



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2023

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 1 - 0001288

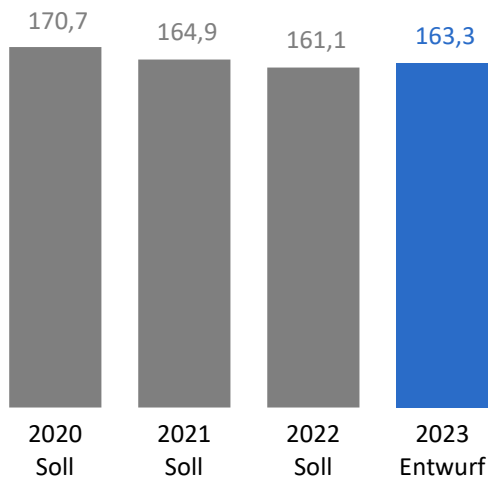
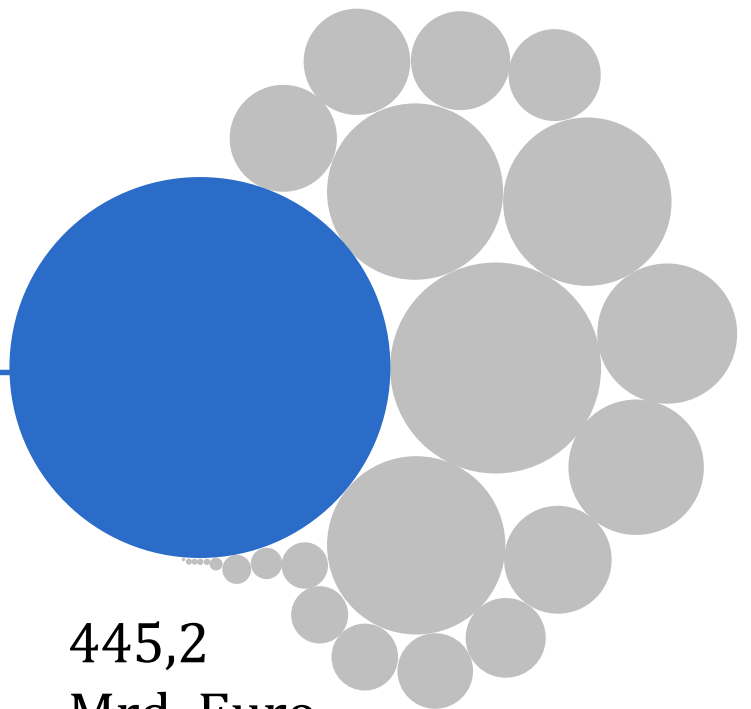
16. September 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Ausgaben

163,3 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung
Ausgaben in Mrd. Euro

**445,2
Mrd. Euro**

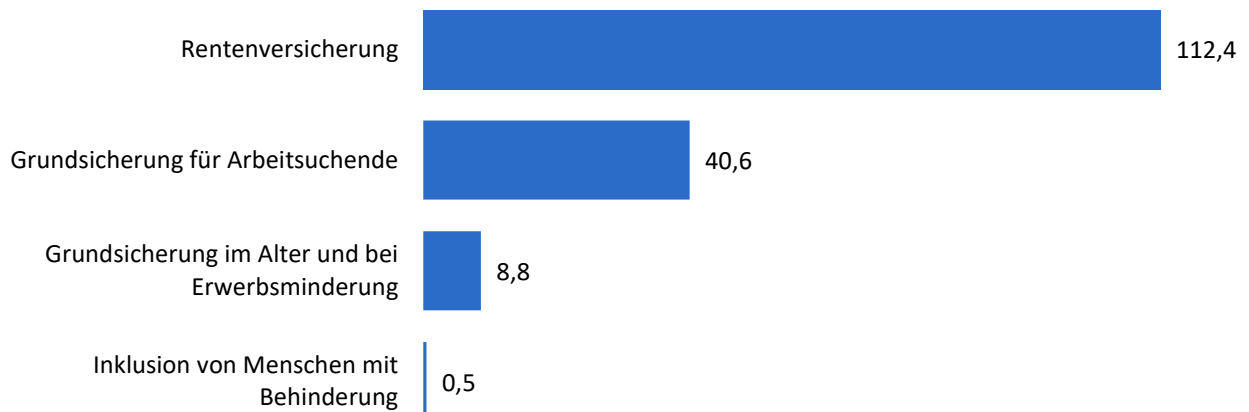
Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2023
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen 2 995
Veränderung zum Vorjahr - 2

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
3	Wesentliche Ausgaben	8
3.1	Rentenversicherung	8
3.2	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	10
3.3	Grundsicherung für Arbeitsuchende	11
3.3.1	Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung sowie für Bildung und Teilhabe	14
3.3.2	Förderung der Eingliederung in Arbeit	15
3.3.3	Ausgaben für Arbeitslosengeld II	16
3.4	Bundesagentur für Arbeit	16
3.4.1	Aufgaben	16
3.4.2	Haushalt	17
3.4.3	Personalentwicklung	18
3.4.4	Betätigung der Bundesagentur bei der Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH neu bewerten	19
3.5	Aktuelle Themen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende	19
3.5.1	Kurzarbeitergeld	19
3.5.2	Onlineangebote der Bundesagentur	21
3.5.3	Eingliederungsvereinbarungen	21
3.6	Bundesministerium	22
4	Wesentliche Einnahmen	22
5	Ausblick	23

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BiZ *Berufsinformationszentren*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

ESF *Europäischer Sozialfonds*

G

GBI *BA - Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HG *Haushaltsgesetz*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

T

Transfer-Kug *Transferkurzarbeitergeld*

V

VZÄ *Vollzeitäquivalenten*

1 Überblick

Im Einzelplan 11 sind die Haushaltsmittel für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) veranschlagt. Die wesentlichen Aufgabenbereiche sind:

- Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende,
- Arbeitsrecht und Arbeitsschutz,
- gesetzliche Rentenversicherung inklusive Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Rentenrecht,
- gesetzliche Unfallversicherung,
- soziale Sicherung, Sozialhilferecht und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Rentenversicherungsträger sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Selbstverwaltung. Sie finanzieren ihre Haushalte hauptsächlich über Beiträge und erhalten zudem Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11.

Im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2023 sind im Einzelplan 11 Ausgaben von 163,3 Mrd. Euro und Einnahmen von 2,8 Mrd. Euro vorgesehen.¹ Damit sollen die **Ausgaben** im Vergleich zum Vorjahr 2022 um 2,2 Mrd. Euro (1,6 %) steigen. Im Jahr 2022 waren Ausgaben von 161,1 Mrd. Euro eingeplant, im Jahr 2021 von 164,9 Mrd. Euro. Die voraussichtlichen **Einnahmen** des Einzelplans 11 steigen gegenüber dem Jahr 2022 um 1 Mrd. Euro an, weil die Rückzahlung eines Bundesdarlehens an die Bundesagentur in dieser Höhe eingeplant ist. Im Jahr 2022 waren 1,8 Mrd. Euro vorgesehen, ebenso wie im Jahr 2021. Die **Ausgaben** beliefen sich im Jahr 2021 auf 175,1 Mrd. Euro. Dies waren 31,4 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Dem standen Einnahmen von 2,1 Mrd. Euro gegenüber.

