Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2019

Gz.: VI 1 - 20 80 05 (2018) - Bericht

Bonn, den 10. September 2018

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	3
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	6
3	Wesentliche Ausgaben	7
3.1	Rentenversicherung	7
3.1.1	Überblick und Organisation	7
3.1.2	Einnahmen (Trägerhaushalte)	8
3.1.3	Ausgaben (Trägerhaushalte)	10
3.2	Grundsicherung für Arbeitsuchende	14
3.2.1	Überblick und Organisation	14
3.2.2	Verwaltungsausgaben (1101/636 13)	15
3.2.3	Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (1101/685 11)	16
3.3	Bundesagentur für Arbeit	19
3.3.1	Überblick und Organisation	19
3.3.2	Haushalt der Bundesagentur	19
3.3.3	Verwaltungsausgaben (Haushalt der Bundesagentur)	21
3.3.4	Ausgaben für Arbeitsförderung	23
3.4	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (1102/632 01)	25
3.5	Bundesministerium (1112/Hauptgruppe 4)	26
3.6	Sondervermögen Ausgleichsfonds	27
4	Wesentliche Einnahmen	28
5	Ausblick	28

1 Überblick

Die wesentlichen Aufgabenbereiche des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) sind die Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitsförderung und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Arbeitsrecht und der Arbeitsschutz, die gesetzliche Rentenversicherung und das Rentenrecht, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die gesetzliche Unfallversicherung, die soziale Sicherung und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung.

Diese Einzelplananalyse betrachtet insbesondere die Haushaltsentwicklungen der Jahre 2017, 2018 und 2019. Für das Entlastungsjahr 2017 stellt der Bundesrechnungshof die Soll- und die Istwerte dar. Für die Jahre 2018 und 2019 betrachtet er die Sollwerte und gibt für die Haushaltsberatungen relevante Informationen. Bei den wesentlichen Ausgabenbereichen stellt er zudem Prüfungsergebnisse mit aktuellem Bezug dar (vgl. Nummer 3).

Im Jahr 2017 beliefen sich die **Ausgaben** aus dem Einzelplan 11 auf 135,8 Mrd. Euro. Das waren 41,1 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Danach ist der Einzelplan 11 nach dem Ausgabevolumen der mit Abstand größte Einzelplan im Bundeshaushalt. Die Leistungen an die Rentenversicherung stellten mit 90,9 Mrd. Euro den größten Ausgabenposten dar (vgl. Nummer 3.1). Es folgten die Grundsicherung für Arbeitsuchende mit 37,2 Mrd. Euro (vgl. Nummer 3.2) und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung mit 5,5 Mrd. Euro (vgl. Nummer 3.4). Die **Einnahmen** im Einzelplan 11 betrugen 2,2 Mrd. Euro (vgl. Nummer 4).

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über den Einzelplan 11.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2017 Soll	2017 Ist[a]	Abweichung Ist/Soll[b]	2018 Soll	2019 Haushaltsentwurf	Veränderung 2018/2019[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	137 582,4	135 838,6	-1 743,9	139 179,8	144 206,2	*3,6*
darunter:						
• Leistungen an die Rentenversicherung	91 023,2	90 945,9	-77,3	94 037,7	98 100,8	*4,3*
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	36 401,5	37 195,5	794,0	36 354,0	36 118,0	*-0,6*
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	7 130,0	5 464,3	-1 665,7	5 900,0	7 100,0	*20,3*
• Kriegsopferversorgung und -fürsorge	928,5	802,1	-126,4	866,0	760,6	*-12,2*
• Inklusion von Menschen mit Behinderungen	286,4	204,1	-82,3	298,7	395,2	*32,3*
• Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit[c]	118,0	41,9	-76,1	81,0	34,8	*-57,0*
• Ministerium	124,7	113,5	-11,2	131,1	138,6	*5,8*
Einnahmen des Einzelplans	1 986,6	2 240,8	254,2	2 040,4	2 089,9	*2,4*
darunter:						
• Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 887,0	1 886,4	-0,6	1 945,0	2 000,0	*2,8*
• Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds[d]	0,0	237,4	237,4	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	4 380,6[e]	1 967,2	-2 413,4	3 516,4	7 544,1	*114,5*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 570	2 315[f]	-255	2 613[g]	2 630	*0,6*

Quellen: Einzelplan 11. Für das Jahr 2017: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan; für das Jahr 2019: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2017, Übersicht Nummer 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Für zusätzliche Mittel für Bildungsmaßnahmen (1101/681 21).
[d] Die Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds werden nur auf Antrag und gegen Nachweis entsprechender Ausgaben gezahlt. Die Einnahmen sind somit betragsmäßig nicht vorhersehbar und werden mit 0 Euro veranschlagt.
[e] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[f] Ist-Besetzung am 1. Juni 2017.
[g] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2018: 2 378 Planstellen/Stellen.

Der Einzelplan 11 sah im Jahr 2017 **Verpflichtungsermächtigungen** von 4,4 Mrd. Euro vor. Davon wurden 2 Mrd. Euro tatsächlich in Anspruch genommen. Dies entspricht einem Ausnutzungsgrad von 44,9 %.[1] Bereits für das Haushaltsjahr 2016 hatte der Bundesrechnungshof den mit 60,9 % niedrigen Ausnutzungsgrad kritisiert. Im Jahr 2017 sank der Ausnutzungsgrad damit nochmals erheblich. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Ausnutzungsgrades der Verpflichtungsermächtigungen seit dem Jahr 2013.

Tabelle 2

Ausnutzungsgrad von Verpflichtungsermächtigungen seit 2013

	Soll[a] Verpflichtungsermächtigungen	Ist Verpflichtungsermächtigungen	Ausnutzungsgrad[b]
	in Mio. Euro		in %
2013	2 350,0	1 566,2	*66,6*
2014	2 490,9	1 571,7	*63,1*
2015	2 877,5	2 212,4	*76,9*
2016	3 051,4	1 857,6	*60,9*
2017	4 380,6	1 967,2	*44,9*

Erläuterungen: [a] Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quellen: Haushaltsrechnungen der Jahre 2013 bis 2017.

Der Bundesrechnungshof fordert wiederum, dass das BMAS Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe veranschlagt, in der sie tatsächlich notwendig und fällig werden. Die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen ist bei der Haushaltsaufstellung sorgfältig zu prüfen. Dies gilt umso mehr, als der Haushaltsentwurf 2019 das Soll an Verpflichtungsermächtigungen im Vergleich zum Vorjahr um mehr als das Doppelte erhöht.

Im Jahr 2016 standen im Einzelplan 11 übertragbare Mittel von 1,9 Mrd. Euro zur **Bildung von Ausgaberesten** zur Verfügung. Davon bildete das BMAS im Jahr 2017 Ausgabereste von 1,6 Mrd. Euro. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2017 sind übertragbare Mittel von 3,3 Mrd. Euro für die Bildung von Ausgaberesten vorhanden. So stehen beispielsweise bei den sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5) im Kapitel 1112 (Bundesministerium) übertragbare flexibilisierte Ausgaben von 27,2 Mio. Euro zur Verfügung. Diese

[1] Zum Vergleich Ausnutzungsgrad für den Bundeshaushalt 2017 insgesamt: 55,8 %.

übertragbaren Ausgaben stellen 72,7 % der Ist-Ausgaben 2017 der Hauptgruppe 5 im Kapitel 1112 (37,5 Mio. Euro) dar.

Das BMAS hat bei der Bildung von Ausgaberesten einen strengen Maßstab anzulegen, da Ausgabereste die Transparenz des Haushalts beeinträchtigen.

