



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Bedarfsgerechte Veranschlagung und Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

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

Gz.: VI 1 - 0001725

4. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Anpassung der Veranschlagung und Verteilung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln erforderlich

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veranschlagt und verteilt die Eingliederungs- und Verwaltungsmittel nicht hinreichend bedarfsgerecht auf die Jobcenter. Insbesondere Sondermittel bleiben oft ungenutzt. Das BMAS muss die Veranschlagungs- und Verteilkriterien weiterentwickeln.

Worum geht es?

Der Bund stellt jährlich mehr als 10 Mrd. Euro für die Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Verfügung. Seit mehreren Jahren verlangen Jobcenter eine höhere Mittelzuteilung. Andererseits bleiben regelmäßig Haushaltsmittel ungenutzt. Bisher veranschlagt und verteilt das BMAS die Mittel grundsätzlich nach sich wiederholenden Verteilkriterien, ohne die tatsächlichen Bedarfe der Jobcenter hinreichend zu berücksichtigen.

Was ist zu tun?

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Veranschlagung der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel sowie deren Verteilung an die Jobcenter weiterzuentwickeln. Das BMAS sollte untersuchen, wie es die Mittel bedarfsgerechter verteilen kann. Hierfür sind Kriterien und Verfahren notwendig, die den ziel- und wirkungsorientierten Mitteleinsatz durch die Jobcenter besser unterstützen.

Was ist das Ziel?

Die Jobcenter sollen die Leistungsberechtigten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Arbeitsmarkt integrieren. Hierfür benötigen die Jobcenter eine bedarfsgerechte Mittelausstattung und eine bessere Planungssicherheit.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand	7
2	Veranschlagung der Mittel	8
3	Verteilung der Mittel auf die Jobcenter	10
3.1	Rechtliche Grundlage für die Mittelverteilung	10
3.2	Verteilung der Eingliederungsmittel am Beispiel des Jahres 2023	11
3.3	Sonderzuteilungen	13
4	Steuerung der Jobcenter und Planung der Eingliederungsleistungen	15
4.1	Steuerung über Ziele im SGB II	15
4.2	Planung der Eingliederungsleistungen	15
4.3	Einsatz der Eingliederungsmittel durch Jobcenter	16
5	Ansätze für die Weiterentwicklung	17
6	Würdigung und Empfehlung	19
7	Stellungnahme des Bundesministeriums	21
8	Abschließende Bewertung	22

Abkürzungsverzeichnis

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

EinglMV *Eingliederungsmittel-Verordnung*

eLb *erwerbsfähige Leistungsberechtigte*

G

gE *gemeinsame Einrichtung*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

Z

zkT *zugelassener kommunaler Träger*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Veranschlagung und Verteilung der Eingliederungsmittel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende untersucht. Anlass für diese Prüfung war eine Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vom 8. Februar 2023. Die wesentlichen Erkenntnisse sind folgende:

- 0.1 Eingliederungs- und Verwaltungsmittel werden im Bundeshaushalt in getrennten Titeln veranschlagt. Sie werden als Gesamtbudget betrachtet und sind gegenseitig deckungsfähig. Das zur Verfügung stehende Gesamtbudget je erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (eLb) ist seit dem Jahr 2015 grundsätzlich gestiegen. Es liegt im Jahr 2023 bei 2 692 Euro. (Textziffer 2.2)
- 0.2 Die Eingliederungsmittel werden nach der Zahl der zu betreuenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einem Jobcenter verteilt. Das BMAS ergänzt dies mit zwei Indikatoren, dem „Problemdruckindikator“ und dem „Strukturindikator“. Damit sollen ungünstige Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel eine hohe Grundsicherungsquote im Bezirk des Jobcenters, bei der Mittelverteilung berücksichtigt werden. Bisher hat das BMAS nicht nachgewiesen, dass diese Indikatoren wirksam dabei helfen, eine sachgerechtere Mittelausstattung sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Jobcenter, die dadurch mehr Mittel erhalten, diese vielfach nicht nutzen. Dagegen melden Jobcenter, die infolge dieser Indikatoren weniger Mittel erhalten, häufig eine Unterdeckung ihres Bedarfs.

Das BMAS teilte den Jobcentern in den letzten Jahren aus verschiedenen Anlässen Sondermittel zu. Dabei erhielten auch Jobcenter eine Sonderzuteilung, die keinen zusätzlichen Mittelbedarf hatten. Auch bei der Sonderzuteilung von 100 Mio. Euro für Geflüchtete aus der Ukraine, die den Anlass für diesen Bericht lieferte, erhielten Jobcenter zusätzliche Mittel, die hierfür keinen Bedarf hatten. Daher wird ein Teil dieser Mittel voraussichtlich ebenfalls nicht verwendet werden. (Textziffer 3.2)
- 0.3 Das BMAS verfügt über keine Kennzahlen, die den ziel- und wirkungsorientierten Einsatz der Eingliederungsmittel transparent machen. Es bleibt unklar, wie sich die Mittelausstattung auf den Erfolg der Jobcenter auswirkt. (Textziffer 4.1)
- 0.4 Der Ansatz für die Verwaltungsmittel ist aufgrund der steigenden Verwaltungskosten seit Jahren unterausgestattet. In der Folge schichten die Jobcenter bis zu einer Milliarde Euro aus den Eingliederungsmitteln in den Verwaltungskostentitel um. Das BMAS passt trotz dieser Erkenntnis die Aufteilung des Gesamtbudgets für Eingliederungs- und Verwaltungsmittel nicht hinreichend an die tatsächliche Entwicklung an. Es legt stattdessen Wert auf einen breiten finanziellen Spielraum beim Titel für die Eingliederungsleistungen. Darin sieht es einen Anreiz für die Jobcenter, im Rahmen ihrer dezentralen Eigenverantwortung, Eingliederungsleistungen gegenüber der intensiven Betreuung der eLb durch ihr eigenes Personal stärker zu gewichten. (Textziffer 4.3)

- 0.5 Dem bisherigen Haushaltsansatz liegt keine Berechnung zu Grunde, die sich nachvollziehbar aus einer Analyse des tatsächlichen Mittelbedarfs der Jobcenter ableitet. Eine Veranschlagung, die die Bedarfe aufgrund von Erfahrungswerten realistisch und transparent abbildet, könnte beispielsweise mit einem pauschalen Zuweisungsbetrag je eLb erreicht werden. Das BMAS sollte die Verteilung der Eingliederungsmittel anhand der derzeitigen Indikatoren mittelfristig beenden. Sie erzielt nicht die gewünschte Wirkung, da diese Mittel oft ungenutzt bleiben. Aufgrund der heterogenen Mittelverwendung in den Jobcentern sind bei einigen Jobcentern auch zu Beginn des Jahres 2024 Engpässe zu erwarten. Andere Jobcenter werden weiterhin einen nennenswerten Teil ihrer Eingliederungsmittel nicht verwenden.

Sonderzuteilungen, die schematisch alle Jobcenter erhalten, werden dem Problem nicht gerecht. Das BMAS sollte den Jobcentern freistellen, inwieweit sie diese abrufen, um das Risiko unwirtschaftlichen Verhaltens zu vermeiden. (Textziffern 5 und 6)

- 0.6 Das BMAS sieht bei der Veranschlagung der Mittel keinen Änderungsbedarf, weil diese als Gesamtbudget auskömmlich seien. Es will am Problemdruckindikator und Strukturindikator festhalten. Aus seiner Sicht erhalten damit Jobcenter mit schwierigen Arbeitsmarktlagen benötigte Mittel. Ein Zusammenhang zwischen der Mittelausstattung und dem Erfolg der Jobcenter lasse sich nicht transparent darstellen. Die Ansätze für Verbesserungen bei der Mittelverteilung, zum Beispiel der freiwillige Abruf bei Sonderzuteilungen, betrachtet das BMAS als wenig erfolgversprechend. (Textziffer 7)
- 0.7 Das BMAS kann nicht darlegen, dass die bisherige Verteilung der Mittel den Bedarf der Jobcenter ausreichend berücksichtigt. Ursächlich für die dargestellten Probleme sind die starren und schematischen Mechanismen, die das BMAS für die Veranschlagung und Verteilung nutzt. Das BMAS sollte für eine möglichst realistische und wirtschaftliche Mittelveranschlagung sowohl für die Eingliederungsleistungen als auch für die Verwaltungskosten sorgen. Die bisherige systematische Schieflage zwischen Soll und Ist sollte es beseitigen. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, einen pauschalen Zuweisungsbetrag je eLb auf Basis von empirisch festgestellten Bedarfssätzen zu ermitteln. Hierbei könnte das BMAS auch zwischen den unterschiedlichen Bedarfen für die einzelnen Gruppen von eLb sachgerecht differenzieren. Damit würde es dazu beitragen, die unterschiedlichen Situationen in den Jobcentern besser zu berücksichtigen und ihnen mehr Planungssicherheit zu geben.

