

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 2025



31. Juli 2025

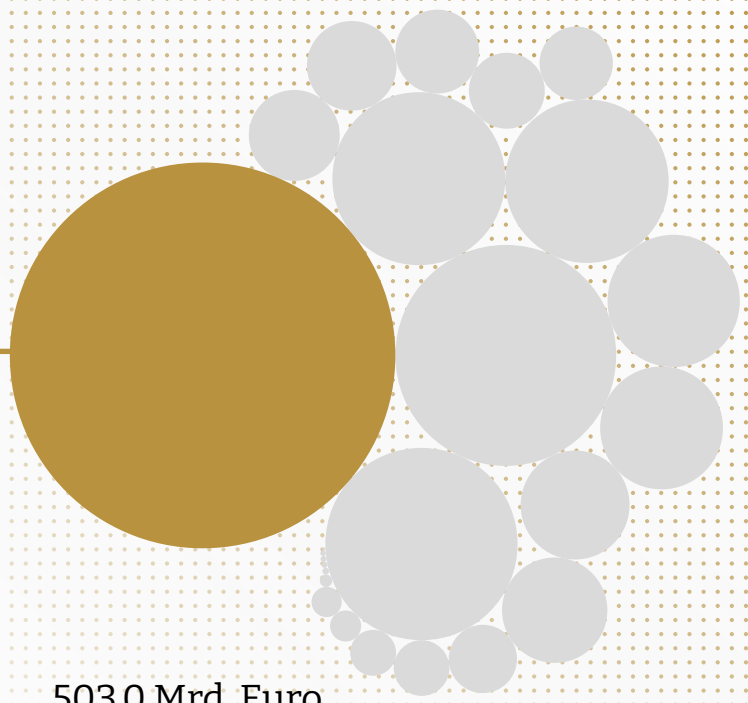
Geschäftszeichen: VI 1 - 0003133

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

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

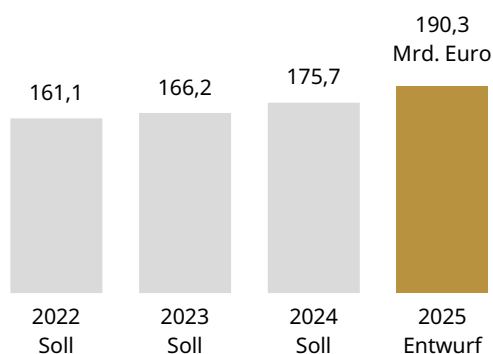
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Ausgaben
190,3 Mrd. Euro



Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen
(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

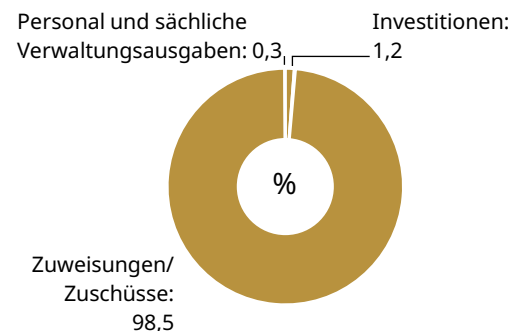
Soll-Entwicklung



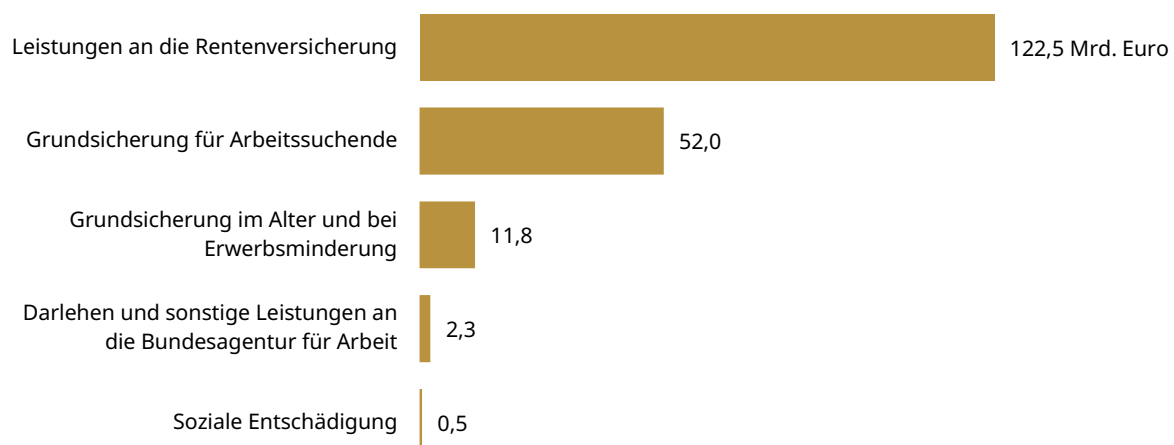
**Planstellen
& Stellen**
3 072

Veränderung
zum Vorjahr
+78

Ausgabenstruktur nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick.....	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Herausforderungen des Arbeitsmarkts	8
2.2	Ausgabenstruktur, Ausgabereste und Verpflichtungsermächtigungen	9
2.3	Bereichsausnahme und Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität	10
3	Wesentliche Ausgaben	13
3.1	Rentenversicherung	13
3.2	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	16
3.3	Grundsicherung für Arbeitsuchende	17
3.4	Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	27
3.5	Bundesministerium	28
3.6	Darlehen an die Bundesagentur	29
4	Wesentliche Einnahmen.....	30
5	Ausblick	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BIP *Bruttoinlandsprodukt*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

BWV *Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

F

FbW/Reha *Förderung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

HGrG *Haushaltsgrundsätzegesetz*

I

IAB *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

IT *Informationstechnik*

J

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*

Jobcenter zKT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

Job-Turbo *Initiative „Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten“*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

Stellen *Planstellen und Stellen*

SVIKG-E *Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität*

1 Überblick

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist zuständig für einen Großteil der **sozialen Sicherungssysteme**. Seine wesentlichen Aufgabenbereiche sind:

- Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende,
- gesetzliche Rentenversicherung, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- gesetzliche Unfallversicherung und soziale Entschädigung,
- Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen und der Integration von Migrantinnen und Migranten,
- Arbeits-, Renten- und Sozialhilferecht sowie Arbeitsschutz.

Im Einzelplan 11 sind die Haushaltsmittel für diese Aufgaben, für das BMAS und seinen Geschäftsbereich veranschlagt. Die Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) verfügen über eigene, überwiegend beitragsfinanzierte Haushalte. Diese sind im Einzelplan 11 nur abgebildet, soweit sie Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten oder Zahlungen an den Bundeshaushalt leisten.

Der Einzelplan 11 ist der **größte Etat im Bundeshaushalt**. Er umfasst mit 190 Mrd. Euro knapp 38 % des Gesamtetats des Bundes im Jahr 2025.¹ Seine Ausgaben sind von 129 Mrd. Euro im Jahr 2016 auf 182 Mrd. Euro im Jahr 2024 gestiegen. Das sind 40 % mehr Ausgaben in neun Jahren. Die Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende stiegen um 50 % und damit noch deutlicher an. Im Vergleich dazu wuchs das nominale Bruttoinlandsprodukt (BIP) nur um knapp 35 %. Die Ausgaben des Einzelplans 11 binden somit erhebliche und steigende Bundesmittel. Auch lagen die Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuletzt deutlich höher als geplant. Konsolidierungsbemühungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende u. a. durch die Initiative „Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten“ (Job-Turbo)² erreichten nicht oder nur teilweise ihre Ziele und beabsichtigen Einsparungen. Dies zeigt, dass der Einzelplan 11 zuletzt **kaum Beiträge geleistet hat, um den Bundeshaushalt zu konsolidieren**.

Die neue Bundesregierung plant nach dem Koalitionsvertrag für die 21. Wahlperiode Reformen, die den Einzelplan 11 betreffen. Sie will u. a. das Rentenniveau bei 48 % bis zum Jahr 2031 gesetzlich absichern, die Mütterrente III einführen, die Grundsicherung für Arbeitsuchende reformieren sowie die Digitalisierung und den Datenaustausch bei Arbeitsmarkt- und Sozialleistungen voranbringen. Der Entwurf des Einzelplans 11 für

¹ Hier und im Folgenden – soweit nicht anders erwähnt – in der Fassung des zweiten Regierungsentwurfs, Bundestagsdrucksache 21/500.

² Mit dem im Oktober 2023 gestarteten Job-Turbo wollte der Bund die Integration von Geflüchteten beschleunigen.

das Jahr 2025 berücksichtigt Reformpläne für die Grundsicherung für Arbeitsuchende bisher nicht. Es fehlt noch an entsprechenden Gesetzesinitiativen.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2025 Entwurf	Änderung zu 2024
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	166 229,4	171 712,5	5 483,1	175 675,5	190 304,7	8,3
darunter:						
→ Leistungen an die Rentenversicherung	111 865,5	111 588,4	-277,1	116 272,5	122 501,0	5,4
→ Grundsicherung für Arbeitsuchende	43 825,0	47 530,1	3 705,1	46 815,0	51 964,7	11,0
→ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	9 050,0	9 836,0	786,0	10 900,0	11 750,0	7,8
→ Inklusion von Menschen mit Behinderung	508,1	376,7	-131,4	523,7	389,6	-25,6
→ Soziale Entschädigung	431,0	392,2	-38,8	495,4	457,4	-7,7
→ Ministerium	174,2	168,8	5,4	172,8	208,4	20,6
Einnahmen	2 815,7	2 825,1	9,3	1 835,1	1 834,2	0,0
darunter:						
→ Erstattung einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 715,0	1 714,0	-1,0	1 734,0	1 728,0	-0,3
Verpflichtungsermächtigungen	7 380,2 ^c	2 459,6	-4 920,6	6 930,7	5 988,2	-13,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	3 028	2 749 ^d	-279	2 994	3 072	2,6

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.

^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

^c Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.

^d Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2023.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; zweiter Haushaltsentwurf 2025.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Herausforderungen des Arbeitsmarkts

Die Lage des Arbeitsmarkts wirkt sich unmittelbar auf den Einzelplan 11 aus. Aktuelle Herausforderungen liegen vor allem in der konjunkturellen und demografischen Entwicklung und einem sich verstärkenden Fachkräftemangel.

