



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den

Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Empfehlungen zur Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 0001446

13. Oktober 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bürgergeld-Gesetz – Risiken und Fehlwirkungen vermeiden

Der Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes sieht umfassende und grundlegende Änderungen insbesondere in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) vor. Der Bundesrechnungshof weist auf Risiken und nicht zielführende Wirkungen hin.

Worum geht es?

Der Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes sieht umfassende und grundlegende Änderungen und Neuerungen insbesondere in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II vor. Allein im Jahr 2023 sollen dadurch Mehrausgaben von rund 4,8 Mrd. Euro entstehen (davon 4,2 Mrd. Euro für den Bund). Einige Änderungen sind auch aus Sicht des Bundesrechnungshofes begrüßenswert; andere könnten sich aufgrund seiner Prüfungserfahrungen in ihrer Wirkung jedoch als kontraproduktiv erweisen und zu vermeidbaren finanziellen Risiken für den Bundeshaushalt führen.

Was ist zu tun?

Aufgrund der sozialen, arbeitsmarktpolitischen und finanziellen Bedeutung der geplanten Gesetzesänderungen gibt der Bundesrechnungshof beratende Hinweise zu wesentlichen Regelungen des Gesetzesvorhabens und weiterem Handlungsbedarf. Er empfiehlt, diese noch bei dem aktuellen Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Was ist das Ziel?

Der Entwurf der Regierung zum Bürgergeld-Gesetz verfolgt weiterhin das Leitbild, den arbeitsuchenden und hilfebedürftigen Menschen eine dauerhafte Perspektive für ein eigenverantwortliches Leben zu ermöglichen. Das SGB II bleibt grundsätzlich darauf ausgerichtet, die Hilfebedürftigkeit der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen zu überwinden. Dieses Ziel gilt es mit einem gezielten Mitteleinsatz so effektiv wie möglich zu erreichen. Regelungen, die diesem Ziel nicht oder nicht ausreichend entsprechen, sollten vermieden oder angepasst werden.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
1.1	Umfassende Änderungen durch Bürgergeld-Gesetz	6
1.2	Hintergrund der Berichterstattung	6
2	Hinweise zu Artikel 1 und 2 – Änderung des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch	7
2.1	Artikel 1 Nummer 12: Zu berücksichtigendes Vermögen (§ 12 SGB II-E)	7
2.2	Artikel 1 Nummer 16, 33 und 35: Vertrauenszeit und Kooperationszeit (§ 15a SGB II-E) sowie Änderungen bei Leistungsminderungen (§§ 31a und 32 SGB II-E)	10
2.3	Artikel 1 Nummer 21 und 49: Entfristung der Teilhabe am Arbeitsmarkt (§§ 16i, 81 SGB II-E)	12
2.4	Artikel 1 Nummer 22 und Artikel 2 Nummer 6: Bürgergeldbonus (§ 16j SGB II-E), Weiterbildungsprämie und Weiterbildungsgeld (§ 87a SGB III-E)	13
2.5	Artikel 1 Nummer 25: Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II-E)	15
2.6	Artikel 1 Nummer 46: Allgemeine Übergangsvorschriften (§ 65 SGB II-E)	17
3	Weiterer Handlungsbedarf	18
3.1	Grundsätzliche Fragen zur Weiterentwicklung des SGB II	18
3.2	Anregung zu einer Änderung der Zumutbarkeit (§ 10 SGB II)	19

0 Zusammenfassung

Mit dem Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) will die Bundesregierung umfassende und grundlegende Änderungen sowie Neuerungen, insbesondere in den Rechtskreisen SGB II und des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III), umsetzen. Mit diesem Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über seine – auf aktuellen Prüfungserfahrungen beruhende – Bewertung einzelner geplanter und aus seiner Sicht besonders relevanter Rechtsänderungen. Der Bundesrechnungshof erläutert zudem, wo weiterer Regelungsbedarf besteht, dem in der bisherigen Fassung des Gesetzentwurfs noch nicht Rechnung getragen ist.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat in seiner Stellungnahme auf die Begründung des Gesetzentwurfs und seine Einlassungen in den im Bericht in Bezug genommenen Prüfungs- und Berichtsverfahren verwiesen. Von einer weiteren Stellungnahme sehe es in Anbetracht der vorrangigen Entscheidungshoheit des parlamentarischen Gesetzgebers ab. Der Bundesrechnungshof hat im vorliegenden Bericht Hinweise des BMAS zur Entwurfsfassung berücksichtigt. Nachfolgend stellt der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Bewertungen dar, die von den dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Einschätzungen des BMAS abweichen.

- 0.1 Die zweijährige Karenzzeit, in der Vermögen berücksichtigungsfrei bleibt und in der die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anerkannt werden, geht weit über die in der Covid-19-Pandemie gewährten Erleichterungen hinaus. Der Bundesrechnungshof sieht einen Widerspruch zu der weiterhin geltenden Zielsetzung des SGB II, eine vorübergehende Unterstützung bei Hilfebedürftigkeit sicherzustellen. Außerdem lassen seine Prüfungserkenntnisse nicht erkennen, dass eine so lange Karenzzeit erforderlich ist. Er empfiehlt eine deutlich kürzere Karenzzeit. Zudem rät er, die Regelungen zu befristen und die Entfristung an das Ergebnis einer Evaluierung zu koppeln. (Tz. 2.1 und 2.5)
- 0.2 Die Erklärung der antragstellenden Person, kein erhebliches Vermögen zu besitzen, soll künftig als Nachweis genügen (§ 12 Absatz 4 Satz 3 SGB II-E). Der Verzicht auf jegliche konkretere Angabe eröffnet Mitnahme- und Missbrauchsmöglichkeiten. Antragstellende sollten verpflichtet werden, bereits im Antrag Angaben zum vorhandenen Vermögen zu machen. (Tz. 2.1)
- 0.3 Die für die Karenzzeit in § 12 Absatz 4 Satz 1 SGB II-E vorgesehenen Vermögensfreigrenzen erscheinen mit 60 000 Euro für die leistungsberechtigte Person sowie 30 000 Euro für jede weitere Person der Bedarfsgemeinschaft unverhältnismäßig hoch. Der Bundeshaushalt sollte nicht mit dem Leistungsbezug von Personen belastet werden, bei denen grundsätzlich von einer ausreichenden Eigenleistungsfähigkeit ausgegangen werden kann. (Tz. 2.1)