Mit Blick auf die aktuellen Konsolidierungserfordernisse und die geplanten wesentlichen Veränderungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Wechsel der Betreuung von Leistungsberechtigten unter 25 Jahren, Kindergrundsicherung) sollte sich das BMAS zeitnah mit der Weiterentwicklung der Mittelveranschlagung und Mittelverteilung befassen. (Textziffer 8)

1 Prüfungsanlass und Prüfungsgegenstand

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat mit Vorlage vom 30. Januar 2023 den Haushaltsausschuss um die Einwilligung zur einmaligen Deckung von Mehrausgaben bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit in Höhe von 100 Mio. Euro gebeten. Das BMF und das BMAS begründeten den Bedarf mit der Zunahme von Geflüchteten aus der Ukraine als Leistungsberechtigte in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Zudem würden hohe Verbindungen aus den Vorjahren die Mittel für neue Eingliederungsmaßnahmen einschränken. In seiner 42. Sitzung am 8. Februar 2023 hinterfragte der Haushaltsausschuss, ob dieser Bedarf nicht bereits bei der Haushaltsaufstellung absehbar gewesen sei. Er stimmte der Vorlage zu und bat den Bundesrechnungshof, den „Eingliederungstitel“ in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu prüfen. Der Bundesrechnungshof nahm dies zum Anlass, die bedarfsgerechte Veranschlagung und Verteilung der Eingliederungsmittel zu untersuchen.

Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sowie die kreisfreien Städte und Kreise, soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind (kommunale Träger)¹. Im Regelfall arbeiten die Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger in einer gemeinsamen Einrichtung (gE) zusammen und erbringen die Leistungen aus einer Hand.² Daneben führen zugelassene kommunale Träger (zkT) die Grundsicherung für Arbeitsuchende in alleiniger Zuständigkeit durch.³ Die gE und die zkT führen einheitlich die Bezeichnung Jobcenter. Es existieren 301 Jobcenter als gE und 104 Jobcenter als zkT.

Der Bund trägt zum großen Teil die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Aufwendungen umfassen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Bürgergeld und Leistungen für Bildung und Teilhabe⁴), Eingliederungsleistungen sowie die anfallenden Verwaltungskosten⁵.

Mit Hilfe der Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung und Arbeit (Eingliederungsleistungen) fördern die Jobcenter die Leistungsberechtigten.⁶ Hierzu zählt beispielsweise die Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Der Bundesrechnungshof begann seine Prüfung am 7. März 2023. Er führte Erhebungen beim BMAS, bei der Zentrale der Bundesagentur, einer Regionaldirektion der Bundesagentur und bei zwölf Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung durch.

¹ § 6 Absatz 1 Nummer 1 Satz 2 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).

² § 44b Absatz 1 SGB II.

³ § 6a SGB II.

⁴ Der Bund finanziert die Leistungen für Bildung und Teilhabe über die Erstattung der Leistungen für Unterkunft und Heizung.

⁵ Der Bund übernimmt 84,8 % der angefallenen Verwaltungskosten. 15,2 % werden von der Kommune übernommen, § 46 Absatz 3 Satz 1 SGB II.

⁶ § 16 SGB II.

2 Veranschlagung der Mittel

Die im Grundgesetz und im Haushaltsrecht des Bundes und der Länder verankerten Haushaltsgrundsätze bilden die verbindliche Grundlage für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltes. Das materielle Gebot der Haushaltswahrheit erfordert realistische Ansätze bei der Haushaltsaufstellung. Die Ausgaben sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln⁷ und unter Beachtung ihrer Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu veranschlagen. Dabei sind nach dem Grundsatz der Einzelveranschlagung alle Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen nach ihrem Zweck getrennt im Haushaltsplan auszuweisen. Die Haushaltsansätze dürfen nur für diesen Zweck eingesetzt werden. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz der sachlichen Bindung bildet die Deckungsfähigkeit. Die Deckungsfähigkeit soll jedoch die vom Haushaltsgesetzgeber gesetzten Ziele nicht zugunsten eines behördlichen Ermessens verwischen. Sie soll demzufolge auf ein haushaltswirtschaftlich notwendiges Maß beschränkt werden.⁸

Mit Inkrafttreten des SGB II im Jahr 2005 veranschlagte das BMAS erstmals Mittel für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es hatte keine Kriterien festgelegt, wie der Mittelbedarf der Jobcenter für Eingliederungsleistungen und die Verwaltungskosten festzustellen ist. Der damals festgelegte Betrag war laut BMAS das Ergebnis des politischen Gestaltungswillens. Ausgehend von diesem Wert führte das BMAS die Veranschlagung der Eingliederungsmittel in den folgenden Jahren fort. Nach eigenen Angaben berücksichtigte es hierbei insbesondere die Entwicklung der (eL) und der Kosten von Eingliederungsmaßnahmen sowie gesetzliche Änderungen, mit denen beispielsweise neue Leistungen eingeführt wurden.

Die Mittel für die Grundsicherung für Arbeitsuchende und das Bürgergeld sind im Kapitel 1101 bei der Titelgruppe 01 veranschlagt. Die darunterfallenden Titel 685 11 (Eingliederungsleistungen) und 636 13 (Verwaltungskosten) sind unbegrenzt gegenseitig deckungsfähig. Beide Titel werden als ein Gesamtbudget betrachtet.⁹

Das BMAS erhöhte die Haushaltsansätze bei den Eingliederungsmitteln ab dem Jahr 2012 jährlich um Ausgabereste aus dem Vorjahr. Zudem gewährte es Sonderzuteilungen aus besonderen Anlässen, wie die Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine.¹⁰ Durch die Ausgabereste und die Sonderzuteilungen fiel der Rückgang des Ansatzes für die Eingliederungsmittel geringer aus, als der Haushaltsplan erkennen lässt. Er ging von 6,6 Mrd. Euro im Jahr 2005 auf 5,1 Mrd. Euro im Jahr 2023 zurück. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich der Ansatz der Verwaltungsmittel von 3,3 Mrd. auf 5,5 Mrd. Euro.¹¹ Innerhalb dieses Zeitraums kam es

⁷ Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO), Nummer 1.2 zu § 11.

⁸ Gröpl BHO/Tappe, 2. Auflage 2019, BHO § 20 Rn. 7 bis 14.

⁹ § 46 Absatz 1 Satz 4 und 5 SGB II.

¹⁰ Im laufenden Haushaltsjahr erhielt das BMAS 100 Mio. Euro aus der Globalen Mehrausgabe, Kapitel 6002 Titel 971 12, zur Deckung von Mehrausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

¹¹ Inklusive der Erhöhung des Ansatzes bei den Verwaltungskosten um 200 Mio. Euro. nach der Zweiten Verordnung zur Änderung der Eingliederungsmittel-Verordnung 2023, BGBl. 2023 I Nummer 228 vom 28. August 2023.

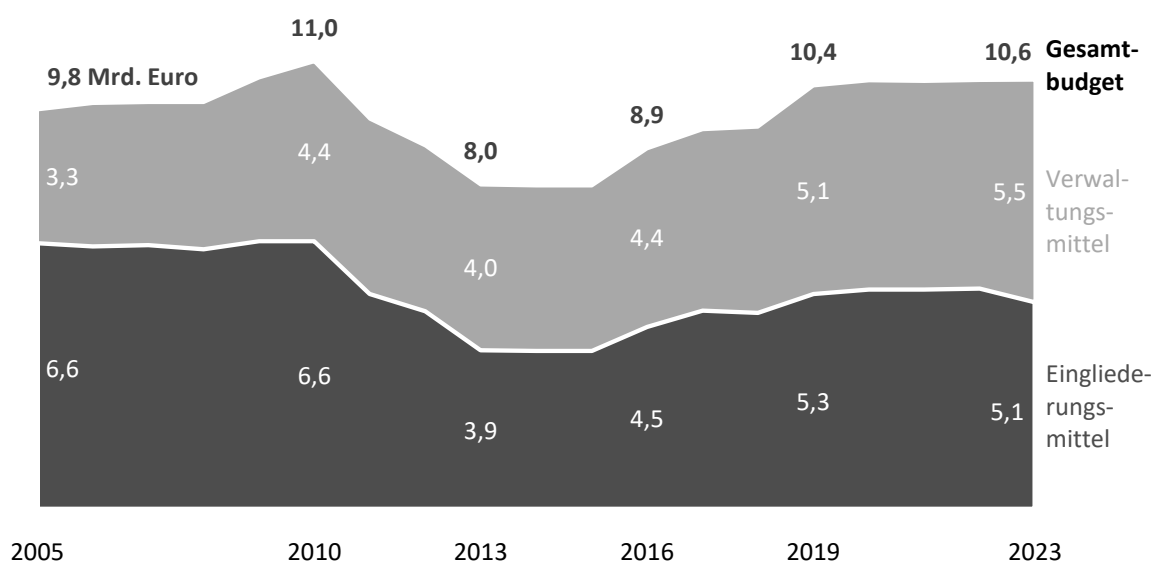
zu deutlichen Ausgabewüchsen im Zusammenhang mit der Finanzkrise im Jahr 2010 und mit der Einführung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt im Jahr 2019.

