



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 2023

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 - 0002372

5. August 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	5
2	Haushaltsaufstellung	5
3	Haushaltsabschluss	7
4	Jahresrechnungsprüfung	8
4.1	Gegenstand der Prüfung	8
4.2	Ergebnis	8
5	Einzelrechnungsprüfung BA	20
5.1	Prüfungsmethodik	20
5.2	Gegenstand der Prüfung	22
5.3	Ergebnis	24
6	Fazit	27
7	Stand des Entlastungsverfahrens	27

Abkürzungsverzeichnis

A

AT *außertarifliche Beschäftigung*

AT-Bereich *außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

C

COLIBRI *Computergestütztes Leistungsberechnungs- und Informationssystem*

E

eAkte *elektronische Akte*

Einzelrechnungsprüfung BA *Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung von Einnahmen und Ausgaben bei der Bundesagentur für Arbeit*

ERP *Enterprise Resource Planning*

H

Haushaltsplan 2023 *Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2023*

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 (Bundesagentur) für das Haushaltsjahr 2023 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 15. November 2024 von Bedeutung sein können. Die Bundesagentur hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Der Bundesrechnungshof stellt das Prüfungsergebnis abschließend wie folgt fest:

0.1 Im Haushaltsjahr 2023 beliefen sich die Einnahmen der Bundesagentur auf 42,2 Mrd. Euro und lagen damit 3 Mrd. Euro über den Ausgaben von 39,2 Mrd. Euro. Die Bundesagentur zahlte aus dem Einnahmeüberschuss ein Darlehen zurück, das sie im Haushaltsjahr 2022 als Liquiditätshilfe des Bundes erhalten hatte. Sie führte am Ende des Haushaltsjahres 2023 ihrer allgemeinen Rücklage 2,6 Mrd. Euro zu. (Textziffern 2, 3 und 4.2.4)

0.2 Ergebnis der Jahresrechnungsprüfung:

Die vorgelegte Jahresrechnung für das Haushaltjahr 2023 war rechnerisch plausibel. Unabhängig davon war festzustellen, dass die Bundesagentur Zahlungsverpflichtungen für künftige Haushaltsjahre aus technischen Gründen nicht vollständig ausweisen kann. Sie hat zugesagt, diesen Fehler mit der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2024 abzustellen. (Textziffer 4)

0.3 Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA:

Für das Haushaltsjahr 2023 betrug die Fehlerquote der Stichprobe 6,1 %. Ausgehend von dieser Fehlerquote waren mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 1,1 und 2,1 Millionen Einnahme- und Ausgabebuchungen haushaltsrechtlich zu beanstanden. Häufig fehlte die vorgesehene Beteiligung einer zweiten Person bei der Anordnung von Zahlungen. (Textziffer 5)

1 Vorbemerkung

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 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 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 2023 auf Grundlage des § 111 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geprüft. Die Feststellungen basieren auf der geprüften Jahresrechnung¹ (Jahresrechnungsprüfung) und der Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung der Einnahmen und Ausgaben² (Einzelrechnungsprüfung BA). Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung haben wir der Bundesagentur am 11. Juli 2024 mitgeteilt. Hierzu hat die Bundesagentur mit Schreiben vom 25. Juli 2024 mitgeteilt, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

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

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

¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023 mit Anlagen (Jahresrechnung 2023) vom 26. März 2024, CF 23 - 3326.

² Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 15. Januar 2024, CF 21.

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 2023 (Haushaltsplan 2023) mit Beschluss vom 19. Oktober 2022 auf. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan 2023 durch Beschluss vom 11. November 2022 fest.³

Grundlage für den Haushaltsplan 2023 waren die Eckwerte der Herbstprojektion der Bundesregierung vom 12. Oktober 2022. Die Bundesregierung erwartete infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, dass die deutsche Volkswirtschaft im Jahr 2023 um 0,4 % schrumpft.⁴

Abbildung 1

Eckwerte der Bundesregierung vom Oktober 2022

Bundesregierung erwartete für das Jahr 2023 einen leichten Rückgang der deutschen Wirtschaftsleistung.



Erläuterung: Prozentangaben beziehen sich auf die Veränderung zum Vorjahr.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur, Haushaltsplan 2023, Ökonomische Eckwerte der Bundesregierung für das Jahr 2023 vom 12. Oktober 2022.

Mit Beschluss vom 14. Dezember 2022 genehmigte die Bundesregierung den Haushaltsplan 2023 unter der Auflage, den Haushaltsansatz für Kurzarbeitergeld um 350 Mio. Euro zu erhöhen. Die geplante Zuführung an die allgemeine Rücklage der Bundesagentur war in gleichem Umfang abzusenken.⁵ Hintergrund hierfür waren die finanziellen Auswirkungen der Verordnung über den erweiterten Zugang zum Kurzarbeitergeld. Mit dieser Verordnung vom

³ Bundesagentur, Haushaltsplan 2023, Vorbemerkung.

⁴ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Pressemitteilung „Bundesregierung legt Herbstprojektion vor“ vom 12. Oktober 2022.

⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2023 vom 14. Dezember 2022, Zb1Balt-04192/24.

19. Dezember 2022 verlängerte die Bundesregierung die Zugangserleichterungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld über das Jahr 2022 hinaus bis zum 30. Juni 2023.⁶

Den im Anhang zum Haushaltsplan 2023 enthaltenen Wirtschaftsplan des Sondervermögens „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ für das Haushaltsjahr 2023 genehmigte die Bundesregierung ohne Auflagen (§ 366a Absatz 5 Satz 3 SGB III).⁷

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan 2023 in der von der Bundesregierung genehmigten Fassung am 15. Dezember 2022 erneut fest.⁸

Die Bundesagentur erwartete für das Haushaltsjahr 2023 Einnahmen von 42,6 Mrd. Euro und Ausgaben von 41 Mrd. Euro. Dementsprechend plante die Bundesagentur, das Haushaltsjahr 2023 mit einem positiven Finanzierungssaldo von 1,6 Mrd. Euro abzuschließen.⁹

3 Haushaltsabschluss

Die deutsche Wirtschaftsleistung im Jahr 2023 ging leicht zurück (-0,3 %), 0,1 Prozentpunkte geringer als nach der Herbstprojektion 2022 erwartet. Die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stieg um 0,9 % an. Gegenüber der Herbstprojektion 2022 bedeutete dies ein Plus von 0,5 Prozentpunkten. Die Bruttolöhne und -gehälter stiegen im Jahr 2023 um 6,1 %, was gegenüber der Herbstprojektion 2022 ein Plus von 1,1 Prozentpunkten darstellt. Im Durchschnitt des Jahres 2023 waren 2,6 Millionen Menschen arbeitslos und damit 100 000 mehr als in der Herbstprojektion 2022 erwartet.¹⁰