Analysen der Bundesagentur zeigen, dass es bei dem Angebot an Fachkräften eine deutliche Verknappung gibt. Der überwiegende Teil der offenen Stellen, rund drei Viertel, richtete sich an höher qualifizierte Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss. Mehr als die Hälfte der arbeitslosen Menschen suchte jedoch nach einer Beschäftigung auf Helferniveau.³ Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt passen dadurch häufig nicht zusammen. Das Potenzial von älteren Menschen, Frauen und Zugewanderten wird zudem zu wenig genutzt.⁴

Im April 2025 gab es mehr als 5,4 Millionen Personen, die Bürgergeld bezogen. Erkennbar ist dabei eine stärkere Verstetigung des Leistungsbezugs. Unter den Bürgergeldbeziehenden waren 4 Millionen erwerbsfähige Personen. Davon waren im Dezember 2024 fast zwei Drittel Langzeitleistungsbeziehende. Dies sind Personen, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate lang hilfebedürftig waren. Dieser Anteil hat sich damit im Vergleich zum Vorjahr um 7 Prozentpunkte erhöht.⁵

Die Chance, die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu beenden (Abgangschance), liegt nach der Aussage der Bundesagentur derzeit auf einem historisch niedrigen Niveau. Im Jahr 2023 hatte fast jeder zweite arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte mindestens zwei vermittlungshemmende Merkmale (z. B. Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Qualifikation).⁶ Dabei ist die Abgangschance für arbeitslose Menschen im Arbeitslosengeldbezug nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) deutlich größer als für arbeitslose Menschen, die Bürgergeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen.⁷

³ Vgl. Bundesagentur, Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit, März 2024.

⁴ Vgl. u. a. Poutvaara/Rainer, ifo Schnelldienst, 2025, 78, Nummer 1, Seite 19.

⁵ Vgl. Bundesagentur, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, April 2025.

⁶ Vgl. Bundesagentur, Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit, März 2024. Ein vermittlungshemmendes Merkmal ist die Zugehörigkeit zu einer der folgenden besonders förderungsbedürftigen Personengruppen, wie sie im ehemaligen § 11 Absatz 2 Nummer 2 SGB III beschrieben waren: Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere (über 55 Jahre), Berufsrückkehrende und Personen mit geringer Qualifikation. Der § 11 Absatz 2 Nummer 2 SGB III wurde durch das Bürgergeld-Gesetz vom 16. Dezember 2022 mit Wirkung vom 1. Januar 2023 aufgehoben.

⁷ Vgl. Bundesagentur, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, April 2025.

2.2 Ausgabenstruktur, Ausgabereste und Verpflichtungsermächtigungen

Die Mittel im Einzelplan 11 finanzieren meist im Sozialgesetzbuch verankerte Leistungen an die Rentenversicherung (u. a. Sechstes Buch Sozialgesetzbuch), der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch [SGB XII]). Insgesamt dominieren im Einzelplan 11 Zuweisungen und Zuschüsse die **Ausgabenstruktur**. Diese finanzieren auch Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben von Institutionen, die die entsprechenden Fachaufgaben ausführen. So hatten die Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2024 einen Anteil von 12 % an deren Gesamtausgaben. Sie werden u. a. für Personal eingesetzt, dass erwerbsfähige Personen mit dem Ziel betreut, diesen Personenkreis in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Neu im Einzelplan 11 ist das Kapitel 1117. Es beinhaltet das Budget der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration in Personalunion mit dem Amt der Beauftragten für Antirassismus. Sie ist seit dieser Legislaturperiode nicht mehr im Bundeskanzleramt, sondern im BMAS angesiedelt.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2024 waren im Einzelplan 11 übertragbare Mittel von 1,4 Mrd. Euro vorhanden (davon 72,9 Mio. Euro als übertragbare flexibilisierte Mittel). Daraus bildete das BMAS für das Jahr 2025 insgesamt **Ausgabereste** von 1,2 Mrd. Euro.⁸ Darunter waren 65,3 Mio. Euro flexibilisierte Ausgabereste aus den übertragbaren flexibilisierten Mitteln. Im flexibilisierten Bereich sollen damit 89,6 % der übertragbaren Mittel als Ausgabereste genutzt werden. Bereits für das Jahr 2024 plante das BMAS im flexibilisierten Bereich 92 % der übertragbaren Mittel als Ausgabereste aus dem Jahr 2023 im Jahr 2024 zu nutzen. Das BMAS **hält** dadurch im zweiten Jahr nacheinander die **Vorgabe des Haushaltsausschusses** des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) **nicht ein**. Diese begrenzt die flexibilisierten Ausgabereste auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich.

Das BMAS hat dazu ausgeführt, dass es die Vorgabe des Haushaltsausschusses eingehalten habe. Es habe die zu erbringenden 15 % von den Resten unter Abzug der Festlegungen berechnet. Die Festlegungen beruhten auf vertraglichen Verpflichtungen und die Mittel seien nur nicht rechtzeitig abgeflossen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht diese Auslegung („Berechnung unter Abzug der Festlegungen“) den Vorgaben des Haushaltsausschusses. Die Vorgaben sehen für den flexibilisierten Bereich ausdrücklich keine Ausnahme vor. Der Beschluss des Haushaltsausschusses unterscheidet zwischen dem nicht-flexibilisierten Bereich, für den er eine Regelung zum Abbau bestehender Ausgabereste trifft, und der

⁸ Stand: 27. Juni 2025.

Bildung von neuen Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich.⁹ Diese Unterscheidung ist richtig. Beide Bereiche unterliegen verschiedenen haushaltsrechtlichen Regelungen.¹⁰

Im Haushaltsentwurf 2025 sind **Verpflichtungsermächtigungen** von knapp 6 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind weniger als in den Vorjahren (im Jahr 2024: 6,9 Mrd. Euro; im Jahr 2023: 7,4 Mrd. Euro; im Jahr 2022: 7,5 Mrd. Euro). Jedoch ist der Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen gesunken. Von den im Jahr 2024 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen nahmen die begünstigten Institutionen lediglich 2,2 Mrd. Euro (31,9 %) in Anspruch. Im Jahr 2023 nutzten diese Institutionen 2,5 Mrd. Euro der Verpflichtungsermächtigungen (33,8 %), während es im Jahr 2022 noch 3,1 Mrd. Euro der Verpflichtungsermächtigungen waren (41,3 %). Angesichts des bisher geringen Ausnutzungsgrades sollte das BMAS die Höhe der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen überprüfen.

2.3 Bereichsausnahme und Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität

Am 25. März 2025 ist eine Änderung der Schuldenregel in den Artikeln 109 und 115 des Grundgesetzes sowie die Errichtung eines Sondervermögens in Artikel 143h Grundgesetz in Kraft getreten. Diese Änderungen führten zu zwei Neuerungen bei den Haushaltsanmeldungen des BMAS, die die Ausgaben der sogenannten Bereichsausnahme¹¹ und die Ausgaben für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität¹² betreffen.

Das Grundgesetz ermöglicht es, die für die Schuldenregel relevanten Krediteinnahmen u. a. um Ausgaben für den Schutz der Informationstechnik (IT)-Systeme zu bereinigen. Dies gilt, soweit diese Ausgaben zusammen mit anderen sicherheitsrelevanten Ausgaben 1 % des BIP überschreiten (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz; **Bereichsausnahme**). Dadurch steigt der Verschuldungsspielraum des Bundes. Der Einzelplan 11 sieht für das Jahr 2025 als Bereichsausnahme Ausgaben von rund 13,4 Mio. Euro für den Schutz der IT-Systeme vor. Sie betreffen neben Personalausgaben, den Ausgaben für Aus- und Fortbildung, Geschäftsbedarf, Wartung und Ähnliches auch Ausgaben für

⁹ Die Vorgabe des Haushaltsausschusses für die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten sieht vor, dass diese auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen ist. Dies galt erstmals im Haushaltsjahr 2021 für die Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten aus den übertragbaren Mitteln des Jahres 2020. Die Vorgabe des Haushaltsausschusses sah hingegen für die aus dem Haushalt 2020 gebildeten nicht-flexibilisierten Ausgabereste vor, dass diese – sofern sie nicht rechtlich gebunden sind – im Umfang von mindestens 10 % zum Ende des Jahres 2021 in Abgang zu stellen waren. In den Folgejahren ist in gleicher Weise für die jeweils aus dem Vorjahr gebildeten Ausgabereste im nicht-flexibilisierten Bereich zu verfahren. Somit kommt es für die Vorgabe des Haushaltsausschusses zur Bildung von flexibilisierten Ausgaberesten – anders als bei den gebildeten nicht-flexibilisierten Ausgaberesten – nicht auf deren rechtliche Bindung an. Die Begrenzung von flexibilisierten Ausgaberesten gilt unabhängig davon, ob diesen Ausgaberesten Festlegungen zugrunde liegen oder nicht.

¹⁰ Ausgabereste unterliegen im flexibilisierten und nicht-flexibilisierten Bereich unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit, Inanspruchnahme, zeitlichen und sachlichen Bindung.

¹¹ Änderung der Artikel 109 und 115 Grundgesetz (BGBl. 2025 I Nummer 94 vom 24. März 2025).

¹² Artikel 143h Grundgesetz (BGBl. 2025 I Nummer 94 vom 24. März 2025).

Aufträge und Dienstleistungen sowie für den Erwerb von Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software.

Es entspricht dem Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, die Ausgaben für den Schutz der IT-Systeme im Bundeshaushalt und damit auch im Einzelplan 11 in die Bereichsausnahme einzubeziehen.¹³ Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dabei insgesamt darauf zu achten, dass diese Ausnahme sachgerecht genutzt wird.

Nach Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz kann der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 errichten (Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität). Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. Der Gesetzentwurf zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG-E)¹⁴ sieht in § 4 Absatz 1 Nummern 6 und 7 Folgendes vor: Aus dem Sondervermögen dürfen zusätzliche **Investitionen** des Bundes in die Infrastruktur innerhalb seiner Aufgabenzuständigkeit finanziert werden. Insbesondere umfassen Investitionen auch solche in die Forschung und Entwicklung sowie in die Digitalisierung.