Die Entwicklung der Haushaltsansätze zuzüglich der Ausgabereste und Sonderzuteilungen sind in der Abbildung 1 dargestellt.

Abbildung 1

Entwicklung der veranschlagten Eingliederungs- und Verwaltungsmittel

Die Eingliederungs- und Verwaltungsmittel stiegen mit der Finanzkrise im Jahr 2010 und mit Einführung der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt im Jahr 2019 jeweils an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Eingliederungsmittel-Verordnungen und Haushaltspläne der Jahre 2005 bis 2023.

Erläuterung: Die Eingliederungsmittel enthalten über die Ansätze im Haushaltsplan hinaus Ausgabereste und Sonderzuteilungen.

Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 ist das Gesamtbudget von 9,8 Mrd. Euro auf 10,6 Mrd.¹² Euro für das Haushaltsjahr 2023 gestiegen. Die Zahl der eLb reduzierte sich in demselben Zeitraum von 4,7 Millionen auf 3,9 Millionen¹³ eLb (-17 %). Seit knapp einem Jahr steigt die Zahl der zu betreuenden eLb erstmalig wieder aufgrund der Geflüchteten aus der Ukraine an. Dadurch stehen im Jahr 2023 voraussichtlich rund 2 692 Euro je eLb zur Verfügung.

Das Verhältnis von Gesamtbudget zur Zahl der eLb ergibt folgendes Bild (Abbildung 2):

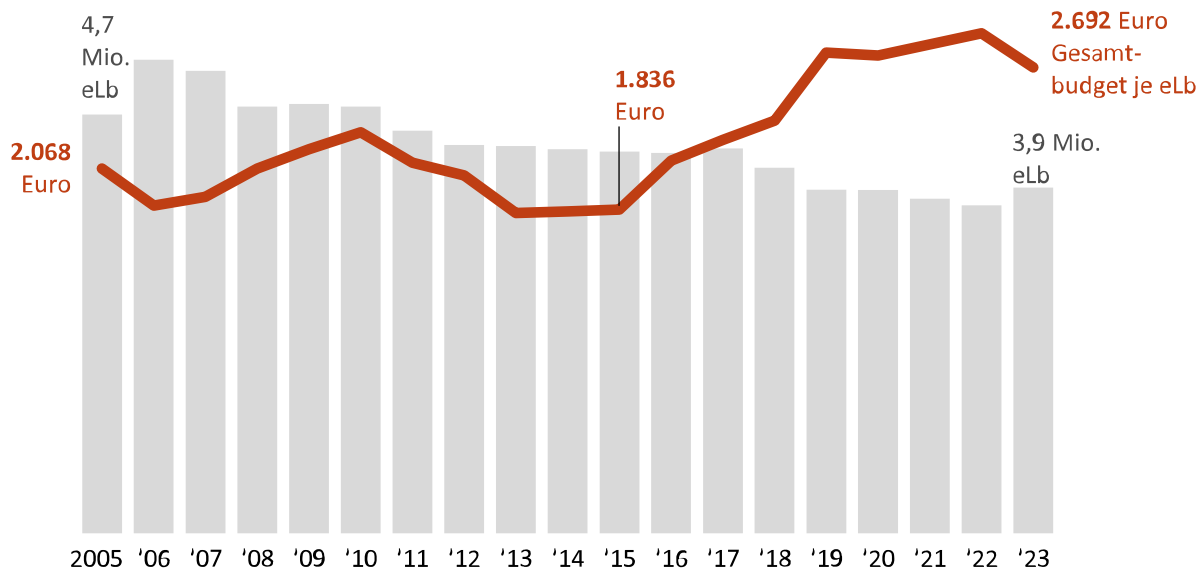
¹² Die Ausgaben, die sich aus dem Passiv-Aktiv-Transfer zwischen dem Titel für das Arbeitslosengeld II (jetzt Bürgergeld) und dem Titel für die Eingliederungsleistungen ergeben, sind nicht berücksichtigt.

¹³ Statistik der Bundesagentur, Mai 2023.

Abbildung 2

Die Jobcenter können rund 2 692 Euro je erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einsetzen

Das Gesamtbudget je eLb ist seit dem Jahr 2015 grundsätzlich gestiegen. Ausschlaggebend war der Rückgang der zu betreuenden eLb bis zum Jahr 2022. Infolge der Geflüchteten aus der Ukraine stieg die Zahl der eLb im Jahr 2023 erstmalig wieder an.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Statistik der Bundesagentur, Stand Mai 2023 sowie Eingliederungsmittel-Verordnungen und Haushaltspläne der Jahre 2005 bis 2023.

3 Verteilung der Mittel auf die Jobcenter

3.1 Rechtliche Grundlage für die Mittelverteilung

Nach § 46 Absatz 2 Satz 1 SGB II kann der Bund festlegen, nach welchen Maßstäben die Mittel zu verteilen sind. Hier ist die Zahl der eLb je Jobcenter zugrunde zu legen. Das BMAS kann aber im Einvernehmen mit dem BMF durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates **andere oder ergänzende Maßstäbe** für die Verteilung der Mittel festlegen¹⁴. Auf Grund dieser Verordnungsermächtigung erlässt das BMAS für jedes Haushaltsjahr eine **Eingliederungsmittel-Verordnung (EingIMV)**, die Maßstäbe zur Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen und für Verwaltungskosten bestimmt.¹⁵

¹⁴ § 46 Absatz 2 Satz 3 SGB II.

¹⁵ Z. B. Verordnung über andere und ergänzende Maßstäbe zur Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen und für Verwaltungskosten zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2023 (Eingliederungsmittel-Verordnung 2023 – EingIMV 2023) vom 13. Dezember 2022.

Die EinglMV regelt, in welcher Höhe Eingliederungsmittel über den Haushaltsansatz hinaus zur Verfügung stehen. Darüber hinaus bestimmt sie, nach welchem Maßstab der prozentuale Anteil an den gesamten Mitteln bei jedem Jobcenter zu ermitteln ist. Aus diesen Anteilen ergeben sich die tatsächlichen Zuteilungsbeträge für die Jobcenter.

3.2 Verteilung der Eingliederungsmittel am Beispiel des Jahres 2023

Das BMAS rechnet in einem ersten Schritt zu den veranschlagten Haushaltsmitteln beim Titel 685 11 (4,4 Mrd. Euro für das Jahr 2023) die Ausgabereste¹⁶ (600 Mio. Euro für das Jahr 2023) hinzu.

In einem zweiten Schritt bestimmt das BMAS die Summe aus den Eingliederungsmitteln, die es bereits zu Beginn des Haushaltsjahres in den Verwaltungskostentitel umschichtet (400 Mio. Euro für das Jahr 2023). Damit werden diese Mittel nicht als Eingliederungsmittel, sondern als Verwaltungsmittel den Jobcentern zugeteilt, um deren Verwaltungskosten zu decken.¹⁷

Im dritten Schritt legt die EinglMV die Mittel für die Ausfinanzierung des Beschäftigungszuschusses zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nach § 16e SGB II a. F. fest.¹⁸ Diese werden den Jobcentern in der Höhe zugeteilt, wie tatsächliche Verbindungen für diese Leistung bestehen. Diese Mittel werden aus den veranschlagten Eingliederungsmitteln herausgerechnet. Das BMAS ermittelt die Zuteilungsbeträge wie in Tabelle 1 aufgezeigt.

Tabelle 1

Ermittlung der Höhe zu verteilender Eingliederungsmittel im Jahr 2023

Zweck	Ansatz
	<i>in Mrd. Euro</i>
Haushaltstitel 685 11 (Eingliederungsleistungen)	4,40
zuzüglich Ausgabereste aus dem Vorjahr	0,60
abzüglich Vorab-Umschichtung zum Verwaltungskostentitel	0,40
abzüglich Ausfinanzierung von Leistungen nach § 16e SGB II	0,03
Für die Verteilung zur Verfügung stehende Eingliederungsmittel	4,57

Quelle: Eingliederungsmittel-Verordnung für das Jahr 2023.

