

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 2026



26. September 2025

Geschäftszeichen: VI 1 - 0003323

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

197,4 Mrd. Euro

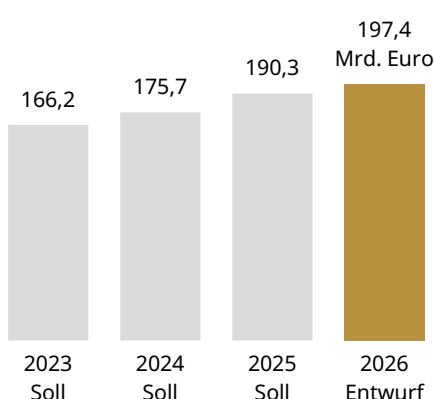
520,5 Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2026

Ausgabenverteilung nach Einzelplänen

(ohne Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung)

Soll-Entwicklung

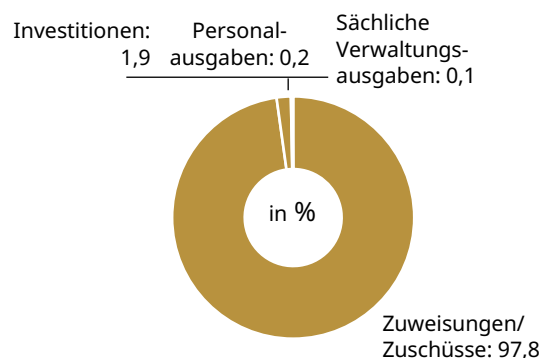


**Planstellen
& Stellen**
3 070

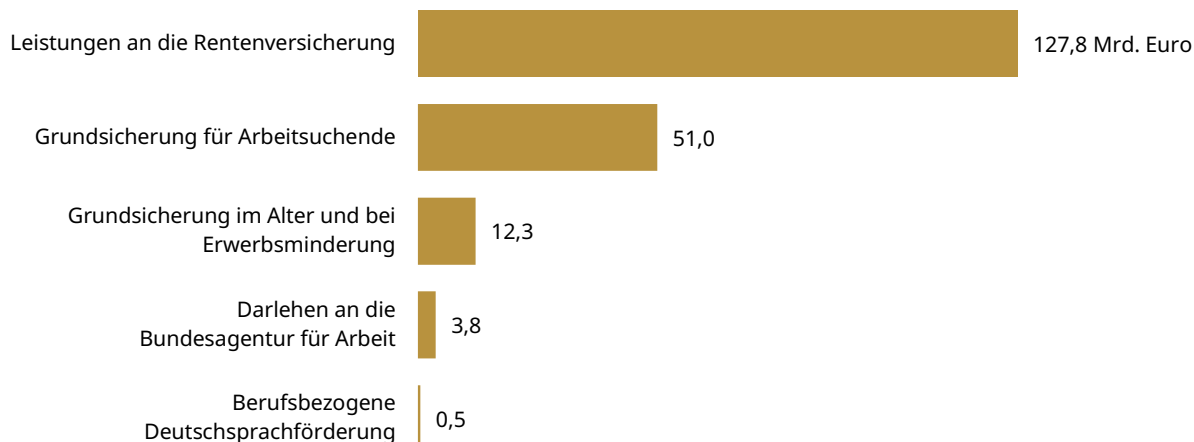
Veränderung
zum Vorjahr
-13

Ausgabenstruktur nach Hauptgruppen

nach Hauptgruppen



Wesentliche Ausgaben



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick.....	6
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	8
2.1	Herausforderungen des Arbeitsmarkts	8
2.2	Ausgabenstruktur und übergreifende Hinweise.....	8
2.3	Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität	10
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Rentenversicherung.....	12
3.2	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.....	16
3.3	Grundsicherung für Arbeitsuchende	18
3.4	Berufsbezogene Deutschsprachförderung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	30
3.5	Darlehen an die Bundesagentur	31
3.6	BMAS überführte Projekte Dritter in gesetzliche Ansprüche	32
3.7	Bundesministerium.....	33
4	Wesentliche Einnahmen.....	33
5	Ausblick	34

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

AsylbLG *Asylbewerberleistungsgesetz*

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

BuT *Bildung und Teilhabe*

D

DRV KBS *Knappschaftliche Rentenversicherung-Bahn-See*

G

Gesetzentwurf Rentenpaket 2025 *Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

I

IT *Informationstechnologie*

J

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*

Jobcenter zKT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

K

KdU *Leistungen für Unterkunft und Heizung*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*

SVIK *Sondervermögen 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 197 Mrd. Euro 38 % des Gesamtetats des Bundes im Jahr 2026.¹ Seine Ausgaben sind von 159 Mrd. Euro im Jahr 2020 auf 182 Mrd. Euro im Jahr 2024 gestiegen. Das sind 14 % mehr Ausgaben in vier Jahren. Die Ausgaben in der Grundsicherung für Arbeitsuchende stiegen um 27 % und damit noch deutlicher an.

In dem Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode äußert die neue Bundesregierung die Absicht, Reformen umzusetzen, die den Einzelplan 11 betreffen. Sie will u. a. das Rentenniveau bei 48 % bis zum Jahr 2031 gesetzlich absichern, die Mütterrente III einführen, die Digitalisierung und den Datenaustausch bei Arbeitsmarkt- und Sozialleistungen voranbringen sowie die Grundsicherung für Arbeitsuchende reformieren. Zudem plant die Bundesregierung, die Transferentzugsraten² in den unterschiedlichen Leistungssystemen besser aufeinander abzustimmen und dabei auch die Schnittstellen zur Grundsicherung in den Blick zu nehmen sowie Hinzuverdienstregelungen zu reformieren.

¹ Vgl. Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2026, [Bundestagsdrucksache 21/600](#).

² Als Transferentzugsrate bezeichnet man den Anteil vom zusätzlichen Erwerbseinkommen einer Person im Leistungsbezug, der aufgrund von reduzierten Sozialleistungen nicht zu einer Erhöhung des verfügbaren Gesamteinkommens führt.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2024 Soll	2024 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2025 Soll (2. RegE)	2026 Entwurf	Änderung zu 2025
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben	175 675,5	181 532,7	5 857,2	190 341,3	197 407,1	3,7
darunter:						
→ Leistungen an die Rentenversicherung	116 272,5	116 038,7	-233,8	122 536,6	127 843,8	4,3
→ Grundsicherung für Arbeitssuchende	46 815,0	51 737,2	4 922,2	51 964,7	51 015,9	-1,8
→ Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	10 900,0	11 059,9	159,9	11 750,0	12 250,0	4,3
→ Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit	-	-	-	2 347,0	3 800,0	61,9
→ Berufsbezogene Deutschsprachförderung	310,0	424,9	114,9	450,0	450,0	0,0
→ Ministerium	172,8	177,5	4,7	208,4	212,7	2,1
Einnahmen	1 835,1	2 084,5	249,4	1 831,2	1 481,7	-19,1
darunter:						
→ Erstattung einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 734,0	1 708,2	- 25,8	1 725,0	1 375,0	-20,3
Verpflichtungsermächtigungen	6 930,7 ^c	3 206,6	-3 724,1	5 994,1	6 867,3	14,6
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 994	2 788 ^d	-206	3 083	3 070	-0,4

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 2024.

Quelle: Haushaltsrechnung 2024; 2. Haushaltsplan 2025; Haushaltsentwurf 2026.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Herausforderungen des Arbeitsmarkts

Die Lage des Arbeitsmarkts wirkt sich unmittelbar auf Teile des Einzelplans 11 aus. Aktuelle Herausforderungen liegen u. a. in der konjunkturellen Entwicklung, die sich auf die offenen Stellen und die Leistungsbeziehenden auswirkt.

Im ersten Quartal des Jahres 2025 sank die Zahl an offenen Stellen auf 1,18 Millionen und damit um 25 % im Vergleich zum Vorjahresquartal. Vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen zeigte sich ein ausgeprägter Rückgang der Arbeitsnachfrage. Ein Trend, der sich in vielen Branchen widerspiegelt. Eine Ausnahme bildet hier der Wirtschaftszweig der öffentlichen Verwaltung und der Sozialversicherung. Im Vergleich zum Vorjahresquartal stieg die Zahl der offenen Stellen dort leicht um 3 000.³

Zusätzlich zur rückläufigen Zahl an offenen Stellen, erreicht die Dynamik, mit der Beschäftigte die Branche wechseln, einen neuen Tiefpunkt. Trotz Transformationsdrucks auf die deutsche Wirtschaft nahm im März 2025 nur jede vierte Person eine neue Stelle in einer anderen Branche an. Anfang 2020 war diese Entwicklung mit gut einem Drittel an Personen, die ihre Branche wechselten, noch deutlich höher.⁴

Der stagnierenden Arbeitsnachfrage steht eine wachsende Zahl von Personen gegenüber, die sich arbeitslos melden (3 Millionen Menschen im August 2025). Damit stieg die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahresmonat um 153 000 Personen.⁵ Zur gleichen Zeit bezogen zudem mehr als 3,9 Millionen erwerbsfähige Personen Bürgergeld.

2.2 Ausgabenstruktur und übergreifende Hinweise

Die Mittel im Einzelplan 11 finanzieren meist im Sozialgesetzbuch verankerte Leistungen an die Rentenversicherung (u. a. Sechstes Buch Sozialgesetzbuch [SGB VI]), der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch [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

³ Vgl. Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Popp, Martin (2025): IAB-Monitor Arbeitskräftebedarf 1/2025: In den meisten Branchen ist das Stellenangebot rückläufig, In: IAB-Forum vom 20. Juni 2025.

⁴ Vgl. Weber, Enzo (2025): IAB-LinkedIn-Branchenwechsel-Radar: Wechseldynamik auf dem Tiefpunkt, In: IAB-Forum vom 20. Juni 2025.

⁵ Vgl. Bundesagentur, Entwicklung der Arbeitslosigkeit, zuletzt abgerufen am 10. September 2025.

einen Anteil von 12 % an deren Gesamtausgaben. Sie werden u. a. für Personal eingesetzt, das erwerbsfähige Personen mit dem Ziel betreut, diesen Personenkreis in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2024 waren im Einzelplan 11 übertragbare Mittel von 1,4 Mrd. Euro vorhanden. Daraus bildete das BMAS für das Jahr 2025 insgesamt **Ausgabereste** von 1,2 Mrd. Euro. Das BMAS hielt in den Jahren 2023 und 2024 die Vorgabe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich nicht ein. Diese Vorgabe sieht vor, dass die Bildung von Ausgaberesten auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen ist. Im Jahr 2025 nutzte das BMAS 89,6 % der übertragbaren Mittel aus dem Jahr 2024 als Ausgabereste im flexibilisierten Bereich, während es für das Jahr 2024 plante, im flexibilisierten Bereich 92 % der übertragbaren Mittel als Ausgabereste aus dem Jahr 2023 zu nutzen. Näheres führt die Einzelplananalyse zum Bundeshaushalt 2025 aus.⁶

Im Jahr 2024 brachte das BMAS in Kapitel 1111 bei Titel 972 01 eine **globale Minderausgabe** von 966 Mio. Euro aus. Das BMAS konnte die globale Minderausgabe – wie bereits im Jahr zuvor – nicht bedienen. Es erklärte, dass die Möglichkeiten der haushaltsmäßigen Einsparung innerhalb des Einzelplans 11 voll ausgeschöpft wurden. Dennoch standen im Einzelplan 11 übertragbare Mittel zur Verfügung. Ein Konzept zur Erbringung der globalen Minderausgaben, wie es das Bundesministerium der Finanzen (BMF) vom BMAS forderte, legte es nicht vor. Im Haushaltsjahr 2025 soll die vom BMAS zu erbringende globale Minderausgabe 1 Mrd. Euro betragen, während im Jahr 2026 nur noch 168 Mio. Euro vorgesehen sind. Da das BMAS in den Jahren 2023 und 2024 die veranschlagte globale Minderausgabe nicht erbrachte, ist nachvollziehbar, dass das BMAS den Ansatz im Jahr 2026 absenken möchte.