Nach der Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers sind Investitionen in einem nicht abschließenden Katalog von Bereichen zulässig. Investitionen seien dabei insbesondere solche im Sinne des § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 der BHO.¹⁵ Danach sind Ausgaben für Investitionen Ausgaben für Baumaßnahmen, den Erwerb von Sachen, Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für diese genannten Zwecke. Der Gesetzgeber unterstreicht diese Erwartung und bezeichnet sie als klare Grundausrichtung. Sie soll ihm bei der Feststellung des jährlichen Wirtschaftsplans ausreichend Raum lassen, um den diagnostizierten umfassenden Investitionsbedarf in allen Bereichen und über die lange Laufzeit des Sondervermögens zu adressieren.¹⁶

Der Entwurf des Wirtschaftsplans 2025 für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität ist dem Einzelplan 60 in Kapitel 6002 als Anlage 2 beigefügt. Danach bewirtschaftet das BMAS in dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität im Jahr 2025 Ausgaben von 64,6 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen von insgesamt 297,6 Mio. Euro. Die Titel betreffen Ausgaben für Investitionen zu digitalen Technologien und Forschung zu Künstlicher Intelligenz, für die Stärkung der Forschungsinfrastruktur in der Sozialpolitikforschung sowie für Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung. So soll beispielsweise aus den Mitteln zur Stärkung der Forschungsinfrastruktur ein Forschungszentrum gefördert und finanziert werden. Dieses soll u. a. einen wesentlichen Beitrag bei der Identifizierung notwendiger

¹³ Vgl. Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes vom 7. Juli 2025, Bundestagsdrucksache 21/778, Seite 20.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 21/779.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 21/779, Seite 11; vgl. auch die Begründung zur Grundgesetzänderung. Sie verweist auf die der BHO gleichlautende Definition in § 10 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG).

¹⁶ Bundestagsdrucksache 21/779, Seite 11.

sozialstaatlicher Regelungsbedarfe leisten. Die Ausgaben für die Verwaltungsdigitalisierung betreffen Maßnahmen für eine erweiterte Nutzung von IT und (teil-)automatisierten Verfahren. Mit solchen Maßnahmen finanziert der Bund erfahrungsgemäß neben Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software auch konsumtive Ausgaben wie Aufträge für Dienstleistungen oder Personalausgaben. Das BMAS begründete seine Anmeldungen zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität nur teilweise. Es erläutert u. a., dass dies nach der Begründung der Grundgesetzänderung möglich sei.

Die vom BMAS vorgenommene Einordnung von „Forschung und Entwicklung“ als allgemeine Zukunftsausgaben überzeugt nicht durchgängig. Der Bund will mit dem Sondervermögen – also der Bereitstellung zusätzlicher Mittel – seine Infrastruktur erhalten und modernisieren. Die Gesetzesbegründung macht dieses nochmals deutlich. Der Einzelplan 11 hingegen sieht solche Investitionen kaum vor. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat bereits zu dem Referentenentwurf des SVIKG-E Stellung genommen. Er hält es für dringend geboten, § 4 SVIKG-E auf Sachinvestitionen zu beschränken. Der BWV empfahl eine klarstellende Formulierung, nach der Mittel aus dem Sondervermögen nur für Investitionen in die „Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur“ bereitstehen.

Das Ziel, in Infrastruktur zu investieren, sollte auch bei den vom BMAS bewirtschafteten Titeln des Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität maßgebend sein. Diese betreffen keine Ausgaben für klassische **Sachinvestitionen im Bereich Forschung und teilweise der IT**, sondern u. a. Förderungen für ein Forschungszentrum und ggf. auch für Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT. Solche Ausgaben sind laut Gruppierungsplan¹⁷ in den Hauptgruppen 5 und 6 auszuweisen, wie auch im Wirtschaftsplan 2025 vorgesehen. Investitionen im Sinne von § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 der BHO sind jedoch laut Gruppierungsplan in den Hauptgruppen 7 und 8 auszuweisen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, unter diesen Gesichtspunkten die vom BMAS bewirtschafteten Titel im Wirtschaftsplan 2025 für das Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität zu überprüfen.

Das BMAS hat dazu ausgeführt, dass zur Forschungsinfrastruktur neben klassischen technischen Anlagen und Forschungsbauten auch Forschungseinrichtungen, Forschungsdienstleistungen und forschungsbasierte Ressourcen (wie z. B. Dateninfrastrukturen und Archive) zählen. Dies schließt die personelle und technische Ausstattung dieser Einrichtungen ein. Die dort tätigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler trügen diese Einrichtungen. Insofern entsprächen diese Investitionen gerade auch der generellen Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers und

¹⁷ Nach § 10 Absatz 2 Satz 2 HGrG sind die Einzelpläne des Haushaltsplanes in Kapitel und Titel einzuteilen. Die Einteilung in Titel richtet sich nach Verwaltungsvorschriften über die Gruppierung der Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsplans nach Arten (Gruppierungsplan).

des SVIKG-E, das in § 4 Absatz 1 Nummern 5 und 6 die Finanzierung der Wissenschaftsinfrastruktur sowie der Forschung und Entwicklung vorsieht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes überzeugt die Auffassung des BMAS aus den bereits genannten Gründen nicht. Die Ausführungen des BMAS unterstreichen, dass es sich bei der vom BMAS im Sondervermögen bewirtschafteten Titeln auch um konsumtive Ausgaben handelt, deren Nachhaltigkeit für künftige Generationen nicht nachgewiesen ist und abzuwarten bleibt. Der Bundesrechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht, die Titel dahingehend zu überprüfen.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Rentenversicherung

3.1.1 Leistungen an die Rentenversicherung

Das Kapitel 1102 umfasst im Jahr 2025 ein Finanzvolumen von 122,6 Mrd. Euro¹⁸, die als Leistungen an die Rentenversicherung gezahlt werden. Diese sind hauptsächlich in der Titelgruppe 01 etatisiert (122,5 Mrd. Euro).

Zur gesetzlichen Rentenversicherung gehören die allgemeine¹⁹ und die knappschaftliche Rentenversicherung. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Die Rentenversicherung finanziert sich im Wesentlichen aus den Beiträgen, die jeweils hälftig von den gegen Arbeitsentgelt beschäftigten Arbeitnehmenden und den Arbeitgebenden getragen werden, und den Zuschüssen und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt (Leistungen an die Rentenversicherung). Mit den Bundeszuschüssen gewährleistet der Bund die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, auch unter sich verändernden wirtschaftlichen und demografischen Bedingungen. Außerdem deckt er damit pauschal die sogenannten versicherungsfremden Leistungen ab. Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken grundsätzlich die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres.

¹⁸ Hierin sind außerhalb der Titelgruppe 01 noch die Titel 636 02 bis 636 07 sowie 685 01 und 685 02 enthalten, die ebenfalls Leistungen an die Deutsche Rentenversicherungen beinhalten.

¹⁹ Weitere Ausführungen zur finanziellen Entwicklung der allgemeinen Rentenversicherung befinden sich im ergänzenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss, Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – ausgewählte rentenpolitische Vorhaben, Gz.: IX 2 - 0001543.

Von den insgesamt 401,9 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2024 stammten 76,1 % (305,9 Mrd. Euro)²⁰ aus Rentenversicherungsbeiträgen, überwiegend aus versicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Rentenversicherungsträger zahlten im Jahr 2024 Rentenleistungen in Höhe von 360,1 Mrd. Euro aus.

Der Bund zahlte im Jahr 2024 an die gesetzliche Rentenversicherung 116,1 Mrd. Euro als

- Bundeszuschüsse (87,8 Mrd. Euro),²¹
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (23,5 Mrd. Euro),²² beispielsweise die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten (18,1 Mrd. Euro) und Beiträge für behinderte Menschen in Werkstätten, bei anderen Leistungsanbietern und in Inklusionsbetrieben (1,5 Mrd. Euro) und
- Ausgleich des Fehlbetrages (Defizitdeckung) in der knappschaftlichen Rentenversicherung (4,8 Mrd. Euro).²³

Die Zahlungen des Bundes fließen in die Haushalte der Rentenversicherungsträger. Im Jahr 2025 werden sich die Zahlungen des Bundes auf 122,6 Mrd. Euro belaufen.

²⁰ Vgl. Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung Bund.

²¹ Kapitel 1102 Titel 636 81 bis 636 83. Die Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung bestehen aus dem allgemeinen Bundeszuschuss, dem zusätzlichen Bundeszuschuss und dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss.

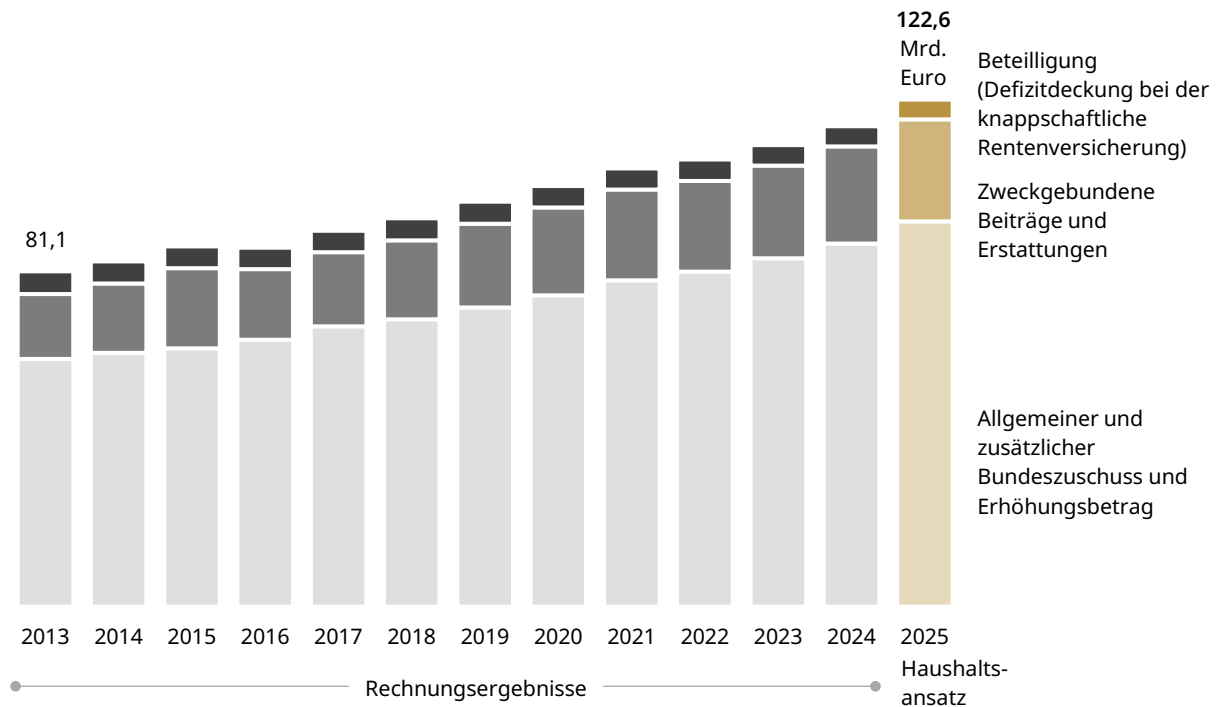
²² Kapitel 1102 Titel 636 02 bis 636 07, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01 und 685 02.