¹⁶ Inanspruchnahme von Ausgaberesten zu Lasten aller Einzelpläne im Bundeshaushalt.

¹⁷ § 1 Absatz 1 Satz 3 Eingliederungsmittel-Verordnung 2023.

¹⁸ § 16e SGB II in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094); der Beschäftigungszuschuss wird seit dem 1. April 2012 nicht mehr gewährt. Noch vorhandene unbefristet bewilligte Fälle müssen weiterhin finanziert werden.

Erst nach diesen Schritten ermittelt das BMAS den **Zuteilungsbetrag für die einzelnen Jobcenter**. Grundlage ist dabei die monatliche durchschnittliche Anzahl der eLb, die ein Jobcenter im Zeitraum Juli des Vorvorjahres bis Juni des Vorjahres betreute. Für das Jahr 2023 waren damit die Werte der Monate Juli des Jahres 2021 bis Juni des Jahres 2022 maßgebend. Mit dem zwölfmonatigen Zeitraum sollen saisonale Schwankungen der eLb-Zahlen ausgeglichen werden. Anhand der monatlichen durchschnittlichen Anzahl der eLb wird der Anteil eines Jobcenters an der bundesweiten Summe aller Jobcenter berechnet. Die Höhe der Mittelzuteilung wird damit **grundsätzlich von der Anzahl der eLb bestimmt**, die ein Jobcenter betreut.

Bei der Verteilung zieht das BMAS zusätzlich zwei Indikatoren heran, die diesen Grundsatz ergänzen:

- a) Das BMAS hat bereits mit der ersten Eingliederungsmittel-Verordnung für das Jahr 2005 den sogenannten **Problemdruckindikator**¹⁹ eingeführt. Bei der ersten Hälfte der Eingliederungsmittel erhalten Jobcenter mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil an eLb an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Grundsicherungsquote) hierdurch einen prozentualen Zuschlag. Dieser ist umso höher, je weiter die jeweilige Grundsicherungsquote über dem Durchschnitt aller Jobcenter liegt. Bei Jobcentern mit einer unterdurchschnittlich niedrigen Grundsicherungsquote wird in gleicher Weise ein prozentualer Abschlag vorgenommen. Damit sollen ungünstige Rahmenbedingungen im regionalen Arbeitsmarkt für Jobcenter ausgeglichen werden.

Im Jahr 2022 erhielten 140 Jobcenter einen Aufschlag auf ihren Anteil an der Zuteilung, 265 Jobcenter einen Abschlag. Die Spannweite reichte von einem Aufschlag von 18,9 % bis zu einem Abschlag von 13,6 %. Über den Problemdruckindikator wurden rund 133 Mio. Euro umverteilt. Von der Umverteilung profitierten insbesondere große²⁰ Jobcenter. Insgesamt blieben von den 133 Mio. Euro ungefähr 100 Mio. Euro (75 %) ungenutzt. Dabei erhielten sechs der 140 Jobcenter (4,3 %) rund 40 Mio. Euro bzw. rund ein Drittel der umverteilten Mittel. Am Ende des Jahres hatten diese sechs Jobcenter rund 60 Mio. Euro freie Mittel.

Beispielsweise erhielt ein großes Jobcenter den größten Aufschlag für das Jahr 2022 mit rund 11,3 Mio. Euro. Am Ende des Jahres 2022 hatte es rund 18 Mio. Euro seiner Eingliederungsmittel nicht eingesetzt. Auch in den Jahren davor hatte das Jobcenter die Eingliederungsmittel nicht verbraucht. Trotzdem erhielt das Jobcenter aufgrund der hohen Grundsicherungsquote in seinem Bezirk regelmäßig einen Aufschlag von mehreren Mio. Euro bei der Zuteilung.

Durch den Problemdruckindikator erhielten insbesondere sehr kleine Jobcenter²¹ weniger Mittel, als ihnen nach der bloßen Anzahl an eLb zugestanden hätte. Diese Jobcenter

¹⁹ § 1 Absatz 4 EinglMV 2023.

²⁰ Die Bundesagentur definiert Jobcenter, die mehr als 300 Beschäftigte haben, als groß.

²¹ Die Bundesagentur definiert Jobcenter, die weniger als 50 Beschäftigte haben, als sehr klein.

berichten seit Jahren, dass sie Schwierigkeiten haben, ihre Verwaltungskosten und ihre Eingliederungsmaßnahmen ausreichend zu finanzieren.

- b) Das BMAS berücksichtigt bei der Verteilung der zweiten Hälfte der Eingliederungsmittel seit dem Jahr 2019 den sogenannten **Strukturindikator**²². Jobcenter, deren Anteil am Langzeitleistungsbezug über dem Bundesdurchschnitt aller Jobcenter liegen, erhalten ebenfalls einen prozentualen Aufschlag. Liegt ein Jobcenter unter dem Durchschnitt, erhält es einen Abschlag. Damit sollen Jobcenter mit einem höheren Anteil von Langzeitleistungsbeziehenden stärker unterstützt werden.

Im Jahr 2022 erhielten 147 Jobcenter einen Aufschlag. Darunter waren 107 Jobcenter, die bereits einen Aufschlag beim Problemdruckindikator erhalten hatten. Damit profitierten diese Jobcenter von beiden Indikatoren. 258 Jobcenter mussten Abschläge hinnehmen. Die Spannweite reichte von einem Aufschlag von 4,3 % bis zu einem Abschlag von 9,2 %. Über den Strukturindikator wurden rund 16 Mio. Euro umverteilt. Die zusätzlichen Mittel je Jobcenter lagen bei rund 130 000 Euro. Da diese Summe nur einen kleinen Teil der Mittelzuteilung bei den Jobcentern ausmacht, sind Aussagen über die Nutzung dieser Mittel nicht eindeutig möglich.

Inwieweit die Indikatoren im Ergebnis wirksam dabei helfen, eine sachgerechte Mittelausstattung der Jobcenter sicherzustellen, hat das BMAS bisher nicht nachgewiesen.

3.3 Sonderzuteilungen

In den letzten Jahren erhielten die Jobcenter aus verschiedenen Anlässen nachträgliche Mittelzuteilungen (Sonderzuteilungen). Diese erfolgten in der Regel zur Mitte des Jahres. Beispielsweise teilte das BMAS den Jobcentern im Juli 2022 200 Mio. Euro zu, um die Folgen der COVID-19-Pandemie auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen.²³ Die Sonderzuteilungen werden grundsätzlich nach den oben beschriebenen Kriterien verteilt.

Eine Ausnahme hiervon bildete die **Sonderzuteilung von insgesamt 100 Mio. Euro** für die Geflüchteten aus der Ukraine in diesem Jahr.²⁴ Hierbei zog das BMAS den Anteil der eLb mit ukrainischer Staatsangehörigkeit je Jobcenter heran. Es teilte diese Mittel bereits im Februar 2023 zu. Zu diesem Zeitpunkt war die **Situation in den Jobcentern**²⁵ **sehr unterschiedlich**. Während einige Jobcenter bereits mehr als 90 % ihrer Eingliederungsmittel gebunden hatten, lag dieser Wert bei anderen unter 30 %. Da die Bedarfe nicht abgefragt wurden, erhielten alle Jobcenter entsprechend ihrem Anteil an ukrainischen Staatsangehörigen zusätzliche

²² § 1 Absatz 5 EinglMV.

²³ Erhöhung der Ausgabereise von 400 Mio. Euro auf 600. Mio. Euro, 2. Änderung EinglMV vom 1. Juli 2022 mit Wirkung vom 6. Juli 2022.

²⁴ Erste Verordnung zur Änderung der Eingliederungsmittel-Verordnung 2023 vom 27. März 2023, BGBl. 2023 I 90.

²⁵ Jobcenter als gemeinsame Einrichtung.

Mittel. Darunter befanden sich auch **Jobcenter, bei denen absehbar ist, dass diese die zusätzlichen Mittel im Jahr 2023 voraussichtlich nicht nutzen werden.**

Beispielsweise erhielt ein Jobcenter rund 150 000 Euro zusätzliche Mittel. Das Jobcenter teilte uns bei unseren Erhebungen mit, dass es keinen Bedarf an zusätzlichen Mitteln habe. Es hatte in den letzten Jahren wiederholt seine Mittel deutlich unterdurchschnittlich verbraucht. Im Jahr 2022 hatte es mehr als die Hälfte seiner Eingliederungsmittel nicht genutzt.

Die Jobcenter müssen die zugeteilten Mittel in der vom BMAS festgelegten Höhe annehmen.²⁶ Auch wenn ein Jobcenter keinen oder einen anderen als den vom BMAS errechneten Bedarf an (zusätzlichen) Mitteln haben sollte, wird dies nicht berücksichtigt.

