Abschließende Mitteilung

an den Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Jahresrechnung und ordnungsgemäße Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2021

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 1 - 0001119 16. August 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	5
2	Haushaltsaufstellung	6
3	Haushaltsabschluss	8
4	Jahresrechnungsprüfung	10
4.1	Gegenstand der Prüfung	10
4.2	Ergebnis	10
4.2.1	Haushaltsansätze	10
4.2.2	Überplanmäßige Ausgaben	16
4.2.3	Verpflichtungsermächtigungen	17
4.2.4	Finanzierungssaldo und Rücklagen	18
4.2.5	Bundeszuschuss	19
4.2.6	Einnahmeausfälle	19
4.2.7	Haushaltsvermögen	20
4.2.8	Versorgungsausgaben	21
4.2.9	Personalbestand	22
4.2.10	Plausibilität der Jahresrechnung	23
5	Einzelrechnungsprüfung BA	23
5.1	Prüfungsmethodik	23
5.2	Gegenstand der Prüfung	25
5.3	Ergebnis	26
5.3.1	Ausgaben	26
5.3.2	Verwaltungsausgaben	27
5.3.3	Einnahmen	28
5.3.4	Statistische Fehlerquote	29
6	Fazit	30
7	Stand des Entlastungsverfahrens	30

Abkürzungsverzeichnis

A

AT-Bereich *außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

eAkte *elektronische Akte*
Einzelrechnungsprüfung BA *Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung von Einnahmen und Ausgaben*

H

Haushaltsplan 2021 *Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021*

J

Jahresrechnungsprüfung *Prüfung der Jahresrechnung*

K

KEBest *Durchführungsbestimmungen zum Kassen- und Einzugswesen in der Bundesagentur für Arbeit*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*
SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
SGB IV *Viertes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VDI *Virtuelle Desktop Infrastruktur*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsabschluss der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2021 geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahresrechnung (Jahresrechnungsprüfung) und die ordnungsgemäße Belegung von Einnahmen und Ausgaben (Einzelrechnungsprüfung BA). Die Mitteilung enthält die wesentlichen Feststellungen, die für die Entscheidung des Verwaltungsrats der Bundesagentur über die Entlastung des Vorstands der Bundesagentur am 11. November 2022 von Bedeutung sein können.

Der Bundesrechnungshof stellt das Prüfungsergebnis unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesagentur abschließend wie folgt fest:

0.1 Die Bundesagentur schloss das Haushaltsjahr 2021 mit einem negativen Finanzierungssaldo von 21,7 Mrd. Euro ab. Dabei entsprachen die Einnahmen mit 35,8 Mrd. Euro nahezu dem Haushaltsansatz von 36,0 Mrd. Euro. Die Ausgaben waren pandemiebedingt mit 57,6 Mrd. um 11,9 Mrd. Euro höher als geplant. Die Bundesagentur musste insbesondere Mehrausgaben für konjunkturelle Kurzarbeit leisten. Zum Haushaltsausgleich löste sie ihre allgemeine Rücklage von 6,0 Mrd. Euro auf. Nach der Abrechnung von umlagefinanzierten Leistungen erhielt die Bundesagentur zur Deckung des verbleibenden Finanzierungsdefizits einen Bundeszuschuss von 16,9 Mrd. Euro. (Textziffern 2 und 3)

0.2 Ergebnis der Jahresrechnungsprüfung:

Die vorgelegte Jahresrechnung war rechnerisch plausibel. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Bundesagentur Zahlungsverpflichtungen für künftige Haushaltsjahre aus technischen Gründen nicht vollständig ausweisen kann. (Textziffer 4)

0.3 Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA:

Für das Haushaltsjahr 2021 betrug die Fehlerquote der Stichprobe 7,0 %. Ausgehend von dieser Fehlerquote waren mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 1,6 und 2,9 Millionen Einnahme- und Ausgabebuchungen haushaltsrechtlich zu beanstanden. Häufig fehlte die vorgesehene Beteiligung einer zweiten Person bei der Änderung von laufenden Zahlungen. (Textziffer 5)

1 Vorbemerkung

Die Bundesagentur ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung (§ 367 Absatz 1 SGB III). Der Vorstand leitet die Bundesagentur und führt deren Geschäfte (§ 381 Absatz 1 Satz 1 SGB III). Zentrales Organ der Selbstverwaltung ist der Verwaltungsrat, der den Vorstand und die Verwaltung der Bundesagentur überwacht (§ 371 Absatz 1 und § 373 Absatz 1 Satz 1 SGB III).

Die Bundesagentur ist zuständig für die Aufgaben nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Sie gewährt Entgeltersatzleistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und setzt Maßnahmen zur Arbeitsförderung um. Die Bundesagentur finanziert sich dabei überwiegend aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung. Der Bund sichert die Zahlungsfähigkeit der Bundesagentur (§ 364 SGB III).

Die Bundesagentur gilt nach § 1 Absatz 1 Satz 3 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) als Versicherungsträger. Die Versicherungsträger schließen für jedes Kalenderjahr zur Rechnungslegung die Rechnungsbücher ab. Sie erstellen auf dieser Grundlage die Jahresrechnung (§ 77 Absatz 1 Satz 1 SGB IV).

Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsabschluss der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2021 auf Grundlage des § 111 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geprüft. Die Feststellungen basieren auf der Jahresrechnungsprüfung[1] und der Einzelrechnungsprüfung BA[2].

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung haben wir der Bundesagentur am 12. Juli 2022 mitgeteilt. Hierzu hat die Bundesagentur mit Schreiben vom 3. August 2022 Stellung genommen.[3] Wir haben die Stellungnahme der Bundesagentur in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die Abschließende Prüfungsmitteilung enthält die wesentlichen Feststellungen, die für die Entscheidung des Verwaltungsrats der Bundesagentur über die Entlastung des Vorstands der Bundesagentur von Bedeutung sein können (§ 77 Absatz 1 Satz 4 SGB IV).

---

1 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021 mit Anlagen (Jahresrechnung 2021) vom 28. März 2022, CF 23 - 3326.

2 Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 25. Januar 2022, CF 21.

3 Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Jahresrechnung und ordnungsgemäßen Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2022 vom 3. August 2022, CF 21 - 3543 (2477).

2 Haushaltsaufstellung

Der Haushaltsplan der Bundesagentur wird vom Vorstand aufgestellt (§ 71a Absatz 1 Satz 1 SGB IV). Der Verwaltungsrat stellt den Haushaltsplan fest (§ 71a Absatz 1 Satz 2 SGB IV). Der festgestellte Haushaltsplan bedarf der Genehmigung durch die Bundesregierung (§ 71a Absatz 2 SGB IV). Die Bundesregierung kann die Genehmigung des Haushaltsplans unter bestimmten Voraussetzungen für einzelne Ansätze versagen oder die Genehmigung unter Bedingungen und mit Auflagen erteilen (§ 71a Absatz 3 Halbsatz 1 SGB IV). Wenn die Genehmigung der Bundesregierung Bedingungen oder Auflagen enthält, stellt der Verwaltungsrat der Bundesagentur den Haushaltsplan erneut fest (§ 71a Absatz 4 Satz 1 SGB IV).

Der Vorstand der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsplan 2021) mit Beschluss vom 22. Oktober 2020 auf. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan 2021 durch Beschluss vom 6. November 2020 fest.[4]

Grundlage für den Haushaltsplan 2021 waren die Eckwerte der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 30. Oktober 2020. Die Bundesregierung erwartete nach dem Corona-Krisenjahr 2020 eine Erholung der deutschen Wirtschaft in Abhängigkeit vom nationalen und internationalen Infektionsgeschehen.[5]

Abbildung 1

Eckwerte der Bundesregierung vom Oktober 2020

Bundesregierung erwartete für das Jahr 2021 eine Erholung der Wirtschaft.



Erläuterung: Prozentangaben beziehen sich auf die Veränderung zum Vorjahr.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Haushaltsplan 2021, Ökonomische Eckwerte der Bundesregierung für das Jahr 2021 vom 30. Oktober 2020, Seite 2.

[4] Bundesagentur, Haushaltsplan 2021, Vorbemerkung.

[5] Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung „Wirtschaftliche Entwicklung - Müssen Infektionsdynamik brechen“ vom 30. Oktober 2020.

