, wie z. B. psychosoziale Beratung.¹⁵

Durch die Aufgabenverlagerung würden – neben dem Bund – auch die Kommunen entlastet. Die dargestellten Entlastungen bei den Verwaltungskosten betreffen nur den Finanzierungsanteil des Bundes (84,8 % = 600 Mio. Euro), der kommunale Finanzierungsanteil von rund 100 Mio. Euro (15,2 % = 108 Mio. Euro) entfällt ebenfalls. Da die Bundesagentur künftig

¹² Bundeshaushalt, Einzelplan 11, Kapitel 1101 Titel 636 13.

¹³ Bundeshaushalt, Einzelplan 11, Kapitel 1101 Titel 685 11.

¹⁴ Vgl. § 46 Absatz 3 SGB II.

¹⁵ Vgl. § 16a SGB II.

100 % der Verwaltungskosten für den übergehenden Teil der Aufgaben finanzieren soll, wird die Belastung des Beitragshaushalts höher ausfallen als die Entlastung des Bundeshaushaltes.¹⁶

Bei den „eingesparten“ Eingliederungsleistungen sind die derzeit kommunal finanzierten Beratungsangebote bislang nicht abgebildet. Diese entfielen jedoch ebenfalls mit der beabsichtigten Neuregelung. Angaben über die Höhe der Ausgaben der Kommunen für diese Leistungen liegen nicht vor. Soll die Bundesagentur ein vergleichbares Beratungsangebot schaffen, kämen diese Ausgaben dazu.

Das BMAS hat bisher nicht erkennbar ermittelt, welche zusätzlichen Ausgaben insgesamt auf die Bundesagentur zukommen.

Haushaltssituation der Bundesagentur

Der Haushalt der Bundesagentur ist abhängig von der Konjunktur, der Arbeitsmarktlage und gesellschaftlichen Krisen wie z. B. der Corona-Pandemie. Die Bundesagentur hatte krisenbedingt ihr Rücklagenkapital aufgebraucht. Sie benötigte in den zurückliegenden drei Jahren Liquiditätshilfen des Bundes. Ab dem Haushaltjahr 2023 rechnet die Bundesagentur wieder mit einer Zuführung in die allgemeine Rücklage (Prognose: 3 Mrd. Euro im Jahr 2023).¹⁷ Jedoch wird ihr Haushalt in den kommenden Jahren zusätzlich belastet. Beispielsweise werden auf die Bundesagentur weitere Ausgaben durch das Aus- und Weiterbildungsgesetz (im Jahr 2024 mindestens 459 Mio. Euro, die bis zum Jahr 2026 auf 651 Mio. Euro jährlich ansteigen sollen) und das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung (mindestens 34 Mio. Euro jährlich) zukommen.¹⁸

Zusammen mit den Ausgaben für die Aufgabenverlagerung würde der Haushalt der Bundesagentur mit jährlich mindestens rund 1,7 Mrd. Euro zusätzlich belastet. Dies hat Einfluss auf die Rücklagenbildung und die Beitragsstabilität im Bereich der Arbeitslosenversicherung der Bundesagentur. Spielräume für Beitragssenkungen könnten sich damit verringern.

Sach- und Finanzverantwortung in einer Hand

Bisher fallen Sach- und Finanzverantwortung teilweise auseinander: Bund und Kommunen finanzieren die Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Jobcenter setzen um.

¹⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes vom 18. August 2023.

¹⁷ Bundesagentur, Bericht über die Einschätzung der Finanzentwicklung im Jahr 2023 und im mittelfristigen Zeitraum bis 2027 vom 17. Mai 2023.

¹⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung (Aus- und Weiterbildungsgesetz) vom 24. April 2023, Bundestagsdrucksache 20/6518 und ergänzend hierzu die Haushaltsausschussdrucksache 20/7410; Stellungnahme der Bundesagentur in der Sachverständigenanhörung zu den Referententwürfen zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung am 22. Mai 2023.

