



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 2022

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 - 0000672

Bonn, den 24. März 2022

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

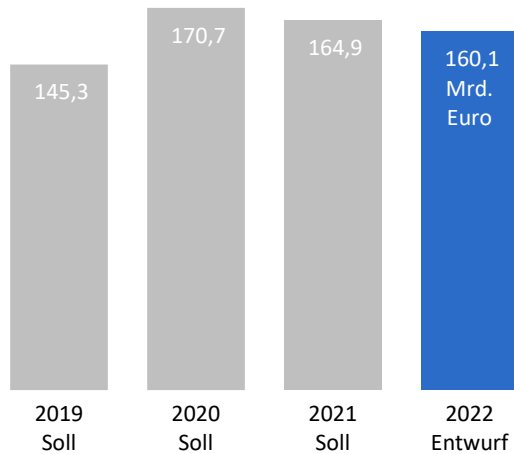
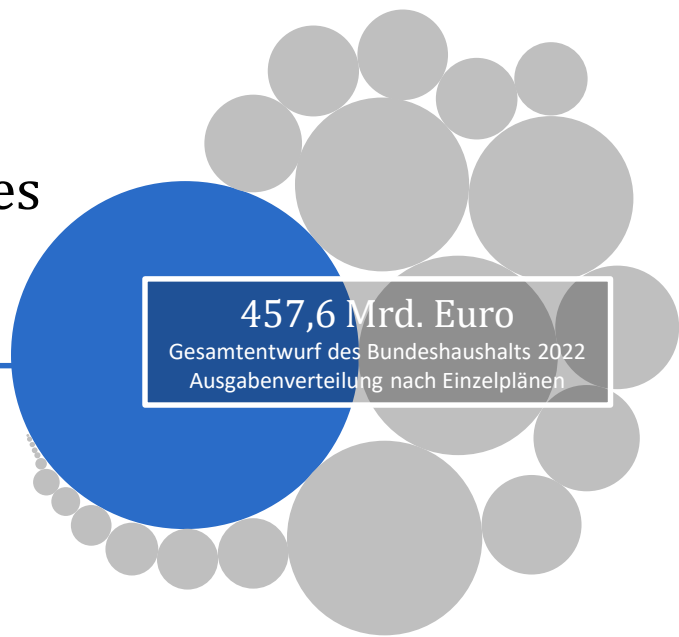
Haushaltsentwurf 2022

Einzelplan 11

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Ausgaben

160,1 Mrd. Euro



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro



Planstellen
und Stellen

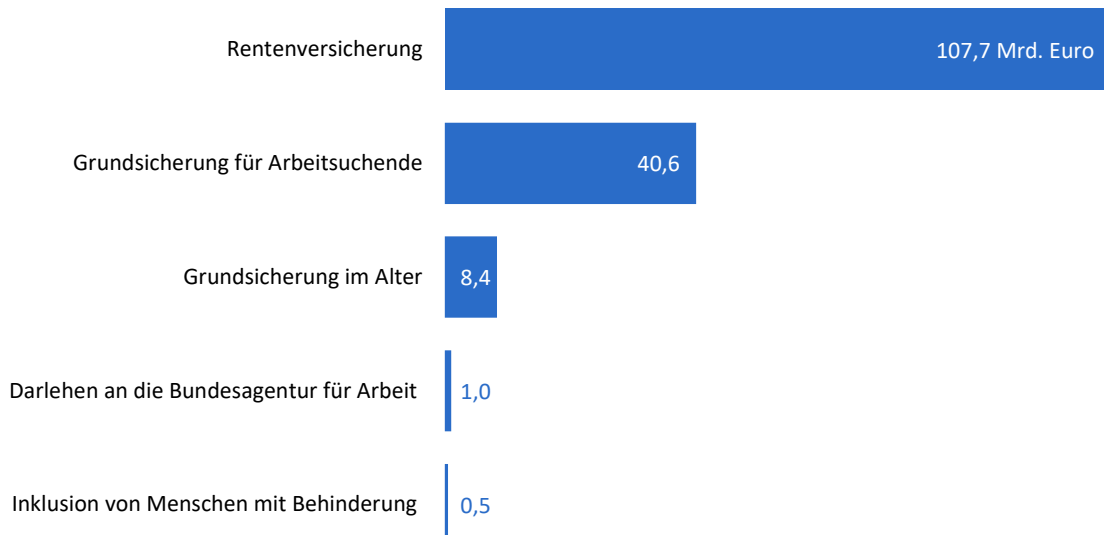
Veränderung zum Vorjahr

2 948

+ 32

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
3	Wesentliche Ausgaben	9
3.1	Rentenversicherung	9
3.2	Aktuelle Vorhaben für die Rentenversicherung	11
3.2.1	Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung	11
3.2.2	Geplante Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten	11
3.3	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	12
3.4	Grundsicherung für Arbeitsuchende	12
3.4.1	Überblick	12
3.4.2	Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende	14
3.4.3	Gesamtbudget von Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen	14
3.4.4	Ausgaben für Arbeitslosengeld II	15
3.5	Bundesagentur für Arbeit	16
3.5.1	Überblick	16
3.5.2	Haushalt der Bundesagentur	16
3.5.3	Personalentwicklung bei der Bundesagentur	19
3.5.4	Organisation der Bundesagentur	19
3.6	Aktuelle Themen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende	20
3.6.1	Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der Corona-Pandemie	20
3.6.2	Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung	21
3.6.3	Übergreifende Erkenntnisse: Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitsförderung	22
3.7	Bundesministerium	23
3.7.1	Aufbauorganisation entspricht nicht den Organisationsgrundsätzen	23
3.7.2	Digitalisierung im BMAS unzureichend organisiert	24

3.8	Sondervermögen Ausgleichsfonds	24
4	Wesentliche Einnahmen	25
5	Ausblick	25

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

ESF *Europäischer Sozialfonds*

M

Mrd. *Milliarden*

P

Pandemie *Corona-Pandemie*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*
SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VZÄ *Vollzeitäquivalente, Vollzeitäquivalente*

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 2022 sind im Einzelplan 11 Ausgaben von 160,1 Milliarden (Mrd.) Euro und Einnahmen von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen.¹ Damit sollen die **Ausgaben** im Vergleich zum Vorjahr 2021 um 4,8 Mrd. Euro (-3 %) sinken. Im Jahr 2021 waren Ausgaben von 164,9 Mrd. Euro eingeplant, im Jahr 2020 von 170,7 Mrd. Euro.² Die **Einnahmen** des Einzelplans 11 sollen damit weiter sinken. Im Jahr 2021 waren etwas mehr als 1,8 Mrd. Euro vorgesehen, im Jahr 2020 noch 2,1 Mrd. Euro.

Die tatsächlichen Ausgaben beliefen sich im Jahr 2020 auf 159,2 Mrd. Euro. Dies waren 35,9 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Dem standen tatsächliche Einnahmen von 2,7 Mrd. Euro gegenüber.

¹ Für das Entlastungsjahr 2020 sind die Soll- und die Istwerte dargestellt. Für die Jahre 2021 und 2022 betrachtet die Einzelplananalyse die Sollwerte und gibt für die Haushaltsberatungen relevante Informationen. Die Sollwerte für das Haushaltsjahr 2022 entstammen dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2022, Stand: Bundestagsdrucksache 20/1000 vom 18. März 2022. Prüfungsergebnisse sind durch graue Schattierungen hervorgehoben.