Die Bundesregierung genehmigte den Haushaltsplan 2021 mit Beschluss vom 16. Dezember 2020 unter der Auflage, die Haushaltsansätze bei einzelnen Haushaltstiteln zu verändern. Sie senkte den Haushaltsansatz für die Einnahmen aus der Umlage für das Insolvenzgeld um 329 Mio. Euro.[6] Den Haushaltsansatz für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung an Unternehmen erhöhte sie um 110 Mio. Euro. Anlass für die Auflagen der Bundesregierung waren kurzfristige Änderungen im Entwurf zum Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der Corona-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz[7]). Mit dem Beschäftigungssicherungsgesetz verlängerte die Bundesregierung Sonderregelungen zum Kurzarbeitergeld bis Ende des Jahres 2021 und regelte die berufliche Weiterbildung während der Kurzarbeit neu.[8] Im Ergebnis erhöhte die Bundesregierung den geplanten Bundeszuschuss für den Haushaltsausgleich um 110 Mio. Euro.[9]

Den im Anhang zum Haushaltsplan 2021 enthaltenen Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ für das Haushaltsjahr 2021 genehmigte die Bundesregierung ohne Auflagen (§ 366a Absatz 5 Satz 3 SGB III).[10]

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan 2021 in der von der Bundesregierung genehmigten Fassung am 17. Dezember 2020 erneut fest.[11]

Der genehmigte Haushaltsplan 2021 der Bundesagentur wies Einnahmen von 36,0 Mrd. Euro und Ausgaben von 45,6 Mrd. Euro aus. Der Haushaltsplan 2021 sah eine Zuführung zur Winterbeschäftigungsrücklage und eine Entnahme aus der Insolvenzgeldrücklage vor.[12] Das Finanzierungsdefizit lag bei 9,6 Mrd. Euro. Die Bundesagentur plante das Finanzierungsdefizit mit Vermögen aus der allgemeinen Rücklage von 6,0 Mrd. Euro und einem Bundeszuschuss von 3,3 Mrd. Euro zu decken.[13]

---

6 Die Mittel für die Zahlung des Insolvenzgelds werden durch eine monatliche Umlage von den Arbeitgebern aufgebracht (§ 358 Absatz 1 Satz 1 SGB III).

7 Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der Corona-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) vom 3. Dezember 2020.

8 Bundestagsdrucksache 19/24480.

9 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2021 vom 16. Dezember 2020, Zb1 Berlin – 04192/22.

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2021 vom 16. Dezember 2020, Zb1 Berlin – 04192/22.

11 Bundesagentur, Haushaltsplan 2021, Vorbemerkung.

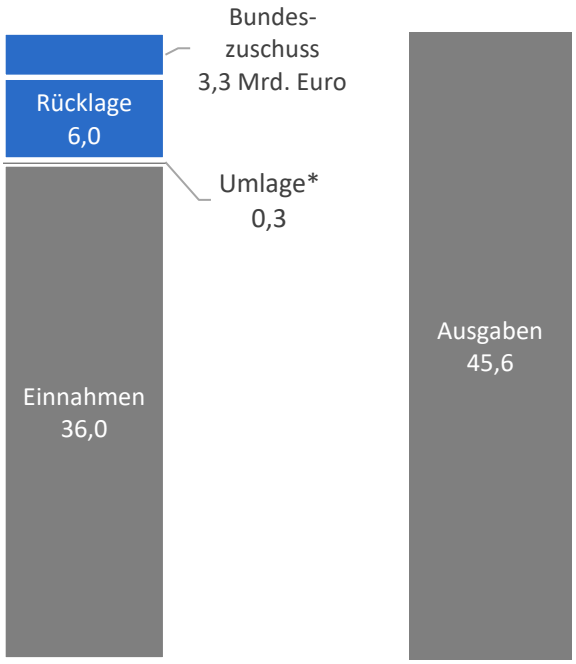
12 Leistungen der Winterbeschäftigung und die Zahlung des Insolvenzgelds werden nicht aus dem Beitragsaufkommen aufgebracht, sondern durch Umlage finanziert. Nach § 366 Absatz 2 SGB III sind umlagefinanzierte Leistungen über gesondert geführte Rücklagen (hier: Winterbeschäftigungs- bzw. Insolvenzgeldrücklage) abzurechnen.

13 Bundesagentur, Haushaltsplan 2021, Finanzierungsübersicht, Seite 7.

Abbildung 2

Geplante Einnahmen decken nicht die vorgesehenen Ausgaben

Haushalt muss durch Rücklagevermögen und Bundeszuschuss ausgeglichen werden.



Erläuterungen:

Haushaltsansatz (Soll) im Haushaltsjahr 2021 in Mrd. Euro.

*) Saldo zwischen der Zuführung zur Winterbeschäftigungsrücklage und der Entnahme aus der Insolvenzgeldrücklage.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Haushaltsplan 2021, Kurzfassung, Seite 1.

3 Haushaltsabschluss

Die deutsche Wirtschaft wuchs im Jahr 2021 in geringerem Maß, als es die Bundesregierung in ihrer Herbstprojektion 2020 erwartet hatte. Das Bruttoinlandsprodukt nahm gegenüber dem Corona-Krisenjahr 2020 um 2,9 % zu. Die Anzahl der Arbeitnehmer stieg um 0,3 %. Bei den Bruttolöhnen und -gehältern war ein Plus von 3,5 % zu verzeichnen. Im Durchschnitt des Jahres 2021 waren 2,6 Millionen Menschen arbeitslos.[14]

Im Haushaltsjahr 2021 betrugen die Einnahmen der Bundesagentur 35,8 Mrd. Euro und entsprachen nahezu dem Haushaltsansatz von 36,0 Mrd. Euro. Im Vorjahresvergleich erhöhten

[14] Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 30. Juni 2022 zu den ökonomischen Eckwerten der Bundesregierung für das Jahr 2021, CF 23.

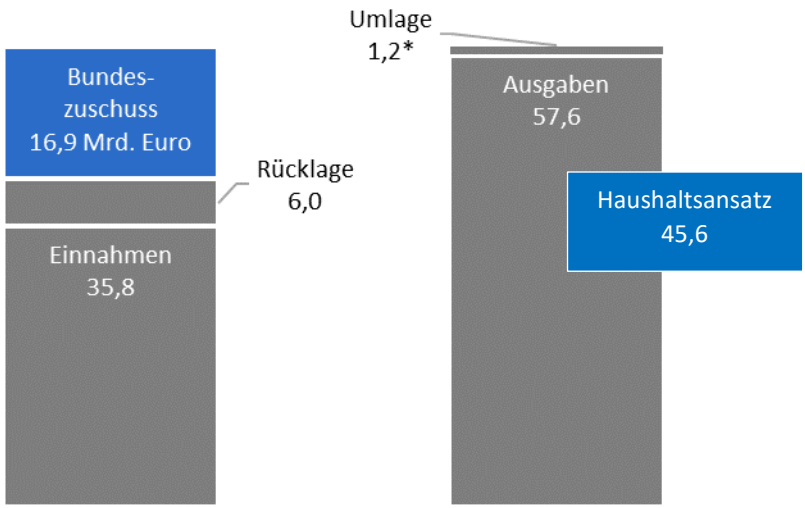
sich die Einnahmen um 2,2 Mrd. Euro. Die pandemiebedingten Auswirkungen belasteten den Haushalt der Bundesagentur vor allem auf der Ausgabenseite. Die Ausgaben der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2021 betrugen 57,6 Mrd. Euro und waren 11,9 Mrd. Euro höher als geplant (+26,2 %).[15]

Die Bundesagentur schloss das Haushaltsjahr 2021 mit einem negativen Finanzierungssaldo von 21,7 Mrd. Euro ab. Zum Haushaltsausgleich löste die Bundesagentur ihre allgemeine Rücklage von 6,0 Mrd. Euro auf. Nach der gesonderten Abrechnung der umlagefinanzierten Leistungen für das Insolvenzgeld und die Winterbeschäftigungsförderung erhielt die Bundesagentur zur Deckung des verbliebenen Finanzierungsdefizits einen Bundeszuschuss von 16,9 Mrd. Euro.[16]

Abbildung 3

Ausgaben übersteigen den Haushaltsansatz

Deckung durch höheren Bundeszuschuss.



Erläuterung: *) Zuführung zur Winterbeschäftigungs- und Insolvenzgeldrücklage.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Jahresrechnung 2021, Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss, Seite 46.

[15] Bundesagentur, Haushaltsplan 2021, Kurzfassung, Seite 1 und Jahresrechnung 2021, Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss, Seite 46.

[16] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss, Seite 46 sowie Jahresabschlussbuchungen, Seite 68.

4 Jahresrechnungsprüfung

4.1 Gegenstand der Prüfung

Für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie für die sonstige Haushaltswirtschaft der Bundesagentur gelten die Vorschriften der BHO sinngemäß (§ 77a Absatz 1 Satz 1 SGB IV). Sonderregelungen im SGB III und SGB IV ergänzen diese Vorschriften. Die Bundesagentur konkretisiert die haushaltsrechtlichen Vorschriften in ihren Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen.[17]

Wir prüften die Jahresrechnung der Bundesagentur auf Plausibilität und die Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften. Zudem betrachteten wir die Einnahmen und Ausgaben, die nach dem Ergebnis der Jahresrechnung um mehr als 50 Mio. Euro vom Haushaltsansatz abwichen. Ferner werteten wir die Einnahmeausfälle, das Haushaltsvermögen und die Entwicklung des Personalbestands der Bundesagentur aus.

4.2 Ergebnis

4.2.1 Haushaltsansätze

Der Haushaltsplan der Bundesagentur umfasst sechs Kapitel. Das Kapitel 1 enthält die Einnahmen, die weiteren Kapitel enthalten die Ausgaben. Innerhalb der Kapitel werden die Einnahmen und Ausgaben in Haushaltstiteln untergliedert.

§ 67 Absatz 1 SGB IV verpflichtet die Bundesagentur einen Haushaltsplan aufzustellen, der alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und alle zu erwartenden Einnahmen enthält (Haushaltsansätze). Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit sind die Haushaltsansätze mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu schätzen. Wegen der nicht vorhersehbaren Entwicklung der Corona-Pandemie waren die Haushaltsansätze der Bundesagentur für das Jahr 2021 besonders stark mit Planungsunsicherheiten behaftet.

