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 2020

Gz.: VI 1 - 20 08 05 (2019) - Bericht

Berlin, den 12. September 2019

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	7
3.1.2	Rente	8
3.1.3	Leistungen zur Teilhabe	9
3.2	Grundsicherung für Arbeitsuchende	10
3.2.1	Überblick	10
3.2.2	Verwaltungsausgaben (Kapitel 1101 Titel 636 13)	11
3.2.3	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Kapitel 1101 Titel 685 11)	12
3.2.4	Ausgaben für Arbeitslosengeld II (Kapitel 1101 Titel 681 12)	14
3.2.5	Ausgaben für Unterkunft und Heizung (Kapitel 1101 Titel 632 11)	15
3.3	Arbeitslosenversicherung	17
3.3.1	Überblick	17
3.3.2	Haushalt der Bundesagentur	17
3.3.3	Personalhaushalt der Bundesagentur	21
3.3.4	Eingliederungstitel (Haushalt der Bundesagentur, Kapitel 2)	23
3.3.5	Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels (Haushalt der Bundesagentur, Kapitel 3)	24
3.3.6	Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (Kapitel 1101 Titel 684 03)	25
3.3.7	Berufspsychologischer Service	25
3.4	Übergreifende Erkenntnisse: Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitslosenversicherung	26
3.5	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	27
3.6	Bundesministerium	28
4	Wesentliche Einnahmen	29
5	Ausblick	30

1 Überblick

Die Einzelplananalyse des Einzelplans 11 betrachtet die Haushaltsentwicklungen der Jahre 2018, 2019 und 2020. Für das Entlastungsjahr 2018 stellt der Bundesrechnungshof die Soll- und die Istwerte dar. Für die Jahre 2019 und 2020[1] betrachtet er die Sollwerte und gibt für die Haushaltsberatungen relevante Informationen.

Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes sind mit einem blauen Pfeil () hervorgehoben.

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

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

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

Im Einzelnen:

Im Jahr 2018 beliefen sich die **Ausgaben** des Einzelplans auf 138,6 Mrd. Euro. Dies waren 39,8 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Die Ausgaben sollen im Jahr 2019 auf 145,3 Mrd. Euro und im Jahr 2020 auf 148,6 Mrd. Euro steigen. Die **Einnahmen** des Einzelplans sollen hingegen von 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 2,1 Mrd. Euro in den Jahren 2019 und 2020 sinken.

---

[1] Die Sollwerte für das Haushaltsjahr 2020 entstammen dem Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2020, Stand: 9. August 2019.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2018 Soll	2018 Ist[a]	Abweichung Ist/ Soll[b]	2019 Soll	2020 Haushaltsentwurf	Veränderung 2019/ 2020[b]
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	139 179,8	138 604,5	-575,2	145 260,3	148 562,5	*2,3*
darunter:						
• Leistungen an die Rentenversicherung	94 037,7	93 858,1	-179,6	98 017,9	101 765,5	*3,8*
• Grundsicherung für Arbeitsuchende	36 354,0	36 543,7	189,7	37 318,0	36 549,9	*-2,1*
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	5 900,0	5 908,2	8,2	7 100,0	7 700,0	*8,5*
• Soziale Entschädigung[c]	866,0	711,6	154,5	760,6	577,5	*24,1*
• Inklusion von Menschen mit Behinderungen	298,7	264,2	-34,5	330,0	443,9	*34,5*
• Leistungen an die Bundesagentur für Arbeit[d]	81,0	24,3	-56,7	34,8	3,8	*-89,1*
• Ministerium	131,1	120,7	-10,4	139,5	130,6	*-6,4*
Einnahmen des Einzelplans	2 040,4	2 317,9	277,5	2 089,4	2 110,3	*1,0*
darunter:						
• Erstattungen einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 945,0	1 917,0	-28,0	2 000,0	2 020,0	*1,0*
• Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds[e]	0,0	279,2	279,2	0,0	0,0	*0,0*
Verpflichtungsermächtigungen	3 516,4	548,3	-2 968,1	7 618,2	7 611,3	*-0,1*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	2 613	2 378[f]	-236	2 649[g]	2 659	*0,4*

Quellen: Einzelplan 11. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Erläuterungen:
[a] Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen (vgl. Haushaltsrechnung 2018, Übersicht Nr. 4.9).
[b] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[c] Kriegsopferversorgung und -fürsorge sowie gleichartige Leistungen.
[d] Zusätzliche Mittel für Bildungsmaßnahmen (Kapitel 1101 Titel 681 21).
[e] 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.
[f] Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.
[g] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am 1. Juni 2019: 2 448 Planstellen/Stellen.

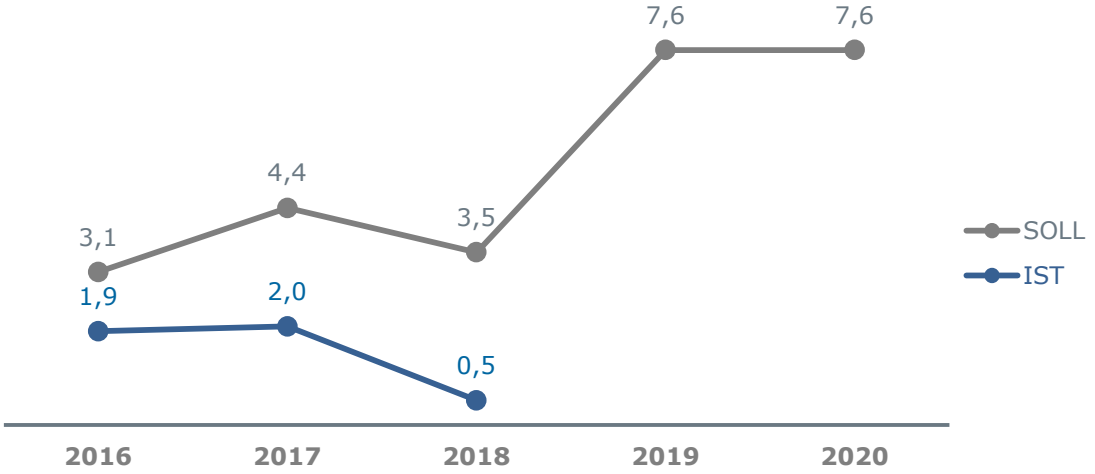
Der Einzelplan 11 sah im Jahr 2018 **Verpflichtungsermächtigungen** von 3,5 Mrd. Euro vor. Davon wurden lediglich 548,3 Mio. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht einem **Ausnutzungsgrad von 15,6 %**. Trotz des bereits verringerten Soll-Ansatzes sank der Ausnutzungsgrad im Haushaltsjahr 2018 nochmals erheblich.[2] Laut BMAS sind die Angaben in der Haushaltsrechnung nicht zutreffend. Insgesamt seien 1,9 Mrd. Euro in Anspruch genommen worden, der Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen läge somit bei 55 %.

Das BMAS hat den Ansatz für Verpflichtungsermächtigungen für das Haushaltsjahr 2019 mit **7,6 Mrd. Euro** mehr als verdoppelt (s. Abbildung 1). Für das Haushaltsjahr 2020 ist eine geringfügige Absenkung des Ansatzes um 0,1 % geplant. Der Bundesrechnungshof hat das BMAS bereits mehrfach aufgefordert Verpflichtungsermächtigungen nur in der notwendigen Höhe zu veranschlagen. Der hohe Ansatz im Jahr 2019 ist laut BMAS vor allem auf die Anhebung der Verpflichtungsermächtigungen bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Titel 1101 Kapitel 685 11) zurückzuführen. Damit sollen die Maßnahmen zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II) und zur Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) in den kommenden Jahren umgesetzt werden.

Abbildung 1

Verpflichtungsermächtigungen

Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2020, in Mrd. Euro



Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Einzelplan 11. Für die Jahre 2016 bis 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

[2] Zum Vergleich: Der Ausnutzungsgrad lag im Haushaltsjahr 2017 bei 44,9 %, im Haushaltsjahr 2016 bei 60,9 %.

Der Einzelplan 11 wies im Jahr 2017 übertragbare Mittel von 3,3 Mrd. Euro aus. Davon bildete das BMAS für das Jahr 2018 **Ausgabereste** von 3,3 Mrd. Euro. Das BMAS wurde bereits mehrfach auf den notwendigen Abbau und einen strengeren Maßstab bei der Bildung der Ausgabereste hingewiesen. Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2018 sind übertragbare Mittel von **3,7 Mrd. Euro** vorhanden. Laut BMAS wurden daraus Ausgabereste von 2 Mrd. Euro für das Jahr 2019 gebildet.

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 auf dem Arbeitsmarkt.

Aufgrund der wachsenden Zahl der Rentenempfängerinnen und -empfänger sowie der Ausweitung einiger Rentenversicherungsleistungen (z. B. Mütterrente) steigen die Ausgaben für die **Rentenversicherung** jedes Jahr. Im Jahr 2020 sollen sie erstmals 100 Mrd. Euro überschreiten.