² Davon stammten 20,4 Mrd. Euro aus zwei Nachtragshaushalten um die Auswirkungen der Pandemie abzumildern.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2020 Soll	2020 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2021 Soll	2022 Entwurf	Änderung zu 2021
	<i>in Mio. Euro</i>					<i>in %</i>
Ausgaben	170 682,4	159 146,0	-11 536,4	164 920,5	160 118,2	-2,9
darunter:						
• Leistungen an die Rentenversicherung	101 847,6	101 761,7	-85,9	106 229,9	107 669,9	1,4
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	48 949,9	40 580,2	-8 639,7	45 029,4	40 610,9	-10,2
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	7 900,0	7 430,7	-469,3	8 300,0	8 350,0	0,6
• Soziale Entschädigung ^c	602,7	558,8	-43,9	531,7	470,1	-11,6
• Inklusion von Menschen mit Behinderung	544,7	355,1	-189,6	606,7	519,7	-14,3
• Ministerium	126,5	133,8	7,3	129,8	163,8	26,3
• Darlehen ^d /Zuschuss ^e an die Bundesagentur für Arbeit	9 303,8 ^d	6 914,0	-2 389,8	3 350,0 ^e	1 000,0 ^d	<i>Darlehen</i>
Einnahmen	2 111,0	2 659,4	548,4	1 813,3	1 763,1	-2,8
darunter:						
• Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	2 020,0	1 997,7	-22,3	1 716,0	1 662,0	-3,1
• Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds ^f	0,0	554,6	554,6	0,0	0,0	0,0
Verpflichtungsermächtigungen	7 806,8 ^g	3 050,5	4 756,3	8 132,0	7 482,3	-8,0
	Planstellen/Stellen					<i>in %</i>
Personal	2 803,8	2 632,5 ^h	-170,5	2 916,3 ⁱ	2 948,1	1,1

Erläuterungen:

- ^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2020, 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 2020 aufgrund der Corona-Pandemie.
- ^e Einmaliger Zuschuss im Jahr 2021 aufgrund der Corona-Pandemie.
- ^f Die Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds werden nur auf Antrag und gegen Nachweis entsprechender Ausgaben gezahlt. Die Einnahmen sind somit betragsmäßig nicht vorhersehbar und werden mit 0 Euro veranschlagt.
- ^g Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
- ^h Ist-Besetzung am 1. Juni 2020.
- ⁱ Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2021: 2 643,5 Planstellen/Stellen.

Quellen:

Haushaltsrechnung 2020,

Haushaltsplan 2021 in der Fassung des zweiten Nachtragshaushalts,

Haushaltsentwurf 2022.

Im Haushaltsentwurf 2022 sind **Verpflichtungsermächtigungen** von 7,5 Mrd. Euro vorgesehen. Im Vergleich zum Haushalt 2021 (8,1 Mrd. Euro) ist dies eine Abnahme um 8 %. Von den im Jahr 2020 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen (7,8 Mrd. Euro) wurden 3,0 Mrd. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem **Ausnutzungsgrad von 39 %**. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2020 waren übertragbare Mittel von rund 5,8 Mrd. Euro vorhanden. Davon bildete das BMAS für das Jahr 2021 **Ausgabereste** von rund 2,9 Mrd. Euro. Im Vorjahr bildete das BMAS aus den übertragbaren Mitteln von rund 3,2 Mrd. Euro aus dem Jahr 2019 Ausgabereste von rund 2,1 Mrd. Euro für das Jahr 2020.

Dem Geschäftsbereich des BMAS standen 2021 insgesamt 2 916 Planstellen und Stellen (im Folgenden einheitlich: Stellen) zur Verfügung. Im Haushaltsentwurf 2022 sind 2 948 Stellen vorgesehen, dies ist ein Zuwachs um 32 Stellen (+1 %).

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

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

Für die **Rentenversicherung** sieht der Haushaltsentwurf 107,7 Mrd. Euro für das Jahr 2022 vor. Im Jahr 2020 veranschlagte der Bund erstmals mehr als 100 Mrd. Euro, für das Jahr 2021 waren 106,2 Mrd. Euro vorgesehen. 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 ist beispielsweise seit dem Jahr 2021 für langjährig Versicherte mit unterdurchschnittlichem Einkommen eine **Grundrente** vorgesehen. Diese soll vollständig durch eine dauerhafte Erhöhung des Bundeszuschusses finanziert werden. Im Jahr 2021 waren dafür 1,4 Mrd. Euro veranschlagt; dieser Erhöhungsbetrag wird in den Folgejahren fortgeschrieben. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene **teilweise Kapitaldeckung** in der gesetzlichen Rentenversicherung und die Verlängerung der Zurechnungszeit bis zur Regelaltersgrenze ab Mitte 2024 werden zu weiteren Belastungen des Bundeshaushalts führen (siehe Tz. 3.2). Die vorgesehenen Ausgaben für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** steigen im Jahr 2022 weiter von 8,3 Mrd. auf 8,4 Mrd. Euro an.³ Die Ausgaben für die **Grundsicherung für Arbeitsuchende** sollen im Jahr 2022 auf 40,6 Mrd. Euro zurückgehen, nachdem sie von 40,6 Mrd. Euro im Jahr 2020 auf 45,0 Mrd. Euro im Jahr 2021 gestiegen waren. Für die Förderung der **Inklusion von Menschen mit Behinderungen** sinken

³ Die Finanzwirkung der Grundrente (insbesondere Einsparungen bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) ist nach Angaben des BMAS dabei berücksichtigt.

die Haushaltsmittel im Haushaltsentwurf 2022 im Vergleich zum Haushalt 2021 um 87 Mio. Euro.

Die im Koalitionsvertrag geplanten Maßnahmen Sofortzuschlag für von Armut betroffene Kinder, Einstieg in die teilweise Kapitaldeckung in der gesetzlichen Rentenversicherung und Zuschuss des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung zur Verbesserung der Erwerbsminderungsrenten haben wegen fehlender gesetzlicher Konkretisierung noch keine Haushaltsreife erlangt. Bei deren Umsetzung würde der Einzelplan 11 des Bundeshaushalts noch weiter belastet.

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.

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 334,4 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2020 stammten 75,6 % (252,7 Mrd. Euro)⁴ aus Rentenversicherungsbeiträgen, überwiegend aus versicherungspflichtiger Beschäftigung.

Der Bund zahlte im Jahr 2020 an die gesetzliche Rentenversicherung 101,8 Mrd. Euro als

- Bundeszuschüsse (75,3 Mrd. Euro)⁵,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (21,3 Mrd. Euro)⁶, beispielsweise die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten (16,2 Mrd. Euro) und Beiträge für behinderte Menschen (1,4 Mrd. Euro) und
- Ausgleich des Fehlbetrags (Defizitdeckung) in der knappschaftlichen Rentenversicherung (5,2 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.

⁴ Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung Bund.

⁵ Kapitel 1102 Titel 636 81 bis 636 83.

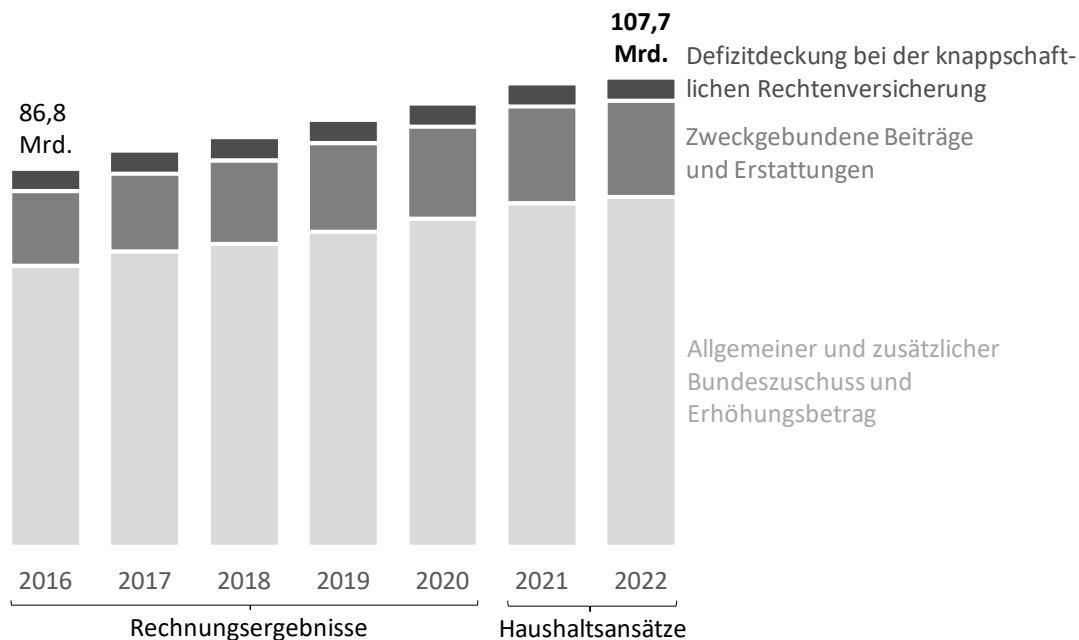
⁶ Kapitel 1102 Titel 636 02 bis 636 07, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01.