Auch bei Verteilung der **Sonderzuteilung von 200 Mio. Euro**²⁷ im Jahr 2022 erhielten Jobcenter Mittel, die diese Mittel nicht mehr einsetzten.

Beispielsweise hatte ein Jobcenter bereits die zu Jahresbeginn zugeteilten Mittel nicht vollständig für Eingliederungsmaßnahmen eingeplant, da es hierfür keinen Bedarf sah. Durch die Sonderzuteilung erhielt es weitere 9,9 Mio. Euro. Am Ende des Jahres 2022 hatte es rund 10,6 Mio. Euro nicht genutzt.

Ein anderes Jobcenter erhielt vom BMAS über die Sonderzuteilung²⁸ im Juli 2022 7,8 Mio. Euro. Am Ende des Jahres 2022 verfügte das Jobcenter noch über rund 12 Mio. Euro an freien Mitteln.

Mindestens 75 % der Jobcenter haben die zusätzlichen Mittel nicht verwendet. In der Summe blieben die 200 Mio. Euro Sonderzuteilung für das Jahr 2022 weitgehend ungenutzt. Die Jobcenter begründeten dies mit dem späten Zuteilungszeitpunkt im Jahr und damit, dass die Bedarfe bereits mit der Zuteilung am Jahresbeginn gedeckt gewesen seien.

Am 29. August 2023 hat das BMAS den Jobcentern 200 Mio. Euro zusätzliche Ausgabemittel für Verwaltungskosten zur Verfügung gestellt. Damit sollen die Jobcenter insbesondere die Mehrausgaben aufgrund des Tarifvertrags über Sonderzahlungen zur Abmilderung der gestiegenen Verbraucherpreise decken. Diese Mittel hat das BMAS nach dem prozentualen Anteil der Beschäftigten in dem jeweiligen Jobcenter an der Summe der Beschäftigten aller Jobcenter verteilt.

²⁶ Dies gilt für die Regelzuteilung zu Beginn des Jahres wie auch für Sonderzuteilungen.

²⁷ Die Inanspruchnahme von Ausgaberesten zu Lasten aller Einzelpläne wurde von 400 auf 600 Mio. Euro erhöht, so dass 200 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung standen, vgl. Fußnote 29.

²⁸ Mit der ersten Zuteilung noch nicht weitergeleitete Mittel, wurden nach Ende der vorläufigen Haushaltsführung den Jobcentern zugeteilt.

4 Steuerung der Jobcenter und Planung der Eingliederungsleistungen

4.1 Steuerung über Ziele im SGB II

Das BMAS steuert die Jobcenter über drei im Gesetz verankerte geschäftspolitische Ziele: Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit²⁹ (sog. Integrationsquote) und Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug.³⁰ Auf dieser Grundlage schließt es Zielvereinbarungen mit den Ländern und der Bundesagentur und hält die Zielerreichung nach. In diesen Zielnachhaltengesprächen behandeln die Beteiligten auch den Einsatz der Eingliederungsmittel.

Der Bundesrechnungshof fragte beim BMAS, der Bundesagentur sowie den Jobcentern nach, inwieweit die Zielvereinbarungen und der Grad der Zielerreichung von der Höhe der eingesetzten Eingliederungsmittel abhängt. Er wollte wissen, wie sich eine höhere oder geringere Mittelausstattung auf den Erfolg der Jobcenter auswirkten. Alle Beteiligten sahen keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Zielerreichung und der Mittelausstattung.

4.2 Planung der Eingliederungsleistungen

Die Jobcenter müssen einen Großteil ihrer Eingliederungsmaßnahmen frühzeitig planen. Sie beginnen daher spätestens im Sommer eines Jahres festzulegen, welche Maßnahmen für wie viele Personen im nächsten Jahr benötigt werden. Insbesondere bei Maßnahmen, die öffentlich ausgeschrieben werden müssen, melden die Jobcenter³¹ bis zum August ihre Bedarfe den Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur. Zu diesem Zeitpunkt des Planungsprozesses ist den Jobcentern noch nicht bekannt, in welcher Höhe ihnen das BMAS Mittel zur Verfügung stellen wird. Die Planungen der Jobcenter basieren daher auf den Erfahrungen aus den Vorjahren. Das BMAS gibt in der Regel im Oktober erste Schätzwerte heraus. Erst wenn der Bundeshaushalt beschlossen ist, kann das BMAS die Jobcenter über die genaue Mittelzuteilung informieren. Bis dahin haben die Jobcenter teilweise bereits Verträge mit Bildungsträgern über die Eingliederungsmaßnahmen des Folgejahres geschlossen.

²⁹ Dieses Ziel ist nicht mit der Teilnahme an Eingliederungsmaßnahmen, sog. Eintritt, identisch.

³⁰ § 48 b Absatz 3 SGB II.

³¹ Jobcenter als gemeinsame Einrichtung.

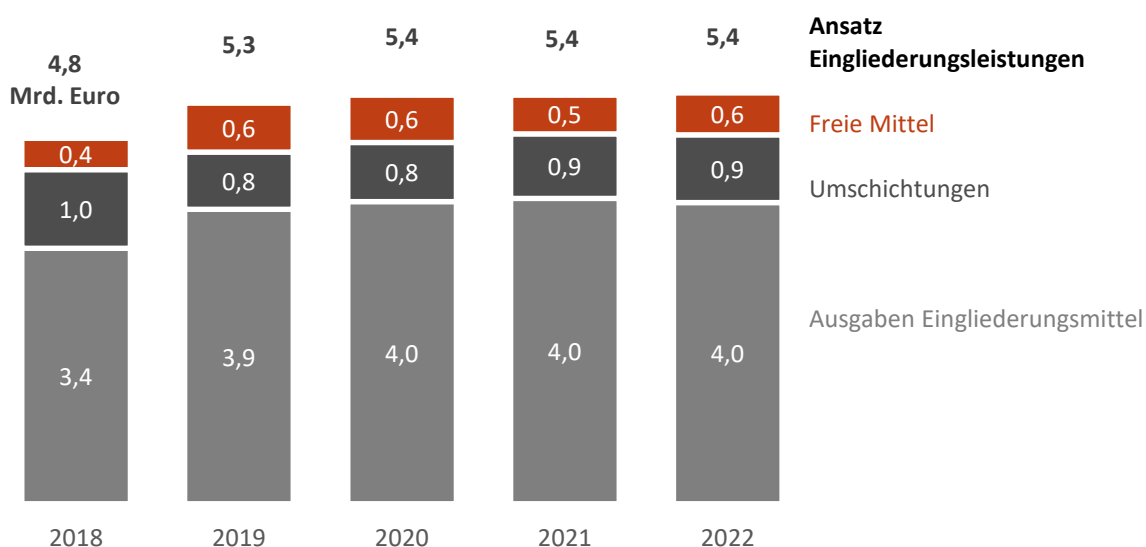
4.3 Einsatz der Eingliederungsmittel durch Jobcenter

Seit dem Jahr 2019 haben die Jobcenter konstante Ausgaben von rund 4 Mrd. Euro für Eingliederungsleistungen. Damit setzen sie rund 74 % der angesetzten Mittel³² für den geplanten Zweck ein. Rund 1,4 Mrd. Euro werden für andere Zwecke oder gar nicht eingesetzt. Knapp 0,8 Mrd. bis 1 Mrd. Euro davon schichten die Jobcenter jährlich in den Verwaltungskostentitel um. Die Jobcenter begründen die jährlich steigenden Umschichtungen mit der Unterausstattung des Verwaltungskostentitels. Trotz der hohen Umschichtungen bleibt eine Summe von rund 0,4 Mrd. bis 0,6 Mrd. Euro als freie Mittel bei den Eingliederungsleistungen übrig (Abbildung 5).

Abbildung 5

Trotz hoher Umschichtungen in Verwaltungskostentitel bleiben Eingliederungsmittel übrig

Die freien Eingliederungsmittel lagen in den Jahren 2018 bis 2022 für alle Jobcenter bei mindestens 400 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2019 erhalten die Jobcenter eine höhere Mittelzuteilung aufgrund der damals eingeführten Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes zu Eingliederungsmitteln, Umschichtungen und daraus resultierende freie Mittel für die Jahre 2018 bis 2022.

Erläuterung: Hier werden die Umschichtungen zwischen den Titeln angegeben. Von den umgeschichteten Beträgen haben die Jobcenter einen Teil ungenutzt bei den Verwaltungskosten liegen lassen. Daher unterscheidet sich dieser Betrag von den Angaben in der jeweiligen Haushaltsrechnung des Bundes, die nur den verwendeten Teil der Umschichtungen ausweist.