Auch die Ausgaben für die **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** steigen im Jahr 2020 weiter an. Im letzten Jahr wurde das Verfahren für den Mittelabruf durch die Länder umgestellt. Daher waren die Ausgaben im Jahr 2018 deutlich geringer als die geplanten Ausgaben für die Jahre 2019 und 2020 (s. Nummer 3.5).

Bei der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** kam es im Jahr 2018 zu Mehrausgaben. So wies der Verwaltungskostentitel (Kapitel 1101 Titel 636 13) Mehrausgaben von über 1 Mrd. Euro auf. Diese Mehrausgaben wurden zum größten Teil durch die Minderausgaben bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Kapitel 1101 Titel 685 11) kompensiert (vgl. Nummer 3.2.2). Hinzu kamen Mehrausgaben bei den passiven Leistungen Arbeitslosengeld II (Kapitel 1101 Titel 681 12) und bei der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung (Kapitel 1101 Titel 632 11) von zusammengerechnet über 260 Mio. Euro. Diese wurden durch überplanmäßige Ausgaben gedeckt. Aufgrund der noch günstigen Annahmen zur Arbeitsmarktentwicklung sieht die Bundesregierung für das Jahr 2020 eine leichte Absenkung der Ausgaben für die Grundsicherung im Vergleich zum Haushalt 2019 vor.

Die **Leistungen an die Bundesagentur** sollen zum Haushaltsjahr 2020 deutlich reduziert werden. Die zusätzlichen Mittel für Bildungsmaßnahmen (Kapitel 1101 Titel 681 21) werden mit dem Ende des Sonderprogramms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)" im Jahr 2021 nicht länger benötigt.

Für die Förderung der **Inklusion von Menschen mit Behinderungen** sieht der Haushaltsentwurf 2020 im Vergleich zum Haushalt 2018 einen Anstieg der Haushaltsmittel um 145,2 Mio. Euro vor. Der Anstieg ist insbesondere auf die mit dem Bundesteilhabegesetz beschlossene Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation zurückzuführen (Kapitel 1105 Titel 636 11). Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der gesetzlichen Rentenversicherung sollen mittels der Modellvorhaben innovative Ansätze erprobt werden, um Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen zu unterstützen und die Zusammenarbeit der Akteure weiter zu verbessern.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Rentenversicherung

3.1.1 Überblick

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

Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres. Die gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich dabei im Wesentlichen über die Beiträge von Versicherten und Arbeitgebern sowie über Beiträge und Zuschüsse des Bundes. Von den insgesamt 312,3 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2018 stammten 75,7 % (236,4 Mrd. Euro) aus Rentenversicherungsbeiträgen, überwiegend aus versicherungspflichtiger Beschäftigung.

Der Bund zahlte im Jahr 2018 an die gesetzliche Rentenversicherung 93,9 Mrd. Euro als

- Bundeszuschüsse (69,5 Mrd. Euro) aus Kapitel 1102 Titel 636 81 bis 636 83,
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (19,1 Mrd. Euro) aus Kapitel 1102 Titel 636 02 bis 636 04, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01, beispielsweise Beiträge für Kindererziehungszeiten (14,3 Mrd. Euro) und für behinderte Menschen (1,3 Mrd. Euro) und als
- Ausgleich des Fehlbetrags in der knappschaftlichen Rentenversicherung (5,3 Mrd. Euro) aus Kapitel 1102 Titel 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 Rentenversicherung. Sie soll unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben ausgleichen und den Beitragssatz verstetigen.

Die Nachhaltigkeitsrücklage belief sich Ende des Jahres 2018 mit 38,2 Mrd. Euro auf 1,79 Monatsausgaben der Rentenversicherung.

3.1.2 Rente

Der Bundesrechnungshof befasste sich im Bereich der Rentenversicherung im letzten Jahr insbesondere mit den folgenden beiden Prüfungsverfahren:

» Qualität der Rentenbearbeitung bei Erziehungsrenten

Der Bundesrechnungshof prüft die Qualität der Rentenbearbeitung in der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Gewährung von Erziehungsrenten nach § 47 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch. Zu diesem Zweck hat er von insgesamt 8 434 gezahlten Erziehungsrenten aller 16 Träger anhand einer mathematisch-statistischen Methode eine Zufallsstichprobe gezogen. Ziel ist es, auf dieser Grundlage eine repräsentative Aussage über die Bearbeitungsqualität zu treffen. Die Stichprobe umfasst 1 702 Rentenfälle.

Bislang hat der Bundesrechnungshof bei den Regionalträgern und der Knappschaft Bahn See 632 Rentenfälle geprüft.

Zusammenarbeit der Träger mit Kommunen und Versicherungsämtern

Der Bundesrechnungshof prüfte die Zusammenarbeit der Träger mit den Kommunen und Versicherungsämtern. Kommunen und Versicherungsämter sind gesetzlich verpflichtet, die Träger zu unterstützen, indem sie beispielsweise Auskünfte erteilen und Anträge entgegennehmen. Schon im Jahr 2010 hatte der Bundesrechnungshof bemängelt, dass diese Unterstützung stark rückläufig war.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hatte daraufhin beschlossen, dass die Träger die Kommunen und Versicherungsämter verstärkt in ihre Aufgabenerfüllung einbinden sollen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Unterstützungsquoten durch Kommunen und Versicherungsämter weiter gesunken sind. So sank die Unterstützungsquote bei der Rentenantragsannahme vom Jahr 2012 bis zum Jahr 2017 von 30 auf 24 %.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die Thematik erneut aufzugreifen.

3.1.3 Leistungen zur Teilhabe

Die Träger gaben im Jahr 2018 für Leistungen zur Teilhabe rund 6,5 Mrd. Euro aus. Diese Leistungen umfassen die medizinische Rehabilitation, die Teilhabe am Arbeitsleben 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.

Ausgaben für medizinische Rehabilitation

Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Ausgaben für die medizinische Rehabilitation. Dabei wies er auf nicht wirtschaftliches Handeln der Rehabilitationsträger hin. Er wiederholte u. a. seine Forderung, sich von unzulässigen Beteiligungen unverzüglich zu trennen, um Vermögensverluste zu vermeiden. Darüber hinaus prüfte er die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel für Anschlussrehabilitationen. Er beanstandete, dass die 14-Tage-Frist zwischen Entlassung aus dem Akutkrankenhaus und Beginn der Rehabilitationsmaßnahme nur in 56 % aller Fälle des Betrachtungszeitraums eingehalten wurde. Dies widerspricht dem eigentlichen Ziel der Anschlussre-

habilitationen, die Versicherten so schnell wie möglich wieder an die Belastungen des Alltags- und Berufslebens heranzuführen und zügig wieder in das Erwerbsleben einzugliedern. Zudem zahlten zwei Träger in einem Zeitraum von mehreren Jahren mehr als 1,2 Mio. Euro für Maßnahmen der Anschlussrehabilitationen, für die sie nicht zuständig waren. Auch verzichteten sie auf Erstattungsansprüche.

- Legitimationsdefizit bei Sozialwahlen

Der Bundesrechnungshof hat im Rechnungsprüfungsausschuss seine Forderung erneuert, das Legitimationsdefizit für die Sozialwahlen zu beseitigen. Nach nunmehr zwölf Jahren will das BMAS ein Gesetzesvorhaben initiieren, um eine neue rechtliche Grundlage für das Sozialversicherungswahlsystem zu schaffen.

- Arbeitsverträge der Reha-Kliniken

Die Prüfung der Arbeitsverträge der Reha-Kliniken hat der Bundesrechnungshof fortgesetzt und erneut auf Unterschiede in der Vergütung des leitenden Personals und bei erlaubten Nebentätigkeiten hingewiesen.