⁷ Kapitel 1102 Titel 636 16.

Abbildung 1

Ausgaben des Bundes für die gesetzliche Rentenversicherung steigen stetig an.

Im Zeitraum 2016 bis 2020 stiegen die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Haushalte der Träger von 86,8 Mrd. auf 101,8 Mrd. Euro an.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2016 bis 2020, Haushaltspläne für die Jahre 2021 und 2022.

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 2020 mit 37,1 Mrd. Euro auf 1,6 Monatsausgaben der Rentenversicherung (im Vorjahr lag sie mit 40,5 Mrd. Euro bei 1,8 Monatsausgaben).

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes führen Ausgabensteigerungen aufgrund von Leistungsausweitungen sowie der demografischen Entwicklung – sobald die Nachhaltigkeitsrücklage auf ihre gesetzliche Mindesthöhe zurückgegangen ist – zu steigenden Beitragssätzen. Durch den Fortschreibungsmechanismus erhöht sich im Folgejahr dann der allgemeine Bundeszuschuss. Auf die Rentnerinnen und Rentner kommen aufgrund der Rentenanpassungsformel zudem geringere Rentensteigerungen zu. Damit tragen letztlich Beitragszahlende, Bund und Rentnerinnen und Rentner die höheren Ausgaben. Nachhaltige Konzepte der Bundesregierung, die die gesetzliche Rentenversicherung langfristig finanziell stabilisieren, fehlen.

3.2 Aktuelle Vorhaben für die Rentenversicherung

3.2.1 Einstieg in eine teilweise Kapitaldeckung

Im Koalitionsvertrag ist vereinbart, in eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung einzusteigen. Diese soll langfristig Rentenniveau und Rentenbeitragssatz stabilisieren und künftige Generationen entlasten. Zur Umsetzung soll der Rentenversicherung in einem ersten Schritt ein Kapitalstock von 10 Mrd. Euro zugeführt werden. Die tatsächliche Ausgestaltung des Fonds, wie z. B. seine Anlageregeln, ist noch nicht bekannt.

Der Bundesrechnungshof merkt an, dass derzeit bereits eine einzelne Monatsausgabe der Rentenversicherung 25,3 Mrd. Euro beträgt. Insoweit wird ein Betrag von 10 Mrd. Euro nicht ausreichen, um künftige Generationen merklich zu entlasten. Für einen spürbaren Effekt müsste der Kapitalstock in den nächsten Jahren um zusätzliche Milliardenbeträge ausgeweitet werden. Dies müssten entweder die Beitragszahlenden über höhere Beiträge oder die Steuerzahler über höhere Bundeszuschüsse finanzieren. Aus diesem Grund hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob diese Maßnahme das beabsichtigte Ziel einer langfristigen Stabilisierung von Rentenniveau, Beitragssatz und Renteneintrittsalter erreichen kann.

3.2.2 Geplante Verbesserungen bei den Erwerbsminderungsrenten

Der Bund beabsichtigt, ab Mitte 2024 die Erwerbsminderungsrente im Rentenbestand zu erhöhen. Für Erwerbsminderungsrentenzugänge wurde bereits die Zurechnungszeit verlängert. Aus Gründen der Gleichbehandlung sollen nunmehr auch für Bestandsrentner und Bestandsrentnerinnen höhere Erwerbsminderungsrenten gezahlt werden. Dies soll für Rentenbeziehende gelten, deren Zugang in die Erwerbsminderungsrente in den Jahren zwischen 2001 bis 2018 war.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass für den Bund ab dem Jahr 2024 Mehrausgaben anfallen. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn die höheren Erwerbsminderungsrenten über einen neuen Bundeszuschuss finanziert würden. Der Bundesrechnungshof rät von einem solchen Bundeszuschuss ab. Er würde die ohnehin schwer verständlichen Regelungen zu den Bundeszuschüssen noch weiter verkomplizieren.⁸ Zudem sind Erwerbsminderungsrenten klassische Versicherungsleistungen. Bundeszuschüsse sind grundsätzlich nur gerechtfertigt für versicherungsfremde Leistungen, mit denen gesamtgesellschaftliche Aufgaben erfüllt werden sollen und die in die Verantwortung des Gesamtstaates fallen.

⁸ Der Bundesrechnungshof hat das BMAS in seinen Bemerkungen 2021 aufgefordert, die Regelungen zu den Bundeszuschüssen grundlegend zu vereinfachen. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte daraufhin im Februar 2022 das BMAS auf, die Regelungen grundlegend zu überprüfen (3. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 18. Februar 2022).

3.3 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.

Erhebliche Einkommenseinbußen aufgrund der Corona-Pandemie (Pandemie) können auch ältere und dauerhaft voll erwerbsgeminderte Personen treffen, die bisher keine Grundsicherung bezogen haben. Daher wurden durch die Sozialschutzpakete⁹ Regelungen zum erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung in die Grundsicherung übernommen: Wie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) werden vorübergehend nicht nur die angemessenen, sondern die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung anerkannt; gleichzeitig ist die Vermögensprüfung ausgesetzt. Darüber hinaus erhielten Leistungsberechtigte, die für Mai 2021 Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII) bezogen haben, für den Zeitraum Januar 2021 bis Juni 2021 ebenfalls eine Einmalzahlung in Höhe von 150 Euro zum Ausgleich der pandemiebedingten Mehraufwendungen. Diese Einmalzahlungen führten bei etwa einer Million Leistungsberechtigten zu pandemiebedingten Mehrausgaben im Einzelplan 11 von 150 Mio. Euro.

Der Haushaltsentwurf sieht für das Jahr 2022 Ausgaben für die Grundsicherung von 8,4 Mrd. Euro vor. Im Jahr 2021 waren 8,3 Mrd. Euro veranschlagt, im Jahr 2020 waren es 7,4 Mrd. Euro.

3.4 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.4.1 Überblick

Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Sie werden als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen (302 Jobcenter) oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (104 Jobcenter) betrieben. Der Bund finanziert die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts¹⁰ als

⁹ Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 575) und Gesetz zur Regelung einer Einmalzahlung der Grundsicherungssysteme an erwachsene Leistungsberechtigte und zur Verlängerung des erleichterten Zugangs zu sozialer Sicherung und zur Änderung des Sozialdienstleister-Einsatzgesetzes aus Anlass der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket III) vom 10. März 2021 (BGBl. I S. 335).

¹⁰ Das sind die in §§ 19 ff. SGB II genannten Leistungen.

Teil des Arbeitslosengelds II (Kapitel 1101 Titel 681 12). Zusammen mit den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Kapitel 1101 Titel 685 11)¹¹ werden diese aus dem Einzelplan 11 finanziert.¹² An den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung (Kapitel 1101 Titel 632 11) beteiligt sich der Bund neben den Ländern und Kommunen mit bis zu 74 %. Er trägt zudem 84,8 % an den Verwaltungskosten (Kapitel 1101 Titel 636 13) der Grundsicherung für Arbeitsuchende.¹³

Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 40,6 Mrd. Euro für das Jahr 2022 vor. Im Jahr 2021 waren 45,0 Mrd. Euro veranschlagt. Im Jahr 2020 beliefen sich die Ausgaben auf 40,6 Mrd. Euro; dies waren 8,3 Mrd. Euro weniger als im Haushalt veranschlagt (48,9 Mrd. Euro).