Der Bundesrechnungshof hat an anderer Stelle empfohlen, dass Sach- und Finanzverantwortung in einer Hand liegen sollten, um ein wirtschaftliches Handeln zu gewährleisten.¹⁹ Mit der Aufgabenverlagerung lägen die finanzielle und fachliche Verantwortung für die Eingliederung bürgergeldbeziehender junger Menschen bei der Bundesagentur in einer Hand. Dies könnte die Bundesagentur nutzen, um die Eingliederung wirksam zu steuern.

4 Fachliche Auswirkungen

Zusammenführung der Betreuung bei der Bundesagentur

Das BMAS verbindet mit der Neuregelung auch das Ziel, „alle Jugendlichen beim Berufseinstieg bei der Bundesagentur zusammenzuführen und damit allen jungen Menschen die gleichen Möglichkeiten für einen erfolgreichen Start ins Berufsleben zu geben“.²⁰

Sowohl die Jobcenter als auch die Bundesagentur betreuen derzeit junge Menschen. Im März 2023 waren dies bei den Jobcentern 702 570 erwerbsfähige leistungsberechtigte junge Menschen²¹ und bei der Bundesagentur 223 073 arbeitslose junge Menschen.²² Bereits jetzt wird ein Teil der bürgergeldbeziehenden jungen Menschen von der Bundesagentur mitbetreut. Diese können beispielsweise an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur teilnehmen oder Angebote der Berufsberatung nutzen. Diese Leistungen werden aus dem Haushalt der Bundesagentur finanziert. Auch „kaufen“ zahlreiche Jobcenter die Ausbildungsvermittlung als Dienstleistung von der Bundesagentur ein. Trotz der Überschneidungen unterscheidet sich die Betreuung junger Menschen in den Jobcentern von der Bundesagentur im Hinblick auf Ziele, Aufgaben und Personenkreis:

¹⁹ Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, 12 Impulse für Parlament und Regierung zur 20. Wahlperiode, September 2021.

²⁰ Informationen des BMAS zum Einzelplan 11 nach der Kabinettsbefassung zum Bundeshaushalt 2024, Große Linien des BMAS-Haushaltes 2024.

²¹ Die Statistik stellt auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren ab.

²² Bundesagentur, Fachstatistiken: Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II, Personengruppen-Bedarfsgemeinschaften, März 2023; Arbeitslose Zeitreihe (Monats- und Jahreszahlen), Juli 2023.

Tabelle 2

Unterschiede in der Betreuung im SGB II und SGB III

Jobcenter (SGB II)	Bundesagentur (SGB III)
<p>Ziel</p> <p>Leistungsberechtigte sollen ihren Lebensunterhalt und den ihrer Angehörigen aus eigenen Mitteln bestreiten können.</p> <p>Aufgaben</p> <p>Ausbildungsvermittlung, vermittlungsunterstützende Leistungen.</p> <p>Personenkreis</p> <p>Betreut neben Minderjährigen, die noch der Vollzeitschulpflicht unterliegen, beispielsweise Alleinerziehende, Erwerbstätige sowie Jugendliche ohne Schul- oder Berufsabschluss. Bei jungen Menschen bestehen oft komplexe Problemlagen, die nicht selten einen familiären Hintergrund haben (ganzheitlicher Betreuungsansatz). Zudem gibt es unter den jungen Menschen Langzeitarbeitslose.</p> <p>Zumutbarkeit</p> <p>Ist die Aufnahme einer Arbeit aus wichtigem Grund nicht zumutbar, z. B. aufgrund der Erziehung eines Kindes, werden die Vermittlungsbemühungen nach § 10 SGB II „ausgesetzt“, die Betreuung dauert an, reduziert sich aber in ihrem Umfang (Vorlage von Nachweisen).</p> <p>Betreuungsdauer</p> <p>Die Betreuung ist verpflichtend. Sie endet, wenn der Bürgergeldbezug entfällt.</p>	<p>Ziel</p> <p>Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zusammenbringen; Aufnahme einer Beschäftigung.</p> <p>Aufgaben</p> <p>Berufsorientierung, Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung, vermittlungsunterstützende Leistungen, Berufsvorbereitung.</p> <p>Personenkreis</p> <p>Betreut unterschiedliche Personengruppen, die entweder bereits im oder noch vor ihrem Erwerbsleben stehen. Hierzu zählen u. a. junge Menschen mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld oder jene, die sich freiwillig bei der Bundesagentur gemeldet haben. Dies sind beispielsweise junge Menschen, die keine Geldleistungen beziehen und sich beim Übergang von der Schule in den Beruf unterstützen lassen.</p> <p>Verfügbarkeit</p> <p>Steht der Arbeitslose dem Arbeitsmarkt z. B. aufgrund der Erziehung eines Kindes nicht zur Verfügung, entfallen grundsätzlich die Ansprüche aus dem SGB III.</p> <p>Beratungs- und Vermittlungsdauer</p> <p>Die Bundesagentur berät und vermittelt arbeitslose junge Menschen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld. Der Anspruch beträgt für junge Menschen längstens zwölf Monate. Bewerberinnen und Bewerber für einen Ausbildungsplatz sowie sonstige Arbeitsuchende werden auf eigenen Wunsch beraten und vermittelt.</p>