3.2 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.2.1 Überblick

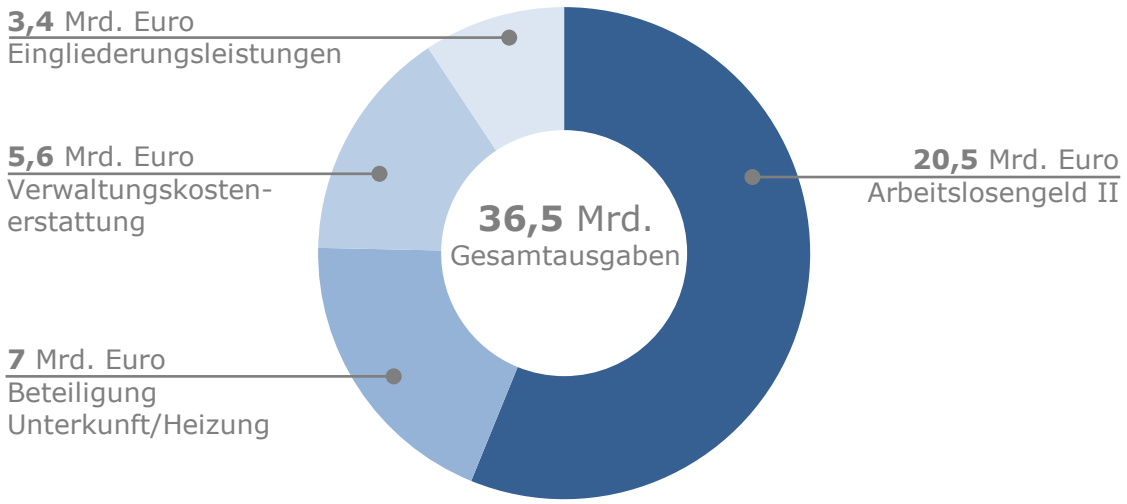
Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis Zweites Buch Sozialgesetzbuch, SGB II). Sie werden entweder als gemeinsame Einrichtungen von Bundesagentur und Kommunen (302 Jobcenter) oder von den Kommunen allein als zugelassene kommunale Träger (104 Jobcenter) betrieben.

Der Bund finanzierte die Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2018 mit 36,5 Mrd. Euro. Die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts sind Teil des Arbeitslosengelds II. Zusammen mit den Eingliederungsleistungen werden sie vollständig aus dem Einzelplan 11 finanziert. Der Bund beteiligt sich an den kommunalen Leistungen für Unterkunft und Heizung und trägt – zusätzlich zu den Ländern und Kommunen – zudem an den Verwaltungskosten einen Anteil von 84,4 %.

Abbildung 2

Grundsicherungsleistungen des Bundes

Im Jahr 2018 (Ist), in Mrd. Euro



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Haushaltsrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2018.

3.2.2 Verwaltungsausgaben (Kapitel 1101 Titel 636 13)

Der Bund trägt einen Anteil an den Gesamtverwaltungsausgaben für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, soweit diese Leistungen von der Bundesagentur oder den zugelassenen kommunalen Trägern erbracht werden. Im Jahr 2018 erstattete der Bund 5,6 Mrd. Euro an Verwaltungskosten.

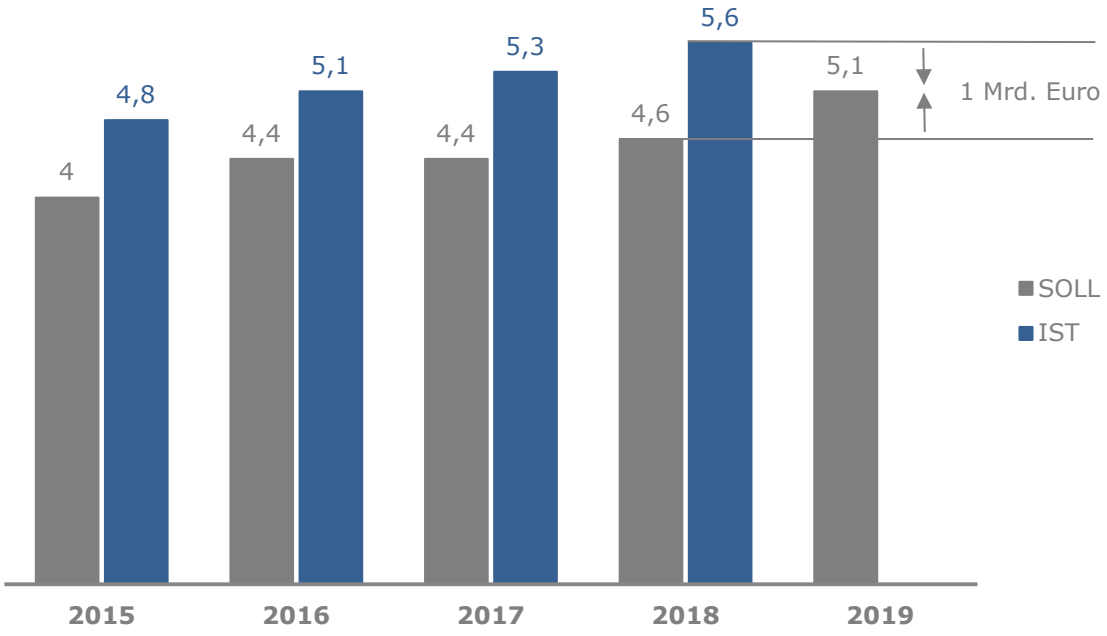
Ansatz des Haushaltstitels für die Verwaltungskosten nicht realistisch

Der Haushaltsansatz für den Verwaltungskostentitel (Kapitel 1101 Titel 636 13) war in den letzten Jahren nicht auskömmlich. Er wies jährliche Unterdeckungen im dreistelligen Millionenbereich auf. Im Jahr 2018 betrugen die Ist-Ausgaben mit 5,6 Mrd. Euro sogar 1 Mrd. Euro mehr als im Haushaltsplan 2018 veranschlagt.

Abbildung 3

Unterdeckung des Verwaltungskostentitels

Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019, in Mrd. Euro



Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Einzelplan 11. Für die Jahre 2015 bis 2018: Haushaltsrechnung. Für das Jahr 2019: Haushaltsplan.

Um die Unterdeckung auszugleichen, schichteten die Jobcenter entsprechende Mittel aus dem Eingliederungstitel (Kapitel 1101 Titel 685 11) in den Verwaltungskostentitel um. Dies war möglich, da die Jobcenter diese Mittel aus dem Eingliederungstitel nicht benötigten und abriefen. Das BMAS hat die Ansätze für Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen auf Basis früherer Jahre fortgeschrieben. Den fehlenden Mittelabfluss aus dem Eingliederungstitel und die chronische Unterdeckung des Verwaltungskostentitels berücksichtigte es nicht. Unter Hinweis auf das Gesamtbudget (bestehend aus dem Ansatz für Verwaltungskosten und dem Ansatz für Eingliederungsleistungen) und die dezentrale Verantwortung der Jobcenter hält das BMAS es nicht für erforderlich, seine Veranschlagungspraxis zu ändern. Der Bundesrechnungshof fordert, dass das BMAS die Ansätze für Verwaltungskosten sowie Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sachgerecht veranschlagt und damit dem Grundsatz der Haushaltswahrheit Rechnung trägt.

3.2.3 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Kapitel 1101 Titel 685 11)

Für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit einschließlich der Sonderprogramme des Bundes gab der Bund im Jahr 2018 3,4 Mrd. Euro aus (Kapitel 1101 Titel 685 11). Im Jahr 2019 hat er hierfür 4,9 Mrd. Euro veranschlagt.

Aktivierungsmaßnahmen

Die Jobcenter können erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Aktivierungsmaßnahmen fördern. In den letzten Jahren förderten sie deutlich mehr Maßnahmen und wendeten pro Leistungsberechtigtem immer mehr Mittel auf. Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung der „Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine für Trägermaßnahmen" fest, dass die Jobcenter in jedem dritten Fall nicht darauf achteten, dass die Maßnahmen passgenau und erforderlich waren. Die Jobcenter konnten auch nicht benennen, ob und welche Wirkung die geförderten Maßnahmen im Hinblick auf Beschäftigungsaufnahmen und Integrationsfortschritte hatten. Dies lag auch an bislang fehlenden Indikatoren, um Integrationsfortschritte zu messen. Seit 2005 hat die Bundesagentur den gesetzlichen Auftrag, entsprechende Indikatoren zu entwickeln. Dies ist bis heute nicht geschehen. Das BMAS führt die Beanstandungen insbesondere auf eine unzureichende Dokumentation der Jobcenter zurück und sieht die Förderungen mehrheitlich als notwendig an. Integrationsfortschritte anhand von Indikatoren abzubilden, hält es darüber hinaus für zu aufwändig und fehleranfällig. Damit Aktivierungsmaßnahmen aufgrund des hohen finanziellen Aufwands (rund 884 Mio. Euro im Jahr) nicht wirkungslos bleiben hält es der Bundesrechnungshof nach wie vor für erforderlich, dass die Bundesagentur geeignete Indikatoren zur Messung von Integrationsfortschritten entwickelt.

