



Bundesrechnungshof · Adenauerallee 81 · 53113 Bonn

6. September 2024

Nur per E-Mail

Herrn
Prof. Dr. Helge Braun, MdB
Vorsitzender
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages



poststelle@brh.bund.de
www.bundesrechnungshof.de
Zentrale: 0228 99 721-0

nachrichtlich:

Herrn
Martin Gerster, MdB
Vorsitzender
des Rechnungsprüfungsausschusses
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

Herrn
Björn Wolf
Büroleiter
beim Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages

Herrn
Dr. Alexander Troche
Sekretariatsleiter
beim Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
des Deutschen Bundestages

haushaltsausschuss@bundestag.de
HHA-Drucksachen@bundestag.de
rechnungspruefungsausschuss@bundestag.de

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
zb1-bundesrechnungshof@bmas.bund.de
zb@bmas.bund.de
registratur-berlin@bmas.bund.de

Bundesministerium der Finanzen
poststelle@bmf.bund.de

**Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplans 11
(Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025**

Anlage: - 1 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zur Vorbereitung der parlamentarischen Beratungen zum Bundeshaushalt 2025 im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages übersenden wir Ihnen beigefügte Information über die Entwicklung des Einzelplans 11.

Hinweise des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zum Entwurf des Berichts haben wir berücksichtigt.

Wir weisen darauf hin, dass wir beabsichtigen, den Bericht nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zu veröffentlichen.

Für Ihre Fragen oder ein Gespräch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Romers



Geck



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Information über die Entwicklung des Einzelplans 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Eine Weitergabe an Dritte ist erst möglich, wenn der Bericht vom Parlament abschließend beraten wurde. Die Entscheidung über eine Weitergabe bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Gz.: VI 1 - 0002373

6. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.
Eine Veröffentlichung ist nicht zulässig.

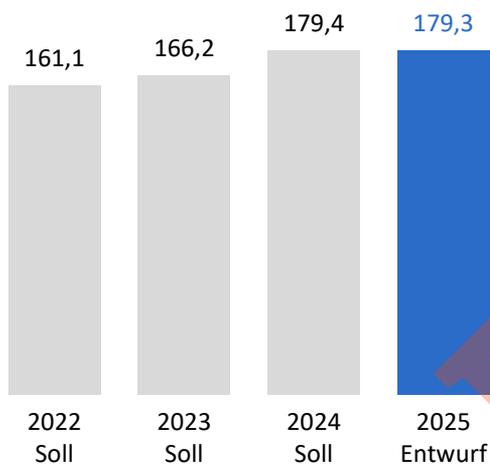
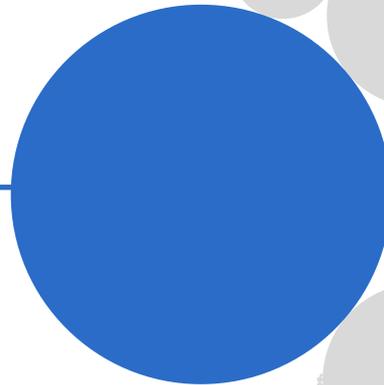
Haushaltsentwurf 2025

Einzelplan 11

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

179,3 Mrd. Euro

Ausgaben



Soll-Entwicklung

Ausgaben in Mrd. Euro

488,6
Mrd. Euro

Gesamtentwurf des Bundeshaushalts 2025
Ausgabenverteilung nach Einzelplänen



Planstellen und Stellen

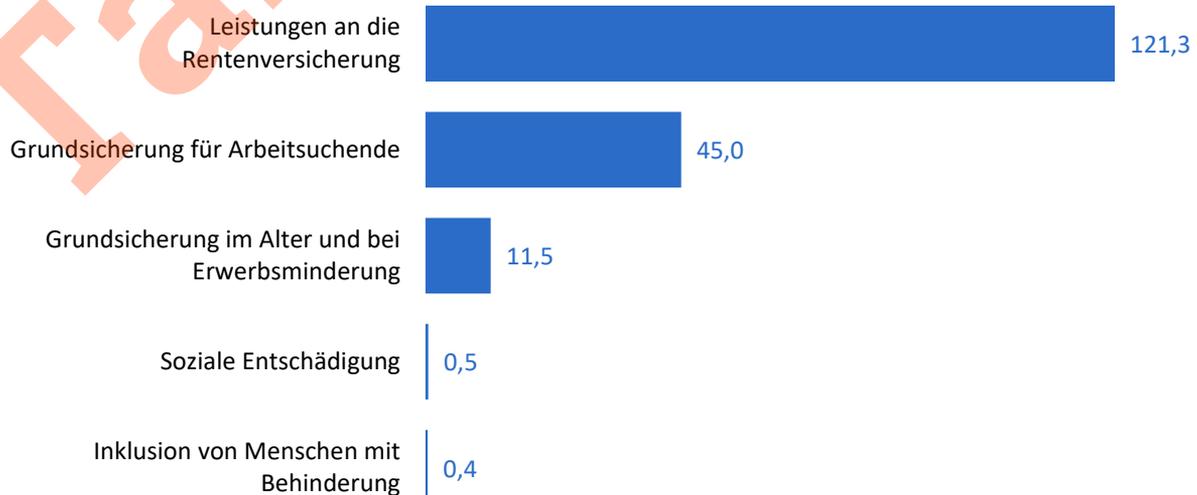
2 992

Veränderung zum Vorjahr

-2

Wesentliche Ausgaben

in Mrd. Euro



Inhaltsverzeichnis

1	Überblick	5
2	Haushaltsstruktur und -entwicklung	7
2.1	Herausforderungen	7
2.2	Nachtragshaushalt 2024	8
2.3	Ausgabenentwicklung	9
2.4	Kindergrundsicherung	11
3	Wesentliche Ausgaben	12
3.1	Rentenversicherung	12
3.1.1	Leistungen an die Rentenversicherung	12
3.1.2	Wichtige Gesetze im Berichtszeitraum	14
3.2	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	16
3.3	Grundsicherung für Arbeitsuchende	17
3.3.1	Überblick	17
3.3.2	Bürgergeld und Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung	19
3.3.3	Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen	23
3.4	Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen	26
3.4.1	Überblick	26
3.4.2	Bundesinitiative Barrierefreiheit	26
3.4.3	Modellvorhaben in den Rechtskreisen SGB II und SGB VI zur Stärkung der Rehabilitation	27
3.5	Bundesministerium	28
3.6	Bundesagentur für Arbeit	29
4	Wesentliche Einnahmen	30
5	Ausblick	31

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*
BWW *Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

D

DIMR *Deutsches Institut für Menschenrechte*
DRV Bund *Deutsche Rentenversicherung Bund*

E

EM *Erwerbsminderungsrenten*

F

FbW/Reha *Förderung beruflicher Weiterbildung/beruflicher Rehabilitation*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

I

IAB *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

J

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*
Jobcenter zKT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

K

KBS *Knappschaftliche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See*

S

SGB *Sozialgesetzbuch*
SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*
SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*
SGB VI *Sechstes Buch Sozialgesetzbuch*
SGB IX *Neuntes Buch Sozialgesetzbuch*
SGB XII *Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch*
Stellen *Planstellen und Stellen*

1 Überblick

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist zuständig für einen Großteil der **sozialen Sicherungssysteme**. Seine wesentlichen Aufgabenbereiche sind:

- Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsförderung und Grundsicherung für Arbeitsuchende,
- gesetzliche Rentenversicherung, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- gesetzliche Unfallversicherung und soziale Entschädigung,
- Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen,
- Arbeits-, Renten- und Sozialhilferecht sowie Arbeitsschutz.

Im Einzelplan 11 sind die Haushaltsmittel für diese Aufgaben, für das BMAS und seinen Geschäftsbereich¹ veranschlagt. Die Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) verfügen über eigene, überwiegend beitragsfinanzierte Haushalte. Als **Sozialversicherungsträger** sind sie im Einzelplan 11 nur abgebildet, soweit sie Mittel aus dem Bundeshaushalt erhalten oder Zahlungen an den Bundeshaushalt leisten.

Der Einzelplan 11 wird im Jahr 2025 wieder der **größte Etat** im Bundeshaushalt sein. Er umfasst mit 179,3 Mrd. Euro mehr als ein Drittel des Gesamtetats.² Über 99 % der Ausgaben (177,8 Mrd. Euro) entfallen dabei auf die insbesondere im Sozialgesetzbuch (SGB) verankerten Leistungen an die Rentenversicherung (u. a. SGB VI), die Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (SGB XII).

Erneut hat der Einzelplan 11 erhebliche Beiträge zur **Haushaltskonsolidierung** zu leisten. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Ausgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2025 um mehr als 5,5 Mrd. Euro zu senken. Davon sollen 5,3 Mrd. Euro beim Bürgergeld und den Leistungen für Unterkunft und Heizung eingespart werden. Realisiert werden soll dies u. a. durch eine vermehrte Vermittlung in Arbeit sowie durch geänderte Zumutbarkeits- und Sanktionsregeln. Diese **Maßnahmen** sind Teil der Wachstumsinitiative der Bundesregierung. Gesetzliche Regelungen hierzu liegen noch nicht vor. Das BMAS hält es nicht für angezeigt, die hohe Einsparerwartung mit konkreten Annahmen und spezifischen Wirkungen einzelner Maßnahmen zu begründen. Es hat in seiner Stellungnahme auf alle „positiven und sich selbstverstärkenden Wirkungen aus der Gesamtheit aller Maßnahmen der Wachstumsinitiative“ verwiesen.

Durch den **Nachtragshaushalt 2024** erhöhen sich die Ansätze in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2024 um 3,7 Mrd. Euro. Dies entspricht 30,6 % des gesamten Nachtragshaushaltes. Die konjunkturelle Schwäche des Arbeitsmarktes sowie nicht realisierte Einsparziele für das laufende Jahr machen die zusätzlichen Ausgaben erforderlich.

¹ Zum Geschäftsbereich des BMAS gehören die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin sowie das Bundesamt für Soziale Sicherung. Zudem sind im Einzelplan 11 die Haushaltsmittel für das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht veranschlagt.

² Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2025, Bundestagsdrucksache 20/12400, 37,3 % des Gesamtetats entfallen auf den Einzelplan 11.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 11 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

	2023 Soll	2023 Ist ^a	Differenz Ist-Soll ^b	2024 Soll	2024 Soll Entwurf NT	2025 Entwurf	Änderung zu 2024 ^c
	<i>in Mio. Euro</i>						<i>in %</i>
Ausgaben	166 229,4	171 712,5	5 483,1	175 675,5	179 375,5	179 257,1	-0,1
darunter:							
• Leistungen an die Rentenversicherung	111 865,5	111 588,4	-277,1	116 272,5		121 255,0	4,1
• Grundsicherung für Arbeit-suchende	43 825,0	47 530,1	3 705,1	46 815,0	50 515,0	44 965,0	-11,0
• Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	9 050,0	9 836,0	786,0	10 900,0		11 500,0	5,5
• Inklusion von Menschen mit Behinderung	508,1	376,7	-131,4	523,7		409,6	-21,8
• Soziale Entschädigung	431,0	392,2	-38,8	495,4		458,7	-7,4
• Ministerium	174,2	168,8	5,4	172,8		180,0	4,2
Einnahmen	2 815,7	2 825,1	9,3	1 835,1		1 874,4	2,1
darunter:							
• Erstattung einigungsbeding-ter Aufwendungen an die Rentenversicherung	1 715,0	1 714,0	-1,0	1 734,0		1 771,0	2,1
Verpflichtungsermächtigungen	7 380,2 ^d	2 459,6	-4 920,6	6 930,7		5 948,2	-14,2
	<i>Planstellen/Stellen</i>						<i>in %</i>
Personal	3 028	2 749 ^e	-279	2 994		2 992	-0,1

Erläuterung:

^a Bereinigt um haushaltstechnische Verrechnungen.^b Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.^c Bezieht sich auf „2024 Soll Entwurf NT“ soweit Nachtrag vorgesehen.^d Einschließlich über- und außerplanmäßiger Verpflichtungsermächtigungen.^e Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober 2023.

Quelle: Haushaltsrechnung 2023; Haushaltsplan 2024; Entwurf Nachtragshaushalt 2024; Haushaltsentwurf 2025.

Mit Abschluss des Haushaltsjahres 2023 waren im Einzelplan 11 übertragbare Mittel von 2,6 Mrd. Euro vorhanden (davon 82,6 Mio. Euro als übertragbare flexibilisierte Mittel). Daraus bildete das BMAS für das Jahr 2024 insgesamt **Ausgabereste** von 2,2 Mrd. Euro. Darunter waren 76 Mio. Euro flexibilisierte Ausgabereste aus den übertragbaren flexibilisierten Mitteln. Im flexibilisierten Bereich sollen damit 92 % der übertragbaren Mittel als

Ausgabereste genutzt werden. Das BMAS hält dadurch die **Vorgabe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss)³ nicht ein**, die flexibilisierten Ausgabereste auf jährlich höchstens 85 % der aus dem Vorjahr übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich zu begrenzen.

Das BMAS hat im Nachgang zu seiner Stellungnahme ausgeführt, es habe diese Vorgabe beachtet. Für die Einhaltung dieser 85 %-Grenze habe es diejenigen übertragbaren Mittel im flexibilisierten Bereich nicht berücksichtigt, die bereits für Zahlungen im Jahr 2024 gebunden sind. Da diese nach den Vorgaben des Haushaltsausschusses im nicht-flexibilisierten Bereich unberücksichtigt bleiben dürfen, müsse dies auch für den flexibilisierten Bereich gelten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widerspricht diese Auslegung den Vorgaben des Haushaltsausschusses. Diese sehen für den flexibilisierten Bereich ausdrücklich keine Ausnahme vor. Der Beschluss des Haushaltsausschusses unterscheidet vielmehr klar zwischen dem nicht-flexibilisierten Bereich, für den er eine Regelung zum Abbau bestehender Ausgabereste trifft, und der Bildung von neuen Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich. Diese Unterscheidung ist folgerichtig, da beide Bereiche verschiedenen haushaltsrechtlichen Regelungen unterliegen. Für eine analoge Anwendung der Vorgaben des nicht-flexibilisierten Bereichs ist daher kein Raum.

Im Haushaltsentwurf 2025 sind **Verpflichtungsermächtigungen** von 5,9 Mrd. Euro vorgesehen. Dies sind weniger als in den Vorjahren (im Jahr 2024: 6,9 Mrd. Euro; im Jahr 2023: 7,4 Mrd. Euro; im Jahr 2022: 7,5 Mrd. Euro). Jedoch ist der Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen gesunken. Von den im Jahr 2023 veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen wurden lediglich 2,5 Mrd. Euro (33 %) in Anspruch genommen. Im Jahr 2022 wurden 3,3 Mrd. Euro der Verpflichtungsermächtigungen genutzt (42 %).⁴ Angesichts des bisherigen geringen Ausnutzungsgrades sollte das BMAS die Höhe der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen überprüfen.

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

2.1 Herausforderungen

Der Einzelplan 11 wird maßgeblich von der konjunkturellen und demografischen Lage auf dem Arbeitsmarkt, einem sich verstärkenden Fachkräftemangel und anhaltenden Migrationsbewegungen bestimmt.

³ Haushaltsausschussdrucksache 19/8295, vgl. auch Haushaltsführungsgrundschriften des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) für das Jahr 2024.

⁴ Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss über die Entwicklung des Einzelplans 11 für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2024, 1. September 2023, Gz: VI 1 - 0001728, www.bundesrechnungshof.de.

Analysen der Bundesagentur zeigen, dass es bei dem **Angebot an Fachkräften** eine **deutliche Verknappung** gibt. Für einen allgemeinen Arbeitskräftemangel finden sich jedoch keine Belege.⁵ So überstieg die Zahl der insgesamt verfügbaren Arbeitskräfte die Anzahl der offenen Stellen im Jahr 2023 deutlich. Der überwiegende Teil der offenen Stellen, rund drei Viertel, richtete sich dabei an Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss. Mehr als die Hälfte der arbeitslosen Menschen hatte jedoch keinen formalen Berufsabschluss und suchte nach einer Beschäftigung auf Helferniveau.⁶

Die Chance, die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu beenden (**Abgangschance**), liegt nach der Aussage der Bundesagentur derzeit auf einem **historisch niedrigen Niveau**. Dabei ist die Abgangschance für arbeitslose Menschen im Arbeitslosengeldbezug nach dem SGB III deutlich größer als für arbeitslose Menschen, die Bürgergeld nach dem SGB II beziehen.⁷

Im Juni 2024 gab es mehr als **5,5 Millionen Personen**, die Bürgergeld bezogen. Darunter waren 1,5 Millionen nicht erwerbsfähige Personen, überwiegend Kinder unter 15 Jahren. Von den **4 Millionen erwerbsfähigen Personen** waren 2,2 Millionen nicht arbeitslos gemeldet bzw. standen dem Arbeitsmarkt nicht unmittelbar zur Verfügung.⁸ **Arbeitslos gemeldet waren 1,8 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte.**⁹ Im Jahr 2023 hatte fast jeder zweite arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte mindestens zwei vermittlungshemmende Merkmale (z. B. Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Qualifikation).¹⁰

Ungefähr 13 % der Personen im Bürgergeldbezug sind ukrainische Staatsangehörige.¹¹ Die Arbeitsmarktintegration ukrainischer Kriegsflüchtlinge ist angelaufen, wird jedoch nach Aussage der Bundesagentur noch Zeit benötigen (siehe auch Tz. 3.3.2).¹²

2.2 Nachtragshaushalt 2024

Durch den Nachtragshaushalt sollen im Jahr 2024 zusätzliche Mittel von 12,1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Davon **sollen 3,7 Mrd. Euro (30 %) auf die Grundsicherung für**

⁵ Vgl. Bundesagentur, Fachkräfteengpassanalyse 2023, Juni 2024.

⁶ Vgl. Bundesagentur, Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit, März 2024.

⁷ Vgl. Bundesagentur, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juni 2024.

⁸ Gründe hierfür sind insbesondere fehlende Zumutbarkeit (z. B. Kinderbetreuung, Schule und Ausbildung), eine bereits bestehende Erwerbstätigkeit (mit geringem Verdienst) oder der Besuch einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, vgl. Bundesagentur, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juni 2024.

⁹ Vgl. Bundesagentur, Statistik, Eckwerte Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit, abgerufen am 29. Juli 2024.

¹⁰ Vgl. Bundesagentur, Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit, März 2024. Ein vermittlungshemmendes Merkmal ist die Zugehörigkeit zu einer der folgenden besonderes förderungsbedürftigen Personengruppen nach § 11 Absatz 2 Nummer 2 SGB II: Langzeitarbeitslose, schwerbehinderte Menschen, Ältere (über 55 Jahre), Berufsrückkehrende und Personen mit geringer Qualifikation.

¹¹ Stand April 2024: 721 155 ukrainische Staatsangehörige beziehen Bürgergeld, vgl. Bundesagentur, Faktenblatt zur Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Fluchthintergrund, Juli 2024.

¹² Vgl. Bundesagentur, Auswirkungen der Fluchtmigration aus der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, Juli 2024.

Arbeitsuchende entfallen.¹³ Der Regierungsentwurf begründet die zusätzlichen Ausgaben mit der schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt. Es gebe mehr Leistungsberechtigte, zudem hätten sich die Zahlungsansprüche höher entwickelt als erwartet.

Konjunkturell bedingte Mehrausgaben können aus dem Anstieg der Zahl erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Jahr 2024 resultieren. Sie ist zwischen Dezember 2023 und Juni 2024 um 91 000 gestiegen.¹⁴

Neben der schwachen Konjunktur dürften auch **überhöhte Einsparerwartungen** zu den jetzt erforderlichen Mehrausgaben geführt haben. So wurde während den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2024 der Bürgergeldansatz für 2024 um insgesamt 1,2 Mrd. Euro abgesenkt.¹⁵ Grund hierfür waren u. a. die erwarteten Einsparungen aufgrund des sogenannten Job-Turbos. Mit dem Job-Turbo wird seit Oktober 2023 eine stärkere Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten angestrebt. Durch eine enge Kontaktdichte und berufsbegleitenden Spracherwerb sollen insbesondere ukrainische Geflüchtete schnell in Arbeit vermittelt werden. Sowohl die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Fluchthintergrund als auch die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten insgesamt ist jedoch seit dem Start des Job-Turbos gestiegen.¹⁶

2.3 Ausgabenentwicklung

Ausgabenschwerpunkte im Einzelplan 11 sind die Leistungen an die Rentenversicherung, die Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Auf sie entfallen über 99 % der Ausgaben im Einzelplan 11.

Die **Leistungen an die Rentenversicherung** sollen im Jahr 2025 auf 121,3 Mrd. Euro steigen.¹⁷ Im Jahr 2024 waren dafür 116,3 Mrd. Euro veranschlagt. Wie bereits im Jahr 2024 fällt die Steigerung jedoch geringer aus als geplant, da **der Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses erneut gemindert** werden soll. Begründet wird die Minderung abermals mit notwendigen Einsparungen im Einzelplan 11 und der stabilen Haushaltslage der Rentenversicherungsträger.¹⁸

¹³ Bürgergeld (Kapitel 1101 Titel 681 12): 3,2 Mrd. Euro und die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (Kapitel 1101 Titel 632 11): 500 Mio. Euro, vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2024, Kabinettdruck vom 17. Juli 2024.

¹⁴ Juni 2024: 4 020 000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte, vgl. Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juni 2024; Dezember 2023: 3 928 640, Statistik Bundesagentur, Eckwerte Arbeitsmarkt.

¹⁵ Vgl. Haushaltsausschussdrucksachen 20-5247 und 20-5000_Zu2.