- 0.4 Während der sechsmonatigen Vertrauenszeit (§ 15a SGB II-E) sind Leistungsminde-
rungen bei Pflichtverletzungen (vgl. § 15a Absatz 1 Satz 3 SGB II-E) und erstmaligen
Meldeversäumnissen (vgl. § 32 Absatz 2 Satz 3 SGB II-E) ausgeschlossen. Prüfungser-
kenntnisse zeigen, dass sich bereits die präventive Wirkung von Sanktionen positiv
auf die Zusammenarbeit der Leistungsberechtigten mit dem Jobcenter, den Vermitt-
lungsprozess sowie die Dauer des Hilfebezuges auswirken. Das BMAS sollte die Erfah-
rungen der Aussetzung von Sanktionen während der Covid-19-Pandemie und die Prü-
fungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes auswerten und in das
Gesetzgebungsverfahren einbringen. Es sollte erwogen werden, die Regelung bis da-
hin zunächst zurückzustellen oder zumindest eine Befristung der Geltungsdauer und
Kopplung der Entfristung an die Ergebnisse der Evaluierung zu prüfen. (Tz. 2.2)
- 0.5 Der Gesetzentwurf sieht die Entfristung der Maßnahmen zur Förderung der Teilhabe
am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) vor. Prüfungserkenntnisse weisen darauf hin, dass
diese Maßnahmen im Vergleich zu anderen Eingliederungsinstrumenten besonders
hohe Ausgaben verursachen und nur in geringem Umfang zu dauerhaften, ohne
staatliche Förderung tragfähigen Beschäftigungsperspektiven beitragen. Zudem be-
steht das Risiko von unerwünschten Wirkungen, wie Verdrängungseffekten. Das
BMAS wird darauf zu achten haben, dass es nicht zu unerwünschten Wirkungen und
weiteren überproportionalen Ausgabensteigerungen kommt. Gegebenenfalls sind
Schlussfolgerungen für das im Jahr 2024 angedachte weitere Bürgergeld-Gesetz zu
ziehen. (Tz. 2.3)
- 0.6 Die vorgesehene Entfristung der Weiterbildungsprämie kann sich nicht auf Erfahrun-
gen zu deren Wirksamkeit stützen. An dieser hat der Bundesrechnungshof Zweifel.
Zur möglichen Wirksamkeit des neu geplanten monatlichen Weiterbildungsgeldes
(§ 87a SGB III-E) sowie des Bürgergeldbonus (§ 16j SGB II-E) liegen keine Erkenntnisse
vor. Die Regelungen sollten daher zunächst befristet sein. Die Entscheidung über eine
Verstetigung sollte von den Ergebnissen einer Evaluierung abhängig gemacht wer-
den. (Tz. 2.4)
- 0.7 Die Übergangsvorschrift in § 65 Absatz 9 SGB II-E birgt die Gefahr des Missverständ-
nisses, dass eine vermittlerische Betreuung älterer Leistungsberechtigter nicht erfor-
derlich ist. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS hierzu um nochmalige Klarstellung
gebeten. Das BMAS will im parlamentarischen Verfahren eine Korrektur anregen. Der
Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es dabei seine Hinweise aufgreift. (Tz. 2.6)
- 0.8 Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Zumutbarkeit von Umzügen bzw. doppelter
Haushaltsführung in § 10 SGB II eindeutig und in Anlehnung an das SGB III zu regeln.
Derzeit kann es durch die unterschiedliche Rechtsform der Jobcenter – in gemeinsa-
mer Einrichtung und zugelassener kommunaler Trägerschaft – zu Ungleichbehandlun-
gen kommen. Angelehnt an die Regelung im SGB III sollten auch im SGB II beschäfti-
gungsbedingte Pendelzeiten gesetzlich geregelt sein. (Tz. 3.2)

1 Vorbemerkung

1.1 Umfassende Änderungen durch Bürgergeld-Gesetz

Das BMAS sieht mit dem Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) umfassende und grundlegende Änderungen sowie Neuerungen, insbesondere in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, vor. So soll das Bürgergeld das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld nach dem SGB II zum 1. Januar 2023 mit dem Ziel ersetzen, mehr Respekt, Chancen auf neue Perspektiven und mehr soziale Sicherheit zu verankern und unnötige Bürokratie abzubauen.

Nach Angaben des BMAS führt das Bürgergeld-Gesetz allein im Jahr 2023 zu Mehrausgaben von rund 4,8 Mrd. Euro (davon 4,2 Mrd. Euro für den Bund). Diese können bis auf 5,9 Mrd. Euro im Jahr 2026 anwachsen (davon 5,1 Mrd. Euro für den Bund). Dem stünden jährliche Einsparungen von rund 25,9 Mio. Euro beim Erfüllungsaufwand der Verwaltung gegenüber.

1.2 Hintergrund der Berichterstattung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes hatte am 30. August 2022 als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum (ersten) Referentenentwurf des Bürgergeld-Gesetzes Stellung genommen. Er brachte dabei zum Ausdruck, dass die Änderungen vielfach auch dem von ihm gesehenen Handlungsbedarf entsprechen. Dies gilt beispielsweise für die verbesserten Hinzuverdienstmöglichkeiten oder die grundsätzliche Abkehr vom Vermittlungsvorrang. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte der Bundesregierung zu diesem Thema allerdings vorgeschlagen, dass der Vermittlungsvorrang in solchen Fällen wieder aufleben sollte, in denen von einem Scheitern der Berufsausbildung oder Weiterbildung ausgegangen werden muss. In einigen Fällen hat das BMAS die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, z. B. hat es deutlicher gemacht, dass ältere erwerbsfähige leistungsberechtigte Personen vermittlerisch zu betreuen sind.

Zu anderen Rechtsänderungen äußerte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seiner Stellungnahme Bedenken oder machte Vorschläge für eine zielkonformere Ausgestaltung, die im Regierungsentwurf nicht berücksichtigt wurden. Der Bundesrechnungshof greift wesentliche Aspekte dieser Stellungnahme in der nachfolgenden Darstellung unter Textziffer 2 auf. In Textziffer 3 erläutert er zudem, wo aus seiner Sicht Ergänzungsbedarf oder grundlegender Regelungsbedarf besteht, dem in der bisherigen Fassung des Gesetzesentwurfs noch nicht Rechnung getragen ist.

Aufgrund der sozialen, arbeitsmarktlichen und finanziellen Bedeutung der geplanten Gesetzesänderungen erhält der Haushaltsausschuss einen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO mit Empfehlungen zum Gesetzesvorhaben. Grundlage für diesen ist die Kabinettsvorlage zum

Gesetzentwurf vom 14. September 2022. Das BMAS hat mit Schreiben vom 7. Oktober 2022 Stellung genommen. Das BMAS hat in seiner Stellungnahme auf die Begründung des Gesetzesentwurfs und seine Einlassungen in den im Bericht in Bezug genommenen Prüfungs- und Berichtsverfahren verwiesen. Von einer weiteren Stellungnahme sehe es in Anbetracht der vorrangigen Entscheidungshoheit des parlamentarischen Gesetzgebers ab. Der Bundesrechnungshof hat im vorliegenden Bericht Hinweise des BMAS zur Entwurfsfassung berücksichtigt. Nachfolgend stellt der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Bewertungen dar, die von den dem Gesetzentwurf zugrundeliegenden Einschätzungen des BMAS abweichen.