Zum **Geschäftsbereich des BMAS** gehören zwei oberste Bundesgerichte: das Bundesarbeitsgericht (BAG) und das Bundessozialgericht (BSG). Außerdem sind dem BMAS mit der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) sowie dem Bundesversicherungsamt (BVA) zwei Behörden nachgeordnet.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Rentenversicherungsträger sind öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Selbstverwaltung. Sie finanzieren sich hauptsächlich über Beiträge und stellen ihren eigenen Haushalt auf (vgl. Nummern 3.1 und 3.3). Darüber hinaus erhalten sie Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Die Ausgaben des Einzelplans 11 fließen hauptsächlich in soziale Sicherungssysteme wie die Rentenversicherung und die Grundsicherung. Sie sind damit stark abhängig von der demografischen Entwicklung sowie der Entwicklung des Arbeitsmarktes.

So steigen aufgrund der wachsenden Zahl der Rentenempfängerinnen und -empfänger sowie der Ausweitung einiger Rentenversicherungsleistungen, z. B. durch die Mütterrente oder die abschlagsfreie Rente ab 63, die Ausgaben für die **Rentenversicherung** von Jahr zu Jahr.

Für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** kam es im Jahr 2017 zu Minderausgaben von 1,7 Mrd. Euro. Dies ist auf geringere oder unterbliebene Abrufe der Länder für das 4. Quartal 2017 zurückzuführen. Diese Abrufe waren noch bis Mitte Februar 2018 möglich und werden im Bundeshaushalt 2018 gebucht. Aufgrund einer Gesetzesänderung werden die Länder ab dem Jahr 2018 die Mittel für das 4. Quartal stets erst zu Lasten des folgenden Haushaltsjahres abrufen. So soll Planungssicherheit für den Bund geschaffen werden. Für 2018 ist daher – aufgrund der Umstellungsphase – mit 5,9 Mrd. Euro ein geringerer Titelansatz vorgesehen. Ab dem Jahr 2019 wer-

den die Länder die Mittel wieder für vier vollständige Quartale abrufen, sodass der Titelansatz dann wieder auf 7,1 Mrd. Euro steigt.

Bei der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** kam es im Jahr 2017 zu Mehrausgaben von rund 800 Mio. Euro, weil sich die Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger ungünstiger als angenommen entwickelt hat. Dies geht hauptsächlich auf die höhere Zahl an Schutzsuchenden in Deutschland zurück. Demgegenüber sieht die Bundesregierung für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 eine leichte Senkung bei den Ausgaben für die Grundsicherung vor. Zurückzuführen ist dies auf eine Absenkung der Ausgaben für die passiven Leistungen Arbeitslosengeld II (von 21 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 20,2 Mrd. Euro im Jahr 2019) und Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung (von 6,5 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 5,9 Mrd. Euro im Jahr 2019) aufgrund der prognostizierten sinkenden Zahl an Arbeitslosen. Dem stehen allerdings geplante höhere Ausgaben bei den Verwaltungskosten gegenüber (von 4,4 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 5,1 Mrd. Euro im Jahr 2019). Zudem soll der Ansatz für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit in den Jahren 2018 und 2019 um insgesamt 461 Mio. Euro aufgestockt werden (vgl. auch Nummer 5).

Die Minderausgaben im Jahr 2017 bei den **Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit** für Bildungsmaßnahmen sowie die Senkung dieses Ansatzes im Haushaltsentwurf 2019 um 57 % sind auf geringere Ausgaben bei dem Sonderprogramm zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)" zurückzuführen. Das Sonderprogramm läuft mit dem Ausbildungsjahrgang 2016 aus.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Rentenversicherung

3.1.1 Überblick und Organisation

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

Im umlagefinanzierten System der RV decken die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Die gesetzliche RV finanziert sich dabei im Wesentlichen über die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern. Von den insgesamt 299,5 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2017 stamm-

ten 75,2 % (225,2 Mrd. Euro) aus Beiträgen. Der überwiegende Teil dieser Beiträge stammte von Rentenversicherungsbeiträgen aus versicherungspflichtiger Beschäftigung. Der Bund zahlte Beiträge für Kindererziehungszeiten (13,2 Mrd. Euro) aus Kap. 1102 Tit. 636 84 und für behinderte Menschen (1,3 Mrd. Euro) aus Kap. 1102 Tit. 636 85.

Im Wesentlichen zahlte der Bund im Jahr 2017 an die gesetzliche RV 90,9 Mrd. Euro als

- Bundeszuschüsse (67,8 Mrd. Euro) aus Kap. 1102 Tit. 636 81 bis 636 83,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (17,9 Mrd. Euro) aus Kap. 1102 Tit. 636 02 bis 636 04, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01 und
- Ausgleich des Fehlbetrags in der knappschaftlichen Rentenversicherung (5,2 Mrd. Euro) aus Kap. 1102 Tit. 636 16.

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

Reichen die Einnahmen nicht aus, werden die fehlenden Mittel aus einer Rücklage entnommen. Diese Nachhaltigkeitsrücklage ist eine finanzielle Reserve der RV, die unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und den Beitragssatz verstetigen soll.

Die Nachhaltigkeitsrücklage belief sich Ende des Jahres 2017 mit 33,4 Mrd. Euro auf 1,61 Monatsausgaben.

3.1.2 Einnahmen (Trägerhaushalte)

<u>Renten ohne vollständig gezahlte Beiträge</u>

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Einnahmen der RV bereits in seinen Bemerkungen 2015 Renten ohne vollständig gezahlte Beiträge fest (vgl. Bemerkungen 2015, Band II, Bundestagsdrucksache 18/8100 Nummer 3). Gesetzliche Pflegekassen und private Versicherungsunternehmen tragen die Beiträge zur RV für ehrenamtliche Pflegepersonen. Bezieht die pflegebedürftige Person neben den Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung auch Beihilfeleistungen eines öffentlichen Arbeitgebers oder Leistungen der Heilfürsorge, sollen die Beiträge von den beteiligten Leistungsträgern anteilig

erbracht werden. Der Bundesrechnungshof bemängelte bereits mehrfach, dass viele Beihilfestellen in diesen Fällen keine Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen zahlten.

Das BMAS hatte auf die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hin und nach der Diskussion im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) angeregt, das Verwaltungsverfahren zu vereinfachen. Um die Beitragseinnahmen der RV sicherzustellen, sollten eine weitere Automatisierung des Verfahrens und eine Schadenersatzregelung für entgangene Pflegebeiträge eingeführt werden. Dadurch sollen diese Rentenversicherungsbeiträge künftig vollständig gezahlt werden. Das BMAS hat angekündigt, die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen in die Wege zu leiten. Das von den Trägern neu eingerichtete Prüfverfahren hat alleine bei einem Bundesträger dazu geführt, dass er in kurzer Zeit mehr als 3 Mio. Euro entgangene Rentenversicherungsbeiträge feststellen konnte.

Systemschwächen bei der hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung

Der Bundesrechnungshof prüfte die Hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung (HZV). Im Jahr 2017 zahlte der Bund dafür einen Zuschuss von rund 64,2 Mio. Euro aus Kap. 1102 Tit. 636 17. Die letzte Beitragszahlung in das umlagefinanzierte System der HZV wird für das Jahr 2023 erwartet. Ab diesem Zeitpunkt werden die Ausgaben der HZV vollständig durch den Bund getragen. Die letzte Rentenzahlung wird im Jahre 2079 erfolgen.

Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof verschiedene Systemschwächen fest. So fand beispielsweise kein maschineller Austausch mit den übrigen Trägern der gesetzlichen RV statt. Informationen zu Sterbedaten und Daten zum Arbeitsentgelt bekam die HZV nicht auf maschinellem Weg. Die Folge waren Überzahlungen. Weiter sah der Bundesrechnungshof bei den jährlichen Verwaltungskosten von rund 1,5 Mio. Euro Einsparpotenzial.