Der Einzelplan 11 wird im Jahr 2023 erneut mehr als ein Drittel des Gesamtetats umfassen und damit der größte Etat des Bundeshaushalts sein. Die COVID-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg dauern noch an. Deshalb sind noch nicht alle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt berücksichtigt. Auch sind die durch die beabsichtigte Einführung eines Bürgergeldes zu erwartenden Mehrausgaben noch nicht im Haushalt veranschlagt. Der Haushaltsentwurf geht davon aus, dass die Bundesagentur im Jahr 2023 wieder Überschüsse erwirtschaften kann. Dies setzt allerdings einen konsequent an den finanziellen Spielräumen und am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ausgerichteten Mitteleinsatz voraus. Die Bundesagentur sollte hierzu insbesondere ihre Maßnahmen auf Wirksamkeit und Finanzierbarkeit prüfen und die mit der COVID-19-Pandemie begründeten Personalzuwächse zurückführen. Sie wird dabei den Fokus wieder verstärkt auf strategische Themen wie die Bewältigung des Strukturwandels und des Fachkräftemangels richten müssen.

¹ Für das Entlastungsjahr 2021 sind die Soll- und Ist-Werte dargestellt. Für die Jahre 2022 und 2023 betrachtet die Einzelplananalyse die Soll-Werte und gibt für die Haushaltsberatungen relevante Informationen. Die Soll-Werte für das Haushaltsjahr 2023 entstammen dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2023, Stand: Bundestagsdrucksache 20/3100 vom 5. August 2022. Prüfungsergebnisse sind durch graue Schattierungen hervorgehoben.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2021 Soll	2021 Ist ^a	Diffe- renz Ist-Soll ^b	2022 Soll	2023 Entwurf	Änderung zu 2022
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	164 920,5	175 099,0	10 178,5	161 081,0	163 330,5	1,6
darunter:						
• Leistungen an die Rentenversicherung	106 229,9	105 947,3	-282,6	108 303,7	112 394,6	3,8
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	45 029,4	41 750,3	-3 279,1	40 810,9	40 590,0	-0,5
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	8 300,0	7 949,2	-350,8	8 350,0	8 750,0	4,8
• Soziale Entschädigung ^c	531,8	502,2	-29,6	470,1	431,0	-8,3
• Inklusion von Menschen mit Behinderung	606,7	412,5	-194,2	504,9	508,1	0,6
• Ministerium	129,8	143,8	14,1	163,8	174,2	6,3
• Darlehen ^d /Zuschuss ^e an die Bundesagentur für Arbeit	3 350,0 ^e	16 935,3	13 585,3	1 015	-	-
Einnahmen	1 813,3	2 142,7	329,3	1 763,1	2 792,7	58,4
darunter:						
• Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 716,0	1 661,8	-54,2	1 662,0	1 692,0	1,8
• Rückzahlung des Darlehens aus dem Jahr 2022 durch die Bundesagentur für Arbeit	-	-	-	-	1 000,0	-
• Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds ^f	-	363,6	363,6	-	-	-
Verpflichtungsermächtigungen	8 132,0 ^g	3 351,0	-4 781,0	7 482,3	7 202,5	-3,7
	<i>Planstellen/Stellen</i>					<i>in %</i>
Personal	2 916	2 563,5	-352,5	2 997	2 995	-0,1

Erläuterungen:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2021, Übersicht Nr. 4.9).^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

- ^c Kriegsopferversorgung und -fürsorge sowie gleichartige Leistungen.
- ^d Bereitstellung eines überjährigen Liquiditätsdarlehens im Jahr 2022 aufgrund der COVID-19-Pandemie.
- ^e Einmaliger Zuschuss im Jahr 2021 aufgrund der COVID-19-Pandemie.
- ^f Die Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds werden nur auf Antrag und gegen Nachweis entsprechender Ausgaben gezahlt. Die Einnahmen sind daher betragsmäßig nicht vorhersehbar und werden mit 0 Euro veranschlagt.
- ^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
- ^h Ist-Besetzung am 1. Juni 2021.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2021.

Haushaltsplan 2022.

Haushaltsentwurf 2023.

Im Haushaltsentwurf 2023 sind **Verpflichtungsermächtigungen** von 7,2 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind 3,7 % weniger als im Haushalt 2022. Im Jahr 2021 waren noch Verpflichtungsermächtigungen von 8,1 Mrd. Euro veranschlagt. Davon wurden 3,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem **Ausnutzungsgrad von 42 %**.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2021 waren übertragbare Mittel von 3,8 Mrd. Euro vorhanden. Davon bildete das BMAS für das Jahr 2022 **Ausgabereste** von 3,5 Mrd. Euro. Im Vorjahr bildete das BMAS aus den übertragbaren Mitteln von 5,8 Mrd. Euro aus dem Jahr 2020 Ausgabereste von 2,9 Mrd. Euro für das Jahr 2021.

Dem Geschäftsbereich des BMAS standen im Jahr 2022 insgesamt 2 997 **Planstellen und Stellen** (im Folgenden einheitlich: Stellen) zur Verfügung. Im Haushaltsentwurf 2023 sind 2 995 Stellen vorgesehen, dies ist ein Rückgang um 2 Stellen (-0,1 %).

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 11 fließen hauptsächlich in soziale Sicherungssysteme wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung.

Die Leistungen an die **Rentenversicherung** sollen nach dem Haushaltsentwurf im Jahr 2023 auf 112,4 Mrd. Euro steigen. Im Jahr 2022 waren dafür 108,3 Mrd. Euro veranschlagt, im Jahr 2021 waren es 106,2 Mrd. Euro. Die Steigerungen der Ausgabeansätze ist im Wesentlichen auf den gesetzlich festgelegten Fortschreibungsmechanismus in der Rentenversicherung und auf diskretionäre Erhöhungen im Zuge der Leistungsausweitungen seit dem Jahr 2014 zurückzuführen. So hat der Gesetzgeber im Jahr 2021 für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen eine **Grundrente** eingeführt. Diese soll vollständig durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses finanziert werden. Im Jahr 2021 waren dafür 1,4 Mrd. Euro veranschlagt. Diese Erhöhung wird in den Folgejahren fortgeschrieben.

Die vorgesehenen Ausgaben für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** steigen im Jahr 2023 weiter von 8,4 auf 8,8 Mrd. Euro an.²

Die Ausgaben für die **Grundsicherung für Arbeitsuchende** sollen im Jahr 2023 weiter auf 40,6 Mrd. Euro zurückgehen, nachdem sie von 45,0 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 40,8 Mrd. Euro im Jahr 2022 gesunken waren.

Ab dem Monat Juli 2022 erhalten u. a. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Haushalt der Eltern mit Anspruch auf Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) einen **Sofortzuschlag** von monatlich 20 Euro. Die geschätzten Ausgaben für den Sofortzuschlag betragen 480 Mio. Euro im Jahr 2023.

Nach Plänen der Bundesregierung soll die Grundsicherung für Arbeitsuchende zum 1. Januar 2023 grundlegend reformiert werden. Ein **Bürgergeld** soll danach das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld nach dem SGB II ersetzen. Nach dem Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes³ sollen dem Bund ab dem Jahr 2024 Mehrausgaben für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts von jährlich 3,4 Mrd. Euro entstehen. Im Jahr 2023 sollen die Mehrausgaben dafür geringer sein, da einige Vorschriften erst zum 1. Juli 2023 in Kraft treten sollen. Zusätzlich sollen die Mehrausgaben für Eingliederungsleistungen von 139 Mio. Euro im Jahr 2023 betragen, die bis zum Jahr 2026 auf 900 Mio. Euro steigen werden.

Für die Förderung der **Inklusion von Menschen mit Behinderungen** sieht der Haushaltsentwurf 2023 Haushaltsmittel von 508,1 Mio. Euro vor. Dies ist im Vergleich zum Haushalt 2022 (504,9 Mio. Euro) eine Steigerung um 3,2 Mio. Euro. Für die Förderung der **Teilhabe von Menschen mit Behinderungen** nach dem Bundesteilhabegesetz sieht der Haushaltsentwurf mit 247,0 Mio. Euro für das Jahr 2023 rund 13 Mio. Euro mehr vor als im Jahr 2022 (234,0 Mio. Euro).