Der Bund plant, die Grundsicherung für Arbeitsuchende in der laufenden Legislaturperiode, voraussichtlich zum 1. Januar 2023, durch ein **Bürgergeld** abzulösen.¹⁴ Im Vorgriff darauf wurde der vereinfachte Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zum Jahresende 2022 ausgeweitet. Bis dahin soll auch von Leistungsminderungen (Sanktionen) bei Pflichtverletzungen abgesehen werden (sog. Sanktionsmoratorium). Zudem wurde eine Einmalzahlung für erwachsene Leistungsberechtigte in Höhe von 100 Euro beschlossen. Dies soll Mehrausgaben für den Bund von 441,6 Mio. Euro im Jahr 2022 (330 Mio. Euro für die Einmalzahlung, 100 Mio. Euro für den vereinfachten Zugang und 11,6 Mio. Euro für ausgesetzte Sanktionen) nach sich ziehen. Die konkrete Ausgestaltung des Bürgergeldes ist noch unklar; der Bund erwartet dadurch noch weitere, nicht konkret benennbare Mehrausgaben. Der Bundesrechnungshof hat die Überlegungen zum Sanktionsmoratorium begleitet. Er hat dem BMAS geraten, eine Präjudizwirkung zu vermeiden und die Möglichkeiten für den künftigen Einsatz angemessener Sanktionen nicht durch vorzeitige Weichenstellungen einzuschränken. Die Erfahrungen aus der Phase ausgesetzter Sanktionen sollte es sachgerecht auswerten und in eine faktenbasierte Entscheidung über die Ausgestaltung des Bürgergeldes einbringen.

Der Bund beabsichtigt, zum 1. Juli 2022 einen Sofortzuschlag für von Armut betroffene Kinder bis zur tatsächlichen Einführung der Kindergrundsicherung zu gewähren. Voraussetzung ist ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII, dem Bundesversorgungsgesetz oder auf den Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz. Jedes Kind soll monatlich 20 Euro erhalten. Bei rund 2 Mio. anspruchsberechtigten Kindern im SGB II wird dies zu Mehrausgaben für den Bund von 240 Mio. Euro für das Jahr 2022 und von 480 Mio. Euro ab dem Jahr 2023 führen.¹⁵

¹¹ Das sind die in §§ 16 ff. SGB II genannten Eingliederungsleistungen.

¹² § 46 Absatz 1 SGB II. Die kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II tragen die Kommunen (vgl. § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II).

¹³ § 46 Absatz 3 SGB II.

¹⁴ Vgl. Nummern 2479 ff. des Koalitionsvertrags.

¹⁵ Vgl. Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 23. Februar 2022 „10 Entlastungsschritte für unser Land“, Nummer 6 und Pressemitteilung des Deutschen Bundestages zur Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 26. Januar 2022 (Heute im Bundestag Nr. 31/2022).

3.4.2 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die Zahl der Leistungsberechtigten erhöhte sich aufgrund der Pandemie nicht so wie erwartet. Obwohl die Zahl der Langzeitarbeitslosen deutlich anstieg, nahmen die Jobcenter insbesondere von den veranschlagten Mitteln für Arbeitslosengeld II und Leistungen für Unterkunft und Heizung seit Pandemie-Beginn im Jahr 2020 weniger in Anspruch. Durch die pandemiebedingten Einschränkungen konnten Arbeitsmarktmaßnahmen nicht wie geplant stattfinden. Dadurch waren auch die Ausgaben für Eingliederungsleistungen geringer als geplant.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ihre Vermittlungsarbeit in der Pandemie ausführen. Die Jobcenter stellten die persönliche Beratung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vor Ort weitgehend ein. Sie boten stattdessen in alternativer Form, d. h. hauptsächlich telefonisch. Sie konnten dabei oftmals insbesondere Neukunden nicht effektiv betreuen. Mit andauernder Pandemie waren alle Leistungsberechtigten weniger zur Mitwirkung bereit und schlechter erreichbar. Das BMAS hat diese Einschätzung geteilt. Die Jobcenter müssen Wege finden, auch während einer andauernden Pandemielage alle Leistungsberechtigten – eventuell mit unterschiedlichen Konzepten für verschiedene Zielgruppen – mit alternativen Beratungsformen und Eingliederungsleistungen zu unterstützen. Dafür kämen neben Angeboten, die keine Präsenz erfordern, auch Einzelcoachings, Kleingruppenangebote oder Angebote mit abwechselnden Präsenz- und Online-Sequenzen in Betracht. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass weniger Personen in Arbeit integriert werden und länger im Leistungsbezug bleiben. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung bezogen (Solo-) Selbstständige, die aufgrund der Pandemie Arbeitslosengeld II erhielten, nur auf Wunsch in den Vermittlungsprozess ein. Dies entsprach zwar der Weisungslage, aber nicht der Systematik des SGB II und den Grundsätzen des „Forderns und Förderns“. Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass starre Fristen für diese Regelung ggf. kontraproduktiv wirken könnten. Der Bundesrechnungshof hält dies dennoch nur für einen festgelegten und begrenzten Zeitraum für sachgerecht, um kein falsches Signal zu senden.

3.4.3 Gesamtbudget von Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen

Eingliederungsleistungen¹⁶ und die dafür entstehenden Verwaltungskosten¹⁷ werden in einem Gesamtbudget veranschlagt.¹⁸ Das bedeutet, dass die Mittel zwischen den Titeln nach Bedarf umgeschichtet werden können.

¹⁶ Kapitel 1101 Titel 685 11 - Leistungen zur Eingliederung in Arbeit.

¹⁷ Kapitel 1101 Titel 636 13 - Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

¹⁸ § 46 Absatz 1 Satz 5 SGB II.

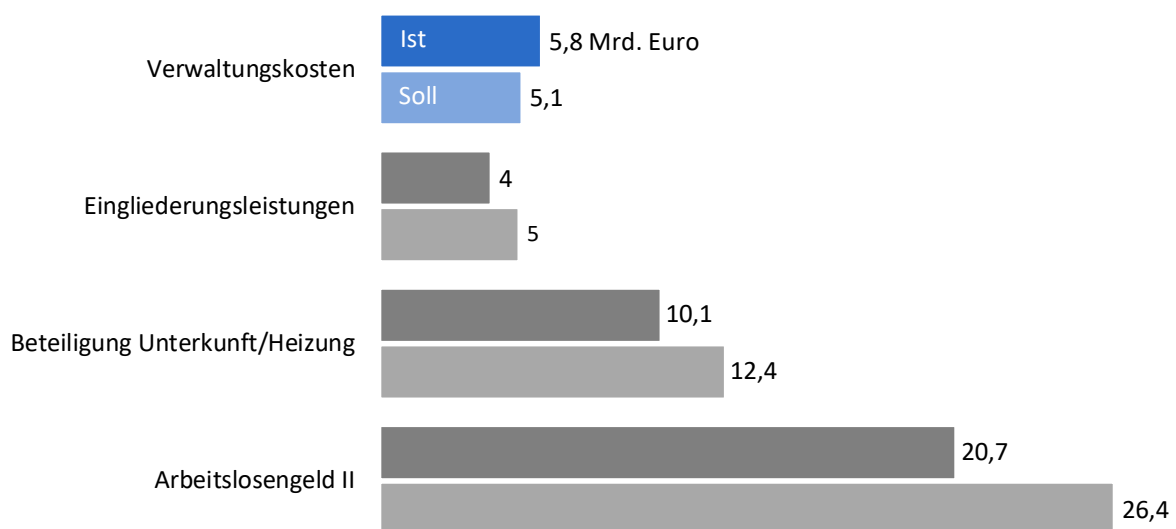
Der Titel für Verwaltungskosten weist seit vielen Jahren eine Unterdeckung auf. Um diese auszugleichen, schichten die Jobcenter entsprechende Mittel aus dem Titel für Eingliederungsleistungen in den Titel für Verwaltungskosten um. Selbst nach den Mittelumschichtungen konnten die Jobcenter die Mittel für Eingliederungsleistungen nicht ausgeben.

Der Grundsatz der Haushaltswahrheit erfordert es, die Ansätze sachgerecht zu veranschlagen. Trotzdem soll der Ansatz für Eingliederungsleistungen im Jahr 2022 mit rund 4,8 Mrd. Euro gegenüber den Vorjahren nur geringfügig um 200 Mio. Euro reduziert werden. Für das Jahr 2021 waren für Eingliederungsleistungen 5,0 Mrd. Euro veranschlagt. Für Verwaltungskosten ist mit rund 5,1 Mrd. Euro der gleiche Betrag wie im Jahr 2022 vorgesehen.