Das BMAS will zunächst die HZV weiterbetreiben. Der Zeitpunkt für eine Abwicklung der HZV sei noch nicht abzusehen. Das BMAS griff die Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf, noch im Jahr 2018 eine gesetzliche Grundlage für einen Datenaustausch zwischen den Trägern der Deutschen Rentenversicherung und der HZV zu schaffen. Weiter teilte es mit, dass parallel zur Ab-

nahme des Versichertenbestandes in den kommenden Jahren kontinuierlich der Verwaltungsaufwand der HZV zurückgefahren werde.

3.1.3 Ausgaben (Trägerhaushalte)

Der Bundesrechnungshof prüft sowohl die Leistungsausgaben als auch die Verwaltungs- und Verfahrenskosten. Letztere beliefen sich im Jahr 2017 auf 3,9 Mrd. Euro. Im Vergleich zu den Leistungsausgaben kommt den Trägern hier ein deutlich umfangreicherer Handlungs- und Gestaltungsspielraum zu.

Rentenzahlungen ins Ausland

Bei den Leistungsausgaben hat der Bundesrechnungshof die Rentenzahlungen ins Ausland geprüft. Dabei regte er u. a. eine Anpassung von § 31 Fremdrentengesetz (FRG) an. Dieser gilt für Berechtigte, die von einem ausländischen Sozialversicherungsträger oder einer anderen ausländischen Stelle eine Rente oder vergleichbare Leistung erhalten. Diese muss angerechnet werden, wenn sie nach Bundesrecht anzurechnende Zeiten enthält. Damit sollen Doppelzahlungen aus Zeiten vermieden werden, die sowohl in der deutschen Rente als auch in einer ausländischen Rente oder vergleichbaren Leistung zugrunde gelegt werden. Voraussetzung ist, dass diese Rente oder vergleichbare Leistung aus dem Ausland auch tatsächlich ausgezahlt wird.

Die derzeit geltende Regelung führt bei den Trägern zu erheblichem Verwaltungsaufwand und zu vermeidbaren Überzahlungen. Zudem verzichten immer mehr Rentenbezieher auf ihre Leistungsansprüche aus dem Herkunftsland. Dies führt dazu, dass die deutsche Rente dann in voller Höhe gezahlt wird.

Dem BMAS ist diese Problematik bekannt. Es prüft, in welcher Form eine Rechtsänderung erfolgen kann. Die Anregungen des Bundesrechnungshofes will es in seine Überlegungen mit einbeziehen.

Der Bundesrechnungshof hat überdies auf weitere Risiken hingewiesen. So sind Banken im europäischen Ausland nicht in allen Fällen verpflichtet, Renten zurückzuzahlen, welche zu Unrecht über den Sterbezeitpunkt hinaus gezahlt wurden. Innerhalb der Europäischen Union existiert zudem keine dem deutschen Recht vergleichbare Regelung, die es erlaubt, überzahlte Leistungen zurückzufordern.

Die Europäische Kommission arbeitet an einer Lösung dieses Problems. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (u. a. Deutschland) haben sich für eine entsprechende EU-Richtlinie ausgesprochen.

Krankenversicherung der Rentner

Bei den Leistungsausgaben prüfte der Bundesrechnungshof weiter die Krankenversicherung der Rentner. Er stellte bei verschiedenen Trägern fest, dass diese kurz nach der erstmaligen Bewilligung Renten häufig neu berechneten, weil sich Kranken- und Pflegeversicherungsverhältnisse des Leistungsberechtigten rückwirkend änderten. Die gesetzlichen Krankenkassen hatten in diesen Fällen erst verspätet mitgeteilt, dass Beiträge nachzuzahlen waren. Es folgten dadurch teilweise erhebliche Überzahlungen durch die Träger an die Rentner. Allein im Jahr 2015 entstanden Rückforderungen der Träger wegen solcher Änderungen des Kranken-/Pflegeversicherungsverhältnisses in Höhe von rund 5 Mio. Euro. Auch beklagten die Träger, dass bei ihnen eine Vielzahl fehlerhafter Datensätze von den Krankenkassen eingingen, die einen hohen und zumeist vermeidbaren Verwaltungsaufwand verursachten.

Der Bundesrechnungshof hat konkrete Vorschläge erarbeitet, wie das Verfahren zwischen der Kranken- und der RV besser abgestimmt und vereinfacht werden kann. Die Träger erörtern diese Vorschläge derzeit in ihren Fachgremien. Außerdem hat der Bundesrechnungshof beim BMAS eine Rechtsänderung angeregt, die den Verwaltungsaufwand bei der Rückforderung von Überzahlungen spürbar reduzieren würde. Die Stellungnahme des BMAS dazu steht noch aus.

Zusammenarbeit der Träger mit Gemeinden, Landkreisen und Versicherungsämtern

Der Bundesrechnungshof prüft derzeit die Zusammenarbeit der Träger mit den Gemeinden, Landkreisen und Versicherungsämtern. Der Gesetzgeber hat diese bewusst in die Aufgaben der Träger eingebunden. So sollen die Gemeinden, Landkreise und Versicherungsämter z. B. Auskünfte erteilen und Anträge entgegennehmen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt bemängelt, dass sich Gemeinden und Versicherungsämter zum Teil von diesen Aufgaben zurückgezogen haben. Bereits im Jahre 2010 hat der Rechnungsprüfungsausschuss die Träger aufgefordert, das Angebot der Gemeinden und Versicherungsämter bei ihrer Bedarfsplanung zu berücksichtigen und zu nutzen. Derzeit erörtert der

Bundesrechnungshof mit den Trägern Möglichkeiten, einem weiteren Rückzug der Gemeinden und Versicherungsämter entgegenzuwirken und sie besser in die vom Gesetzgeber gewünschte Aufgabenerledigung einzubinden.

Renten Service Verordnung

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das BMAS aufgefordert, bei der vorgesehenen Neufassung der Renten Service Verordnung den Wettbewerbsgedanken klar zum Ausdruck zu bringen. Das BMAS teilte dem Bundesrechnungshof hierzu umfangreiche rechtliche Bedenken mit. Vorgesehen und zugesagt hat es eine klarstellende Änderung der Renten Service Verordnung hinsichtlich der Erstellung und Versendung von Rentenausweisen als Aufgabe des Renten Service. Der Bundesrechnungshof wird die rechtlichen Bedenken mit dem BMAS erörtern und ggf. gesondert berichten.

Einsparpotenzial bei den Rentenzahlverfahren

a) allgemeine Rentenversicherung

Der Bundesrechnungshof hat sich das Rentenzahlverfahren der Träger angesehen. Renten werden grundsätzlich unbar auf das Konto der Empfänger überwiesen. Jedoch sind die Träger verpflichtet, Renten auch kostenfrei am Wohnsitz des Empfängers auszuzahlen. Praktisch erfolgt dies durch das Übersenden einer Zahlungsanweisung zur Verrechnung – kurz ZzV. Für solche ZzV erhebt die Deutsche Postbank AG Gebühren, welche die Träger zahlen müssen. Dies führt jedes Jahr zu Ausgaben von 2,1 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof berichtete im Jahr 2017 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), dass die Träger aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Regelung im Sechsten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI) die Ausgaben für die ZzV nicht auf die betroffenen Rentner umlegen können. Das BMAS hat erklärt, eine Änderung des SGB VI sei im Hinblick auf mögliche Wechselwirkungen mit anderen Sozialleistungen, insbesondere im Verhältnis zu Sozialhilfeleistungen, nicht zielführend. Stattdessen werde eine Änderung des § 47 SGB I geprüft. Diese Prüfung werde insbesondere im Hinblick auf die zu berücksichtigenden Wechselwirkungen, die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen und die Zahl der zu beteiligenden Stellen noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Allerdings bleibt damit jedes Jahr ein Einsparpotenzial von 2,1 Mio. Euro ungenutzt.

b) knappschaftliche Rentenversicherung

Der Bundesrechnungshof prüfte auch das Rentenzahlverfahren für knappschaftliche Renten. Dort ist es in das Ermessen des Trägers gestellt, Renten durch den Renten Service der Deutschen Post AG oder selbst auszuzahlen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Wirtschaftlichkeit und Zukunftsfähigkeit für das knappschaftliche Rentenzahlverfahren im Inland nicht nachgewiesen waren. Neben deutlich rückläufigen Zahlfällen waren die Stückkosten des knappschaftlichen Zahlverfahrens fast 30 % höher als die des Zahlverfahrens in der allgemeinen RV. Der Träger hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesagt, Alternativen zu untersuchen. Er hat auch einen detaillierten Zeitplan hierfür vorgelegt.