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Rentenversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung umfasst die allgemeine und die knappschaftliche Rentenversicherung. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr.

² Die Finanzwirkung der Grundrente (insbesondere Einsparungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) ist nach Angaben des BMAS dabei berücksichtigt.

³ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), veröffentlicht am 14. September 2022.

Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich dabei im Wesentlichen über die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern sowie über Beiträge und Zuschüsse des Bundes. Von den insgesamt 347,7 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2021 stammten 75,5 % (262,6 Mrd. Euro)⁴ aus Rentenversicherungsbeiträgen, überwiegend aus versicherungspflichtiger Beschäftigung.

Der Bund zahlte im Jahr 2021 an die gesetzliche Rentenversicherung 106,0 Mrd. Euro als

- Bundeszuschüsse (78,9 Mrd. Euro)⁵,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (22,1 Mrd. Euro)⁶, beispielsweise die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten (16,9 Mrd. Euro) und Beiträge für behinderte Menschen in Werkstätten, bei anderen Leistungsanbietern und in Inklusionsbetrieben (1,5 Mrd. Euro) und
- Ausgleich des Fehlbetrags (Defizitdeckung) in der knappschaftlichen Rentenversicherung (5,1 Mrd. Euro).⁷

Die Zahlungen des Bundes fließen in die Haushalte der Rentenversicherungsträger. Sie sollen nicht nur deren allgemeine Leistungsfähigkeit sicherstellen, sondern auch pauschal Aufwendungen der Rentenversicherungsträger für gesamtgesellschaftliche Aufgaben ausgleichen.

Im Jahr 2023 werden sich die Zahlungen des Bundes auf 112,4 Mrd. Euro belaufen. Die Entwicklung der vergangenen Jahre stellt sich wie folgt dar:

⁴ Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung Bund.

⁵ Kapitel 1102 Titel 636 81 bis 636 83.

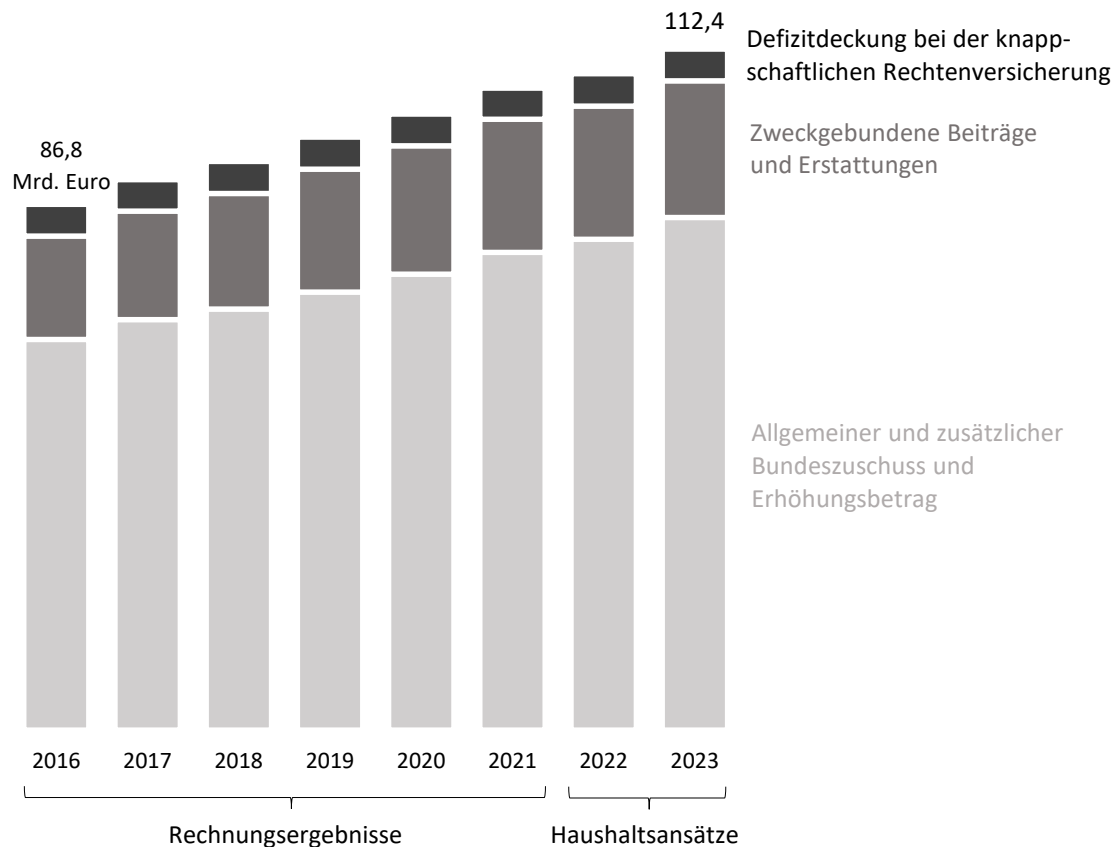
⁶ Kapitel 1102 Titel 636 02 bis 636 07, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01 und 685 02.

⁷ Kapitel 1102 Titel 636 16.

Abbildung 1

Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung steigen

Die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Haushalte der Träger sollen bis zum Jahr 2023 weiter auf 112,4 Mio. Euro steigen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2016 bis 2021.

Haushaltspläne für die Jahre 2022 und 2023.

Reichen die Einnahmen der Rentenversicherung nicht aus, werden die fehlenden Mittel aus der **Nachhaltigkeitsrücklage** entnommen. Diese finanzielle Reserve müssen die Träger der Rentenversicherung vorhalten. Sie soll unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und den Beitragssatz verstetigen. Die Nachhaltigkeitsrücklage belief sich Ende des Jahres 2021 mit 39,0 Mrd. Euro auf 1,62 Monatsausgaben der Rentenversicherung (im Vorjahr lag sie mit 37,1 Mrd. Euro bei 1,6 Monatsausgaben).

3.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Grundsicherung) unterstützt Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus Einkommen und Vermögen bestreiten können, wenn sie die Altersgrenze der gesetzlichen

Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Aufgabe im Auftrag des Bundes aus. Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben vollständig.

Im Haushaltsjahr 2022 ist eine **Einmalzahlung** zum Ausgleich der mit der COVID-19-Pandemie in Zusammenhang stehenden Mehraufwendungen in den sozialen Mindestsicherungssystemen veranschlagt. Diese Einmalzahlung ist Teil des Entlastungspakets II und im Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz umgesetzt.⁸ Bezieher von Grundsicherung im Alter und bei dauerhaft voller Erwerbsminderung erhielten für den Monat Juli 2022 einen einmaligen Zuschlag in Höhe von 200 Euro zu ihrer Regelleistung. Bei rund 1,1 Millionen Leistungsberechtigten führt diese Einmalzahlung zu Mehrausgaben im Einzelplan 11 von 220 Mio. Euro.

Der Haushaltsentwurf sieht für das Jahr 2023 **Ausgaben** für die Grundsicherung von 8,8 Mrd. Euro vor. Für das Jahr 2022 sind 8,4 Mrd. Euro veranschlagt, im Jahr 2021 wurden 7,9 Mrd. Euro verausgabt.

3.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Sie werden als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen (301 Jobcenter) oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (104 Jobcenter) betrieben. Der Bund finanziert die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts als Teil des Arbeitslosengelds II⁹. Zusammen mit den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit¹⁰ werden diese aus dem Einzelplan 11 finanziert. Der Bund beteiligt sich höchstens mit 74 % an den bundesweiten Ausgaben für die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung¹¹. Dadurch übernimmt der Bund auch einen Teil der Ausgaben für die kommunalen Leistungen für Bildung und Teilhabe. Er trägt zudem 84,8 % an den Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sieht der Haushaltsentwurf für das Jahr 2023 40,6 Mrd. Euro vor. Im Jahr 2022 sind 40,8 Mrd. Euro veranschlagt. Im Jahr 2021 beliefen sich die Ausgaben des Bundes auf 41,8 Mrd. Euro; dies waren 3,2 Mrd. Euro weniger als im Haushalt veranschlagt (45 Mrd. Euro).