Integration von Geflüchteten

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2017 die Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten. Dabei legte er einen Fokus auf geflüchtete Frauen mit Kindern unter drei Jahren. Er stellte fest, dass nur ein Viertel dieser Frauen an Integrationskursen teilnahm. In den übrigen Fällen hatten die Jobcenter meist nicht geklärt, ob die Frauen bereits vor der Vollendung des dritten Lebensjahres ihres Kindes an einem Integrationskurs teilnehmen wollten. Das SGB II verlangt von Leistungsberechtigten mit Kindern unter drei Jahren nicht, an Maßnahmen teilzunehmen oder eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Ohne Kenntnisse der deutschen Sprache ist es jedoch kaum möglich, Geflüchtete schnell und nachhaltig in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu integrieren. Da viele Frauen während der Betreuungszeit weitere Kinder bekamen, war ein möglicher Beginn für einen Integrationskurs nicht absehbar.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine Rechtsänderung angeregt. Er hat sich dafür ausgesprochen, geflüchtete erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über ein Jahr alte Kinder betreuen, unter bestimmten Umständen verpflichten zu können, an Integrationskursen teilzunehmen. Das BMAS lehnte dies unter Hinweis auf Artikel 3 des Grundgesetzes ab. Ergänzend weist es darauf hin, dass die „AG Eingliederung" des Bund-Länder-Ausschusses derzeit eine Handreichung für die Jobcenter erarbeite. Hierin werde auch auf die Besonderheiten bei geflüchteten Erziehenden eingegangen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine Handreichung zu unverbindlich. Ohne eine Rechtsänderung besteht die Gefahr, dass geflüchtete Frauen mit kleinen Kindern deutlich geringere Chancen haben, integriert zu werden und damit die Hilfebedürftigkeit zu beenden. Da sich Integrationsmaßnahmen in ihrer Zweckrichtung grundlegend von „normalen" Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit unterscheiden, erkennt der Bundesrechnungshof keinen Widerspruch zu Artikel 3 des Grundgesetzes.

3.2.4 Ausgaben für Arbeitslosengeld II (Kapitel 1101 Titel 681 12)

Das Arbeitslosengeld II umfasst die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung, das Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sowie Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II beliefen sich im Jahr 2018 auf 20,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 sind dafür 20,6 Mrd. Euro veranschlagt. Der Haushaltsentwurf 2020 sieht 20,2 Mrd. Euro vor.

Darlehensgewährung

Jobcenter gewähren Arbeitslosengeld II grundsätzlich in Form nicht rückzahlbarer Geld-, Sach- oder Dienstleistungen. Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen sie das Arbeitslosengeld II als Darlehen erbringen. Je nach Kostenträgerschaft der zu bewilligenden Leistung sind Darlehen aus Bundes- oder aus kommunalen Mitteln möglich. Die Jobcenter haben seit Jahren erhebliche Defizite, Darlehen ordnungsgemäß zu gewähren und sich rückerstatten zu lassen. Oftmals fehlen Angaben und Nachweise für eine sachgerechte Entscheidung. Jobcenter leisten Darlehen auch dann, wenn diese nicht notwendig sind. Zudem bereitet den Jobcentern die Unterscheidung der richtigen Kostenträger-

schaft Probleme. Sie verbuchen Darlehen und Darlehensrückzahlungen daher bei einem unzutreffenden Kostenträger. Besonders fehleranfällig sind Darlehen für Energieschulden. Überschlägig hochgerechnet leisten die Jobcenter über 32 Mio. Euro im Jahr unzulässig aus Bundesmitteln anstelle aus kommunalen Mitteln. Das BMAS wies die Beanstandungen zurück. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest und erwartet vom BMAS eine einheitliche und klarstellende Regelung für alle Jobcenter. Er erwägt, darüber gesondert zu berichten.

3.2.5 Ausgaben für Unterkunft und Heizung (Kapitel 1101 Titel 632 11)

Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung sind die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger). Der Bund beteiligt sich mit maximal 49 % an den Ausgaben. Im Jahr 2018 beteiligte sich der Bund mit 7 Mrd. Euro. Im Jahr 2019 hat er Mittel von 6,7 Mrd. Euro veranschlagt. Für das Jahr 2020 sind 6,2 Mrd. Euro vorgesehen.

<u>Abrechnung der Kosten der Unterkunft zwischen Bund und Ländern</u>

Um die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft abzurechnen, melden die kommunalen Träger ihre Ausgaben, gemindert um die Einnahmen, an die Länder. Die Länder berechnen die Höhe der Bundesbeteiligung und rufen diese beim Bund ab. Sie müssen die Meldung der kommunalen Träger prüfen. Die Länder kamen dieser Pflicht jedoch nicht angemessen nach. Die Bundesbeteiligung wird daher oft nicht ordnungsgemäß festgesetzt und abgerechnet. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes entstand dem Bund allein in den geprüften Kommunen ein Schaden von rund 3 Mio. Euro. Das BMAS bestätigte die Schadenshöhe[3] und teilte mit, dass es zu weiteren Forderungen des Bundes gegenüber den Ländern kommen werde. Würde man die festgestellte Schadenssumme auf die 406 kommunalen Träger im Bundesgebiet hochrechnen, ergäbe sich ein Schaden von über 300 Mio. Euro. Sämtliche vom Bundesrechnungshof festgestellten Meldefehler blieben in den Abrechnungsstellen der Länder unentdeckt. Das BMAS hat – ähnlich der Erstattung der Ausgaben an die Länder für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (s. Nummer 3.5) – weder die Abrechnungen der Länder systematisch geprüft noch überwacht, inwieweit die Länder ihrer Prüfpflicht nachkommen.

---

[3] Anm.: Schadenshöhe bezogen auf die Jahre 2015 bis 2018.

Nach Auffassung des BMAS seien die Länder für die Richtigkeit der von ihnen übermittelten Angaben abschließend verantwortlich. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das BMAS die Abrechnungen der Länder sorgfältig zu prüfen und sicherzustellen, dass die Länder ihrerseits die Meldungen der kommunalen Träger kontrollieren.

Kosten der Unterkunft und Heizung für Geflüchtete

Seit dem Jahr 2016 übernimmt der Bund die Ausgaben der Unterkunft und Heizung für Geflüchtete zu 100 % (für einen begrenzten Zeitraum). Dazu wurden die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben nach dem SGB II und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer erhöht. Viele kommunale Träger hoben die Gebühren für Unterkünfte Geflüchteter daraufhin stark an. Zum Teil übersteigen die Ausgaben für Unterkünfte von Geflüchteten die ortsüblichen Mieten deutlich. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Jobcenter in der Regel auch nicht prüften, ob die Kosten für Unterkünfte von Geflüchteten angemessen waren oder nicht. Mehrere kommunale Träger untersagten den Jobcentern per Weisung, die Angemessenheit zu prüfen. Ihnen lagen in der Regel auch keine Unterlagen vor, anhand derer sie beurteilen konnten, ob die in Ansatz gebrachten Kosten überhaupt unterkunftsbezogen waren. Die Jobcenter übernahmen letztlich auch solche Kosten, die nicht unterkunftsbezogen waren (z. B. Verpflegungskosten). Es entsteht der Eindruck, dass kommunale Träger ihre Gebührenhoheit und ihre Weisungsrechte einseitig zu ihren Gunsten einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass der Bund seine Beteiligung an den Ausgaben für Unterkunft und Heizung für Geflüchtete begrenzt. Dadurch soll verhindert werden, dass die Kommunen die Gebühren zu Lasten des Bundes erhöhen. Das BMAS sollte zudem klarstellen, ob die Regeln zur Angemessenheit von Unterkunftskosten auch auf Gebühren für kommunale Liegenschaften anzuwenden sein sollen. Es sollte in diesem Zusammenhang prüfen, ob § 22 SGB II überhaupt auf solche Wohnraumkosten anzuwenden ist, die Gebührentatbeständen – und damit eher sicherheits- und ordnungspolitischen Aspekten – unterliegen. Das BMAS verweist in seiner Stellungnahme insbesondere auf den Unterschied zwischen Gebühren und Kosten für Unterkunft und Heizung sowie auf die Schwierigkeiten, die Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu bestimmen. Die Prüfung befin-

det sich im kontradiktorischen Verfahren. Der Bundesrechnungshof wertet die Stellungnahme des BMAS derzeit detailliert aus.

3.3 Arbeitslosenversicherung

3.3.1 Überblick

Die Bundesagentur ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltung. Sie finanziert sich überwiegend aus Beiträgen und stellt ihren eigenen Haushalt auf. Darüber hinaus erhält sie Zuschüsse und Erstattungen aus dem Einzelplan 11.

Die Bundesagentur ist zuständig für die Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Dazu gehören die Beratung, Vermittlung und Förderung von Menschen, die eine Ausbildung oder Arbeit suchen, sowie die berufliche Rehabilitation von Menschen mit Behinderung. Darüber hinaus zahlt die Bundesagentur Entgeltersatzleistungen, wie beispielsweise das Arbeitslosengeld. Zu den weiteren Aufgaben zählen die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie die Arbeitsmarktstatistik.

Des Weiteren nimmt die Bundesagentur Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II wahr (vgl. Nummer 3.2).

3.3.2 Haushalt der Bundesagentur

Der Haushalt der Bundesagentur finanziert sich im Wesentlichen über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Die Verwaltungskosten, die der Bundesagentur durch die Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende entstehen, werden ihr aus dem Einzelplan 11 erstattet.

Die Bundesagentur erzielte auch im Haushaltsjahr 2018 mehr Einnahmen als im Haushaltsplan angesetzt waren. Die Ausgaben lagen hingegen erneut unter den Erwartungen der Bundesagentur.