²³ Kapitel 1102 Titel 636 16.

Abbildung 1

Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung steigen weiter

Seit dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2025 erhöhen sich die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Haushalte der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung von 81,1 auf 122,6 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2016 bis 2024; zweiter Regierungsentwurf zum Haushaltsplan für das Jahr 2025.

Die nominalen Ausgaben für die Rentenversicherung haben sich stetig erhöht. Nominalwerte bedürfen zur Interpretation einer geeigneten Bezugsgröße, um sie sinnvoll einzuordnen. Wählt man z. B. das BIP, ist ersichtlich, dass sich der Anteil der Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung an der Wirtschaftsleistung in den Jahren 2013 bis 2025 jedoch nur leicht schwankend zwischen 2,7 und 3,0 % bewegt²⁴.

3.1.2 Gesetzentwurf des BMAS

Im Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten ist vorgesehen, das derzeit gültige Rentenniveau von 48 % bis zum Jahr 2031 beizubehalten. Die Mehrausgaben hierfür sollen aus Steuermitteln erstattet werden und betragen im Jahr 2029 voraussichtlich 4,1 Mrd.

²⁴ Ermittelt aus den Daten der Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2013 bis 2024, Haushaltsplan für das Jahr 2025 sowie BIP zu Ursprungswerten laut Destatis, für das Jahr 2025 Projektion entsprechend dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Euro. Sie steigen bis zum Jahr 2031 auf 11,2 Mrd. Euro.²⁵ Ab dem Jahr 2032 sinkt zwar das Rentenniveau allmählich, es ist aber dauerhaft höher als das Rentenniveau, das sich nach derzeit geltendem Recht ergäbe. Somit entfaltet die Maßnahme, das Rentenniveau bis zum Jahr 2031 konstant zu halten, eine dauerhafte Wirkung. Daher entstehen der Rentenversicherung dauerhaft Mehraufwendungen, die der Bund nach dem Gesetzentwurf erstatten soll. Im Jahr 2040 werden die Zahlungen des Bundes hierfür voraussichtlich 15,4 Mrd. Euro betragen.

Zudem enthält der Gesetzentwurf auch die sogenannte Mütterrente III, mit der die ersten drei Jahre der Kindererziehung ab dem Jahr 2028²⁶ mit drei Entgeltpunkten²⁷ – unabhängig vom Geburtsjahr der Kinder – bewertet werden sollen.²⁸ Die Mehrausgaben hierfür soll der Bund ebenfalls erstatten. Sie würden laut Gesetzentwurf bis zum Jahr 2031 jährlich 5 Mrd. Euro betragen und im Zeitverlauf langsam absinken.²⁹ Daher wären die Ausgaben der Rentenversicherung über Jahrzehnte höher und würden den Bundeshaushalt zusätzlich belasten.

3.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist im Vierten Kapitel des SGB XII geregelt. Sie unterstützt Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus Einkommen und Vermögen bestreiten können. Zudem ist Leistungsvoraussetzung, dass diese Personen die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Auftrag des Bundes aus. Die Bundesaufsicht über die Länder übt das BMAS aus. Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben für das Vierte Kapitel SGB XII vollständig.

Die Haushaltsmittel für die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind in Kapitel 1102 Titel 632 01 veranschlagt. Dabei handelt es sich um einen Schätztitel. Nach dem zweiten Regierungsentwurf³⁰ sollen die Ausgaben für das Jahr 2025 bei 11,8 Mrd. Euro liegen, während der erste Regierungsentwurf 250 Mio. Euro weniger vorsah. Im Jahr 2024 wurden 11,1 Mrd. Euro verausgabt, 160 Mio. Euro mehr als im Haushalt veranschlagt. Im Jahr 2023 lagen die Ausga-

²⁵ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Seiten 3, 19.

²⁶ Nach den Beschlüssen im Koalitionsausschuss vom 2. Juli 2025 soll die Mütterrente III bereits zum 1. Januar 2027 umgesetzt werden.

²⁷ Eine versicherte Person erwirbt einen Entgeltpunkt, wenn sie in einem Jahr das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge zahlt.

²⁸ Vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Seiten 2, 3, 15, 16, 25, 28 ff.

²⁹ Laut Gesetzentwurf betragen die Erstattungen der Mehrausgaben durch den Bund in den Jahren 2028 bis 2031 jeweils 5 Mrd. Euro. Bis zum Jahr 2035 sinken sie auf 4,6 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 auf 4,0 Mrd. Euro; vgl. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten, Seiten 3, 19.

³⁰ Vgl. zweiter Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025, Bundestagsdrucksache 21/500.

ben bei 9,8 Mrd. Euro; damit war der Haushaltsansatz um 786 Mio. Euro überschritten worden.

Der Mehrbedarf für das Jahr 2023 konnte in Höhe von 529 Mio. Euro aus Ausgaberes-ten gedeckt werden. Für den weiteren Bedarf stellte das BMAS einen Antrag auf eine überplanmäßige Ausgabe bis zu 200 Mio. Euro. Über die beabsichtigte Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in diese überplanmäßige Ausgabe wurde der Haushaltsausschuss am 1. November 2023 unterrichtet. In der Zeit bis zur Beratung durch den Haushaltsausschuss riefen einzelne Länder weitere Mittel ab. Zum Zeitpunkt der Sitzung war dadurch bereits eine ungenehmigte überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 88 Mio. Euro entstanden. Diese konnte das BMF nur noch zur Kenntnis nehmen. In die überplanmäßige Ausgabe in Höhe von bis zu 112 Mio. Euro willigte das BMF ein. Durch zwischenzeitlich getätigte zusätzliche Mittelabrufe entstand in der Folge eine weitere ungenehmigte überplanmäßige Ausgabe in Höhe von 57 Mio. Euro. Die Mehrausgaben konnten haushaltsmäßig im Einzelplan 11 eingespart werden. Bereits im Jahr 2022 hatte sich ein Mehrbedarf von 291,2 Mio. Euro ergeben, der jedoch durch Ausgabere-este gedeckt werden konnte.

Überplanmäßige Ausgaben sind grundsätzlich zu vermeiden. Bei der Mittelveranschla-gung ist deshalb besondere Sorgfalt geboten. Das BMAS hat die für den Mittelansatz für das Jahr 2025 angewandte Schätzmethode mit den haushaltsbegründenden Unter-lagen dargestellt. Im Ergebnis nimmt das BMAS eine Steigerung von rund 6 % an. Im Vergleich zur Ausgabenentwicklung der letzten Jahre geht das BMAS hier dennoch von einer sehr geringen Steigerungsrate aus.

3.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.3.1 Überblick

Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Derzeit gibt es 404 Jobcenter, darunter 300 gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter gE) von Bundesagentur und Kommunen sowie 104 in zugelassener kommu-naler Trägerschaft (Jobcenter zKT). Der Bund finanziert die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts als Teil des Bürgergeldes.³¹ Die Mittel hierfür sind zusammen mit den Mitteln für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit³² im Einzelplan 11 veranschlagt. An den bundesweiten Ausgaben für die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Hei-

³¹ Kapitel 1101 Titel 681 12. Das Bürgergeld besteht aus den Bedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts und den Bei-trägen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

³² Kapitel 1101 Titel 685 11. Mit Ausnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (Beratungsan-gebote) finanziert der Bund alle Eingliederungsleistungen nach §§ 16 ff. SGB II.

zung beteiligt sich der Bund mit bis zu 74 %.³³ Er übernimmt zudem 84,8 % der Verwaltungskosten³⁴ der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Für das Jahr 2024 waren ursprünglich Mittel von 46,8 Mrd. Euro für die Grundsicherung für Arbeitsuchende veranschlagt. Durch überplanmäßige Ausgaben beim Bürgergeld und bei der Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung erhöhten sich die Ausgaben um 4,9 auf 51,7 Mrd. Euro. Der ursprünglich vorgesehene Nachtragshaushalt kam aufgrund der Diskontinuität des Deutschen Bundestags nicht zustande.

Für das Jahr 2025 sah der erste Regierungsentwurf Mittel von 45 Mrd. Euro für die Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. Gemessen an den Ist-Ausgaben für das Jahr 2024 hätte dies eine Absenkung um 6,7 Mrd. Euro bedeutet. Einsparungen sollte es insbesondere beim Bürgergeld, der Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung und den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit geben. Die Einsparungen sollten vor allem durch Maßnahmen der Wachstumsinitiative realisiert werden. Diese kamen ebenfalls aufgrund des Diskontinuitätsprinzips nicht zustande.

Der zweite Regierungsentwurf sieht für das Jahr 2025 für die Grundsicherung für Arbeitsuchende Mittel von knapp 52 Mrd. Euro vor. Der Ansatz liegt damit um 0,2 Mrd. Euro über den Ist-Ausgaben im Jahr 2024 und um 7 Mrd. Euro über dem ersten Regierungsentwurf für den Haushalt des Jahres 2025.