Mit einem Ergänzungshaushalt wurden für das Haushaltsjahr 2022 im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) 2,4 Mrd. Euro zur Verstärkung von Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg im Geschäftsbereich des BMAS veranschlagt.¹² Mit diesen

⁸ Gesetz zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23. Mai 2022, BGBl. 2022 I S. 760.

⁹ Kapitel 1101 Titel 681 12.

¹⁰ Kapitel 1101 Titel 685 11, das sind die in §§ 16 ff. SGB II genannten Eingliederungsleistungen.

¹¹ Kapitel 1101 Titel 632 11.

¹² Kapitel 6002 Titelgruppe 05 Titel 686 55.

Verstärkungsmitteln sollen u. a. Mehrausgaben für Leistungen nach dem SGB II für hilfebedürftige Ukraine-Flüchtlinge finanziert werden. Die Ausgaben sind laut Haushaltsvermerk „bei den entsprechenden Titeln des Einzelplans 11 zu buchen“.

Die bei Kapitel 6002 Titelgruppe 05 veranschlagten Mittel decken nicht alle von den Ressorts im Haushaltsaufstellungsverfahren angemeldeten Bedarfe. Es obliegt daher den Ressorts, ihre Bedarfe zu priorisieren und die Mittel effizient und effektiv einzusetzen. Die Veranschlagung der Verstärkungsmittel im Einzelplan 60 schwächt die Transparenz über die konkrete Verwendung der Mittel durch die Ressorts.¹³

Um die Zweckbindung in Kapitel 6002 Titelgruppe 05 zu gewährleisten, dürfen Verstärkungsmittel nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die zu verstärkenden Titel des Einzelplans 11 ausgeschöpft sind und nicht zuvor ihrerseits zur Verstärkung anderer Titel herangezogen wurden. Wofür die Verstärkungsmittel im Geschäftsbereich des BMAS konkret eingesetzt worden sind, wird erst im Jahr 2023 – bei der Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2022 – deutlich werden.

In den veranschlagten Mitteln für das Haushaltsjahr 2023 sind die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs noch nicht abschließend berücksichtigt. Seit dem 1. Juni 2022 haben hilfebedürftige Ukraine-Flüchtlinge einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II.¹⁴ Dies stellt die Integrationsarbeit der Jobcenter vor Herausforderungen. Ob und wann eine Integration dieser Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt gelingt, hängt u. a. davon ab,

- welche Ausbildung und fachlichen Vorkenntnisse sie haben,
- ob ihnen ausreichend Plätze in Integrations- und Berufssprachkursen angeboten werden können und
- ob sie an diesen Kursen erfolgreich teilnehmen.

Zudem kann nicht verlässlich prognostiziert werden, wie viele hilfebedürftige Ukraine-Flüchtlinge SGB II-Leistungen beantragen werden. Ausgehend von einer Beispielsberechnung von 200 000 zusätzlichen Bedarfsgemeinschaften wegen des Ukraine-Kriegs in der Grundversicherung für Arbeitsuchende werden jährliche Mehrausgaben von 3 Mrd. Euro für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erwartet; weitere noch nicht bezifferbare Mehrausgaben sollen dem Bund für Eingliederungsleistungen und Verwaltung entstehen.¹⁵ Sollte der

¹³ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 12. Mai 2022, I 2 - 0001236 – Information über die Entwicklung des Einzelplans 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2022 – Änderungen aufgrund des Ergänzungshaushaltes 2022.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 20/1768, Seite 27 f. i. V. m. § 74 SGB II. Die Vorschrift wurde aufgrund des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages und einer Einmalzahlung in den sozialen Mindestsicherungssystemen sowie zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und weiterer Gesetze vom 23. Mai 2022 (Bundesgesetzblatt I Seite 760) in das SGB II eingefügt. Sie trat am 1. Juni 2022 in Kraft.

¹⁵ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Bundestagsdrucksache 20/1768, Seite 37.

Ukraine-Krieg länger andauern, werden die Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende weiter steigen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll zum 1. Januar 2023 durch ein **Bürgergeld** abgelöst werden.¹⁶ Das neue Bürgergeld soll als Ausdruck von Würde und Wertschätzung in der Gesellschaft mehr Sicherheit, mehr Respekt und mehr Freiheit für ein selbstbestimmtes Leben bewirken. Für die Praxis bedeutet dies, dass u. a. Karenzzeiten für Wohnen und Vermögen, Verbesserungen bei der Vermögensfreistellung eingeführt werden, der Abschluss eines rechtlich unverbindlichen Kooperationsplans anstelle einer Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist, der Vermittlungsvorrang abgeschafft wird und keine Sanktionen wegen Pflichtverletzungen während der sechsmonatigen Vertrauenszeit verhängt werden dürfen. Mit der Einführung des neuen Bürgergeldes sollen für den Bund ab dem Jahr 2024 jährliche Mehrausgaben für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes von 3,4 Mrd. Euro entstehen. Im Jahr 2023 sollen die Mehrausgaben dafür geringer sein, weil einige Vorschriften erst zum 1. Juli 2023 in Kraft treten sollen. Zusätzlich sollen die Mehrausgaben für Eingliederungsleistungen von 139 Mio. Euro im Jahr 2023 betragen; sie sollen bis zum Jahr 2026 auf 900 Mio. Euro steigen.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat zum Entwurf des Bürgergeld-Gesetzes Stellung genommen. Darüber hinaus behält sich der Bundesrechnungshof auf dieser Grundlage eine beratende Berichterstattung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vor.

Im Vorgriff auf das Bürgergeld wurde der vereinfachte Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum Jahresende 2022 ausgeweitet. Zudem wurden die Leistungsminderungen (Sanktionen) bei Pflichtverletzungen vollständig und bei Meldeversäumnissen teilweise befristet bis zum 1. Juli 2023 ausgesetzt (sog. Sanktionsmoratorium).¹⁷

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS¹⁸ frühzeitig auf die Risiken eines Sanktionsmoratoriums hingewiesen. So könnten sich insbesondere jüngere erwerbsfähige Leistungsberechtigte darauf einstellen, dass mit der Leistungsgewährung weniger Pflichten verbunden sind. Dadurch besteht die Gefahr, dass Jobcenter im Anschluss viel Zeit und Überzeugungsarbeit leisten müssen, um sie zu einer Mitwirkung zu motivieren.

Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene im Haushalt der Eltern mit Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II erhalten ab dem Monat Juli 2022 monatlich einen **Sofortzuschlag** von 20 Euro. Ausgehend von rund 2 Millionen Leistungsberechtigten sollen für den Bund für das Jahr 2023 Mehrausgaben von 480 Mio. Euro entstehen. Diese zusätzliche Leistung soll bis zur tatsächlichen Einführung einer neuen Kindergrundsicherung gewährt werden. Der Zeitpunkt

¹⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), veröffentlicht am 14. September 2022.

¹⁷ Elfte Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vom 19. Juni 2022 (Bundesgesetzblatt I S. 921) i. V. m. § 84 SGB II.

¹⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS vom 30. März 2022, VI 3 - 0001315.

der Einführung der Kindergrundsicherung und deren Ressortzuordnung stehen noch nicht fest.

Erwachsene Leistungsberechtigte erhielten für den Monat Juli 2022 zum Ausgleich der mit der COVID-19-Pandemie in Zusammenhang stehenden Mehraufwendungen eine **Einmalzahlung** von 200 Euro.