Tabelle 2

Übersicht über den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit

	2018 Soll	2018 Ist	Abweichung Ist/Soll[a]	2019 Soll	Veränderung Soll 2018/ 2019[a]
	in Mio. Euro				in %
Ausgaben	36 444,6	33 107,4	-3 337,1	34 540,6	*-5,2*
darunter:					
• Arbeitslosengeld I	14 700,0	13 757,4	-942,6	14 378,0	*-2,2*
• Verwaltungsausgaben Arbeitsförderung	8 332,3	8 129,2	-203,1	6 445,8	*-22,6*
• Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	5 839,6	5 031,0	-808,6	5 847,8	*0,1*
• Eingliederungstitel	3 930,0	2 843,5	-1 086,5	4 200,0	*6,9*
• Verwaltungsausgaben Grundsicherung für Arbeitsuchende	2 712,7	2 616,7	-95,9	2 723,9	*0,4*
Einnahmen	38 952,4	39 335,3	382,9	35 078,2	*-9,9*
darunter:					
• Beiträge	33 809,0	34 171,7	362,7	29 637,0	*-12,3*
• Verwaltungskostenerstattung Grundsicherung für Arbeitsuchende[c]	3 462,7	3 383,8	-78,8	3 553,9	*2,6*
Finanzierungssaldo (Überschuss)	2 507,8	6 227,9	3 720,1	537,6	*-78,6*
Planstellen/Stellen/Ermächtigungen[b]	110 279	95 599[c]	-14 680	108 762[a]	*-1,4*
darunter:					
• Arbeitslosenversicherung (SGB III)	64 084	56 038[c]	-8 046	64 163	*0,1*
• Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)	46 195	39 561[c]	-6 634	44 600	*-3,5*

Quellen: Haushalt der Bundesagentur. Für das Jahr 2018: Haushaltsplan und Jahresrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan.

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

[b] Der Personalhaushalt der Bundesagentur sieht neben den Planstellen und Stellen für Dauerkräfte auch Ermächtigungen zur Beschäftigung von befristeten Kräften vor.

[c] Umfasst Dauerkräfte und befristete Kräfte in Vollzeitäquivalenten, Ist-Besetzung vom März 2018.

Im Einzelnen:

a) Finanzierungssaldo und Rücklage

Wie in den vorangegangenen Jahren erzielte die Bundesagentur auch im Haushaltsjahr 2018 mit **6,2 Mrd. Euro** einen erheblichen **Überschuss**. Dies waren 3,7 Mrd. Euro mehr als geplant.

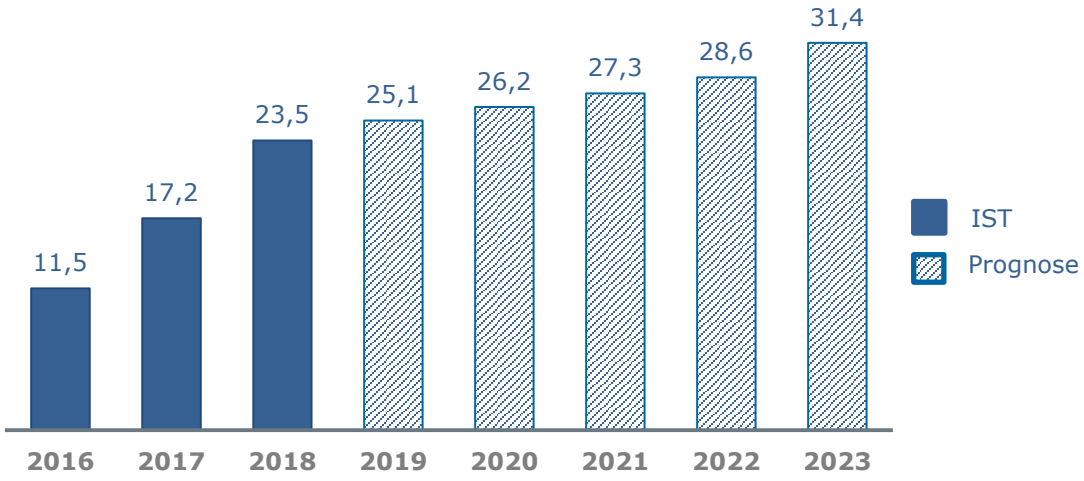
Die Bundesagentur führte den Überschuss insbesondere ihrer allgemeinen Rücklage[4] zu. Diese ist nach wirtschaftlichen Grundsätzen anzulegen und soll die Zahlungsfähigkeit der Bundesagentur jederzeit gewährleisten. Um im Falle einer Rezession angemessen reagieren zu können, schätzt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer Studie aus dem Jahr 2017 eine Rücklage von 0,65 % des Bruttoinlandsproduktes als hinreichend ein. Dies entspricht rund 22 Mrd. Euro (Stand Juni 2019).[5]

Aufgrund der hohen Überschüsse stieg die Rücklage in den vergangenen Jahren erheblich an. Zum Jahresende 2018 betrug sie **23,5 Mrd. Euro**. Die laut IAB benötigte Rücklagenhöhe wurde somit erreicht. Zum Ende des Haushaltsjahres 2019 rechnet die Bundesagentur erneut mit einem höheren Überschuss als im Haushaltsplan angenommen. Der erwartete Überschuss liegt zwischen 1 und 2 Mrd. Euro. Auf der Grundlage der ökonomischen Eckwerte der Bundesregierung prognostiziert die Bundesagentur für die nächsten Jahre einen weiteren Anstieg der Rücklage auf **31,4 Mrd. Euro** im Jahr 2023.

Abbildung 4

Rücklage der Bundesagentur

Entwicklung in den Jahren 2016 bis 2023, in Mrd. Euro



Quelle: Bundesagentur, BA-Finanzbericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 28. Mai 2019, Seite 12.

[4] Neben der allgemeinen Rücklage gibt es die Insolvenzgeldrücklage und die Rücklage für umlagefinanzierte Aufwendungen für Leistungen der Winterbeschäftigungsförderung.

[5] Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur dynamischen Beitragsentlastung in der Arbeitslosenversicherung, Drucksache 19/10615, Stand: 4. Juni 2019.

b) Minderausgaben

Der Überschuss der Bundesagentur im Jahr 2018 ist insbesondere auf die Minderausgaben beim Eingliederungstitel, bei den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung und beim Arbeitslosengeld zurückzuführen (s. Nummern 3.3.4 und 3.3.5).

Ein Vergleich der letzten Jahre zeigt, dass die Bundesagentur regelmäßig bei denselben Haushaltstiteln Minderausgaben ausweist. Rückschlüsse hat sie bei der Haushaltsaufstellung folgender Jahre jedoch kaum gezogen. Teilweise wurden die Ansätze trotz der erheblichen Minderausgaben in jedem Jahr weiter erhöht. Der Bundesrechnungshof prüft derzeit, inwieweit das BMAS sicherstellt, dass die Bundesagentur ihren Haushalt ordnungsgemäß aufstellt.

c) Reduzierung des Beitragssatzes

Der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung wurde zum 1. Januar 2019 per Gesetz von 3 auf 2,6 % und per Verordnung um weitere 0,1 % auf 2,5 % gesenkt. Im Haushaltsplan 2019 sind daher rund 4 Mrd. Euro weniger Beitragseinnahmen veranschlagt als im Jahr zuvor. Die Absenkung auf 2,5 % ist bis zum 31. Dezember 2022 befristet. Anschließend steigt der Beitragssatz auf 2,6 %. Trotz des niedrigeren Beitragssatzes prognostiziert die Bundesagentur auch in den kommenden Haushaltsjahren einen Überschuss.

d) Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur verzeichnete im Jahr 2018 Verwaltungsausgaben für die Arbeitsförderung (Rechtskreis SGB III) von 8,1 Mrd. Euro. Davon hat sie 2,7 Mrd. Euro ihrem Versorgungsfonds zugewiesen. Diese Zuweisung umfasste zusätzlich zu der Regelzuweisung eine Sonderzuweisung von 2 Mrd. Euro. Ohne diese Sonderzuweisung wäre der Überschuss der Bundesagentur im Jahr 2018 um diese 2 Mrd. Euro höher gewesen. Zum Jahresende 2018 belief sich das Vermögen des Versorgungsfonds auf 8,7 Mrd. Euro.

Im Jahr 2019 sieht die Bundesagentur keine Sonderzuweisung an den Versorgungsfonds vor, sodass die geplanten Verwaltungsausgaben für die Arbeitsförderung 1,9 Mrd. Euro weniger betragen als im Jahr 2018.

3.3.3 Personalhaushalt der Bundesagentur

Im Jahr 2018 betrug die Anzahl der Mitarbeiterkapazitäten der Bundesagentur (Rechtskreise SGB II und SGB III) in Vollzeitäquivalenten 95 599. Davon setzte die Bundesagentur 39 561 Kräfte (41,4 %) in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) ein.