Abbildung 2

Ausgaben für Grundsicherung niedriger und Verwaltungskosten höher als Soll

Die Grundsicherung setzt sich aus Eingliederungsleistungen, Beteiligung Unterkunft/Heizung und Arbeitslosengeld II zusammen. Die Ausgaben hierfür blieben im Jahr 2020 unter dem Soll, während die Ausgaben für Verwaltungskosten das Soll überstiegen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2020.

3.4.4 Ausgaben für Arbeitslosengeld II

Die Ausgaben für Arbeitslosengeld II¹⁹ umfassen die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts, das Sozialgeld sowie Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Ausgaben

¹⁹ Kapitel 1101 Titel 681 12.

dafür beliefen sich im Jahr 2020 auf 20,7 Mrd. Euro. Im Jahr 2021 waren dafür 23,7 Mrd. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2022 sieht rund 21,0 Mrd. Euro vor.

3.5 Bundesagentur für Arbeit

3.5.1 Überblick

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. Darüber hinaus zahlt die Bundesagentur **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.

3.5.2 Haushalt der Bundesagentur

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 ihr durch die Aufgabenwahrnehmung der Grundsicherung für Arbeitsuchende entstehenden **Verwaltungskosten**. Folgende Entwicklungen prägten im Wesentlichen die Haushaltslage der Bundesagentur:²⁰

- Seit Beginn der Pandemie im Jahr 2020 verzeichnete der Haushalt der Bundesagentur erhebliche **Defizite**: Im Jahr 2020 gab die Bundesagentur 61 Mrd. Euro aus und damit 24,4 Mrd. Euro mehr als geplant (36,6 Mrd. Euro); dies führte zu einem negativen Finanzierungssaldo von 27,3 Mrd. Euro. Auch im Jahr 2021 führten die erhöhten Ausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld und Entgeltersatzleistungen in Höhe von 57,6 Mrd. Euro 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

²⁰ 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).

eine Zuführung von rund 0,1 Mrd. Euro an umlagefinanzierte Rücklagen.²¹ Im Ergebnis hat ihr Haushalt für das Jahr 2022 ein Defizit von 1,4 Mrd. Euro.

- Die Bundesagentur ist verpflichtet, aus Überschüssen eine **Rücklage** zu bilden, um ihre Zahlungsfähigkeit weitgehend unabhängig von saisonalen und konjunkturellen Schwankungen zu sichern.²² Zu Beginn des Haushaltsjahres 2020 verfügte die Bundesagentur über eine Rücklage²³ von 25,3 Mrd. Euro. Davon nutzte sie 19,3 Mrd. Euro für den Ausgleich des Haushaltsdefizits 2020. Den als Termingeld mit Fälligkeiten im Jahr 2021 angelegten Restbetrag der Rücklage in Höhe von 6,0 Mrd. Euro löste die Bundesagentur im Jahr 2021 auf.

Der Bund ist verpflichtet, die Zahlungsfähigkeit der Bundesagentur durch **Liquiditätshilfen** als zinslose Darlehen zu sichern, wenn die Mittel der Bundesagentur nicht ausreichen, um ihre laufenden Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen.²⁴ Dafür wird regelmäßig im Haushaltsgesetz (HG) für das jeweilige Haushaltsjahr ein Liquiditätsrahmen festgelegt. Dieser Liquiditätsrahmen wurde im Jahr 2020 von 8 Mrd. Euro auf 18 Mrd. Euro²⁵ und für das Jahr 2021 auf 25 Mrd. Euro ausgeweitet.²⁶ Für das Jahr 2022 ist ein Liquiditätsrahmen von 15 Mrd. Euro vorgesehen.²⁷ Außerdem sieht der Haushaltsentwurf 2022 ein überjähriges Darlehen an die Bundesagentur von 1,0 Mrd. Euro vor, welches die Bundesagentur bis Ende des Jahres 2023 zurückzahlen müsste.²⁸ Die bisherige Sonderregelung zur Umwandlung von Darlehen in einen Zuschuss ist im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 nicht mehr vorgesehen.²⁹

- Durch Darlehenserlass, Darlehensumwandlung in einen Zuschuss und originäre Zuschüsse unterstützte der **Bund** die Bundesagentur in den Jahren **2020 und 2021 mit insgesamt 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 geplanten überjährigen Darlehen in Höhe von 1 Mrd. Euro auch der vorgesehene Liquiditätsrahmen von 15 Mrd. Euro ausgeschöpft würde. Die **Ausschöpfung des Liquiditätsrahmens in den Jahren 2020 – 2022** ist in Abbildung 3 im Einzelnen dargestellt.

²¹ Winterbeschäftigungsumlage und Umlage für das Insolvenzgeld.

²² § 366 SGB III.

²³ Hier: allgemeine Rücklage (zuzüglich 0,57 Mrd. Euro aus der Eingliederungsrücklage).

²⁴ § 364 Absatz 1 SGB III.

²⁵ Stand: 2. Nachtragshaushalt für das Jahr 2020.

²⁶ Stand: 1. Nachtragshaushalt für das Jahr 2021.

²⁷ Stand des zweiten Regierungsentwurfs des HG 2022 (Bundestagsdrucksache 20/1000 vom 18. März 2022). Vgl. auch Erläuterungen zu Kapitel 1101 Titel 856 21 des Haushaltsentwurfs 2022.

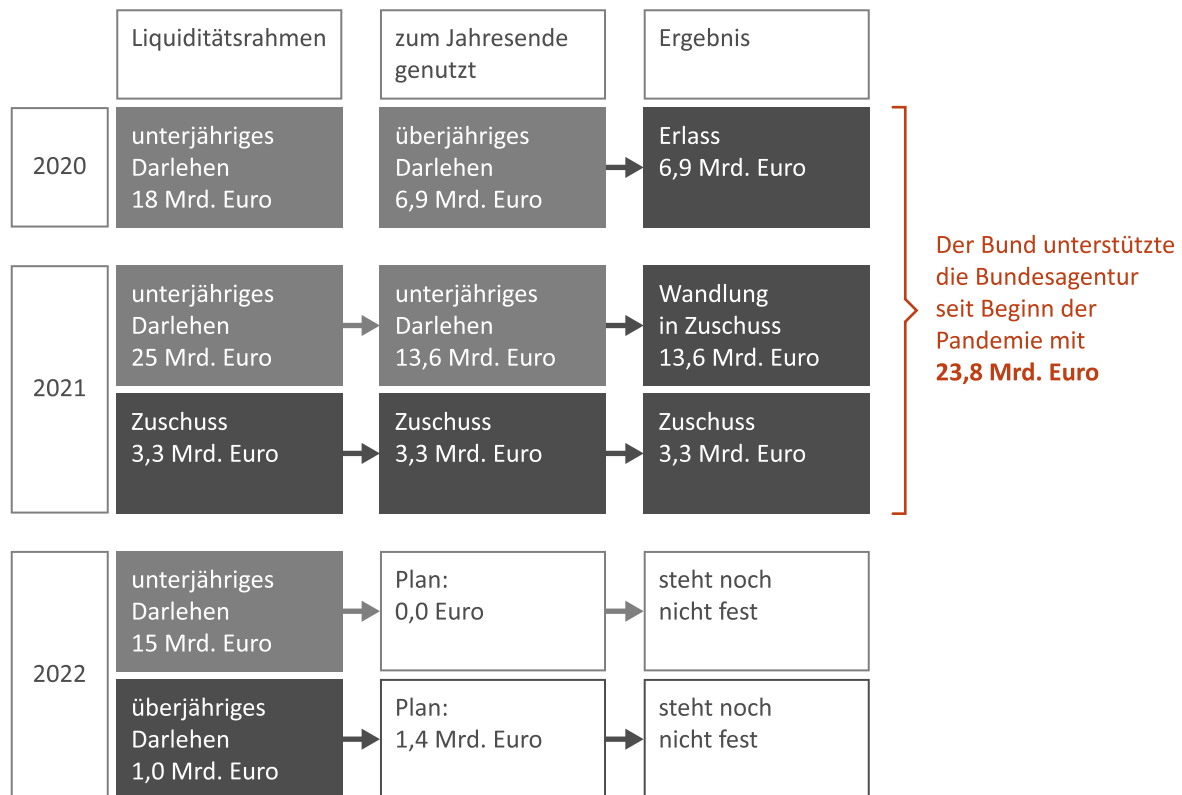
²⁸ Vgl. Finanzplan 2022 bis 2026, Stand: 16. März 2022 (Kabinettsbeschluss).