Leistungen zur Teilhabe

Die Träger gaben im Jahr 2017 für Leistungen zur Teilhabe mehr als 6 Mrd. Euro aus. Diese Leistungen umfassen die Prävention, die medizinische Rehabilitation, die Teilhabe am Arbeitsleben, Nachsorge und ergänzende Leistungen. Einschränkungen der Erwerbsfähigkeit oder Pflegebedürftigkeit sollen verhindert oder gemindert werden. Des Weiteren soll behinderten und von Behinderung bedrohten Menschen die Teilhabe am Arbeitsleben dauerhaft gesichert werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Dabei wies er auf nicht wirtschaftliches und nicht rechtmäßiges Handeln der Rehabilitationsträger hin, u. a. beim Beschaffen von Rehabilitationsmaßnahmen und Betreiben von Rehabilitationskliniken. Darüber hinaus prüfte er Art, Umfang, Berechtigung und Koordination der Reha-Forschung in der gesetzlichen Sozialversicherung und erreichte die Anpassung der Zuwendungsrichtlinien im Rahmen einer verbindlichen Entscheidung. Nach einer Prüfung der Arbeitsverträge der Reha-Kliniken wies der Bundesrechnungshof auf Unterschiede in der Vergütung des leitenden Personals und bei erlaubten Nebentätigkeiten hin.

3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.2.1 Überblick und Organisation

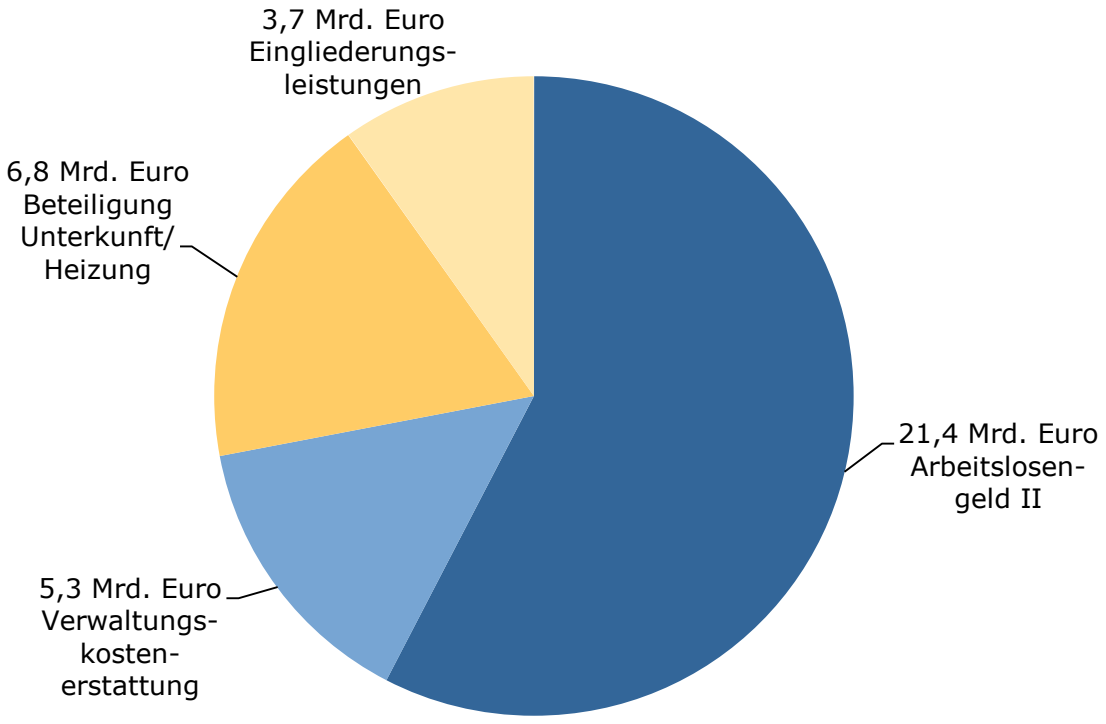
Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Sie werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen betrieben (303 Jobcenter) oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (104 Jobcenter).

Der Bund finanzierte die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2017 mit 37,2 Mrd. Euro. Die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts als Teil des Arbeitslosengelds II und die Eingliederungsleistungen werden vollständig aus dem Einzelplan 11 finanziert. Bei den Verwaltungskosten sowie den Leistungen für Unterkunft und Heizung (ein weiterer Teil des Arbeitslosengelds II) beteiligt sich der Bund – neben Ländern und Kommunen – an den Ausgaben.

Abbildung 1 zeigt die Aufteilung der Ausgaben des Bundes auf die Leistungsarten.

Abbildung 1

Grundsicherungsleistungen des Bundes im Jahr 2017 (Ist)



Quelle: Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2017.

3.2.2 Verwaltungsausgaben (1101/636 13)

Der Bund trägt die Verwaltungsausgaben für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit diese Leistungen von der Bundesagentur oder den zugelassenen kommunalen Trägern erbracht werden. Im Jahr 2017 erstattete der Bund 5,3 Mrd. Euro an Verwaltungskosten.

Kommunaler Finanzierungsanteil an den Verwaltungskosten

Die Verwaltungsausgaben der Jobcenter werden anteilig vom Bund (84,8 %) und von der zuständigen Kommune (15,2 %) getragen.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung den kommunalen Finanzierungsanteil rechtzeitig einnehmen und so eine Vorfinanzierung durch den Bund vermeiden. Er hat festgestellt, dass dies nicht der Fall war. In der Folge mussten die Jobcenter Haushaltsmittel aus den Eingliederungsleistungen (1101/685 11) umschichten, um den Bedarf bei den Verwaltungsausgaben zu decken. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes fehlten beispielsweise zum Jahresende 2015 rund 12 Mio. Euro an Einnahmen. Das Monitoring des BMAS spiegelte diese Einnahmerückstände nicht wieder.

Darüber hinaus nutzen die Jobcenter sehr unterschiedliche Abrechnungsverfahren. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das von den meisten Jobcentern angewandte Verfahren zu verwaltungsaufwendig ist.

Er hat dem BMAS empfohlen, das Abrechnungsverfahren gesetzlich zu regeln. Auch das BMAS sieht die Notwendigkeit eines einheitlichen Verfahrens, setzt jedoch auf eine freiwillige Vereinbarung zwischen Bund, Bundesagentur und Kommunen.

Ansatz des Haushaltstitels für die Verwaltungskosten

Der Haushaltsansatz für den Verwaltungskostentitel (1101/636 13) war in den letzten Jahren nicht auskömmlich. Im Jahr 2017 betrugen die Ist-Ausgaben mit 5,3 Mrd. Euro 911 Mio. Euro mehr als im Haushaltsplan 2017 veranschlagt (4,4 Mrd. Euro). Um die Unterdeckung auszugleichen, schichteten die Jobcenter in den vergangenen Jahren erhebliche Mittel aus dem Eingliederungstitel (1101/685 11) in den Verwaltungskostentitel um. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit, ob das BMAS den Haushaltsansatz für die Verwaltungskosten in der Grundsicherung sachgerecht ermittelt und veranschlagt.