Im Haushaltsentwurf 2026 sind **Verpflichtungsermächtigungen** von knapp 6,9 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind mehr als im Vorjahr und ähnlich viel wie im Jahr 2024 (im Jahr 2025: 6 Mrd. Euro; 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.

⁶ Vgl. Bundesrechnungshof, 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 vom 31. Juli 2025, Gz.: VI 1 - 0003133.

2.3 Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität

Artikel 143h Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz i. V. m. dem Gesetzentwurf zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) sehen vor, **zusätzliche Investitionen** von bis zu 500 Mrd. Euro in die Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 zu finanzieren. Insbesondere zählen hierzu auch Investitionen in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie Digitalisierung.⁷ Nach dem verfassungsändernden Gesetzgeber seien Ausgaben für Investitionen insbesondere solche im Sinne des § 13 Absatz 3 Nummer 2 Satz 2 BHO. Sie umfassen Ausgaben für Baumaßnahmen, den Erwerb von Sachen, Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, Darlehen, die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie Zuweisungen und Zuschüsse für diese genannten Zwecke.

Das BMAS plant im Jahr 2026 beim SVIK Ausgaben von knapp 85 Mio. Euro.⁸ Die Titel betreffen Ausgaben für Investitionen zu digitalen Technologien und zur Forschung über Künstliche Intelligenz in den Arbeitswissenschaften, zur Stärkung der Forschungsinfrastruktur in der Sozialpolitikforschung sowie in Maßnahmen der Verwaltungsdigitalisierung. Der Bund finanziert mit solchen Maßnahmen erfahrungsgemäß neben Anlagen, Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen sowie Software auch konsumtive Ausgaben wie Aufträge für Dienstleistungen oder Personalausgaben.

Der Bundesrechnungshof kritisiert in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO zum Einzelplan 11 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025⁹, dass das BMAS konsumtive Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung in das SVIK aufnahm. Der Bund will mit dem Sondervermögen seine Infrastruktur erhalten und modernisieren. Dieses Ziel sollte auch für die vom BMAS verwalteten Titel im SVIK maßgebend sein. Die im Entwurf zum Wirtschaftsplan 2026 enthaltenen Titel sollten ausschließlich klassische Sachinvestitionen im Bereich Forschung und der Informationstechnologie (IT) enthalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb erneut, die vom BMAS im SVIK verwalteten Titel unter diesen Gesichtspunkten zu überprüfen.

Das BMAS hat mitgeteilt, dass mit Investitionen in die Infrastruktur der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung vor allem der Aus- und Aufbau von Forschungseinrichtungen sowie u. a. Vorhaben zum Aufbau von Daten- und Informationsinfrastrukturen finanziert werde. Sie wären notwendig, um die durch Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen anderer Disziplinen und allgemeine gesellschaftliche Trends ausgelösten Konsequenzen auf die Handlungsfelder der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik adäquat wissenschaftlich begleiten zu können. Dies wäre auch vor dem Hintergrund notwendig,

⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIKG) vom 7. Juli 2025, Bundestagsdrucksache 21/779, Seite 5.

⁸ Vgl. Anlage 2 des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2026 und Finanzplan des Bundes 2025 bis 2029 – Wirtschaftsplan des SVIK (6093).

⁹ Vgl. Bundesrechnungshof, 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 vom 31. Juli 2025, Gz.: VI 1 - 0003133.

negative finanzielle Implikationen dieser Entwicklungen auf die Sozialausgaben des Bundes präventiv vermeiden zu können. Insofern entspreche die vom BMAS im Sondervermögen angemeldeten Investitionen gerade auch der generellen Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers und des Gesetzes zur Errichtung des SVIK.

Die Argumentation des BMAS überzeugt nicht, da ein erheblicher Anteil von den vom BMAS geplanten Ausgaben im SVIK konsumtiv sind. Die Intention des verfassungsändernden Gesetzgebers ist es, insbesondere investive Ausgaben im SVIK zu finanzieren.

Im Bereich der Sozialpolitikforschung plant das BMAS, ein neuartiges Forschungszentrum mit 5,6 Mio. Euro im Jahr 2026 über das SVIK zu fördern. Das BMAS beabsichtigt damit, die Grundlage für die Forschung zur Weiterentwicklung des Sozialstaates zu sichern. Diese Forschungsmaßnahme sei für eine begrenzte Laufzeit von zehn Jahren angelegt, eine Überführung in tragfähige Finanzierungsstrukturen werde durch geeignete Auflagen und Maßnahmen gesichert.

Im Haushalt 2026 ist diese Zuwendung als Projektförderung abgebildet. Sie umfasst Sachinvestitionen und Personalmittel. Aufgrund der langen Laufzeit des Sondervermögens und der möglichen Verstetigung besteht das Risiko einer „quasi-institutionellen“ Förderung. Dadurch würde das vom BMF als Veranschlagungsvoraussetzung aufgestellte Omnibusprinzip umgangen. Das Prinzip erfordert bei Aufnahme eines neuen institutionellen Zuwendungsempfängers das Ausscheiden eines Zuwendungsempfängers im finanziell gleichwertigen Umfang. Es soll dazu beitragen, dass der Bund handlungsfähig bleibt und sich nicht unverhältnismäßig lang finanziell bindet.

Das BMAS teilte mit, dass der Erfolg der Investition im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle laufend überprüft und evaluiert werden solle. Darauf aufbauend wäre dann eine Entscheidung über eine institutionelle Förderung zu treffen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS eine dauerhafte Bindung von finanziellen Mitteln vermeidet, solange es sich nicht für eine institutionelle Förderung entscheidet. Im Falle einer Förderung des Forschungszentrums über das SVIK sollte sich das BMAS auf die Finanzierung von Sachinvestitionen beschränken.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Rentenversicherung

3.1.1 Leistungen an die Rentenversicherung

Das Kapitel 1102 umfasst im Jahr 2026 ein Finanzvolumen von 128 Mrd. Euro¹⁰, die als Leistungen an die Rentenversicherung gezahlt werden. Diese sind hauptsächlich in der Titelgruppe 01 etatisiert (127,8 Mrd. Euro).

Zur gesetzlichen Rentenversicherung gehören die allgemeine 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 gelten die Bundeszuschüsse pauschal die sogenannten versicherungsfremden Leistungen ab. Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken grundsätzlich die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres.

Von den insgesamt 401,9 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2024 stammten 76,1 % (305,9 Mrd. Euro)¹¹ 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),¹²
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (23,5 Mrd. Euro),¹³ beispielsweise die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten (18,1 Mrd. Euro) und Beiträge für Menschen

¹⁰ 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 Rentenversicherung beinhalten.

¹¹ Vgl. Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung Bund.

¹² Kapitel 1102 Titel 636 81 und 636 83. Die Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung bestehen aus dem allgemeinen Bundeszuschuss und dem zusätzlichen Bundeszuschuss.

¹³ Kapitel 1102 Titel 636 02 bis 636 07, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01 und 685 02.

mit Behinderung in Werkstätten, bei anderen Leistungsanbietern und in Inklusionsbetrieben (1,5 Mrd. Euro) und

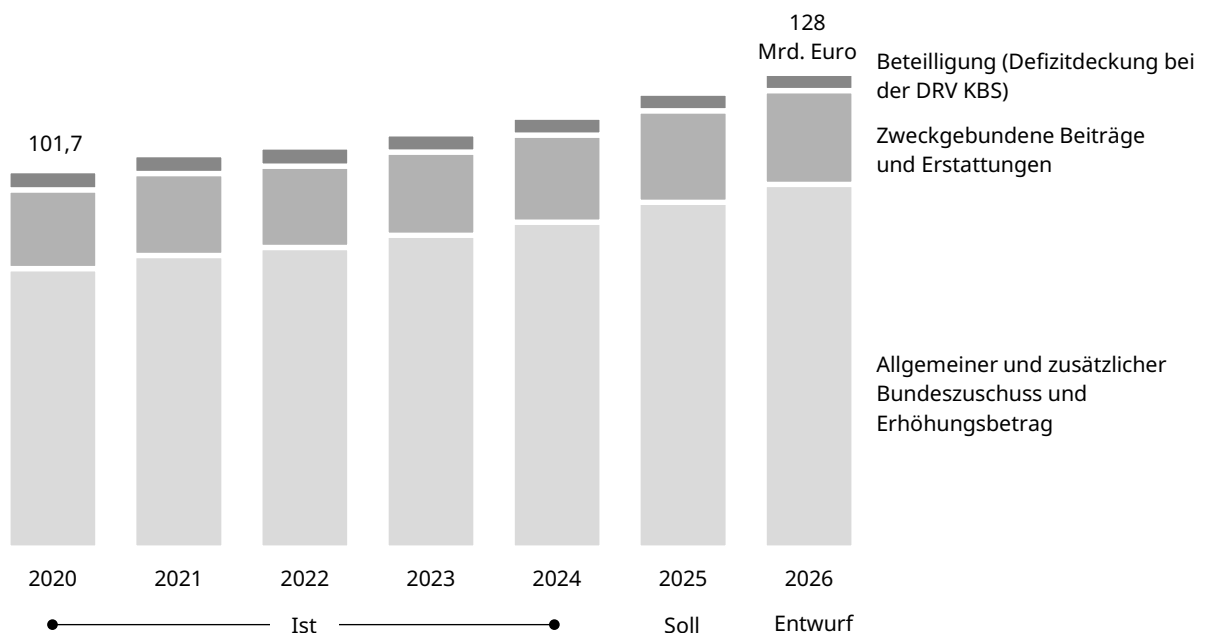
- Ausgleich des Fehlbetrages (Defizitdeckung) in der knappschaftlichen Rentenversicherung-Bahn-See (DRV KBS) (4,9 Mrd. Euro).¹⁴

Die Zahlungen des Bundes fließen in die Haushalte der Rentenversicherungsträger. Im Jahr 2026 werden sich die Zahlungen des Bundes auf 128 Mrd. Euro belaufen.