²⁹ § 12 Absatz 1 Satz 3 bis 5 Haushaltsgesetz 2021 ermöglichte es dem Bund unter bestimmten Voraussetzungen, der Bundesagentur ein gewährtes Darlehen zu erlassen oder unterjährige Liquiditätshilfen in einen Zuschuss umzuwandeln. Die Regelung enthielt die Beschränkung auf die tatsächlichen Ausgaben der Bundesagentur für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen an Arbeitgeber.

Abbildung 3

Darlehen werden erlassen oder in Zuschuss umgewandelt

Durch Darlehenserlass, Wandlung von Darlehen in einen Zuschuss und originäre Zuschüsse erhielt die Bundesagentur bisher 23,8 Mrd. Euro vom Bund. Geplant war für das Jahr 2021 ursprünglich ein Zuschuss von 3,3 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Haushaltsgesetze des Bundes 2020 und 2021 sowie Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes 2022, Jahresrechnung der Bundesagentur 2020 und Ergebnis 2021.

- Die Bundesagentur finanziert ein **Sondervermögen „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“** für Versorgungsausgaben³⁰ durch Zuweisungen aus ihrem Haushalt mit regelmäßig rund 700 Mio. Euro jährlich. Ab dem zweiten Quartal 2020 setzte die Bundesagentur die regelmäßigen Zuweisungen aus. Ab dem Haushaltsjahr 2023 ist die Bundesagentur verpflichtet, diese wieder aufzunehmen, da die in den Jahren 2017 und 2018 zugeführte zusätzliche Zuweisung für „konjunkturelle Vorsorge“ von 2,14 Mrd. Euro bis dahin aufgebraucht ist.

³⁰ § 366a SGB III.

3.5.3 Personalentwicklung bei der Bundesagentur

Im Jahr 2022 beträgt die Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten 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 2021 betrug die Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten 115 242 VZÄ, wovon die Bundesagentur 44 345,5 (38 %) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende einsetzte.

Für das Haushaltsjahr 2021 hatte die Bundesagentur bedingt durch die Pandemie 1 500 Stellen mit kw-Vermerken zum 31. Dezember 2022 erhalten. Mit dem Haushalt 2022 hat sie diese kw-Vermerke für 783 Stellen auf den 31. Dezember 2023 verlängert. Gleichzeitig rechnete die Bundesagentur einen Minderbedarf von 174 Stellen in ihren operativen Bereichen nicht auf diese pandemiebedingten Mehrbedarfe an. Zudem erhielt sie 50 Stellen für die Zentrale Auslandsvermittlung, ohne dass hierfür eine Personalbedarfsermittlung vorlag. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundesagentur ihren pandemiebedingten Personalmehrbedarf teilweise auch mit Stellen decken könnte, die durch Altersabgänge frei werden. Zudem forderte er, neue Stellenforderungen immer mit ausreichenden Personalbedarfsermittlungen zu unterlegen. Pandemiebedingte Personalzuwächse muss die Bundesagentur so bald wie möglich zurückführen.

3.5.4 Organisation der Bundesagentur

Die Bundesagentur gliedert sich in eine Zentrale auf der oberen Verwaltungsebene, die Regionaldirektionen auf der mittleren Verwaltungsebene und die Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene.³¹

Die Bundesagentur baut die Zahl der herausgehobenen Führungskräfte auf allen Ebenen kontinuierlich aus, obwohl sich der Personalbestand im Bereich der Arbeitsförderung insgesamt verringert. Bei der Prüfung der Führungs- und Organisationsstrukturen unterschiedlicher Verwaltungsebenen stellte der Bundesrechnungshof auf der Ebene der Agenturen unwirtschaftlich kleine Leitungsspannen und auf der Ebene der Zentrale unnötig kleine Organisationseinheiten fest.

³¹ § 367 Absatz 2 Satz 1 SGB III.

3.6 Aktuelle Themen der Arbeitsförderung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.6.1 Konjunkturelles Kurzarbeitergeld in der Corona-Pandemie

Wegen der Pandemie wurden ab März 2020 der Zugang zum konjunkturellen Kurzarbeitergeld erleichtert und die Leistungen erheblich erweitert. Im April 2020 stieg die Zahl der Kurzarbeitenden auf den historischen Höchststand von rund sechs Millionen. Für die Jahre 2020 und 2021 lagen die Gesamtausgaben der Bundesagentur für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld bei 42,3 Mrd. Euro. Davon entfiel deutlich mehr als ein Drittel (41,6 %) auf Sozialversicherungsbeiträge, die den Arbeitgebern aufgrund von Sonderregelungen erstattet wurden. Die vor der Pandemie aufgebaute Rücklage der Bundesagentur ist längst aufgebraucht (s. o. Nr. 3.4.2); die verbleibenden Defizite der Bundesagentur wurden für die Jahre 2020 und 2021 aus dem Bundeshaushalt gedeckt. Im Haushaltsplan der Bundesagentur für das Jahr 2022 bleiben die vorgesehenen Ausgaben für konjunkturelles Kurzarbeitergeld von 2,26 Mrd. Euro deutlich hinter den Ist-Ausgaben für die Jahre 2020 und 2021 zurück.

Mit dem Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz³² wurde befristet bis 30. Juni 2022 die Bezugsdauer für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld auf bis zu 28 Monate verlängert. Weitere pandemiebedingte Sonderregelungen wurden ebenfalls bis zum 30. Juni 2022 verlängert (erleichterter Zugang zum Kurzarbeitergeld durch Absenkung der Mindestanforderungen, Verzicht auf den Aufbau negativer Arbeitszeitsalden, Anrechnungsfreiheit von Einkommen aus einem Minijob auf das Kurzarbeitergeld und Anspruch auf erhöhte Leistungssätze des Kurzarbeitergeldes ab dem vierten bzw. siebten Bezugsmonat für Beschäftigte, deren Arbeitsentgelt um mindestens die Hälfte reduziert ist). Die voraussetzungslose Erstattung der vollen Sozialversicherungsbeiträge sollte ursprünglich nicht weitergeführt werden. Vor dem Hintergrund möglicher Auswirkungen des Ukraine-Konflikts auf den Arbeitsmarkt wurde die Bundesregierung inzwischen jedoch ermächtigt, eine vollständige oder teilweise Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen während der Kurzarbeit durch Rechtsverordnung wieder einzuführen. Außerdem wurde geregelt, dass auch Leiharbeitnehmende weiterhin Kurzarbeitergeld beziehen können.³³

Die Ermächtigungen zur Verlängerung der pandemiebedingten Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld durch Rechtsverordnung sollen Ende September 2022 außer Kraft treten. Dies bedeutet, dass die Bundesregierung letztmalig im September 2022 weitere Verlängerungen – auch mit einer Geltungsdauer über den 30. September 2022 hinaus – beschließen kann.

³² Gesetz zu einer weiteren „Verlängerung von Sonderregelungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie beim Kurzarbeitergeld und anderer Leistungen“ (Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz) vom 18. Februar 2022.

³³ Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), vom Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates am 18. März 2022 beschlossen; hier: Änderung von § 11 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und Änderung von § 109 SGB III.

Die im Februar 2022 beschlossene dreimonatige Verlängerung der Zugangserleichterungen bis Ende Juni 2022 wird den Haushalt der Bundesagentur nach den Angaben in der Begründung zum Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz um zusätzliche 450 Mio. Euro belasten. Für den weiteren Zugang von Leiharbeitnehmenden zum Kurzarbeitergeld hat das BMAS Mehrausgaben von rund 100 Mio. Euro geschätzt.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert³⁴, dass die Berechnungen zum Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz nicht transparent waren. Die finanziellen Folgen einer Verlängerung über den 30. Juni 2022 hinaus sind nicht beziffert. Das BMAS hat mitgeteilt, eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen blieben einem möglichen Verordnungsentwurf vorbehalten. Es stehe noch nicht fest, welche Sonderregelungen in welcher Form weitergeführt werden. Gerade bei diesen Verordnungsermächtigungen erachtet es der Bundesrechnungshof jedoch für wichtig, zumindest die Dimension des möglichen Ausgabevolumens zu beziffern. Denn nur so kann das Parlament begründet entscheiden, ob und wie lange es die Entscheidung über eine ausgabenintensive Weiterführung der Sonderregelungen der Bundesregierung überlassen will, oder selbst darüber entscheiden möchte.