3.2.3 Ausgaben für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (1101/685 11)

Ein Schwerpunkt der Prüfungen des Bundesrechnungshofes lag im Jahr 2017 bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit einschließlich der Sonderprogramme des Bundes (1101/685 11). Für diese Leistungen gab der Bund im Jahr 2017 3,7 Mrd. Euro aus. Im Jahr 2018 hat er hierfür 4,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Planung und Umsetzung von Bundesprogrammen

Der Bund stellt für die Bundesprogramme „Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt" (Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit) und „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt" in den Jahren 2014 bis 2020 insgesamt über 1 Mrd. Euro im Kap. 1101 Tit. 685 11 zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass für beide Programme die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fehlte und die umsetzenden Jobcenter aufgrund von Mängeln bei der Planung der Bundesprogramme erhebliche Probleme hatten, den Zielpersonenkreis zu bestimmen sowie Teilnehmende zu akquirieren. Letzteres war zum Teil auch auf das im Programm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit vorgesehene Prinzip der Freiwilligkeit zurückzuführen. Leistungsberechtigte konnten frei entscheiden, ob sie am Programm teilnehmen und eine ihnen im Rahmen des Programmes angebotene Arbeitsstelle annehmen wollen. Um langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte als Teilnehmende für dieses Programm zu motivieren, gewährten die Jobcenter den Leistungsberechtigten in rund zwei Drittel der geprüften Fälle Einstiegsgeld nach § 16b SGB II von bis zu 24 Monaten. Dieses finanzierten sie aus ihren Eingliederungsbudgets. In Einzelfällen bewilligten sie bis zu 9 600 Euro Einstiegsgeld.

Das BMAS kalkulierte mit 33 000 Teilnehmenden. Entscheidend sei aber die Planung der Jobcenter gewesen, die zunächst von 24 000 Teilnehmenden und seit dem Sommer 2016 von 22 800 Teilnehmenden als maßgebliche Größe ausgegangen seien. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes blieb die Anzahl der Teilnehmenden am Bundesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit mit etwa 18 300 Personen jedoch weit hinter der ursprüngli-

chen Planung zurück.[2] Der Bundesrechnungshof wird über seine bestehenden Zweifel an der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der beiden Bundesprogramme ggf. noch gesondert berichten.

Einführung neuer Regelinstrumente

Das BMAS beabsichtigt, im Jahr 2019 mit der „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen" (§ 16e SGB II-Entwurf) und der „Teilhabe am Arbeitsmarkt" (§ 16i SGB II-Entwurf) neue Regelinstrumente einzuführen. Beide Instrumente sehen eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt mit Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber vor. Der Bundesrechnungshof hat bei der Ressortabstimmung zur geplanten Gesetzesänderung kritisiert, dass sich die Förderungen nicht ausdrücklich auf eine Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern richten. Vor dem Hintergrund seiner Prüfungserkenntnisse zu Lohnkostenzuschüssen empfahl er, eine Quote für geförderte Arbeitsverhältnisse bei privatwirtschaftlichen Arbeitgebern einzuführen. Im Gegensatz zu Lohnkostenzuschüssen an sogenannte Träger, die für Arbeitsverhältnisse mit maßnahmenähnlichen Tätigkeiten gewährt werden, lassen nur Lohnkostenzuschüsse an privatwirtschaftliche Arbeitgeber eine dauerhafte Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und damit nachhaltige Einsparungen beim Arbeitslosengeld II erwarten. Träger befristeten Beschäftigungsverhältnisse in der Regel für die Dauer des Lohnkostenzuschusses. Mit dem Ende der Förderung endete damit auch das Beschäftigungsverhältnis. Die Beschäftigten wurden wieder arbeitslos und hilfebedürftig. Das BMAS hat diese Hinweise nicht aufgegriffen.

Es weist auf die Schwierigkeiten bei der Stellenakquise für diese sehr arbeitsmarktferne Zielgruppe und auf eine mögliche Fehlallokation von Ressourcen hin. Der Bundesrechnungshof verschließt sich dieser Argumentation nicht, sieht darin jedoch keinen zwingenden Widerspruch zu einer Quote. Gerade für diese besonders schwer zu vermittelnde Personengruppe sollten Arbeitsplätze bei privaten Arbeitgebern gefunden werden, die über den sogenannten Klebeeffekt zu einer dauerhaften Beschäftigung führen. Das BMAS riskiert mit seiner Weigerungshaltung, dass der Entwurf zu § 16i SGB II entgegen dem bisheri-

---

[2] Vgl. Bundesagentur, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt (März 2018), Seite 72, Fußnote 4: „Aufgrund von Fehlerfassungen ist die Zahl der Ein- und Austritte bundesweit um ca. 10 % übererfasst." Vgl. auch gleichlautende Monatsberichte der Bundesagentur für die Monate April bis Juli 2018.

gen Ziel des BMAS für die Personengruppe keine mittel- bis langfristigen Perspektiven auf ungeförderte Beschäftigung eröffnet.

3.2.4 Ausgaben für Arbeitslosengeld II (1101/681 12)

Im Gegensatz zu den aktiven Leistungen zur Eingliederung in Arbeit handelt es sich beim Arbeitslosengeld II – wie bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung (1101/632 11) – um eine passive Leistung. Das Arbeitslosengeld II umfasst die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und das Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sowie Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld II (1101/681 12) beliefen sich im Jahr 2017 auf 21,4 Mrd. Euro. Im Jahr 2018 sind dafür 20,4 Mrd. Euro und im Jahr 2019 20,2 Mrd. Euro veranschlagt. Das BMAS begründet den reduzierten Mittelansatz mit den gesamtwirtschaftlichen Eckwerten der Bundesregierung vom Frühjahr 2018. Danach sei mit einer sinkenden Anzahl an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Bedarfsgemeinschaften zu rechnen.

Ordnungsmäßigkeit von Fallabschlüssen

Im Bereich der Ausgaben für Arbeitslosengeld II hat der Bundesrechnungshof die Ordnungsmäßigkeit von Fallabschlüssen nach Ende des Leistungsbezuges (sogenannte Archivfälle) bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung untersucht. Er stellte fest, dass viele Vorgänge ins Archiv gelangten, obwohl die Jobcenter sie noch nicht abschließend bearbeitet hatten. Die Jobcenter hatten überzahlte Leistungen nicht zurückgefordert und noch offene Forderungen nicht eingezogen. Überschlägig hochgerechnet entstanden dem Bund hierdurch vermeidbare Kosten von 705 Mio. Euro. Die Bundesagentur hat inzwischen Schritte eingeleitet, um Fehler bei Fallabschlüssen künftig zu vermeiden. Ungeachtet dessen hat sie nicht hinreichend deutlich gemacht, ob und wie sie bereits archivierte Fälle überprüft, um noch mögliche Rückforderungen beizutreiben, bevor diese verfristen.

Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II bei Selbstständigen

Selbstständige Leistungsberechtigte müssen – wie alle anderen Arbeitslosengeld II-Empfänger – nach den geltenden gesetzlichen Regelungen sämtliche Möglichkeiten ausschöpfen, ihre Hilfebedürftigkeit und damit den Bezug von Arbeitslosengeld II zu beenden. Dazu ist es ihnen auch zuzumuten, ihre Tätig-

keit zugunsten einer zur Verfügung stehenden abhängigen Beschäftigung aufzugeben. Die Jobcenter müssen die Selbstständigen dabei unterstützen und ggf. in abhängige Beschäftigungen vermitteln. Die Jobcenter kamen dieser Pflicht bislang nur unzureichend nach, sodass Selbstständige häufig unangemessen lange Arbeitslosengeld II bezogen. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner Sitzung am 20. April 2018 die Bemerkung des Bundesrechnungshofes „Lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II – Jobcenter betreuten Selbstständige über Jahre unzureichend" (vgl. Bemerkungen 2017, Bundestagsdrucksache 19/170 Nummer 10) zustimmend zur Kenntnis genommen. Das BMAS ist aufgefordert, den Bundesrechnungshof bis zum 31. Dezember 2018 über die eingeleiteten Maßnahmen zu unterrichten.

