

29.09.23

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1036. Sitzung am 29. September 2023 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 4 (§ 5 Absatz 4 SGB II),
Artikel 5 (§ 22 Absatz 4 Satz 5 SGB III)

Artikel 4 und Artikel 5 sind zu streichen.

Begründung:

Die beiden vorgeschlagenen Regelungen sind bereits aus gesetzgebungsmethodischen Bedenken abzulehnen. Der konkrete Regelungsgehalt wird nicht ersichtlich. Weder die für die Leistungsberechtigten entstehenden Rechtsfolgen in beiden Rechtskreisen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) noch die finanzierungsrechtlichen Grundlagen für existenzsichernde Leistungen werden deutlich. Stattdessen wird ohne weitere Begründung und Darstellung auf flankierende Regelungen in einem nachfolgenden Gesetzgebungsverfahren verwiesen.

Es ist nicht ersichtlich, wie das bisherige Niveau der arbeitsmarktpolitischen Betreuung und Beratung der unter 25-Jährigen ohne die Jobcenter sichergestellt werden kann.

Die Abschaffung des bedarfsgemeinschafts- und zum Teil fallmanagementorientierten ganzheitlichen Beratungsansatzes für unter 25-Jährige in den Jobcentern, eine auf Freiwilligkeit ausgerichtete Beratungskultur in den Agenturen für Arbeit und vor allem eine deutlich geringere Präsenz in der Fläche werden die Distanz zu den unter 25-Jährigen und ihren Familien vergrößern und dazu führen, dass die Perspektive der Jugendlichen und ihrer Eltern, zum Beispiel auch bei der Berufswahlentscheidung, aus dem Fokus gerät. Geschaffene Strukturen der Zusammenarbeit und Kompetenzen gehen hierbei verloren.

Seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 wurden die leistungsberechtigten Jugendlichen, insbesondere die Gruppe der sogenannten jungen Erwachsenen, intensiv, vielfach durch aufsuchende Arbeit und mit niedrighschwelligem Angeboten, auf dem Weg aus Perspektiv- und Orientierungslosigkeit heraus in Ausbildung und Arbeit durch die Jobcenter beraten und betreut. Die dafür notwendigen Netzwerke und Kooperationen sowie die gezielte sozialraumorientierte Beratung wurden geschaffen. Nun wird dieser ganzheitliche Ansatz zerschlagen.

Hunderttausende junge Menschen in Deutschland haben in diesem Jahr eine Schule verlassen und sind dann von dem Radar verschwunden. Trotz vielfältiger Bemühungen der unterschiedlichen Systeme sind sie nicht angekommen in Ausbildung und Arbeit. Eine erfolgreiche Berufsausbildung ist aber der Schlüssel für eine dauerhaft erfolgreiche Erwerbsbiografie und der beste Schutz vor Langzeitarbeitslosigkeit. Neue und ungleich schwerer beherrschbare Schnittstellen, wie sie bei einem Zuständigkeitswechsel für die Jugendlichen geschaffen würden, lösen dieses Problem nicht.

Jugendarbeitslosigkeit kann man nicht durch kostenintensive Umstrukturierungen und ein Verschieben der Jugendlichen bekämpfen. Die beabsichtigte Veränderung der Zuständigkeiten in der Betreuung wäre aber nur mit hohem finanziellen Aufwand umsetzbar – Geld, das sinnvollerweise in die berufliche Entwicklung der Jugendlichen investiert werden sollte. Ziel muss es sein, Menschen in Arbeit und Ausbildung zu bringen. Die konsequente rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit aller Partnerinnen und Partner am Übergang Schule-Beruf erhöht die Chancen der jungen Menschen im Leistungsbezug auf berufliche Qualifikation und gelingende und nachhaltige Integration in die Arbeitswelt.