Auf Grundlage dieser wirtschaftlichen Rahmenbedingungen schloss die Bundesagentur das Haushaltsjahr 2023 mit einem positiven Finanzierungssaldo von 3 Mrd. Euro ab. Die Einnahmen der Bundesagentur waren mit 42,2 Mrd. Euro (-0,9 %) niedriger als geplant. Ebenso unterschritten die Ausgaben der Bundesagentur mit 39,2 Mrd. Euro (-4,2 %) den Haushaltsansatz.¹¹ Erstmals seit der Corona-Pandemie konnte die Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 eine Rücklage bilden. Die Zuführung an die allgemeine Rücklage (§ 366 Absatz 1 SGB III) betrug 2,6 Mrd. Euro. Darüber hinaus stehen der Bundesagentur 0,4 Mrd. Euro als Eingliederungsrücklage (§ 71b Absatz 5 Satz 1 SGB IV) für Eingliederungsleistungen im Haushaltsjahr 2024 zur Verfügung.¹²

⁶ Verordnung zur Verlängerung der Zugangserleichterungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld (Kurzarbeitergeldzugangsverordnung – KugZuV) vom 19. Dezember 2022.

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2023 vom 14. Dezember 2022, Zb1Balt-04192/24.

⁸ Bundesagentur, Haushaltsplan 2023, Vorbemerkung.

⁹ Bundesagentur, Haushaltsplan 2023, Finanzierungsübersicht, Seite 7.

¹⁰ Bundesagentur, Ökonomische Eckwerte der Bundesregierung, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 26. März 2024, CF 23 - 3326.

¹¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Kassenmäßiger Abschluss und Haushaltsabschluss, Seite 45.

¹² Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Jahresabschlussbuchungen, Seite 65.

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.

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

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 Haushaltstitel 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.

Wir haben nachfolgend diejenigen Haushaltstitel im Haushaltsjahr 2023 betrachtet, die im Vergleich des Haushaltsansatzes (Soll) mit dem Haushaltsergebnis (Ist) über 50 Mio. Euro abwichen. Betroffen waren hierbei einzelne Haushaltstitel in den Kapiteln 1 bis 6.

Kapitel 1 (Finanzierung der Leistungen der Arbeitsförderung und der sonstigen Ausgaben)

Die Ist-Einnahmen betrugen 42,2 Mrd. Euro und unterschritten die Haushaltsplanung um 366,1 Mio. Euro.¹³ Bei vier Haushaltstiteln wichen die Ist-Einnahmen jeweils über 50 Mio. Euro vom jeweiligen Haushaltsansatz ab.

Die Bundesagentur finanziert die Leistungen der Arbeitsförderung hauptsächlich über die **Beiträge zur Arbeitslosenversicherung**.¹⁴ Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur unterschritten den Haushaltsansatz von 36,4 Mrd. Euro um 367,1 Mio. Euro. Die Bundesagentur hat erklärt, dass die versicherungspflichtige Beschäftigung erwartungsgemäß angestiegen sei. Die Mindereinnahmen resultierten daraus, dass der durchschnittliche Jahresbeitrag je versicherungspflichtiger Person nicht in dem vorausberechneten Umfang angestiegen sei.¹⁵

Die Ist-Einnahmen aus **Zinsen und Erträgen** betrugen 82,9 Mio. Euro und waren 76,1 Mio. Euro höher als geplant. Die Bundesagentur erklärte dies mit einem unerwartet schnellen und starken Anstieg der Zinsen für Bankeinlagen. Insbesondere die Zinsen für die Insolvenzgeld- bzw. Winterbeschäftigungsrücklage seien höher ausgefallen als erwartet (+67 Mio. Euro).¹⁶

Die Ist-Einnahmen aus der **Erstattung von Verwaltungskosten durch den Bund** betrugen 547,2 Mio. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 67,9 Mio. Euro. Wesentlich hierfür war ein Sondereffekt. Der Bund verrechnete ein Guthaben von 42,3 Mio. Euro aus den Verwaltungskostenabrechnungen für die Aufgaben nach dem Finanzverwaltungsgesetz und dem Bundeskindergeldgesetz der Jahre 2021 und 2022.¹⁷

Die Einnahmen aus der Erstattung von **Verwaltungskosten für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei Kapitel 6 durch den Bund** unterschritten den Haushaltsansatz von 3,2 Mrd. Euro um 52 Mio. Euro.¹⁸ Die Ausgaben, die der Bundesagentur hierfür entstehen, werden im Kapitel 6 gebucht. Fallen diese Ausgaben geringer aus als geplant, führt dies zu geringeren Einnahmen aus der Verwaltungskostenerstattung des Bundes. Die dafür maßgeblichen Gründe haben wir im Folgenden bei Kapitel 6 aufgeführt.

¹³ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Abschluss Kapitel 1, Seite 6.

¹⁴ Nach § 340 SGB III werden die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter (Beitrag zur Arbeitsförderung), Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen finanziert.

¹⁵ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 19. März 2024, CF 2 - 3326.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Ebenda.

Kapitel 2 (Eingliederungstitel)

Die Ist-Ausgaben betrugen 2,8 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 405,7 Mio. Euro.¹⁹

Die Bundesagentur veranschlagt die Mittel für **Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung** in einem Eingliederungstitel. Beispiele für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung sind die Förderung der beruflichen Weiterbildung, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (§ 71b SGB IV). Dabei hat die Bundesagentur für den Eingliederungstitel insgesamt einen Haushaltsansatz geplant, für die darunter gefassten Ermessensleistungen jedoch nicht.

Die Bundesagentur hat insbesondere darauf hingewiesen, dass bei der **Förderung der beruflichen Weiterbildung** die Teilnehmendenzahlen trotz einer positiven Entwicklung nicht so stark angestiegen seien wie erwartet.²⁰

Kapitel 3 (Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels sowie gesondert refinanzierte Ausgaben)

Die Ist-Ausgaben betrugen 6,3 Mrd. Euro und unterschritten die Haushaltsplanung um 1,9 Mrd. Euro.²¹ Bei fünf Haushaltstiteln wichen die Ist-Ausgaben jeweils über 50 Mio. Euro vom jeweiligen Haushaltsansatz ab.