Wir haben nachfolgend Haushaltstitel im Haushaltsjahr 2021 betrachtet, die im Vergleich des Haushaltsansatzes (Soll) mit dem Haushaltsergebnis (Ist) über 50 Mio. Euro abwichen.

[17] Bundesagentur, Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen, Stand: 24. Oktober 2019.

Kapitel 1

Finanzierung der Leistungen der Arbeitsförderung und der sonstigen Ausgaben

Die Ist-Einnahmen blieben um 143,3 Mio. Euro hinter dem Haushaltsansatz von 36,0 Mrd. Euro zurück.[18] Bei zwei Haushaltstiteln waren die Ist-Einnahmen jeweils über 50 Mio. Euro niedriger als geplant:

Der Bund erstattet der Bundesagentur die **Verwaltungskosten für die Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende** nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Verwaltungskostenerstattung des Bundes wird als Einnahme in Kapitel 1 gebucht. Die Ausgaben, die der Bundesagentur für die Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II entstehen, werden in den Kapiteln 5 und 6 gebucht. Fallen diese Ausgaben geringer aus als geplant, führt dies zu geringeren Einnahmen aus der Verwaltungskostenerstattung des Bundes.

Die Ist-Einnahmen für das in den gemeinsamen Einrichtungen eingesetzte Personal und für die von der Bundesagentur wahrzunehmenden überörtlichen Verwaltungsaufgaben[19] unterschritten den Haushaltsansatz von 3,0 Mrd. Euro um 108,0 Mio. Euro. Die dafür maßgeblichen Gründe haben wir im Folgenden bei Kapitel 6 aufgeführt.

Die Bundesagentur bietet den gemeinsamen Einrichtungen verschiedene Dienstleistungen[20] an. Die Verwaltungskostenerstattung des Bundes für Dienstleistungen war niedriger als geplant. Der Haushaltsansatz von 860,0 Mio. Euro wurde um 132,6 Mio. Euro unterschritten. Die Bundesagentur erwartete Einnahmen auf dem Niveau vor der Corona-Pandemie. Es sei aber nur ein leichter Anstieg der Einnahmen zu verzeichnen gewesen, weil die gemeinsamen Einrichtungen pandemiebedingt weniger Dienstleistungen nachgefragt hätten.[21]

---

[18] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Abschluss Kapitel 1, Seite 6.

[19] Die überörtlichen Verwaltungsaufgaben der Bundesagentur nach dem SGB II umfassen zum einen Leistungen, die die Bundesagentur für alle Jobcenter erbringt. Dazu zählen überregionale Leistungen, wie die Datenerhebung und -verarbeitung sowie die Statistik für bestimmte gesetzliche Zwecke (§ 2 Absatz 4 Eingliederungsmittel-Verordnung 2021). Daneben umfassen die überörtlichen Verwaltungsaufgaben Leistungen, die die Bundesagentur für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung erbringt (vgl. § 2 Absatz 6 Eingliederungsmittel-Verordnung 2021). Dazu zählen beispielsweise die Entwicklungskosten für neue zentral verwaltete IT-Verfahren nach § 50 Absatz 3 SGB II.

[20] Hierbei handelt es sich um Verwaltungsdienstleistungen (z. B. Personalberatung) und um operative Aufgaben (z. B. Ausbildungsvermittlung). Die Kosten für die Dienstleistungen der Bundesagentur trägt der Bund (§ 46 Absatz 1 SGB II).

[21] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

Kapitel 2

Eingliederungstitel

Die Ist-Ausgaben betrugen 2,8 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 767,4 Mio. Euro.[22]

Die Bundesagentur veranschlagt die Mittel **für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung** in einem Eingliederungstitel. Dabei hat der Eingliederungstitel insgesamt einen Haushaltsansatz, nicht dagegen die darunter gefassten einzelnen Ermessensleistungen (§ 71b SGB IV). Zu diesen Ermessensleistungen gehören beispielsweise die Förderung der beruflichen Weiterbildung, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie die Berufseinstiegsbegleitung.

Die Bundesagentur ging bei den Planungen von einem Ende der pandemiebedingten Minderausgaben des Jahres 2020 aus. Sie prognostizierte mehr geförderte Personen und erwartete Nachholeffekte. Jedoch habe die andauernde Corona-Pandemie auch im Jahr 2021 zu einer verminderten Inanspruchnahme der Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung geführt. So seien die Teilnehmendenzahlen aufgrund von Kontaktbeschränkungen etwa bei der **Berufseinstiegsbegleitung junger Menschen** deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben.[23]

Kapitel 3

Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels sowie gesondert refinanzierte Ausgaben

Die Ist-Ausgaben betrugen 25,8 Mrd. Euro und überschritten den Haushaltsansatz um 13,8 Mrd. Euro.[24] Bei zehn Haushaltstiteln wichen die Ist-Ausgaben jeweils über 50 Mio. Euro vom Haushaltsansatz ab.

Grund für die Abweichungen im Soll-Ist-Vergleich waren in erster Linie pandemiebedingte Mehrausgaben für **Leistungen bei Kurzarbeit** (konjunkturelles Kurzarbeitergeld, Saison-Kurzarbeitergeld und Transferkurzarbeitergeld einschließlich der Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge).[25]

Die Ist-Ausgaben für Leistungen der **Berufsausbildungsbeihilfe** betrugen 249,8 Mio. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 64,2 Mio. Euro. Die Bundesagentur hatte mit einer höheren Zahl an Auszubildenden in Berufsausbildung und berufsvorbereitenden

---

22 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Abschluss des Kapitels 2, Seite 14.

23 Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

24 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Abschluss des Kapitels 3, Seite 24.

25 Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

Bildungsmaßnahmen geplant. Sie konnte hierfür pandemiebedingte Gründe nicht ausschließen.[26]

Die Ist-Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung der **Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben** betrugen 1,7 Mrd. Euro und waren um 71,3 Mio. Euro niedriger als geplant. Grund hierfür waren niedrigere Teilnehmendenzahlen aufgrund der Corona-Pandemie.[27]

Für das **Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung** wurde der Haushaltsansatz von 1,4 Mrd. Euro ebenfalls pandemiebedingt um 63,1 Mio. Euro unterschritten.[28]

Mit dem **„Arbeit-von-morgen Gesetz“**[29] hat der Gesetzgeber einen neuen Rechtsanspruch auf die Übernahme der Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses (§ 81 Absatz 2 SGB III) geschaffen. Die Bundesagentur musste den Haushaltsansatz hierfür aufgrund fehlender Erfahrungswerte schätzen.[30] Sie veranschlagte im Haushaltsplan 2021 Ausgaben von 191,0 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben überschritten den Haushaltsansatz um 61,0 Mio. Euro.[31]

Mit dem **Beschäftigungssicherungsgesetz** besteht ein neuer Rechtsanspruch auf die Erstattung von Lehrgangskosten bei beruflicher Weiterbildung während Kurzarbeit. Danach werden dem Arbeitgeber befristet bis 31. Juli 2023 die Lehrgangskosten für Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erstattet (§ 106a Absatz 2 SGB III). Die Bundesagentur musste auch hier den Haushaltsansatz schätzen.[32] Sie veranschlagte im Haushaltsplan 2021 Ausgaben von 60,0 Mio. Euro. Die Ist-Ausgaben betrugen 3,1 Mio. Euro und waren damit um 56,9 Mio. Euro geringer als geplant.[33]

---

[26] Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 1. Juni 2022, CF 23.

[27] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

[28] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

[29] Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung vom 20. Mai 2020.

[30] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

[31] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Seite 16.

[32] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

[33] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Seite 20.

Kapitel 4

Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit und bei Zahlungsunfähigkeit der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers, Erstattungen an andere Sozialversicherungsträger

Die Ist-Ausgaben betrugen 20,1 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 716,7 Mio. Euro.[34] Bei zwei Haushaltstiteln wichen die Ist-Ausgaben jeweils über 50 Mio. Euro vom Haushaltsansatz ab.

Die Ist-Ausgaben für das **Arbeitslosengeld** bei Arbeitslosigkeit waren gegenüber dem Haushaltsansatz leicht erhöht (+339,2 Mio. Euro) und lagen bei 19,4 Mrd. Euro. Die Ist-Ausgaben für das **Insolvenzgeld** betrugen 0,5 Mrd. Euro und waren damit 1,1 Mrd. Euro niedriger als veranschlagt.[35] Hierfür ursächlich sei die bis Ende April 2021 verlängerte Aussetzung der Insolvenzantragspflicht für Unternehmen. Überdies dürften die verlängerten Sonderregelungen bei Kurzarbeit den Unternehmensinsolvenzen entgegengewirkt haben.[36]

Kapitel 5

Verwaltungsausgaben SGB III und der Familienkasse, Ausgaben für die Bereitstellung von Ressourcen und Dienstleistungen für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sowie Einzugskostenvergütungen

Die Ist-Ausgaben betrugen 6,1 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 250,4 Mio. Euro.[37] Bei einem Haushaltstitel waren die Ist-Ausgaben über 50 Mio. Euro niedriger als geplant.

Die Ist-Ausgaben für **Aufträge und Dienstleistungen im Bereich Informationstechnik** betrugen 334,6 Mio. Euro und lagen damit 68,1 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz.[38] Die Bundesagentur erklärte die Minderausgaben u. a. damit, dass zentrale IT-Projekte nicht planmäßig durchgeführt werden konnten.[39]

---

[34] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Abschluss des Kapitels 4, Seite 26.