3.3 Bundesagentur für Arbeit

3.3.1 Überblick und Organisation

Die Bundesagentur ist zuständig für die Arbeitsförderung (Rechtskreis Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)). Dazu gehören die Beratung, Vermittlung und Förderung von Menschen, die eine Arbeit oder Ausbildung suchen, sowie die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Darüber hinaus zahlt die Bundesagentur Entgeltersatzleistungen, z. B. Arbeitslosengeld. Zu den weiteren Aufgaben der Bundesagentur zählen u. a. die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Arbeitsmarktstatistik. Die Aufgaben der Arbeitsförderung finanziert die Bundesagentur ganz überwiegend aus ihrem eigenen Haushalt. Sie erfüllt ihre Aufgaben in 156 Agenturen für Arbeit und deren Geschäftsstellen.

Des Weiteren nimmt die Bundesagentur Aufgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr (Rechtskreis SGB II). Die Verwaltungskosten hierfür werden – neben dem kommunalen Anteil – aus dem Einzelplan 11 finanziert (vgl. Nummer 3.2).

3.3.2 Haushalt der Bundesagentur

Der Haushalt der Bundesagentur finanziert sich im Wesentlichen über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Zudem erhält die Bundesagentur aus dem Einzelplan 11 Erstattungen von Verwaltungskosten, die ihr durch die Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende entstehen (vgl. Nummer 3.2.2). Insgesamt beliefen sich die Einnahmen im Haushalts-

jahr 2017 auf 37,8 Mrd. Euro. Die Ausgaben betrugen 31,9 Mrd. Euro. Somit erzielte die Bundesagentur einen Überschuss von rund 6 Mrd. Euro. Dies waren 500 Mio. Euro mehr als im Haushaltsjahr 2016 und 4,5 Mrd. Euro mehr als im Haushaltsplan 2017 vorgesehen.

Zurückzuführen ist dieser Überschuss insbesondere auf Minderausgaben bei der aktiven Arbeitsförderung sowie beim Arbeitslosengeld. Tabelle 3 gibt eine Übersicht über den Haushalt der Bundesagentur.

Tabelle 3

Übersicht über den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

	2017 Soll	2017 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2018 Soll	Veränderung Soll 2017/2018[a]
	in Mio. Euro				in %
Ausgaben	35 940,4	31 867,3	-4 073,1	36 444,6	*1,4*
darunter:					
• aktive Arbeitsförderung	9 901,2	7 998,9	-1 902,3	9 769,6	*-1,3*
• Arbeitslosengeld I	15 619,0	14 055,2	-1 563,8	14 700,0	*-5,9*
• Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	6 719,0	6 443,9	-275,1	8 332,3	*24,0*
• Verwaltungsausgaben Grundsicherung für Arbeitsuchende	2 671,1	2 542,3	-128,8	2 712,7	*1,6*
Einnahmen	37 435,7	37 818,9	383,2	38 952,4	*4,1*
darunter:					
• Beiträge	32 131,0	32 501,2	370,2	33 809,0	*5,2*
• Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeitsuchende	3 386,5	3 313,7	-72,8	3 462,7	*2,2*
• Sonstige	1 918,2	2 003,9	85,8	1 680,7	*-12,4*
Finanzierungssaldo (Überschuss)	1 495,3	5 951,6	4 456,3	2 507,8	*67,7*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quelle: Haushalt der Bundesagentur. Für das Jahr 2017: Haushaltsplan und Haushaltsrechnung; für das Jahr 2018: Haushaltsplan.

Die Bundesagentur führte den Überschuss von rund 6 Mrd. Euro ihren Rücklagen[3] zu. Mit 5,7 Mrd. Euro floss der Großteil des Überschusses in die allgemeine Rücklage. Insbesondere die allgemeine Rücklage der Bundesagentur ist angesichts der Überschüsse in den vergangenen Jahren erheblich angestiegen.

[3] Allgemeine Rücklage, Insolvenzgeldrücklage und Rücklage für umlagefinanzierte Aufwendungen für Leistungen der Winterbeschäftigungsförderung.

Zum Jahresende 2017 betrug sie 17,2 Mrd. Euro. Nach einer Modellrechnung der Bundesagentur[4] würde die allgemeine Rücklage bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen sowie einem Beitragssatz von 3 % bis zum Jahresende 2018 auf 22,5 Mrd. Euro und bis zum Ende 2022 auf 53 Mrd. Euro steigen.

Nach § 366 Absatz 3 SGB III ist die Rücklage nach wirtschaftlichen Grundsätzen so anzulegen, dass bis zur vollen Höhe der Rücklage die jederzeitige Zahlungsfähigkeit der Bundesagentur gewährleistet ist. Darüber hinaus existiert keine gesetzliche Mindestvorgabe für die Rücklage. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nennt eine Größenordnung von 20 Mrd. Euro, um im Falle einer Rezession angemessen reagieren zu können. Die Bundesregierung plant, wie auch im Koalitionsvertrag vorgesehen, den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung um 0,3 Prozentpunkte auf 2,7 % zu senken. Die Bundesagentur berechnete, dass dies die Beitragseinnahmen um 3,6 Mrd. Euro reduzieren würde.[5]

3.3.3 Verwaltungsausgaben (Haushalt der Bundesagentur)

Die Bundesagentur verzeichnete im Jahr 2017 Verwaltungsausgaben von insgesamt rund 9 Mrd. Euro. Für das Jahr 2018 belaufen sich die geplanten Ausgaben auf 11 Mrd. Euro. Dies ist ein Anstieg von 22,9 % gegenüber den Ist-Ausgaben 2017. Dieser Anstieg ist zu einem großen Teil auf eine erhöhte Zuweisung an den Versorgungsfonds der Bundesagentur zurückzuführen. Im Jahr 2018 plant die Bundesagentur eine ergänzende Zuweisung an den Fonds von 2 Mrd. Euro zusätzlich zu der Regelzuweisung von 637,6 Mio. Euro. Im Jahr 2017 leistete die Bundesagentur bereits eine derartige Zuweisung von 703 Mio. Euro. Ende 2017 belief sich der Versorgungsfonds auf 6,5 Mrd. Euro.

Die ergänzenden Zuweisungen an den Versorgungsfonds werden gemäß § 366a Absatz 3 SGB III anstelle zukünftiger Regelzuweisungen vorgenommen. Sie werden der allgemeinen Rücklage der Bundesagentur entnommen. Dies bedeutet, dass die allgemeine Rücklage ohne diese ergänzenden Zuweisungen noch höher wäre als sie ist.

Im Jahr 2017 nahmen die Verwaltungsausgaben einen Anteil von 28,2 % an den Gesamtausgaben der Bundesagentur ein. Es ist feststellbar, dass der

---

[4] BA-Finanzbericht an den Haushaltsausschuss vom 14. Mai 2018, Nummer 4.
[5] Ebenda.

Anteil der Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben der Bundesagentur seit dem Jahr 2015 gestiegen ist (s. Tabelle 4).