Die Ist-Ausgaben für **Maßnahmen sowie spezifische Hilfen zur Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben** betrugen 1,8 Mrd. Euro und waren um 65,4 Mio. Euro niedriger als geplant. Die Bundesagentur begründete die Minderausgaben insbesondere damit, dass die Anzahl der Personen bei der beruflichen Wiedereingliederung und den besonderen Leistungen am Arbeitsleben nach der Corona-Pandemie nicht wie erwartet angestiegen sei.²²

Für das **Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung** wurde der Haushaltsansatz von 1,4 Mrd. Euro um 132,4 Mio. Euro unterschritten. Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass die Zahl der Teilnehmenden im Vergleich zum Vorjahr angestiegen sei. Die für das Haushaltsjahr 2023 geplanten Teilnehmendenzahlen seien aber nicht erreicht worden.²³

Die Ist-Ausgaben für **Weiterbildungskosten zum nachträglichen Erwerb eines Berufsabschlusses** betrugen 435,1 Mio. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um

¹⁹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Abschluss des Kapitels 2, Seite 14.

²⁰ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 19. März 2024, CF 2 - 3326.

²¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Abschluss des Kapitels 3, Seite 23.

²² Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 19. März 2024, CF 2 - 3326.

²³ Ebenda.

99,9 Mio. Euro. Seit dem 1. Juli 2023 sind das Weiterbildungsgeld und die Weiterbildungsprämie (§ 87a SGB III) neuer Bestandteil der Leistungen zum Erwerb eines Berufsabschlusses. Die Bundesagentur hat insbesondere darauf hingewiesen, dass nach dem Gesetzentwurf zum Bürgergeldgesetz 103 Mio. Euro für das Weiterbildungsgeld einzuplanen waren. Dieser Haushaltsansatz sei mit Ist-Ausgaben von 20 Mio. Euro deutlich unterschritten worden.²⁴

Die Ist-Ausgaben für **Leistungen bei konjunktureller Kurzarbeit** unterschritten den Haushaltsansatz um 1,2 Mrd. Euro. Die Bundesagentur hatte den Haushaltsansatz infolge der Genehmigungsaufgabe der Bundesregierung auf 1,7 Mrd. Euro erhöht. Trotz schwacher Konjunktur und der anhaltenden Belastungen der Betriebe infolge der Energiekrise sei die Zahl der Kurzarbeitenden geringer ausgefallen als erwartet. Nach Ansicht der Bundesagentur dürfte dabei auch eine Rolle gespielt haben, dass ab Juli 2023 die erleichterten Zugangsvoraussetzungen für den Bezug von konjunkturellem Kurzarbeitergeld ausliefen.²⁵

Die Ist-Ausgaben für das **Transferkurzarbeitergeld** betrugen 124,4 Mio. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 235,6 Mio. Euro. Trotz der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sei ein vermehrter Personalabbau ausgeblieben.²⁶

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 20,2 Mrd. Euro und überschritten die Haushaltsplanung um 1,1 Mrd. Euro.²⁷ Bei zwei Haushaltstiteln wichen die Ist-Ausgaben jeweils über 50 Mio. Euro vom jeweiligen Haushaltsansatz ab.

Die Ist-Ausgaben für das **Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit** überschritten den Haushaltsansatz um 800,8 Mio. Euro und lagen bei 18,8 Mrd. Euro. Die Bundesagentur begründete die Mehrausgaben mit der eingetrübten wirtschaftlichen Entwicklung und der gestiegenen Zahl der Leistungsbeziehenden.²⁸

Die Ist-Ausgaben für das **Insolvenzgeld** betrugen 1,2 Mrd. Euro und überschritten den Haushaltsansatz um 336,3 Mio. Euro. Die Bundesagentur begründete die Mehrausgaben mit einem Anstieg der Unternehmensinsolvenzen und insbesondere mit einer Großinsolvenz.²⁹

²⁴ Ebenda.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Abschluss des Kapitels 4, Seite 25.

²⁸ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 19. März 2024, CF 2 - 3326.

²⁹ Ebenda.

Kapitel 5 (Verwaltungsausgaben SGB III und der Familienkasse, Ausgaben für die Bereitstellung von Ressourcen und Dienstleistungen für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie Einzugskostenvergütungen)

Die Ist-Ausgaben betrugen 7 Mrd. Euro und unterschritten die Haushaltsplanung um 400,3 Mio. Euro.³⁰ Bei zwei Haushaltstiteln wichen die Ist-Ausgaben jeweils über 50 Mio. Euro vom jeweiligen Haushaltsansatz ab.

Die **Entgelte der Kräfte mit befristetem Vertrag** sowie der Kräfte mit befristetem Vertrag für Sonderprojekte (ohne AT³¹) betrugen 129,6 Mio. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 57,7 Mio. Euro. Die Bundesagentur erklärte die Minderausgabe vor allem damit, dass Ermächtigungen für Stellen nicht oder nur teilweise in Anspruch genommen worden seien.³²

Die **Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer** betrugen 3,7 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 86 Mio. Euro. Die Bundesagentur begründete dies damit, dass die im Haushaltsansatz berücksichtigte Tarifierhöhung für den öffentlichen Dienst moderater ausgefallen sei als erwartet. Ferner seien Stellen für die Familienkasse oder die Erbringung von SGB II-Dienstleistungen nicht entsperrt worden.³³

Kapitel 6 (Personalausgaben für Kernaufgaben SGB II³⁴ sowie Ausgaben für überörtliche Aufgaben SGB II)

Die Ist-Ausgaben betrugen 3 Mrd. Euro und unterschritten die Haushaltsplanung um 169,2 Mio. Euro.³⁵ Bei einem Haushaltstitel wichen die Ist-Ausgaben über 50 Mio. Euro vom Haushaltsansatz ab.

Die Ist-Ausgaben für **Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ohne AT)** betrugen 2,7 Mrd. Euro und unterschritten den Haushaltsansatz um 95,5 Mio. Euro.³⁶ Die Bundesagentur erklärte, die gemeinsamen Einrichtungen hätten gesperrte Stellen nicht genutzt. Überdies sei die im Haushaltsansatz berücksichtigte Tarifierhöhung für den öffentlichen Dienst moderater ausgefallen als erwartet.³⁷

³⁰ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Abschluss des Kapitels 5, Seite 38.

³¹ Außertarifliche Beschäftigung (AT).

³² Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 19. März 2024, CF 2 - 3326.

³³ Ebenda.

³⁴ Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).

³⁵ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Abschluss des Kapitels 6, Seite 43.

³⁶ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 19. März 2024, CF 2 - 3326.