[35] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Kapitel 4, Seite 25.

[36] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

[37] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Abschluss des Kapitels 5, Seite 39.

[38] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Seite 35.

[39] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

Kapitel 6

Personalausgaben für Kernaufgaben SGB II[40] sowie Ausgaben für überörtliche Aufgaben SGB II

Die Ist-Ausgaben betrugen 2,7 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 132,4 Mio. Euro.[41] Bei einem Haushaltstitel waren die Ist-Ausgaben über 50 Mio. Euro niedriger als geplant.

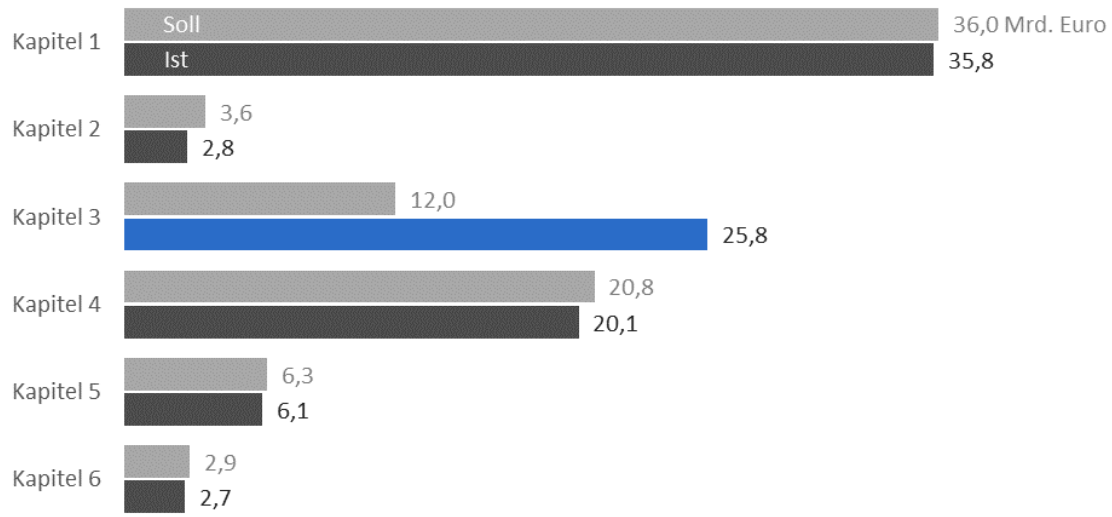
Die Ist-Ausgaben für **Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** betrugen 2,5 Mrd. Euro und lagen damit 62,1 Mio. Euro unter dem Haushaltsansatz.[42] Die Bundesagentur erklärte, dass die gemeinsamen Einrichtungen Ermächtigungen für befristete Stellen nicht ausgeschöpft hätten. Überdies sei die im Haushaltsansatz berücksichtigte Tariferhöhung für den öffentlichen Dienst moderater ausgefallen als erwartet.[43]

Zusammenfassend haben wir die Haushaltsansätze und die Ist-Ergebnisse der Kapitel für das Haushaltsjahr 2021 dargestellt.

Abbildung 4

Ausgaben im Kapitel 3 mehr als doppelt so hoch wie geplant

Kurzarbeit belastet den Haushalt.



Erläuterung: Haushaltsansätze (Soll) und Einnahmen/Ausgaben (Ist) in Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2021.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Jahresrechnung 2021, Abschlüsse der Kapitel 1 bis 6, Seiten 6 bis 44.

---

[40] Insbesondere Personalausgaben für Beschäftigte der Bundesagentur in den gemeinsamen Einrichtungen.

[41] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Abschluss des Kapitels 6, Seite 44.

[42] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Seite 42.

[43] Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 28. März 2022, CF 2 - 3326.

4.2.2 Überplanmäßige Ausgaben

Eine überplanmäßige Ausgabe liegt vor, wenn der Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschritten wird und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente[44] nicht ausgeglichen werden kann.[45]

Überplanmäßige Ausgaben der Bundesagentur bedürfen der Einwilligung des Verwaltungsrats. Die Einwilligung darf insbesondere nur erteilt werden, wenn für die überplanmäßige Ausgabe ein unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis vorliegt (§ 73 Absatz 1 SGB IV). Überplanmäßige Ausgaben der Bundesagentur sind vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu genehmigen (§ 73 Absatz 2 Satz 2 SGB IV).

Zur Finanzierung der Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld und die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge an Arbeitgeber willigte der Verwaltungsrat der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2021 in drei Schritten in überplanmäßige Ausgabeermächtigungen von insgesamt 15,3 Mrd. Euro ein.[46] Gründe hierfür waren die unerwartet hohe Zahl von Kurzarbeitenden und die Verlängerung von Sonderregelungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld aufgrund der Corona-Pandemie im Jahr 2021.[47] Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales genehmigte die beantragten überplanmäßigen Ausgabeermächtigungen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen.[48] Die Bundesagentur leistete im Haushaltsjahr 2021 überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 13,8 Mrd. Euro für Kurzarbeit.[49]

---

[44] Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

[45] Schlegel/Voelzke, juris-Praxis Kommentar-SGB IV, 4. Auflage 2021, § 76 Rn. 22 (Stand: 1. August 2021).

[46] Bundesagentur, Beschlüsse des Verwaltungsrats vom 22. März, 21. Mai und 12. November 2021.

[47] Bundesagentur, Beratungsunterlagen des Vorstands für den Verwaltungsrat: 19/2021 vom 11. März 2021, 31/2021 vom 23. April 2021 und 63/2021 vom 28. Oktober 2021.

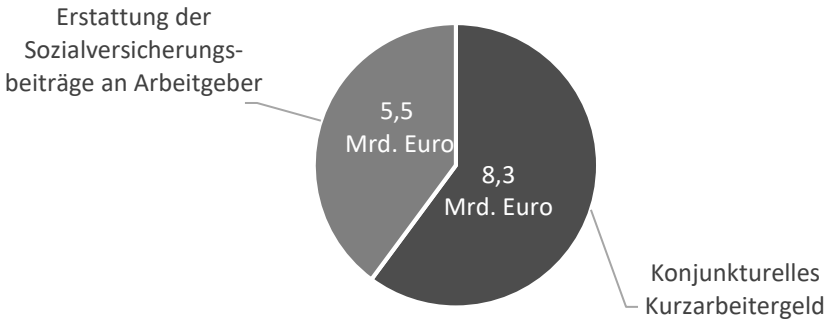
[48] Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigungen von überplanmäßigen Ausgaben bei der Bundesagentur vom 23. März, 27. Mai und 18. November 2021, IIa1-26643.

[49] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, über- und außerplanmäßige Ausgaben, Seite 50.

Abbildung 5

Überplanmäßige Ausgaben im Haushaltsjahr 2021

13,8 Mrd. Euro für Kurzarbeit.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, über- und außerplanmäßige Ausgaben, Seite 50.

4.2.3 Verpflichtungsermächtigungen

Verpflichtungsermächtigungen ermöglichen es der Bundesagentur, Verpflichtungen für Zahlungen einzugehen, die in späteren Haushaltsjahren zu Ausgaben führen. Nach § 67 Absatz 1 SGB IV sind die voraussichtlich benötigten Verpflichtungsermächtigungen bei der Aufstellung des Haushalts zu berücksichtigen.

Mit der Einführung des Finanzsystems ERP stellten wir bei der Prüfung des Haushaltsjahres 2012 fest, dass die Bundesagentur Bindungen für künftige Haushaltsjahre (Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen) nicht vollständig in der Jahresrechnung abbilden kann. Nach Auskunft der Bundesagentur könne das IT-Verfahren COLIBRI keine Bindungen für künftige Haushaltsjahre an das Finanzsystem ERP übergeben. Dies betreffe Leistungen im Eingliederungstitel (Kapitel 2) und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kapitel 3). Da die Jahresrechnung die Buchungen im Finanzsystem ERP abbildet, sind die ausgewiesenen Bindungen regelmäßig unterzeichnet. Inwieweit die Bundesagentur den Ermächtigungsrahmen ihrer Bindungen insgesamt eingehalten hat, kann sie nur mit manuellen Nacharbeiten annäherungsweise einschätzen. Sie schließt auf dieser Basis Haushaltsüberschreitungen bei den geplanten Verpflichtungsermächtigungen aus. Die Bundesagentur dokumentierte den Sachverhalt in der Anlage 1 zur Jahresrechnung. Sie beabsichtigt, die technischen Voraussetzungen zu schaffen, dass erstmals in der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2024 die Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen vollständig abgebildet werden kann.[50]

Eine vollständige Jahresrechnung ist Grundlage für den Rechnungsabschluss und das Entlastungsverfahren durch den Verwaltungsrat der Bundesagentur. Eine annäherungsweise Einschätzung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen wird dem nicht gerecht,

[50] Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 1. Juni 2022, CF 23.

da sie die Vorbelastung des Haushalts für Folgejahre nicht transparent abbildet. Zudem sind manuelle Nacharbeiten aufwendig und fehleranfällig. Wir begrüßen es, dass die Bundesagentur nunmehr unserer Empfehlung nachkommen will und das betroffene IT-Verfahren entsprechend anpasst.