Die nachfolgenden Empfehlungen zum Gesetzesvorhaben beruhen auf den Erkenntnissen aus der langjährigen Prüfungs- und Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes auf den Gebieten des SGB II und SGB III sowie aus zahlreichen Gesprächen in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit. Der Bundesrechnungshof hat seinen Empfehlungen zugrunde gelegt, dass der Entwurf der Regierung zum Bürgergeld-Gesetz weiterhin dem Leitbild folgt, den arbeitsuchenden und hilfebedürftigen Menschen eine dauerhafte Perspektive für ein eigenverantwortliches Leben zu ermöglichen. So bleibt das SGB II auch nach den vorgesehenen Änderungen auf das Ziel ausgerichtet, die Hilfebedürftigkeit der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen zu überwinden. Der Bundesrechnungshof will mit seinen Empfehlungen dazu beitragen, dass dieses Ziel mit einem gezielten Mitteleinsatz so effektiv wie möglich erreicht werden kann. Er empfiehlt, die zu einzelnen Regelungen gegebenen beratenden Hinweise bei dem anstehenden Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

2 Hinweise zu Artikel 1 und 2 – Änderung des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch

2.1 Artikel 1 Nummer 12: Zu berücksichtigendes Vermögen (§ 12 SGB II-E)

2.1.1 Ausgangslage

Nach der aktuellen Fassung des § 12 SGB II haben die Jobcenter vorhandenes Vermögen grundsätzlich und sofort bei Antragstellung und einem Bezug von Leistungen des SGB II zu prüfen und zu berücksichtigen. Aus Anlass der Covid-19-Pandemie gilt davon abweichend eine vereinfachte Vermögensprüfung und damit ein erleichterter Zugang zu den Leistungen des SGB II. § 67 Absatz 2 SGB II sieht für Bewilligungen bis zum 31. Dezember 2022 vor, Vermögen für die Dauer von sechs Monaten nicht zu berücksichtigen, es sei denn, es ist erheblich. Es genügt die Erklärung des Antragstellers, dass kein erhebliches Vermögen vorliegt.

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungsgewährung bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung während der Covid-19-Pandemie geprüft. Er hat weder Hinweise auf negative oder positive Wirkungen des pandemiebedingt eingeführten sechsmonatigen Verzichts auf die Vermögensprüfung gefunden. Allerdings ergaben sich auch keine Hinweise, die für eine längere Karenzzeit sprechen.

Der Gesetzentwurf sieht nunmehr in § 12 Absatz 3 SGB II-E eine Verstetigung und Ausweitung dieser Regelung vor. Vermögen bleibt danach künftig innerhalb der ersten zwei Jahre ab Beginn des Monats des erstmaligen Leistungsbezugs (Karenzzeit) berücksichtigungsfrei, es sei denn, es ist erheblich. Die Erklärung des Antragstellenden, kein (erhebliches) Vermögen zu besitzen, soll als Nachweis genügen (§ 12 Absatz 4 Satz 3 SGB II-E).

Gemäß § 12 Absatz 4 Satz 1 SGB II-E ist Vermögen erheblich, wenn es in der Summe 60 000 Euro für die leistungsberechtigte Person sowie 30 000 Euro für jede weitere Person der Bedarfsgemeinschaft übersteigt. Während der Karenzzeit gelten diese Vermögensfreigrenzen als Freibeträge, wenn erhebliches Vermögen vorhanden ist (§ 12 Absatz 4 Satz 4 SGB II-E). Nach der Karenzzeit soll künftig unabhängig vom Lebensalter für jede Person in der Bedarfsgemeinschaft ein Betrag von 15 000 Euro als Schonvermögen gelten (§ 12 Absatz 2 SGB II-E). Nicht ausgeschöpfte Freibeträge sollen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft auf andere Personen übertragbar sein (§ 12 Absatz 2 Satz 2 SGB II-E).

Ein selbstbewohntes Wohneigentum wird – unabhängig von Größe und vom Verkehrswert – bei der Berechnung des erheblichen Vermögens während der Karenzzeit nicht berücksichtigt (§ 12 Absatz 4 Satz 2 SGB II-E). Nach Ablauf der Karenzzeit ist die Angemessenheit zu prüfen.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sollen die Regelungen zur Berücksichtigung von Vermögen entbürokratisiert werden. Dies führe zu Verwaltungsvereinfachungen. Die Karenzzeit trage dazu bei, dass sich Bürgergeldberechtigte zunächst keine Sorgen um ihr Ersparthes oder den Verlust ihres bisherigen Lebensumfelds machen müssten. Die Karenzzeit solle zudem Gegenstand einer Evaluierung werden. In dieser soll auch untersucht werden, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen aufgetreten sind.

Mit den Änderungen bei der Berücksichtigung von Vermögen sollen insgesamt Mehrausgaben von rund 95 Mio. Euro jährlich (Bund: 83 Mio. Euro) einhergehen. Davon resultieren 50 Mio. Euro aus der Einführung der zweijährigen Karenzzeit und der Anhebung der Freibeträge, 45 Mio. Euro beruhen auf der geänderten Regelung zum selbstgenutzten Wohneigentum.

2.1.2 Bewertung

Karenzzeit von zwei Jahren

Vermögende Antragstellende können mit der beabsichtigten Neuregelung für die Dauer der ersten beiden Jahre des Leistungsbezugs (Karenzzeit) Leistungen nach dem SGB II erhalten. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll den Lebensunterhalt sichern, soweit erwerbsfähige Leistungsberechtigte diesen nicht auf andere Weise und nicht aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Dieser Subsidiaritätsgrundsatz bleibt auch bei dem geplanten Bürgergeld-Gesetz unangetastet. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes steht die Regelung, dass vermögende Personen, die ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln bestreiten könnten, für bis zu zwei Jahre zu Leistungsbeziehenden werden, damit nicht im Einklang. Außerdem lassen die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes nicht erkennen, dass eine so lange Karenzzeit erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund wäre eine deutlich kürzere Karenzzeit ausreichend. Damit würde auch dem Sinn der Leistungen nach dem SGB II, bei einer vorübergehenden Hilfebedürftigkeit zu unterstützen, besser Rechnung getragen.