Das pandemiebedingt erweiterte konjunkturelle Kurzarbeitergeld erhält zudem zunehmend den Charakter einer längerfristigen strukturellen Förderung bzw. der konjunkturellen Stabilisierung. Ziel sollte es dagegen sein, einen nur vorübergehenden, durch äußere Faktoren bedingten Arbeitsausfall abzufedern.

3.6.2 Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung

Die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung³⁵ ist ein bundesweit unentgeltliches Angebot zur Beratung über Leistungen zur Rehabilitation und Teilhabe. Es steht allen Menschen mit Behinderung und von Behinderung bedrohten Menschen und ihren Angehörigen offen. Der Bund fördert die ergänzende unabhängige Teilhabeberatung derzeit noch mit Zuwendungen (58 Mio. Euro im Jahr 2022), ab dem Jahr 2023 dauerhaft mit 65 Mio. Euro jährlich. Zur Umsetzung der dauerhaften Förderung erließ das BMAS eine Rechtsverordnung, die einen Anspruch der beratenden Träger auf Förderung vorsieht.

Der Bundesrechnungshof hat die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf Förderung kritisiert. Dieses Vorgehen ist nach seiner Auffassung nicht von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gedeckt und umgeht das Zuwendungsrecht. Er informierte den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO. Der Rechnungsprüfungsausschuss sah

³⁴ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information zur Formulierungshilfe für ein Kurzarbeitergeldverlängerungsgesetz vom 10. Februar 2022, Gz.: VI 4 - 0001289, HHA-Dr. 20/0048. Bereits im November 2020 hatte der Bundesrechnungshof mehr Transparenz zur Inanspruchnahme der Sonderregelungen und zu den damit verbundenen Ausgaben angemahnt (Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Pandemiebedingt erweitertes Kurzarbeitergeld vom 11. November 2020, Gz.: VI 4 - 2020 - 0866, HHA-Drs. 19/7199).

³⁵ Kapitel 1105 Titel 684 17.

einen Anspruch auf Förderung nur aufgrund besonderer Ausnahmegründe als vertretbar an. Er erwartete, dass auch hierbei ein wirtschaftlicher und ordnungsgemäßer Einsatz der Mittel gewährleistet ist. Zugleich hat er die wichtige Funktion des zuwendungsrechtlichen Instrumentariums betont, um einen wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Einsatz von Bundesmitteln außerhalb der Bundesverwaltung sicherzustellen.³⁶ Das BMAS hat zugesagt, darauf hinzuwirken, dass die wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel kontrolliert und erforderlichenfalls nachgesteuert wird. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, die Umsetzung der Verordnung zu prüfen, wenn ausreichende Erfahrungen hierzu vorliegen. Der Rechnungsprüfungsausschuss unterstützt dies.³⁷

3.6.3 Übergreifende Erkenntnisse: Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitsförderung

Agenturen für Arbeit (Arbeitsförderung) und Jobcenter (Grundsicherung für Arbeitsuchende) können Ausbildung- und Arbeitsuchende sowie Arbeitslose bei der Eingliederung in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt mit Arbeitsmarktmaßnahmen unterstützen.

Die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter lasteten Arbeitsmarktmaßnahmen nicht hinreichend mit Teilnehmenden aus. Der Bundesrechnungshof errechnete mittels eines mathematisch-statistischen Verfahrens für alle etwa 34 000 im Jahr 2017 laufenden Arbeitsmarktmaßnahmen die Ausgaben für Teilnahmeplätze, die nicht besetzt, aber dennoch zu vergüten waren. Über die gesamte Laufzeit der Maßnahmen waren dies 357 Mio. Euro. Obwohl die Bundesagentur verschiedene Schritte für eine bessere Auslastung eingeleitet hat, fehlt noch immer ein umfassender Überblick, wie viele Teilnahmeplätze in eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen unbesetzt sind. Welche Ausgaben dadurch entstehen, ist weder ihr noch den Agenturen oder Jobcentern bekannt. Damit fehlt auch eine wesentliche Voraussetzung, um Teilnahmeplätze bedarfsgerecht zu planen und zu beschaffen sowie Unterauslastungen zu vermeiden. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die diesbezügliche Bemerkung des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Bundesagentur hat bei Agenturen und Jobcentern ein umfassendes und einheitliches, d. h. ein in der Auswertung und Ergebnisdarstellung vergleichbares „Auslastungsmonitoring“ für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen einzuführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für nicht besetzte Teilnahmeplätze abbilden. Ansonsten geben Jobcenter und Agenturen weiterhin Jahr für Jahr zu viel für unbesetzte Teilnahmeplätze aus.

³⁶ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner Sitzung am 26. März 2021 zum TOP 6 lt. Kurzprotokoll Nr. 19/27.

³⁷ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses in seiner Sitzung am 18. Februar 2022 zum TOP 14 lt. Kurzprotokoll Nr. 20/3.

3.7 Bundesministerium

Der Haushaltsentwurf sieht im Jahr 2022 für das Bundesministerium Ausgaben von 163,8 Mio. Euro vor.³⁸ Für das Jahr 2021 waren 129,8 Mio. Euro veranschlagt. Im Jahr 2020 beliefen sich die Ist-Ausgaben auf 133,8 Mio. Euro; dies waren 5,8 % mehr als der Soll-Ansatz. Der erhöhte Ansatz für das Jahr 2022 orientiert sich damit an den bisher jeweils höheren Ist-Ausgaben der Vorjahre.

3.7.1 Neuorganisation im Bundesministerium

Das BMAS richtete im Jahr 2018 die Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt“ (Abteilung DA) ein. Diese Abteilung DA umfasste bis zum 31. Dezember 2021 vier Referate sowie die Organisationseinheit³⁹ „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“ (Denkfabrik). Die Denkfabrik bestand aus drei Teams.⁴⁰ Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes richtete das BMAS die damalige Abteilung DA ein, ohne zuvor die Ziele der Neuorganisation festzulegen und organisatorische Alternativen zu prüfen. Der Bundesrechnungshof kritisierte die geringe Größe der Abteilung DA. Auf seine Empfehlung, die Aufbauorganisation der Abteilung DA zu überprüfen, kündigte das BMAS an, die Organisation der Abteilung DA nach vier Jahren zu evaluieren.⁴¹

Im Januar 2022 wandelte das BMAS die Abteilung DA in die Abteilung „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“ (Abteilung D) um. Zudem errichtete es die neue Abteilung I „Qualifizierung, Aus- und Weiterbildung und Fachkräftesicherung“. Die neue Abteilung D besteht aus den drei Teams, die vormals die Denkfabrik in der Abteilung DA bildeten. Die neue Abteilung I umfasst sechs Referate. Unterhalb der Abteilungsleitung ist eine Ständige Vertretung der Abteilungsleitung⁴² als mittlere Hierarchieebene eingerichtet.

Die neu gebildeten Abteilungen im BMAS sind organisatorisch vergleichsweise klein. Der Bundesrechnungshof hat diese Auffälligkeiten bereits im Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2022 kritisch angemerkt. Der Bundesrechnungshof wird die Organisationsstruktur beobachten.

³⁸ Kapitel 1112.

³⁹ Aus Sicht des BMAS ist die „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“ eine Organisationseinheit mit Stabscharakter, die der Abteilungsleitung unmittelbar unterstellt ist. Ihre Aufgaben ließen sich nicht in einer klassischen Organisationsstruktur abbilden.

⁴⁰ Die vom BMAS in die Aufbauorganisation der Abteilung eingegliederten „Teams“ sind in der GGO nicht klassifiziert. Ausweislich der Darstellung im Organisationsplan des BMAS sind die Teams wie ein Referat auf der unteren Hierarchieebene eingegliedert.