Die Jobcenter setzen ihre Eingliederungsmittel sehr unterschiedlich ein. Einige Jobcenter geben ihre Mittel ohne umzuschichten vollständig bei den Eingliederungsleistungen aus.

³² Haushaltsansatz, Ausgabereste und Sonderzuteilungen.

Andere Jobcenter schichten ihre Eingliederungsmittel in den Verwaltungskostentitel um, im Einzelfall bis zu 71 %.³³ Daneben gibt es Jobcenter, die trotz hoher Umschichtungen die verbleibenden Eingliederungsmittel unterdurchschnittlich nutzen. Bei der bundesweiten Betrachtung ergibt sich ein sehr gemischtes Bild bei der Mittelverwendung. Jedoch bleibt die Situation beim jeweiligen Jobcenter oft über mehrere Jahre unverändert.

Das BMAS hat auf diese Situation reagiert. Es hat für das Haushaltsjahr 2023 den Haushaltsansatz für die Verwaltungsmittel auf 5,5 Mrd. Euro³⁴ erhöht und den für die Eingliederungsmittel reduziert. Unabhängig von dieser Änderung geht das BMAS davon aus, dass die Jobcenter weiterhin knapp 1 Mrd. Euro umschichten werden.³⁵ Damit würden **die Jobcenter 20 % der Eingliederungsmittel für Verwaltungskosten einsetzen.**

Das BMAS sieht keine weitere Erhöhung des Verwaltungskostentitels zulasten der Eingliederungsmittel als erforderlich an. Die Jobcenter sollen in dezentraler Verantwortung vor Ort entscheiden, ob eher eine maßnahmenorientierte Eingliederungsstrategie – zulasten der Eingliederungsmittel – oder eher eine intensive Betreuung durch die Beschäftigten des Jobcenters – zulasten des Verwaltungsbudgets – zielführend ist. Die unbegrenzte Deckungsfähigkeit der Titel mache das möglich. Ausschlaggebend sei die Höhe des Gesamtbudgets. Das sei bisher ausreichend gewesen. Das BMAS will mit der überproportionalen Mittelzuteilung bei den Eingliederungsmitteln, einen breiten finanziellen Spielraum für maßnahmeorientierte Eingliederungsstrategien der Jobcenter schaffen. Es sieht darin einen Anreiz für die Jobcenter, diese Strategie gegenüber der alternativen intensiven Betreuung der eLb durch ihr eigenes Personal stärker zu gewichten.

5 Ansätze für die Weiterentwicklung

Der Bundesrechnungshof hat sich bei seinen Erhebungen einen Überblick über die Hemmnisse für eine sachgerechte Mittelzuteilung, bestehende Abhilfemöglichkeiten und die Sichtweisen der Beteiligten verschafft:

Transparenz

Bei den Erhebungen zeigte sich durchgängig die Bedeutung einer **frühzeitigen Information** über die zu erwartenden Mittel.

³³ Auswertung des Bundesrechnungshofes zu den Umschichtungen eines Jobcenters im Jahr 2021.

³⁴ Inklusive der Sonderzuteilung vom 29. August 2023.

³⁵ Ausschussdrucksache 20(8)3566.

Mittelveranschlagung als Gesamtbudget

Eine **Veranschlagung als Gesamtbudget**, nicht getrennt nach Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln, könnte den mit der Aufteilung und Umschichtung verbundenen Aufwand reduzieren. Dies würde auch den Abstimmungsbedarf zwischen den Beteiligten, z. B. mit der Trägerversammlung in den Jobcentern, vermindern. Die Zentrale der Bundesagentur unterstützte diese Überlegung.

Auskömmliche Ausstattung mit Verwaltungsmitteln

Seit Jahren erhöhen sich die Verwaltungskosten insbesondere aufgrund einer höheren Personalausstattung in den Jobcentern. Um diese zu decken, schichten die Jobcenter aus den Eingliederungsmitteln in den Verwaltungskostentitel um. Eine **bedarfsgerechte Veranschlagung der Verwaltungskosten** könnte Umschichtungen vermeiden bzw. verringern und zu mehr Planungssicherheit beitragen. Das BMAS lehnt bisher eine andere Aufteilung des Gesamtbudgets ab. Einen ausreichend breiten Spielraum für die Eingliederungsmittel hält es für besonders bedeutsam (siehe Textziffer 4.3). Es argumentiert, dass Umschichtungen unbegrenzt möglich seien und das Gesamtbudget der Jobcenter auskömmlich sei.

Langfristige Planungssicherheit

Eine möglichst große **mehrjährige Sicherheit über die Höhe der Mittelzuteilung** sei bedeutsam, um in langfristige und teure Maßnahmen (zum Beispiel Erwerb eines Berufsabschlusses) investieren zu können. Dies würde das Risiko vermindern, für andere Maßnahmen über keine ausreichenden Eingliederungsmittel verfügen zu können, sollte sich in den folgenden Jahren die Mittelzuteilung reduzieren. Das BMAS sieht hierin einen nachvollziehbaren, aber nicht mit dem Haushaltsrecht und Haushaltsaufstellungsverfahren des Bundes vereinbaren Wunsch der Jobcenter.

Mehr Flexibilität in der Mittelaufteilung

- a) Auf die pauschalen Abschläge und Aufschläge durch den **Problemdruck- und Strukturindikator** könnte auch aus Sicht der Jobcenter künftig verzichtet werden. Die Zentrale der Bundesagentur unterstützte den Vorschlag, den Problemdruckindikator abzuschaffen. Das BMAS lehnt diesen Vorschlag hingegen ab. Es erklärt hierzu, dass Regionen mit schwierigen Arbeitsmarktbedingungen vom Problemdruck- und Strukturindikator profitierten. Sie schafften einen Ausgleich zwischen den Jobcentern.
- b) Die Folgen einer nicht bedarfsgerechten Verteilung könnten durch einen **Mittelausgleich bei Mehr- und Minderbedarfen** an Eingliederungs- und/oder Verwaltungsmitteln **zwischen den Jobcentern** vermieden oder zumindest gemildert werden. Das BMAS sieht in einem solchen Ansatz das Risiko eines höheren Verwaltungsaufwands. Es könne selbst

nicht beurteilen, welches Jobcenter einen Mittelbedarf oder -überschuss habe; ein einheitliches Verteilungsverfahren sei dann nicht mehr gewährleistet. Im Ergebnis könne dieses Vorgehen einen unwirtschaftlichen Einsatz der Mittel durch die Jobcenter begünstigen.

- c) Ein weiterer Ansatz ist der **freiwillige Abruf der Mittel bei Sonderzuteilungen**. Insbesondere bei Zuteilungen, die spät im Jahr erfolgen, gäbe dies den Jobcentern die Möglichkeit, nur so viel abzurufen, wie sie tatsächlich noch benötigen. So könnte auch der bisher bestehende Druck gemildert werden, die zusätzlichen Mittel unbedingt zu verausgaben.

6 Würdigung und Empfehlung

Die Veranschlagung und Verteilung der Mittel an die Jobcenter wird seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 durch das BMAS fast unverändert fortgeführt. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die bisherigen Verfahren deutliche Schwächen aufweisen. Bisher haben sich die für die Eingliederungsaufgabe der Jobcenter zur Verfügung stehenden Mittel insgesamt stets als auskömmlich erwiesen. Erhebliche Disparitäten haben sich jedoch sowohl in der Aufteilung zwischen Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln als auch in der Verteilung zwischen den einzelnen Jobcentern ergeben. Dies trägt dazu bei, dass die Beurteilung des tatsächlichen Mittelbedarfes erschwert wird. Es beeinträchtigt auch die Aussagekraft der Entscheidungsgrundlagen für Haushaltsentscheidungen des Parlamentes. Dies zeigt der Antrag auf frühzeitige Freigabe von Sonderzuteilungsmitteln zu Beginn des Jahres 2023, der auf punktuelle Engpässe bei einigen Jobcentern, nicht aber auf eine generelle Mittelknappheit zurückzuführen war. **Aufgrund der heterogenen Mittelverwendung in den Jobcentern sind bei einigen Jobcentern auch zu Beginn des Jahres 2024 Engpässe zu erwarten.** Andere Jobcenter werden voraussichtlich weiterhin einen nennenswerten Teil ihrer Eingliederungsmittel nicht verwenden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, zu Veranschlagungs- und Verteilungsmechanismen zu kommen, die der tatsächlichen Bedarfssituation möglichst realistisch entsprechen. Dies würde nicht nur die Transparenz erhöhen, sondern auch Ineffizienzen durch erforderliche Umschichtungen und Planungsunsicherheiten vermeiden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, die Mittelverteilung mittelfristig neu aufzustellen und dabei die nachfolgend zusammengefassten Verbesserungsmöglichkeiten einzubeziehen:

Mittelveranschlagung

Dem Haushaltsansatz liegt keine Berechnung zu Grunde, die sich nachvollziehbar aus einer Analyse des tatsächlichen Mittelbedarfs der Jobcenter ableitet. Eine Veranschlagung, die die Bedarfe aufgrund von Erfahrungswerten realistisch und transparent abbildet, könnte beispielsweise mit einem pauschalen **Zuweisungsbetrag je eLb** erreicht werden. Darüber hinausgehende Mittel für zum Beispiel arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte könnten den Mittelansatz für die Jobcenter ergänzen. Mit einer solchen Pauschale wäre der Haushaltsansatz

auch stärker an die Entwicklung der eLb-Zahlen gekoppelt. Steigende eLb-Zahlen würden zu einem höheren und sinkende eLb-Zahlen zu einem niedrigeren Mittelansatz führen. Dadurch wäre er für alle Beteiligten transparent und für folgende Haushaltsjahre berechenbar. Einen solchen pauschalen Zuweisungsbetrag sollte das BMAS sorgfältig aufgrund der ihm vorliegenden statistischen Daten ermitteln. Mit einer empirisch fundierten Differenzierung des pauschalen Zuweisungsbetrags nach Gruppen von eLb könnte dabei der unterschiedlichen Situation in einzelnen Jobcentern noch besser Rechnung getragen und die Zuweisung der Mittel bedarfsgerechter gestaltet werden.

An der **Aufteilung der Eingliederungs- und Verwaltungsmittel** sollte festgehalten werden. Auch bei einem Gesamtbudget müsste jedes Jobcenter die ihm zur Verfügung gestellten Mittel aufteilen und von der Trägerversammlung genehmigen lassen. Eine solche „interne Aufteilung“ schließt jedoch aus, dass Erwartungen des Haushaltsgesetzgebers transparent im Haushaltsvollzug umgesetzt werden. Von zentraler Bedeutung ist aber, dass die Veranschlagung von Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln realistisch erfolgt. Das BMAS lässt den Titelansatz bei den Eingliederungsmitteln trotz hoher Soll-Ist-Abweichungen immer wieder unverändert, da es so einen Impuls für Eingliederungsleistungen geben will. Wenn dem so ist, muss das BMAS dies auch in seine Steuerung der Jobcenter einfließen lassen. Die hohen Umschichtungsbeträge zeigen hingegen, dass das BMAS eine höhere Personalausstattung und damit höhere Verwaltungskosten in den Jobcentern zu Lasten der Eingliederungsmittel hin genommen hat, ohne eigene Steuerungsakzente zu setzen. Zudem hebt das BMAS selbst die intendierte Anreizwirkung aus, indem es von vornherein mit Hilfe der EinglMV die Mittel zentral zu Lasten der Eingliederungsmittel umschichtet, zum Beispiel 400 Mio. Euro mit der EinglMV 2023. Soweit das BMAS mit dem höheren Ansatz bei den Eingliederungsmitteln eine Begrenzung der Verwaltungskosten beabsichtigt, verfehlt es sein Ziel offensichtlich.

Der Wunsch der Jobcenter nach einer langfristigen **Planungssicherheit** ist nachvollziehbar. Dem könnte eine Veranschlagung und Verteilung der Mittel nach einem pauschalen Zuweisungsbetrag je eLb entgegenkommen. In diesem Falle könnten die Jobcenter selbst frühzeitig erkennen, welche Mittelzuteilung sie erwarten können, weil sie die Entwicklung ihres Arbeitsmarktes und damit der zu betreuenden eLb kennen.

Mittelverteilung

Die bisherige Mittelverteilung erscheint nicht mehr zeitgemäß und zu starr. Die erhofften Effekte des Problemdruck- und des Strukturindikators hat das BMAS nicht nachgewiesen. Der Bundesrechnungshof sieht daher keine Basis, diese **Indikatoren** in dieser Form weiterzuführen. Eher sind nicht gewünschte negative Effekte zu erkennen. Beispielsweise können sehr kleine Jobcenter ihren Bedarf nicht decken, weil sie durch die Indikatoren weniger Mittel erhalten. Demgegenüber erhalten große Jobcenter Mittel, die sie nicht nutzen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf die Verteilung der Eingliederungsmittel anhand dieser Indikatoren mittelfristig zu verzichten.

Auch für **Sonderzuteilungen** gibt es Ansätze für eine flexiblere und bedarfsgerechtere Verteilung der Mittel. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, den Abruf von Mitteln aus der Sonderzuteilung den Jobcentern freizustellen. Sonderzuteilungen im Laufe des Jahres erhöhen den Druck auf die Jobcenter, nicht eingeplante Maßnahmen in kürzester Zeit umzusetzen. Dies birgt das Risiko für unwirtschaftliches Verhalten. Nicht abgerufene Mittel durch die Jobcenter könnte das BMAS bei nachgewiesenem Bedarf anderen Jobcentern zur Verfügung stellen.

Hierbei weist das BMAS zu Recht auf das Problem hin, wie es den Mehrbedarf der Jobcenter überprüfen solle. Hierfür fehlen dem BMAS Daten zum ziel- und wirkungsorientierten Einsatz der Mittel durch die Jobcenter. Erst wenn das BMAS diese Grundlage geschaffen hat, sind unterjährige Mittelausgleiche (über eine zentrale Einheit) zwischen den Jobcentern effizient durchführbar. Daher sollte das BMAS **Kennzahlen entwickeln, um den ziel- und wirkungsorientierten Mittelansatz** zu steuern. Ansonsten sieht auch der Bundesrechnungshof das Risiko eines unwirtschaftlichen Handelns.

7 Stellungnahme des Bundesministeriums

Mittelveranschlagung

Das BMAS bekräftigt erneut, dass mit der Gesamtveranschlagung der Haushaltsmittel die dezentrale Verantwortung der Jobcenter gestärkt werden soll. Diese sollen entscheiden, ob ihnen eher eine maßnahmenorientierte Eingliederungsstrategie – zulasten des Eingliederungstitels – oder eher eine intensive Betreuung durch die Beschäftigten des Jobcenters – zulasten der Verwaltungskosten – zielführender erscheine. Eine ausschließliche Fokussierung auf die Eingliederungsmittel greife dem BMAS zu kurz. Die Betreuung der Leistungsberechtigten durch die Beschäftigten der Jobcenter sei integraler Bestandteil der Integrationsfolge der Jobcenter. Dies spiegele sich in der Entwicklung der Verwaltungskosten wider. Die Jobcenter seien mit Ausgabemitteln und Verpflichtungsermächtigungen für langfristige Eingliederungsmaßnahmen „gut ausgestattet“. Die bisherige Nutzung der Mittel durch die Jobcenter lasse aus Sicht des BMAS keinen Handlungsbedarf erkennen.

Das BMAS hat zur Empfehlung, einen pauschalen Zuweisungsbetrag je eLb³⁶ einzuführen, nicht Stellung genommen.

³⁶ In dem BMAS zugesandten Berichtsentwurf noch Mindest-Kostensatz genannt.

Mittelverteilung

Das BMAS teilt nicht die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die umverteilten Mittel durch den Problemdruckindikator an Jobcenter zugeteilt worden wären, die keinen Bedarf hätten. Aus seiner Sicht führe der Problemdruckindikator und der Strukturindikator zu einer leichten Verteilung zu Gunsten von Jobcentern mit schwierigen Arbeitsmarktlagen und hohem Anteil an Langzeitleistungsbeziehenden. Das BMAS weist darauf hin, dass die Verteilung durch den Problemdruckindikator nur einen geringen Anteil der Eingliederungsmittel ausmache; 2,9 % beim Problemdruckindikator und 0,3 % beim Strukturindikator. Zwar stimme es, dass insbesondere große Jobcenter davon profitierten. Der Eindruck, dass dadurch kleinere Jobcenter systematisch zu wenig Mittel bekämen, sei nicht zutreffend. Jobcenter, die die höchsten Mittelzuteilungen aufgrund des Problemdruckindikators erhielten, hätten im Durchschnitt eine höhere Ausgabequote als die Jobcenter, die absolut am meisten Mittel dadurch verloren hätten. Die Jobcenter mit den geringsten Ausgabequoten seien jene, die teils sehr geringe Grundsicherungsquoten auswiesen. Der im Sachverhalt genannte Fall eines großen Jobcenters mit hohen ungenutzten Mitteln sei eine Ausnahme.