Befristete Beschäftigung in gemeinsamen Einrichtungen

Seit dem Jahr 2008 enthält der Einzelplan 11 in Kapitel 1101 Titel 636 13 einen Haushaltsvermerk mit einer Obergrenze für befristete Kräfte der Bundesagentur in gemeinsamen Einrichtungen. Der hohe Befristungsanteil sollte mithilfe dieser Obergrenze auf max. 10 % gesenkt werden. Seit dem Jahr 2012 liegt die Obergrenze konstant bei 2 900 befristeten Kräften. Der Haushaltsvermerk regelt außerdem Ausnahmefälle, in denen die Obergrenze ohne Zustimmung des Haushaltsausschusses überschritten werden darf (Überschreitungsmöglichkeiten).

Die Bundesagentur berichtete dem BMAS regelmäßig über die Einhaltung der Obergrenze. Dabei rechnete sie nicht nur die laut Haushaltsvermerk zulässigen Überschreitungsmöglichkeiten aus der Obergrenze heraus, sondern auch weitere Fälle, z. B. Elternzeitvertretungen. Es sei laut BMAS sachgerecht, Elternzeitvertretungen nicht auf die Obergrenze anzurechnen, da „der zugrundeliegende Sachverhalt in keinem inhaltlichen oder geschäftspolitischen Zusammenhang zu den Aufgaben einer gE [gemeinsamen Einrichtung]“ stehe. Im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren stimme das BMAS mit der Bundesagentur und dem Bundesministerium der Finanzen ab, welche befristeten Kräfte nicht auf die Obergrenze anzurechnen seien. Aufgrund des Abzugs der zusätzlichen Fälle konnte die Bundesagentur jedes Jahr berichten, dass sie die Obergrenze von 2 900 befristeten Kräften eingehalten habe (s. Abbildung 5). Im Ergebnis wurde der Haushaltsausschuss seit dem Jahr 2008 zu keinem Zeitpunkt um Zustimmung gebeten.

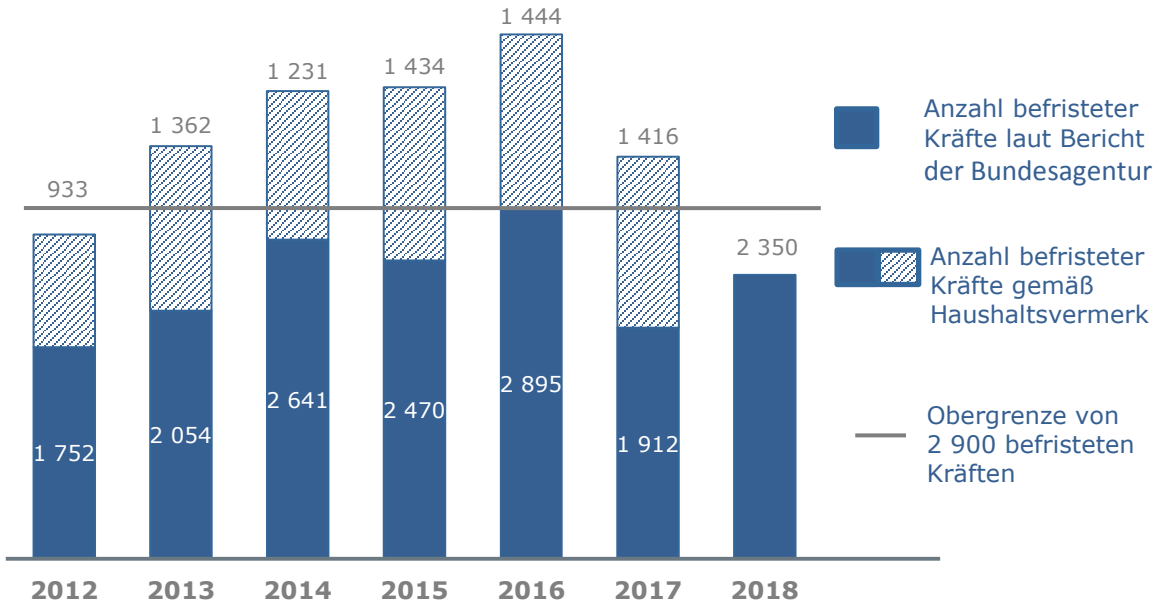
Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur die Befristungsobergrenze in den Jahren 2013 bis 2017 nicht eingehalten. Der Haushaltsausschuss hätte entsprechend beteiligt werden müssen. Bei Einführung des Haushaltsvermerks wurde klargestellt, dass die Obergrenze „alle befristet Beschäftigten“ erfassen solle, „z. B. auch Elternzeitvertretungen“. Aufgrund der fehlenden Beteiligung haben das BMAS und die Bundesagentur dem Haus-

haltsausschuss die Möglichkeit genommen, haushaltspolitisch auf die Befristungssituation in gemeinsamen Einrichtungen Einfluss zu nehmen.

Abbildung 5

Einhaltung der Befristungsobergrenze

Entwicklung in den Jahren 2012 bis 2018



Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Berichte der Bundesagentur an das BMAS zur Einhaltung der jahresdurchschnittlichen Obergrenze für Beschäftigte.

Das BMAS teilt die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht. Seiner Ansicht nach war der Haushaltsausschuss nicht zu beteiligen. Es müsse der Bundesagentur jederzeit möglich sein, entstehenden Vertretungsbedarf wegen Elternzeit, Mutterschutz oder Langzeiterkrankung auch außerhalb einer Obergrenze zu decken. Eine Berücksichtigung in der Obergrenze sei in diesen Fällen sachfremd.

Der Haushaltsvermerk formuliert konkrete Ausnahmen, die von der Obergrenze nicht erfasst werden. Damit sind alle sonstigen Befristungen vollständig zu berücksichtigen. Ende 2017 hat die Bundesagentur das 10 %-Ziel erstmals erreicht. Im Jahresdurchschnitt 2018 betrug die Anzahl aller befristeten Kräfte der Bundesagentur in gemeinsamen Einrichtungen 2 350 Vollzeitäquivalente; der Befristungsanteil lag bei 6 %. Aktuell liegt er nach Angaben des BMAS bei unter 5 %. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts der vorgesehenen 2,5 %-Grenze für sachgrundlose Befristungen könnte der Haushaltsvermerk angepasst werden. Das BMAS hat sicherzustellen, dass die Bundesagentur vollständig und transparent über den Befristungsumfang berichtet. Dabei ist nicht nur die Gesamtzahl der befristeten Kräfte darzustellen, sondern auch die

Anzahl und der Anteil sachgrundlos befristeter BA-Kräfte separat ausweisen. Dies sollte ebenfalls für die jährlichen Berichte zur Personalentwicklung in der Bundesagentur an den Haushaltsausschuss gelten.[6]

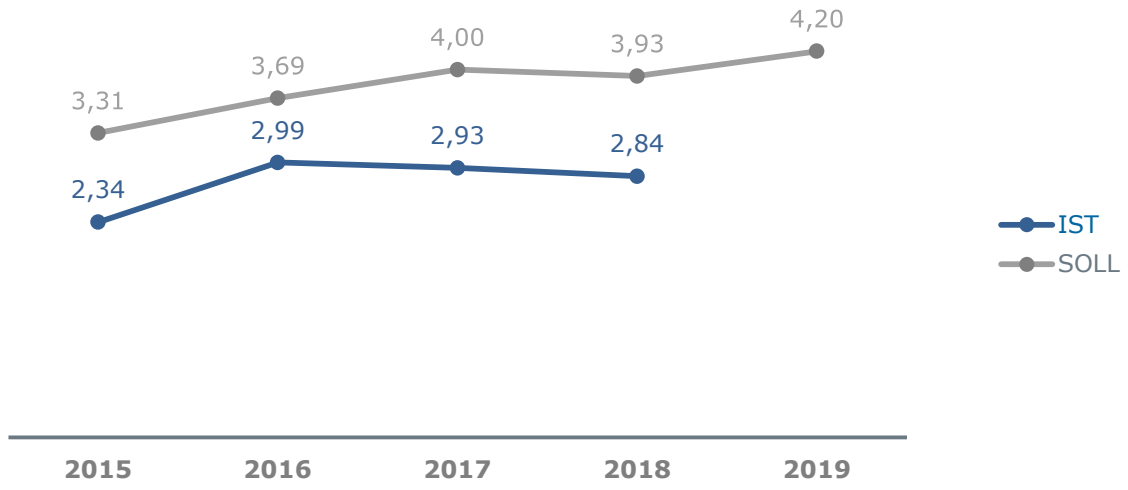
3.3.4 Eingliederungstitel (Haushalt der Bundesagentur, Kapitel 2)

Die Ausgaben aus dem Eingliederungstitel beliefen sich im Jahr 2018 auf 2,8 Mrd. Euro. Der Eingliederungstitel wies in den vergangenen Haushaltsjahren stets erhebliche Minderausgaben aus. In den Jahren 2017 und 2018 betrugen sie sogar mehr als 1 Mrd. Euro.