3.3.1 Ausgaben für Kosten der Unterkunft und Heizung sowie für Bildung und Teilhabe

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung¹⁹ und der Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe²⁰ sind grundsätzlich die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger).

Die kommunalen Träger sind dafür verantwortlich, ihre Leistungen rechtmäßig und zweckmäßig zu erbringen. Zugelassene kommunale Träger unterliegen der Aufsicht der zuständigen Landesbehörden. Bei gemeinsamen Einrichtungen führen die zuständigen Landesbehörden in diesem Bereich die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit den Trägern ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen zusteht. Diese Aufsicht ist in einigen Ländern als Rechtsaufsicht, in anderen Ländern als Fachaufsicht ausgestaltet. Die Bundesregierung übt die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen.

Für das Jahr 2023 ist vorgesehen, dass sich der Bund an den genannten kommunalen Leistungen mit 10,0 Mrd. Euro. beteiligt. Im Jahr 2022 waren dafür 9,8 Mrd. Euro veranschlagt, im Jahr 2021 beteiligte sich der Bund mit 10,1 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Leistungen für Bildung und Teilhabe (Lernförderung) bewilligten und abrechneten. Er hat als Fehlerschwerpunkte die Qualität und Rechtmäßigkeit der Bescheide, die Dokumentation der Entscheidungsgründe und Ermessensentscheidungen festgestellt. Die Fehlerquote lag bei 76 %. Bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung hat er festgestellt, dass weiterhin systematische Fehler zu Lasten des Bundes bei der Abrechnung der Leistungen zwischen Bund und Kommunen auftreten. Das BMAS informierte die Länder nicht ausreichend über die abrechnungsfähigen Ausgaben für Unterkunft und Heizung. Zudem überprüfte es die Meldungen der Länder zur Abrechnung nicht. Dadurch können erhebliche, unnötige Ausgaben für den Bund entstehen.

In beiden Fällen fallen die Aufsichts- und Finanzierungsverantwortung auseinander. Aufsicht über die kommunalen Träger führen die Länder. Dem Bund verbleibt lediglich die Rechtsaufsicht über die Länder, obwohl er die Leistungen mit erheblichen Mitteln mitfinanziert.

¹⁹ Kapitel 1101 Titel 632 11.

²⁰ Das sind die in § 28 SGB II genannten Leistungen.

Deshalb sollte das BMAS die Einwirkungsmöglichkeiten, die sich aus seiner Rechtsaufsicht ergeben, in Gesprächsformaten mit den Ländern proaktiv nutzen. Es sollte dieses Thema zum Beispiel im Zusammenhang mit dem im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode vorgesehenen Föderalismusdialog aufgreifen; seine Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abrechnung der Ausgaben sollte es wirksam an die Länder kommunizieren.

3.3.2 Förderung der Eingliederung in Arbeit

Der Haushaltsentwurf sieht 4,2 Mrd. Euro für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit²¹ einschließlich der Sonderprogramme des Bundes vor. Im Jahr 2022 waren hierfür 4,8 Mrd. Euro veranschlagt. Im Jahr 2021 gab der Bund hierfür 4 Mrd. Euro – fast 1 Mrd. Euro weniger als veranschlagt – aus.

Aus diesem Titel finanziert der Bund die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, wie die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen nach § 16e SGB II und die Förderung von Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II. Bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen können Arbeitgeber für die Beschäftigung von arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Zuschüsse zum Arbeitsentgelt erhalten. Der Koalitionsvertrag sieht für die laufende Legislaturperiode vor, das Teilhabechancengesetz (§§ 16e und 16i SGB II) weiterzuentwickeln. Zudem plant er mit der Einführung des Bürgergeldes, den bis zum Ende des Jahres 2024 befristeten § 16i SGB II zu entfristen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie der Bund die im Jahr 2019 mit dem Teilhabechancengesetz eingeführten Förderinstrumente nach §§ 16e und 16i SGB II umsetzte.²² Beide Instrumente kombinieren mehrjährige Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber mit einem Jobcoaching für geförderte erwerbsfähige Leistungsberechtigte.

Der Bund setzte für rund 87 000 Förderungen in den Jahren 2019 bis 2021 mehr als 2,5 Mrd. Euro ein. Aufgrund der hohen Lohnsubventionen für bis zu fünf Jahre werden Jobcenter auch zukünftig Eingliederungsmittel in jährlicher Milliardenhöhe für §§ 16e, 16i SGB II aufwenden müssen. Diese hohen Ausgaben können zulasten anderer Zielgruppen und Förderinstrumente gehen.

Nur eine geringe Anzahl der so geförderten Personen nahm nach der Förderung eine ungeforderte Anschlussbeschäftigung auf. Wenngleich die soziale Teilhabe primäres Ziel der subventionierten Beschäftigung ist, sollten die Jobcenter mit der Förderung mittel- bis langfristig eine dauerhaft ungeforderte Beschäftigung anstreben. Dieses Ziel des

²¹ Kapitel 1101 Titel 685 11.

²² Der hierzu erstellte Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS über Wirkungs- und Abbildungsdefizite bei den §§ 16e und 16i SGB II (Teilhabechancengesetz) vom 8. Juli 2022, Gz.: VI 3 - 0000966, befindet sich noch im kontradiktorischen Verfahren. Siehe dazu auch die Abschließende Mitteilung an das BMAS über die Prüfung der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“ (§ 16e SGB II) vom 27. August 2021, Gz.: VI 3 - 2019 - 0783, und die Abschließende Mitteilung an das BMAS über die Prüfung der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) vom 27. August 2021, Gz.: VI 3 - 2019 - 0782.

Teilhabechancengesetzes²³ haben Bund und Länder in ihrer Gemeinsamen Erklärung (Stand 1. Januar 2022) bestätigt.²⁴ Noch liegen nicht alle Evaluationsergebnisse vor. So stehen beispielsweise belastbare Erkenntnisse des Evaluators zu möglichen Mitnahme- und Verdrängungseffekten sowie Wettbewerbsverzerrungen aus. Diese sollte das BMAS bei der notwendigen Weiterentwicklung der beiden Instrumente und der Frage der Entfristung des § 16i SGB II berücksichtigen. Das BMAS sollte diese Entwicklung beobachten und bei einer sich fortsetzenden Verschiebung der Ausgaben in Richtung § 16i SGB II ggf. auf eine gesetzliche Anpassung hinwirken. Die Regelung des § 16i SGB II sollte erst nach der Evaluation der Förderwirkungen entfristet werden.

3.3.3 Ausgaben für Arbeitslosengeld II

Die Ausgaben für Arbeitslosengeld II²⁵ umfassen die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts, das Sozialgeld sowie Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Ausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2021 auf 21,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2022 sind dafür 21,1 Mrd. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2023 sieht 21,3 Mrd. Euro vor.

Angesichts steigender Zahlen von Leistungsberechtigten aus der Ukraine und einer bevorstehenden Regelsatzerhöhung ist zu bezweifeln, dass dieser Ansatz auskömmlich ist.

3.4 Bundesagentur für Arbeit

3.4.1 Aufgaben

Die Bundesagentur mit Sitz in Nürnberg ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit **Selbstverwaltung**. Sie ist zuständig für die **Arbeitsförderung** nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Dazu gehören die Beratung, Vermittlung und Förderung von Menschen, die eine Ausbildung oder Arbeit suchen, sowie die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Die Bundesagentur zahlt **Entgeltersatzleistungen**, beispielsweise das Arbeitslosengeld. Zu ihren weiteren Aufgaben zählen die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Arbeitsmarktstatistik. Darüber hinaus nimmt die Bundesagentur Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II wahr (vgl. Nummer 3.3), wofür sie Finanzmittel des Bundes aus dem Einzelplan 11 erhält.