Die Regelungen für den erleichterten Zugang zu Leistungen nach dem SGB II während der Covid-19-Pandemie, auf die die Gesetzesbegründung Bezug nimmt, sehen nur eine Karenzzeit von sechs Monaten vor. Es ist nicht erkennbar, warum die für das Bürgergeld-Gesetz beabsichtigte Karenzzeit vor diesem Hintergrund nicht einen deutlich kürzeren als den vorgesehenen zweijährigen Zeitraum umfassen kann. Wirkungen der pandemiebedingt eingeführten sechsmonatigen Karenzzeit wurden zudem noch nicht ausgewertet und damit auch nicht beim Bürgergeld-Gesetz berücksichtigt. Dies hält der Bundesrechnungshof für nicht sachgerecht. Der Vorteil einer langen Karenzzeit relativiert sich im Übrigen dadurch, dass die hierdurch ermöglichte Verwaltungsvereinfachung in Fällen mit andauerndem Leistungsbezug nur eine vorübergehende Entlastung darstellt. Die Jobcenter müssen spätestens am Ende der Karenzzeit prüfen, ob tatsächlich kein zu berücksichtigendes Vermögen vorhanden ist.

Soweit an dem zweijährigen Zeitraum festgehalten werden soll, wäre eine Befristung der Regelung sachgerecht. Eine Entfristung sollte von dem Ergebnis der angedachten Evaluierung und abschließenden Bewertung der Wirkungen abhängen.

Bloße Erklärung, kein Vermögen zu besitzen, genügt

Nach § 12 Absatz 4 Satz 3 SGB II-E soll die Erklärung der antragstellenden Person genügen, kein erhebliches Vermögen zu besitzen. Damit bliebe die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „erhebliches Vermögen“ den Antragstellenden überlassen. Die Gesetzesbegründung lässt nicht erkennen, warum es nicht zumutbar sein soll, dass Antragstellende bereits im Antrag Angaben zum vorhandenen Vermögen machen. Anhand dieser Angaben könnten die Jobcenter einfach und schnell feststellen, ob erhebliches Vermögen – im Sinne der gesetzlichen Vorgaben – vorhanden ist. Außerdem könnten sie die Antragstellenden frühzeitig darüber aufklären, ob sie Vermögen (dies umfasst auch selbstgenutztes Wohneigentum) bei andauerndem Leistungsbezug verwerten müssten. Antragstellende hätten so einen stärkeren Anreiz, die Hilfebedürftigkeit durch Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit

zu überwinden. Mit dem Verzicht auf jegliche Angaben eröffnet die geplante Änderung Mitnahme- und Missbrauchsmöglichkeiten.

Hoher Schwellenwert für „unerhebliches Vermögen“ in der Karenzzeit

Zudem erscheinen die für die Karenzzeit in § 12 Absatz 4 Satz 1 SGB II-E vorgesehenen Grenzen, bis zu denen Vermögen nicht erheblich ist, mit 60 000 Euro für die leistungsberechtigte Person sowie 30 000 Euro für jede weitere Person der Bedarfsgemeinschaft unverhältnismäßig hoch. So könnte beispielsweise ein Ehepaar mit zwei Kindern trotz 150 000 Euro Spar- und Barvermögens, weiterem Vermögen, das der Altersvorsorge dient, zwei Kraftfahrzeugen und selbstgenutzten Wohneigentums (jeder Größe) Bürgergeld erhalten. Der Bundesrechnungshof hat – in Anbetracht der ohnehin äußerst angespannten öffentlichen Haushaltslage – Zweifel an der Angemessenheit dieser Regelung. Sie führt dazu, dass der Bundeshaushalt für zwei Jahre mit dem Leistungsbezug von Personen belastet wird, bei denen grundsätzlich von einer ausreichenden Eigenleistungsfähigkeit ausgegangen werden kann. Sie wären im Übrigen nach dem Ende der Karenzzeit nicht länger als hilfebedürftig anzusehen, wenn das dann vorhandene Vermögen die nach Ablauf der Karenzzeit geringeren Freibeträge übersteigt (beispielsweise für eine Familie mit zwei Kindern 60 000 Euro Spar- und Barvermögen zzgl. Altersvorsorge, zwei Kraftfahrzeuge und angemessenes Wohneigentum).

2.2 Artikel 1 Nummer 16, 33 und 35: Vertrauenszeit und Kooperationszeit (§ 15a SGB II-E) sowie Änderungen bei Leistungsminderungen (§§ 31a und 32 SGB II-E)

2.2.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Juli 2022 gilt nach § 84 SGB II ein einjähriges Sanktionsmoratorium. Nach diesem sind die Vorschriften für Leistungsminderungen (Sanktionen) bei Pflichtverletzungen nach § 31a SGB II vollständig auszusetzen. Bei Meldeversäumnissen sind Leistungen erst bei einem wiederholten Meldeversäumnis zu mindern.

Der Entwurf zum Bürgergeld-Gesetz sieht in § 15a SGB II-E vor, dass für alle Bürgergeldbeziehenden mit erstmaliger Erstellung des Kooperationsplans eine sechsmonatige Vertrauenszeit gelten soll. In dieser sind Leistungsminderungen bei erstmaligen Meldeversäumnissen (vgl. § 32 Absatz 2 Satz 3 SGB II-E) und bei Pflichtverletzungen vollständig (vgl. § 15a Absatz 1 Satz 3 SGB II-E) ausgeschlossen. Wiederholte Meldeversäumnisse führen indes auch in der Vertrauenszeit zu einer Leistungsminderung. Auf die sechsmonatige Vertrauenszeit soll eine Kooperationszeit ohne feste Mindestdauer folgen. In dieser erfolgen Aufforderungen zu den Mitwirkungshandlungen, wie Eigenbemühungen, Maßnahmeteilnahmen und Bewerbungen auf Vermittlungsvorschläge, grundsätzlich ohne Rechtsfolgenbelehrungen. Bei Verletzungen des Vertrauens während der Kooperationszeit soll das Jobcenter in einem Verwaltungsakt Mitwirkungspflichten verbindlich mit Rechtsfolgenbelehrung festlegen. Dies soll auch dann

gelten, wenn ein Kooperationsplan nicht zustande kommt. Zugleich besteht die Möglichkeit, nach einer Zeit von zwölf Monaten, in der die Mitwirkungspflichten eingehalten wurden, wieder auf die Festlegung von Mitwirkungspflichten mit verbindlichen Rechtsfolgenbelehrungen zu verzichten. Bei Unterbrechungen des Leistungsbezugs von mehr als sechs Monaten beginnt der sechsmonatige Vertrauenszeitraum erneut.