Abbildung 6

Eingliederungstitel

Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019, in Mrd. Euro



Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Haushalt der Bundesagentur. Für die Jahre 2015 bis 2018: Jahresrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan.

Im Haushaltsjahr 2019 wurde der Titelansatz von 3,9 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro weiter erhöht. Innerhalb des Eingliederungstitels nahm die Bundesagentur Umschichtungen zugunsten der Förderung der beruflichen Weiterbildung (Weiterbildungsbudget) vor. Sie hob das Weiterbildungsbudget um 440 Mio. Euro auf 2,1 Mrd. Euro an. Damit setzt die Bundesagentur ein Kernelement des zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Qualifizierungschancengesetzes um. Durch erweiterte Fördermöglichkeiten sollen Beschäftigte auf die Herausforderungen des digitalen und demografischen Wandels vorbereitet werden. Der Bundesrechnungshof geht zwar auch davon aus, dass das Umset-

[6] Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 12. März 1997 festgelegt, dass die Bundesagentur regelmäßig über die Personalentwicklung berichten solle.

zen des Qualifizierungschancengesetzes zu einer deutlichen Ausgabensteigerung führen wird, allerdings ist – angesichts der erheblichen Minderausgaben der letzten Jahre – fraglich, ob es dafür einer weiteren Erhöhung des Titelansatzes bedarf.

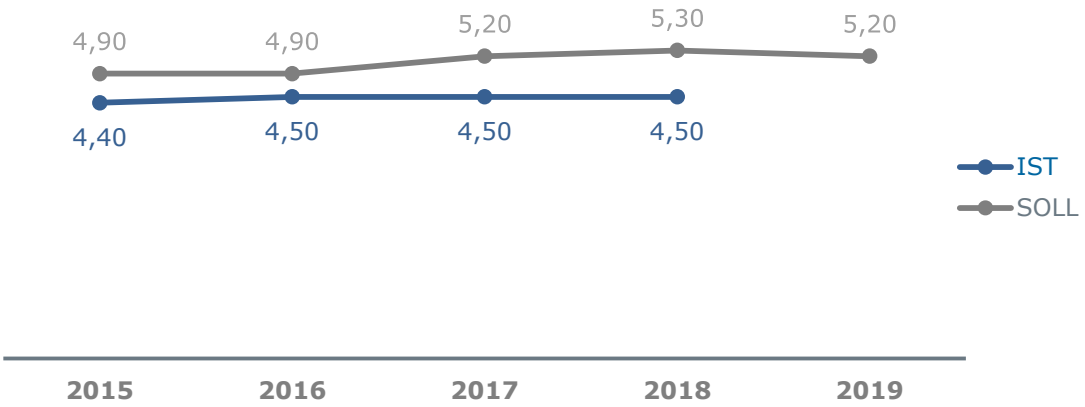
3.3.5 Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels (Haushalt der Bundesagentur, Kapitel 3)

Für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels gab die Bundesagentur im Jahr 2018 insgesamt 5 Mrd. Euro aus. Dies waren rund 800 Mio. Euro weniger als geplant. Davon verzeichnet der Titel 681 01 (Leistungen der aktiven Arbeitsförderung an natürliche Personen) mit 780 Mio. Euro den Großteil der Minderausgaben. Der Titel weist seit dem Jahr 2015 jährlich Minderausgaben in dreistelliger Millionenhöhe aus (s. Abbildung 7). Zu den Einzelleistungen des Titels zählen u. a. die Berufsausbildungsbeihilfe, das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung und das Kurzarbeitergeld. Ursächlich für die Minderausgaben bei den Einzelleistungen war der falsch prognostizierte Bedarf der Leistungsempfängerinnen und -empfänger sowie Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Die Bundesagentur prognostizierte diesen weit über dem tatsächlichen Bedarf. Trotz der Minderausgaben und dem fehlenden Bedarf reduzierte sie die prognostizierte Anzahl an Leistungsempfängerinnen und -empfängern in den darauffolgenden Jahren teilweise nur minimal.

Abbildung 7

Leistungen der aktiven Arbeitsförderung an natürliche Personen

Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019, in Mrd. Euro



Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung. Basis: Haushalt der Bundesagentur. Für die Jahre 2015 bis 2018: Jahresrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan.

Die Bundesagentur sollte ihre Bedarfsermittlung für die Einzelleistungen kritisch überprüfen und die Titelansätze bedarfsgerecht planen. Ein dauerhaft überplanter Titel widerspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

3.3.6 Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen" (Kapitel 1101 Titel 684 03)

Die Bundesregierung hat im Jahr 2016 das Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen" aufgelegt, um zusätzliche Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge zu schaffen. Die angestrebte sinnvolle und gemeinwohlorientierte Beschäftigung konnte bei einem erheblichen Verwaltungsaufwand nur für eine kleine Zahl von Leistungsberechtigten erreicht werden.

Durchführung und Abrechnung von Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Im Haushaltsjahr 2018 wurden gegenüber dem Planansatz von 60 Mio. Euro nur 8,2 Mio. Euro für Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen ausgegeben. Im Jahr 2019 sind 59,3 Mio. Euro vorgesehen. Der Bundesrechnungshof sah wegen der geringen Inanspruchnahme der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen Möglichkeiten, die Mittel in den Jahren 2019 und 2020 erheblich zu reduzieren. Aus Gründen der Haushaltsklarheit und -wahrheit sollten keine „Reservemittel" im zweistelligen Millionenbereich für andere Zwecke bei diesem Titel verbleiben. Der Bundesrechnungshof verweist auf seine Ausführungen in den Berichten an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2018 und 2019 (vgl. Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksachen 19/0188 und 19/1469).

Der Entwurf des Haushaltsplanes sieht für das Jahr 2020 noch Ausgaben von 15 Mio. Euro vor. Der Bundesrechnungshof sieht seine Empfehlung damit teilweise umgesetzt. Trotz reduziertem Ansatz besteht auch bei vorsichtiger Veranschlagung immer noch finanzieller Spielraum.

3.3.7 Berufspsychologischer Service

Die Bundesagentur kann für Leistungen der Arbeitsförderung eine psychologische Untersuchung verlangen. Sie betreibt dafür den Berufspsychologischen Service (BPS). Der BPS finanziert sich aus dem Beitragshaushalt der Bundesagentur.

- Personalbedarf für die gemeinsamen Einrichtungen belastet Beitragshaushalt

Auch die gemeinsamen Einrichtungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende können die Dienstleistungen des BPS einkaufen. Die Bundesagentur muss dafür entsprechend Personal vorhalten und Preise für die einzelnen Dienstleistungen ermitteln. Die Kosten für das vorgehaltene Personal müssen durch die Einnahmen aus dem Dienstleistungseinkauf der gemeinsamen Einrichtungen gedeckt werden. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Einnahmen der Bundesagentur nicht die Kosten für das vorgehaltene Personal decken. Dies belastete den Haushalt der Bundesagentur im Jahr 2018 mit 9,8 Mio. Euro.

Die Bundesagentur wird insgesamt 44,5 der vorgehaltenen Stellen zum Haushalt 2020 zurückgeben und die Preise der einzelnen Dienstleistungen des Berufspsychologischen Service überprüfen. Der Bundesrechnungshof hält die vorgesehenen Maßnahmen für sinnvoll. Dadurch kann die Belastung des Beitragshaushaltes künftig um mehrere Mio. Euro gesenkt werden.

3.4 Übergreifende Erkenntnisse: Grundsicherung für Arbeitsuchende und Arbeitslosenversicherung

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

- Eingliederungsvereinbarungen

Der Bundesrechnungshof stellte in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II) hohe Fehlerquoten fest. Im Rechtskreis SGB III lagen in 35,3 % der Fälle keine oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen vor. Im Rechtskreis SGB II ist zwischen den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung und in zugelassener kommunaler Trägerschaft zu differenzieren. Fehlende oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen stellten wir bei den gemeinsamen Einrichtungen in 29,1% und bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 22,8 % der geprüften Fälle fest. Im Rechtskreis SGB II hat der Bundesrechnungshof darüber hinaus inhaltlich fehlerhafte Eingliederungsvereinbarungen bean-

standet. Die Inhalte entsprechen nicht den Handlungsbedarfen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, sind unkonkret oder unvollständig. Diese Defizite bestehen seit Jahren. Zudem fehlt es an der Akzeptanz des Instruments bei den Jobcentern und den Agenturen. Der Bundesrechnungshof regt daher in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an, das Instrument der Eingliederungsvereinbarung zu überdenken. Der Entwurf dieses Berichtes befindet sich derzeit in der Abstimmung mit dem BMAS. Eine gesetzliche Flexibilisierung – mehr Ermessen für besondere, vorgegebene Personengruppen oder Problemlagen – könnte auch die erforderlichen zeitlichen Kapazitäten für eine individuellere und inhaltlich passgenauere Anwendung schaffen.