Tabelle 4

Anteil der Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben

	Verwaltungsausgaben	Gesamtausgaben	Anteil Verwaltungsausgaben / Gesamtausgaben[a]
	in Mio. Euro		In %
2015	7 929,3	31 438,9	*25,2 %*
2016	7 630,6	30 889,2	*24,7 %*
2017	8 986,2	31 867,3	*28,2 %*
2018 (Soll)	11 045,0	36 444,6	*30,3 %*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
Quellen: Für die Jahre 2015 bis 2017: Haushaltsrechnungen der Bundesagentur; für das Jahr 2018: Haushaltsplan der Bundesagentur.

Neben den erhöhten Zuweisungen an den Versorgungsfonds dürfte ein weiterer Grund hierfür die steigende Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten und damit verbunden die steigenden Personalausgaben in den letzten Jahren sein. Im Jahr 2015 betrug die Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten der Bundesagentur (Rechtskreise SGB II und SGB III) in Vollzeitäquivalenten 95 120 mit Personalausgaben von 5,5 Mrd. Euro; im Jahr 2017 betrug die Anzahl 97 199 mit Personalausgaben von 5,7 Mrd. Euro. Die Größe der Vollzeitäquivalente besagt, wie viele Vollzeitkräfte sich rechnerisch aus dem gesamten Personalbestand ergeben. Die Bundesagentur setzte im Jahr 2017 41,5 % des Personals für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) ein.

Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur (Kapitel 5 und 6)

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach angemerkt, dass die Mitarbeiterkapazitäten die Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht angemessen wiederspiegeln. In den Jahren 2016 und 2017 hat er die Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur geprüft. Infolge der Prüfung hat die Bundesagentur erste Maßnahmen ergriffen, um ihren Personalbedarf sowohl im Rechtskreis SGB III als auch im Rechtskreis SGB II zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof wird den weiteren Prozess verfolgen.

Steigende Anzahl an außertariflich beschäftigten Führungskräften (Kapitel 5)

Die Bundesagentur sieht insbesondere bei strategischen Führungspositionen und herausgehobenen Fachkräften außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse (AT-Arbeitnehmer) vor. Tabelle 5 zeigt, wie sich die Anzahl der AT-Arbeitnehmer im Rechtskreis SGB III seit dem Jahr 2013 entwickelt hat.

Tabelle 5

Entwicklung Anzahl der AT-Arbeitnehmer seit 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2013/2017
	Anzahl in Vollzeitäquivalenten					in %
Gesamte Mitarbeiterkapazität SGB III[a]	49 772	49 438	49 265	49 746	49 264	*-1,0*
davon: AT-Arbeitnehmer SGB III[a]	259	275	299	300	345	*33,2*

Erläuterungen: [a] Ausschließlich Bereich Arbeitslosenversicherung (ohne Familienkasse und ohne Dienstleistung Grundsicherung).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.

Quellen: Unterlage der Bundesagentur mit Stand vom 13. März 2018.

Die Gesamt-Mitarbeiterkapazität im Rechtskreis SGB III ist seit dem Jahr 2013 leicht um 1 % gesunken. Dagegen ist die Anzahl der AT-Arbeitnehmer im gleichen Zeitraum um 33,2 % gestiegen. Allein im Vergleich zum Jahr 2016 hat die Bundesagentur die Anzahl der AT-Arbeitnehmer im Jahr 2017 um 15 % erhöht. Die Bundesagentur hat die Stellen für Führungskräfte in den letzten Jahren damit erheblich ausgebaut. Wir erwarten, dass die Bundesagentur auch den Bedarf an AT-Arbeitnehmern/innen in ihre Personalbedarfsermittlung einbezieht.

3.3.4 Ausgaben für Arbeitsförderung

Die Ausgaben für die Arbeitsförderung betrugen – ohne die unter Nummer 3.3.3 angesprochenen Verwaltungsausgaben – im Jahr 2017 insgesamt 22,9 Mrd. Euro. Davon wurden 106,5 Mio. Euro aus dem Einzelplan 11 finanziert.

Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (1101/684 03)

Die Bundesregierung wollte im Jahr 2016 mit dem Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ 100 000 zusätzliche Arbeitsgelegenheiten schaffen. Das BMAS hat die Bundesagentur mit der Durchführung des Arbeitsmarktprogramms beauftragt. Im April 2017 hat die Bundesregierung ihr Ziel aufgegeben, 100 000 Leistungsberechtigte zu fördern. Gegenüber den ursprünglich veranschlagten 1,3 Mrd. Euro sollten nur noch jeweils 60 Mio. Euro für die Jahre 2018 und 2019 und 59 Mio. Euro für das Jahr 2020 eingesetzt werden. Die frei gewordenen Mittel fließen in den Verwaltungskostentitel der Grundsicherung für Arbeitsuchende (1101/636 13). Für das Haushaltsjahr 2019 hat das BMAS den zunächst auf 60 Mio. Euro reduzierten Ansatz nun nochmals um 0,7 Mio. Euro auf 59,3 Mio. Euro abgesenkt. Die 0,7 Mio. Euro sollen für die Einrichtung einer Servicestelle für Jugendberufsagenturen in den neuen Titel 684 05 umgeschichtet werden. Im Haushaltsvollzug können weitere Mittel für die Servicestelle oder für Verwaltungskosten in der Grundsicherung für Arbeitsuchende genutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2017 das Arbeitsmarktprogramm geprüft. Nur ein Bruchteil der Teilnehmerplätze waren belegt und diese häufig nur in geringem Stundenumfang. Die Ausgaben waren deutlich geringer als die vorgemerkten Mittel. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Arbeitsmarktprogramm vorzeitig zu beenden, wenn sich die Zahl der Asylanträge weiter verringert. Das BMAS sah bislang keinen Anlass, das Arbeitsmarktprogramm zu beenden. Es hielt seine ergriffenen Schritte für angemessen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS im Jahr 2017 auf die geänderte Situation reagiert und die geplanten Ausgaben für das Arbeitsmarktprogramm erheblich reduziert und umgeschichtet hat. Dies reicht aber nicht aus. Das Risiko erheblicher Ausgabereste besteht unverändert. Nur 18,7 Mio. Euro sind im Jahr 2017 für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen ausgegeben worden. Gründe sind deutlich gesunkene Flüchtlingszahlen, die geringe Inanspruchnahme der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und eine zügigere Entscheidungspraxis des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, das Arbeitsmarktprogramm vorzeitig zu beenden. Aus Gründen der Haushaltsklarheit und

-wahrheit sollten keine „Reservemittel" im zweistelligen Millionenbereich für andere Zwecke bei diesem Titel verbleiben.

Prüfung der außerbetrieblichen Berufsausbildung (Haushalt der Bundesagentur, Kapitel 2)

Die Bundesagentur kann die Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE) fördern. Die BaE soll förderungsbedürftigen jungen Menschen einen anerkannten Berufsabschluss ermöglichen. Der Bundesrechnungshof hat die Förderung der außerbetrieblichen Berufsausbildung geprüft. Dabei stellte er fest, dass die Agenturen für Arbeit bei 33 von 39 geprüften Maßnahmen (85 %) die eingekauften Platzkapazitäten nicht in vollem Umfang nutzen. Von den 33 unterbesetzten Maßnahmen waren 29 von Beginn an unterbesetzt. Die geprüften Agenturen zahlten insgesamt mehr als 850 000 Euro für nicht in Anspruch genommene Teilnehmerplätze.

Die Bundesagentur hat die zu geringe Auslastung eingeräumt. Die betroffenen Dienststellen wollen Bedarfsanalysen und den Einkauf von qualifizierenden Arbeitsmarktinstrumenten optimieren, die Fachaufsicht verstärken, den Besetzungsstand sachgerecht überwachen und damit die Auslastung der Maßnahmen sicherstellen.

3.4 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (1102/632 01)

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung unterstützt hilfebedürftige Personen, die entweder die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Aufgaben im Auftrag des Bundes aus. Zuständig hierfür sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Träger (Grundsicherungsstellen). Das BMAS muss die Länder bei der Ausführung der Grundsicherung beaufsichtigen.