§ 15a SGB II-E soll erst nach Ablauf des zurzeit geltenden Sanktionsmoratoriums am 1. Juli 2023 in Kraft treten. Die Laufzeit des Sanktionsmoratoriums solle genutzt werden, um den aktuellen Forschungsstand zu Sanktionen und die Erfahrungen aus der Zeit der Pandemie auszuwerten. Die neuen Elemente der Vertrauens- und der Kooperationszeit sollen bis zum Jahr 2026 evaluiert werden.

Die Änderungen beim Kooperationsplan und den Leistungsminderungen sollen zu Mehrausgaben von 28 Mio. Euro im Jahr führen (Bund 27 Mio. Euro, Kommunen 1 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat¹ frühzeitig auf die Risiken eines Sanktionsmoratoriums hingewiesen. Nach seinen Prüfungserfahrungen kam es während des pandemiebedingten Ausschlusses von Sanktionen deutlich häufiger dazu, dass Leistungsberechtigte ihren Pflichten nicht nachkamen (z. B. nicht an Maßnahmen teilnahmen oder Meldetermine nicht einhielten) und sogar den Kontakt zum Jobcenter abbrechen. Dadurch konnten z. B. auch Maßnahmen wegen zu geringer Teilnehmendenzahl nicht stattfinden. Insoweit waren auch mitwirkungsbereite erwerbsfähige Leistungsberechtigte von den Auswirkungen betroffen.

2.2.2 Bewertung

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes gibt es klare Hinweise, dass die Möglichkeit, bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen auf Sanktionen zurückzugreifen, eine wichtige Rolle für eine wirksame Arbeit der Jobcenter spielen. Diese zeigen deutlich, dass sich bereits die präventive Wirkung von Sanktionen signifikant positiv auf die Zusammenarbeit der Leistungsberechtigten mit dem Jobcenter und damit auf den Vermittlungsprozess sowie die Dauer des Hilfebezuges auswirkt. Waren Sanktionen ausgeschlossen, kamen Leistungsberechtigte deutlich häufiger ihren Pflichten nicht nach und brachen sogar den Kontakt zum Jobcenter ab. In seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zur Einführung des Sanktionsmoratoriums hat der Bundesrechnungshof die Sorge geäußert, dass sich auch eine Abschaffung von Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen „auf Zeit“ kontraproduktiv auf den Integrationsprozess und die Dauer des Hilfebezuges auswirkt. Der Verzicht auf Sanktionen erhöht zudem das Risiko von unerwünschten Wirkungen bei der Auslastung und damit auch bei der Planbarkeit und Wirtschaftlichkeit von Arbeitsmarktmaßnahmen. Der Bundesrechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass das BMAS eine faktenbasierte Entscheidung über die Ausgestaltung des künftigen Systems der Grundsicherung und die damit verbundenen jährlichen Mehrausgaben

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS vom 30. März 2022, Hinweise zur Aussetzung von Sanktionen anlässlich eines Sanktionsmoratoriums, Gz. VI 3 - 0001315; www.bundesrechnungshof.de.

vorbereitet. Dafür hätte es die Erfahrungen aus der Phase ausgesetzter Sanktionen und auch die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes sachgerecht auswerten und in das Gesetzgebungsverfahren zum Bürgergeld-Gesetz einbringen müssen. Dies ist bislang nicht geschehen.

Die Regelung zur Vertrauenszeit soll erst nach Ablauf des Sanktionsmoratoriums zum 1. Juli 2023 in Kraft treten. Die Laufzeit des aktuellen Sanktionsmoratoriums sollte genutzt werden, um den Forschungsstand zu Sanktionen und die Erfahrungen aus der Zeit der Pandemie auszuwerten. Es sollte erwogen werden, die Regelung zunächst zurückzustellen, um die sich auf der Grundlage einer solchen Auswertung möglicherweise verfestigenden Erkenntnisse zu unerwünschten Wirkungen berücksichtigen zu können. Sollte die Regelung unverändert beibehalten werden, empfiehlt der Bundesrechnungshof eine Befristung der Geltungsdauer zu prüfen. Eine Entfristung sollte von dem Ergebnis der Evaluierung der Wirkungen des Sanktionsmoratoriums abhängen.

2.3 Artikel 1 Nummer 21 und 49: Entfristung der Teilhabe am Arbeitsmarkt (§§ 16i, 81 SGB II-E)

2.3.1 Ausgangslage

Die Jobcenter können mit § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) Lohnkosten von marktfernen Leistungsberechtigten bis zu fünf Jahre mit anfänglich 100 % (in den ersten beiden Jahren) fördern. Der Gesetzgeber hat den zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen § 16i SGB II zunächst bis zum Ende des Jahres 2024 befristet (§ 81 SGB II).

Der Entwurf zum Bürgergeld-Gesetz sieht mit der Aufhebung des § 81 SGB II-E vor, § 16i SGB II zu entfristen und dauerhaft im Gesetz zu verankern. Zugänge in das Förderinstrument sind damit künftig über das Jahr 2024 hinaus möglich.

In der Begründung wird ausgeführt, dass die im Koalitionsvertrag angedachte Weiterentwicklung des Förderinstrumentes auf den abschließenden wissenschaftlichen Erkenntnissen aus der Evaluierung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Ende 2023 aufsetzen werde. Sie solle mit einem weiteren Bürgergeld-Gesetz erfolgen, das im Jahr 2024 in Kraft treten soll.

Für die Entfristung des Förderinstrumentes werden im Jahr 2025 Mehrausgaben von rund 200 Mio. Euro und im Jahr 2026 Mehrausgaben von rund 550 Mio. Euro veranschlagt. Langfristig werden jährliche Mehrausgaben von rund 1,1 Mrd. Euro erwartet.

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) geprüft. Seine wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen zum Einsatz, den Wirkungen und der statistischen Abbildung des Förderinstrumentes hat er in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS aufgezeigt. Dieser Bericht liegt dem BMAS zur Stellungnahme

vor. Nach seinen Prüfungserkenntnissen nahm trotz hoher Ausgaben und wachsender Mittelbindungen für die Förderung nur eine geringe Anzahl der geförderten Personen eine ungeforderte Anschlussbeschäftigung auf. Dies lag daran, dass geförderte Personen überwiegend maßnahmeähnliche Tätigkeiten bei sogenannten Beschäftigungsträgern ausübten, bei denen es nach dem Beschäftigungsende zu keinem Verbleib in ungeforderter Beschäftigung kam („Klebeeffekt“). Die Förderung nach § 16i SGB II ist für Arbeitgeber aufgrund der langen und hohen Zuschüsse attraktiver als andere Eingliederungsinstrumente. Andere, für den Bundeshaushalt weniger ausgabenintensive und ebenfalls wirksame Eingliederungsinstrumente, die ebenso für die geförderten Personen in Frage gekommen wären, traten daher hinter Förderungen nach § 16i SGB II in den Hintergrund.