4.2.4 Finanzierungssaldo und Rücklagen

Im Haushaltsjahr 2021 überstiegen die Ausgaben der Bundesagentur die Einnahmen um 21,7 Mrd. Euro (negativer Finanzierungssaldo).[51] Nach Abrechnung der umlagefinanzierten Rücklagen betrug der negative Finanzierungssaldo der Bundesagentur 22,9 Mrd. Euro.

Im Einzelnen:

Die Ausgaben der Bundesagentur für das Insolvenzgeld und für die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Bauhauptgewerbe (Winterbeschäftigungsförderung) werden nicht über das allgemeine Beitragsaufkommen, sondern über Umlagen finanziert. Einnahmeüberschüsse aus den Umlagen werden einer gesonderten Rücklage zugeführt (§ 366 Absatz 2 SGB III). Die **Insolvenzgeld-** sowie die **Winterbeschäftigungsrücklage** dürfen dabei zur Tilgung von Liquiditätshilfen des Bundes nicht eingesetzt werden.[52]

Im Haushaltsjahr 2021 zahlten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber 1,3 Mrd. Euro in die Insolvenzgeldumlage ein.[53] Die Einnahmen überschritten damit die umlagefinanzierten Ausgaben.[54] Den Überschuss von 811,2 Mio. Euro führte die Bundesagentur aus ihrem Haushalt der **Insolvenzgeldrücklage** zu. Der Bestand der Insolvenzgeldrücklage wuchs dadurch auf 1,7 Mrd. Euro an.[55]

Auch bei der Winterbeschäftigungsförderung überstiegen die Einnahmen die umlagefinanzierten Ausgaben. Den Überschuss von 352,8 Mio. Euro führte die Bundesagentur aus ihrem Haushalt der **Winterbeschäftigungsrücklage** zu, deren Bestand auf 809,8 Mio. Euro anwuchs.[56]

Die Bundesagentur bildete aus den nicht verausgabten Mitteln des Eingliederungstitels (Kapitel 2) keine **Eingliederungsrücklage**, da sie zum Haushaltsausgleich Liquiditätshilfen des Bundes benötigte (§ 71c Satz 2 SGB IV).

Die Bundesagentur verfügte zu Beginn des Haushaltsjahres 2021 über eine allgemeine **Rücklage** von 6,0 Mrd. Euro, die sie zur Deckung ihres Finanzierungsdefizits vollständig

---

51 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss, Seite 46.
52 Bundestagsdrucksache 17/6277, Seite 86.
53 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Kapitel 1, Seite 3.
54 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Kapitel 4, Seite 25.
55 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Jahresabschlussbuchungen, Seite 63.
56 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Jahresabschlussbuchungen, Seite 63.

einsetzte.[57] Das Finanzierungsdefizit der Bundesagentur verringerte sich damit auf 16,9 Mrd. Euro.[58]

4.2.5 Bundeszuschuss

Der Bund sichert die Liquidität der Bundesagentur grundsätzlich durch Darlehen (§§ 364, 365 SGB III). Für das Haushaltsjahr 2021 traf der Haushaltsgesetzgeber eine davon abweichende Sonderregelung. Der Bund gewährte der Bundesagentur einen Zuschuss von 16,9 Mrd. Euro (§ 12 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021).[59]

4.2.6 Einnahmeausfälle

Die Bundesagentur stellt in der Jahresrechnung folgende Einnahmeausfälle aus Forderungen dar[60]:

- Erlass,
- befristete und unbefristete Niederschlagung,
- Vergleich und
- Verzicht[61].

Die Bundesagentur erfasste für das Haushaltsjahr 2021 Einnahmeausfälle von 514,6 Mio. Euro und damit 304,7 Mio. Euro (-37,2 %) weniger als ein Jahr zuvor. Der größte Anteil der gemeldeten Einnahmeausfälle entfiel auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche. Diese Ansprüche sind nicht erloschen, werden zurzeit aber nicht weiterverfolgt. Die Einnahmeausfälle durch befristete Niederschlagung gingen gegenüber dem Vorjahr von 541,1 Mio. Euro auf 126,9 Mio. Euro zurück. Der Rückgang resultiere daraus, dass in den vergangenen Jahren vorrangig Fälle mit großem Finanzvolumen befristet niedergeschlagen wurden. Dieser Bestand sei abgeschmolzen.[62]

Die Einnahmeausfälle durch Vergleich stiegen gegenüber dem Vorjahr von 11,1 Mio. Euro auf 105,9 Mio. Euro an. Der Anstieg resultiere aus Insolvenzgeldforderungen. Dabei entspreche der Abschluss eines Insolvenzplans nach § 258 Insolvenzordnung einem gerichtlichen Vergleich.[63]

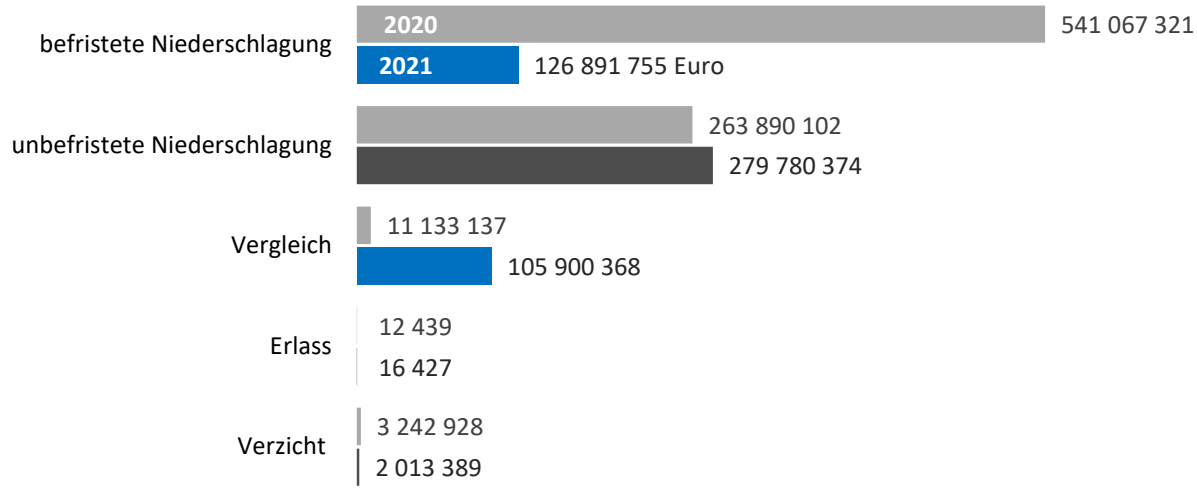
---

57 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Anlage zur Jahresabschlussbuchung, Seite 69.
58 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Jahresabschlussbuchungen, Seite 61.
59 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Kapitel 1, Seite 5.
60 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Übersicht über die Einnahmeausfälle aus Forderungen, Seite 52.
61 Es handelt sich hierbei um den Verzicht auf die Beitreibung von Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), vgl. § 95 Absatz 2 OWiG.
62 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Übersicht über die Einnahmeausfälle aus Forderungen, Seite 52 und ergänzende Informationen zu den Einnahmeausfällen 2021 vom 28. März 2022, CF 23.
63 Bundesagentur, ergänzende Informationen zu den Einnahmeausfällen 2021 vom 28. März 2022, CF 23.

Abbildung 6

Einnahmeausfälle in Euro im Vergleich der Haushaltsjahre 2020 und 2021

Deutlicher Rückgang bei befristeter Niederschlagung und hoher Anstieg bei Vergleichen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, ergänzende Informationen zu den Einnahmeausfällen 2021 vom 28. März 2022, CF 23.

4.2.7 Haushaltsvermögen

Das Haushaltsvermögen der Bundesagentur setzt sich aus Forderungen gegenüber Dritten im Einziehungsverfahren und gewährten Darlehen aus Haushaltsausgaben zusammen. Die Bundesagentur verfügte zum 31. Dezember 2021 über ein Haushaltsvermögen von 1 190,2 Mio. Euro. Es stieg gegenüber dem Vorjahr um 59,4 Mio. Euro (+5,3 %).[64]

Die Bundesagentur verzeichnete einen wesentlichen Anstieg bei den Forderungen gegenüber Dritten aus Kurzarbeitergeld. Kurzarbeitergeld wird grundsätzlich vorläufig bewilligt. Durch eine spätere Abschlussprüfung stellt die Bundesagentur fest, inwieweit die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren. Die Prüfung kann ergeben, dass Kurzarbeitergeld ganz oder teilweise zu erstatten ist. Die Forderungen aus Kurzarbeitergeld sind zum Jahresende 2021 um 40,6 Mio. Euro (+111,5 %) und damit auf 76,9 Mio. Euro angestiegen.[65]

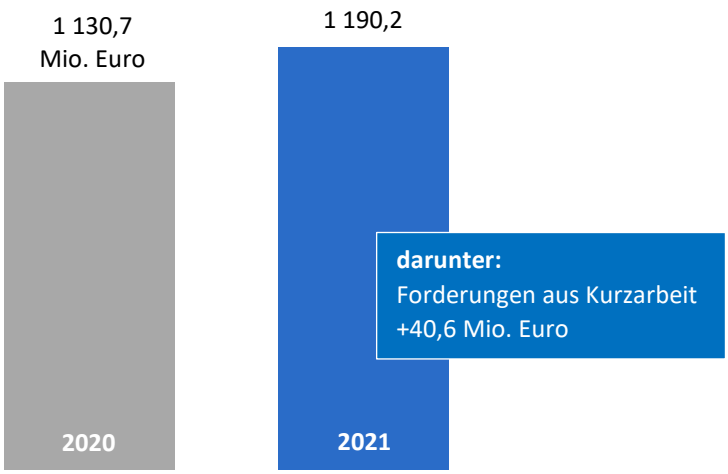
[64] Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Haushaltsvermögen, Seite 76.