Quelle: Bundesrechnungshof auf Basis des SGB II und SGB III.

Mit der geplanten Zusammenführung der Betreuung aller jungen Menschen bei der Bundesagentur lägen Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung und die Berufsvorbereitung in einer Hand. Dies könnte u. a. folgende Chancen eröffnen:

- Zentrale Steuerung und bundesweite Anwendung einheitlicher Standards durch fachliche Weisungen,
- bundesweit einheitliche statistische Erfassung aller jungen Menschen, wodurch der Erfolg bei der Integration abgebildet werden kann und

- Synergieeffekte beim Einkauf und bei der Auslastung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.

Eingliederungsleistungen in den Jobcentern

Mit der beabsichtigten Aufgabenverlagerung stünden den bürgergeldbeziehenden jungen Menschen Eingliederungsleistungen nach den §§ 14 ff. SGB II²³ nicht mehr zur Verfügung. Darunter fallen beispielsweise:

- Kommunale Eingliederungsleistungen des § 16a SGB II (sozialintegrative Leistungen wie z. B. Schuldner- und Suchtberatung),
- Förderung junger Menschen nach § 16h SGB II, die von den Sozialsystemen nicht (mehr) erreicht werden. Diese sollen unterstützt werden, individuelle Schwierigkeiten wie beispielsweise Wohnungslosigkeit zu überwinden.
- Bürgergeldbonus nach § 16j SGB II als Anreiz für junge Menschen während der Teilnahme an bestimmten Maßnahmen (monatlich 75 Euro).

Ferner wären die Regelungen zu Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen nach §§ 31 ff. SGB II für bürgergeldbeziehende junge Menschen nicht mehr gänzlich anwendbar. Offen bleibt, inwieweit den jungen Menschen vergleichbare Leistungen und Maßnahmen bei der Betreuung durch die Bundesagentur zur Verfügung stehen würden.

Neue Schnittstellen entstehen

Mit der Schaffung des SGB II hatte der Gesetzgeber ursprünglich das Ziel verfolgt, bei den Jobcentern verschiedenartige Leistungen zu bündeln, um sie durch „eine Hand“ zu gewährleisten. Die Aufgabenverlagerung führt für die bürgergeldbeziehenden jungen Menschen zu zwei Anlaufstellen. Einerseits sind die Jobcenter für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts zuständig, andererseits die Bundesagentur für die Leistungen zur Eingliederung. Änderungen in den persönlichen Verhältnissen (z. B. Arbeitsaufnahme, Umzug) müssen den jeweiligen Anlaufstellen gleichermaßen bekannt sein. Dies ist insbesondere bei dem Einsatz unterschiedlicher IT-Verfahren bei den zugelassenen kommunalen Trägern mit Herausforderungen verbunden. Offen bleibt zudem, wie sich die geplante Kindergrundsicherung auf die Zuständigkeiten auswirken wird und ob dadurch weitere Schnittstellen entstehen.

Bürgergeldbeziehende junge Menschen würden ab dem Jahr 2025 nicht mehr von den Jobcentern, sondern von der Bundesagentur betreut; mit Erreichen des 25. Lebensjahres würden sie wieder in die Betreuung der Jobcenter wechseln. Prüfungserkenntnisse des

²³ Nach dem Wortlaut der Neuregelung sollen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Ersten Abschnitt des Dritten Kapitels des SGB II für bürgergeldbeziehende junge Menschen nicht mehr anwendbar sein.

Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass Betreuungswechsel mit Herausforderungen verbunden sind. Danach hatte sich die abgebende Behörde schon lange vor dem Wechsel als nicht mehr zuständig gesehen und die Integrationsbemühungen reduziert. Ebenso bestand zwischen den zugelassenen kommunalen Trägern und der Bundesagentur kein standardisierter Informationsaustausch vermittlungsrelevanter Daten. Jahrelange Aktivitäten der abgebenden Behörde gingen dadurch verloren. Eine wirksame Betreuung der betroffenen Personen war damit nicht durchgängig sichergestellt.²⁴

5 Organisatorische Auswirkungen

Gestaltung der Personalübergänge

Die Jobcenter besitzen für die dort eingesetzten Beschäftigten keine Dienstherreneigenschaft. Die Beschäftigten in den Jobcentern werden daher von den Trägern – Bundesagentur und Kommune – gestellt. Eine Ausnahme bilden die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft, hier werden ausschließlich kommunale Beschäftigte eingesetzt. Das BMAS geht davon aus, dass bis zu 5 800 Beschäftigte aus den Jobcentern künftig bei der Bundesagentur Aufgaben nach dem SGB III wahrnehmen sollen. Bei einem Übergang von bis zu 5 800 Beschäftigten entfielen auf die 104 zugelassenen kommunalen Träger ein rechnerischer Anteil von 1 500 kommunalen Beschäftigten.

Sofern Beschäftigte der Bundesagentur aus den Jobcentern betroffen sind, kann ein Übergang dienstrechtlich durch Umsetzung oder Versetzung realisiert werden. Der Übergang kommunaler Beschäftigter kann durch die (freiwillige) Neubegründung eines Arbeitsverhältnisses bei der Bundesagentur umgesetzt werden.

Das BMAS hat in seinen Ausführungen offengelassen, wie es die Anzahl der 5 800 Beschäftigten ermittelt hat und welche Betreuungsschlüssel²⁵ hierfür angesetzt wurden. Ebenso ist nicht dargestellt, wie hoch jeweils die Zahl der Beschäftigten der Bundesagentur und der Kommunen ist. Inwieweit kommunale Beschäftigte bereit sind, mit der Aufgabenverlagerung zur Bundesagentur zu wechseln, bleibt fraglich. Insbesondere in Regionen mit einem hohen Anteil an Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft ist offen, wie die Bundesagentur den Personalbedarf decken kann.

Offen ist auch, welche Dienstposten vom Übergang betroffen sind. Die Bundesagentur bewertet einen Teil ihrer Dienstposten zur Betreuung junger Menschen höher (u. a.

²⁴ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilungen über die Prüfungen: Integrationsarbeit der Jobcenter nach dem Rechtskreiswechsel SGB III zu SGB II vom 4. Mai 2016 (VI 6 - 2014 - 0940) und Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten vom 23. April 2018 (VI 6 - 2016 - 0528).

²⁵ Ein Betreuungsschlüssel legt fest, wie viele Leistungsberechtigte von einer Stelle (Vollzeitäquivalent) betreut werden sollen.

Berufsberatung) als Dienstposten in den Jobcentern. Auf welchen Dienstposten die Bundesagentur die übergehenden Beschäftigten einsetzen wird, ist bisher nicht bekannt.

Umorganisation

Der Personalübergang kann Veränderungen bei der Aufbau- und Ablauforganisation in den Jobcentern und der Bundesagentur bzw. ihren Agenturen für Arbeit vor Ort nach sich ziehen. Zudem müsste bestehende Infrastruktur angepasst werden (z. B. Liegenschaften). Bei bundesweit 405 eingerichteten Jobcentern müsste ein Jobcenter durchschnittlich 14 Beschäftigte abgeben. Die Bundesagentur würde im Gegenzug bei 150 bestehenden Agenturen für Arbeit durchschnittlich 40 Beschäftigte pro Agentur für Arbeit aufnehmen. Hierfür sind entsprechende Umorganisationen erforderlich.