Abbildung 1

Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung steigen weiter

Seit dem Jahr 2020 bis zum Jahr 2026 erhöhen sich die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Haushalte der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung von 101,7 auf 128 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2020 bis 2024; endgültiges Rechnungsergebnis der Deutschen Rentenversicherung Bund für das Jahr 2024; Soll-Ansatz für den Haushaltsplan für das Jahr 2025; Entwurf für den Haushaltsplan für das Jahr 2026.

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 Bruttoinlandsprodukt, ist ersichtlich, dass sich der

¹⁴ Kapitel 1102 Titel 636 16.

Anteil der Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung an der Wirtschaftsleistung in den Jahren 2020 bis 2026 nur leicht schwankend zwischen 2,6 und 3,0 % bewegt¹⁵.

3.1.2 Gesetzentwurf Rentenpaket 2025 des BMAS

Im Gesetzentwurf zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten (Gesetzentwurf Rentenpaket 2025) ist vorgesehen, das seit dem 1. Juli 2024 gültige konstante Rentenniveau von 48 % bis zum Jahr 2031 beizubehalten. Die **Mehrausgaben** hierfür sollen vom Bund erstattet werden. Sie betragen im Jahr 2029 voraussichtlich 3,6 Mrd. Euro und steigen bis zum Jahr 2031 auf 11 Mrd. Euro.¹⁶ Ab dem Jahr 2032 sinkt zwar das Rentenniveau allmählich. Es ist aber dauerhaft höher als das Rentenniveau, das sich nach derzeit geltendem Recht ergäbe.¹⁷ Die Maßnahme, das Rentenniveau bis zum Jahr 2031 konstant zu halten, entfaltet somit eine dauerhafte Wirkung. In der Folge entstehen der Rentenversicherung dauerhaft Mehraufwendungen, die der Bund nach dem Gesetzentwurf erstatten soll. Im Jahr 2040 werden die Zahlungen des Bundes hierfür voraussichtlich 15,1 Mrd. Euro betragen. Bis zum Jahr 2040 muss der Bund „Erstattungen“ von voraussichtlich rund 145 Mrd. Euro für das bis zum Jahr 2031 **konstante Rentenniveau** von 48 % leisten, dies entspricht durchschnittlich rund 10 Mrd. Euro pro Jahr.

Zudem sieht der Gesetzentwurf vor, die ersten drei Jahre der Kindererziehung ab dem Jahr 2027 mit drei Entgeltpunkten¹⁸ – unabhängig vom Geburtsjahr der Kinder – zu bewerten.¹⁹ Für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder gewährt die Rentenversicherung damit einen halben Entgeltpunkt mehr als bislang (sog. **Mütterrente III**). Die Mehrausgaben hierfür soll der Bund ebenfalls erstatten. Zunächst war die Einführung der Mütterrente III noch für das Jahr 2028 vorgesehen, weil für die Rentenversicherungsträger eine frühere Umsetzung unrealistisch erschien. Die Kabinettsvorlage des Gesetzentwurfs sieht nun die Mütterrente III ab dem Jahr 2027 vor. Die Mütterrente III für das Jahr 2027 soll jedoch erst Anfang des Jahres 2028 in Form einer rückwirkenden Auszahlung geleistet werden. Der Bund muss deshalb im Jahr 2028 die Ausgaben für die Mütterrente III für die Jahre 2027 und 2028 erstatten. Die Erstattungen würden laut Gesetzentwurf 9,9 Mrd. Euro im Jahr 2028 und in den Jahren 2029 bis 2031 jährlich 5 Mrd. Euro betragen. Danach würden sie im Zeitverlauf langsam auf 4 Mrd. Euro im

¹⁵ Ermittelt aus den Daten der Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2020 bis 2024; Entwürfe der Haushaltspläne für die Jahre 2025 und 2026 sowie Bruttoinlandsprodukt zu Ursprungswerten laut Destatis, für das Jahr 2025 Projektion entsprechend dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹⁶ Vgl. Kabinettsvorlage des Gesetzentwurfs Rentenpaket 2025, Bearbeitungsstand 28. Juli 2025.

¹⁷ Das Rentenniveau läge nach 2031 um rund einen Prozentpunkt höher als im derzeit geltenden Recht. Vgl. Kabinettsvorlage des Gesetzentwurfs Rentenpaket 2025, Bearbeitungsstand 28. Juli 2025.

¹⁸ Eine versicherte Person erwirbt einen Entgeltpunkt, wenn sie in einem Jahr das Durchschnittsentgelt verdient und darauf Beiträge zahlt.

¹⁹ Vgl. Kabinettsvorlage des Gesetzentwurfs Rentenpaket 2025, Bearbeitungsstand 28. Juli 2025.

Jahr 2040 sinken.²⁰ Somit wären die Ausgaben der Rentenversicherung über Jahrzehnte höher und würden den Bundeshaushalt bis zum Jahr 2040 mit zusätzlich rund 65 Mrd. Euro belasten.²¹ Um die Verwaltungskosten gering zu halten, erfolgt keine nachträgliche Einkommensanrechnung der für das Jahr 2027 nachgezahlten Mütterrente III auf Renten wegen Todes. Dennoch führt die auf das Jahr 2027 vorgezogene Mütterrente III zu zusätzlichen Verwaltungskosten, die neben den Rentenversicherungsträgern auch andere Sozialleistungsträger betreffen. Daher wären eine geregelte Umsetzung und Einführung ab dem Jahr 2028 der derzeitig angedachten Regelung vorzuziehen.

Durch die vorgesehenen neuen „Erstattungen“ für die beiden Leistungsausweitungen „konstantes Rentenniveau bis zum Jahr 2031“ und „Mütterrente III“ werden zusätzliche komplizierte Regelungen notwendig. Sie sollen gewährleisten, dass die Erstattungsbeiträge möglichst genau beziffert werden können.²² Diese „Folgeregelungen“ verursachen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und machen das Finanzierungssystem der allgemeinen Rentenversicherung intransparenter und komplizierter. Dies hätte vermieden werden können, wenn anstelle der „Erstattungen“ die Bundeszuschüsse – wie vom Bundesrechnungshof empfohlen²³ – (pauschal) erhöht worden wären.

Der Gesetzentwurf regelt zudem die Berechnung der Bundeszuschüsse ab dem Jahr 2026 neu. Alte und überholte Regelungen sollen wegfallen. Die Fortschreibungsregeln für die Bundeszuschüsse sollen grundsätzlich erhalten bleiben, jedoch vereinfacht werden. So wäre bei der Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses nicht mehr der fiktive Beitragssatz²⁴ anzuwenden, sondern der tatsächliche Beitragssatz. Zudem ist vorgesehen, die beiden Minderungsbeträge von 340 Mio. Euro beim allgemeinen Bundeszuschuss und von 409 Mio. Euro beim Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses abzuschaffen. Dabei sieht der Gesetzentwurf vor, den Ausgangswert des Jahres 2025 für die Fortschreibung des allgemeinen Bundeszuschusses um 285 Mio. Euro zu mindern. Diese Minderung würde für die Folgejahre fortgeschrieben und damit im Zeitverlauf anwachsen. Dies hätte z. B. für das Jahr 2026 zur Folge, dass der allgemeine Bundeszuschuss um etwa 300 Mio. Euro geringer ausfallen würde, als ohne diese Minderung. Faktisch werden somit mit dem Gesetzentwurf zwei

²⁰ Laut Gesetzentwurf sinken sie bis zum Jahr 2035 auf 4,6 Mrd. Euro und bis zum Jahr 2040 auf 4 Mrd. Euro. Vgl. Kabinettsvorlage des Gesetzentwurfs Rentenpaket 2025, Bearbeitungsstand 28. Juli 2025.

²¹ Vgl. Kabinettsvorlage des Gesetzentwurfs Rentenpaket 2025, Bearbeitungsstand 28. Juli 2025.

²² Um die Mehrausgaben für das konstante Rentenniveau zu bestimmen, muss zumindest bis zum Jahr 2031 ein zweites Rechenmodell geführt und gepflegt werden, mit dem der Vergleichswert für den aktuellen Rentenwert berechnet wird. Zudem müssen die Erstattungsbeiträge „bereinigt“ werden, damit es nicht zu „Doppelerstattungen“ kommt.

²³ Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur „Finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung – ausgewählte rentenpolitische Vorhaben“ vom 22. Juli 2025, Gz.: IX 2 - 0001543.

²⁴ Der fiktive Beitragssatz ist der Beitragssatz, den es gäbe, wenn es den zusätzlichen Bundeszuschuss nicht gäbe.

Minderungsbeträge – deren Wirkung erhalten bleiben und im Zeitverlauf ansteigen – aus dem Gesetz gestrichen und eine neue Minderung zusätzlich eingeführt.²⁵

Mit dem Gesetzentwurf wird außerdem die Mindestnachhaltigkeitsrücklage²⁶ von 0,2 auf 0,3 Monatsausgaben erhöht. Dies verbessert die unterjährige Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung.

Mit dem Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten steigen die Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung ab dem Jahr 2028 stark an. Im Jahr 2028 wird der Bundeshaushalt mit 10,4 Mrd. Euro, im Jahr 2029 mit 8,7 Mrd. Euro zusätzlich belastet. Gleichzeitig weist die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2027 bis 2029 eine Deckungslücke von insgesamt 172 Mrd. Euro aus. Ab dem Jahr 2027 werden also Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sein. Vor diesem Hintergrund wären die „Erstattungen“ der Mehrausgaben für die beiden Leistungsausweitungen zu überdenken. Der Bundesrechnungshof weist erneut auf die Möglichkeit hin, die Bundeszuschüsse so pauschal zu erhöhen, dass der Bundeshaushalt nicht so stark belastet wird.

Das BMAS weist die Kritik des Bundesrechnungshofes an den geplanten Maßnahmen und den dargestellten Mehrbelastungen zurück und übt Kritik an der nominalen Darstellung der Mehrbelastungen durch den Bundesrechnungshof. Es begründet die Ausgestaltung des Gesetzentwurfs u. a. mit Vorgaben des Koalitionsausschusses, der Umsetzung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben und Gleichbehandlungsaspekten. Die Argumente des BMAS überzeugen nicht. Das BMAS führt keine inhaltlichen Gründe an, warum eine andere Ausgestaltung im derzeitigen Rahmen nicht umsetzbar ist. Zudem hat der Bundesrechnungshof nur die im Gesetzentwurf genannten Zahlen verwendet, die dort ebenfalls nominal und nicht in Relation zu anderen Größen dargestellt sind. Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Empfehlung, die „Erstattungen“ zu überdenken und eine pauschale Erhöhung der Bundeszuschüsse zu erwägen.

3.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist im Vierten Kapitel des SGB XII geregelt. Sie wird Personen gewährt, die ihren Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend selbst bestreiten können. Zudem müssen sie die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sein. Die Länder führen die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im

²⁵ Vgl. Bundesrechnungshof, Schriftliche Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf eines Gesetzes zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zum Aufbau eines Generationenkapitals für die gesetzliche Rentenversicherung (Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz, Bundestagsdrucksache 20/11898) zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 14. Oktober 2024, Ausschussdrucksache 20(11)522, Anhang.