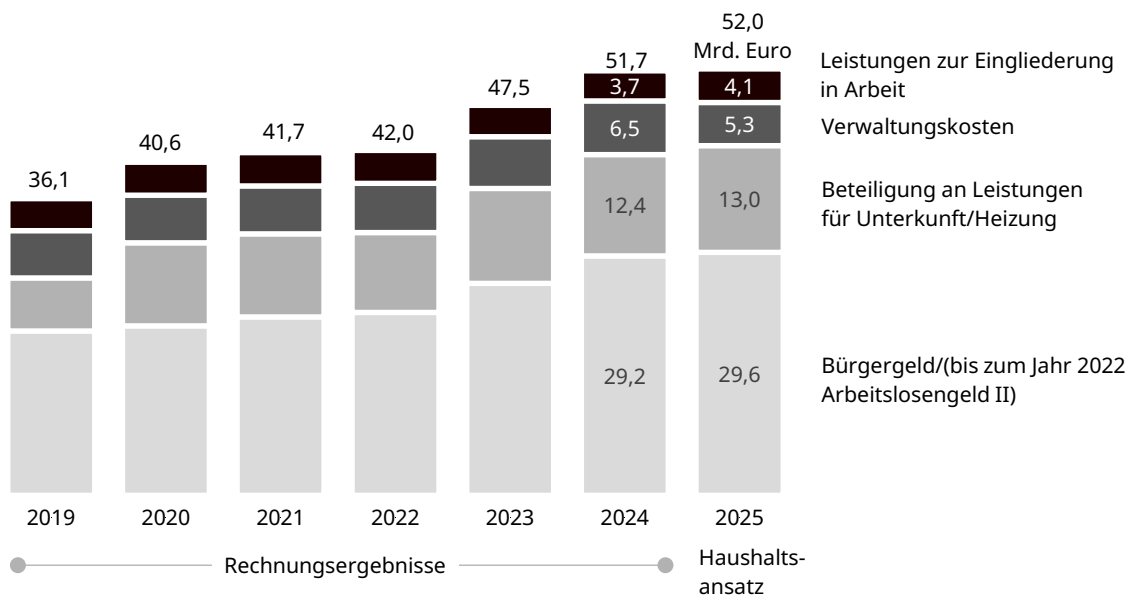
³³ Kapitel 1101 Titel 632 11.

³⁴ Kapitel 1101 Titel 636 13.

Abbildung 2

Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen steigen

Seit dem Jahr 2019 stiegen die nominalen Ausgaben des Bundes für die Leistungen der Grundsicherung von 36,1 auf 51,7 Mrd. Euro in 2024. Sie sollen sich im Jahr 2025 auf knapp 52 Mrd. Euro erhöhen.



Erläuterung: In den Gesamtausgaben sind die Ausgaben für Forschung, Untersuchungen und Ähnliches, die ebenfalls zur Titelgruppe 01 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zählen, nicht enthalten.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2019 bis 2024; zweiter Regierungsentwurf Haushalt 2025.

3.3.2 Bürgergeld und Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

3.3.2.1 Höhere Haushaltsansätze trotz gleichbleibender Regelsätze

Die Ausgaben für das Bürgergeld und für Unterkunft und Heizung sind unmittelbar mit der Anzahl der Leistungsberechtigten im SGB II verknüpft. Der zweite Regierungsentwurf für den Haushalt 2025 sieht für diese beiden Teilleistungen insgesamt 42,6 Mrd. Euro vor; 29,6 Mrd. Euro für das Bürgergeld und 13 Mrd. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Gemessen an den Ausga-

ben 2024 von 41,5 Mrd. Euro³⁵ und am geplanten Soll von 36 Mrd. Euro³⁶ des ersten Regierungsentwurfs 2025 ist das eine deutliche Erhöhung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diesen Leistungen gesetzliche Ansprüche zugrunde liegen. Das BMAS führt als Grund für den geplanten Ausgabenanstieg vor allem die andauernde konjunkturelle Schwächephase des Arbeitsmarktes an. Dadurch gibt es mehr Leistungsbezieher. Die für die Ausgaben des Bürgergelds ebenfalls relevante Höhe der Regelbedarfe hat sich im Jahr 2025 hingegen nicht verändert. Sie entspricht der aus dem Jahr 2024 („Nullrunde“).

3.3.2.2 Integration der Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Herkunftsstaaten

Aufgrund des Ukraine-Kriegs sind seit Februar 2022 mehr als eine Million Menschen aus der Ukraine nach Deutschland geflüchtet. Seit Juni 2022 können diese Personen grundsätzlich Leistungen nach dem SGB II beziehen. Im Februar 2025 bezogen 708 000 Ukrainerinnen und Ukrainer Bürgergeld.³⁷ Darunter sind 202 000 nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte, im Regelfall Kinder.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2022 bis 2024 geprüft, wie die Jobcenter gE und die Jobcenter zkT mit Geflüchteten aus der Ukraine arbeiten. Er stellte Mängel in der Betreuung der Geflüchteten fest. So hielten die Jobcenter nicht nach, ob sie sich für einen verpflichtenden Integrationskurs anmeldeten oder sich auf vorgeschlagene Stellenangebote bewarben. Die Jobcenter nutzten Wartezeiten bis zum Eintritt in einen Integrations- oder Wiederholungskurs nicht, um die Geflüchteten z. B. in Praktika oder Zwischenbeschäftigungen zu vermitteln. Zur Anerkennung vorhandener Qualifikationen berieten sie zu selten. Die Folge war, dass die Vermittlung in Arbeit sich deutlich verzögerte und die Geflüchteten länger als möglicherweise nötig im Bürgergeldbezug verblieben.

Das BMAS und die Bundesagentur haben Mängel in der Betreuung Geflüchteter eingeräumt.

Im Herbst 2023 haben das BMAS und die Bundesagentur den Job-Turbo ins Leben gerufen, der auch die genannten Defizite aufgreift. Sie erwarteten hierdurch substantielle Verbesserungen und Einsparungen bei den Haushaltsausgaben. Der **Job-Turbo** zielt darauf ab, Geflüchtete, die einen Integrationskurs abgeschlossen haben und Bürgergeld beziehen, gezielt und frühzeitig in Arbeit zu vermitteln. Hierfür sollen die Job-

³⁵ Im Jahr 2024 lagen die Ausgaben für das Bürgergeld bei 29,2 Mrd. Euro und für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung bei 12,4 Mrd. Euro. Es kommt hier zu Rundungsdifferenzen bei der dargestellten Summe.

³⁶ Der erste Regierungsentwurf sah für das Bürgergeld Ausgaben von 25 Mrd. Euro und für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung 11 Mrd. Euro vor.

³⁷ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, Mai 2025.

center u. a. die Beratungsdichte nach Integrationskursen erhöhen und Geflüchtete bereits mit einfachen Sprachkenntnissen (Sprachniveau A2) vermitteln. Die Bundesagentur will gezielt auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zugehen und dafür werben, Geflüchtete in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Bundesagentur hat hierzu eine Weisung erlassen, die die Jobcenter gE bindet. Inwieweit die Jobcenter zkt Maßnahmen zum Job-Turbo umsetzen, entscheiden die kommunalen Träger selbst. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigten, dass sich die Jobcenter zkt am Job-Turbo nicht in demselben Umfang beteiligten wie die Jobcenter gE.

Der Sonderbeauftragte der Bundesregierung für die Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt empfiehlt in seinem Erfahrungsbericht³⁸, die durch den Job-Turbo erreichten Verbesserungen zu verstetigen und auszuweiten. Gesetzliche Änderungen hierzu gibt es bisher nicht.

13 % der Personen, die Bürgergeld beziehen, sind ukrainische Staatsangehörige. Unter allen Leistungsberechtigten mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit stellen sie die größte Gruppe dar.³⁹ Zu Beginn des Job-Turbos im Oktober 2023 waren 24,8 % aller in Deutschland lebenden Ukrainerinnen und Ukrainer sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt (Beschäftigungsquote). Im März 2025 betrug die Beschäftigungsquote 33,2 %.⁴⁰ Dennoch konnte der Bund seine Einsparerwartungen für das Jahr 2024 von 1 Mrd. Euro insgesamt nicht erfüllen. Darauf deuten u. a. die gestiegenen Haushaltsausgaben 2024 hin. In welchem Maß die steigende Beschäftigungsquote zu Einsparungen führt und ob sie aus dem zusätzlichen Impuls des Job-Turbos resultiert oder auch andere Gründe hat, konnte das BMAS bisher nicht verlässlich nachweisen.

Im Jahr 2025 erwartete die Regierung ursprünglich Einsparungen von 1,5 Mrd. Euro durch den Job-Turbo. Aus den begründenden Unterlagen zum zweiten Regierungsentwurf sind keine entsprechenden Einsparungen mehr erkennbar. Diese hätten auch kaum erreicht werden können. Berücksichtigt man die durchschnittlichen jährlichen Leistungsansprüche⁴¹, müssten rein rechnerisch über 180 000 Geflüchtete vollständig ihren Bürgergeldbezug beenden, um diese Summe zu erreichen. Zwar schieden im Februar 2025 über 31 000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte aus den acht häufigsten Asylherkunftsländern und der Ukraine aus dem Bürgergeldbezug aus⁴², allerdings

³⁸ Vgl. Erfahrungsbericht des Sonderbeauftragten der Bundesregierung für die Integration von geflüchteten Menschen in den Arbeitsmarkt vom November 2024, Seite 5. Die Sonderbeauftragung endete am 31. Juli 2024.

³⁹ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Migrationsmonitor (Monatszahlen), 3. Juni 2025.

⁴⁰ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Beschäftigte aus der Ukraine (Hochrechnung), 28. Mai 2025.