¹⁶ Oktober 2023: 3,93 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, davon 1,09 Millionen mit Fluchthintergrund; April 2024: 4,02 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, davon 1,12 Millionen mit Fluchthintergrund, vgl. Faktenblatt, Arbeitsmarktsituation von Menschen mit Fluchthintergrund, Juli 2024, Statistik Bundesagentur, Eckwerte Arbeitsmarkt, Grundsicherung.

¹⁷ Kapitel 1102 Titelgruppe 01. Weitere Titel außerhalb der Titelgruppe 01 sind nicht berücksichtigt.

¹⁸ BMAS, Zusammenfassung „Große Linien des BMAS Haushaltes“, 17. Juli 2024.

Die seit Jahren steigenden Leistungen an die Rentenversicherung sind im Wesentlichen zurückzuführen auf:

- den gesetzlich festgelegten Fortschreibungsmechanismus der Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung und der Beitragszeiten des Bundes für Kindererziehungszeiten sowie
- die Erhöhungen des allgemeinen Bundeszuschusses durch Leistungsausweitungen. (vgl. hierzu auch Tz. 3.1)

Die Leistungen der **Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung** sollen im Jahr 2025 um 4 % auf 11,5 Mrd. Euro steigen. Gründe sind neben einem Zuwachs an Leistungsempfängern gestiegene Nettobedarfe. Überplanmäßige Ausgaben wie im Jahr 2023 gilt es zu vermeiden. (Tz. 3.2)

Die **Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende** werden im Jahr 2025 mit rund 45 Mrd. Euro veranschlagt. Die ursprünglich für das Jahr 2024 veranschlagten Mittel von 46,8 Mrd. Euro reichen aktuell nicht aus und erfordern zusätzliche Mittel von 3,7 Mrd. Euro durch den Nachtragshaushalt 2024 (geändertes Soll 2024: 50,5 Mrd. Euro). Im Vergleich zum geänderten Soll des Nachtragshaushaltes 2024 beträgt die für das Jahr 2025 vorgesehene Absenkung 5,5 Mrd. Euro. Die Einsparungen sollen dabei im Wesentlichen beim Bürgergeld (-4,7 Mrd. Euro) und bei der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (-600 Mio. Euro) vollzogen werden, insgesamt 5,3 Mrd. Euro.¹⁹ Um diese Einsparung zu realisieren, müssten nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes rechnerisch 600 000 Leistungsberechtigte vollständig aus dem Leistungsbezug ausscheiden. (Tz. 3.3.2)

Die Bundesregierung will die Einsparungen mit ihrer am 17. Juli beschlossenen **Wachstumsinitiative** realisieren. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sollen danach u. a. schneller in Arbeit vermittelt werden. (Tz. 3.3.2)

Bei den prognostizierten Einsparungen geht die Bundesregierung davon aus, dass im Jahr 2025 die Höhe des Regelbedarfes beim Bürgergeld nicht steigen wird („Nullrunde“). Dieser wird – gemeinsam mit den Regelbedarfen der Sozialhilfe nach dem SGB XII – nach einem gesetzlich festgelegten Verfahren ermittelt und jährlich fortgeschrieben. Hierbei werden die Preisentwicklung regelbedarfsrelevanter Verbrauchsausgaben und die Entwicklung der Nettolöhne betrachtet.²⁰ Dieser festgelegte Mechanismus schließt einen politischen Gestaltungsspielraum bei der Festsetzung der Höhe der Regelsätze aus.

Weitere Einsparungen für das Jahr 2025 sind bereits mit dem **Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 eingeleitet** worden. Die darin vorgesehene Übertragung der Förderung beruflicher

¹⁹ Die Absenkung um **weitere 200 Mio. Euro auf insgesamt 5,5 Mrd. Euro** resultiert aus der Absenkung des Eingliederungstitels in Kapitel 1101 Titel 685 11. Grund der Absenkung ist die Aufgabenübertragung der Förderung beruflicher Weiterbildung/beruflicher Reha auf die Bundesagentur. Hierdurch wird der Eingliederungstitel ab dem Jahr 2025 um 900 Mio. Euro jährlich entlastet.

²⁰ Vgl. § 7 Regelbedarfsermittlungsgesetz i. V. m. § 28a SGB XII, Regelbedarfsfortschreibungsverordnung.

Weiterbildung/beruflicher Rehabilitation (FbW/Reha) von den Jobcentern auf die Bundesagentur soll den **Eingliederungstitel** in der Grundsicherung für Arbeitsuchende um 900 Mio. Euro entlasten. Da zugleich Mehrbedarfe für die Vermittlung und Betreuung arbeitsuchender Menschen veranschlagt wurden, ist diese Entlastung im Haushaltsentwurf 2025 nicht unmittelbar sichtbar. (Tz. 3.3.3)

2.4 Kindergrundsicherung

Der Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung wurde im September 2023 vom Kabinett beschlossen. Er befindet sich derzeit noch in der **parlamentarischen Beratung**. Nach dem Entwurf sollten ursprünglich ab dem Jahr 2025 Leistungen wie Kindergeld und Kinderzuschlag sowie Leistungen aus dem SGB II in einem Fördersystem gebündelt werden. Im bisherigen parlamentarischen Verfahren stieß insbesondere der damit verbundene Verwaltungsaufbau auf Kritik, sodass es im Jahr 2025 voraussichtlich bei getrennten Leistungssystemen bleiben wird.

Im Falle der Umsetzung wären im Jahr 2025 bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende Minderausgaben von rund 3 Mrd. Euro entstanden (Bürgergeld: 600 Mio. Euro, anteilige Leistungen für Unterkunft und Heizung für junge Menschen: 2,4 Mrd. Euro). Von dem Systemwechsel wären in der Grundsicherung für Arbeitsuchende 1,9 Millionen junge Menschen unter 25 Jahren betroffen.²¹ Statt im Einzelplan 11 wären Ausgaben für diese Personengruppe im Einzelplan 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) zu veranschlagen gewesen.

Die stattdessen mit dem Haushaltsentwurf 2025 angestrebten **Leistungsverbesserungen** für Kinder und Familien haben **kaum Auswirkungen auf den Einzelplan 11**. Kindergeld wird als Einkommen auf die Regelbedarfe nach dem SGB II angerechnet. Folglich führt die Kindergelderhöhung um 5 Euro zu Minderausgaben von rund 118 Mio. Euro im Bürgergeldtitel. Gleichzeitig entstehen in demselben Titel Mehrausgaben von rund 120 Mio. Euro durch den ebenfalls erhöhten Kindersofortzuschlag.²²

²¹ Vgl. Stellungnahme der Bundesagentur zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. November 2023, Ausschussdrucksache 20(13)80e.

²² Vgl. Referentenentwurf des BMF für ein Gesetz zur Fortentwicklung des Steuerrechts und zur Anpassung des Einkommensteuertarifs vom 22. Juli 2024.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Rentenversicherung

3.1.1 Leistungen an die Rentenversicherung

Das Kapitel 1102 umfasst im Jahr 2025 ein Finanzvolumen von 121,4 Mrd. Euro²³, die als Leistungen an die Rentenversicherung gezahlt werden. Diese sind hauptsächlich in der Titelgruppe 01 etatisiert (121,3 Mrd. Euro).

Zur gesetzlichen Rentenversicherung gehören die allgemeine und die knappschaftliche Rentenversicherung. Zwei Bundesträger und 14 Regionalträger nehmen die Aufgaben der Rentenversicherung eigenverantwortlich wahr. Die Rentenversicherung finanziert sich im Wesentlichen aus den Beiträgen, die jeweils hälftig von den gegen Arbeitsentgelt beschäftigten Arbeitnehmenden und den Arbeitgebenden getragen werden, und den **Zuschüssen und Erstattungen aus dem Bundeshaushalt** (Leistungen an die Rentenversicherung). Mit den Bundeszuschüssen gewährleistet der Bund die dauerhafte Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, auch unter sich verändernden wirtschaftlichen und demografischen Bedingungen. Außerdem deckt er damit pauschal die sogenannten versicherungsfremden Leistungen ab. Im umlagefinanzierten System der Rentenversicherung decken grundsätzlich die Einnahmen eines Kalenderjahres die Ausgaben desselben Kalenderjahres.

Von den insgesamt 381,2 Mrd. Euro Einnahmen des Jahres 2023 stammten 76 % (289,7 Mrd. Euro)²⁴ aus Rentenversicherungsbeiträgen, überwiegend aus versicherungspflichtiger Beschäftigung. Die Rentenversicherungsträger zahlten im Jahr 2023 Rentenleistungen in Höhe von 340,4 Mrd. Euro aus.

Der Bund zahlte im Jahr 2023 an die gesetzliche Rentenversicherung 111,7 Mrd. Euro als

- Bundeszuschüsse (84,3 Mrd. Euro),²⁵
- zweckgebundene Beiträge und Erstattungen (22,4 Mrd. Euro),²⁶ beispielsweise die Beitragszahlung für Kindererziehungszeiten (17,3 Mrd. Euro) und Beiträge für behinderte Menschen in Werkstätten, bei anderen Leistungsanbietern und in Inklusionsbetrieben (1,4 Mrd. Euro) und

²³ Hierin sind außerhalb der Titelgruppe 01 noch die Titel 63602 bis 63607 sowie 68501 und 68502 enthalten, die ebenfalls Leistungen an die Deutschen Rentenversicherungen beinhalten.

²⁴ Rechnungsergebnisse der Deutschen Rentenversicherung Bund.

²⁵ Kapitel 1102 Titel 636 81 bis 636 83. Die Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung bestehen aus dem allgemeinen Bundeszuschuss, dem zusätzlichen Bundeszuschuss und dem Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss.

²⁶ Kapitel 1102 Titel 636 02 bis 636 07, 636 12, 636 14 sowie 636 84 bis 636 85 und 685 01 und 685 02.