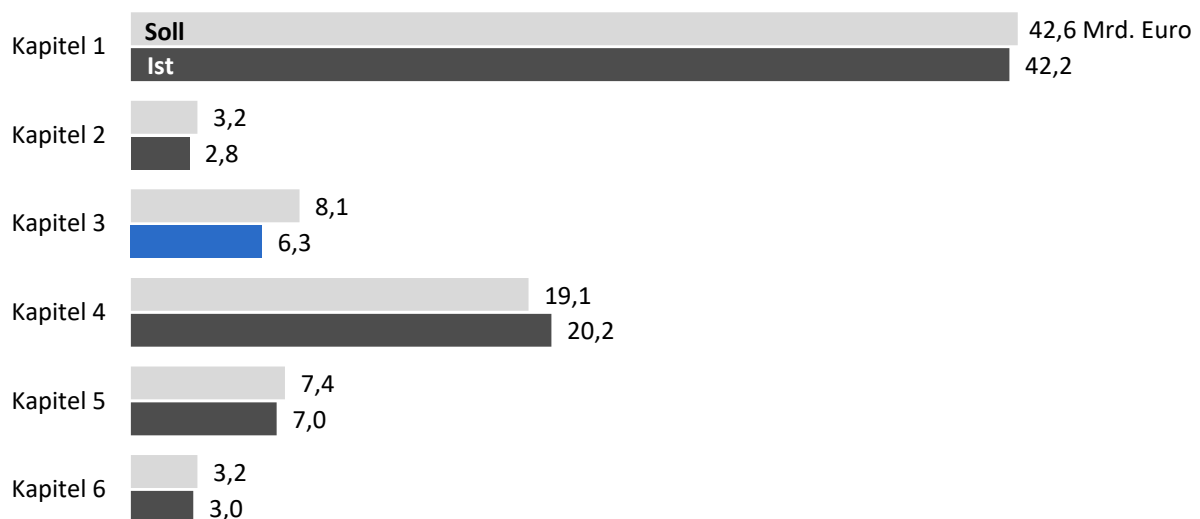
³⁷ Ebenda.

Zusammenfassend haben wir die Haushaltsplanung und die Ist-Ausgaben in den Kapiteln 1 bis 6 für das Haushaltsjahr 2023 dargestellt.

Abbildung 2

Einnahmen und Ausgaben (Ist) im Vergleich zur Haushaltsplanung (Soll) nach Kapiteln

Ausgaben im Kapitel 3 (Leistungen der aktiven Arbeitsförderung) wichen mit knapp 2 Mrd. Euro am höchsten von den Erwartungen ab.



Erläuterung: Haushaltsplanung (Soll) und Einnahmen/Ausgaben (Ist) in Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2023.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Jahresrechnung 2023, Abschlüsse der Kapitel 1 bis 6, Seiten 7 bis 43.

4.2.2 Überplanmäßige Ausgaben

Eine überplanmäßige Ausgabe liegt vor, wenn der Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschritten wird und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente³⁸ nicht ausgeglichen werden kann.³⁹

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).

³⁸ Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

³⁹ Schlegel/Voelzke, juris-Praxis Kommentar-SGB IV, 4. Auflage 2021, § 73 Rn. 22 (Stand: 1. August 2021).

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur willigte im Haushaltsjahr 2023 zur Finanzierung der Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit in überplanmäßige Ausgabeermächtigungen von 1,1 Mrd. Euro ein.⁴⁰ Zwar bewegten sich die durchschnittlichen Ausgaben je Leistungsbeziehenden im Jahr 2023 mit 1 976 Euro unterhalb des Haushaltsansatzes von 2 025 Euro. Jedoch bezogen im Durchschnitt des Jahres 2023 mehr Personen Arbeitslosengeld, als es die Bundesagentur erwartet hatte. So rechnete die Bundesagentur mit rund 735 000 Leistungsbeziehenden, tatsächlich bezogen rund 799 000 Personen Arbeitslosengeld. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales genehmigte die überplanmäßigen Ausgabeermächtigungen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen.⁴¹ Die Bundesagentur konnte nur einen Teil der Mehrausgaben von 800,8 Mio. Euro durch Minderungen bei deckungsfähigen Haushaltstiteln ausgleichen.

Im Haushaltsjahr 2023 betrugen die überplanmäßigen Ausgaben für das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit 785,8 Mio. Euro.⁴²

Darüber hinaus willigte der Verwaltungsrat der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 zur Finanzierung der Ausgaben für das Insolvenzgeld in überplanmäßige Ausgabeermächtigungen von insgesamt 0,5 Mrd. Euro ein.⁴³ Die Ausgaben für das Insolvenzgeld waren maßgeblich durch eine Großinsolvenz angestiegen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales genehmigte die überplanmäßige Ausgabeermächtigung im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen.⁴⁴

Im Haushaltsjahr 2023 betrugen die überplanmäßigen Ausgaben für das Insolvenzgeld 336,3 Mio. Euro.⁴⁵

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 Enterprise Resource Planning (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-

⁴⁰ Bundesagentur, Beschluss des Verwaltungsrates vom 10. November 2023.

⁴¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigungen von überplanmäßigen Ausgaben bei der Bundesagentur vom 14. November 2023, IIa1-26624.

⁴² Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Seite 48.

⁴³ Bundesagentur, Beschluss des Verwaltungsrates vom 10. November 2023.

⁴⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigungen von überplanmäßigen Ausgaben bei der Bundesagentur vom 14. November 2023, IIa1-26624.

⁴⁵ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Übersicht über die über- und außerplanmäßigen Ausgaben, Seite 48.

Verfahren Computergestütztes Leistungsberechnungs- und Informationssystem (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 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.⁴⁶

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, 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

Die Bundesagentur schloss das Haushaltsjahr 2023 mit einem positiven Finanzierungssaldo aus Einnahmen und Ausgaben von 3 Mrd. Euro ab. Sie zahlte ein Darlehen von 423,5 Mio. Euro zurück, das sie im Haushaltsjahr 2022 als Liquiditätshilfe des Bundes erhalten hatte.⁴⁷

Seit der Corona-Pandemie hatte die Bundesagentur ihre **allgemeine Rücklage** zur Finanzierung pandemiebedingter Mehrausgaben vollständig auflösen müssen.⁴⁸

Im Haushaltsjahr 2023 führte die Bundesagentur 2,6 Mrd. Euro ihrer allgemeinen Rücklage zu.⁴⁹ Dieser Betrag ergibt sich aus dem Finanzierungssaldo nach Abzug der Darlehensrückzahlung und – wie nachfolgend dargestellt – der Abrechnung der umlagefinanzierten Rücklagen und der für die Bildung einer Eingliederungsrücklage (0,4 Mrd. Euro) verwendeten Mittel.

⁴⁶ Bundesagentur, Nachweis der Einhaltung von Haushaltsermächtigungen (Verpflichtungsermächtigungen) bei einzelnen Zweckbestimmungen als Anlage zur Jahresrechnung 2023.

⁴⁷ Nach § 364 Absatz 1 SGB III sichert der Bund die Zahlungsfähigkeit der Bundesagentur durch Liquiditätshilfen als zinsloses Darlehen. Die Bundesagentur benötigte solche Liquiditätshilfen, um die pandemiebedingt hohen Ausgaben im Haushaltsjahr 2022 finanzieren zu können.

⁴⁸ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020 ff.

⁴⁹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Jahresabschlussbuchungen, Seite 65.