Um die Kommunen finanziell zu entlasten, erstattet der Bund den Ländern seit dem Jahr 2014 die Nettoausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung vollständig. Die Nettoausgaben ergeben sich aus den Bruttoausgaben abzüglich der Einnahmen. Für das Jahr 2017 waren für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Bundeshaushalt 7,1 Mrd. Euro veranschlagt; für das Jahr 2018 sind es 5,9 Mrd. Euro. Die verringerten Ausgaben beruhen auf einer Änderung der Zeiträume für den Mittelabruf. Die Länder können im Jahr 2018

(Einmaleffekt) nur Mittel für drei Quartale des laufenden Haushaltsjahres abrufen.

Zu hohe Erstattungen an die Länder

Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass einige Länder ihre Nettoausgaben zu hoch angaben. Dadurch erhielten sie zu hohe Erstattungen vom Bund. Das BMAS hatte die Mängel nicht erkannt. Es kontrollierte auch nicht, ob die anderen Länder richtig abrechnen, obwohl sich diese Prüfung aufdrängen musste. Der Bundesrechnungshof hat eine verstärkte Aufsicht des BMAS über die Abrechnung der Nettoausgaben gefordert (vgl. Bemerkungen 2017, Bundestagsdrucksache 19/170 Nummer 8). Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis genommen und sich der Forderung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Das BMAS ist insbesondere aufgefordert, den Ländern Hinweise und Empfehlungen für eine einheitliche Aufsichtstätigkeit bei der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu geben. Zudem sollte es mit den Ländern vereinbaren, dass diese wirksame Stichprobenkontrollen bei den Grundsicherungsstellen vornehmen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die fehlerhaften Abrechnungen korrigiert werden und die Länder dem Bund die zu viel erhaltenen Mittel erstatten. Der Ausschuss erwartet einen Bericht des BMAS an den Bundesrechnungshof bis zum 31. Dezember 2018.

Fehlerhafte Bewilligung von Leistungen

Bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigte sich auch, dass einige Grundsicherungsstellen Leistungen wegen dauerhafter voller Erwerbminderung bewilligten, ohne dass das Vorliegen dieser Voraussetzung durch den zuständigen Rentenversicherungsträger festgestellt worden war. Dem Bund entstanden dadurch fortlaufend Mehrausgaben. Das BMAS wirkte nicht darauf hin, dass alle Länder nach fehlerhaften Bewilligungen suchen und sie korrigieren. Der Bundesrechnungshof fordert daher auch in diesem Zusammenhang eine verstärkte Aufsicht des BMAS.

3.5 Bundesministerium (1112/Hauptgruppe 4)

In seiner 4. Sitzung am 21. März 2018 hat der Haushaltsausschuss u. a. in die Ausbringung von 19 neuen Planstellen und Stellen für eine neue Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt“ im BMAS eingewilligt. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht über die Entwicklung des Einzelplans 11 für die

Haushaltsberatungen 2018 vom 25. Mai 2018 (Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 19(8)188) bereits kritisiert, dass das BMAS nicht ermittelt hatte, ob und in welchem Umfang dieses zusätzliche Personal erforderlich war. Darüber hinaus widersprach die Organisation der neuen Abteilung den Organisationsgrundsätzen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

Das BMAS betonte, dass es regelmäßige Personalbedarfsermittlungen durchführe. Die neue Abteilung solle im „nächsten Zyklus" der regulären Personalbedarfsermittlung des BMAS einbezogen werden. Im Haushaltsausschuss wurde eine alsbaldige Übersendung der Personalbedarfsermittlung gefordert, die das BMAS zusagte. Bislang hat das BMAS noch keine Unterlagen hierzu vorgelegt. Es hat jedoch mitgeteilt, dass es mit den Vorbereitungen und den ersten Erhebungen für die Personalbedarfsermittlung begonnen habe.

3.6 Sondervermögen Ausgleichsfonds

Arbeitgeber sind gesetzlich verpflichtet, eine bestimmte Zahl schwerbehinderter Menschen zu beschäftigen. Erfüllen sie diese Pflicht nicht, müssen sie eine Abgabe entrichten (Ausgleichsabgabe). Beim BMAS besteht ein Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben, der sich aus Teilen der Ausgleichsabgabe finanziert. Als Sondervermögen wird der Ausgleichsfonds außerhalb des Bundeshaushalts verwaltet. Zum Jahresende 2017 betrug das Vermögen des Ausgleichsfonds 378 Mio. Euro. Die Mittel des Ausgleichsfonds dürfen ausschließlich zur Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben verwendet werden.
Der Bundesrechnungshof prüft die Jahresrechnung und die ordnungsgemäße Belegung des Sondervermögens als jährliche Pflichtprüfung. Zudem prüft er derzeit die Durchführung mehrerer Programme der Bundesregierung, die mit Mitteln des Ausgleichsfonds gefördert werden.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Jahr 2017 verzeichnete der Einzelplan 11 Einnahmen von 2,2 Mrd. Euro. Mit 1,9 Mrd. Euro bestand der Großteil der Einnahmen aus anteiligen Erstattungen der Länder für einigungsbedingte Aufwendungen des Bundes an die Rentenversicherung (1102/232 01). Diese Aufwendungen resultieren überwiegend aus Ansprüchen, die in Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden. Außerdem flossen dem Einzelplan 11 Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) von 237,4 Mio. Euro zu (1106/272 02). Mit diesen Mitteln werden insbesondere Maßnahmen zur Förderung von Bildung und Beschäftigung anteilig finanziert (vgl. Nummer 3.6).

5 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes 2018 bis 2022 werden die Gesamtausgaben im Einzelplan 11 von 139,2 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 161,5 Mrd. Euro im Jahr 2022 steigen (+16,1%). Dies ist insbesondere auf die demografische Entwicklung, aber auch auf die Ausweitung von Leistungen, z. B. durch das Rentenpaket, zurückzuführen.

So werden die **Leistungen an die Rentenversicherung** nach dem Finanzplan bis 2022 auf rund 110 Mrd. Euro ansteigen. Um die finanzielle Tragfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken, sieht der Finanzplan ab dem Jahr 2021 eine jährliche Zuführung von 2 Mrd. Euro an eine Rücklage „Demografievorsorge Rente" im Einzelplan 11 vor.

Auch bei der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** geht die Bundesregierung von steigenden Ausgaben aus. Für die Jahre 2020 bis 2022 sind insgesamt 24,9 Mrd. Euro vorgesehen.

Die Bundesregierung erwartet, dass sich die positive Entwicklung am **Arbeitsmarkt** bis 2022 fortsetzen wird. So geht sie davon aus, dass die Zahl der Erwerbstätigen weiter steigen, die Zahl der Arbeitslosen weiter sinken wird. Somit plant die Bundesregierung im aktuellen Finanzplan geringere Ausgaben für das Arbeitslosengeld II und für die Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung ein als im vorherigen Finanzplan vorgesehen.

Auf der Grundlage des Koalitionsvertrags zwischen CDU, CSU und SPD sieht der Finanzplan vor, die Mittel für den Eingliederungstitel SGB II (1101/685 11) in dem Zeitraum 2018 bis 2022 um insgesamt 4 Mrd. Euro aufzustocken. Als prioritäre Maßnahme des Koalitionsvertrags sollen damit die Qualifizierung, Vermittlung und Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den ersten sowie in den sozialen Arbeitsmarkt mit einem ganzheitlichen Ansatz vorangetrieben werden. Hierfür will die Bundesregierung das neue Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt" schaffen (vgl. „Einführung neuer Regelinstrumente" unter Nummer 3.2.3).

Klostermann Rabenschlag