[65] Ebenda.

Abbildung 7

Haushaltsvermögen im Vorjahresvergleich angestiegen

Forderungen aus Kurzarbeitergeld haben sich mehr als verdoppelt.



Erläuterung: Bestand der Jahre 2020 und 2021 jeweils zum Stichtag 31. Dezember in Mio. Euro.

Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Haushaltsvermögen, Seite 76.

4.2.8 Versorgungsausgaben

Der „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ ist ein Sondervermögen zur Finanzierung aller gegenwärtigen und künftigen Versorgungsausgaben der Bundesagentur (§ 366a Absatz 7 SGB III). Den Kapitalstock zur Finanzierung des Versorgungsfonds bilden die regelmäßigen Zuweisungen aus dem Haushalt der Bundesagentur. Die Höhe der Zuweisungen wird durch Rechtsverordnung festgelegt (§ 366a Absatz 4 Satz 3 SGB III). Die Bundesagentur kann die aktive Arbeitsförderung bei einem defizitären Haushalt stärken, indem sie die regelmäßigen Zuweisungen an den Versorgungsfonds reduziert oder aussetzt.[66]

Im Haushaltsjahr 2021 setzte die Bundesagentur die regelmäßigen Zuweisungen an den Versorgungsfonds aus. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erteilte hierzu im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen seine Zustimmung.[67] Der Versorgungsfonds hatte zum 31. Dezember 2021 einen Kapitalstock von 8,4 Mrd. Euro.[68]

---

66 Bundestagsdrucksache 18/10512, Seite 25.

67 Mit Schreiben vom 7. Oktober 2020 erteilte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundeministerium der Finanzen seine Zustimmung, die regelmäßigen Zuweisungen an den Versorgungsfonds der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2021 auszusetzen, Zb1-Berlin 04192/5.

68 Bundesagentur, Jahresrechnung 2021, Saldendarstellung des Wirtschaftsplans „Versorgungsfonds der BA“ im Jahr 2021, Seite 78.

4.2.9 Personalbestand

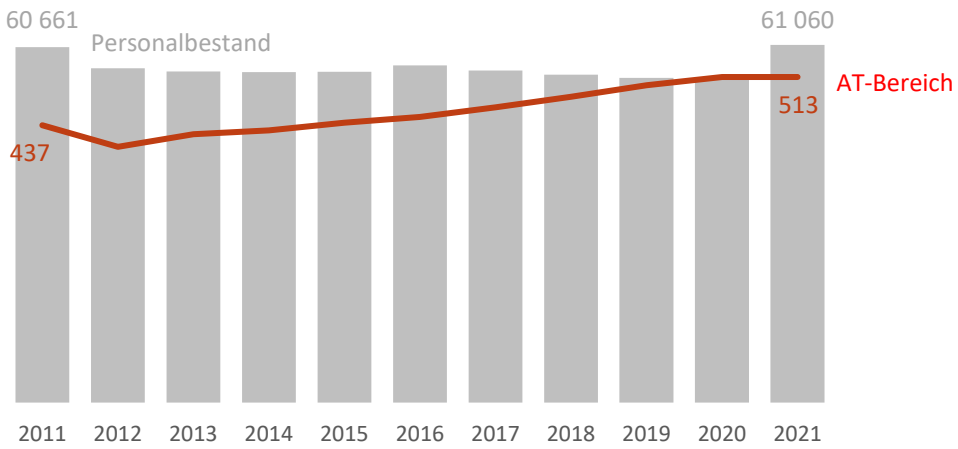
Im Jahr 2021 betrug der Personalbestand im Bereich der Arbeitslosenversicherung insgesamt 61 060 Vollzeitäquivalente[69]. Der Personalbestand stieg pandemiebedingt an. Im Verlauf zurückliegender Jahre zeigt sich, dass die Bundesagentur den Personalbestand bei strategischen Führungspositionen (außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse – AT-Bereich) kontinuierlich ausbaut.[70]

Der Bundesrechnungshof stellte bereits bei mehreren Schwerpunktprüfungen fest, dass die Bundesagentur teilweise kleine Organisationseinheiten bildet. Für die Leitung dieser Organisationseinheiten setzte sie entsprechendes Führungspersonal unwirtschaftlich ein.[71] Hierzu sind derzeit zwei Bemerkungen beim Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages anhängig (Geschäftsbereich Internationales und Leitungsspannen in den Agenturen für Arbeit).[72]

Abbildung 8

Personalbestand pandemiebedingt angestiegen

AT-Bereich weiterhin auf hohem Niveau.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Zeitreihe Mitarbeiterkapazitäten 2011 bis 2021, CF 24, Stand: 8. Februar 2022.

---

[69] In den Bereichen Arbeitslosenversicherung und Interner Service sowie Familienkasse und Dienstleistung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

[70] Bundesagentur, Zeitreihe Mitarbeiterkapazitäten 2011 bis 2021, CF 24, Stand: 8. Februar 2022.

[71] Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilungen über die Prüfungen:

- Neuorganisation der Bundesagentur für Arbeit vom 9. März 2015 (VI 2 - 2014 - 1009),
- Personalstruktur und Organisation der Regionaldirektionen vom 4. Mai 2016 (VI 2 - 2014 - 1136),
- Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur für Arbeit vom 26. März 2018 (VI 1 - 2016 - 0559),
- Organisation und Aufgabenerledigung der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) vom 8. Mai 2018 (VI 1 - 2016 - 0553) und
- Geschäftsführungen der Agenturen für Arbeit vom 17. Juli 2019 (VI 1 - 2019 - 0516).

[72] Bundestagsdrucksachen 19/5500 Nummer 16 und 19/5700 Nummer 12.

4.2.10 Plausibilität der Jahresrechnung

Die vorgelegte Jahresrechnung war rechnerisch plausibel. Darüber hinaus konnte die Bundesagentur Verpflichtungsermächtigungen aus technischen Gründen nicht vollständig in der Jahresrechnung ausweisen.

5 Einzelrechnungsprüfung BA

5.1 Prüfungsmethodik

Die Bundesagentur hat für die Bewirtschaftung des Beitragshaushalts spezielle Kassen- und Einzugsbestimmungen (KEBest) erlassen.[73] Die KEBest regeln u. a. die Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur. Sie wurden als Durchführungsanweisung zur BHO erlassen.

Die Bundesagentur bewirtschaftet ihre Einnahmen und Ausgaben durch Buchungen, die mit der Anordnung von Zahlungen entstehen. Anordnungen sind durch begründende Unterlagen zu belegen (Belegpflicht).[74] Die begründenden Unterlagen müssen Zweck und Anlass der Zahlung zweifelsfrei erkennen lassen.[75]

Ziel der Einzelrechnungsprüfung BA war es festzustellen, ob die Einnahme- und Ausgabebuchungen der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2021 vollständig belegt waren und die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden. Diese Prüfung umfasst nicht, ob die materiell rechtlichen Voraussetzungen bei der Erhebung von Einnahmen und der Leistung von Ausgaben vorlagen.

Grundlage der Einzelrechnungsprüfung BA bildeten die Einnahme- und Ausgabebuchungen (ohne Personalausgaben) der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2021 für den Bereich der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesagentur stellte uns hierzu Listen mit insgesamt 32 240 240 Buchungen (Grundgesamtheit) zur Verfügung.[76]

Die Einzelrechnungsprüfung BA basiert auf einem statistischen Stichprobenverfahren. Mit diesem Verfahren können die Ergebnisse der Stichprobenprüfung auf die Buchungen der Grundgesamtheit bezogen werden (Intervallschätzverfahren). Der Stichprobenumfang bestimmt sich dabei auf Grundlage der gewählten Aussagekraft (Sicherheitswahrscheinlichkeit und Schätzfehler) und der Fehlerquote des Vorjahres.

---

[73] Bundesagentur, Durchführungsbestimmungen zum Kassen- und Einzugswesen in der Bundesagentur für Arbeit (KEBest) in der jeweils geltenden Fassung zum Zeitpunkt der Anordnung der zu prüfenden Buchung, SE 443.

[74] § 75 BHO.

[75] Bundesagentur, KEBest, Nummer 6.2.

[76] Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 25. Januar 2022, CF 21.