⁴¹ Im November 2024 bis Januar 2025 lebten durchschnittlich zwei Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Im Durchschnitt hatte eine Bedarfsgemeinschaft im genannten Zeitraum einen monatlichen Leistungsanspruch von 1 337,16 Euro (668,58 Euro je Person). Unter der vereinfachten Annahme, es handele sich bei allen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft um Leistungsberechtigte, entspräche dies einem jährlichen Leistungsanspruch von 8 022,96 Euro je Leistungsberechtigten. Quelle: Statistik der Bundesagentur, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Tabelle 6.3, Mai 2025.

⁴² Vgl. zu dem Zahlenkomplex: Statistik der Bundesagentur, Arbeitsmarktsituation von Staatsangehörigen der Asylherkunftsländer (TOP 8) und Ukraine, Februar 2025.

verzeichnete die Bundesagentur Anfang des Jahres 2025 monatlich noch immer rund 19 000 Zugänge in die Grundsicherung für Arbeitsuchende allein durch ukrainische Staatsangehörige und 27 000 durch Personen aus den acht häufigsten Asylherkunftsländern.⁴³

3.3.2.3 Beschäftigungspotenziale gezielt nutzen – Bürgergeld-Ausgaben verringern

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ermittelte für das erste Quartal 2025 1,2 Millionen offene Stellen in Deutschland.⁴⁴ Die Bundesagentur wies in ihrer Statistik rund 4 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II für den Monat Februar 2025 aus.⁴⁵

Nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes gelingt es den Jobcentern nach wie vor nicht hinreichend, erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu aktivieren und in Arbeit zu vermitteln. Damit bleiben vorhandene Beschäftigungspotenziale ungenutzt. Neben teilweise verfestigten Vermittlungshemmnissen waren hierfür Defizite im Vermittlungsprozess ursächlich, die die Integrationschancen der verschiedenen Zielgruppen in vielfältiger Weise beeinträchtigen.

Die jährlichen Integrationsquoten⁴⁶ der arbeitslosen Frauen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lagen mehrfach deutlich unter denen der Männer. Die Jobcenter hatten mehr als die Hälfte der arbeitslosen Frauen nicht mit Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gefördert. Der Bundesrechnungshof hat diese Erkenntnisse in einem beratenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS dargestellt.⁴⁷ Auch die Integrationsbemühungen der Jobcenter bei jungen Menschen (unter 25 Jahren) mit Berufsabschluss blieben hinter den Erwartungen zurück. Bei dieser Personengruppe handelt es sich in der Regel um arbeitsmarktnahe, d. h. leichter zu vermittelnde Leistungsberechtigte. Die Jobcenter führten z. B. erforderliche Erstgespräche nicht oder nicht zeitnah, hielten festgelegte Handlungsstrategien nicht nach oder unterbreiteten keine Vermittlungsvorschläge. Defizite zeigten sich zudem bei Personen, die in einem Engpassberuf qualifiziert waren oder Berufserfahrung hatten, wie z. B. solche mit flughafentypischen Stellengesuchen. Die Jobcenter boten viele potenziell geeignete erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht zu einer Arbeitsaufnahme im Engpassberuf.⁴⁸

⁴³ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Migrationsmonitor (Monatszahlen), 3. Juni 2025.

⁴⁴ Vgl. IAB-Stellenerhebung. Die Zahlen ab dem Jahr 2022 sind vorläufig.

⁴⁵ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monatszahlen ab dem Jahr 2007), Mai 2025.

⁴⁶ Anteil beschäftigter erwerbsfähiger Leistungsberechtigter am durchschnittlichen Bestand aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten innerhalb der letzten zwölf Monate.

⁴⁷ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 BHO Absatz 2 an das BMAS, Defizite und Handlungsmöglichkeiten beim Integrationsprozess arbeitsloser Frauen im Bürgergeldbezug, 13. September 2024, Geschäftszeichen: VI 3 - 0002386.

⁴⁸ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Hauptband, Nummer 8.

Den Jobcentern gelang es bisher nur begrenzt, diesen Personengruppen eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Sie müssen Qualifikationen und die Berufserfahrung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten besser nutzen, um Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Arbeitslose Frauen müssen sie im gleichen Umfang unterstützen wie arbeitslose Männer.

Das SGB II ist darauf ausgerichtet, Leistungsberechtigten durch fördernde und fordernde Maßnahmen einen Übergang in Beschäftigung und eine Beendigung der Hilfebedürftigkeit zu ermöglichen. Die Möglichkeiten werden weiterhin nicht ausreichend zielgenau und intensiv genutzt. Dies ist aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Zahl der Leistungsberechtigten und damit auch die erforderlichen Ausgaben zu senken.

3.3.2.4 Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung hat sich seit dem Jahr 2020 deutlich erhöht. Der Bund beteiligt sich seitdem dauerhaft mit bis zu 74 % an den bundesweiten Ausgaben. Obwohl er damit den weitaus größten Teil der Lasten trägt, führen die Länder die damit verbundenen Aufgaben als eigene Angelegenheit und nicht im Auftrag des Bundes aus. Der Bund kann daher weder steuern noch kontrollieren, ob Mittel rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Defizite bei der Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter und bei der Abrechnung des kommunalen Anteils für diese Leistungen festgestellt. Die Jobcenter beurteilten die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nach unterschiedlichen Maßstäben. Sie übernahmen überproportional hohe Kosten, verzichteten auf Nachweise und hatten keinen Überblick über Personen in unangemessen teurem oder großem Wohnraum. Viele Probleme bestehen seit Jahren und sind verfestigt. Hierzu tragen die fehlenden Kontrollrechte des Bundes bei.

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse und Empfehlungen zur Gewährung von Kosten der Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter in einem beratenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS dargestellt.⁴⁹

⁴⁹ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS, Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter, 13. September 2024, Geschäftszeichen: VI 3 - 0002635.

3.3.3 Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen

Die Verwaltungskosten und die Eingliederungsleistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sind in getrennten Titeln veranschlagt.⁵⁰ Sie werden jedoch als Gesamtbudget betrachtet.⁵¹ Damit sind Ausgabeermächtigungen zu beiden Titeln aufgrund eines Haushaltsvermerks übertragbar und gegenseitig deckungsfähig.⁵² Seit Jahren schichten das BMAS und die Jobcenter damit meist Mittel für Eingliederungsleistungen in die Verwaltungskosten um. Das BMAS beabsichtigt, durch das Gesamtbudget die dezentrale Verantwortung der Jobcenter zu stärken. Diese sollen entscheiden, ob ihnen eher eine maßnahmenorientierte Eingliederungsstrategie – zulasten des Eingliederungstitels – oder eher eine intensive Betreuung durch die Beschäftigten des Jobcenters – zulasten der Verwaltungskosten – zielführender erscheine.

Im Haushaltsentwurf 2025 sind rund 5,3 Mrd. Euro für Verwaltungskosten und 4,1 Mrd. Euro für Eingliederungsleistungen veranschlagt. Das **Gesamtbudget** beträgt damit rund **9,4 Mrd. Euro**. Es liegt 150 Mio. Euro über dem Ansatz und 800 Mio. Euro unter den tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2024. Bei der Bewertung des Ansatzes für das Gesamtbudget ist Folgendes zu berücksichtigen:

- **Beinahe gleichbleibender Mittelansatz trotz Minderausgaben der Jobcenter bei den Eingliederungsleistungen** im Gesamtbudget

Die Ausgaben für Eingliederungsleistungen sollen von knapp 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf rund 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2025 leicht sinken. Im ersten Regierungsentwurf war noch eine Absenkung auf 3,7 Mrd. Euro vorgesehen, was den tatsächlichen Ausgaben der Jobcenter im Jahr 2024 für Eingliederungsleistungen entspricht. Zugleich ergeben sich im Jahr 2025 **Minderausgaben von 900 Mio. Euro**. Der Grund hierfür ist, dass die **Förderung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation (FbW/Reha)** von Bürgergeldbeziehenden seit Beginn des Jahres 2025 von den Jobcentern auf die Bundesagentur verlagert wurde und damit vom Beitragshaushalt getragen wird. Auf Basis der Ist-Ausgaben des Jahres 2024 und der erwarteten Minderausgaben dürften die Jobcenter im Jahr 2025 somit für Eingliederungsleistungen ca. 2,8 Mrd. Euro benötigen. Der Ansatz liegt jedoch um 1,3 Mrd. Euro höher.

- **Steigender Ansatz für Personal- und Sachkosten der Jobcenter** im Gesamtbudget

Der Titel für Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll von knapp 5,1 Mrd. Euro im Jahr 2024 um 200 Mio. Euro auf rund 5,3 Mrd. Euro im Jahr 2025 steigen. Hintergrund sind u. a. gestiegene Tariflöhne. Die Ausgaben der Jobcenter im Jahr 2024 lagen bei 6,5 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass durch den Aufgabenübergang FbW/Reha bei den Jobcentern

⁵⁰ Verwaltungskosten: Kapitel 1101 Titel 636 11; Eingliederungsleistungen: Kapitel 1101 Titel 685 11.

⁵¹ § 46 Absatz 1 SGB II.

⁵² Vgl. Haushaltsvermerk Nummern 1 und 2 zu Kapitel 1101 Titel 363 13 und Haushaltsvermerk Nummern 1 und 2 zu Kapitel 1101 Titel 685 11.

Personalkapazitäten frei werden. Diese entfallen u. a. bei der Bearbeitung von Anträgen, bei der Vergabe von Maßnahmen und bei der Auszahlung von Maßnahme- und Teilnahmekosten. Die dadurch entstehenden Minderausgaben beim Personal der Jobcenter hat das BMAS bisher nicht beziffert. Auf Basis der Ist-Ausgaben 2024 und der erwarteten Mehr- und Minderausgaben bei den Verwaltungskosten dürften die für Umschichtungen innerhalb des Gesamtbudgets zur Verfügung stehenden Mittel von voraussichtlich ca. 1,3 Mrd. Euro ausreichen, um die zu erwartenden Ausgaben für die Verwaltungskosten der Jobcenter zu decken.