Abrechnung der umlagefinanzierten Rücklagen

Die Ausgaben der Bundesagentur für das Insolvenzgeld und für die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Bauhauptgewerbe (Winterbeschäftigungsförderung) werden nicht aus den Beiträgen zur Arbeitsförderung, sondern über Umlagen finanziert. Die Einnahmeüberschüsse sind jeweils einer gesonderten Umlage zuzuführen (§ 366 Absatz 2 SGB III).

Im Haushaltsjahr 2023 zahlten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber 747,7 Mio. Euro in die Insolvenzgeldumlage ein.⁵⁰ Die Einnahmen reichten nicht aus, um die umlagefinanzierten Ausgaben zu decken. Zum Ausgleich des Defizits entnahm die Bundesagentur der **Insolvenzgeldrücklage** 494,4 Mio. Euro und führte diesen Betrag ihrem Haushalt zu.⁵¹

Bei der Winterbeschäftigungsförderung waren die Einnahmen höher als die umlagefinanzierten Ausgaben. Den Überschuss von 37,5 Mio. Euro führte die Bundesagentur aus ihrem Haushalt der **Winterbeschäftigungsrücklage** zu.⁵²

Zum Jahresende 2023 wurden folgende Rücklagenbestände ausgewiesen:

→ Insolvenzgeldrücklage 1,7 Mrd. Euro und

→ Winterbeschäftigungsrücklage 1,1 Mrd. Euro.⁵³

Bildung der Eingliederungsrücklage

Die in dem Eingliederungstitel (Kapitel 2) veranschlagten Mittel sind den Agenturen für Arbeit zur Bewirtschaftung zuzuweisen, soweit nicht andere Dienststellen die Aufgaben wahrnehmen (§ 71b Absatz 2 Satz 1 SGB IV). Die Bundesagentur hat aus den nicht verausgabten Eingliederungsmitteln der Agenturen für Arbeit eine **Eingliederungsrücklage** gebildet. Die Eingliederungsrücklage ist zweckgebunden (§ 71c Satz 3 SGB IV) und dient der Finanzierung der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel des Eingliederungstitels. Aus Sicht der Bundesagentur sei dabei die praktische Bedeutung der Eingliederungsrücklage als gering einzuschätzen, da der Eingliederungstitel in den vergangenen Haushaltsjahren nicht ausgeschöpft worden ist.

Zum Jahresende 2023 wurden 401,3 Mio. Euro der Eingliederungsrücklage zugeführt.⁵⁴

⁵⁰ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Kapitel 1, Seite 4.

⁵¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Kapitel 1, Seite 5.

⁵² Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Kapitel 1, Seite 6.

⁵³ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Jahresabschlussbuchungen, Seite 65.

⁵⁴ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Jahresabschlussbuchungen, Seite 65.

4.2.5 Einnahmeausfälle

Einnahmeausfälle entstehen, wenn Schuldnerinnen und Schuldner Forderungen nicht fristgerecht begleichen und die Bundesagentur durch haushaltsrechtliche Maßnahmen vorläufig oder endgültig darauf verzichtet, die Forderungen beizutreiben.

Die Jahresrechnung 2023 enthält eine Übersicht der Einnahmeausfälle aus Forderungen der Bundesagentur.⁵⁵ Diese Einnahmeausfälle werden betragsmäßig ausgewiesen nach

- Erlassen,
- befristeten Niederschlagungen,
- unbefristeten Niederschlagungen,
- Vergleichen und Vertragsänderungen sowie
- Verzicht⁵⁶ aus anderen Gründen.

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie habe die Einnahmeausfälle für die Jahresrechnung 2023 nach einer geänderten Betrachtung ermittelt. In Abstimmung mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales würden die Einnahmeausfälle der Bundesagentur nur noch einmal und zwar zum Zeitpunkt der erstmaligen Entscheidung über die haushaltsrechtliche Maßnahme in die Übersicht aufgenommen. Dies bedeute, dass insbesondere jahresübergreifende Veränderungen im Forderungsbestand (z. B. durch Zahlungseingänge) nicht mehr in die Übersicht der Einnahmeausfälle darzustellen sind.⁵⁷ Für die Erstellung der Übersicht der Einnahmeausfälle der Bundesagentur würden damit dieselben Grundsätze Anwendung finden, die auch für die Übersicht der Einnahmeausfälle des Bundes (§ 85 Nummer 4 BHO) gelten.⁵⁸

Aufgrund der geänderten Betrachtungsweise ab dem Haushaltsjahr 2023 haben wir auf einen Vorjahresvergleich der Einnahmeausfälle verzichtet.

Die höchsten Einnahmeausfälle entfielen mit 711,2 Mio. Euro auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Forderungen. Diese Forderungen werden nicht weiterverfolgt, weil deren Einziehung voraussichtlich keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen (vgl. § 76 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 SGB IV).

Für das Haushaltsjahr 2023 erfasste die Bundesagentur Einnahmeausfälle von insgesamt 769,6 Mio. Euro.⁵⁹

⁵⁵ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Übersicht über die Einnahmeausfälle aus Forderungen der Bundesagentur für Arbeit, Seite 50.

⁵⁶ Es handelt sich hierbei um den Verzicht auf die Beitreibung von Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), vgl. § 95 Absatz 2 OWiG.

⁵⁷ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023 mit Anlagen (Jahresrechnung 2023) vom 26. März 2024, CF 23 – 3326.

⁵⁸ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 16. Mai 2024, CF 23.

⁵⁹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Übersicht über die Einnahmeausfälle aus Forderungen der Bundesagentur für Arbeit, Seite 50.

4.2.6 Haushaltsvermögen

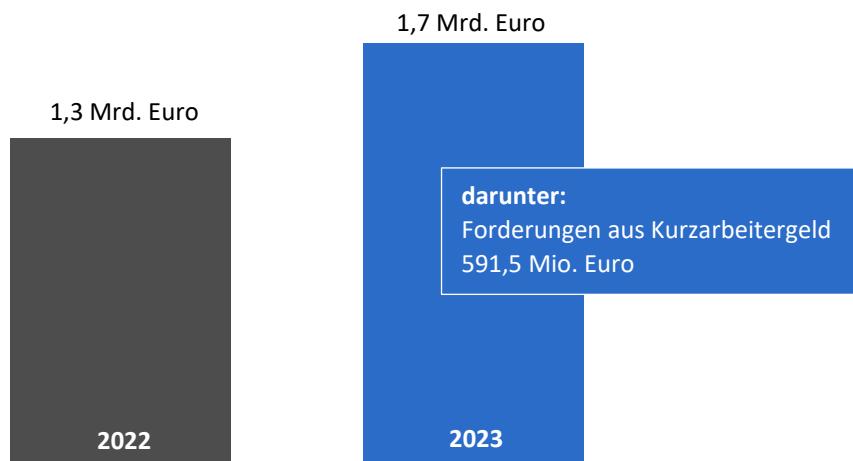
Das Haushaltsvermögen der Bundesagentur setzt sich zusammen aus Forderungen gegenüber Dritten im Einziehungsverfahren und gewährten Darlehen aus Haushaltsausgaben. Die Bundesagentur verfügte zum 31. Dezember 2023 über ein Haushaltsvermögen von 1,7 Mrd. Euro. Es stieg gegenüber dem Vorjahr um 383,1 Mio. Euro.⁶⁰