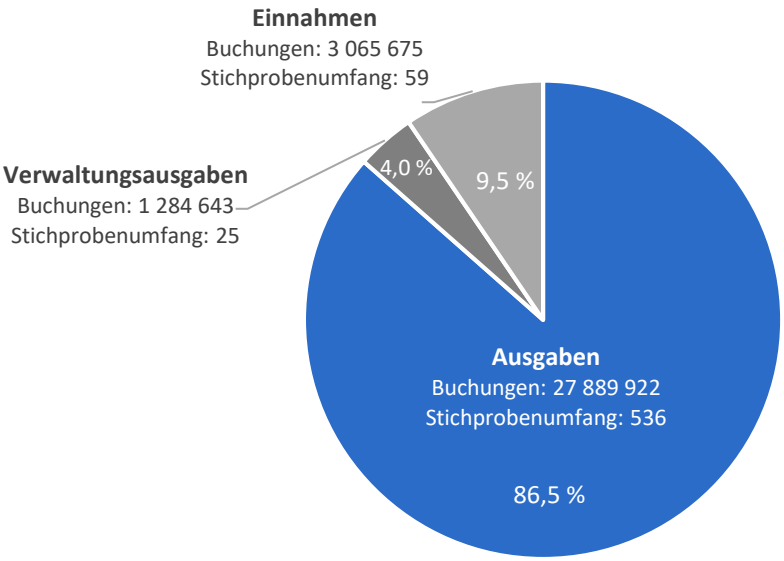
Unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlerquote von 6,8 %[77] und der Aussagekraft (Sicherheitswahrscheinlichkeit: 95 %, Schätzfehler: +/- 2 Prozentpunkte) ermittelten wir einen Stichprobenumfang von mindestens 609 Buchungen. Wir haben den Stichprobenumfang auf 620 Buchungen erweitert. Dieser Sicherheitsaufschlag gewährleistet die Aussagekraft, sofern Buchungen im Ausnahmefall (z. B. Zeugenschutz) nicht geprüft werden können.

Zunächst haben wir die Buchungen der Grundgesamtheit in die Schichten Ausgaben[78], Verwaltungsausgaben[79] und Einnahmen gruppiert. Wir zogen aus jeder Schicht per Zufallsauswahl eine Stichprobe. Der Stichprobenumfang je Schicht richtete sich nach dem Anteil der jeweiligen Schicht an der Grundgesamtheit (proportional geschichtete Stichprobe). Die Schicht der Ausgaben umfasste mit 86,5 % den größten Anteil an der Grundgesamtheit und stellt damit die meisten Buchungen der gesamten Stichprobe.

Abbildung 9

Anteil der Schichten an der Grundgesamtheit

Schicht der Ausgaben stellt größten Stichprobenanteil.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 25. Januar 2022, CF 21.

[77] Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 15. September 2021 (VI 1 - 2021 - 0369).

[78] Ausgaben an Leistungsberechtigte.

[79] Ausgaben im Verwaltungsbereich ohne Personalausgaben.

5.2 Gegenstand der Prüfung

Die Bundesagentur nutzt für die Bearbeitung, Berechnung und Zahlung ihrer Leistungen verschiedene IT-Verfahren. Die begründenden Unterlagen hierzu archiviert die Bundesagentur – mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben – digital in einer elektronischen Akte (eAkte).[80]

Für die Archivierung von begründenden Unterlagen im Bereich der Verwaltungsausgaben hat die Bundesagentur bisher keine eAkte eingeführt. Die begründenden Unterlagen hierzu archiviert die Bundesagentur papiergebunden.

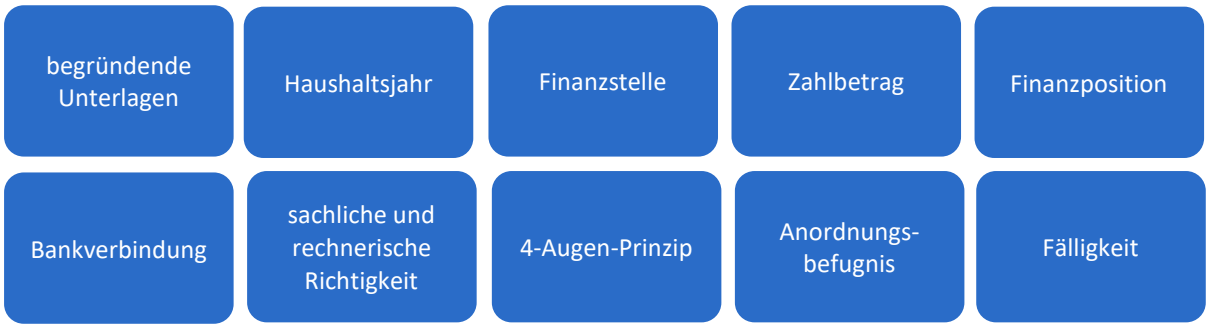
Für die Einzelrechnungsprüfung BA nutzten wir die ortsunabhängigen Zugriffsmöglichkeiten auf die IT-Anwendungen der Bundesagentur (Virtuelle Desktop Infrastruktur – VDI). Die Unterlagen zu den Stichprobenfällen im Bereich der Verwaltungsausgaben stellte uns die Bundesagentur zur Verfügung.

Wir prüften bei den 620 Buchungen, ob die in Abbildung 10 aufgeführten haushaltsrechtlichen Kriterien eingehalten wurden. Abschließend prüften wir, ob mindestens zwei Personen am Zahlungsvorgang beteiligt waren (4-Augen-Prinzip[81]) und ob die anordnende Person zur Freigabe der Anordnung befugt war.

Dabei erfassten wir alle Fehler eines Vorgangs. Für die Berechnung der Fehlerquote wurde jeder fehlerhafte Vorgang einmal berücksichtigt.

Abbildung 10

Haushaltsrechtliche Kriterien der Einzelrechnungsprüfung BA



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen:

Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zur BHO, Nummer 1.3 und Bundesagentur, KEBest, Nummer 4.1 Mindestangaben.

[80] Bundesagentur, HEGA 10/2012 – 02 – Verfahrenshinweise zur Nutzung der elektronischen Akte (eAkte) im operativen Bereich SGB III vom 22. Oktober 2012.

[81] Zahlungsvorgänge, die nach Weisungslage von nur einer Person angeordnet werden dürfen, haben wir entsprechend berücksichtigt.

5.3 Ergebnis

5.3.1 Ausgaben

1 von 536 Buchungen werteten wir als nicht prüfbar. Bei dieser Buchung handelte es sich um eine Sammelüberweisung für mehrerer Leistungsfälle an einen Krankenversicherungsträger. Wir nahmen diese Buchung aus der Stichprobe heraus.

30 der 535 geprüften Buchungen (5,6 %) waren fehlerhaft.

Knapp zwei Drittel der fehlerhaften Fälle umfassten Mängel bei den begründenden Unterlagen und der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips.

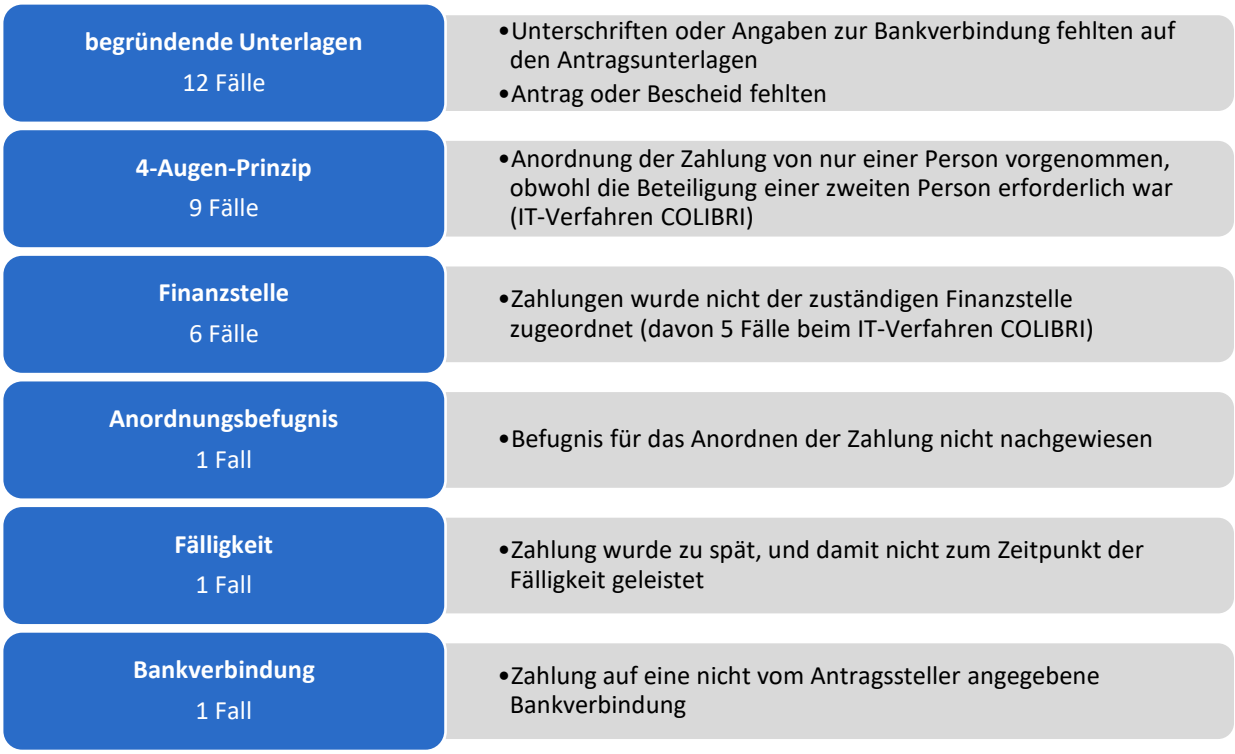
Beispielsweise wurden laufende Leistungsansprüche im IT-Verfahren COLIBRI von einer Person geändert (u. a. Bemessungsentgelt), obwohl nach Weisung der Bundesagentur eine zweite Person zu beteiligen war (4-Augen-Prinzip). Bei diesen Fallgestaltungen sah das IT-Verfahren COLIBRI weiterhin keine technische Sperre vor, die eine Bearbeitung im 2-Augen-Prinzip systemseitig unterbindet.[82]

In der nachfolgenden Abbildung sind die fehlerhaften Fälle in der Schicht der Ausgaben nach haushaltsrechtlichen Kriterien dargestellt.