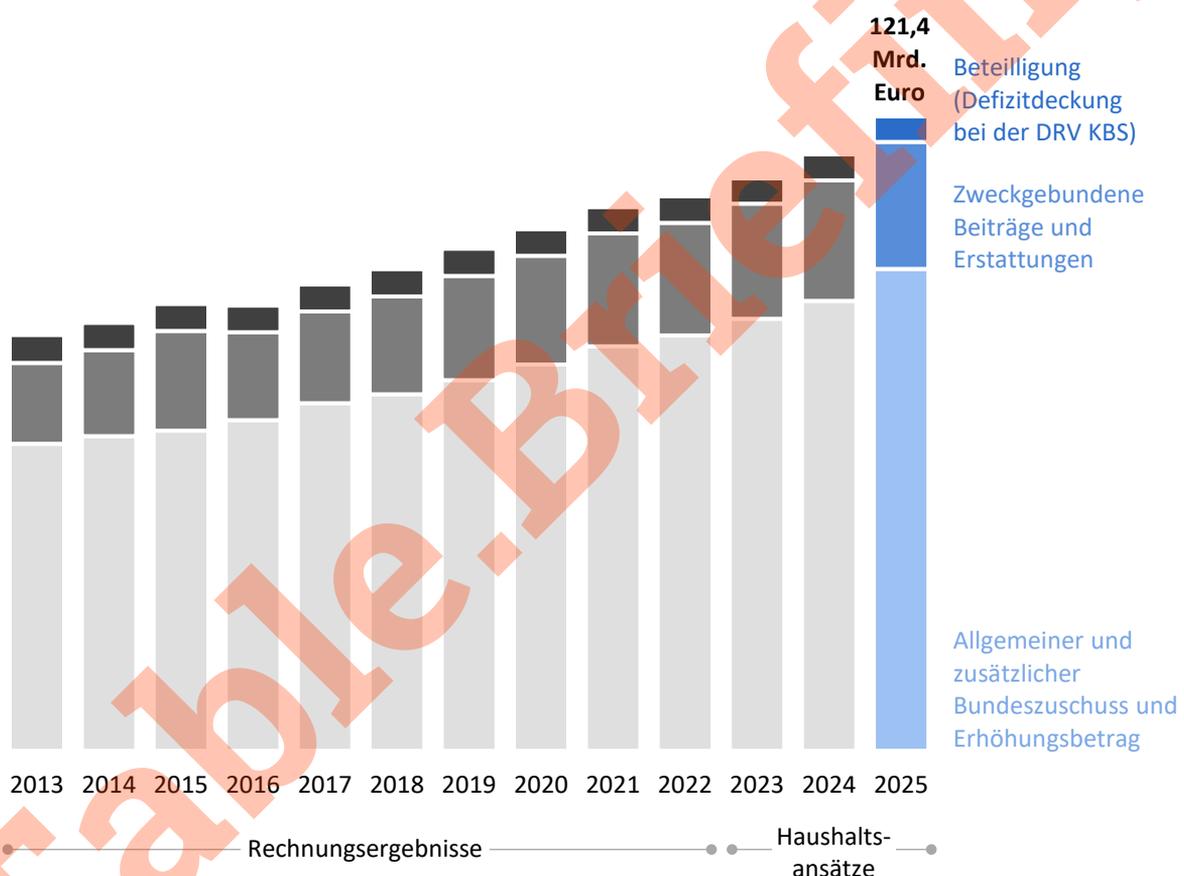
- Ausgleich des Fehlbetrages (Defizitdeckung) in der knappschaftlichen Rentenversicherung (KBS) (4,9 Mrd. Euro).²⁷

Die Zahlungen des Bundes fließen in die Haushalte der Rentenversicherungsträger. Im Jahr 2025 werden sich die Zahlungen des Bundes auf 121,4 Mrd. Euro belaufen. Die Entwicklung der vergangenen Jahre stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 1

Ausgaben des Bundes für die Rentenversicherung steigen weiter an

Seit dem Jahr 2013 bis zum Jahr 2025 erhöhen sich die jährlichen Zahlungen des Bundes an die Haushalte der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung von 81,1 auf 121,4 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2016 bis 2023; Haushaltspläne für die Jahre 2024 und 2025.

Die nominalen Ausgaben für die Rentenversicherung haben sich stetig erhöht. Nominalwerte bedürfen zur Interpretation einer geeigneten Bezugsgröße, um sie sinnvoll einzuordnen. Wählt man z. B. das Bruttoinlandsprodukt, ist ersichtlich, dass sich der Anteil der Ausgaben

²⁷ Kapitel 1102 Titel 636 16.

des Bundes für die Rentenversicherung an der Wirtschaftsleistung in den Jahren 2013 bis 2025 jedoch nur leicht schwankend zwischen 2,7 und 3,0 % bewegt²⁸.

Um den Bundeshaushalt zu entlasten, wurde mit den Haushaltsfinanzierungsgesetzen 2023 und 2024 in den Jahren 2024 bis 2027 der Erhöhungsbetrag des zusätzlichen Bundeszuschusses jährlich um 1,2 Mrd. Euro vermindert. Begründet wurde dies mit der guten Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung. Mit der nunmehr im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025 geplanten weiteren Minderung des Erhöhungsbetrages des zusätzlichen Bundeszuschusses um insgesamt 2 Mrd. Euro in den Jahren 2025 bis 2027²⁹ summiert sich der Beitrag der gesetzlichen Rentenversicherung zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes bis zum Jahr 2027 auf 6,8 Mrd. Euro.

3.1.2 Wichtige Gesetze im Berichtszeitraum

Interimslösung für Zuschlag auf Erwerbsminderungsrenten (EM)

Das sogenannte Rentenpaket I³⁰ aus dem Jahr 2022 sah ursprünglich vor, drei Millionen Renten wegen Erwerbsminderung und wegen Todes im Rentenbestand ab dem 1. Juli 2024 über einen Zuschlag zu erhöhen. Es wurden jährliche Mehrausgaben von 2,6 Mrd. Euro eingeplant. Im Dezember 2023 räumte die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) ein, dass die technische Umsetzung nicht fristgerecht gelinge. Um den Zuschlag dennoch pünktlich auszuzahlen, wurde im Eilverfahren das **EM-Bestandsrentenverbesserungsauszahlungsgesetz**³¹ beschlossen. Danach wird in der Zeit vom 1. Juli 2024 bis zum 30. November 2025 der monatliche Zuschlag durch den Renten Service der Deutschen Post AG berechnet und zur Monatsmitte getrennt und zusätzlich zur jeweiligen Rente gezahlt. Für diese Interimslösung entstehen circa 19 Mio. Euro zusätzliche und vermeidbare Verwaltungsausgaben, worauf der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) bereits in einer Stellungnahme hingewiesen hat. Probleme bei der termingerechten Umsetzung waren sowohl für die DRV Bund als auch für das BMAS zumindest absehbar. Das BMAS hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass mit dem Gesetz die Auszahlung des Zuschlags an alle Berechtigten wie geplant im Juli 2024 sichergestellt wurde.

²⁸ Ermittelt aus den Daten der Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2013 bis 2023; Haushaltspläne für die Jahre 2024 und 2025 sowie Bruttoinlandsprodukt zu Ursprungswerten laut Destatis, für das Jahr 2025 Projektion entsprechend dem Sachverständigenrat.

²⁹ Der Erhöhungsbetrag nach § 213 Absatz 4 SGB VI soll voraussichtlich im Jahr 2024 um 1,2 Mrd. Euro, im Jahr 2025 um 2,2 Mrd. Euro, im Jahr 2026 um 1,9 Mrd. Euro und im Jahr 2027 um 1,5 Mrd. Euro gekürzt werden.

³⁰ Gesetz vom 28. Juni 2022 – BGBl. I 2022, Nummer 22 vom 30. Juni 2022.

³¹ Gesetz vom 30. Mai 2024 – BGBl. I 2024, Nummer 173 vom 4. Juni 2024.

Rentenpaket II

Das Bundeskabinett hat am 29. Mai 2024 das Rentenniveaustabilisierungs- und Generationenkapitalgesetz, das sogenannte Rentenpaket II beschlossen.³² Es sieht unter anderem vor, das Rentenniveau dauerhaft bei 48 % konstant zu halten und eine Stiftung Generationenkapital zu gründen.

Das **dauerhaft konstante Rentenniveau** von 48 % führt zu höheren Rentenanpassungen und damit höheren Rentenausgaben. Auch geht damit ein Anstieg des Beitragssatzes von heute 18,6 auf voraussichtlich 22,7 % im Jahr 2045 einher. Ohne Rentenpaket II wären bis zum Jahr 2045 das Rentenniveau voraussichtlich auf 44,9 % gesunken und der Beitragssatz auf 21,3 % gestiegen.

Die mit der **Stiftung Generationenkapital** verbundenen Ausgaben sind im Einzelplan 60 etatisiert.³³ Die Stiftung erhält vom Bund Eigenmittel und Fremdkapital (Darlehen), die sie am Kapitalmarkt anlegen soll. Bis zum Jahr 2028 stellt der Bund Eigenmittel von 15 Mrd. Euro bereit. Zusätzlich gewährt er der Stiftung in jährlichen Raten Darlehen, die er durch Kreditaufnahme finanziert. Die erste Rate im Jahr 2024 beträgt 12 Mrd. Euro. Der Darlehensbetrag erhöht sich in den Folgejahren um 3 % p. a. Insgesamt soll die Stiftung bis zum Jahr 2036 über Eigen- und Fremdkapital von über 200 Mrd. Euro verfügen. Ab dem Jahr 2036 soll die Stiftung aus den Kapitalerträgen jährlich 10 Mrd. Euro an die allgemeine Rentenversicherung ausschütten, um so den erwarteten Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2045 um 0,4 Prozentpunkte auf 22,3 % zu vermindern.

Bei den **Ausschüttungen** der Stiftung an die allgemeine Rentenversicherung handelt es sich faktisch um einen weiteren Bundeszuschuss. Seine Auszahlung ist nicht sicher, denn hierfür muss die am Kapitalmarkt erzielte Rendite des Generationenkapitals ausreichend hoch sein, wofür es keine Garantien gibt. Der Bundesrechnungshof hält es für fraglich, ob die begrenzte Wirkung auf den Beitragssatz den Aufwand und die Risiken, die mit dem Generationenkapital einhergehen, rechtfertigen kann.

Das **finanzielle Engagement des Bundes** in Form von Bundeszuschüssen und Beiträgen für Kindererziehungszeiten steigt durch das Rentenpaket II bis zum Jahr 2045 voraussichtlich um 107 Mrd. Euro. Hinzu kommen 15 Mrd. Euro an Eigenmitteln und 366 Mrd. Euro an Krediten, die der Bund der Stiftung als Darlehen zur Verfügung stellt. Auch hier hat der BWV in einer Stellungnahme auf die finanziellen Auswirkungen hingewiesen. Das BMAS teilt die Bedenken des Bundesrechnungsrechnungshofes nicht, insbesondere hält es ein stetiges Absinken des Rentenniveaus für nicht generationengerecht.

³² Bundestagsdrucksache 20/11898.

³³ Einzelplan 60 Kapitel 6002 Titel 685 02 und Titel 861 01.

3.2 Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist im SGB XII geregelt. Sie unterstützt Personen, die ihren notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus Einkommen und Vermögen bestreiten können. Zudem ist Leistungsvoraussetzung, dass sie die Altersgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht haben oder dauerhaft voll erwerbsgemindert sind. Die Länder führen die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Auftrag des Bundes aus. Die Bundesaufsicht über die Länder übt das BMAS aus. **Der Bund erstattet den Ländern die Nettoausgaben** für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung **vollständig**.

Die Haushaltsmittel für die Erstattungen des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sind in Kapitel 1102 Titel 632 01 veranschlagt. Dabei handelt es sich um einen Schätztitel. Nach dem Haushaltsentwurf sollen die Ausgaben für das Jahr 2025 bei 11,5 Mrd. Euro liegen, 600 Mio. Euro mehr als im Jahr 2024. Im Jahr 2023 wurden 9,8 Mrd. Euro verausgabt. Damit wurde der **Haushaltsansatz in 2023 um 786 Mio. Euro überschritten**.