→ **Besondere Ausgaberegelung**

Das Gesamtbudget umfasst neben den veranschlagten Verwaltungs- und Eingliederungsmitteln eine besondere Ausgaberegelung. Dem BMAS war es jedes Jahr möglich, aus den Mitteln des Eingliederungstitels Ausgabereste zu bilden. Diese Ausgabereste kann das BMAS aufgrund einer besonderen Ausgaberegelung „zu Lasten aller Einzelpläne“ auch für die Verwaltungsausgaben des Gesamtbudgets nutzen, ohne hierzu selbst eine Einsparstelle vorhalten zu müssen.⁵³ Im Jahr 2025 sieht das BMAS dafür 350 Mio. Euro vor. Deren Nutzung hängt von der Höhe der gebildeten Ausgabereste ab.

→ **Zusätzliche besondere Finanzierungen für Eingliederungsleistungen** außerhalb des Gesamtbudgets (besonders finanzierte Eingliederungsleistungen)

- Aufgrund einer Übergangsregelung zur Aufgabenverlagerung FbW/Reha⁵⁴ erstattet die Bundesagentur Ausgaben des Bundes. So finanziert die Bundesagentur mit dem **pauschalierten Betrag von 361 Mio. Euro**⁵⁵ bei den Jobcentern bereits begonnene FbW/Reha-Maßnahmen, die bis zu ihrem individuellen Ende weiterlaufen. Dieser Betrag ist eine Pauschale, damit die Jobcenter jeweils bereits zum Jahresbeginn diese Mittel erhalten konnten. Mit der Erstattung der Bundesagentur verstärkt das BMAS den Ansatz der Eingliederungsleistungen von 4,1 Mrd. Euro, ohne dass es einer Spitzabrechnung oder Berichtspflichten über die Verwendung der Mittel durch die Jobcenter bedarf.
- Der **Passiv-Aktiv-Transfer** steht – neben den Eingliederungsmitteln – als zweite Säule der Finanzierung bei Förderungen nach § 16i SGB II (Teilhabe am Arbeitsmarkt) in Höhe von bis zu 700 Mio. Euro zur Verfügung. Diese zusätzlichen Mittel aus dem Bürgergeldtitel können die Leistungen zur Eingliederung entlasten.⁵⁶

Es ist nachvollziehbar, dass das Gesamtbudget von knapp 9,4 Mrd. Euro mit 800 Mio. Euro unter den tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2024 liegt. Dafür spricht trotz der Steigerung bei den Tariflöhnen die entfallende Finanzierungsverantwortung für FbW/Reha.

⁵³ Vgl. Haushaltsvermerk Nummer 5 und Erläuterung Nummer 1 zu Kapitel 1101 Titel 685 11.

⁵⁴ § 459 SGB III.

⁵⁵ Die Einnahmen sind veranschlagt in Kapitel 1101 Titel 236 01.

⁵⁶ Vgl. jeweils Kapitel 1101 Titel 681 12, Haushaltsvermerk Nummer 3.

Sofern das BMAS aufgrund der besonderen Ausgaberegelung Ausgabereste von 350 Mio. Euro gebildet hat, stehen diese Mittel dem Gesamtbudget ergänzend zur Verfügung. Zudem ist zu berücksichtigen, dass für Leistungen zur Eingliederung weitere Mittel zur Verfügung stehen, die nicht aus dem Gesamtbudget finanziert werden. Diese betragen zusammen knapp 1,1 Mrd. Euro. Damit stehen für das **Gesamtbudget und besonders finanzierte Eingliederungsleistungen im Jahr 2025 maximal bis zu 10,8 Mrd. Euro** bereit (Abbildung 3). Die Jobcenter verfügen **somit insgesamt über 600 Mio. Euro mehr** als sie im Jahr zuvor benötigten.

Angesichts des bereits gut ausgestatteten Gesamtbudgets im Jahr 2025 ist fraglich, ob es einer Bildung von Ausgaberesten und der besonderen Ausgaberegelung noch bedarf. Alternativ könnten auch Mittel des Gesamtbudgets entsprechend gekürzt werden. Zudem stellt sich die Frage, ob nicht beide Titel von vornherein bedarfsgerecht veranschlagt werden sollten, anstatt Mittel für Eingliederungsleistungen in die Verwaltungskosten umzuschichten. Damit würde die Transparenz erhöht.

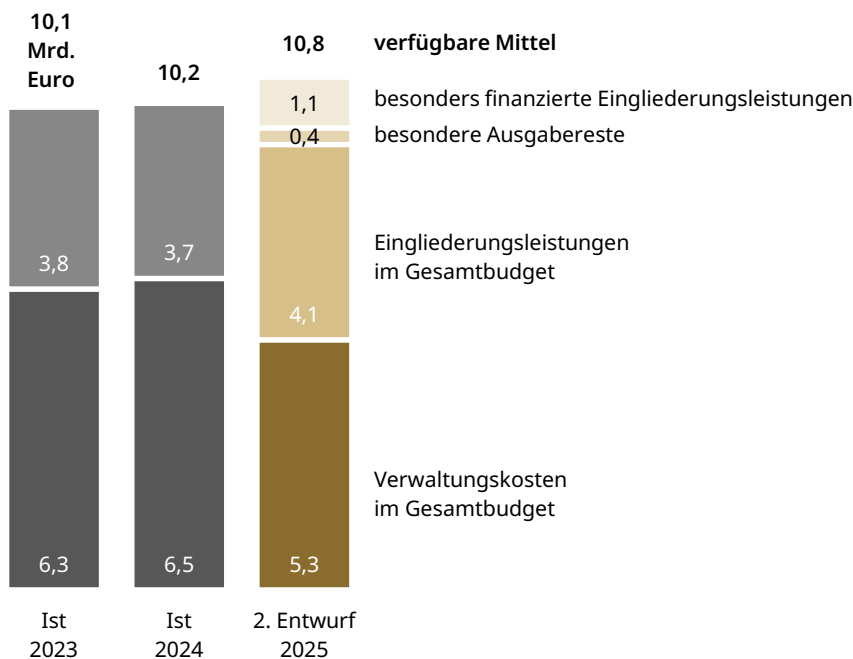
Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2023 geprüft, inwieweit die Eingliederungsmittel bedarfsgerecht veranschlagt sind und auf die Jobcenter verteilt werden.⁵⁷ Dabei hat er festgestellt, dass dem bisherigen Haushaltsansatz keine Berechnung zugrunde lag, die sich nachvollziehbar aus einer Analyse des tatsächlichen Mittelbedarfes der Jobcenter ableitet. Das BMAS wies die jährlichen Mittel den Jobcentern nach einem starren und schematischen Verteilschlüssel zu. Dieser Mechanismus führte dazu, dass einige Jobcenter mehr Mittel erhielten, als sie nutzen konnten und wollten, andere Jobcenter aber bereits zu Beginn eines Jahres Engpässe hatten. Diese Effekte waren auch bei nachträglichen Mittelzuteilungen zu beobachten. Der Bundesrechnungshof hat in seinem beratenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss empfohlen, einen pauschalen Zuweisungsbetrag je erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf Basis von festgestellten Bedarfssätzen zu ermitteln.

⁵⁷ Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss, Bedarfsgerechte Veranschlagung und Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 4. September 2023, Geschäftszeichen: VI 1 - 0001725.

Abbildung 3

Neben dem Gesamtbudget stehen zusätzliche Mittel für Eingliederungsleistungen zur Verfügung

Insgesamt stehen den Jobcentern im Jahr 2025 zur Finanzierung ihrer Verwaltungskosten und ihrer Leistungen zur Eingliederung Mittel bis zu 10,8 Mrd. Euro zur Verfügung.^a Zu den besonders finanzierten Eingliederungsleistungen zählen der Passiv-Aktiv-Transfer und die Erstattung der Bundesagentur für vor dem Jahr 2025 begonnene Förderungen der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation.



Erläuterung: ^a Die verfügbaren Mittel wurden aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich. Inwieweit die Mittel des Passiv-Aktiv-Transfers tatsächlich genutzt werden, lässt sich weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung erkennen. Die Nutzung von Ausgaberesten im Jahr 2025 hängt von der Höhe der gebildeten Ausgabereste ab.

Grafik: Bundesrechnungshof, Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes der Jahre 2023 und 2024; zweiter Regierungsentwurf Haushalt 2025.

3.4 Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen

Die Ausgaben in Kapitel 1105 zielen darauf ab, für Menschen mit Behinderungen Chancengleichheit herzustellen. Dazu sollen Nachteile ausgeglichen und Inklusion gefördert werden. Für das Jahr 2025 sollen 389,6 Mio. Euro im Kapitel 1105 veranschlagt werden, 134,1 Mio. Euro weniger als noch im Jahr 2024. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf

Kürzungen der Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation zurückzuführen.⁵⁸

Das BMAS fördert auf Grundlage des § 11 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch seit dem Jahr 2018 Modellvorhaben im Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro. Die Modellvorhaben laufen teilweise bis Ende des Jahres 2028. Ziel ist es, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen dabei zu unterstützen, erwerbsfähig zu bleiben oder (wieder) erwerbsfähig zu werden. Die Zugänge in die Erwerbsminderungsrente, Eingliederungshilfe und Sozialhilfe sollen hierdurch gesenkt werden. Die Jobcenter und die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sollen dazu innovative Leistungen und innovative organisatorische Maßnahmen erproben. Der zweite Regierungsentwurf für den Haushalt sieht für das Jahr 2025 Ausgaben von 67,9 Mio. Euro vor.⁵⁹ In den Jahren 2023 und 2024 waren deutlich mehr als doppelt so viele Mittel für das Programm veranschlagt.⁶⁰ Tatsächlich flossen nur etwas mehr als die Hälfte der Mittel ab.⁶¹

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMAS das Bundesprogramm auf- und umsetzte. Er bemängelte insbesondere, dass das BMAS keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl in der Planungsphase als auch in Form einer begleitenden Erfolgskontrolle durchgeführt hatte, die den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO entsprechen. Hinreichend bestimmte Ziele hatte es nicht formuliert. Diese sind eine zentrale Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und für die späteren Erfolgskontrollen. Nur so kann das BMAS den Erfolg des Bundesprogramms nachhalten und im Bedarfsfall nachsteuern.

Das BMAS hat die Haushaltsansätze inzwischen dem Bedarf angepasst. Es sollte sicherstellen, dass das Programm nur dann fortgeführt wird, wenn es sich als wirtschaftlich erweist.