²³ Bundestagsdrucksache 19/4725 vom 4. Oktober 2018, Nummer 4, Seite 17.

²⁴ Gemeinsame Erklärung des BMAS und der Länder (Januar 2022), Nummer E.1, Seite 38: „Neben der Eröffnung von Teilhabechancen bleibt die (Wieder-) Herstellung bzw. der Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit und damit der Übergang aus der geförderten in eine ungeforderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mittel- und langfristiges Ziel.“

²⁵ Kapitel 1101 Titel 681 12; Hinweis: Das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld sollen zukünftig durch das Bürgergeld ersetzt werden.

3.4.2 Haushalt

Der Haushalt der Bundesagentur finanziert sich in erster Linie durch die **Beiträge** zur Arbeitslosenversicherung, durch Umlagen und durch Mittel des Bundes. Zudem erstattet der Bund der Bundesagentur aus dem Einzelplan 11 die **Verwaltungskosten**, die ihr durch die Aufgabenwahrnehmung der Grundsicherung für Arbeitsuchende entstehen.

Der Bund muss die **Zahlungsfähigkeit** der Bundesagentur durch **Liquiditätshilfen** als zinslose Darlehen sichern, wenn die Mittel der Bundesagentur nicht ausreichen, um ihre laufenden Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.²⁶ Dafür wird regelmäßig im Haushaltsgesetz (HG) für das jeweilige Haushaltsjahr ein **Liquiditätsrahmen** festgelegt. Dieser Liquiditätsrahmen lag im Jahr 2021 bei 25 Mrd. Euro.²⁷ Für das Jahr 2023 ist, ebenso wie im Jahr 2022, wieder ein Liquiditätsrahmen von 15 Mrd. Euro vorgesehen.²⁸ Außerdem ist im Haushalt 2022 ein überjähriges Darlehen von 1,0 Mrd. Euro an die Bundesagentur veranschlagt, das bis Ende des Jahres 2023 gestundet werden kann (§ 365 SGB III). Nach aktueller Einschätzung wird die Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 wieder Überschüsse erwirtschaften.²⁹ Deshalb sieht der Haushaltsentwurf vor, dass die Bundesagentur das gestundete Darlehen im Jahr 2023 zurückzahlt.³⁰ Folgende Entwicklungen prägten im Wesentlichen die Haushaltslage der Bundesagentur:³¹

- Im Haushaltsjahr 2021 führte die COVID-19-Pandemie zu erhöhten Ausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld und Entgeltersatzleistungen; in der Folge betragen die Gesamtausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 57,6 Mrd. Euro. Dies führte zu einem **Defizit** von 21,7 Mrd. Euro. Im Haushalt der Bundesagentur für das Jahr 2022 sind Ausgaben von 38,2 Mrd. Euro und Einnahmen von 36,9 Mrd. Euro veranschlagt sowie eine Zuführung von rund 0,1 Mrd. Euro an umlagefinanzierte Rücklagen.³²
- Die Bundesagentur ist verpflichtet, aus Überschüssen eine **Rücklage** zu bilden, um ihre Zahlungsfähigkeit weitgehend unabhängig von saisonalen und konjunkturellen Schwankungen zu sichern.³³ Im Jahr 2021 löste die Bundesagentur ihre letzte verbliebene Rücklage in Höhe von 6,0 Mrd. Euro auf, um damit pandemiebedingte Mehrausgaben zu finanzieren.
- Durch Darlehenserlass, Darlehensumwandlung in einen Zuschuss und originäre Zuschüsse unterstützte der **Bund** die Bundesagentur in den Jahren **2020 und 2021 mit insgesamt**

²⁶ § 364 Absatz 1 SGB III.

²⁷ Stand: 1. Nachtragshaushalt für das Jahr 2021.

²⁸ § 12 Absatz 1 des Entwurfs des HG 2023 (Bundestagsdrucksache 20/3100 vom 5. August 2022).

²⁹ Vgl. Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026

³⁰ Kapitel 1101 Titel 176 02.

³¹ Der Bundesrechnungshof hat im Februar 2022 über die Struktur und die Entwicklung des Haushaltes 2022 der Bundesagentur die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) für den Einzelplan 11 des Bundeshaushalts im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und dessen Rechnungsprüfungsausschuss informiert und dabei seine Hinweise und Empfehlungen zu wesentlichen Aspekten der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur dargestellt (Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 4. Februar 2022, Gz.: VI 1 - 0000821).

³² Winterbeschäftigungsumlage und Umlage für das Insolvenzgeld.

³³ § 366 SGB III.

23,8 Mrd. Euro. Damit finanzierte der Bund fast die Hälfte der pandemiebedingten Mehrausgaben der Bundesagentur von insgesamt knapp 50 Mrd. Euro. Für das Jahr 2022 könnte der finanzielle Beitrag des Bundes bis zu 16 Mrd. Euro betragen. Dies wäre der Fall, wenn zusätzlich zu dem überjährigen Darlehen von 1 Mrd. Euro auch der Liquiditätsrahmen von 15 Mrd. Euro ausgeschöpft würde.

- Die Bundesagentur geht für das Jahr 2022 – nach Abrechnung der umlagefinanzierten Rücklagen – von einem **Defizit** von 1,9 Mrd. Euro aus. Sie rechnet damit, im Jahr 2023 das Darlehen vollständig an den Bund zurückzuzahlen und danach wieder **Rücklagen** von ca. 2,3 Mrd. Euro aufbauen zu können. Bis Ende des Jahres 2026 könnte diese Rücklage auf etwa 15 Mrd. Euro steigen.
- Die Bundesagentur hat ein **Sondervermögen „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“** für Versorgungsausgaben errichtet.³⁴ Es finanziert sich vor allem aus regelmäßigen und ergänzenden Zuweisungen aus ihrem Haushalt. Diese Zuweisungen betragen rund 700 Mio. Euro jährlich. Seit dem zweiten Quartal 2020 setzte die Bundesagentur die regelmäßigen Zuweisungen pandemiebedingt aus. Ab dem Haushaltsjahr 2023 muss die Bundesagentur die regelmäßigen Zuweisungen wieder aufnehmen. Denn bis dahin werden die in den Jahren 2017 und 2018 für „konjunkturelle Vorsorge“ zusätzlich zugewiesenen Mittel von 2,1 Mrd. Euro aufgebraucht sein werden.

3.4.3 Personalentwicklung

Im Jahr 2022 beträgt die Anzahl der Mitarbeitenden-Kapazitäten der Bundesagentur (für die Aufgaben nach dem SGB II und dem SGB III) in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) 113 425; davon setzt die Bundesagentur 44 013,5 Kräfte (39 %) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ein. Im Vorjahr betrug die Anzahl der Mitarbeitenden-Kapazitäten 115 242 VZÄ, wovon die Bundesagentur 44 340,5 (38 %) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende einsetzte.

Anfang des Jahres 2022 belief sich die Zahl der Mitarbeitenden der Bundesagentur in den gemeinsamen Einrichtungen auf 38 996 in VZÄ. Dies entspricht einem Anteil von 70,3 %. Die Kommunen beschäftigten 16 460 Arbeitskräfte (29,7 %) in VZÄ.³⁵ Die gemeinsamen Einrichtungen haben jeweils eine Trägerversammlung. Diese entscheidet über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung. In der Trägerversammlung sind Vertreterinnen und Vertreter der Bundesagentur und des kommunalen Trägers je zur Hälfte vertreten. Sie verfügen dabei über die gleiche Anzahl an Stimmen.

Die Bundesagentur setzt für die Beratung, Vermittlung und Berufsorientierung verschiedene Selbstinformationseinrichtungen ein. Hierzu gehören bundesweit 184 **Berufsinformationszentren** (BiZ). Über deren Nutzung und Auslastung hatte die Bundesagentur keine sichere Datengrundlage. Außerdem hatte sie weder den Personalbedarf der BiZ noch deren tatsächliche Personalausstattung ermittelt. Dies hatte zur Folge, dass sie nicht bewerten konnte, ob

³⁴ § 366a SGB III.