Dieser Mehrbedarf für das Jahr 2023 konnte in Höhe von 529 Mio. Euro aus Ausgaberesten gedeckt werden. Für den weiteren Bedarf stellte das BMAS einen Antrag auf **überplanmäßige Ausgaben** von bis zu 200 Mio. Euro. Über die beabsichtigte Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in diese überplanmäßigen Ausgaben wurde der Haushaltsausschuss am 1. November 2023 unterrichtet. In der Zeit bis zur Beratung durch den Haushaltsausschuss riefen einzelne Länder weitere Mittel ab. Zum Zeitpunkt der Sitzung waren dadurch bereits ungenehmigte überplanmäßige Ausgaben von 88 Mio. Euro entstanden. Diese konnte das BMF nur noch zur Kenntnis nehmen. In die überplanmäßige Ausgabe von bis zu 112 Mio. Euro willigte das BMF ein. Durch zwischenzeitlich getätigte zusätzliche Mittelabrufe entstanden in der Folge weitere ungenehmigte überplanmäßige Ausgaben von 57 Mio. Euro. Diese Mehrausgaben konnten haushaltsmäßig im Einzelplan 11 eingespart werden.

Bereits im Jahr 2022 entstand ein Mehrbedarf von 291,2 Mio. Euro, der jedoch durch Ausgabereste gedeckt werden konnte. Überplanmäßige Ausgaben sind grundsätzlich zu vermeiden. Bei der Mittelveranschlagung ist deshalb besondere Sorgfalt geboten. Das BMAS hat die für den Mittelansatz für das Jahr 2025 angewandte Schätzmethode in den haushaltsbegründenden Unterlagen dargestellt. Im Ergebnis nimmt das BMAS eine Steigerung von rund 4 % an. Im Vergleich zu der Ausgabenentwicklung der letzten Jahre geht das BMAS damit von einer sehr geringen Steigerungsrate aus.

3.3 Grundsicherung für Arbeitsuchende

3.3.1 Überblick

Die Jobcenter erbringen die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Derzeit gibt es 404 Jobcenter, darunter 300 gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter gE) von Bundesagentur und Kommunen sowie 104 in zugelassener kommunaler Trägerschaft (Jobcenter zKT). Der Bund finanziert die Bedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts als Teil des **Bürgergeldes**.³⁴ Die Mittel hierfür sind zusammen mit den Mitteln für **Leistungen zur Eingliederung in Arbeit**³⁵ im Einzelplan 11 veranschlagt. An den bundesweiten Ausgaben für die kommunalen **Leistungen für Unterkunft und Heizung** beteiligt sich der Bund mit bis zu 74 %.³⁶ Er übernimmt zudem 84,8 % der **Verwaltungskosten**³⁷ der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

In den Jahren 2023 und 2024 gab es eine Reihe von Neuregelungen und Initiativen im SGB II:

- Im Jahr 2023 trat das **Bürgergeld-Gesetz**³⁸ in Kraft. Die darin enthaltenen Änderungen wie der Bürgergeldbonus³⁹ und Karenzzeiten bei Vermögen und Kosten der Unterkunft zogen gesteigerte Ausgaben im Einzelplan 11 nach sich.
- Mit dem im Oktober 2023 gestarteten **Job-Turbo**⁴⁰ will der Bund die Integration von Geflüchteten beschleunigen. Im Jahr 2024 wollte er hierdurch Einsparungen von 1 Mrd. Euro beim Bürgergeld erzielen (vgl. hierzu auch Tz. 2.2).
- Die im **Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024**⁴¹ vorgesehene Übertragung von FbW- und Reha-Leistungen auf die Bundesagentur (Tz. 2.3) soll den Einzelplan 11 um jährlich 900 Mio. Euro bei den Eingliederungsleistungen entlasten.
- Mit dem **Zweiten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024**⁴² schaffte der Gesetzgeber den Bürgergeldbonus wieder ab. Dies sollte ebenfalls im Eingliederungstitel zu jährlichen Minderausgaben von 100 Mio. Euro führen. Gleichzeitig erweiterte der Bund mit dem Gesetz die Möglichkeiten, Leistungen zu mindern, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte sich nachhaltig weigern, eine zumutbare Arbeit aufzunehmen. Er rechnete aufgrund dieser Neuregelung mit jährlichen Minderausgaben von 150 Mio. Euro⁴³ beim Bürgergeld.

³⁴ Kapitel 1101 Titel 681 12. Das Bürgergeld besteht aus den Bedarfen zur Sicherung des Lebensunterhalts und den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

³⁵ Kapitel 1101 Titel 685 11. Mit Ausnahme der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (Beratungsangebote) finanziert der Bund alle Eingliederungsleistungen nach §§ 16 ff. SGB II.

³⁶ Kapitel 1101 Titel 632 11.

³⁷ Kapitel 1101 Titel 636 13.

³⁸ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes vom 16. Dezember 2022.

³⁹ 75 Euro pro Monat für die Teilnahme an Weiterbildungen, die nicht auf einen Berufsabschluss abzielen.

⁴⁰ Initiative „Turbo zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten“.

⁴¹ Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 22. Dezember 2023.

⁴² Zweites Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 27. März 2024.

⁴³ Weitere Minderausgaben von 20 Mio. Euro jährlich erwartet der Gesetzgeber bei den Kommunen.

Für das **Jahr 2024** waren ursprünglich Mittel von 46,8 Mrd. Euro für die Grundsicherung für Arbeitsuchende veranschlagt. Durch den Nachtragshaushalt 2024 soll dieser Ansatz um 3,7 auf 50,5 Mrd. Euro erhöht werden. Die Mehrbedarfe entfallen dabei auf das Bürgergeld und die Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung.

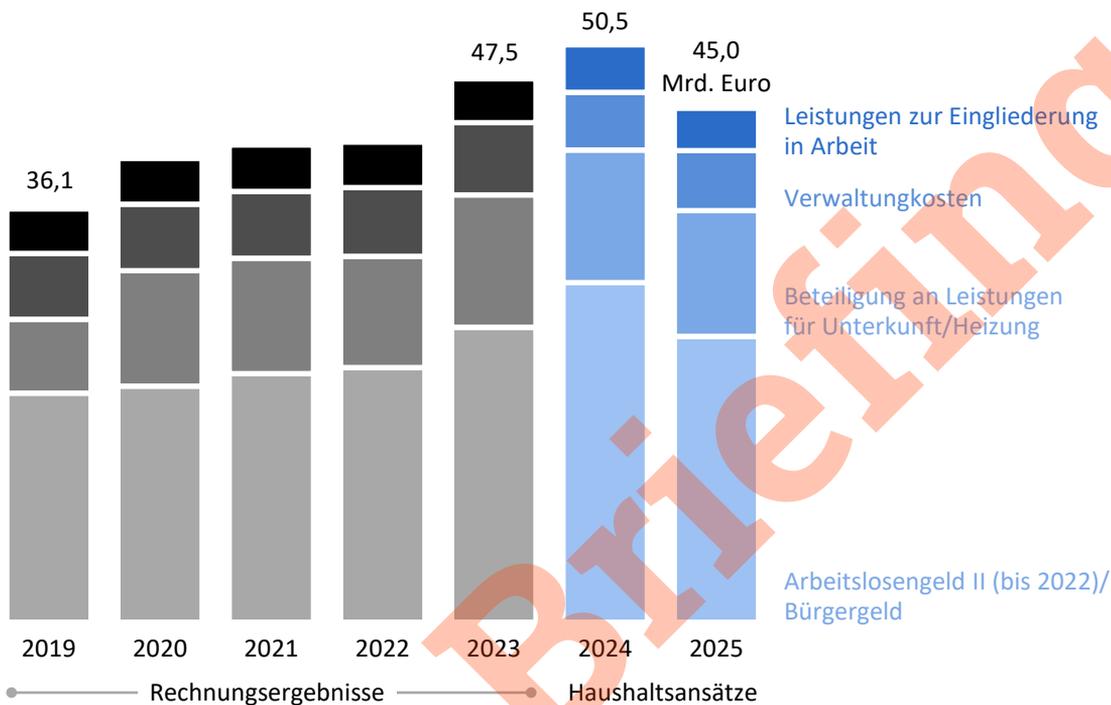
Für das **Jahr 2025** sind Mittel von 45 Mrd. Euro für die Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgesehen. Gemessen am geänderten Soll-Ansatz für das Jahr 2024 bedeutet dies eine Absenkung um 5,5 Mrd. Euro. Die Einsparungen entfallen im Wesentlichen auf das Bürgergeld (-4,7 Mrd. Euro) und die Beteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung (-600 Mio. Euro).

Die Einsparungen sollen durch Maßnahmen der Wachstumsinitiative realisiert werden. Im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll u. a. der Job-Turbo ausgeweitet und die Karenzzeit bei Vermögen verkürzt werden. Geänderte Zumutbarkeitsregelungen und Mitwirkungspflichten sollen zudem zu einer stärkeren Vermittlung in Arbeit führen. Gesetzliche Regelungen zur Umsetzung dieser Maßnahmen liegen noch nicht vor. Es ist offen, welche Einsparererwartung das BMAS mit welcher Maßnahme verbindet. Indem das BMAS auf eine differenzierte Darstellung verzichtet und alleine auf die Gesamtwirkung verweist, wird es seiner Verantwortung nicht gerecht, die Haushaltsansätze nachvollziehbar zu begründen.

Abbildung 2

Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen sinken

Seit 2019 stiegen die nominalen Ausgaben des Bundes für die Leistungen der Grundsicherung von 36,1 auf 47,5 Mrd. Euro in 2023. Nach aktueller Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sollen die Ausgaben 2024 auf 50,5 Mrd. Euro steigen und insbesondere aufgrund der Wachstumsinitiative 2025 um 5,5 Mrd. Euro sinken.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für die Haushaltsjahre 2019 bis 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025. Im Jahr 2024 sind bereits die Werte des noch zu verabschiedenden Nachtragshaushaltes enthalten. In den Gesamtausgaben sind die Ausgaben für Forschung, Untersuchungen und Ähnliches, die ebenfalls zur Titelgruppe 01 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zählen, nicht enthalten.