Insofern möchte das BMAS auf beide Indikatoren nicht verzichten. Der Problemdruckindikator führe zu einem gewissen Ausgleich für unterdurchschnittliche Rahmenbedingungen von Jobcentern am örtlichen Arbeitsmarkt. Eingliederungserfolge bei schwieriger regionaler Arbeitsmarktlage erforderten höhere Investitionen in die Förderung eines jeden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Dem in diesen Regionen erforderlichen höheren Aktivierungsaufwand werde durch eine bessere Finanzausstattung der Jobcenter Rechnung getragen.

Grundsätzlich liege in der Systematik des SGB II die Finanz- und Entscheidungshoheit in dezentraler Verantwortung bei den Jobcentern. Das BMAS könne sich daher keine Kennzahl vorstellen, die unterjährig die Bedarfe der Jobcenter abbilden und nicht auf der Anzahl der eLb beruhen solle. Ein Problem sei, dass keine validen unterjährigen Daten insbesondere bei zkt bundesweit vorlägen. Ein Kennzahlensystem könne auch nicht den Zusammenhang zwischen der Mittelausstattung und dem Erfolg der Jobcenter transparent darstellen. Die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes eines Jobcenters sei von vielen Faktoren und ihrem Zusammenspiel abhängig und könne nicht monokausal mit dem Umfang des Eingliederungsbudgets erklärt werden.

Eine unterjährige Umverteilung von Mitteln lehnt das BMAS grundsätzlich ab. Sie widerspreche insbesondere einem einheitlichen und transparenten Verteilungsverfahren und reduziere die Verantwortung der Jobcenter für das jeweilige Budget. Zudem sei eine große Beteiligung der Jobcenter an einer freiwilligen Rückgabe der Mittel nicht zu erwarten.

8 Abschließende Bewertung

Dem BMAS ist darin zuzustimmen, dass Veranschlagung und Verteilung der Eingliederungsmittel – ebenso wie die der Verwaltungskosten – der dezentral zu treffenden Entscheidungskompetenz der Jobcenter über den Einsatz der Mittel vor Ort Rechnung tragen muss. Das

BMAS bleibt aber gleichwohl in der Verantwortung, diese Mittel so bereitzustellen, dass eine wirtschaftliche und bedarfsgerechte Verwendung ermöglicht und eine Fehlzuordnung von Ressourcen vermieden wird.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat die erheblichen Ungleichgewichte bestätigt, zu denen die bisherige Praxis des BMAS beiträgt. Dies betrifft zum einen die seit Jahren bestehende Diskrepanz zwischen den veranschlagten Eingliederungsmitteln und dem tatsächlich realisierten Bedarf. Dem steht eine strukturelle Unterveranschlagung der Verwaltungskosten gegenüber. Zum anderen betrifft dies erhebliche Unterschiede bei der Bedarfsdeckung der einzelnen Jobcenter. Während einige Jobcenter immer wieder zusätzliche Bedarfe anmelden, benötigen andere Jobcenter die ihnen zugewiesenen Mittel nicht vollständig. Auch wenn sich – worauf das BMAS hinweist – das Gesamtbudget aus Eingliederungs- und Verwaltungsmitteln als „auskömmlich“ erweist, führt dies nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes zu erheblichen nachteiligen Wirkungen. So werden Umschichtungen notwendig, die Transparenz und Planbarkeit beeinträchtigen. Dies kann vor allem dort unwirtschaftliche Verhaltensweisen begünstigen, wo über den Bedarf hinaus veranschlagt wurde. Nicht zuletzt beeinträchtigt dies auch die Möglichkeit des Haushaltsgesetzgebers, die Angemessenheit der für die Eingliederung arbeitsuchender Menschen bereitgestellten Mittel zu bewerten und eigene Schwerpunkte zu setzen.

Ursächlich für die dargestellten Probleme sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die starren und schematischen Mechanismen, die das BMAS für Veranschlagung und Mittelverteilung nutzt. Es sollte daher alle Chancen nutzen, sich stärker an der Bedarfssituation der Jobcenter zu orientieren. Eigene Möglichkeiten, den notwendigen Bedarf der Jobcenter für effektive Eingliederungsmaßnahmen zu bewerten und zu planen, hat das BMAS bisher jedenfalls nicht. Es könnte und sollte aber sehr viel stärker als bisher auf empirische Erfahrungswerte zum Mitteleinsatz der Jobcenter setzen. Auf dieser Grundlage sollte es eine realistische Ressourcenzuordnung vornehmen. Bei der Umsetzung muss es ausreichende Flexibilität vorsehen, um Fehlzuordnungen oder unvorhergesehene Bedarfe abzudecken.

Vor diesem Hintergrund bekräftigt der Bundesrechnungshof folgende Empfehlungen:

Das BMAS sollte für eine möglichst **realistische Mittelveranschlagung** sowohl für die **Eingliederungsleistungen** als auch für die **Verwaltungskosten** sorgen. Die bisherige systematische Schieflage zwischen Soll und Ist kann und sollte es beseitigen. Sofern es Steuerungssignale für notwendig hält, um die Gewichtung zwischen maßnahmenorientierten Eingliederungsleistungen und der Betreuung durch die Beschäftigten der Jobcenter auszurichten, sollte es diese nicht über realitätsferne Mittelansätze, sondern über fachliche Schwerpunktsetzungen setzen.

Um die Veranschlagung auf eine möglichst realistische Basis zu stellen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, einen **pauschalen Zuweisungsbetrag je eLb** zugrunde zu legen. Eine **sachgerechte Differenzierung, die unterschiedliche Bedarfe für die einzelnen Gruppen von eLb abbildet**, könnte dazu beitragen, die unterschiedliche Situation in den Jobcentern besser zu berücksichtigen. Damit ließe sich auch die Verteilung der Mittel verbessern und wo sinnvoll ließen sich auch Steuerungsziele des BMAS umsetzen. Zudem könnte dies die Planbarkeit

der Mittelzuteilung für die Jobcenter selbst erleichtern. Von wesentlicher Bedeutung ist es, dass dieser Zuweisungsbetrag sich nachvollziehbar an **empirisch festgestellten Bedarfssätzen** orientiert, um eine realistische Veranschlagung zu ermöglichen.

Das BMAS sollte die bisherige Mittelverteilung auf der Grundlage des **Problemdruck- und Strukturindikators mittelfristig aufgeben**. Es hat nicht nachgewiesen, dass diese Indikatoren systematisch zu einer bedarfsgerechteren Verteilung der Mittel beitragen. Im Gegenteil hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sie die Ungleichgewichte zwischen den Jobcentern sogar noch erhöhen können. Das BMAS könnte stattdessen die Verteilung der Mittel sinnvoll weiterentwickeln, wenn es auch hierfür einen fundierten Zuweisungssatz je eLb zugrunde legt.

Auch eine verbesserte Planung und Zuteilung wird nicht verhindern, dass für Sondersituationen zusätzliche Mittel für die Jobcenter bereitgestellt werden müssen. Auch hierfür muss das BMAS soweit wie möglich bedarfsgerechte Verteilungsgrundlagen heranziehen. Im Fall verbleibender Ungleichgewichte hält es der Bundesrechnungshof ebenso wie das BMAS für schwierig, einen handhabbaren Umverteilungsmechanismus vorzusehen. In jedem Fall aber sollte der Abruf von Mitteln aus Sonderzuteilungen nicht wie bisher zwingend vorgesehen werden, sondern **ein freiwilliger Abruf** ermöglicht werden. Dies würde zumindest dafür sorgen, dass über den Bedarf hinaus zugewiesene Mittel beim BMAS verbleiben und nicht der Anreiz entsteht, sie in ggf. unwirtschaftlicher Weise zu verausgaben.

Mittelfristig sollte das BMAS seine Möglichkeiten stärken, eine eigene Beurteilungsgrundlage für den Bedarf der Jobcenter zu erarbeiten, um die Bedarfsentwicklung einschätzen zu können. Hierzu können Kennzahlen den **Zusammenhang zwischen Mittelausstattung und dem Erfolg der Jobcenter** abbilden. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur hat bereits im Jahr 2006 Vorschläge unterbreitet, wie die Mittelzuteilung weiterentwickelt werden könnte.³⁷ Es ging über die Möglichkeit, Transparenz herzustellen hinaus und hielt die „Berücksichtigung von Erfolg oder Effizienz“ bei der Verteilung der Eingliederungsmittel für „problemlos möglich“.

Mit Blick auf die aktuellen Konsolidierungserfordernisse und die geplanten wesentlichen Veränderungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Wechsel der Betreuung von Leistungsberechtigten unter 25 Jahren, Kindergrundsicherung) sollte sich das BMAS zeitnah mit der Weiterentwicklung der Mittelveranschlagung und Mittelverteilung befassen.

Romers

Geck

Beglaubigt: Pomian, Regierungsobersekretärin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

³⁷ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur, Discussion Paper No. 2w2006.