²⁶ Die Nachhaltigkeitsrücklage der Rentenversicherung soll Einnahme- und Ausgabeschwankungen ausgleichen und unterjährig die Liquidität der allgemeinen Rentenversicherung sichern (§§ 158, 216 SGB VI).

Auftrag des Bundes aus. Die Bundesaufsicht über die Länder übt das BMAS aus. Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben für Leistungen nach dem Vierten 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. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Ausgaben für das Jahr 2026 bei 12,3 Mrd. Euro liegen. Für das Jahr 2025 sind 11,8 Mrd. Euro vorgesehen. Im Jahr 2024 wurden 11,1 Mrd. Euro verausgabt.

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 2023 und 2024 geprüft, wie die zuständigen Stellen in den Ländern und Kommunen die Hinweise des BMAS zur Berechnung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung in der besonderen Wohnform und in stationären Einrichtungen der Hilfe zur Pflege umsetzten.²⁷

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in die Berechnung der durchschnittlichen Warmmiete von Einpersonenhaushalten auch Fälle mit unangemessen hohen Mieten einbezogen wurden. Kürzungen wegen Unangemessenheit nahmen die zuständigen Stellen zum Teil nicht vor oder berücksichtigten unzulässigerweise auch Mehrpersonenhaushalte. Damit legten sie einen zu hohen Durchschnittswert für die Berechnung der Warmmiete zugrunde. Eine Stelle bezog in ihre Berechnung auch Fälle ein, in denen Personen in einer besonderen Wohnform lebten oder in einer sonstigen Unterkunft wie etwa einem Hotel untergebracht waren. Der Bund wurde durch die unzutreffenden Berechnungen mit zu hohen Kosten belastet.

Das BMAS hat eingeräumt, dass die beanstandeten Berechnungen nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ermittlung der durchschnittlichen Warmmiete von Einpersonenhaushalten entsprachen. Das BMAS hat die Länder aufgefordert, die Ermittlung der durchschnittlichen Warmmiete durch die Träger in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen. Insbesondere die von den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betroffenen Länder hat es aufgefordert, die Berechnungen für die Vergangenheit zu überprüfen und die ordnungsgemäße Ermittlung entsprechend den jeweils geltenden gesetzlichen Vorgaben und Umsetzungshinweisen des BMAS zu veranlassen. Die Ermittlung überzahlter Erstattungen durch den Bund sowie die Prüfung etwaiger Rückzahlungsansprüche dauern in den Ländern noch an. Das BMAS hat zugesagt, die Länder weiterhin zur entsprechenden Aufklärung anzuhalten und Rückerstattungsansprüchen nachzugehen.

²⁷ Vgl. Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das BMAS über die Prüfung Umsetzung des Arbeitspapiers des BMAS vom 10. April 2019 „Bedarfe für Unterkunft und Heizung in der besonderen Wohnform ab dem 1. Januar 2020 nach § 42a Absatz 5 und 6 SGB XII“ vom 22. September 2025; Gz.: IX 3 – 0000905.

3.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.3.1 Überblick

Bundesweit erbringen 404 Jobcenter die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Darunter sind 300 gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen (Jobcenter gE) sowie 104 Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (Jobcenter zKT). Der Bund finanziert die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts als Teil des Bürgergelds.²⁸ Die Mittel hierfür sind zusammen mit den Mitteln für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit²⁹ im Einzelplan 11 veranschlagt. An den bundesweiten Ausgaben für die kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung (KdU)³⁰ beteiligt sich der Bund mit bis zu 74 %. Zudem übernimmt er 84,8 % der Verwaltungskosten³¹ der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Für das Jahr 2024 waren ursprünglich 46,8 Mrd. Euro für die Grundsicherung für Arbeitsuchende veranschlagt. Durch überplanmäßige Ausgaben beim Bürgergeld und bei der Beteiligung an den KdU erhöhten sich die Ausgaben um 4,9 auf 51,7 Mrd. Euro. Für das Jahr 2025 sollen 52 Mrd. Euro im Bundeshaushalt zur Verfügung stehen. Der Regierungsentwurf für das Jahr 2026 sieht 51 Mrd. Euro für die Grundsicherung für Arbeitsuchende vor. Der Ansatz liegt damit 0,7 Mrd. Euro unter den Ausgaben im Jahr 2024 und 1 Mrd. Euro unter dem Ansatz für das Jahr 2025. Einsparungen soll es beim Bürgergeld geben. Die Einsparungen sollen vor allem dadurch realisiert werden, dass Bürgergeld-beziehende verstärkt in Beschäftigung kommen.

²⁸ Kapitel 1101 Titel 681 12. Das Bürgergeld besteht aus den Bedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts und den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

²⁹ Kapitel 1101 Titel 685 11. Mit Ausnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (Beratungsangebote) finanziert der Bund alle Eingliederungsleistungen nach §§ 16 ff. SGB II.

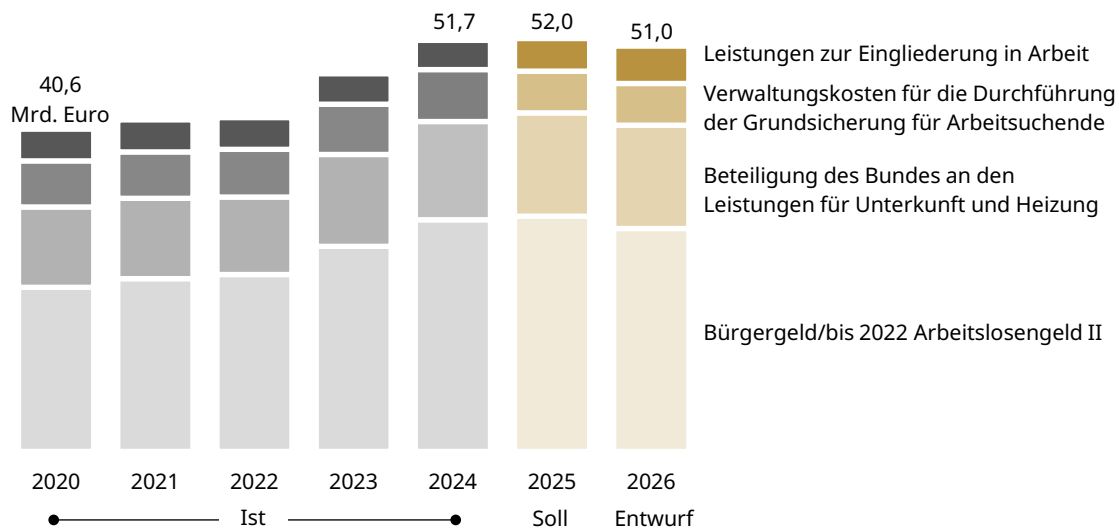
³⁰ Kapitel 1101 Titel 632 11.

³¹ Kapitel 1101 Titel 636 13.

Abbildung 2

Ausgaben für Grundsicherung für Arbeitsuchende rückläufig

Seit dem Jahr 2020 stiegen die nominalen Ausgaben des Bundes für die Leistungen der Grundsicherung von 40,6 auf 51,7 Mrd. Euro im Jahr 2024. Im Jahr 2025 sollen die Ausgaben auf 52 Mrd. Euro steigen, im Jahr 2026 wieder auf 51 Mrd. Euro sinken.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes der Jahre 2020 bis 2024; Haushaltplan für das Jahr 2025 und Regierungsentwurf für den Haushalt für das Jahr 2026. In den Gesamtausgaben sind die Ausgaben für Forschung, Untersuchungen und Ähnliches nicht enthalten.

3.3.2 Bürgergeld

3.3.2.1 Geringerer Haushaltsansatz für das Bürgergeld – Gründe bleiben unklar

Die Ausgaben für das Bürgergeld umfassen die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie die Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Sie beliefen sich im Jahr 2024 auf 29,2 Mrd. Euro. Im Jahr 2025 will der Bund dafür 29,6 Mrd. Euro veranschlagen. Der Regierungsentwurf 2026 sieht für das Bürgergeld fast 28,1 Mrd. Euro und damit knapp 1,6 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr vor.

Die Ausgaben für das Bürgergeld sind unmittelbar mit der Anzahl der Leistungsberechtigten im SGB II verknüpft. Die Anzahl der Leistungsberechtigten ist wiederum von mehreren Faktoren abhängig (z. B. Arbeitsmarkt, wirtschaftliche Entwicklung, Vermittlungsprozess der Jobcenter, leistungsberechtigter Personenkreis). Berücksichtigt man

die durchschnittlichen jährlichen Leistungsansprüche³², müssten im Jahr 2026 rund 300 000 Leistungsberechtigte vollständig aus dem Bürgergeldbezug fallen, um die im Titel ersichtlichen Einsparungen von knapp 1,6 Mrd. Euro³³ beim Bürgergeld zu realisieren. Auch eine veränderte Höhe oder Berechnungsmethode des Regelbedarfs kann sich auf die Ausgaben für das Bürgergeld auswirken.

Das BMAS hat mitgeteilt, dass zahlreiche Maßnahmen (u. a. die SGB II-Reform und der Rechtskreiswechsel ukrainischer Geflüchteter) aus dem Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode ab dem Jahr 2026 zu Einsparungen führen würden. Es habe diese Erwartung bereits moderat und pauschal bei der Höhe des Ansatzes eingepreist. Voraussetzung sei allerdings eine Belebung der Konjunktur und des Arbeitsmarkts. Ob und in welcher Höhe sich die vorgesehenen Reformen der Grundsicherung für Arbeitsuchende tatsächlich auf die Höhe des Ansatzes auswirken, bleibt unklar.

Ein vom BMAS veröffentlichter Referentenentwurf sieht den Übergang von ab dem 1. April 2025 eingereisten ukrainischen Geflüchteten aus dem SGB II in das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vor.³⁴ Für vor dem 1. April 2025 Eingereiste sollen die Jobcenter zuständig bleiben, für alle anderen die kommunalen Asylbehörden. Das BMAS rechnet durch diesen Rechtskreiswechsel mit monatlich 12 000 Personen weniger im SGB II. Im Jahr 2026 soll dies insgesamt 1,32 Mrd. Euro einsparen.³⁵ Dem stehen Mehrausgaben für Länder und Kommunen von bis zu 1,38 Mrd. Euro gegenüber. Der Bund beabsichtigt, die Länder für ihre entstehenden Mehrausgaben pauschal zu entlasten. Der Bundesrechnungshof weist auf folgende Aspekte hin:

- Offen ist, in welchen SGB II-Titeln die Einsparungen konkret berücksichtigt sind. Der Haushaltsansatz legt nahe, dass das BMAS die Einsparungen nur beim Bürgergeld sieht. Der Rechtskreiswechsel ukrainischer Geflüchteter in das AsylbLG dürfte aber auch zusätzliche Einsparungen bei den KdU, Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen mit sich bringen. Der Haushalt 2026 sollte dies offenlegen.
- Es muss transparent sein, in welcher Höhe und wie lange der Bund die Pauschale für die Mehrausgaben der Länder zahlt. Nach derzeitigem Kenntnisstand könnten für den Bund Mehrausgaben entstehen, die seine Einsparungen überwiegen.
- Es besteht die Gefahr, dass die Arbeitsmarktintegration der in das AsylbLG wechselnden Personen aus dem Blick gerät und es zu Betreuungsbrüchen kommt. Die

³² Von Januar bis März 2025 lebten durchschnittlich 1,93 Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Im Durchschnitt hatte eine Bedarfsgemeinschaft im genannten Zeitraum einen monatlichen Leistungsanspruch (ohne Kosten der Unterkunft) von 844,40 Euro (436,76 Euro je Person). Unter der vereinfachten Annahme, es handele sich bei allen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft um Leistungsberechtigte, entspräche dies einem jährlichen Anspruch von 5 241,10 Euro je Leistungsberechtigten. Quelle: Statistik der Bundesagentur, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Tabelle 6.3, Juli 2025.