Soweit Kosten für die Betreuung des Personenkreises zukünftig anstelle der bisherigen Steuerfinanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Leistungen aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung übernommen werden sollen, ist zu beachten, dass die Haushaltslage der Bundesagentur für Arbeit von der Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung abhängig ist. Zum Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021 wurden negative Finanzierungssalden über jeweils 20 Milliarden Euro verbucht. Der Geschäftsbetrieb musste durch Milliardenzuschüsse des Bundes aus Steuermitteln gesichert werden. Die Ende 2019 vorhandene Rücklage der Bundesagentur für Arbeit von knapp 26 Milliarden Euro wurde während der Corona-Pandemie vollständig aufgebraucht. Aktuell zahlt die Bundesagentur für Arbeit aus Beitragsmitteln Liquiditätshilfen des Bundes zurück, und das Beschäftigungswachstum ist schwach. Die Mehrbelastungen dürfen nicht dazu führen, dass die Stabilität des Beitragssatzes der Arbeitslosenversicherung und damit letztendlich Arbeitsplätze gefährdet werden. Im Übrigen soll hier ein Personenkreis beraten und gefördert werden, der bisher keine Beiträge erbracht hat. Die Hinführung der unter 25-Jährigen zum Arbeitsmarkt ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die statt den Steuerzahlern nun als versicherungsfremde Leistung den Beitragspflichtigen auferlegt werden soll.

Die Jobcenter haben über Jahre die erforderlichen Strukturen und Netzwerke zur Begleitung junger Erwerbsfähiger im Rechtskreis SGB II geschaffen. Dies soll jetzt ohne Not zerschlagen und an anderer Stelle neu aufgebaut werden. Dabei wird vernachlässigt, dass junge Erwachsene, die selbst im Leistungsbezug aufgewachsen sind und deren Familien ebenfalls Leistungen beziehen, deutlich schwierigere Startbedingungen als andere Jugendliche haben. Daher erfordert diese Personengruppe eine besonders engmaschige Begleitung und eine Einbeziehung der gesamten Familie. Denn gerade wenn Erwerbstätigkeit in Familien nicht der Regelfall ist, reicht es oftmals nicht, lediglich den jungen Menschen für eine Ausbildung zu motivieren, sondern auch das Umfeld muss stabilisiert werden. Das können nur die Jobcenter leisten, bei denen die ganze Familie aus einer Hand betreut wird. Dieser Ansatz ist aber nicht mehr möglich, wenn Eltern und Jugendliche von unterschiedlichen Organisationen betreut werden.

Zudem haben die Jobcenter sehr zielführende Instrumente an der Hand, gerade auch für Jugendliche mit besonderen Problemlagen wie Suchterkrankungen, Überschuldung oder Obdachlosigkeit. Für Schulabgänger, die nicht ausbildungsreif sind, bieten die Jobcenter mit regionalen Angeboten jenseits der Berufsberatung eine Alternative beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben.

Darüber hinaus können die Jobcenter durch die Betreuung aus einer Hand Mitwirkungspflichten durch eine Verknüpfung mit den Bürgergeldauszahlungen auch wirksam durchsetzen. Gerade die Pandemie hat gezeigt, dass viele junge Erwachsene wegen der Kontakteinschränkungen, aber auch der fehlenden Verbindlichkeit, nicht mehr erreicht werden konnten. Ein freiwilliges Angebot ist bei Jugendlichen mit schwierigen Startbedingungen und ohne Unterstützung des Elternhauses oftmals nicht zielführend.

Eine Herauslösung dieser jungen Menschen aus dem steuerfinanzierten SGB II in das beitragsfinanzierte SGB III ist zudem nicht gerecht. Der Personenkreis, der die Lasten für die Erfüllung dieser Aufgabe trägt, wird verringert und eine weitere versicherungsfremde Leistung eingeführt. Dadurch schwinden die Möglichkeiten der Bundesagentur für Arbeit, notwendige Finanzreserven wieder aufzubauen und der Beitragssatz gerät unnötig unter Druck.

2. Zu Artikel 6 (§ 287g SGB VI)

Artikel 6 ist zu streichen.

Begründung:

Mit Verweis auf die derzeit gute Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung soll der Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses an die allgemeine Rentenversicherung für die Jahre 2024 bis 2027 um jeweils 600 Millionen Euro gekürzt werden.

Der zusätzliche Bundeszuschuss dient sowohl der Abgeltung gesamtgesellschaftlicher, nicht beitragsgedeckter Leistungen als auch der Stabilisierung des Rentenversicherungsbeitragssatzes.