Die Bundesagentur verzeichnete einen wesentlichen Anstieg bei den Forderungen gegenüber Dritten aus Kurzarbeitergeld. Kurzarbeitergeld wird 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 2023 um 367,4 Mio. Euro auf 591,5 Mio. Euro angestiegen und haben sich damit im Vergleich zum Haushaltsjahr 2022 mehr als verdoppelt.⁶¹

Abbildung 3

Haushaltsvermögen im Vorjahresvergleich angestiegen

Darunter haben sich Forderungen aus Kurzarbeitergeld mit 591,5 Mio. Euro mehr als verdoppelt (+367,4 Mio. Euro).



Erläuterung: Bestand jeweils zum Stichtag 31. Dezember.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Haushaltsvermögen, Seite 71.

4.2.7 Versorgungsausgaben

Der „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ ist ein Sondervermögen zur Finanzierung aller gegenwärtigen und künftigen Versorgungsausgaben der Bundesagentur (§ 366a Absatz 7 SGB III). Der Versorgungsfonds finanziert sich insbesondere aus regelmäßigen und

⁶⁰ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Haushaltsvermögen, Seite 71.

⁶¹ Ebenda.

ergänzenden Zuweisungen aus dem Haushalt der Bundesagentur. Die Höhe der Zuweisungen wird durch Rechtsverordnung festgelegt (§ 366a Absatz 4 Satz 3 SGB III).

Ergänzende Zuweisungen leistete die Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 nicht. Die regelmäßigen Zuweisungen aus dem Haushalt der Bundesagentur an den Versorgungsfonds betrugen insgesamt 602,9 Mio. Euro. Demgegenüber standen Versorgungsausgaben von 631,7 Mio. Euro.⁶² Eine Revision des Versorgungsfonds nach § 4 der Verordnung über die Zuweisungen an das Sondervermögen „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ hat ergeben, dass der Versorgungsfonds unterfinanziert ist. Ab dem Haushaltsjahr 2024 sind die regelmäßigen Zuführungen an den Versorgungsfonds angehoben worden.⁶³

Der Versorgungsfonds hatte zum 31. Dezember 2023 einen Bestand von 8 Mrd. Euro.⁶⁴

4.2.8 Personalbestand

Im Jahr 2023 betrug der Personalbestand im Bereich der Arbeitslosenversicherung insgesamt 60 489 Vollzeitäquivalente⁶⁵. Der Personalbestand hat sich nach dem pandemiebedingten Anstieg geringfügig verringert. Im Verlauf der Jahre 2012 bis 2023 zeigte sich, dass die Bundesagentur den Personalbestand bei strategischen Führungspositionen (außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse – AT-Bereich) kontinuierlich ausbaut.⁶⁶

Der Bundesrechnungshof stellte bereits bei mehreren Schwerpunktprüfungen und Bemerkungen fest, dass die Bundesagentur teilweise kleine Organisationseinheiten bildet. Der Einsatz von Führungspersonal für solche Organisationseinheiten war entsprechend unwirtschaftlich.⁶⁷

⁶² Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Saldendarstellung des Wirtschaftsplans „Versorgungsfonds der BA“ im Jahr 2023, Seite 73.

⁶³ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 22. Mai 2024.

⁶⁴ Bundesagentur, Jahresrechnung 2023, Bericht über das Portfolio, Seite 74.

⁶⁵ In den Bereichen Arbeitslosenversicherung und Interner Service sowie Familienkasse und Dienstleistung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende.

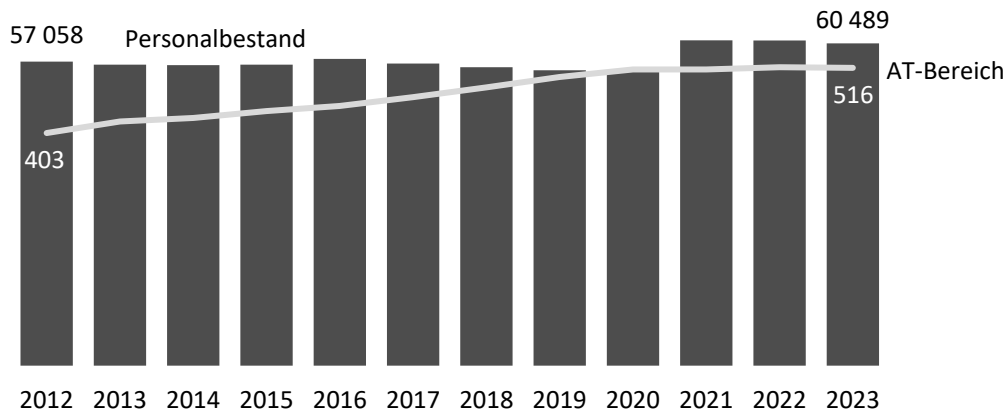
⁶⁶ Bundesagentur, Zeitreihe Mitarbeiterkapazitäten, POE 31, Stand: 21. Februar 2024.

⁶⁷ Bundestagsdrucksachen 20/4880 Nummer 9: „Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Wirtschaftlichkeitspotenziale durch größere Organisationseinheiten nutzen“, 19/5500 Nummer 16: „Bundesagentur für Arbeit richtet weiteren Geschäftsbereich ein ohne den Bedarf nachzuweisen“ und 19/15700 Nummer 12: „Bundesagentur für Arbeit setzt zu viel Leitungspersonal ein“.

Abbildung 4

Personalbestand weiterhin auf Pandemie-Niveau

Der Personalbestand an außertariflichen Beschäftigten (AT-Bereich) ist bis zum Jahr 2022 kontinuierlich angewachsen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur, Zeitreihe Mitarbeiterkapazitäten, POE 31, Stand: 21. Februar 2024.

4.2.9 Plausibilität der Jahresrechnung

Die vorgelegte Jahresrechnung war rechnerisch plausibel. Verpflichtungsermächtigungen kann die Bundesagentur aus technischen Gründen nicht vollständig in der Jahresrechnung ausweisen (vgl. Tz. 4.2.3).