³³ Ohne Kosten der Unterkunft, Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen.

³⁴ Referentenentwurf des BMAS „Leistungsrechtsanpassungsgesetz“ vom 8. August 2025; zuletzt abgerufen am 19. September 2025

³⁵ Die Summe der Minderausgaben setzt sich zusammen aus 1,13 Mrd. Euro bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II bei dem Bund und den Kommunen, 146 Mio. Euro bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Bund) sowie 40 Mio. Euro bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (Länder und Kommunen).

Asylbehörden sind für die Arbeitsmarktintegration nicht zuständig. Diese fällt in die Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit (Agenturen). Die Geflüchteten können deren Angebot freiwillig nutzen. Eine verpflichtende Beratung und die Verpflichtung, zumutbare Arbeit anzunehmen, gibt es nicht.

→ Dieselbe Zielgruppe soll künftig durch unterschiedliche Stellen betreut werden. Das führt zu Doppelstrukturen, die Unsicherheiten bezüglich der Zuständigkeit mit sich bringen.

3.3.2.2 Einsparererwartung bei Totalverweigerern hat sich nicht erfüllt

Die erwarteten Einsparungen durch die seit 2024 verschärfte Regelung für Leistungsminderungen bei Personen, die wiederholt eine zumutbare Arbeit ablehnen („Totalverweigerer“), sind nicht eingetreten.³⁶ Die Regelung soll den Jobcentern ermöglichen, den Regelbedarf von Leistungsberechtigten (ohne KdU oder Mehrbedarfe) vollständig zu mindern. Sie sollte für den Bund jährlich Minderausgaben beim Bürgergeld von rund 150 Mio. Euro bewirken.³⁷ Statistische Angaben dazu, in wie vielen Fällen die Jobcenter seither Gebrauch von der Regelung machten, liegen nicht vor.³⁸ Die Regelung hat hohe gesetzliche Hürden. Erste Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Jobcenter die Regelung seit ihrer Einführung bundesweit nur bei einer geringen zweistelligen Zahl von Leistungsberechtigten anwendeten.³⁹

Das BMAS hat mitgeteilt, die erwarteten Einsparungen bei Totalverweigerern enthielten vor allem auch eine präventive Komponente. Die Regelung sollte mittelbar bewirken, dass Leistungsberechtigte zumutbare Arbeitsangebote annehmen. Dieser Zweck überwiege gegenüber den direkten Einsparungen durch Leistungsminderungen.

Da die Regelung praktisch nicht zur Anwendung kommt, bestehen nach wie vor erhebliche Zweifel, ob die Regelung überhaupt zu nennenswerten Einsparungen führt.

3.3.2.3 Defizite im Vermittlungsprozess beheben – Bürgergeld-Ausgaben verringern

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 und die

³⁶ Die Vorschriften § 31a Absatz 7 und § 31b Absatz 3 SGB II wurden aufgrund des Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetzes 2024 (BGBl. I 2024 Nummer 107, Seite 4) eingefügt.

³⁷ 150 Mio. Euro sollten auf den Bund und rund 20 Mio. Euro auf die Kommunen entfallen; vgl. [Bundestagsdrucksache 20/9999](#), Seite 16.

³⁸ Vgl. [Bundestagsdrucksache 21/119](#), Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 5. Mai 2025 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 9. Mai 2025, Seite 37, Frage 56.

³⁹ Vgl. hierzu auch: Schiele, Maximilian; Tübbicke, Stefan; Wolf, Markus; Wolff, Joachim (2025): 100-Prozent-Sanktionen gegen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die „nachhaltig“ Arbeit verweigern, werden nur sehr selten verhängt, In: IAB-Forum 12. September 2025

Möglichkeit, die Zahl der Leistungsberechtigten und damit auch die Bürgergeld-Ausgaben zu senken, ungenutzt. Hierfür sind auch Defizite im Vermittlungsprozess ursächlich.

Mitwirkungsverweigerung in der Arbeitsvermittlung trotz Leistungsbezug

Leistungsberechtigte können sich trotz laufendem Leistungsbezug dauerhaft der Arbeitsvermittlung ihres Jobcenters entziehen. Die Jobcenter können in diesen Fällen die Leistung nur zeitweilig bis zu 30 % des Regelbedarfs mindern, soweit es sich nicht um Totalverweigerer handelt, die wiederholt zumutbare Arbeit ablehnen (vgl. Tz. 3.3.2.2).⁴⁰ Anders als im SGB III⁴¹ ist die Mitwirkung in der Arbeitsvermittlung keine leistungsbe gründende Voraussetzung für die Gewährung von Bürgergeld.

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen gesehen, dass ein Teil der Leistungsberechtigten trotz laufendem Leistungsbezug mangelhaft in der Arbeitsvermittlung mitwirkt. Diese Personen sind für die Arbeitsvermittlung über Monate oder viele Jahre nicht erreichbar und nehmen keine Beratungstermine wahr.⁴² Die Jobcenter sehen über die zeitweiligen Leistungsminderungen hinaus in der Regel keine Handhabe, diese Personen mit den vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten dazu zu bewegen, in der Arbeitsvermittlung mitzuwirken. Den Jobcentern gelingt es dadurch nicht, den Eingliederungsprozess voranzubringen und diese Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wie viele Fälle dies bundesweit betrifft, ist dem BMAS unbekannt. Statistische Angaben hierzu fehlen.⁴³

Wenn Leistungsberechtigte nicht mitwirken und sich dauerhaft der Arbeitsvermittlung entziehen, bleiben sie ggf. länger als erforderlich im Bürgergeldbezug. Dies belastet den Bundeshaushalt.

Zumutbarkeit im SGB II – Defizite bei Regelung und Umsetzung

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sind verpflichtet, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern, insbesondere durch Arbeitsaufnahme. Grundsätzlich ist erwerbsfähigen Leistungsberechtigten jede Arbeit oder Eingliederungsmaßnahme zumutbar, wenn nicht bestimmte Ausnahmen nach § 10 SGB II greifen.

⁴⁰ § 32 SGB II.

⁴¹ § 138 Absatz 1 Nummer 3 SGB III.

⁴² Hierbei kann, muss es sich aber nicht um sog. Totalverweigerer i. S. d. § 31a Absatz 7 SGB II handeln.

⁴³ Vgl. Bundestagsdrucksache 21/88, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 28. April 2025 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, 2. Mai 2025, Seite 20, Frage 28.

Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel im Umgang der Jobcenter mit der Unzumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme oder Eingliederungsmaßnahme wegen Kindererziehung fest.⁴⁴ Die Jobcenter betreuten die leistungsberechtigten Personen vor, während und nach einem Zeitraum der Unzumutbarkeit unzureichend. Sie unterließen es zum Teil jahrelang, Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten zu führen. In zwei Drittel der Fälle klärten sie nicht, ob und wie lange die Leistungsberechtigten für eine Arbeitsaufnahme oder Maßnahmenteilnahme nicht zur Verfügung standen. Zudem versäumten sie häufig, frühzeitig zur Kinderbetreuung zu beraten.

Die Jobcenter erkannten oder nutzten vorhandene Integrationspotenziale der Leistungsberechtigten vielfach zu wenig. Wenn die Jobcenter Leistungsberechtigte nicht engmaschig betreuen und sie nicht regelmäßig zu verbindlichen Integrationsbemühungen anhalten, werden vorhandene Chancen für eine erfolgreiche Eingliederung in Arbeit nicht genutzt. Die Folge ist, dass diese Menschen länger Bürgergeld beziehen. Dadurch sinken die Bürgergeld-Ausgaben im Bundeshaushalt nicht – im Gegenteil, sie bleiben auf einem höheren Niveau.

Das BMAS plant eine Reform des SGB II. Mit dieser solle die Verbindlichkeit im Vermittlungsprozess deutlich steigen. Es wolle zudem ab Herbst mit der Bundesagentur und den Ländern daran arbeiten, die Eingliederungsleistung der Jobcenter zu verbessern. Dazu zähle auch die Kontaktdichte. Der Bundesrechnungshof wird die Reformen und deren haushalterische Auswirkungen eng begleiten.

3.3.3 Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

Der Bund beteiligt sich an den kommunalen KdU.⁴⁵ Die Beteiligung berücksichtigt auch einen finanziellen Ausgleich zugunsten der Kommunen für Ausgaben, die den Kommunen aufgrund ihrer Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT)⁴⁶ entstehen. Für das Jahr 2026 ist vorgesehen, dass der Bund sich mit 13 Mrd. Euro an den Ausgaben der Kommunen für deren KdU beteiligt. Im Jahr 2025 sollen ebenfalls 13 Mrd. Euro veranschlagt werden. Die Ausgaben im Jahr 2024 betrugen 12,4 Mrd. Euro und damit 1,3 Mrd. Euro mehr als ursprünglich veranschlagt.

⁴⁴ Vgl. Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung an das BMAS über die Prüfung „Unzumutbarkeit wegen Kindererziehung gemäß § 10 SGB II“ vom 2. Juli 2025, Gz.: VI 3 - 0000978.

⁴⁵ Kapitel 1101 Titel 632 11.

⁴⁶ Soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind (§ 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II).