Bereits 2022 hat der Bund wegen einer „sehr erfreulichen Entwicklung der Rentenfinanzen“ zusätzliche Sonderzahlungen zum Bundeszuschuss von jeweils 500 Millionen Euro für die Jahre 2022 bis 2025 gestrichen, mit denen ursprünglich der Beitragssatz stabilisiert werden sollte.

Bis 2026 wird der Rentenversicherungsbeitragssatz zwar wohl weiterhin konstant bei 18,6 Prozent liegen, 2027 aber bereits auf 19,3 Prozent steigen (Rentenversicherungsbericht 2022). Nach den Berechnungen des Gesetzentwurfs wird sich durch die geplante Kürzung der Beitragssatz für die Beitragszahler im Jahr 2027 um ein (weiteres) Zehntel erhöhen.

Dies ist umso problematischer, als nach den Plänen der Bundesregierung die Haltelinie für das Mindestsicherungsniveau von 48 Prozent dauerhaft festgeschrieben werden soll, die Bundesregierung die daraus resultierenden Auswirkungen auf die Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung und die weiteren Stellschrauben in der Rente aber nach wie vor nicht benannt hat.

Diese kurzfristigen, ausschließlich haushaltspolitisch motivierten, Kürzungen gefährden das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Rentenfinanzierung erheblich. Eine erneute Kürzung von Bundesmitteln zulasten der gesetzlichen Rentenversicherung ist daher abzulehnen.

3. Zu Artikel 7 Nummer 1 (§ 61a Absatz 1 SGB XI),
Nummer 2 (§ 135 Absatz 4 SGB XI)

Artikel 7 ist wie folgt zu ändern:

a) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

„1. § 61a Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Der Bund leistet zur pauschalen Beteiligung an den Aufwendungen der sozialen Pflegeversicherung ab dem Jahr 2022 jährlich 4,5 Milliarden Euro in monatlich zum jeweils ersten Bankarbeitstag zu überweisenden Teilbeträgen an den Ausgleichsfonds nach § 65.““

b) Nummer 2 ist zu streichen.

Begründung:

Auch wenn das grundsätzliche Anliegen von Einsparungen im Bundeshaushalt nachvollziehbar ist, so darf dies nicht zu Lasten der sehr vulnerablen Gruppe der Menschen mit Pflegebedarf gehen, die durch die Kostenentwicklungen ohnehin überproportional belastet sind. Die durch die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie und des Angriffskriegs auf die Ukraine schwierige finanzielle Situation der Pflegeversicherung würde durch die Auswirkungen der beabsichtigten Regelung auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden Kostenauswirkungen des demographischen Wandels noch weiter destabilisiert. Dies hat zur Folge, dass sich der finanzielle Rahmen zur Entlastung der gleichfalls von Kostensteigerungen betroffenen pflegebedürftigen Menschen weiter verengt.

Um den von der Bundesregierung geschürten Erwartungen gerecht zu werden, ist es daher dringend geboten, statt Steuerzuschüsse zu kürzen, zumindest die mit der letzten Novelle nicht umgesetzte Steuerfinanzierung der Aufwendungen der Pflegeversicherung für versicherungsfremde Leistungen wie die zur sozialen Sicherung der Pflegepersonen (insbesondere für die Rentenbeiträge von Pflegepersonen) anzugehen. Diese werden auf Grund der Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung für das Jahr 2024 mit circa 3,5 Milliarden Euro angesetzt. Damit ergibt sich insgesamt ein Zuschussbetrag in Höhe von 4,5 Milliarden Euro. Im Übrigen bleibt es bei dem bisherigen Wortlaut des § 61a Absatz 1 des SGB XI.

Auch eine Absenkung der Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds gemäß § 135 SGB XI durch die soziale Pflegeversicherung ist nicht akzeptabel. Der Vorsorgefonds dient der Abmilderung der Folgen der demografischen Entwicklung, das heißt, der deutlichen Zunahme der Zahl pflegebedürftiger Menschen in den nächsten Jahren. Da zukünftige Generationen von den oben genannten Entwicklungen in noch weitaus größerem Maße betroffen sein werden als die gegenwärtige, ist ein solches Vorgehen zu kurz gedacht und nicht generationengerecht.