3.5 Bundesministerium

Für das Bundesministerium sieht der Haushaltsentwurf im Jahr 2025 Ausgaben von rund 208 Mio. Euro vor.⁶² Die veranschlagten Ausgaben steigen damit im Vergleich zum Jahr 2024 um 20 %. Der Großteil der Ausgabensteigerung (über 80 %) ist auf die Personalausgaben zurückzuführen.

⁵⁸ Kapitel 1105 Titel 636 11, Absenkung um rund 100 Mio. Euro im Vergleich zum Haushaltsplan 2024.

⁵⁹ Die Mittel sind veranschlagt in Kapitel 1105 Titel 636 11.

⁶⁰ Im Jahr 2023: 177,6 Mio. Euro; im Jahr 2024: 167 Mio. Euro.

⁶¹ Im Jahr 2023: 93,5 Mio. Euro (52,7 %), 2024: 97 Mio. Euro (58,1 %).

⁶² Kapitel 1112.

Das Bundesministerium verfügte mit dem Haushalt 2024 über 1 286 Planstellen und Stellen (Stellen).⁶³ Für das Haushaltsjahr 2025 ist ein Anstieg von 7,5 Stellen angedacht. Die für das Haushaltsjahr 2025 vorgesehenen zusätzlichen Stellen resultieren nach Angaben des BMAS aus abgeschlossenen Gesetzesvorhaben und Aufgabenverlagerungen aus anderen Behörden. Diese zusätzlichen Stellen erklären jedoch den Anstieg der Personalausgaben im Jahr 2025 nur teilweise.

Im Haushaltsjahr 2025 sind im Bundeshaushaltsplan ausgebrachte Planstellen und Stellen in dem finanziellen Umfang einzusparen, der sich ergäbe, wenn 0,5 % dieser Planstellen und Stellen eingespart würden.⁶⁴ Das BMAS beabsichtigt, die Einsparungen spätestens bis zum 31. Dezember 2025 zu erbringen. Diese Einsparungen sollten sich somit im Personalhaushalt 2026 zeigen.

3.6 Darlehen an die Bundesagentur

Die Bundesagentur ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Als Sozialversicherungsträgerin ist sie zuständig für die Arbeitsförderung nach dem SGB III. Ihre Aufgaben nach SGB III finanziert sie über Beiträge. Zusätzlich nimmt sie u. a. Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr. Der Bund erstattet ihr dafür ihre Verwaltungskosten aus dem Einzelplan 11.

Der Bund leistet zudem Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen an die Bundesagentur, wenn ihre Mittel zur Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen.⁶⁵ Die Höhe für die unterjährigen Darlehen ist in § 13 Absatz 1 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2025 mit bis zu 8 Mrd. Euro festgesetzt.⁶⁶ Kann die Bundesagentur diese Darlehen des Bundes bis zum Schluss eines Haushaltsjahres nicht zurückzahlen, sind diese bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres gestundet.⁶⁷ Dementsprechend meldete das BMAS mit dem zweiten Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2025 ein überjähriges Darlehen an die Bundesagentur von 2,3 Mrd. Euro an.⁶⁸ Hintergrund ist, dass die Bundesagentur von einem deutlich schlechteren Haushaltsergebnis für das Jahr 2025 ausgeht als bei ihrer Haushaltsaufstellung im Herbst 2024 angenommen. Überplanmäßige Ausgaben muss die Bundesagentur dabei voraussichtlich für Arbeitslosengeld, Insolvenzgeld und Kurzarbeitergeld beantragen.

Nach aktualisierter Schätzung rechnet die Bundesagentur am Ende des Jahres 2025 mit einem Defizit⁶⁹ von voraussichtlich 5,5 Mrd. Euro. Die am Ende des Jahres 2024

⁶³ Vgl. Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 11, Personalhaushalt, Gesamtübersicht Bundesministerium.

⁶⁴ § 17 Absatz 1 Satz 1 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2025.

⁶⁵ § 364 Absatz 1 SGB III.

⁶⁶ Vgl. zweiter Regierungsentwurf, Bundestagsdrucksache 21/500.

⁶⁷ § 365 SGB III.

⁶⁸ Kapitel 1101 Titel 856 22.

⁶⁹ Dies ist das voraussichtliche Defizit nach Abrechnung der umlagefinanzierten Rücklagen.

vorhandenen Rücklagen⁷⁰ der Bundesagentur von 3,2 Mrd. Euro reichen somit nicht aus, um das Defizit von 5,5 Mrd. Euro zu decken. Die Höhe des überjährigen Darlehens zum Ende des Jahres 2025 ist daher aus Sicht des Bundesrechnungshofes plausibel. Das veranschlagte Darlehen von 2,3 Mrd. Euro gilt als sogenannte finanzielle Transaktion. Ausgaben für finanzielle Transaktionen werden nicht berücksichtigt, wenn die Kreditobergrenze des Bundeshaushalts nach Artikel 115 Grundgesetz berechnet wird.⁷¹ Damit verschafft sich der Bund temporär einen erhöhten Verschuldungsspielraum. Bei künftiger Rückzahlung oder gar Erlass des Darlehens wird sich hingegen der Verschuldungsspielraum entsprechend einschränken. Letztlich löst der Bund durch das Darlehen ein aktuelles Finanzierungsproblem bei der Bundesagentur zulasten der Zukunft.

Grund für die angespannte Finanzlage der Bundesagentur und die Notwendigkeit eines überjährigen Darlehens sind nicht nur die schlechte Konjunktur und das schwierige Arbeitsmarktumfeld, sondern auch die folgenden strukturellen Belastungen ihrer Ausgaben:

- Die Übertragung der FbW/Reha-Maßnahmen an die Bundesagentur verursacht zusätzliche Ausgaben bei der Bundesagentur von mehr als 1 Mrd. Euro jährlich. Der Einzelplan 11 für das Jahr 2025⁷² sparte aufgrund dieses Übergangs jedoch nur 900 Mio. Euro im Gesamtbudget ein (Tz. 3.3).
- Die Bundesagentur muss zudem zusätzliche Leistungen durch das Aus- und Weiterbildungsgesetz finanzieren. Diese führen zu erhöhten Ausgaben.
- Die Verwaltungsausgaben im Haushalt der Bundesagentur steigen deutlich an. Mit 11,7 Mrd. Euro (davon 6,9 Mrd. Euro für die Arbeitsförderung) liegen sie für das Jahr 2025 um 31,5 % über dem Wert vor der Pandemie. Grund dafür sind die Ausgaben für Personal. Die Bundesagentur beschäftigt in ihrem Kernbereich der Arbeitsförderung deutlich mehr Beschäftigte als noch vor der Pandemie. Der Bundesrechnungshof sieht daher ein Risiko für einen steigenden Anteil der Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben der Bundesagentur.

4 Wesentliche Einnahmen

Für das Haushaltsjahr 2025 sind im Einzelplan 11 Einnahmen von 1,8 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind mit 0,8 Mio. Euro geringfügig weniger Einnahmen als im Jahr 2024 veranschlagt waren. Fast 94 % der Einnahmen entfallen auf die Erstattung einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung.

⁷⁰ Eingliederungsrücklage und allgemeine Rücklage.

⁷¹ In Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.

⁷² Kapitel 1101 Titel 685 11 in der Fassung des zweiten Regierungsentwurfs, Bundestagdrucksache 21/500.

5 Ausblick

Die Ausgaben im Einzelplan 11 werden nach der Finanzplanung des Bundes bis zum Jahr 2029 weiter steigen und dann bei 219,2 Mrd. Euro liegen. Das ist im Vergleich zum Haushaltsjahr 2025 eine Steigerung um 28,9 Mrd. Euro. Dabei könnte das BMAS, den Haushalt der Bundesagentur möglicherweise bis zum Jahr 2029 mit Darlehen von insgesamt 11,9 Mrd. Euro unterstützen.⁷³ Das BMAS hat dabei zunächst für die Jahre 2025 und 2026 eine entsprechende Vorsorge getroffen.⁷⁴

Reformbemühungen konnten bisher nicht vollends überzeugen. So erreichte der Job-Turbo seine Einsparerwartungen beim Bürgergeld und den Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht. Ferner belastet u. a. die Aufgabenverlagerung FbW/Reha den Haushalt der Bundesagentur. Dieser muss mit überjährigen Darlehen unterstützt werden.

Eine maßgebliche Herausforderung für den Einzelplan 11 in den kommenden Jahren wird daher weiterhin die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sein. Entscheidend wird dabei sein, die Wirksamkeit und Effizienz der Finanzierung zu erhöhen. Reformvorhaben des Bundes sind zwar teilweise angekündigt, liegen jedoch noch nicht immer vor. Künftige Reformbemühungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollten daher beispielsweise den Arbeitskräftebedarf und die Beschäftigungspotenziale besser zusammenbringen, die Steuerung durch den Bund neu regeln und dass Fördern und Fordern bestmöglich zusammenwirken lassen. Ansonsten entstehen weitere Fehlanreize und die eingesetzten Steuermittel bleiben ohne Wirkung. Im Gesetzentwurf des BMAS zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten ist u. a. vorgesehen, dass derzeit gültige Rentenniveau von 48 % bis zum Jahr 2031 beizubehalten. Dieses Vorhaben wird die Ausgaben der Rentenversicherung weiter erhöhen und den Bundeshaushalt zusätzlich belasten.

Das BMAS muss daher realistisch planen und wirtschaftlich handeln. Seine Anmeldungen zum Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität sollte es überprüfen, damit es rechtskonform handelt und das Ziel des Bundes, seine Infrastruktur zu erhalten und zu modernisieren, tatsächlich erreicht wird. Zudem sind Haushaltsansätze nachvollziehbar zu begründen und sollten sich am tatsächlichen Bedarf orientieren.

Rabenschlag

Geck

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁷³ Dies hängt von der wirtschaftlichen und konjunkturellen Entwicklung ab.

⁷⁴ Für das Jahr 2025 sind 2,3 Mrd. Euro und für das Jahr 2026 3,8 Mrd. Euro vorgesehen.