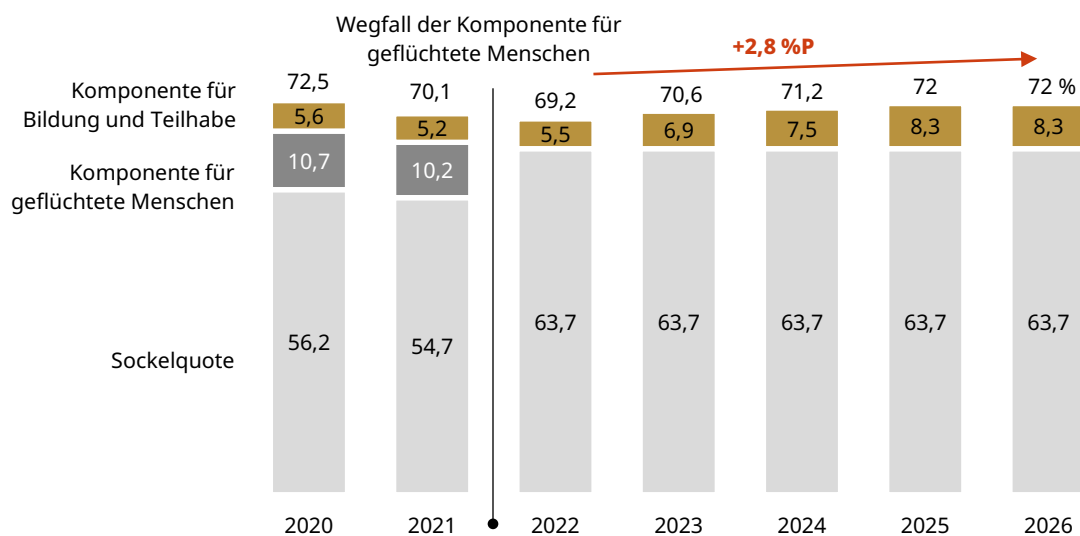
Bund erhöhte seinen Finanzierungsanteil, kann Leistungsgewährung aber nicht steuern und kontrollieren

Die Beteiligung des Bundes an den KdU hat sich seit dem Jahr 2020 deutlich erhöht. Hintergrund ist, dass der Bund die Obergrenze für die Bundesbeteiligung im Jahr 2020 von 49 % auf bis zu 74 % anhebte⁴⁷. Zusätzlich schuf er eine Sonderregelung. Danach führen die Länder die damit verbundenen Aufgaben als eigene Angelegenheit und nicht im Auftrag des Bundes aus.⁴⁸ Dies hat zur Folge, dass der Bund nicht unmittelbar steuern und kontrollieren kann, ob die Bundesmittel rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden.⁴⁹ Das BMAS teilte mit, dass es prüfe, wie eine rechtmäßige, zweckentsprechende und wirtschaftliche Kontrolle besser gewährleistet werden könne.

Abbildung 3

Komponente für Bildung und Teilhabe stieg seit 2022 um 2,8 Prozentpunkte an

Durchschnittliche bundesweite Beteiligung des Bundes an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung in %. Den Wegfall der Komponente für die Zuwanderung von geflüchteten Menschen im Jahr 2022 kompensierte der Bund weitgehend durch eine höhere Sockelquote.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Durchschnittliche bundesweite Beteiligungsquoten des Bundes an den kommunalen Ausgaben für Unterkunft und Heizung nach § 46 Absatz 6 bis 10 SGB II in Verbindung mit den Verordnungen zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Jahre 2020 bis 2025.

⁴⁷ § 46 Absatz 5 Satz 2 SGB II.

⁴⁸ Artikel 104a Absatz 3 Grundgesetz.

⁴⁹ Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS „Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter“ vom 13. September 2024, Gz.: VI 3 – 0002635.

Verfahren zur Ermittlung der Bundesbeteiligung

Von den Ausgaben der Kommunen für KdU übernimmt der Bund im Jahr 2026 durchschnittlich 72 %. Unter den Bundesländern gelten dabei unterschiedliche Beteiligungsquoten, die sich aus festen und variablen Komponenten zusammensetzen.⁵⁰ Als feste Komponente gewährt der Bund eine Sockelquote.⁵¹ Die Sockelquote erhöhte sich um die zwei folgenden variablen länderspezifischen Komponenten, mit denen besondere Belastungen der Kommunen ausgeglichen werden sollten:

- **Komponente für die kommunalen BuT-Leistungen** (§ 46 Absatz 8 SGB II)
Der Bund finanziert über diesen Umweg („Erhöhung der Bundesbeteiligung an den KdU“) faktisch auch die kommunalen BuT-Leistungen.
- **Komponente im Zusammenhang mit der Zuwanderung von geflüchteten Menschen** in den Jahren 2015 und 2016⁵²
Diese Komponente ist zum 31. Dezember 2021 weggefallen (§ 46 Absatz 9 SGB II). Zeitgleich erhöhte der Bund den bis dahin geltenden Sockelbetrag dauerhaft.

Steigender Finanzierungsanteil der BuT-Komponente

Die Ausgaben des Bundes für die BuT-Komponente sollen im Jahr 2026 ca. 1,5 Mrd. Euro betragen, während sie im Jahr 2022 noch bei 772 Mio. Euro gelegen hatten. Die Steigerung um 2,8 Prozentpunkte seit dem Jahr 2022 bedeutet daher in absoluten Beträgen fast eine Verdoppelung der vom Bund faktisch finanzierten Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Bund-Länder-Verflechtungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende so weit wie möglich vermieden werden sollten. Sie führen dazu, dass es keine eindeutigen Verantwortlichkeiten für die Aufgabenwahrnehmung gibt und Fehlanreize für eine unwirtschaftliche Mittelverwendung geschaffen werden. Leistungs- und Finanzierungsverantwortung sollten daher eindeutig und klar abgrenzbar zuzuordnen sein. Dies ist bei den KdU sowie den Leistungen für BuT nicht der Fall.

Ein Gesetzentwurf aus der vorangegangenen Legislaturperiode⁵³ versuchte, dieses Spannungsfeld für die BuT-Leistungen aufzulösen. Die BuT-Komponente und deren rückwirkende Anpassung sollten aus der Ermittlung der Bundesbeteiligung an den KdU gestrichen werden. Stattdessen sah der Gesetzentwurf vor, die BuT-Leistungen in vom

⁵⁰ Das BMAS ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung u. a. die landesspezifischen Werte nach § 46 Absatz 8 und 9 SGB II jährlich festzulegen und ggf. rückwirkend anzupassen (§ 46 Absatz 10 SGB II). Die sich daraus ergebenden landesspezifischen Beteiligungsquoten legt das BMAS in der Verordnung zur Festlegung und Anpassung der Bundesbeteiligung an den KdU für das jeweilige Jahr fest.

⁵¹ Die Sockelquote ist für die Länder Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz höher als für die übrigen Länder (§ 46 Absatz 6 SGB II).

⁵² § 46 Absatz 10 Satz 3 bis 5 SGB II, Stand bis 31. Dezember 2021.

⁵³ Vgl. Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen (Bundes-kindergrundsicherungsgesetz – BKG), [Bundestagesdrucksache 20/9092](#).

Bund finanzierte Leistungen des Bundes⁵⁴ und von den Ländern finanzierte Leistungen der Länder⁵⁵ aufzuteilen. Dadurch hätten Leistungs- und Finanzierungsverantwortung für die jeweiligen BuT-Leistungen in einer Hand gelegen. Zudem hätte sich auch der Verwaltungsaufwand bei der Ermittlung der Höhe der Bundesbeteiligung reduziert. Der Gesetzentwurf kam aufgrund der Diskontinuität des Deutschen Bundestages nicht zustande.

Der Bundesrechnungshof hält den vorgenannten Aspekt, die Leistungs- und Finanzierungsverantwortung für die BuT-Leistungen in eine Hand zu legen, für einen Schritt in die richtige Richtung. Er regt an, diesen Aspekt bei künftigen Reformen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende erneut aufzugreifen.

3.3.4 Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen

Die Verwaltungskosten und die Eingliederungsleistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sind in getrennten Titeln veranschlagt.⁵⁶ Sie werden jedoch als Gesamtbudget betrachtet.⁵⁷ Danach sind die Ausgaben für beide Titel übertragbar und gegenseitig deckungsfähig.⁵⁸ Im Haushaltsentwurf 2026 sind rund 5,3 Mrd. Euro für Verwaltungskosten und 4,7 Mrd. Euro für Eingliederungsleistungen veranschlagt. Das **Gesamtbudget** beträgt damit **10 Mrd. Euro** und übersteigt mit 600 Mio. Euro den Ansatz für das Jahr 2025. Bei der Bewertung des Ansatzes ist Folgendes zu berücksichtigen:

Ansatz für die Verwaltungskosten nicht realistisch

Der Haushaltsansatz für den Verwaltungskostentitel⁵⁹ war in den letzten Jahren nicht auskömmlich. Er wies Unterdeckungen im drei- bis vierstelligen Millionenbereich auf. Im Jahr 2024 betrugen die Ist-Ausgaben 6,5 Mrd. Euro. Das sind 1,4 Mrd. Euro (29,4 %) mehr als veranschlagt. Um diese Unterdeckungen auszugleichen, schichteten das BMAS und die Jobcenter entsprechende Mittel aus dem Eingliederungstitel in den Verwaltungskostentitel um. Dies war möglich, da die Jobcenter die Mittel für Eingliederungsleistungen nicht benötigten und abriefen. Hintergrund war laut BMAS, dass die Jobcenter überwiegend Strategien zur Eingliederung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gewählt hätten, die zu Lasten der Verwaltungskosten gingen.

⁵⁴ Pauschale mit einem monatlichen Betrag von 15 Euro für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben und Pauschale für persönlichen Schulbedarf.

⁵⁵ U. a. weitere tatsächliche Aufwendungen für Teilhabe wie Ausflüge, Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Lernförderung und Mittagsverpflegung.

⁵⁶ Verwaltungskosten: Kapitel 1101 Titel 636 11; Eingliederungsleistungen: Kapitel 1101 Titel 685 11.

⁵⁷ § 46 Absatz 1 SGB II.

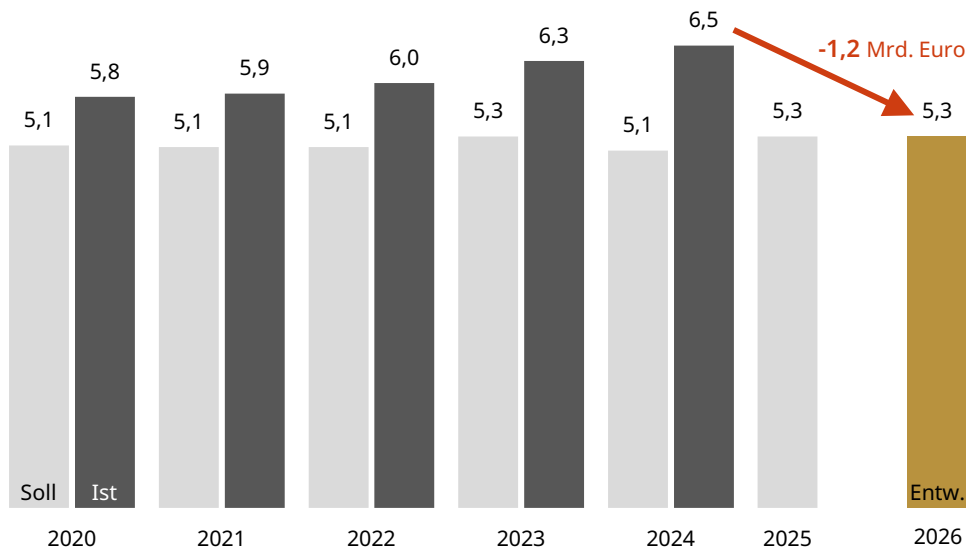
⁵⁸ Vgl. Haushaltsvermerk Nummer 1 und 2 zu Kapitel 1101 Titel 363 13 und Haushaltsvermerk Nummer 1 und 2 zu Kapitel 1101 Titel 685 11.