⁴¹ Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zur Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 für das Jahr 2018 vom 25. Mai 2018, Gz.: VI 1 - 20 80 05 (2017).

⁴² Eine ständige Vertretung der Abteilungsleitung wird nach der Bundesbesoldungsordnung bis zur Besoldungsgruppe B 6 bewertet. Das entspricht der Bewertung einer Unterabteilungsleitung. Tatsächlich ist die ständige Vertretung der Abteilungsleitung D im Range einer Unterabteilungsleitung.

3.7.2 Digitalisierung im BMAS unzureichend organisiert

Die Digitalisierungsmaßnahmen im Einzelplan 11 sind teilweise auch in der Strategie der Bundesregierung „Digitalisierung gestalten“ (Digitalisierungsstrategie) enthalten. Die Denkfabrik setzt Digitalisierungsmaßnahmen des BMAS um. Hierfür sind im Jahr 2022 42,3 Mio. Euro vorgesehen⁴³, im Jahr 2021 waren 34,5 Mio. Euro veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das BMAS keine eigene Strategie für seine Digitalisierung entwickelt hatte. Dadurch blieb offen, wie das BMAS seine digitalpolitischen Maßnahmen priorisiert und steuert sowie deren Beitrag zur Digitalisierungsstrategie der Bundesregierung bewertet. Es konnte auch nicht zusätzliche Vorhaben initialisieren oder entbehrlich gewordene Vorhaben beenden. Das BMAS hat zwischenzeitlich eine Stelle im Leitungsreferat „Politische Planung“ damit betraut, seine Digitalisierungsmaßnahmen zu priorisieren.

3.8 Sondervermögen Ausgleichsfonds

Der Ausgleichsfonds ist eine zweckgebundene Vermögensmasse (Sondervermögen).⁴⁴ Er soll die Einstellung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen auf Arbeitsplätzen besonders fördern. Daneben unterstützt er Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben. Der Ausgleichsfonds finanziert sich aus den Ausgleichsabgaben der Arbeitgeber, die den Ländern zufließen.⁴⁵ Das BMAS verwaltet den Ausgleichsfonds.

Der Ausgleichsfonds erhält ab dem Jahr 2022 18 % (bisher 20 %) der jährlichen Einnahmen der Ausgleichsabgabe. 16 % fließen an die Bundesagentur zur besonderen Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben.⁴⁶ In den Jahren 2020 und 2021 leiteten die Länder aufgrund von Sonderregelungen anstatt 20 % lediglich 10 % der Ausgleichsabgabe an den Ausgleichsfonds weiter.⁴⁷ Durch die Absenkung des Anteils für den Ausgleichsfonds wird sich die Mittelausstattung des Ausgleichsfonds weiter reduzieren.

Aus den Mitteln des Ausgleichsfonds können die Integrationsämter der Länder 150 Mio. Euro für die Umsetzung des Programms „Inklusionsinitiative II – AlleImBetrieb“ erhalten. Nach der Förderrichtlinie des BMAS soll das Programm die Finanzierung für zusätzliche Ausbildungs- und Arbeitsplätze in Betrieben anschieben, die schwerbehinderte Menschen beschäftigen (Inklusionsbetriebe). Zusätzlich sind Arbeitsplätze aber nur, wenn sie nicht ohnehin schon geplant sind. Nach den Förderrichtlinien können die Länder die

⁴³ Kapitel 1107, Titel 684 11. Die Ausgabenreste zum Titelantrag für das Jahr 2021 werden mit 16,8 Mio. Euro veranschlagt.

⁴⁴ § 161 SGB IX.

⁴⁵ § 160 SGB IX.

⁴⁶ § 41 Absatz 1 Nummer 1 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung.

⁴⁷ § 36 Satz 4 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung.

Bundesmittle aber auch für bereits geplante Arbeitsplätze einsetzen, die sie ansonsten aus eigenen Mitteln finanziert hätten. Damit wird auch einem Beschluss des Deutschen Bundestages nicht entsprochen, wonach ausdrücklich zusätzliche Arbeitsplätze in Inklusionsbetrieben zu schaffen waren. Zudem hat es das BMAS versäumt, das Programm gemäß den Vorgaben der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zu befristen. Der Bundesrechnungshof hat die Thematik in seinen Bemerkungen 2020 aufgegriffen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat daraufhin das BMAS aufgefordert, das Programm gemäß der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung zu befristen. Inzwischen hat das BMAS mitgeteilt, nach dem 31. Dezember 2026 keine Fördermittel mehr zu bewilligen. Eine nachträgliche Abgrenzung zusätzlicher Arbeitsplätze hält es für nicht mehr umsetzbar. Das BMAS will bei zukünftigen Förderungen aber verstärkt darauf achten, Fördervoraussetzungen klar zu definieren.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Haushaltsentwurf für das Haushaltsjahr 2022 sind im Einzelplan 11 Einnahmen von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen. Der Großteil der Ist-Einnahmen von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2020 bestand mit 2,0 Mrd. Euro aus anteiligen Erstattungen der Länder für einigungsbedingte Aufwendungen des Bundes an die Rentenversicherung.⁴⁸ Diese Aufwendungen resultieren überwiegend aus Ansprüchen, die in Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden. Außerdem fließen dem Einzelplan 560 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zu.⁴⁹ 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 2021 bis 2025 steigen die Gesamtausgaben im Einzelplan 11 von 165,9 Mrd. Euro im Jahr 2021 auf 175,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 (+6 %). Diese Planung berücksichtigt jedoch noch nicht vollständig sämtliche im Koalitionsvertrag vereinbarten Maßnahmen im Bereich Arbeit und Soziales, die das BMAS umzusetzen beabsichtigt. Die dafür notwendigen gesetzlichen Regelungen hat es 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. Die mögliche Finanzierung der neuen Maßnahmen wird einen Schwerpunkt der Gesetzgebungsverfahren bilden.

⁴⁸ Kapitel 1102 Titel 232 01.

⁴⁹ Kapitel 1106 Titel 272 02.

Die Leistungen an die Rentenversicherung stellen weiterhin den größten Ausgabenbereich im Bundeshaushalt dar. Sie werden auch künftig weiter ansteigen, nach dem Finanzplan von derzeit bis zum Jahr 2025 auf 122,4 Mrd. Euro. Bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung geht die Bundesregierung von steigenden Ausgaben bis auf 9,8 Mrd. Euro im Jahr 2025 aus. Die Ansätze für die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen bis zum Jahr 2025 auf hohem Niveau verbleiben. Damit sind nicht nur die Folgen der Pandemie aufzufangen, sondern auch die Auswirkungen des erhöhten Bundesanteils an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Nach dem starken Einbruch am Arbeitsmarkt durch die Pandemie sank die registrierte Arbeitslosigkeit im Jahr 2021 deutlich auf eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 5,7 %; die Bundesregierung erwartet einen weiteren Rückgang auf 5,1 %.

Die Bundesagentur erwartet, ab dem Jahr 2023 wieder über Rücklagen aus Einnahmeüberschüssen in ihrem beitragsfinanzierten Haushalt zu verfügen. Die Stärkung des Beitragshaushalts entspricht der in § 364 Absatz 2 SGB III verankerten Selbstverwaltung der Bundesagentur bei der Umsetzung von Maßnahmen für die Arbeitsförderung nach dem SGB III. Will die Bundesagentur im Jahr 2023 das vom Bund gewährte Darlehen – trotz eines für das Jahr 2022 geplanten Defizits von 1,4 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. Zudem sind mit der Pandemie begründete Personalzuwächse so bald wie möglich zurückzuführen. Auch sollten beim konjunkturellen Kurzarbeitergeld die Leistungen wieder baldmöglichst auf die Kernfunktion dieses Instruments zurückgeführt werden. Sie besteht darin, einen vorübergehenden, durch äußere Faktoren bedingten Arbeitsausfall abzufedern, nicht aber darin, eine längerfristige strukturelle Förderung wirtschaftlich herausgeforderter Branchen sicherzustellen.

Romers

Rabenschlag