2.3.2 Bewertung

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes weisen darauf hin, dass Maßnahmen nach § 16i SGB II zu unerwünschten Wirkungen, wie Verdrängung anderer Instrumente und wachsenden Mittelbindungen, führen können. Selbst bei langfristiger Betrachtung tragen diese Maßnahmen nur in geringem Umfang zu dauerhaften, ohne staatliche Förderung tragfähigen, Beschäftigungsperspektiven bei. Der Bundesrechnungshof hat zudem die Sorge, dass gerade angesichts enger werdender finanzieller Spielräume die besonders hohen Ausgaben für das Förderinstrument langfristig zulasten anderer Zielgruppen und Förderinstrumente gehen können. Dieses Risiko hat das BMAS bislang nicht abschließend evaluiert. Eine solche Evaluierung wäre im Vorfeld der geplanten Entfristung und Weiterentwicklung des § 16i SGB II durch das Bürgergeld-Gesetz erforderlich gewesen, um das Förderinstrument sachgerechter zu gestalten. Das BMAS wird nun darauf zu achten haben, dass es nicht zu unerwünschten Wirkungen und weiteren überproportionalen Ausgabensteigerungen kommt. Gegebenenfalls sind Schlussfolgerungen für das im Jahr 2024 angedachte weitere Bürgergeld-Gesetz zu ziehen.

2.4 Artikel 1 Nummer 22 und Artikel 2 Nummer 6: Bürgergeldbonus (§ 16j SGB II-E), Weiterbildungsprämie und Weiterbildungsgeld (§ 87a SGB III-E)

2.4.1 Ausgangslage

Der Gesetzentwurf sieht mit Einführung des § 16j SGB II-E vor, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte einen Bürgergeldbonus in Höhe von 75 Euro für jeden Monat der Teilnahme an bestimmten Maßnahmen erhalten. Die Regelung soll zum 1. Juli 2023 in Kraft treten.

Für Teilnehmende berufsabschlussbezogener Weiterbildungen wird nach § 87a Absatz 2 SGB III-E zudem ein monatliches Weiterbildungsgeld von 150 Euro eingeführt. Die Regelung soll zum 1. April 2023 in Kraft treten.

Neben diesen monatlichen Zahlungen sieht der Gesetzentwurf in § 87a SGB III-E vor, die bereits bestehende Weiterbildungsprämie zu entfristen (diese umfasst Prämien für bestandene Prüfungen bei abschlussorientierter Weiterbildung). In seinem Bericht² vom 26. September 2022 beschreibt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung die Zugänge und Teilnahmestrukturen vor und nach der Einführung der Weiterbildungsprämie.

Die Gesetzesbegründung sieht eine Evaluierung der Wirkungen des Bürgergeldbonus nach § 16j SGB II-E und des Weiterbildungsgeldes nach § 87a SGB III-E vor.

Der Bürgergeldbonus soll im SGB II zu jährlichen Mehrkosten in Höhe von rund 93 Mio. Euro führen. Für die Einführung des Weiterbildungsgeldes sind jährliche Mehrausgaben von 78 Mio. Euro im SGB II und 181 Mio. Euro im SGB III vorgesehen. Die Entfristung der Weiterbildungsprämie wird mit jährlichen Mehrausgaben von 26 Mio. Euro pro Jahr im SGB II und 55 Mio. Euro im SGB III veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat die Gewährung von Weiterbildungsprämien geprüft. Die gewonnenen Erkenntnisse haben eine Wirkung der Weiterbildungsprämie für den Rechtskreis SGB III auf die Motivation oder die Erfolgsquote von Teilnehmenden an abschlussorientierten beruflichen Weiterbildungen nicht zweifelsfrei erkennen lassen. Dies betraf insbesondere die Wirksamkeit der Prämie für bestandene Zwischenprüfungen. Das hierfür festgelegte Verwaltungsverfahren kann darüber hinaus – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – zu Ungleichbehandlungen zwischen einzelnen Ausbildungssektoren und Berufsbildern führen.

2.4.2 Bewertung

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfohlen, zu prüfen, ob die bisher bei Zwischenprüfungen vorgesehene Weiterbildungsprämie durch eine Prämie in Form einer monatlichen Leistung für Teilnehmende ersetzt oder fortentwickelt werden könnte. In jedem Fall sollte einer Entscheidung über die Verlängerung oder die dauerhafte Einführung der gesetzlichen Regelung zur Weiterbildungsprämie eine Evaluierung vorausgehen. Die vorgesehene Entfristung der Weiterbildungsprämie kann sich nicht auf Erfahrungen zu deren Wirksamkeit stützen.

Aufgrund der unzureichenden Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Prämie und der monatlichen Bonuszahlungen bestehen Bedenken, die Prämienregelung vorzeitig zu entfristen sowie monatliche Zuschusszahlungen durch den Bürgergeldbonus und das Weiterbildungsgeld zum jetzigen Zeitpunkt dauerhaft einzuführen. Monatliche Zahlungen und die Prämie sollten zunächst nur befristet eingeführt werden. Die Entscheidung über eine Verstetigung der Instrumente sollte von den Ergebnissen einer Evaluierung abhängig gemacht werden.

² Bericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 15 | 2022.

2.5 Artikel 1 Nummer 25: Bedarfe für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II-E)

2.5.1 Ausgangslage

Nach der geltenden Fassung des § 22 SGB II werden Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Soweit Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung den angemessenen Umfang übersteigen, sind sie nur so lange als Bedarf anzuerkennen, wie es den Leistungsberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, sie zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Nach § 67 Absatz 3 Satz 1 SGB II gelten für Bewilligungen bis zum 31. Dezember 2022 aus Anlass der Covid-19-Pandemie die tatsächlichen Aufwendungen für die Dauer von sechs Monaten als angemessen.

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass für die ersten zwei Jahre des Leistungsbezugs eine Karenzzeit für die Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung gilt (§ 22 Absatz 1 SGB II-E). Innerhalb dieser werden die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, unabhängig davon, ob sie angemessen sind. Die Obliegenheit der Leistungsbeziehenden, unangemessen hohe Aufwendungen innerhalb von sechs Monaten zu senken, soll erst nach Ablauf der Karenzzeit greifen (§ 22 Absatz 1 Satz 6 SGB II-E).

Nach der Begründung Sorge die Karenzzeit für mehr Rechtssicherheit. Die Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftskosten sei in der Praxis noch immer mit nicht unerheblicher Rechtsunsicherheit behaftet. Dies schlage sich in einer Vielzahl von Widerspruchs- und Klageverfahren nieder, die zumindest für die Dauer der Karenzzeit vermieden würden. Die Karenzzeit solle Gegenstand einer Evaluierung werden.