[82] Bundesagentur, Anlage zur Weisung 201812029 COLIBRI vom 20. Dezember 2018.

Abbildung 11

Haushaltsrechtliche Fehler bei den Ausgaben



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesrechnungshof, Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA.

5.3.2 Verwaltungsausgaben

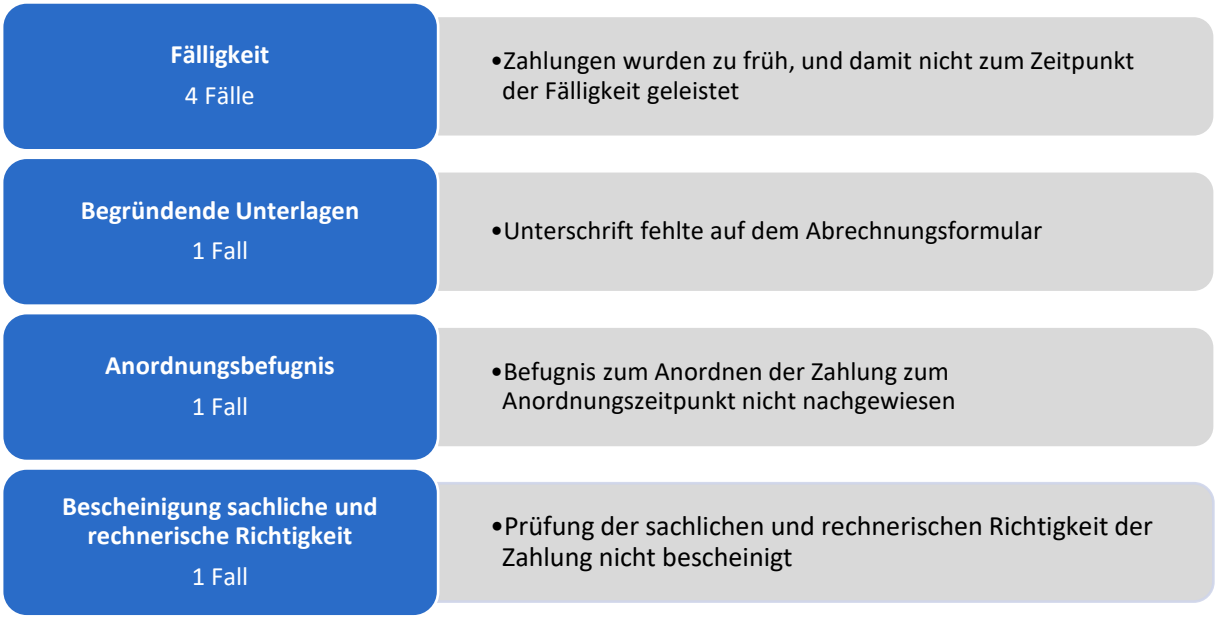
7 der 25 geprüften Buchungen (28,0 %) waren fehlerhaft.

Mehr als die Hälfte der fehlerhaften Fälle umfasste Mängel bei der Einhaltung der Fälligkeit von Zahlungen.

In der nachfolgenden Abbildung sind die fehlerhaften Fälle in der Schicht der Verwaltungsausgaben nach haushaltsrechtlichen Kriterien dargestellt.

Abbildung 12

Haushaltsrechtliche Fehler bei den Verwaltungsausgaben



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesrechnungshof, Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA.

5.3.3 Einnahmen

2 der 59 Buchungen werteten wir als nicht prüfbar. Dabei handelte es sich um Rückforderungen der Bundesagentur, deren ursprüngliche Zahlungsanordnung teilweise über 15 Jahre zurückliegt. Die begründenden Unterlagen hierzu waren nicht vollständig in der eAkte archiviert. Wir verzichteten in diesen Fällen auf die Nachlieferung der Unterlagen und haben diese Buchungen daher aus der Stichprobe entfernt.

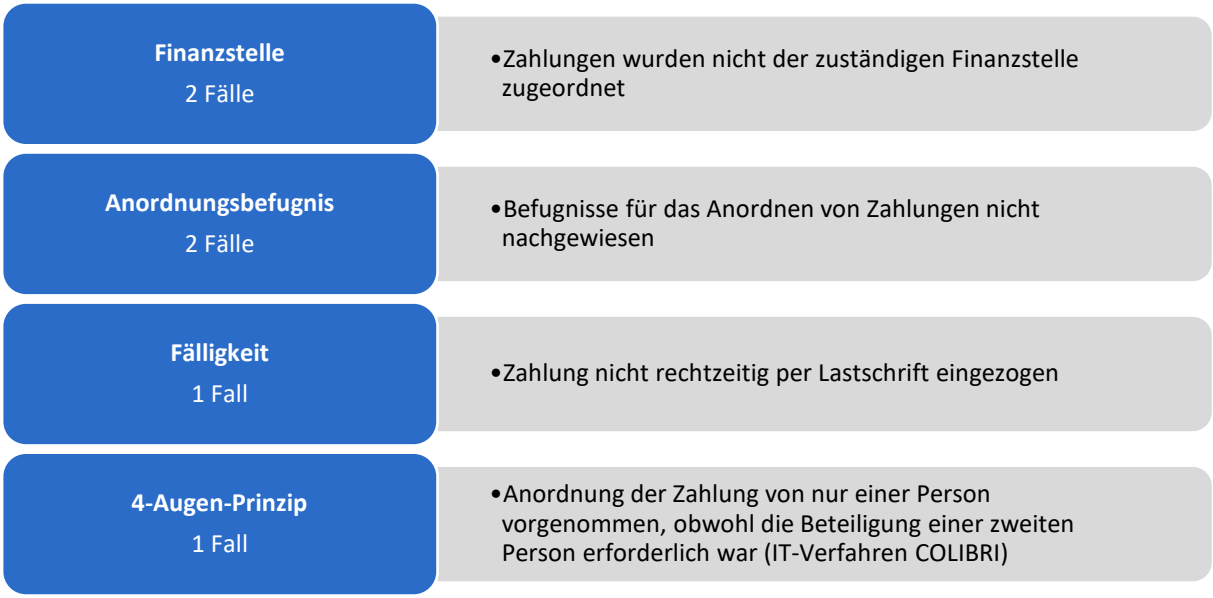
6 der 57 geprüften Buchungen (10,5 %) waren fehlerhaft.

Fehlerhäufungen wurden nicht festgestellt.

In der nachfolgenden Abbildung sind die fehlerhaften Fälle in der Schicht der Einnahmen nach haushaltsrechtlichen Kriterien dargestellt.

Abbildung 13

Haushaltsrechtliche Fehler bei den Einnahmen



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesrechnungshof, Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA.

5.3.4 Statistische Fehlerquote

Insgesamt waren 43 der 617 prüfbaren Buchungen der Stichprobe fehlerhaft. Die Fehlerquote der Stichprobe betrug damit 7,0 %**.** Ausgehend von dieser Fehlerquote ergab sich für die Grundgesamtheit mit 32 240 237[83] Buchungen nach dem Intervallschätzverfahren Folgendes:

Gesamtergebnis im Haushaltsjahr 2021

Mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % waren zwischen 5,0 und 9,0 % und damit zwischen 1,6 und 2,9 Millionen Buchungen fehlerhaft.

Die stichprobenbezogene Fehlerquote von 7,0 % hat sich im Vergleich zum Vorjahr geringfügig erhöht (Haushaltsjahr 2020: 6,8 %). Die Fehlerquote wurde dabei wesentlich durch die fehlende Beachtung des 4-Augen-Prinzips beeinflusst.

[83] Drei nicht prüfbare Buchungen wurden aus der Stichprobe und damit aus der Grundgesamtheit entfernt.

6 Fazit

Die vorgelegte Jahresrechnung war rechnerisch plausibel. Hinzuweisen ist auf die seit dem Jahr 2012 unvollständige Abbildung von Verpflichtungsermächtigungen. Durch eine fehlende technische Funktionalität im IT-Verfahren COLIBRI kann die Bundesagentur die Vorbelastung des Haushalts für Folgejahre nur mit manuellen, aufwendigen und fehleranfälligen Nacharbeiten lediglich grob einschätzen.

Die stichprobenbezogene Fehlerquote im Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA lag mit 7,0 % geringfügig höher als im Vorjahr (6,8 %). Hier zeigten sich vermehrt Mängel bei der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips. Insbesondere fehlte im IT-Verfahren COLIBRI eine technische Sperre, die eine unzulässige Bearbeitung im 2-Augen-Prinzip systemseitig unterbindet.

7 Stand des Entlastungsverfahrens

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur wird voraussichtlich am 11. November 2022 über die Entlastung des Vorstands für das Haushaltsjahr 2021 entscheiden.[84]

Romers Rabenschlag

[84] Bundesagentur, Verwaltungsrat – Tagungsprogramm 2022, Stand: 17. Februar 2021.