Quantitative Veränderung des Kundenbestands im SGB II und SGB III

Sowohl in den Jobcentern als auch in der Bundesagentur würde sich der Kundenbestand quantitativ verändern. Die Jobcenter betreuten im März 2023 insgesamt 3,9 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte²⁶, davon würden nach der Annahme des BMAS knapp 700 000 (18 %) junge Menschen hinsichtlich ihrer Eingliederung zur Bundesagentur wechseln.²⁷

Die Bundesagentur hatte im März 2023 insgesamt 878 036 Arbeitslose im Bestand.²⁸ Die 700 000 hinzukommenden jungen Menschen entsprechen diesbezüglich einem Zuwachs von 80 %. Offen ist, welche Bedarfe die Bundesagentur – neben dem Personalübergang – in anderen Bereichen (z. B. Telefonie, Eingangszone, Verwaltung) geltend macht.

Jugendberufsagenturen

Darüber hinaus hat die Aufgabenverlagerung Auswirkungen auf die bundesweit bestehenden Kooperationen von Agenturen für Arbeit, Jobcentern und Jugendämtern in sogenannten Jugendberufsagenturen zur Betreuung junger Menschen. Mit der Verlagerung der Betreuung junger Menschen zur Bundesagentur würde der inhaltliche Anknüpfungspunkt für eine Beteiligung von Jobcentern bei Jugendberufsagenturen entfallen. Die Jugendberufsagenturen

²⁶ Bundesagentur, Statistik, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt– Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg, März 2023.

²⁷ Bundesagentur, Fachstatistiken: Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II, Personengruppen-Bedarfsgemeinschaften, März 2023; Arbeitslose Zeitreihe (Monats- und Jahreszahlen), Juli 2023.

²⁸ Nicht berücksichtigt sind dabei Kundinnen und Kunden ohne Leistungsbezug und erfasste Bewerberinnen und Bewerber bei der Berufsberatung.

dienen primär der Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt. Gerade für diese Aufgabe sollen die Jobcenter nach der Aufgabenverlagerung nicht mehr zuständig sein. Dies stellt die Mitfinanzierung durch die Jobcenter in Frage, sodass möglicherweise neue Kooperationsvereinbarungen zu schließen wären

6 Würdigung und Empfehlung

Die angestrebte Aufgabenverlagerung ist eine weitreichende Gestaltungsaufgabe mit vielen Konsequenzen; sie geht weit über fiskalische Ziele hinaus. Es bedarf einer gründlichen Vorbereitung und einer bewussten politischen Entscheidung. So muss zunächst grundsätzlich entschieden werden, inwieweit die ganzheitliche und umfassende Betreuung durch die Jobcenter zugunsten einer einheitlichen Eingliederung durch die Bundesagentur aufgegeben werden soll. Ebenso ist zu hinterfragen, ob es sinnvoll ist, gesamtgesellschaftliche Aufgaben vom steuerfinanzierten Bereich in den beitragsfinanzierten Bereich zu verlagern. Zum Schutz der Versichertengemeinschaft vor versicherungsfremden Leistungen muss der Bund einen solchen Schritt sorgfältig abwägen.

Die geplante Aufgabenverlagerung birgt Chancen und Risiken. So liegt eine Chance insbesondere darin, dass alle jungen Menschen bei der Eingliederung einheitlich betreut werden könnten. Dabei könnte die Bundesagentur die Umsetzung in den Agenturen für Arbeit zentral und wirksam steuern. Jedoch bleibt offen, wie das BMAS sicherstellen will, dass die Bundesagentur die große Anzahl büroergeldbeziehender junger Menschen nahtlos und bedarfsgerecht weiterbetreuen kann.