³⁵ Personalreport gE der Bundesagentur vom 27. April 2022.

der Einsatz von Personal und Räumlichkeiten für die BiZ im angemessenen Verhältnis zu deren Nutzung und Auslastung steht.

3.4.4 Betätigung der Bundesagentur bei der Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH neu bewerten

Die Bundesagentur hat ihren Bau- und Liegenschaftsbereich weitgehend privatisiert. Sie gründete hierzu im Jahr 2003 die BA - Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH (GBI), deren alleinige Gesellschafterin sie ist. Die Bundesagentur darf Unternehmen in einer privaten Rechtsform nur dann gründen, wenn der angestrebte Zweck sich nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.³⁶

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Bundesagentur deutlichen Hinweisen darauf, dass die GBI weder wirtschaftlich noch effizient arbeitet, nicht ausreichend nachging. So kam u. a. ein externes Beratungsunternehmen sowohl im Jahr 2016 als auch im Jahr 2019 zu dem Ergebnis, dass die Aufgabenwahrnehmung durch die GBI nicht wirtschaftlich war. Das Beratungsunternehmen empfahl zuletzt die Teil- oder Vollintegration der GBI in die Bundesagentur. Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass hinsichtlich einer wirtschaftlichen und effizienten Aufgabenwahrnehmung der GBI Handlungsbedarf besteht. Sie hat zugesagt, im 1. Halbjahr 2022 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen und dabei auch die Variante einer Teil- oder Vollintegration der GBI in die Bundesagentur zu prüfen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur zeitnah eine grundsätzliche Bewertung ihrer Betätigung bei der GBI vornimmt. Die Bundesagentur nimmt sonst in Kauf, dass sie die GBI trotz der erkannten Mängel fortführt.

3.5 Aktuelle Themen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.5.1 Kurzarbeitergeld

In den Jahren 2020 und 2021 gab die Bundesagentur insgesamt 42,3 Mrd. Euro für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld aus. Betriebe können Kurzarbeitergeld aus konjunkturellen Gründen (konjunkturelles Kurzarbeitergeld) bei der Bundesagentur beantragen, wenn ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall vorliegt, der nicht vermeidbar und vorübergehend ist. Die Bundesagentur leistet für den Arbeitsausfall einen Lohnersatz, der grundsätzlich aus der Arbeitslosenversicherung finanziert wird. Aufgrund der besonderen Situation durch die COVID-19-Pandemie wurden ab März 2020 der Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld erleichtert und die Leistungen erweitert. Im April 2020 stieg die Zahl der

³⁶ § 77a SGB IV i. V. m. § 65 Absatz 1 Nummer 1 BHO.

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in konjunktureller Kurzarbeit auf den historischen Höchststand von rund sechs Millionen. Nach einer Hochrechnung der Bundesagentur lag die Zahl der Kurzarbeitenden im April 2022 nur noch bei rund 400 000.

Der Bundesgesetzgeber hat die Bundesregierung ermächtigt, die pandemiebedingten Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld durch Rechtsverordnung zu verlängern. Dies tat sie mehrfach, zuletzt bis Ende September 2022. Eine erneute Verlängerung bis zum 31. Dezember 2022 ist vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes während der COVID-19-Pandemie begleitet. Er hat die Berichterstattung der Bundesagentur und des BMAS sowie das Vorgehen der Bundesagentur bei Verdacht auf Leistungsmissbrauch geprüft. Derzeit prüft er die Bewilligung und Abrechnung der Leistungen. Er hat sich insbesondere zu den mehrfachen Verlängerungen der Sonderregelungen kritisch geäußert und unter anderem auf vermeidbare Risiken für den strukturellen Anpassungsprozess hingewiesen. Die Erfahrungen mit dem konjunkturellen Kurzarbeitergeld zur Krisenbewältigung wertet der Bundesrechnungshof aus, um Hinweise für eine zielgenauere und wirksamere Ausgestaltung von Arbeitsmarktmaßnahmen unter Krisenbedingungen abzuleiten.

Während der COVID-19-Pandemie stieg auch die Inanspruchnahme des Transferkurzarbeitergeldes (Transfer-Kug). Arbeitnehmende haben unter bestimmten persönlichen und betrieblichen Voraussetzungen Anspruch auf Transfer-Kug, wenn sie aufgrund von Restrukturierungen aus ihrem Betrieb ausscheiden müssen. Das Transfer-Kug soll in diesen Fällen Arbeitslosigkeit vermeiden und einen raschen Übertritt in eine reguläre Beschäftigung unterstützen. Die Ausgaben hierfür stiegen von 202,1 Mio. Euro im Jahr 2020 auf 355,5 Mio. Euro im Jahr 2021. Die Bundesagentur geht im Jahr 2022 von deutlich höheren Ausgaben von 435,0 Mio. Euro aus. Die Bedeutung des Transfer-Kug wird aufgrund der demografischen Entwicklung und des zunehmenden Fachkräftemangels weiter steigen.

Der Bundesrechnungshof stellte unter anderem fest, dass die Vermittlungsaktivitäten der Agenturen für Arbeit (Agenturen) häufig zu spät einsetzten, sodass sie beim raschen Übertritt in eine reguläre Beschäftigung nicht unterstützen konnten. Fördermöglichkeiten zur beruflichen Weiterbildung während des Bezugs von Transfer-Kug nutzten die Agenturen wenig.

Nachdem die Arbeit der Bundesagentur im Bereich des SGB III wegen der COVID-19-Pandemie nun mehrere Jahre durch das Kurzarbeitergeld geprägt war, sollte die Herausforderungen des Strukturwandels und der Fachkräftesicherung wieder verstärkt in den Fokus der Bundesagentur rücken.

3.5.2 Onlineangebote der Bundesagentur

Mit dem Ziel, die Digitalisierung in Deutschland voranzutreiben, verabschiedete die Bundesregierung im November 2018 die Umsetzungsstrategie „Digitalisierung gestalten“.³⁷ Die Bundesregierung will in den nächsten Jahren u. a. den Kontakt mit der Verwaltung und die Beantragung von Leistungen für alle einfach, effizient und sicher machen. Das Onlinezugangsgesetz³⁸ verpflichtet Bund und Länder, bis Ende des Jahres 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Die Bundesagentur hat eine eigene Digitalisierungsstrategie entwickelt. Diese enthält u. a. die Zielsetzung, den Bürgerinnen und Bürgern, Arbeitgebenden und Institutionen attraktive digitale Angebote für das Leistungsspektrum der Agenturen und Jobcenter zur Verfügung zu stellen.

Für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende entwickelte die Bundesagentur im Auftrag des BMAS einen Onlinezugang zu den Verwaltungsleistungen der gemeinsamen Einrichtungen. Seit Mai 2019 können Leistungsberechtigte in dem Online-Portal „**jobcenter.digital**“ die Weiterbewilligung von Arbeitslosengeld II beantragen und Veränderungen ihrer Verhältnisse mitteilen. Die Bundesagentur will das Online-Angebot in den nächsten Jahren ausbauen.

Nach von der Bundesagentur aus der Nutzungshäufigkeit berechneten Nutzungsquoten blieb die erwartete intensive Nutzung des Online-Angebots aus. So lag die Nutzungsquote der Online-Weiterbewilligungsanträge bisher unter 5 %.

Um eine wirtschaftliche Nutzung des Online-Angebots sicherzustellen, sollten das BMAS und die Bundesagentur die Gründe für die dauerhaft geringe Nutzung des Online-Angebots analysieren. Im Ergebnis sollten sie zur Steigerung der Nutzungszahlen beitragen.