3.5 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

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 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Auftrag des Bundes aus. Zuständig sind die Kreise und kreisfreien Städte, aber auch überörtliche Grundsicherungsträger (Träger). Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben für Geldleistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbminderung vollständig. Das BMAS beaufsichtigt die Länder bei der Ausführung der Grundsicherung.

Für das Jahr 2018 waren für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Bundeshaushalt 5,9 Mrd. Euro veranschlagt. Für die Jahre 2019 und 2020 sind 7,1 Mrd. bzw. 7,7 Mrd. Euro vorgesehen. Die geringen Ausgaben im Jahr 2018 beruhten auf einer Änderung der Zeiträume für den Mittelabruf. Die Länder konnten im Haushaltsjahr 2018 nur Mittel für drei Quartale abrufen.

Zu hohe Erstattungen an die Länder (Kapitel 1102 Titel 632 01)

Der Bundesrechnungshof beanstandete mit der Bemerkung „Aufsicht unzureichend: Abrechnungsfehler der Länder führen bei der Grundsicherung im Alter zu Mehrausgaben des Bundes“[7], dass das BMAS – wie bei den Ausgaben für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (s. Nummer 3.2.5) – nicht kontrollierte, ob die Länder die Ausgaben für die

[7] Bemerkungen 2017 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 19/170 Nr. 8.

Grundsicherung richtig abrechnen. Dem Bund sind Mehrausgaben von rund 10 Mio. Euro entstanden. Das BMAS ist aufgefordert, mit den Ländern wirksame Stichprobenkontrollen bei den Trägern zu vereinbaren. Fehlerhafte Abrechnungen sind zu korrigieren, zu viel erhaltene Mittel haben die Länder dem Bund zu erstatten. Dem Bundesrechnungshof ist bis zum 29. Februar 2020 zu berichten.

Leistungen ohne Rechtsgrundlage (Kapitel 1102 Titel 632 01)

Bei Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigte sich zudem, dass einige Träger unrechtmäßig Leistungen der Grundsicherung bei Erwerbsminderung gewährten[8]. Der Rechnungsprüfungsausschuss nahm auch diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. In einer Stichprobenprüfung im Jahr 2019 sollen die Träger zumindest eine repräsentative Zahl laufender Leistungsfälle daraufhin überprüfen, ob Leistungen der Grundsicherung ohne Rechtsgrundlage gewährt wurden. Das BMAS ist aufgefordert, mit den Ländern zu vereinbaren, dass diese die Träger entsprechend anweisen. Zudem hat das BMAS sicherzustellen, dass fehlerhafte Leistungsfälle korrigiert werden und die Länder dem Bund die zu viel erhaltenen Mittel erstatten. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet einen Bericht des BMAS bis zum 30. April 2020.

3.6 Bundesministerium

Das BMAS richtete im Haushaltsjahr 2018 die neue Abteilung "Digitalisierung und Arbeitswelt" ein. Teil dieser Abteilung ist die neue Organisationseinheit "Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“. Die Denkfabrik ist der Abteilungsleitung direkt unterstellt. Sie sei laut BMAS eine Organisationseinheit mit Stabscharakter, deren Aufgaben sich nicht in einer klassischen Unterabteilungs-Struktur abbilden ließen.

Der Titelansatz für die „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“ soll sich von 3 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2019 auf 15 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020 erhöhen (Kapitel 1107 Titel 684 11). Zusätzlich führt das Kapitel 1107 den Titel 684 02: "Förderung von Maßnahmen zur innovativen Gestaltung der Arbeitswelt 4.0". Dieser soll sich von 8 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2018 auf 20 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020 erhöhen.

---

[8] Bemerkungen 2018 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nr. 15.

Die Ansätze beider Titel umfassen Verstärkungsmittel aus dem Einzelplan 60 zur Umsetzung der Strategie Künstliche Intelligenz (KI-Strategie) der Bundesregierung. Die KI-Strategie wird federführend vom BMAS, dem Bundesministerium für Bildung und Forschung und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie betreut. Die im Einzelplan 60 für die KI-Strategie vorgesehenen Mittel von insgesamt 1 Mrd. Euro für die Jahre 2019 bis 2023 werden nach einem abgestimmten Gesamtkonzept auf alle Ressorts verteilt.

- Organisation und Personal der neuen Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt"

In seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Entwicklung des Einzelplans 11 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2018 vom 25. Mai 2018 (Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 19(8)188) kritisierte der Bundesrechnungshof das Fehlen einer Personalbedarfsermittlung sowie die gewählte Organisationsform für die neue Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt". Auch bei den Beratungen im Haushaltsausschuss wurde eine alsbaldige Personalbedarfsermittlung gefordert. Beim Aufstellungsverfahren für den Haushalt 2020 teilte das BMAS mit, dass es nunmehr eine Personalbedarfsermittlung erstellt habe. Diese stelle fest, dass sich die gewählte Organisationsform bisher bewährt habe und „bei entsprechender Auslegung" der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien entspreche. Außerdem sei ein Personalbedarf von 38 Vollzeitäquivalenten für die neue Abteilung ermittelt worden. Das BMAS wollte die Organisation der Abteilung nach vier Jahren evaluieren.

Der Bundesrechnungshof wird die Organisation der Digitalisierung im BMAS prüfen. Dabei sollen die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Zuordnung und Priorisierung von Ressourcen für die Digitalisierungsaufgaben betrachtet werden. Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof, wie bereits im Bericht für die Haushaltsberatungen 2018 dargelegt, die vom BMAS angekündigte Evaluierung der Abteilungsorganisation nach vier Jahren für verspätet.

4 Wesentliche Einnahmen

Im Jahr 2018 verzeichnete der Einzelplan 11 Einnahmen von 2,3 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 (Kapitel 1102 Titel 232 01). Diese Aufwendungen resultie-

ren überwiegend aus Ansprüchen, die in Zusatzversorgungssystemen der ehemaligen DDR erworben wurden.

Dem Einzelplan 11 flossen außerdem 280 Mio. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zu (Kapitel 1106 Titel 272 02). Der ESF dient der anteiligen Finanzierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, z. B. zur dauerhaften Integration von Langzeitarbeitslosen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

5 Ausblick

Nach dem Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023 steigen die Gesamtausgaben im Einzelplan 11 von 145,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 165,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 (+13,7 %).[9]

Der Anstieg der Gesamtausgaben beruht u. a. auf der demografischen Entwicklung. Die **Leistungen an die Rentenversicherung** stellen weiterhin den größten Ausgabenbereich im Bundeshaushalt dar. Sie werden nach dem Finanzplan bis zum Jahr 2023 auf rund 113,7 Mrd. Euro ansteigen. Auch bei der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** geht die Bundesregierung von steigenden Ausgaben bis auf 9,2 Mrd. Euro im Jahr 2023 aus (+31 % im Vergleich zum Jahr 2019).

Die Bundesregierung erwartet, dass sich der **Arbeitsmarkt** auch in den kommenden Jahren weiterhin positiv entwickelt. Eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften stehe einem sinkenden Arbeitskräfteangebot gegenüber. Die Bundesregierung rechnet bis zum Jahr 2020 mit einem weiteren Anstieg der Erwerbstätigkeit. Ab dem Jahr 2021 erwartet sie aufgrund der demografischen Entwicklung eine Abnahme der Erwerbstätigkeit um jährlich 0,2 %. Die Zahl der Arbeitslosen werde sich zunächst weiter verringern und im Zeitraum 2021 bis 2023 weitestgehend gleichbleiben. Angesichts der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wird ein Anstieg der Bruttolöhne und -gehälter erwartet. Die passiven Leistungen in der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** (Arbeitslosengeld II und Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung) sollen von zusammengerechnet 27,3 Mrd. Euro im Jahr 2019 auf 28 Mrd. Euro im Jahr 2023 ansteigen. Trotz der hohen Minderausgaben in den

[9] Die Gesamtausgaben berücksichtigen die Einführung einer Grundrente bislang nicht. Die Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung dauern noch an.

letzten Jahren soll der Titelansatz für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Jahr 2020 um rund 100 Mio. Euro auf 5 Mrd. Euro steigen. Für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und für die Verwaltungskostenerstattung im SGB II sind in den kommenden Jahren jährlich insgesamt rund 10 Mrd. Euro vorgesehen.

Nach Einschätzung der **Bundesagentur** werden ihre **Einnahmen** trotz der Beitragssenkung auch in den kommenden Jahren das Soll überschreiten. Die Rücklage würde sich dann von derzeit 23,5 Mrd. Euro auf über 30 Mrd. Euro im Jahr 2023 erhöhen.

Klostermann Rabenschlag