Die sich bietenden Chancen können nur dann genutzt werden, wenn finanzielle, fachliche und organisatorische Auswirkungen durchdacht und entstehende Risiken durch ein planvolles Vorgehen minimiert werden. Da das BMAS die angestrebte Aufgabenverlagerung kurzfristig aufgrund haushaltspolitischer Ziele realisieren will, fehlt eine solche Planung. Diese müsste insbesondere Folgendes umfassen:

- **Unterschiedliche Instrumente und Herangehensweisen im SGB II und SGB III:** Die Bundesagentur müsste sich auf veränderte Rahmenbedingungen in der Beratung und Vermittlung einstellen, um eine passgenaue Eingliederung gewährleisten zu können. Vorab wäre insbesondere zu entscheiden, inwieweit der Bundesagentur mit dem SGB II vergleichbare Leistungen und Maßnahmen zur Verfügung stehen sollten.
- **Personalübergänge:** Die Bundesagentur wäre fachlich und personell auch auf den reibungslosen Übergang von kommunalem Personal angewiesen, um den stark vergrößerten Kundenbestand ohne Betreuungsbrüche übernehmen zu können.
- **Schnittstellen und Zusammenarbeit der Akteure:** Bundesagentur und Jobcenter würden Verfahren zum Datenaustausch benötigen, um Informationslücken zu vermeiden.
- **Umorganisationen bei Jobcentern und Agenturen für Arbeit:** Das BMAS müsste u. a. gewährleisten, dass Anpassungen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Jobcenter und Agenturen für Arbeit gelingen.

- **Wechselwirkungen mit der geplanten Kindergrundsicherung:** Das BMAS müsste darlegen, wie sich die geplante Kindergrundsicherung auf die angestrebte Aufgabenverlagerung auswirken wird.

Es bleibt unklar, wie sich die Aufgabenverlagerung insgesamt finanziell auswirkt. Das Vorgehen des BMAS, den Bundeshaushalt zu entlasten, ohne die hierdurch entstehenden Belastungen der Bundesagentur und letztlich der Versichertengemeinschaft zu ermitteln, hält der Bundesrechnungshof für fragwürdig. Die Belastungen der Bundesagentur werden dabei voraussichtlich höher ausfallen als die Entlastung des Bundeshaushaltes.

Es ist nicht erkennbar, wie Chancen genutzt, Risiken minimiert werden sollen und mit welchem finanziellen „Gesamtergebnis“ gerechnet werden muss. Ziel muss die bedarfsgerechte Betreuung büroergeldbeziehender junger Menschen sein. Eine Aufgabenverlagerung sollte nur stattfinden, wenn sie hilft, dieses Ziel besser und wirtschaftlich zu erreichen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind weder die finanziellen, fachlichen und organisatorischen Auswirkungen einer Aufgabenverlagerung umfassend durchdacht noch die entstehenden Risiken und Chancen klar identifiziert. Das BMAS will die angestrebte Aufgabenverlagerung kurzfristig aufgrund haushaltspolitischer Vorgaben realisieren. Daher fehlt es an einer fundierten und planvollen Vorbereitung. Der Bundesrechnungshof hat deshalb von der angestrebten Aufgabenverlagerung abgeraten.

7 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS teilt die Ansicht des Bundesrechnungshofes, dass die angestrebte Aufgabenverlagerung große Auswirkungen hat. In Jobcentern, Kommunen, der Bundesagentur und den örtlichen Agenturen für Arbeit seien Strukturen und Arbeitsabläufe von weitreichenden Umstellungen betroffen.

Über die Aufgabenverlagerung solle im Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 entschieden werden. Die Haushaltswirkungen der geplanten Aufgabenverlagerung seien bereits in der Finanzplanung ab dem Jahr 2025 berücksichtigt. Das Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 unterlege die neue Finanzplanung mit der erforderlichen gesetzlichen Änderung. Diese hält das BMAS nicht für zustimmungsbedürftig. Mit der gesetzlichen Formulierung sei der Gegenstandsbereich des Artikels 91e Grundgesetz nicht berührt.

Das BMAS plant, die erforderliche Anpassung der Fachgesetze zeitnah in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Um dabei alle relevanten Punkte und Schnittstellen zu berücksichtigen, solle hierbei die Praxis Gehör finden. Das BMAS sei zwischenzeitlich mit den wichtigsten Akteuren im Austausch.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass die Kommunen um rund 0,1 Mrd. Euro jährlich entlastet werden sollen. Der bisherige Kostenanteil der Kommunen müsse durch die Bundesagentur mitfinanziert werden. Die Bundesagentur gehe für die nächsten Jahre von einem

jährlichen Überschuss von etwa 3,5 Mrd. Euro und einem entsprechenden Rücklagenaufbau aus. Dazu trage auch der Beitragssatz zur Arbeitsförderung bei, der seit dem 1. Januar 2023 wieder auf dem gesetzlichen Niveau von 2,6 % liege.