Durch die Einführung einer Karenzzeit von zwei Jahren sollen Mehrausgaben von 40 Mio. Euro (davon Bund: 28 Mio. Euro) jährlich entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungsgewährung für Unterkunft und Heizung geprüft. Er stellte fest, dass sowohl die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften als auch die Höhen der Unterkunftsleistungen in den Jahren 2019 bis 2021 angestiegen sind. Alle befragten Fach- und Führungskräfte der in die Prüfung einbezogenen Jobcenter nahmen die vom Gesetzgeber anlässlich der Covid-19-Pandemie eingeführte Angemessenheitsfiktion für die ersten sechs Monate des Leistungsbezugs (§ 67 Absatz 3 SGB II) als Ausgabentreiber wahr.

2.5.2 Bewertung

Karenzzeit von zwei Jahren

Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind auch nach den vorgesehenen Änderungen im Bürgergeld-Gesetz darauf auszurichten, die Hilfebedürftigkeit durch eine Erwerbstätigkeit zu beseitigen (§ 1 Absatz 2 Satz 4 SGB II). Leistungen nach dem SGB II sollen damit nur vorübergehend erbracht werden. Es ist zwar nachvollziehbar, dass Leistungsberechtigte nicht gezwungen werden sollen, kurz nach dem Beginn des Leistungsbezugs in eine Wohnung umzuziehen, die für Beziehende von Sozialleistungen angemessen ist. Aufgrund der Situation auf dem Wohnungsmarkt ist Leistungsberechtigten ggf. nach dem Ende des Leistungsbezugs das Mieten einer anderen Wohnung, die nach ihrer Größe und Ausstattung der ursprünglich bewohnten entspricht, nicht oder nur unter erheblich schlechteren Konditionen als bei ihrer ursprünglichen Wohnung mit Altmietvertrag möglich. Das Einräumen der Karenzzeit vermeidet für den Zeitraum von zwei Jahren Härten für die Betroffenen. Bei der Ausgestaltung der Regelung ist aber auch zu berücksichtigen, dass der Bund entsprechend länger mit höheren Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung belastet wird. So wurde die anlässlich der Covid-19-Pandemie eingeführte sechsmonatige Karenzzeit von den Jobcentern als Ausgabentreiber wahrgenommen. Zudem steigt mit zunehmender Dauer der Finanzierung von Unterkunftskosten, die nicht als angemessen anzuerkennen sind, der Anreiz für einen Verbleib oder gar einen Wechsel in den Leistungsbezug. So weisen die Jobcenter bei aktuellen Prüfungen darauf hin, dass es im Zuge der enorm gestiegenen Energiepreise zu einem bewussten Übergang von im Niedriglohnsektor beschäftigten Personen in das System der Grundsicherung für Arbeitsuchende kommen kann, in dem die höheren Energiepreise grundsätzlich erstattet werden. Sollte sich eine solche Tendenz verfestigen, könnten sich die angenommenen Mehrausgaben noch deutlich erhöhen.

Es ist nicht erkennbar, dass der Gesetzentwurf die genannten Risiken bei der Dauer der vorgesehenen Karenzzeit abgewogen hat. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheint eine deutlich kürzere Karenzzeit ausreichend. Dies würde auch dem Sinn der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Unterstützung bei einer vorübergehenden Hilfebedürftigkeit zu leisten, besser Rechnung tragen und Anreize für eine stärkere Inanspruchnahme von Leistungen nach dem SGB II vermindern.

Die Einführung der Karenzzeit soll nach der Gesetzesbegründung ferner für mehr Rechtssicherheit und weniger Widerspruchs- und Klageverfahren sorgen.

Es trifft zwar zu, dass die Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftskosten in der Praxis Schwierigkeiten verursacht. Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist aber davon auszugehen, dass dies nicht auf eine "fehlende" Karenzzeit, sondern darauf zurückzuführen ist, dass die Jobcenter die Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anhand unterschiedlicher Maßstäbe bewerten. Jede Kommune stellt die – meist sehr komplizierten – Kriterien für die Angemessenheit eigenständig auf. Der Bundesrechnungshof hat deshalb wiederholt empfohlen, bundesweit einheitliche Bewertungskriterien für den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit festzulegen. Mit der

geplanten Karenzzeit ist eine größere Rechtssicherheit bei der Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftskosten dagegen nicht zu erreichen.

Um negative Wirkungen für die Zukunft auszuschließen, erscheint auch hier – wie bei der Vermögensprüfung (Tz. 2.1) – eine deutlich kürzere Karenzzeit und eine Befristung der Regelung sachgerecht. Eine Entfristung sollte von dem Ergebnis der in Aussicht gestellten Evaluierung und abschließenden Bewertung der Wirkungen abhängen.

2.6 Artikel 1 Nummer 46: Allgemeine Übergangsvorschriften (§ 65 SGB II-E)

2.6.1 Ausgangslage

Nach dem Gesetzentwurf entfällt die Regelung nach § 53a Absatz 2 SGB II. Nach dieser galten ältere Leistungsberechtigte – statistisch betrachtet – nicht mehr als „arbeitslos“. Die neue Übergangsregelung des § 65 Absatz 9 SGB II-E nimmt Bezug auf diese wegfallende Sonderregelung zur statistischen Erfassung Älterer. Nach § 65 Absatz 9 Satz 2 SGB II-E des Gesetzentwurfes soll deutlich werden, dass die Vorschrift keine Auswirkungen auf die Erbringung von Eingliederungsleistungen an Ältere haben soll.

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass Jobcenter § 53a Absatz 2 SGB II hartnäckig falsch interpretierten. Sie missverstanden die Regelung dahin, ältere Leistungsberechtigte aus der Arbeitsvermittlung „befreien“ bzw. einen Arbeitslosengeld II-Bezug unter „erleichterten Bedingungen“ gewähren zu können. Der Bundesrechnungshof hat seine aktuellen Erkenntnisse hierzu in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS zusammengefasst. Dieser Bericht liegt dem BMAS zur Stellungnahme vor.

2.6.2 Bewertung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die statistische Sonderregelung für Ältere nach § 53a Absatz 2 SGB II entfallen soll. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung sowohl des Fachkräftemangels als auch der Altersdiskriminierung. Der Bundesrechnungshof sieht jedoch weiterhin das Risiko von Fehlinterpretationen bei den Jobcentern. Sie könnten die Formulierung der Übergangsvorschrift des § 65 Absatz 9 SGB II-E weiterhin dahingehend missverstehen, dass eine vermittelnde Betreuung älterer Leistungsberechtigter nicht erforderlich sei. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS diesbezüglich um nochmalige Klarstellung gebeten. Das BMAS will im parlamentarischen Verfahren eine Korrektur anregen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass es dabei seine Hinweise aufgreift.