3.5.3 Eingliederungsvereinbarungen

Eingliederungsvereinbarungen sollen den Eingliederungsprozess in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit begleitend unterstützen. Sie werden zwischen den Agenturen bzw. den Jobcentern auf der einen Seite und den Arbeit- und Ausbildungssuchenden sowie erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf der anderen Seite geschlossen.

Der Bundesrechnungshof stellte in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II) hohe Fehlerquoten fest. Zudem fehlt es an der Akzeptanz des Instruments bei den Jobcentern und den Agenturen. Der Bundesrechnungshof hat daher in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss angeregt, das Instrument der Eingliederungsvereinbarung zu

³⁷ Bundestagsdrucksache 19/5810 vom 15. November 2018, Unterrichtung durch die Bundesregierung: „Umsetzungsstrategie der Bundesregierung – Digitalisierung gestalten“.

³⁸ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250).

überdenken. Der Haushaltsausschuss hat den Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) überwiesen. Dieser hat das BMAS aufgefordert, umgehend einen Vorschlag für eine Gesetzesänderung zu den Eingliederungsvereinbarungen mit einheitlichen und flexibleren Regelungen für die Rechtskreise SGB III und SGB II zu erarbeiten. Das BMAS hat im Referentenentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) u. a. Änderungen bei den Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II vorgesehen. Die Eingliederungsvereinbarung soll dabei durch einen von Leistungsberechtigten und Integrationsfachkräften gemeinsam erarbeiteten rechtlich unverbindlichen Kooperationsplan abgelöst werden. Änderungen für den Rechtskreis SGB III sind im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch entgegen des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses nicht vorgesehen.

3.6 Bundesministerium

Der Haushaltsentwurf sieht im Jahr 2023 für das Bundesministerium Ausgaben von 174,2 Mio. Euro vor.³⁹ Für das Jahr 2022 waren 163,8 Mio. Euro veranschlagt (+6,3 %). Im Jahr 2021 beliefen sich die Ist-Ausgaben auf 143,8 Mio. Euro; dies waren 11 % mehr als der Soll-Ansatz. Der erhöhte Ansatz für das Jahr 2022 orientiert sich damit an den bisher jeweils höheren Ist-Ausgaben der Vorjahre.

Der Bundesrechnungshof hat ressortübergreifend ausgewertet, wie sich die Zahl der Stellen im Bundeshaushalt in den Jahren 2017 bis 2021 entwickelt hat und in welchem Umfang die Stellen tatsächlich besetzt waren (sog. Stellenschere).⁴⁰ Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof betrachtet, wie sich die Planstellen der Besoldungsordnung B entwickelten und in welchem Umfang zusätzliche Stellen nach der Regierungsbildung im November 2021 ausgebracht wurden. Das BMAS lag bei den Auswertungen im Mittelfeld oder teilweise auch im unteren Bereich der untersuchten Behörden. Beispielsweise ist die Zahl der unbesetzten Stellen im BMAS zwischen den Jahren 2017 und 2020 um 0,2 % gesunken und liegt jetzt bei 4,4 %.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2023 sind im Einzelplan 11 Einnahmen von 2,8 Mrd. Euro vorgesehen. Der hohe Anstieg von 1 Mrd. Euro bei den Einnahmen ist auf geplante Rückzahlungen der Bundesagentur für ein Darlehen des Bundes aus dem Jahr 2022 zurückzuführen. Der Großteil der Ist-Einnahmen von 2,1 Mrd. Euro im Jahr 2021 bestand mit 1,7 Mrd. Euro aus anteiligen Erstattungen der Länder für einigungsbedingte Aufwendungen

³⁹ Kapitel 1112.

⁴⁰ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 5. Mai 2022, Gz.: VII 5 - 2021 - 0081.

des Bundes an die Rentenversicherung.⁴¹ Diese Aufwendungen resultieren überwiegend aus Ansprüchen, die in Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden. Außerdem fließen dem Einzelplan 364 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zu.⁴² Der ESF dient der anteiligen Finanzierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (z. B. zur dauerhaften Integration von Langzeitarbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung).

5 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes 2022 bis 2026 steigen die Gesamtausgaben im Einzelplan 11 von 161,1 Mrd. Euro im Jahr 2022 auf 183,0 Mrd. Euro im Jahr 2026 (+12 %). Diese Planung berücksichtigt jedoch noch nicht vollständig sämtliche im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen im Bereich Arbeit und Soziales. Die dafür notwendigen gesetzlichen Regelungen hat das BMAS teilweise angestoßen. Soweit die Gesetzgebungsverfahren noch nicht abgeschlossen sind, können Ausgaben für die beabsichtigten Maßnahmen wegen der fehlenden Haushaltsreife noch nicht veranschlagt werden. Der Koalitionsvertrag bietet ohne weitere Konkretisierung keine ausreichende Grundlage dafür, Haushaltsmittel zu veranschlagen. Wie der Bund die neuen Maßnahmen finanzieren will, wird einen Schwerpunkt der Gesetzgebungsverfahren bilden.

Die Leistungen an die Rentenversicherung stellen weiterhin den größten Ausgabenbereich im Bundeshaushalt dar. Sie werden auch künftig ansteigen, nach dem Finanzplan von 112,4 Mrd. Euro im Jahr 2023 auf 128,8 Mrd. Euro im Jahr 2026. Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geht die Bundesregierung von steigenden Ausgaben bis auf 10,2 Mrd. Euro im Jahr 2026 aus. Die Ansätze für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen bis zum Jahr 2026 um 2 Mrd. Euro auf 33,3 Mrd. Euro steigen. Damit sind nicht nur die Folgen der COVID-19-Pandemie aufzufangen, sondern auch die Auswirkungen des erhöhten Bundesanteils an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Nach dem Einbruch am Arbeitsmarkt durch die COVID-19-Pandemie sank die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2021 auf 5,7 %. Die Bundesregierung erwartet, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 2023 weiter normalisieren und die Arbeitslosenquote auf 5,0 % sinken wird.

Die Bundesagentur erwartet, ab dem Jahr 2023 wieder Rücklagen von ca. 2,3 Mrd. Euro aufbauen zu können. Diese könnten bis Ende des Jahres 2026 auf etwa 15 Mrd. Euro steigen. Will die Bundesagentur im Jahr 2023 das vom Bund gewährte Darlehen trotz eines für das Jahr 2022 erwarteten Defizits von 1,9 Mrd. Euro zurückzahlen, muss sie mit den verfügbaren Haushaltsmitteln konsequent wirtschaftlich und effizient umgehen. Dies bedeutet vor allem, dass alle Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit sowie ihre Finanzierbarkeit geprüft werden müssen und die mit der COVID-19-Pandemie begründeten Personalzuwächse so bald wie

⁴¹ Kapitel 1102 Titel 232 01.

⁴² Kapitel 1106 Titel 272 02.

möglich zurückgeführt werden. Dabei muss die Bundesagentur Risiken für den Arbeitsmarkt durch den weiteren Verlauf der COVID-19-Pandemie und die Fluchtmigration aus der Ukraine im Blick behalten. Perspektivisch wird sie den Fokus wieder verstärkt auf strategische Themen wie die Bewältigung des Strukturwandels und des Fachkräftemangels richten müssen.

Auch als Grundlage für ggf. weiterhin notwendige Ausgabenschwerpunkte wird zu bewerten sein, für welche konkreten Maßnahmen das BMAS die im Haushaltsjahr 2022 veranschlagten Verstärkungsmittel im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg verwenden und bei welchen Haushaltstiteln es die Ausgaben buchen wird. Dies wird erst im Jahr 2023 bei der Rechnungslegung für das Haushaltsjahr 2022 deutlich werden.

Romers

Rammoser

Beglaubigt: Trimborn, RHS'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.