⁵⁹ Kapitel 1101 Titel 636 13.

Abbildung 4

Chronische Unterdeckung des Verwaltungskostentitels

Der Haushaltsansatz für den Verwaltungskostentitel war in den letzten Jahren nicht auskömmlich. Er wies im Jahr 2024 eine Unterdeckung von 1,4 Mrd. Euro auf. Bei einem Unterschiedsbetrag von 1,2 Mrd. Euro zwischen den tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2024 und dem Titelanatz im Jahr 2026 ist eine erneute Unterdeckung unvermeidbar.



Grafik: Bundesrechnungshof, Quelle: Haushaltsrechnungen des Bundes der Jahre 2020 bis 2024; Haushaltsplan für das Jahr 2025 und Regierungsentwurf für den Haushalt für das Jahr 2026.

Deutlich erhöhter Ansatz für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Die Ausgaben für Eingliederungsleistungen⁶⁰ sollen von knapp 4,1 Mrd. Euro im Jahr 2025 auf rund 4,7 Mrd. Euro im Jahr 2026 steigen. Damit liegt der Soll-Ansatz um 1 Mrd. Euro über dem Ist-Ansatz aus dem Jahr 2024. Bei der Bemessung der Veranschlagung sind Minderausgaben von 900 Mio. Euro berücksichtigt, die sich aus der Verlagerung der Förderung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden von den Jobcentern auf die Bundesagentur und damit den Beitrags-haushalt ergeben.

Ausgehend von den tatsächlichen Ausgaben des Jahres 2024 und unter Berücksichtigung der Einsparung von 900 Mio. Euro ergäbe sich für den Haushalt 2026 ein Soll-Ansatz von 2,8 Mrd. Euro. **Die Diskrepanz zu den veranschlagten 4,7 Mrd. Euro wäre daher zu erklären.** Das BMAS führt dazu aus, dass mit dem deutlich erhöhten Mittelan-satz insbesondere eine beschleunigte Integration von dem Arbeitsmarkt nahestehen-den Personen ermöglicht werden soll. Aus diesem Titel könne zudem mit dem

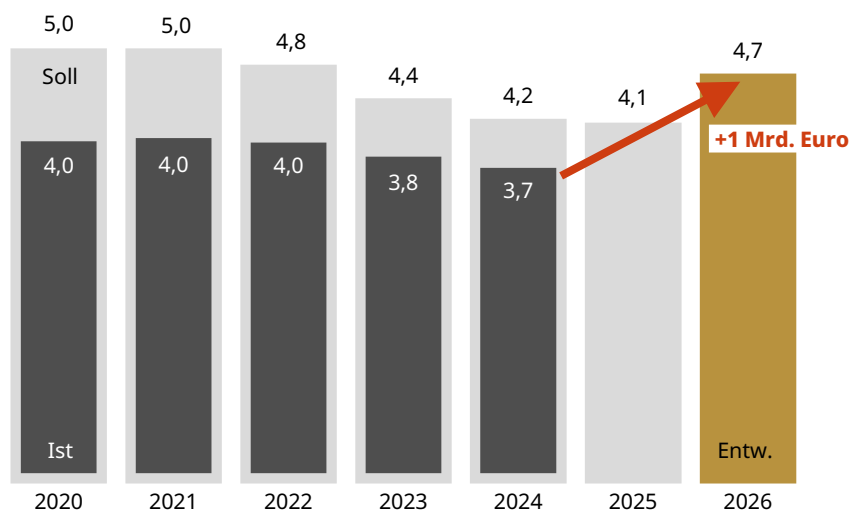
⁶⁰ Zu den Eingliederungsleistungen zählen u. a. Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Maßnahmen bei einem Träger (z. B. Bewerbungstraining) und Arbeitsgelegenheiten.

erhöhten Ansatz verstärkt Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsmarkt finanziert werden.⁶¹ Mit welchen konkreten Maßnahmen und künftigen Teilnehmendenzahlen das BMAS dies erreichen möchte, erläutert es nicht. Vielmehr ist im Frühjahr dieses Jahres eher eine abnehmende Zahl an Teilnehmenden festzustellen. So befanden sich beispielsweise 254 000 Personen im April 2025 in einer vom Jobcenter finanzierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme⁶². Das sind rund 65 000 Personen (20,4 %) weniger als noch im April 2024.⁶³ Auf welchen Annahmen die Diskrepanz beruht, bleibt somit offen.

Abbildung 5

Ansatz für die Leistungen zur Eingliederung im Jahr 2026 um 1 Mrd. Euro höher als die Ausgaben im Jahr 2024

Der Haushaltsansatz für die Leistungen zur Eingliederung ist in den letzten fünf Jahren nie ausgeschöpft worden. Eingliederungsmittel sollen im Jahr 2026 um 1 Mrd. Euro höher liegen als die Ausgaben im Jahr 2024, obwohl das BMAS in diesem Titel zugleich Minderausgaben von jährlich 900 Mio. Euro berücksichtigt. Grund dafür ist der Wegfall der Aufgaben „Förderung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden“ bei den Jobcentern.



Grafik: Bundesrechnungshof, Quellen: Haushaltsrechnungen des Bundes der Jahre 2020 bis 2024; Haushaltsplan für das Jahr 2025 und Regierungsentwurf für den Haushalt für das Jahr 2026.

⁶¹ § 16i SGB II.

⁶² Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im SGB II umfassen Aktivierung und berufliche Eingliederung, Beschäftigung schaffende Maßnahmen, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, berufliche Weiterbildung, Berufswahl und Berufsausbildung, sonstige/freie Förderung und besondere Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Nürnberg, Juli 2025, Seite 34.

⁶³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Nürnberg, Juli 2025, Seite 34.; zuletzt abgerufen am 3 September 2025.

Der Gesetzgeber hat zum 1. Januar 2025 die Förderung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden von den Jobcentern auf die Bundesagentur übertragen. Damit leistete das BMAS einen Beitrag, zur Haushaltskonsolidierung, indem es im Einzelplan 11 den Mittelansatz im Gesamtbudget reduzierte. Nach den Ausführungen des BMAS hatte der Aufgabenübergang aber auch fachliche Gründe. Die Bürgergeldbeziehenden könnten durch den Aufgabenübergang von den Stärken beider Systeme profitieren: der engen Betreuung durch die Jobcenter und der Weiterbildungsexpertise der Agenturen.

Der Aufgabenübergang verursacht neue Schnittstellen und steigende Verwaltungskosten. Während die Agenturen zusätzliche Beschäftigte (derzeit 696 Stellen) einsetzen, um die neu übernommenen Aufgaben wahrzunehmen, haben die Jobcenter bislang keine Stellen eingespart. Für die Leistungsberechtigten entstehen zudem unklare Zuständigkeiten zwischen den Jobcentern und den Agenturen.

Nach den derzeitigen Planungen wird der Bund die Bundesagentur in den Jahren 2025 bis 2026 finanziell mit insgesamt 6,1 Mrd. Euro unterstützen. Laut BMAS sei dies vor allem aufgrund von konjunkturellen Faktoren nötig. So führe der Anstieg der Arbeitslosigkeit insbesondere zu einem Anstieg der Ausgaben für Arbeitslosengeld. Zumindest kurzfristig läuft damit das Ziel der Haushaltskonsolidierung, den Einzelplan 11 zu entlasten, ins Leere. Zudem setzt die Bundesagentur im ersten Jahr des Aufgabenübergangs mehr als 1 Mrd. Euro für die neue Aufgabe ein. Dem stehen Einsparungen im Einzelplan 11 von nur 900 Mio. Euro gegenüber. Dem Bund entstehen damit in der Summe durch den Aufgabenübergang Mehrkosten statt Einsparungen.

Gesamtbudget verdeckt stetig steigende Verwaltungskosten und bedingt dauerhafte Intransparenz

Das BMAS hält seit Jahren an seiner Veranschlagungspraxis zu den unterzeichneten Verwaltungskosten und den überzeichneten Eingliederungsleistungen fest. Die Konstruktion als Gesamtbudget mit gegenseitiger Deckungsfähigkeit ermöglicht, fortlaufend überschüssige Mittel aus dem Eingliederungstitel in den notleidenden Verwaltungskostentitel umzuschichten. Diese Praxis trägt dem Grundsatz der Haushaltswahrheit nicht ausreichend Rechnung. Der Haushaltsplan zeigt nicht in voller Höhe die voraussichtlich im Verwaltungskostentitel benötigten Mittel. Zugleich erweckt der Ansatz für die Leistungen zur Eingliederung den Anschein, dass mehr Mittel für von den Jobcentern finanzierte Maßnahmen zur Verfügung stehen, als diese tatsächlich beabsichtigen auszugeben.

Das BMAS erklärt sein Vorgehen damit, dass die Jobcenter in dezentraler Verantwortung vor Ort entscheiden sollen, ob eher eine intensive Betreuung durch die

Beschäftigten des Jobcenters (dann: Verwaltungskostentitel) oder eine maßnahmeorientierte Eingliederungsstrategie dem Ziel der Vermittlung in den Arbeitsmarkt (dann: Eingliederungstitel) dienlicher erscheint. Diese Begründung überzeugt jedoch nicht. Die Verwaltungskosten der Jobcenter bestehen überwiegend aus langfristig gebundenen Personalausgaben, die nicht kurz- und mittelfristig abbaubar sind. Deshalb sind bei einem konstant unterzeichneten Verwaltungskostentitel regelmäßig Umschichtungen aus dem Eingliederungstitel erforderlich.⁶⁴

Aufgrund des im Jahr 2026 deutlich über Bedarf ausgestatteten Titels für Eingliederungsleistungen und der chronischen Unterdeckung beim Verwaltungskostentitel sieht der Bundesrechnungshof ein erhöhtes Risiko, dauerhaft noch mehr Eingliederungsmittel durch Umschichtungen in die langfristig festgelegten Verwaltungskosten zu binden. Dies würde die Transparenz der Ansätze des Gesamtbudgets weiter beeinträchtigen und ein schleichendes Anwachsen des Verwaltungskostentitels für dauerhafte Ausgabepositionen, insbesondere Personalausgaben, verdecken. So ist der Verwaltungskostentitel in fünf Jahren um 700 Mio. Euro und damit insgesamt um 12,1 % angestiegen. Damit leidet die Steuerung der Verwaltungskosten durch das Parlament. Sie ist durch das Gesamtbudget zugunsten einer behördlichen Entscheidung eingeschränkt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Ansätze für Verwaltungskosten und für Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende jeweils bedarfsgerecht zu veranschlagen.

3.4 Berufsbezogene Deutschsprachförderung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

Die berufsbezogene Deutschsprachförderung ist ein Regelinstrument nach § 45a Aufenthaltsgesetz. Ziel des Instruments ist es, die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Arbeit durch verbesserte Sprachkenntnisse zu unterstützen. Die Deutschkurse bauen auf den Integrationskursen auf und sind auf die Anforderungen des Arbeitsmarkts ausgerichtet.