3.3.2 Bürgergeld und Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

3.3.2.1 Geringere Haushaltsansätze wegen Maßnahmen der Wachstumsinitiative

Die Ausgaben für das Bürgergeld und für Unterkunft und Heizung sind unmittelbar mit der Anzahl der Leistungsberechtigten im SGB II verknüpft. Der Haushaltsentwurf 2025 sieht für

diese Leistungen insgesamt 36 Mrd. Euro vor. Gemessen am geänderten Soll des Nachtrags-
haushaltes 2024 ist dies eine Absenkung um 5,3 Mrd. Euro.⁴⁴

Legt man den durchschnittlichen jährlichen Leistungsanspruch eines Leistungsberechtigten⁴⁵
zugrunde, müssten im Jahr 2025 rein rechnerisch rund 600 000 Leistungsberechtigte voll-
ständig aus dem Bürgergeldbezug ausscheiden. Erst dann ließe sich eine **Einsparsumme** von
insgesamt 5,3 Mrd. Euro realisieren. Dies scheint angesichts bisheriger Entwicklungen und
bestehender Herausforderungen (siehe Tz. 2.1) **nicht wahrscheinlich**, zumal Berechnungs-
grundlagen für die geplanten Einsparungen nicht vorliegen. Es besteht die Gefahr, dass die
Ansätze im Haushaltsentwurf 2025 für das Bürgergeld und die Leistungen für Unterkunft und
Heizung nicht auskömmlich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diesen Leistungen gesetz-
liche Ansprüche zugrunde liegen. Der Grundsatz der Haushaltswahrheit erfordert, die vo-
raussichtlich zu leistenden Ausgaben mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu
schätzen. Das BMAS sollte sich daher an realistisch erzielbaren Einsparungsmöglichkeiten
orientieren und die Mittel bedarfsgerecht veranschlagen. Andernfalls muss davon ausgegan-
gen werden, dass erneut zusätzliche Mittel im Laufe des Haushaltsjahres 2025 bereitgestellt
werden müssen.

3.3.2.2 Integration der Geflüchteten aus der Ukraine und anderen Herkunftsstaaten

Aufgrund des Ukraine-Krieges sind seit Februar 2022 mehr als eine Million Menschen aus
der Ukraine nach Deutschland geflüchtet. Seit Juni 2022 können diese Personen grundsätz-
lich Leistungen nach dem SGB II beziehen. Im April 2024 bezogen 721 000 Ukrainerinnen und
Ukrainer Bürgergeld.⁴⁶ Darunter sind 215 000 nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte, im
Regelfall Kinder.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Jobcenter gE und die Jobcenter zKT mit Ge-
flüchteten aus der Ukraine arbeiten. Er stellte Mängel in der Betreuung der Geflüchteten
fest. So hielten die Jobcenter nicht nach, ob sie sich für einen verpflichtenden Integrations-
kurs anmeldeten oder sich auf vorgeschlagene Stellenangebote bewarben. Die Jobcenter
nutzten Wartezeiten bis zum Eintritt in einen Integrations- oder Wiederholungskurs nicht,
um die Geflüchteten z. B. in Praktika oder Zwischenbeschäftigungen zu vermitteln. Zur Aner-
kennung vorhandener Qualifikationen berieten sie zu selten. Die Folge war, dass die

⁴⁴ Die Absenkung um **weitere 200 Mio. Euro auf insgesamt 5,5 Mrd. Euro** resultiert aus der Absenkung des
Engliederungstitels in Kapitel 1101 Titel 685 11, siehe Tz. 3.3.3.

⁴⁵ Im ersten Quartal 2024 lebten durchschnittlich zwei Personen in einer Bedarfsgemeinschaft. Im Durch-
schnitt hatte eine Bedarfsgemeinschaft im genannten Zeitraum einen monatlichen Leistungsanspruch von
1 341,41 Euro (670,71 Euro je Person). Unter der vereinfachten Annahme, es handele sich bei allen Mitglie-
dern einer Bedarfsgemeinschaft um Leistungsberechtigte, entspräche dies einem jährlichen Leistungsan-
spruch von 8 048,46 Euro je Leistungsberechtigten. Quelle: Statistik der Bundesagentur, Berichte: Blick-
punkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Tabelle 6.3, Juli 2024.

⁴⁶ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Auswirkungen der Fluchtmigration aus
der Ukraine auf den Arbeitsmarkt und die Grundsicherung für Arbeitsuchende, Juli 2024.

Vermittlung in Arbeit sich deutlich verzögerte und die Geflüchteten länger als möglicherweise nötig im Bürgergeldbezug verblieben.

Das BMAS und die Bundesagentur haben Mängel in der Betreuung Geflüchteter eingeräumt. Im Herbst 2023 riefen sie den Job-Turbo ins Leben, der auch die genannten Defizite aufgreift. Sie erwarten hierdurch substantielle Verbesserungen.

Der **Job-Turbo** zielt darauf ab, Geflüchtete, die Bürgergeld beziehen, gezielt und frühzeitig in Arbeit und Ausbildung zu vermitteln. Hierfür sollen die Jobcenter u. a. die Beratungsdichte nach Integrationskursen erhöhen und Geflüchtete bereits mit einfachen Sprachkenntnissen (Sprachniveau A2) vermitteln. Die Bundesagentur will gezielt auf Arbeitgeber zugehen und dafür werben, Geflüchtete in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Bundesagentur hat hierzu eine Weisung erlassen, die jedoch nur die Jobcenter gE bindet. Inwieweit die Jobcenter zKT Maßnahmen zum Job-Turbo umsetzen, entscheiden die kommunalen Träger selbst. Erste Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass sich die Jobcenter zKT am Job-Turbo nicht in demselben Umfang beteiligen wie die Jobcenter gE.

Rund 13 % der Personen, die Bürgergeld beziehen, sind ukrainische Staatsangehörige. Sie stellen die größte Gruppe unter allen Leistungsberechtigten mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit dar.⁴⁷ Zu Beginn des Job-Turbos im Oktober 2023 waren 24,8 % aller in Deutschland lebenden Ukrainerinnen und Ukrainer sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt (Beschäftigungsquote). Im Mai 2024 betrug die Beschäftigungsquote immer noch nur 28,2%.⁴⁸ Rund 100 000 und damit 19,4 % aller erwerbsfähig gemeldeten Ukrainerinnen und Ukrainer nahmen im Juli 2024 allerdings noch an einem Integrationskurs teil. Somit ist zwar zu erwarten, dass die Beschäftigungsquote steigen wird. Dennoch wird der Bund seine **Einsparerwartungen für das Jahr 2024 von 1 Mrd. Euro** kaum erfüllen können. Darauf deuten u. a. der Nachtragshaushalt 2024 und die schwierige konjunkturelle Lage hin.

In den haushaltsbegründenden Unterlagen nannte das BMAS die Summe von **1,5 Mrd. Euro**, die **im Jahr 2025** beim Bürgergeld und den Leistungen für Unterkunft und Heizung durch den Job-Turbo für Geflüchtete eingespart werden soll. Belastbare Schätzungen zur Zahl der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, aus denen sich diese Einsparungen herleiten ließen, liegen nicht vor. Berücksichtigt man auch hier die durchschnittlichen jährlichen Leistungsansprüche (Tz. 3.3.2.1), müssten rein rechnerisch über 180 000 Geflüchtete vollständig ihren Bürgergeldbezug beenden, um diese Summe zu erreichen. Zwar schießen im April 2024 rund 26 000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte aus den acht häufigsten Asylherkunftsländern und der Ukraine aus dem Bürgergeldbezug aus⁴⁹, allerdings verzeichnete die Bundesagentur Anfang 2024 monatlich noch immer rund 20 000 Zugänge in die Grundsicherung für Arbeitsuchende, allein durch ukrainische Staatsangehörige⁵⁰. Gerade

⁴⁷ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Migrationsmonitor (Monatszahlen), 3. Juli 2024.

⁴⁸ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Beschäftigte aus der Ukraine (Hochrechnung), 31. Juli 2024.

⁴⁹ Vgl. zu dem Zahlenkomplex: Statistik der Bundesagentur, Arbeitsmarktsituation von Staatsangehörigen der Asylherkunftsländer (TOP 8) und Ukraine, Juli 2024.

⁵⁰ Vgl. Statistik der Bundesagentur, Migrationsmonitor (Monatszahlen), 3. Juli 2024.

angesichts der Überschreitung der Ausgabeziele für das Jahr 2024 bleibt zweifelhaft, ob diese Ziele für das Jahr 2025 erreicht werden können.

3.3.2.3 Beschäftigungspotenziale gezielt nutzen – Bürgergeld-Ausgaben verringern

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ermittelte für das erste Quartal 2024 1,6 Millionen offene Stellen in Deutschland.⁵¹ Die Bundesagentur wies in ihrer Statistik rund 4 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Rechtskreis SGB II für den Monat April 2024 aus.⁵²

Nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes gelingt es den Jobcentern nach wie vor nicht hinreichend, erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu aktivieren und in Arbeit zu vermitteln. Damit bleiben vorhandene Beschäftigungspotenziale ungenutzt. Neben teilweise verfestigten Vermittlungshemmnissen waren hierfür Defizite im Vermittlungsprozess ursächlich, die die Integrationschancen der verschiedenen Zielgruppen in vielfältiger Weise beeinträchtigen:

Die jährlichen Integrationsquoten⁵³ der **arbeitslosen Frauen** in der Grundsicherung für Arbeitsuchende lagen mehrfach deutlich unter denen der **Männer**. Die Jobcenter hatten mehr als die Hälfte der arbeitslosen Frauen nicht mit Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen gefördert. Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, diese Erkenntnisse in Kürze in einem beratenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS darzustellen. Auch die Integrationsbemühungen der Jobcenter bei **jungen Menschen (unter 25 Jahren) mit Berufsabschluss** blieben hinter den Erwartungen zurück. Bei dieser Personengruppe handelt es sich in der Regel um arbeitsmarktnahe, d. h. leichter zu vermittelnde Leistungsberechtigte. Die Jobcenter führten z. B. erforderliche Erstgespräche nicht oder nicht zeitnah, hielten festgelegte Handlungsstrategien nicht nach oder unterbreiteten keine Vermittlungsvorschläge. Defizite zeigten sich zudem bei **Personen, die in einem Engpassberuf qualifiziert waren oder Berufserfahrung hatten**, wie z. B. solche mit flughafentypischen Stellengesuchen. Die Jobcenter boten viele potenziell geeignete erwerbsfähige Leistungsberechtigte nicht zu einer Arbeitsaufnahme im Engpassberuf.⁵⁴

Den Jobcentern gelang es bisher nur begrenzt, diesen Personengruppen eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Sie müssen Qualifikationen und die Berufserfahrung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten besser nutzen, um Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Arbeitslose Frauen müssen sie im gleichen Umfang unterstützen wie arbeitslose Männer.

⁵¹ Vgl. IAB-Stellenerhebung. Die Zahlen ab dem Jahr 2022 sind vorläufig.

⁵² Vgl. Statistik der Bundesagentur, Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monatszahlen ab 2007), Juni 2024.

⁵³ Anteil beschäftigter erwerbsfähiger Leistungsberechtigter am durchschnittlichen Bestand aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten innerhalb der letzten zwölf Monate.

⁵⁴ Bemerkungen 2023 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Hauptband, Nummer 8, www.bundesrechnungshof.de.

Das SGB II ist darauf ausgerichtet, Leistungsberechtigten durch fördernde und fordernde Maßnahmen einen Übergang in Beschäftigung und eine Beendigung der Hilfebedürftigkeit zu ermöglichen. Die Möglichkeiten werden weiterhin nicht ausreichend zielgenau und intensiv genutzt. Dies ist aber eine wesentliche Voraussetzung dafür, die Zahl der Leistungsberechtigten und damit auch die erforderlichen Ausgaben zu senken.