Die vorgesehene Regelung ist daher ersatzlos zu streichen.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen, vor denen die Pflegeversicherung steht, wird sowohl eine Strukturreform als auch eine Finanzreform der Pflegeversicherung notwendig sein. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder im Jahr 2023 mehrfach dafür ausgesprochen hat, die aus dem Bundeshalt geleisteten Mittel an die Pflegeversicherung auszuweiten.

Begründung:

Die ASMK hat sich mehrfach dafür ausgesprochen, dass aus Mitteln des Bundeshaushaltes in den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung ein finanzieller Zuschuss geleistet wird, um damit versicherungsfremde Leistungen, die derzeit von der sozialen Pflegeversicherung übernommen werden, zu finanzieren. Der Bundesrat verweist insoweit auf die ASMK-Umlaufbeschlüsse 2/2023 (Bund-Länder-Arbeitsgruppe Pflegereform), 8/2023 (Reformschritte für die Weiterentwicklung der Pflegeversicherung) und 9/2023 (Versorgungssicherheit in der Pflege sicherstellen. Reformbedarf aus Ländersicht).

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat unterstreicht die Forderungen des Beschlusses der Arbeits- und Sozialministerkonferenz zu den Mittelkürzungen im Bereich des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie zur Betreuung junger Menschen unter 25 Jahren in den Jobcentern.
- b) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, für das Jahr 2024 und in den Folgejahren eine aufgabengerechte finanzielle Ausstattung der Jobcenter zu gewährleisten. Dies betrifft die Eingliederungsmittel einschließlich der notwendigen Verpflichtungsermächtigungen sowie das Verwaltungskostenbudget.
- c) Bezogen auf die Eingliederungsmittel müssen auch ausreichend Mittel für die Umsetzung des Bürgergeldgesetzes sowie die Anstrengungen bei der Integration von Langzeitleistungsbeziehenden und geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt werden.
- d) Das Verwaltungskostenbudget muss so gestaltet sein, dass es den Jobcentern auch bei kurzfristigen Kostensteigerungen bei Sach- und Personalkosten Planungssicherheit gibt. Hierzu zählen der erhöhte Personalbedarf durch den Zugang der Geflüchteten aus der Ukraine sowie Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst von Bund, Ländern und Kommunen.
- e) Der Bundesrat lehnt das Vorhaben der Bundesregierung ab, alle jungen Menschen unter 25 Jahren künftig bei der Vorbereitung auf den Berufseinstieg sowie bei der Integration in Beschäftigung ausschließlich im Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) zu betreuen. Damit soll der Bundeshaushalt um rund 900 Millionen Euro entlastet werden. Demgegenüber stehen jedoch Mehrausgaben im Bereich der Arbeitslosenversicherung von rund einer Milliarde Euro, die aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert werden sollen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die jahrelange erfolgreiche Arbeit bei der ganzheitlichen Betreuung von Jugendlichen und ihren Familien damit gefährdet wird und fordert, das hohe Niveau der Betreuung und Beratung von jungen Menschen in den Jobcentern zu erhalten.

- f) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, Einsparalternativen zu prüfen, um die bisherige aktive Förderung in den Jobcentern für Leistungsberechtigte nach dem SGB II, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, beizubehalten.

Begründung:

Die Stellungnahme der Länder greift den einstimmig gefassten Beschluss der ASMK vom 25. August 2023 auf.

Der Gesetzentwurf sieht als Alternative vor, dass es bei der bisherigen Lösung der aktiven Förderung in den Jobcentern bleibt. Bei dieser Lösung würde es zumindest bei den aktiven Unterstützungsleistungen beim Abstimmungsbedarf zwischen Jobcenter und Agentur für Arbeit verbleiben. Durch die bestehenden Jugendberufsagenturen, bei denen der Bereich des SGB III Teil der Jugendberufsagentur ist, hat sich der Abstimmungsbedarf in den letzten Jahren stark reduziert.

Vielmehr ergibt sich nach den nunmehr geplanten Regelungen zusätzlicher Abstimmungsbedarf zwischen SGB II/SGB III und in Vorbereitung auf die geplante Kindergrundsicherung weiterer Abstimmungsbedarf zu weiteren Stellen.

Es sollten daher andere Einsparalternativen geprüft werden.