3 Weiterer Handlungsbedarf

3.1 Grundsätzliche Fragen zur Weiterentwicklung des SGB II

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes auch weiteren grundsätzlichen Fragen noch nicht hinreichend Rechnung.

Weiterer Handlungsbedarf besteht aus Sicht des Bundesrechnungshofes insbesondere bei der Frage der Finanzierungsverantwortung der Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie Bildung und Teilhabe. Der Bund trägt die überwiegenden Kosten, ohne dabei entsprechende Vollzugs- und Aufsichtsbefugnisse zu haben. Dies birgt die Gefahr, dass Bundesmittel nicht zweckentsprechend verwendet und damit die Effizienz und Effektivität der Leistungen beeinträchtigt werden.

Zudem hält der Bundesrechnungshof eine bessere Vereinheitlichung von Regelungen des Rechtskreises SGB II mit dem Rechtskreis SGB III für erforderlich.

Wichtig wären insbesondere:

- Gleichlaufende – also in wesentlichen Teilen übereinstimmende – Regelungen zur Erreichbarkeit auch im Rechtskreis des SGB III. Diese Auffassung hatte das BMAS in einer Stellungnahme³ anlässlich eines Bemerkungsverfahrens zu den Regelungen der Ortsabwesenheit im Rechtskreis SGB II an den Rechnungsprüfungsausschuss auch selbst vertreten.
- Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf nicht vor, den Kooperationsplan (§ 15 Absatz 2 SGB II-E) auch für den Rechtskreis SGB III einzuführen. Der Bundesrechnungshof war davon ausgegangen, dass das BMAS dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses⁴ nachkommt, einen konkreten Vorschlag für eine einheitliche gesetzliche Änderung in beiden Rechtskreisen zu erarbeiten. Dies ist bislang nicht geschehen und sollte umgehend nachgeholt werden. Der Bundesrechnungshof hat überdies Zweifel, ob die geplante Ausgestaltung des Kooperationsplans die unzureichende Wirksamkeit der bisherigen Eingliederungsvereinbarung beheben kann. Es sollte für beide Rechtskreise sichergestellt werden, dass solche Vereinbarungen nicht formelhaft und inhaltsleer bleiben. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen, diese Vereinbarungen nur auf solche Fälle zu fokussieren, in denen die Integrationsfachkräfte unmittelbare Handlungserfordernisse im Eingliederungsprozess sehen.

³ Stellungnahme des BMAS vom 16. Dezember 2020 (A-Drs. 328) zur Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Unklare Regelungen für Ortsabwesenheiten – Jobcenter behandeln Leistungsberechtigte uneinheitlich, BT-Drs. 19/170 Nr. 9.

⁴ Vgl. A-Drs. 249, 314 und Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO vom 4. Dezember 2019, Gesetzlicher Reformbedarf bei Eingliederungsvereinbarungen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II, Gz. VI 3 - 2019 - 0786 und VI 4 - 2019 - 0813; www.bundesrechnungshof.de.

3.2 Anregung zu einer Änderung der Zumutbarkeit (§ 10 SGB II)

Ausgangslage

Nach dem fortgeltenden Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II) sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit zu nutzen. Dies entspricht der auch weiterhin geltenden Grundausrichtung des SGB II, eine vorübergehende Unterstützung zur Rückkehr in ein eigenverantwortliches Leben zu leisten. Ergänzend dazu hat der Gesetzgeber in § 10 SGB II geregelt, dass einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person jede Arbeit zumutbar ist, sofern nicht besondere Gründe zu einer Unzumutbarkeit führen. Diese sind in § 10 Absatz 1 SGB II benannt. Im Gegensatz zum versicherungsfinanzierten SGB III enthält das steuerfinanzierte SGB II keine gesonderten ausdrücklichen Regelungen zur Zumutbarkeit von beschäftigungsbedingten Umzügen, doppelter Haushaltsführung oder Pendelzeiten. Für den Rechtskreis SGB III konkretisiert § 140 SGB III, dass u. a. Umzüge zur Aufnahme einer Beschäftigung grundsätzlich zumutbar sind.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes lassen darauf schließen, dass der Grundsatz des Forderns bei den Integrationsfachkräften zunehmend in den Hintergrund getreten ist. Sie reduzierten häufig den Suchradius ohne nachvollziehbare Gründe z. T. bis auf die Grenzen des Wohnorts. Seit Juli 2021 setzt eine geänderte, für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung verbindliche Fachliche Weisung die Freiwilligkeit der Leistungsberechtigten für eine Arbeitsaufnahme mit doppelter Haushaltsführung bzw. einen arbeitsbedingten Umzug voraus. Für Jobcenter in zugelassener kommunaler Zuständigkeit gilt diese Weisung nicht. Dadurch können Leistungsberechtigte, abhängig von der Zuständigkeit und Rechtsform des jeweiligen Jobcenters, unterschiedlich behandelt werden. Der Bundesrechnungshof hat dies in einem aktuellen Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS thematisiert. Dieser Bericht liegt dem BMAS zur Stellungnahme vor.

Bewertung

Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht darauf hingewiesen, dass aus den Regelungen des SGB II nicht geschlossen werden darf, dass Arbeitsaufnahmen an einem anderen Ort als dem Wohnort nicht gefordert werden können oder unzumutbar sind. Dem steht die fortbestehende Formulierung des § 2 SGB II entgegen. Auch verschiedene gerichtliche Entscheidungen, die sich mit den Themen „Fordern“ und „Zumutbarkeit“ befassen, stützen dieses Ergebnis. Das Bundesverfassungsgericht geht beispielsweise davon aus, dass von einem Erwerbslosen grundsätzlich eine Arbeitsuche im gesamten Bundesgebiet erwartet werden kann.⁵

⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Dezember 2005, – 1 BvR 2076/03 –, Rn. 14.

Anders als das BMAS, das auf die Systemunterschiede im SGB II und SGB III verweist, sieht es der Bundesrechnungshof weiterhin als notwendig an, die Zumutbarkeit von Umzügen bzw. doppelter Haushaltsführung im Rechtskreis des SGB II gesetzlich zu regeln. Die unterschiedliche Rechtsform der Jobcenter darf nicht zu Ungleichbehandlungen führen. Zudem wäre es sinnvoll, auch im SGB II beschäftigungsbedingte Pendelzeiten gesetzlich zu regeln. Die Anforderungen und Erwartungen des Rechtskreises SGB III sollten dabei berücksichtigt werden.

Romers

Rammoser