3.3.2.4 Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung

Die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung hat sich seit dem Jahr 2020 deutlich erhöht. Der Bund beteiligt sich seitdem dauerhaft mit bis zu 74 % an den bundesweiten Ausgaben. Obwohl er damit den weitaus größten Teil der Lasten trägt, führen die Länder die damit verbundenen Aufgaben als eigene Angelegenheit und nicht im Auftrag des Bundes aus. Der Bund kann daher weder steuern noch kontrollieren, ob Mittel rechtmäßig, zweckentsprechend und wirtschaftlich eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Defizite bei der Gewährung der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter und bei der Abrechnung des kommunalen Anteils für diese Leistungen festgestellt. Die Jobcenter beurteilten die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft nach unterschiedlichen Maßstäben. Sie übernahmen überproportional hohe Kosten, verzichteten auf Nachweise und hatten keinen Überblick über Personen in unangemessenem Wohnraum. Viele Probleme bestehen seit Jahren und sind verfestigt. Hierzu tragen die **fehlenden Kontrollrechte** des Bundes bei.

Der Bundesrechnungshof beabsichtigt, aktuelle Erkenntnisse und Empfehlungen zur Gewährung von Kosten der Unterkunft und Heizung durch die Jobcenter in einem beratenden Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMAS darzustellen.

3.3.3 Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen

Die Verwaltungskosten und die Eingliederungsleistungen für die Grundsicherung für Arbeitssuchende sind in getrennten Titeln veranschlagt.⁵⁵ Sie werden als **Gesamtbudget** betrachtet.⁵⁶ Ausgabeermächtigungen zu beiden Titeln sind aufgrund eines Haushaltsvermerks übertragbar und gegenseitig deckungsfähig.

Im Haushaltsentwurf 2025 sind 5,3 Mrd. Euro für Verwaltungskosten und 3,7 Mrd. Euro für Eingliederungsleistungen veranschlagt. Das Gesamtbudget beträgt damit rund 9 Mrd. Euro. Es liegt 250 Mio. Euro unter dem Ansatz des Jahres 2024. Bei der **Bewertung des Ansatzes** ist jedoch Folgendes zu berücksichtigen:

⁵⁵ Verwaltungskosten: Kapitel 1101 Titel 636 11; Eingliederungsleistungen: Kapitel 1101 Titel 685 11.

⁵⁶ § 46 Absatz 1 SGB II.

- **Finanzierung von FbW- und Reha-Maßnahmen durch Jobcenter entfällt ab dem Jahr 2025:**

Der Eingliederungstitel soll von rund 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf 3,7 Mrd. Euro im Jahr 2025 abgesenkt werden. Durch Minderausgaben im Jahr 2025 müsste der Titel jedoch eigentlich auf 3,2 Mrd. Euro sinken: Er wird ab dem Jahr 2025 durch die Aufgabenverlagerung von FbW/Reha um jährlich 900 Mio. Euro und durch den entfallenden Bürgergeldbonus um weitere 100 Mio. Euro entlastet. Aufgrund gleichzeitig geltend gemachter Mehrbedarfe von 500 Mio. Euro beläuft sich der Titel jedoch auf 3,7 Mrd. Euro.⁵⁷

- **Weitere Mittel erhöhen auch im Jahr 2025 faktisch das Gesamtbudget:**

Das Gesamtbudget umfasst neben den veranschlagten Verwaltungs- und Eingliederungsmitteln folgende zusätzliche Mittel:

- **Ausgabestelle:** Dem BMAS war es jedes Jahr möglich, aus den übertragbaren Mitteln des Eingliederungstitels Ausgabestelle zu bilden. Diese Ausgabestelle kann das BMAS aufgrund einer besonderen **Ausgabestelleregelung** privilegiert „zu Lasten aller Einzelpläne“ nutzen, ohne hierzu selbst eine Einsparstelle vorhalten zu müssen.⁵⁸
- **Passiv-Aktiv-Transfer:** Seit dem Jahr 2019 können bis zu 700 Mio. Euro aus dem Titel für das Bürgergeld (Passivleistung) genutzt werden, um Eingliederungsmaßnahmen nach § 16i SGB II aktiv zu fördern.⁵⁹
- **Erstattung der Bundesagentur:** Die Bundesagentur erstattet dem Bund im Jahr 2025 aufgrund einer Übergangsregelung zur Aufgabenübertragung FbW/Reha pauschal 361 Mio. Euro.⁶⁰

Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Mittel ist das Gesamtbudget seit dem Jahr 2016 gestiegen und hat sich in den letzten Jahren **bei über 10 Mrd. Euro eingependelt**. Angesichts der **gleichzeitig entfallenden Finanzierungsverantwortung** für FbW/Reha dürften sich die Spielräume für die Jobcenter trotz der sinkenden Soll-Ansätze auch im Jahr 2025 nicht wesentlich verkleinern.

⁵⁷ Haushaltsanmeldungen des BMAS aus Mai 2024, folgende Mehrbedarfe wurden angemeldet: 300 Mio. Euro Job-Turbo und 200 Mio. Euro für Maßnahmen nach § 16i SGB II.

⁵⁸ Vgl. Haushaltsvermerk Nummer 5 und Erläuterung Nummer 1 zu Kapitel 1101 Titel 685 11.

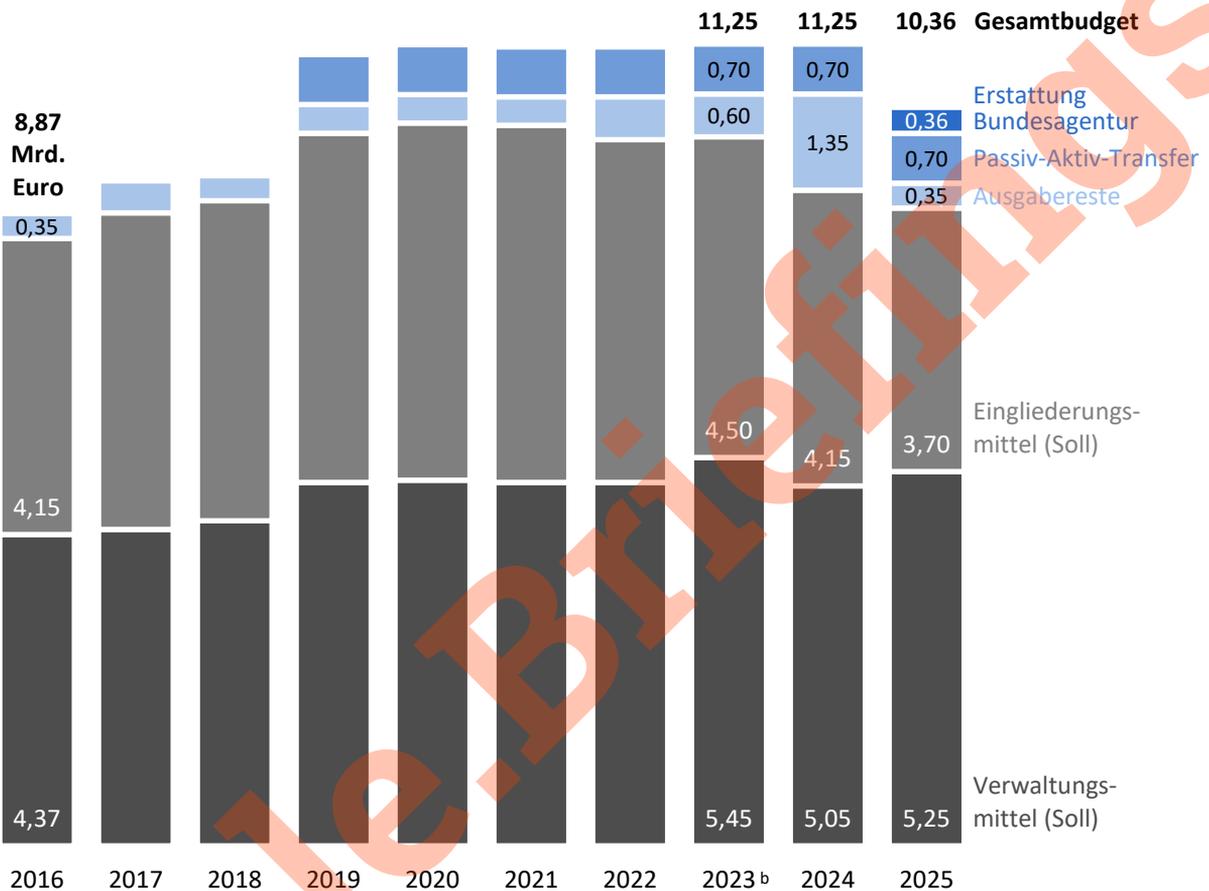
⁵⁹ Vgl. jeweils Kapitel 1101 Titel 681 12, Haushaltsvermerk Nummer 3.

⁶⁰ Kapitel 1101 Titel 236 01; Zusammenfassung „Große Linien des BMAS-Haushaltes 2025“ vom 17. Juli 2024.

Abbildung 3

Gesamtbudget trotz rückläufiger Soll-Ansätze weiterhin bei über 10 Mrd. Euro

Ausgabereste und ein Passiv-Aktiv-Transfer aus dem Bürgergeldansatz erhöhen faktisch die Mittel des Gesamtbudgets.^a Diese belaufen sich seit 2019 insgesamt auf über 10 Mrd. Euro pro Jahr. Ab 2025 entfallen Aufgaben, die das Gesamtbudget zuvor mit 900 Mio. Euro jährlich belastet haben.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne des Bundes der Jahre 2016 bis 2024; Eingliederungsmittelverordnungen 2016 bis 2024; Haushaltsentwurf 2025; Zusammenfassung „Große Linien des BMAS-Haushaltes 2025“.

Erläuterung:

^a Inwieweit die Mittel des Passiv-Aktiv-Transfers tatsächlich genutzt werden, lässt sich weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung erkennen. Die Nutzung von Ausgaberesten in den Jahren 2024 und 2025 hängt von der Höhe der gebildeten Ausgabereste ab.

^b In den Eingliederungsmitteln des Jahres 2023 ist eine Sonderzuteilung von 100 Mio. Euro, in den Verwaltungsmitteln des Jahres 2023 eine Zuteilung zusätzlicher Ausgabemittel von 200 Mio. Euro enthalten.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2023 geprüft, inwieweit die Eingliederungsmittel bedarfsgerecht veranschlagt sind und auf die Jobcenter verteilt werden.⁶¹ Dabei hat er festgestellt, dass dem bisherigen Haushaltsansatz keine Berechnung zu Grunde lag, die sich nachvollziehbar aus einer Analyse des tatsächlichen Mittelbedarfes der Jobcenter ableitet. Das BMAS wies die jährlichen Mittel den Jobcentern nach einem starren und schematischen Verteilschlüssel zu. Dieser Mechanismus führte dazu, dass einige Jobcenter mehr Mittel erhielten, als sie nutzen konnten und wollten, andere Jobcenter aber bereits zu Beginn eines Jahres Engpässe hatten. Der Bundesrechnungshof hat in seinem Bericht an den Haushaltsausschuss empfohlen, einen pauschalen Zuweisungsbetrag je erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf Basis von empirisch festgestellten Bedarfssätzen zu ermitteln.