Für das Jahr 2026 sind für die berufsbezogene Deutschsprachförderung 450 Mio. Euro⁶⁵ vorgesehen. Dies entspricht dem Ansatz für das Jahr 2025. Die Ausgaben im Jahr 2024 beliefen sich auf rund 425 Mio. Euro. Ursprünglich waren nur 310 Mio. Euro veranschlagt. Die Mehrausgaben von 115 Mio. Euro deckte das BMAS durch Ausgabereste.

⁶⁴ Aus einer reinen Ausgabenbetrachtung ist zudem nicht erkennbar, wie viel Personal mit der direkten Betreuung von Bürgergeldbeziehenden befasst und wie viel Personal überwiegend mit administrativen Unterstützungs- und Leitungsaufgaben betraut ist.

⁶⁵ Kapitel 1101 Titel 684 04.

Bis zum Jahr 2023 schöpfte das BMAS den Titel mehrfach nicht aus. Die Erhöhung des Ansatzes ab dem Jahr 2025 hatte das BMAS damit begründet, dass Geflüchtete aus der Ukraine in den Jahren 2024 und 2025 vermehrt die Integrationskurse beendet hätten oder beenden würden und nun berufsbezogene Deutschsprachkenntnisse benötigten. Dies entspricht auch den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes.

3.5 Darlehen an die Bundesagentur

Die Bundesagentur ist für die Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) zuständig und finanziert sich über Beiträge. Zudem nimmt sie Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr und erhält dafür Verwaltungskostenerstattungen aus dem Einzelplan 11.

Der Bund leistet zudem Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen an die Bundesagentur, wenn ihre Mittel zur Erfüllung ihrer Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen.⁶⁶ Die Höhe für diese unterjährigen Darlehen ist in § 13 Absatz 1 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2026 mit bis zu 8 Mrd. Euro festgesetzt.⁶⁷ Kann die Bundesagentur diese Darlehen bis zum Schluss eines Haushaltsjahres nicht zurückzahlen, gelten sie bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres als gestundet.⁶⁸ Die Bundesagentur wird ihre am Jahresende 2024 noch vorhandenen Rücklagen⁶⁹ von 3,2 Mrd. Euro im Jahr 2025 vollständig aufbrauchen. Sie kündigte an, 2,3 Mrd. Euro am Ende des Jahres 2025 vom Bund zu benötigen. Ergänzend dazu meldete das BMAS auch für das Jahr 2026 ein weiteres überjähriges Darlehen für die Bundesagentur von 3,8 Mrd. Euro an.⁷⁰ Die Erwartung der Bundesagentur zu künftigen Defiziten basiert auf der Frühjahrsprojektion 2025 der Bundesregierung.⁷¹

Die Summe der durch das BMAS für die Jahre 2025 und 2026 veranschlagten überjährigen Darlehen an die Bundesagentur beträgt insgesamt 6,1 Mrd. Euro. Über das Jahr 2026 hinaus wartet das BMAS die weitere wirtschaftliche Entwicklung ab. Die Darlehen an die Bundesagentur gelten als sogenannte finanzielle Transaktion. Ausgaben für finanzielle Transaktionen werden nicht berücksichtigt, wenn die Kreditobergrenze des Bundeshaushalts nach Artikel 115 Grundgesetz berechnet wird.⁷² 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.

⁶⁶ § 364 Absatz 1 SGB III.

⁶⁷ Vgl. Entwurf des Haushaltsgesetzes 2026, Bundestagsdrucksache 21/600.

⁶⁸ § 365 SGB III.

⁶⁹ Eingliederungsrücklage und allgemeine Rücklage.

⁷⁰ Kapitel 1101 Titel 856 22.

⁷¹ Stand: 24. April 2025.

⁷² In Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes.

Das BMAS weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Gewährung der überjährigen Darlehen der aktuellen Gesetzeslage im SGB III entspreche. Dies ist zumindest für das Jahr 2026 zutreffend. Unabhängig davon sieht § 365 SGB III die Stundung des nicht zurückgezahlten Darlehens aus dem Jahr 2025 nur bis zum Schluss des folgenden Haushaltsjahres, also bis Ende 2026, vor. Danach bedarf es – auch vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelung im SGB III – einer Entscheidung, wie mit dem überjährigen Darlehen aus dem Jahr 2025 weiter verfahren werden soll.

Die Finanzlage der Bundesagentur ist nicht nur aufgrund der schlechten Konjunktur und dem schwierigen Arbeitsmarktumfeld angespannt, sondern auch neue Aufgaben belasten die Ausgabenseite der Bundesagentur (Nummern 3.3.2.1 und 3.3.4).

3.6 BMAS überführte Projekte Dritter in gesetzliche Ansprüche

Fördert der Bund Projekte Dritter mit Bundesmitteln, nutzt er hierfür Zuwendungen. Seit dem Jahr 2020 wirkte das BMAS darauf hin, mehrere zuvor zuwendungsrechtliche Projektförderungen in gesetzliche Ansprüche zu überführen. Auf seine Initiative hin hat der Gesetzgeber drei gesetzliche Anspruchsgrundlagen eingeführt:

- Faire Mobilität: Das Beratungsangebot für Arbeitskräfte aus der Europäischen Union zu arbeits- und sozialrechtlichen Themen wurde ab dem Jahr 2021 in einen gesetzlichen Anspruch umgewandelt. Das Gesetz sieht jährliche Fördermittel von bis zu 4 Mio. Euro vor.⁷³
- Ergänzende unabhängige Teilhabeberatung: Auf die zuvor zuwendungsrechtlich gestaltete Förderung dieses Beratungsangebots für Menschen mit (drohender) Behinderung besteht seit dem 1. Januar 2023 ein Rechtsanspruch. Das Gesetz schreibt die jährliche Förderhöhe auf 65 Mio. Euro fest.⁷⁴
- Faire Integration: Das Beratungsangebot für Drittstaatsangehörige zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragestellungen ist ab dem 1. Januar 2026 gesetzlich festgeschrieben.⁷⁵ Das BMAS rechnet mit einer jährlichen Förderung von 5,5 Mio. Euro.⁷⁶

Wie diese gesetzlichen Förderungen umzusetzen sind, regelte das BMAS in Rechtsverordnungen. Das BMAS schafft damit parallele Fördersysteme außerhalb des Zuwendungsrechts. Dieses regelt bereits umfassend die Wirtschaftlichkeit und Transparenz der Mittel sowie Kontrollmöglichkeiten des Mittelgebers. Das BMAS hat hierzu erklärt, dass üblicherweise Lösungen mit Zuwendungen entwickelt und erprobt würden. Halte

⁷³ § 31 Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Die Haushaltsmittel sind veranschlagt in Kapitel 1106 Titel 684 31.

⁷⁴ § 32 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch. Die Haushaltsmittel sind veranschlagt in Kapitel 1105 Titel 684 17.

⁷⁵ § 45b Absatz 1 Satz 1 und 2 Aufenthaltsgesetz. Die Haushaltsmittel sind veranschlagt in Kapitel 1101 Titel 684 01.

⁷⁶ Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, Bundestagsdrucksache 20/6500, Seite 42.

der Gesetzgeber diese für sinnvoll, würden sie in gesetzliche Regelungen verstetigt. Aufgrund ihrer Befristung seien Zuwendungen für das BMAS keine tragfähige Dauerlösung.

Der Bundesrechnungshof weist unabhängig davon darauf hin, dass die Überführung von Projektförderungen in gesetzliche Leistungen den Bundeshaushalt dauerhaft bindet. Dies schränkt die Gestaltungsspielräume des Parlaments weiter ein, die im Einzelplan 11 ohnehin gering sind. Zudem erschweren gesetzliche Anspruchsgrundlagen eine schnelle und flexible Anpassung der Leistungen, die etwa durch technischen Fortschritt oder die zunehmende Bedeutung von Künstlicher Intelligenz erforderlich werden könnte. Vor diesem Hintergrund ist eine zeitliche Befristung durchaus sinnvoll. Eine Umwandlung von Projektförderungen in gesetzliche Ansprüche sollte die Ausnahme bleiben.

3.7 Bundesministerium

Die Ausgaben im Bereich des Bundesministeriums stiegen über die Jahre stetig an. Der Haushaltsentwurf im Jahr 2026 sieht für das Bundesministerium Ausgaben von rund 212,6 Mio. Euro vor.⁷⁷ Die tatsächlichen Ausgaben für das Bundesministerium beliefen sich im Jahr 2020 noch auf 133,8 Mio. Euro. Die Ausgaben stiegen damit in diesem Zeitraum **um fast 60 %**.

Die Personalausgaben sind ein wesentlicher Ausgabentreiber. Sie stiegen vom Jahr 2020 zum Jahr 2026 um 46 Mio. Euro und damit um 53,2 %. Der Anstieg der Ausgaben für das Bundesministerium ist bei weitem höher als der des gesamten Einzelplans (24 % vom Jahr 2020 zum Jahr 2026).

4 Wesentliche Einnahmen

Für das Haushaltsjahr 2026 sind im Einzelplan 11 Einnahmen von 1,5 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind 350 Mio. Euro weniger als im Jahr 2025 veranschlagt waren. 92,9 % der Einnahmen entfallen dabei auf die Erstattung der Länder im Beitrittsgebiet für die Bundeserstattung aufgrund der einigungsbedingten Aufwendungen an die Rentenversicherung.

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 2026 eine Steigerung um knapp 22 Mrd. Euro.

Vor diesem Hintergrund können aktuelle Reformbemühungen nicht vollends überzeugen. Mit dem Gesetz zur Stabilisierung des Rentenniveaus und zur vollständigen Gleichstellung der Kindererziehungszeiten steigen die Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung ab dem Jahr 2028 stark an. Auch beim Aufgabenübergang der Förderung der beruflichen Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden läuft das Ziel, den Einzelplan 11 zu entlasten, zumindest kurzfristig ins Leere, denn zeitgleich muss der Einzelplan 11 der Bundesagentur Darlehen gewähren. Zudem entstehen in der Summe durch diesen Aufgabenübergang im Beitragshaushalt Mehrkosten anstatt Einsparungen.

Eine maßgebliche Herausforderung für den Einzelplan 11 in den kommenden Jahren wird daher weiterhin bleiben. Es gilt eine Balance zu finden zwischen staatlich organisierter sozialer Absicherung und der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Das BMAS muss dabei realistisch planen und wirtschaftlich handeln. Zwischen vielen wünschenswerten Maßnahmen muss das BMAS konsequent priorisieren: Nicht alles, was erstrebenswert wäre, lässt sich realisieren. Insbesondere angesichts der immer noch schwierigen konjunkturellen Lage und den Herausforderungen für den Arbeitsmarkt sollte vermieden werden, weiterhin Finanzierungsprobleme in die Zukunft zu verlagern, ohne dass erkennbar wird, wie sie längerfristig gelöst werden sollen.

Rabenschlag

Geck

Beglaubigt: Pomian, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.