5 Einzelrechnungsprüfung BA

5.1 Prüfungsmethodik

Die Bundesagentur hat für die Bewirtschaftung des Beitragshaushalts spezielle Kassen- und Einzugsbestimmungen (KEBest) erlassen.⁶⁸ 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

⁶⁸ 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.

zu belegen (Belegpflicht).⁶⁹ Die begründenden Unterlagen müssen Zweck und Anlass der Zahlung zweifelsfrei erkennen lassen.⁷⁰

Ziel der Einzelrechnungsprüfung BA war es festzustellen, ob die Einnahme- und Ausgabebuchungen der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 vollständig belegt waren und die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden. Nicht Gegenstand dieser Prüfung war, ob die haushaltsrechtlichen Vorschriften in materieller Hinsicht bei der Erhebung von Einnahmen und der Leistung von Ausgaben eingehalten wurden. Ebenso wurde nicht geprüft, ob darüber hinaus fachrechtliche Vorschriften beachtet wurden (z. B. die Höhe des Leistungsanspruchs).

Grundlage der Einzelrechnungsprüfung BA bildeten die Einnahme- und Ausgabebuchungen (ohne Personalausgaben) der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 für den Bereich der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesagentur stellte uns hierzu Listen mit insgesamt 26 146 853 Buchungen (Grundgesamtheit) zur Verfügung.⁷¹

Die Buchungen der Grundgesamtheit wurden auf Basis eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens geprüft. 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.

Unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlerquote von 7,5 %⁷² und der Aussagekraft (Sicherheitswahrscheinlichkeit: 95 %, Schätzfehler: +/- 2 Prozentpunkte) ermittelten wir einen Stichprobenumfang von mindestens 666 Buchungen. Wir haben den Stichprobenumfang auf 680 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 Ausgaben⁷³, Verwaltungsausgaben⁷⁴ 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 über 80 % den größten Anteil an der Grundgesamtheit und stellt damit die meisten Buchungen der gesamten Stichprobe.

⁶⁹ § 75 BHO.

⁷⁰ Bundesagentur, KEBest, Nummer 6.2.

⁷¹ Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 15. Januar 2024, CF 21.

⁷² Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Jahresrechnung und ordnungsgemäßen Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2022 vom 23. August 2023 (VI 1 - 0001726).

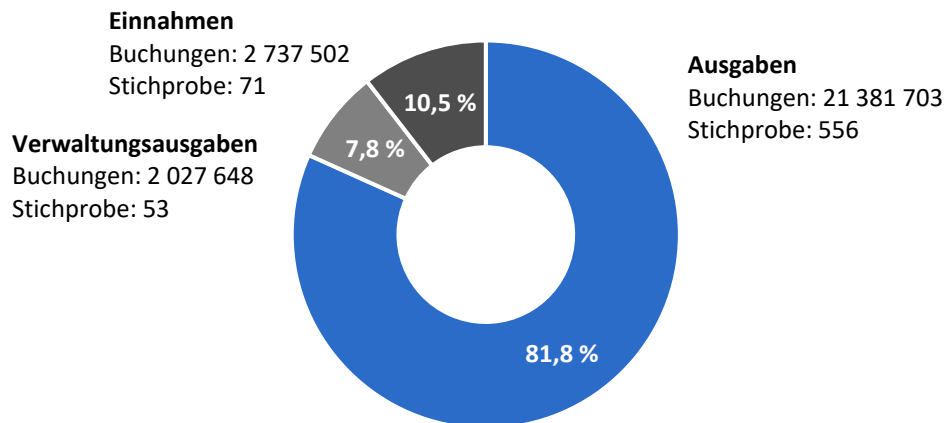
⁷³ Ausgaben an Leistungsberechtigte.

⁷⁴ Ausgaben im Verwaltungsbereich, ohne Personalausgaben.

Abbildung 5

Anteil der Schichten an der Grundgesamtheit

Schicht der Ausgaben stellt den größten Teil der Stichprobe.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 15. Januar 2024, CF 21.

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).⁷⁵

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 680 Buchungen, ob die in Abbildung 8 aufgeführten haushaltsrechtlichen Kriterien eingehalten wurden. Dabei erfassten wir alle Fehler eines Vorgangs. Für die Berechnung der Fehlerquote wurde jeder fehlerhafte Vorgang einmal berücksichtigt.

⁷⁵ Bundesagentur, HEGA 10/2012 – 02 – Verfahrenshinweise zur Nutzung der elektronischen Akte (eAkte) im operativen Bereich SGB III vom 22. Oktober 2012.

Abbildung 6

Haushaltsrechtliche Kriterien

Bei der Einzelrechnungsprüfung BA werden die Buchungen hinsichtlich der Einhaltung der zehn haushaltsrechtlichen Kriterien geprüft.

begründende Unterlagen

- liegen vollständig vor

Haushaltsjahr

- Zahlung im betreffenden Haushaltsjahr gebucht

Finanzstelle

- Zahlung bei der zuständigen Dienststelle gebucht

Zahlbetrag

- Zahlbetrag entspricht Bewilligung/Antrag oder Rechnung

Finanzposition

- Zahlung beim zutreffenden Haushaltstitel gebucht

Bankverbindung

- Zahlung auf angegebene Bankverbindung

sachliche/rechnersiche Richtigkeit

- Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Zahlung bescheinigt

4-Augen Prinzip^a

- Beteiligung von mindestens zwei Personen am Zahlungsvorgang

Anordnungsbefugnis

- Person war zu Anordnung der Zahlung befugt

Fälligkeit

- Zahlung wurde innerhalb der Zahlungsfrist geleistet

Erläuterung: ^a Zahlungsvorgänge, die nach Weisungslage von nur einer Person angeordnet werden dürfen, haben wir entsprechend berücksichtigt.

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

5.3 Ergebnis

5.3.1 Ausgaben

7 von 556 Buchungen werteten wir als nicht prüfbar. Bei diesen Buchungen handelte es sich um Sammelüberweisungen für mehrerer Leistungsfälle und zugriffsgeschützte Vorgänge. Wir nahmen diese Buchungen aus der Stichprobe heraus.

24 der 549 geprüften Buchungen (4,4 %) waren fehlerhaft.

Abbildung 7

Haushaltsrechtliche Fehler bei den Ausgaben

Bei mehr als der Hälfte der Beanstandungen lagen Verstöße bei der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips vor.

4-Augen-Prinzip 14 Fälle	•Anordnung der Zahlung von nur einer Person vorgenommen, obwohl die Beteiligung einer zweiten Person erforderlich war (IT-Verfahren COLIBRI)
begründende Unterlagen 7 Fälle	•Unterschriften fehlten auf Antragsunterlagen oder Bescheinigungen •Bescheide fehlten bei Leistungsanpassung/Teilbewilligung
Finanzstelle 3 Fälle	•Ausgaben wurden nicht der zuständigen Finanzstelle zugeordnet (IT-Verfahren COLIBRI)

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesrechnungshof, Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA.