Fachlicher Grund für die Aufgabenverlagerung sei, dass alle jungen Menschen einheitlich von den Agenturen für Arbeit betreut und die gleiche Unterstützung erhalten würden. Die heutige Trennung danach, ob junge Menschen oder deren Eltern Bürgergeld beziehen, werde beendet. Auch bei der geplanten Kindergrundsicherung werde eine einheitliche Leistungsgewährung angestrebt, die unabhängig vom Bürgergeldbezug sei.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass es den mit der Aufgabenverlagerung verbundenen Chancen zu größtmöglicher Wirkung verhelfen will. Es habe dabei alle vom Bundesrechnungshof genannten Aspekte im Blick. Die Zusammenarbeit am Übergang von Schule und Beruf werde noch enger verzahnt, vorhandene Netzwerke weiterhin genutzt und, wo nötig, neue Kooperationsstrukturen geschaffen. Die Jobcenter sollen auch künftig Partner in den Jugendberufsagenturen sein.

Das BMAS hat seiner Stellungnahme den Beitrag der Bundesagentur in der Verbändeanhörung zum Entwurf des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 beigefügt. Die Bundesagentur hat darin erklärt, dass die ihr entstehenden Ausgaben und Erfüllungsaufwände erst auf Grundlage eines Entwurfs des Fachgesetzes valide eingeschätzt werden könnten. Sie gehe derzeit von einer jährlichen Belastung von mindestens 1,1 Mrd. Euro aus. Hinzu kämen Umstellungsaufwände und -kosten infolge der Aufgabenverlagerung. Im Übrigen könne sie nicht abschätzen, ob sie die erforderliche Anpassung der Fachgesetze rechtzeitig umsetzen kann.

8 Abschließende Bewertung

Die berufliche Eingliederung junger Menschen ist ein wesentliches arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitisches Ziel. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS die mit einer Verlagerung der Eingliederungsverantwortung verbundenen Chancen bestmöglich nutzen will und inzwischen auch mit den wichtigsten Akteuren im Austausch steht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann die Zusicherung des BMAS, die aufgezeigten Risiken im Blick zu haben, eine sorgfältige Vorbereitung der gesetzgeberischen Maßnahmen nicht ersetzen. Dabei hält es das BMAS zwar ebenfalls für notwendig, alle relevanten Punkte als Voraussetzungen für die beabsichtigten positiven Wirkungen frühzeitig zu klären. Es verschiebt dies jedoch auf ein späteres Gesetzgebungsverfahren. Dies wird der besonderen Bedeutung der Eingliederung junger Menschen und der Systemrelevanz der Aufgabenverlagerung nicht gerecht. Es bestätigt den Eindruck, dass das BMAS kurzfristige finanzpolitische Erwägungen dem Ziel überordnet, verlässliche Entscheidungsgrundlagen für eine nahtlose und bedarfsgerechte Betreuung junger Menschen zu schaffen. Die fiskalischen Konsolidierungsziele hat es bei der Finanzplanung ab 2025 bereits berücksichtigt, während es bei der fachlichen, finanziellen und organisatorischen Umsetzung erhebliche Unsicherheiten

in Kauf nimmt. Diese betreffen im Einzelnen folgende in der Stellungnahme des BMAS angesprochenen Aspekte:

- Zustimmungspflichtigkeit des Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024: Zwar ist dem BMAS zuzugestehen, dass die gesetzliche Neuregelung ihrem Wortlaut nach nicht unmittelbar die in Artikel 91e Absatz 3 Grundgesetz genannte Ausführung von Bundesgesetzen durch Bund und Kommunen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende regelt. Durch die Neuregelung ändern sich jedoch die auf dieser Grundlage gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben sowie der organisatorische Zuschnitt der Jobcenter. Die Regelung berührt die Zusammenarbeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende „an sich“. Es bestehen daher weiterhin Zweifel, ob zu Recht von einer Zustimmungsfreiheit der Neuregelung ausgegangen werden kann.
- Höhe der Mehrausgaben für die Bundesagentur: Das BMAS und die Bundesagentur können die entstehenden Mehrausgaben im beitragsfinanzierten Haushalt derzeit nicht beziffern. Es zeichnet sich ab, dass die jährlichen Belastungen der Bundesagentur mit mindestens 1,1 Mrd. Euro höher sein werden als die bisherigen Aufwendungen bzw. erwarteten Entlastungen von Bund und Kommunen zusammen (1 Mrd. Euro). Diese ausgabenbezogene Betrachtung wirft die Frage auf, ob die Aufgabenverlagerung sich insgesamt als wirtschaftlich erweist. Es erklärt sich nicht, warum angesichts der zu erwartenden Synergieeffekte durch eine „einheitliche Betreuung“ mit insgesamt höheren Ausgaben zu rechnen ist.
- Entlastung bei den Verwaltungskosten: Das BMAS kann die erwartete Entlastung nur in dem Maße realisieren, in dem die Jobcenter tatsächlich Personal abgeben. Soweit Personal bei den Jobcentern verbleibt, fallen diese Personalkosten weiterhin als Verwaltungskosten an. Der Verwaltungskostentitel ist mit dem Titel für Eingliederungsleistungen gegenseitig deckungsfähig.²⁹ Daher bestünde die Gefahr, dass die Personalkosten nicht eingespart, sondern zulasten des Eingliederungstitels finanziert werden. Das BMAS hat bisher nicht dargestellt, wie es die Personalübergänge angesichts der komplexen Trägerstruktur der Jobcenter sicherstellen will.
- Finanzielle Tragfähigkeit des Haushaltes der Bundesagentur: Der Verweis auf die aktuell gute Haushaltslage der Bundesagentur, die sich u. a. aus dem gestiegenen Beitragssatz ergibt, überzeugt nicht. Zum einen sind die finanziellen Spielräume kein Argument, versicherungsfremde Leistungen auf die Bundesagentur übergehen zu lassen. Zum anderen ist der Haushalt der Bundesagentur stark von konjunkturellen Schwankungen und gesellschaftlichen Krisen abhängig. Bei den vom BMAS genannten Überschüssen sind die mit einer Aufgabenverlagerung verbundenen Mehrausgaben noch nicht berücksichtigt.

Die Stellungnahme des BMAS räumt im Übrigen die dargestellten Bedenken nicht aus, die gegen einen nicht in allen Konsequenzen durchdachten Systemwechsel bestehen. So bleibt weiterhin offen, wie das BMAS die bedarfsgerechte Betreuung junger Menschen ohne Betreuungsbrüche umsetzen will. Auch hat das BMAS nicht überzeugend dargelegt, welchen

²⁹ Vgl. Kapitel 1101 Titel 636 13 (Verwaltungskostentitel) und Kapitel 1101 Titel 685 11 (Eingliederungstitel). Die Verwaltungskosten für die Grundsicherung für Arbeitsuchende und die Leistungen zur Eingliederung werden in einem Gesamtbudget veranschlagt, § 46 Absatz 1 Satz 5 SGB II.

fachlichen Anknüpfungspunkt die Jobcenter weiterhin haben, um sich auch künftig an Jugendberufsagenturen zu beteiligen. Ungeklärt sind außerdem die Wechselwirkungen zwischen der geplanten Aufgabenverlagerung und der Kindergrundsicherung. Das BMAS muss die erheblichen organisatorischen Auswirkungen beider Vorhaben umfassend und transparent darstellen, bevor das Parlament die weitreichende Entscheidung über die Aufgabenverlagerung trifft.

Es deutet sich an, dass die Aufgabenverlagerung zu insgesamt höheren Ausgaben führen würde. Die erwarteten Mehrausgaben der Bundesagentur übersteigen bereits jetzt die bisherigen Aufwendungen bzw. erwarteten Entlastungen von Bund und Kommunen. Trotz der vermutlich höheren Ausgaben ist offen, ob und wie eine mindestens gleichbleibende Qualität der Eingliederungsbetreuung sichergestellt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hält daher angesichts der zahlreichen offenen Punkte seine Empfehlung aufrecht, nicht mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 über die Aufgabenverlagerung zu entscheiden.

Romers

Geck