Erläuterungen zum Fehlerschwerpunkt 4-Augen-Prinzip im IT-Verfahren COLIBRI

Das IT-Verfahren COLIBRI sieht bei der Anordnung von Zahlungen bisher keine vollständige systemseitige Überprüfung für die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips vor. Letztlich führt dies häufig dazu, dass bei der Anordnung von Zahlungen nicht die erforderliche zweite Person beteiligt wird. Die Bundesagentur hat zugesagt, dass IT-Verfahren COLIBRI in mehreren Schritten technisch anzupassen. Das 4-Augen-Prinzip werde bei einmalig gezahlten Weiterbildungskosten seit dem Jahr 2023 umgesetzt. Die vollumfängliche technische Sicherstellung des 4-Augen-Prinzips für alle Leistungsarten im IT-Verfahren COLIBRI sei bis Ende 2025 vorgesehen.⁷⁶

⁷⁶ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung „Jahresrechnung und ordnungsgemäße Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2022“ vom 4. August 2023, CF 21 – 3543 (2541).

5.3.2 Verwaltungsausgaben

Wir werteten eine Buchung als nicht prüfbar. Bei dieser Buchung handelte es sich um eine vorgesehene Auszahlung, die durch eine Stornierung nicht kassenwirksam wurde. Wir nahmen diese Buchung aus der Stichprobe heraus.

9 der 52 geprüften Buchungen (17,3 %) waren fehlerhaft.

Dabei enthielt eine der neun Buchungen Beanstandungen bei zwei haushaltsrechtlichen Kriterien. Die Summe der nachfolgend dargestellten fehlerhaften Fälle (10) ist daher höher als die Anzahl der fehlerhaften Buchungen (9).

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

Abbildung 8

Haushaltsrechtliche Fehler bei den Verwaltungsausgaben

Bei der Hälfte der Beanstandungen waren die begründenden Unterlagen unvollständig.

begründende Unterlagen 5 Fälle	• Unterschriften fehlten auf Antragsunterlagen • Dienstreisegenehmigungen fehlten • Empfänger einer Bargeldauszahlung nicht dokumentiert
Fälligkeit 3 Fälle	• Zahlungen zu spät und damit nicht innerhalb der Zahlungsfrist geleistet
Finanzposition 1 Fall	• Ausgabe einer nicht zutreffenden Finanzposition zugeordnet
sachliche/rechnerische Richtigkeit 1 Fall	• Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit nicht dokumentiert

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesrechnungshof, Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA.

5.3.3 Einnahmen

4 der 71 Buchungen werteten wir als nicht prüfbar. Bei drei der vier Buchungen handelte es sich um Rückforderungen der Bundesagentur, deren ursprüngliche Zahlungsanordnung teilweise über 29 Jahre zurückliegt. Die begründenden Unterlagen hierzu waren nicht vollständig in der eAkte archiviert. Wir verzichteten in diesen Fällen auf die Nachlieferung der Unterlagen. Eine Buchung umfasste eine Sammelüberweisung für mehrere Leistungsempfänger. Wir haben diese Buchungen aus der Stichprobe entfernt.

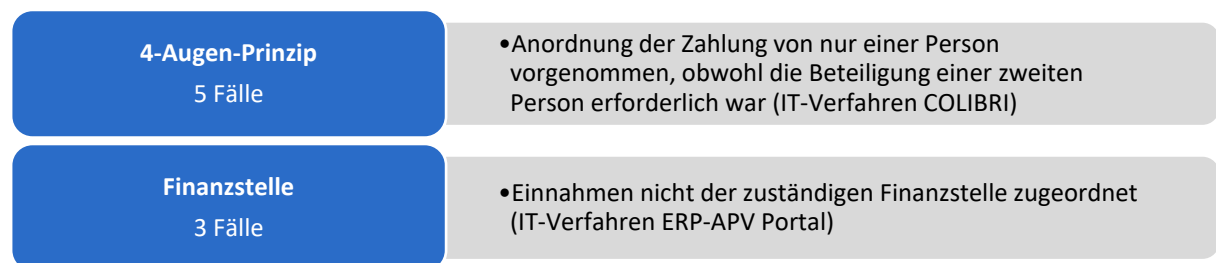
8 der 67 geprüften Buchungen (11,9 %) waren fehlerhaft.

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

Abbildung 9

Haushaltsrechtliche Fehler bei den Einnahmen

Bei mehr als der Hälfte der Beanstandungen lagen Mängel bei der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips vor.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesrechnungshof, Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA.

5.3.4 Statistische Fehlerquote

Insgesamt waren 41 der 668 prüfbaren Buchungen der Stichprobe fehlerhaft. Die Fehlerquote der Stichprobe betrug damit 6,1 %. Sie hat sich im Vergleich zum Vorjahr (7,5 %) verringert. Die Fehlerquote wurde dabei wesentlich durch die häufige Missachtung des 4-Augen-Prinzips bei Zahlungsvorgängen beeinflusst. Ausgehend von dieser Fehlerquote ergab sich für die Grundgesamtheit mit 26 146 841⁷⁷ Buchungen nach dem Intervallschätzverfahren Folgendes:

Im Haushaltsjahr 2023 waren mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 4,3 und 7,9 % und damit zwischen 1,1 und 2,1 Millionen Buchungen fehlerhaft.⁷⁸

⁷⁷ Zwölf nicht prüfbare Buchungen wurden aus der Stichprobe und damit aus der Grundgesamtheit entfernt.

⁷⁸ Die ermittelte Fehlerquote der Stichprobe ist mit 6,1 % niedriger als die angenommene Fehlerquote des Vorjahres (7,5 %) zur Berechnung der Stichprobengröße. Dies hat Einfluss auf die Aussagekraft im Intervallschätzverfahren. Das Fehlerintervall verringert sich damit von +/- 2 % auf +/- 1,8 %.

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 grob einschätzen. Sie hat zugesagt, den Fehler erstmals mit der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2024 abzustellen. Sie hat einen entsprechenden Hinweis in der Jahresrechnung ausgebracht.

Die stichprobenbezogene Fehlerquote im Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA lag mit 6,1 % niedriger als im Vorjahr (7,5 %). Weiterhin zeigten sich vermehrt Mängel bei der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips bei Zahlungen mit dem IT-Verfahren COLIBRI.

7 Stand des Entlastungsverfahrens

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur wird voraussichtlich am 15. November 2024 über die Entlastung des Vorstands für das Haushaltsjahr 2023 entscheiden.⁷⁹

Romers

Geck

Beglaubigt: Schmid, BPAss,
wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁷⁹ Bundesagentur, Schreiben an den Bundesrechnungshof vom 26. April 2024, CF 23 - 3326.