3.4 Förderung der Inklusion von Menschen mit Behinderungen

3.4.1 Überblick

Die Ausgaben in Kapitel 1105 zielen darauf ab, für Menschen mit Behinderungen Chancengleichheit herzustellen. Dazu sollen Nachteile ausgeglichen und Inklusion gefördert werden. Für das Jahr 2025 sollen 409,6 Mio. Euro im Kapitel 1105 veranschlagt werden, 114 Mio. Euro weniger als noch im Jahr 2024. Der Rückgang ist im Wesentlichen auf Kürzungen der Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation zurückzuführen.⁶² (Tz. 3.4.3)

3.4.2 Bundesinitiative Barrierefreiheit

Die Bundesregierung hat unter Federführung des BMAS im Jahr 2023 eine Bundesinitiative Barrierefreiheit eingerichtet. Für die Bundesinitiative Barrierefreiheit sind bzw. waren für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 jeweils 2 Mio. Euro etatisiert.⁶³ Der Haushaltsausschuss hat der Bundesregierung aufgetragen, über konkretere Planungen zur Umsetzung und der Mittelverwendung zu berichten. Nach dem Bericht des BMAS an den Haushaltsausschuss startete das BMAS offiziell Mitte März 2024 eine Informations- und Sensibilisierungskampagne mit dem Titel „Deutschland wird barrierefrei.“ Bis Ende März 2024 flossen damit erst rund 0,2 Mio. Euro der gesamten Mittel ab, rund 2,4 Mio. Euro sind gebunden. Ziel der Kampagne ist es, Barrierefreiheit zum gesamtgesellschaftlichen Anliegen zu machen und damit einen Wahrnehmungswandel zu fördern. Ein **zentrales Element ist bisher die**

⁶¹ Bericht nach § 88 BHO an den Haushaltsausschuss, Bedarfsgerechte Veranschlagung und Verteilung der Mittel für Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, 4. September 2023, Gz.: VI 1 - 0001725, www.bundesrechnungshof.de.

⁶² Kapitel 1105 Titel 636 11, Absenkung um rund 100 Mio. Euro im Vergleich zum Haushaltsplan 2024.

⁶³ Kapitel 1105 Titel 684 08.

Öffentlichkeitsarbeit. Inwieweit diese Wirkungen entfaltet, soll eine geplante abschließende Evaluation zeigen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) stellte in seinem Bericht aus Juli 2023 fest, dass in Deutschland weiterhin große Herausforderungen bei der Barrierefreiheit bestehen, beispielsweise beim Wohnungsbau. Insgesamt unternahme der Staat zu wenig, um die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen umzusetzen.⁶⁴

Für das Haushaltsjahr 2025 sieht der aktuelle Entwurf des Haushaltsplans Mittel von 1 Mio. Euro vor. Es ist nicht erkennbar, dass die Bundesinitiative über die Informations- und Sensibilisierungskampagne hinaus **konkrete Planungen zur substanziellen Verbesserung** bei der Barrierefreiheit vorsieht.

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass konkrete Umsetzungsmaßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit nicht Teil der Bundesinitiative seien. Ein Grund hierfür sei die fehlende Zuständigkeit für solche Maßnahmen. Bis August 2024 habe das BMAS rund 2,1 Mio. Euro für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und die Unterstützung der Beiratsarbeit verausgabt.

3.4.3 Modellvorhaben in den Rechtskreisen SGB II und SGB VI zur Stärkung der Rehabilitation

Das BMAS fördert auf Grundlage des § 11 SGB IX seit dem Jahr 2018 Modellvorhaben im Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“. Die Modellvorhaben laufen teilweise bis Ende 2028. Ziel ist es, Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen dabei zu unterstützen, erwerbsfähig zu bleiben oder (wieder) erwerbsfähig zu werden. Die Zugänge in die Erwerbsminderungsrente, Eingliederungshilfe und Sozialhilfe sollen hierdurch gesenkt werden. Die Jobcenter und die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung sollen dazu innovative Leistungen und innovative organisatorische Maßnahmen erproben. Der Haushaltsentwurf sieht für das Jahr 2025 Ausgaben von 68 Mio. Euro vor.⁶⁵ In den Jahren 2023 und 2024 waren wesentlich höhere Mittel für das Programm veranschlagt. Tatsächlich floss im Jahr 2023 nur etwa die Hälfte der Mittel ab.

⁶⁴ Bericht des DIMR an den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Juli 2023.

⁶⁵ Die Mittel sind veranschlagt in Kapitel 1105 Titel 636 11.

Tabelle 2

Haushaltsansätze für das Bundesprogramm „rehapro“ in den Jahren 2023 bis 2025

Jahre	Soll	Ist	Ausschöpfungsgrad
	<i>in Mio. Euro</i>		<i>in %</i>
2023	177,6	93,5	52,7
2024	167,0	-	-
2025	67,8	-	-

Quelle: Haushaltsrechnung (Rechnungsergebnisse) des Bundes für das Haushaltsjahr 2023; Haushaltsplan 2024; Haushaltsentwurf 2025.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie das BMAS das Bundesprogramm auf- und umsetzte. Er bemängelte insbesondere, dass das BMAS keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowohl in der Planungsphase als auch in Form einer begleitenden Erfolgskontrolle durchgeführt hatte, die den Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO entsprechen. Hinreichend bestimmte Ziele hatte es nicht formuliert. Diese sind eine zentrale Voraussetzung für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und für die späteren Erfolgskontrollen. Nur so kann das BMAS den Erfolg des Bundesprogramms nachhalten und im Bedarfsfall nachsteuern.

Das BMAS hat die Haushaltsansätze inzwischen dem Bedarf angepasst. Es sollte sicherstellen, dass das Programm nur dann fortgeführt wird, wenn es sich als wirtschaftlich erweist.

3.5 Bundesministerium

Für das Bundesministerium sieht der Haushaltsentwurf im Jahr 2025 Ausgaben von rund 180 Mio. Euro vor.⁶⁶ Die veranschlagten Ausgaben steigen damit im Vergleich zum Jahr 2024 mit 172,8 Mio. Euro um 4,2 %. Im Jahr 2023 beliefen sich die Ist-Ausgaben auf 167,4 Mio. Euro. Dies waren 3,9 % weniger als der Soll-Ansatz (174,2 Mio. Euro).

Das Bundesministerium verfügt aktuell über 1 286 Planstellen und Stellen (Stellen).⁶⁷ Für das Haushaltsjahr 2025 ist ein Rückgang von zwei Stellen angedacht. Damit soll das Bundesministerium im Jahr 2025 über 151 mehr Stellen verfügen können als noch im Haushaltsjahr 2020, als es 1 134 Stellen hatte (Anstieg um 11,7 %).

⁶⁶ Kapitel 1112.

⁶⁷ Bundeshaushalt 2024, Einzelplan 11, Personalhaushalt, Gesamtübersicht Bundesministerium.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2023 waren im Bundesministerium **109 Stellen unbesetzt**, dies entspricht einem **Anteil von 8,4 %**. Damit verringerte sich der Anteil unbesetzter Stellen im Vergleich zum Haushaltsjahr 2022 um etwa ein Prozent. Seit dem Jahr 2020 verdoppelte sich der Anteil unbesetzter Stellen jedoch nahezu; damals betrug er 4,4 %.⁶⁸

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass die unbesetzten Stellen unterjährig größtenteils besetzt gewesen seien. Zudem seien unter den unbesetzten Stellen auch solche, die aufgrund der Stelleneinsparung nach § 16 Haushaltsgesetz 2023 mit Ablauf des 31. Dezember 2023 entfallen sind.

3.6 Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit **Selbstverwaltung**. Als Sozialversicherungsträgerin ist sie zuständig für die **Arbeitsförderung** nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Ihre Aufgaben nach SGB III finanziert sie über Beiträge der versicherungspflichtig Beschäftigten und deren Arbeitgeber.⁶⁹ Zusätzlich nimmt sie Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende wahr, wofür sie Finanzmittel des Bundes aus dem Einzelplan 11 erhält.

Der Bund muss die **Zahlungsfähigkeit** der Bundesagentur durch **Liquiditätshilfen** als zinslose Darlehen sichern, wenn die Mittel der Bundesagentur nicht ausreichen, um ihre Aufgaben nach dem SGB III zu erfüllen.⁷⁰ Liquiditätshilfen nutzte die Bundesagentur zuletzt während der Corona-Pandemie im Jahr 2022. Seitdem erzielte sie wieder Überschüsse. Im Jahr 2023 belief sich dieser auf 3,5 Mrd. Euro.⁷¹ Für das Jahr 2024 erwartete sie ursprünglich einen Überschuss von 3,4 Mrd. Euro. Aufgrund der schwachen Konjunktur hat die Bundesagentur diese Prognose auf 600 Mio. Euro abgesenkt.⁷²

Nur durch Überschüsse kann die Bundesagentur wieder eine **allgemeine Rücklage** aufbauen. Durch diese Rücklage soll die Bundesagentur auch bei saisonalen und konjunkturellen Schwankungen ohne Liquiditätshilfen des Bundes zahlungsfähig bleiben.⁷³ Um dieses Ziel zu erreichen, hält das IAB eine allgemeine Rücklage von mindestens 27 Mrd. Euro für erforderlich.⁷⁴ Diese Größenordnung hatte die allgemeine Rücklage im Jahr 2019 nahezu erreicht,

⁶⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss, Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung, 5. Mai 2022, Gz.: VII 5 - 2021 - 0081, www.bundesrechnungshof.de.

⁶⁹ Vgl. §§ 340, 346 SGB III.

⁷⁰ § 364 Absatz 1 SGB III. Hierfür wird in § 12 des Haushaltsgesetzes ein Liquiditätsrahmen festgesetzt. Für das Jahr 2025 soll er 8 Mrd. Euro betragen.

⁷¹ Finanzergebnis nach Abrechnung umlagefinanzierter Rücklagen, vgl. Bericht der Bundesagentur über die Einschätzung der Finanzentwicklung im Jahr 2024 und im mittelfristigen Zeitraum bis 2027, Haushaltsausschussdrucksache 20/6222.

⁷² Vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/6222 sowie Bericht der Bundesagentur über die Einschätzung der Finanzentwicklung im Jahr 2023 und im mittelfristigen Zeitraum bis zum Jahr 2027, Haushaltsausschussdrucksache 20/3833.

⁷³ Vgl. § 366 Absatz 1 SGB III. Die Bundesagentur ist gesetzlich zur Bildung der Rücklage verpflichtet.

⁷⁴ Bzw. 0,65% des Bruttoinlandsproduktes, vgl. Haushaltsausschussdrucksache 20/6222.

bevor sie insbesondere für die Finanzierung des konjunkturellen Kurzarbeitergeldes während der Corona-Pandemie verbraucht wurde. Die allgemeine Rücklage der Bundesagentur beläuft sich aktuell auf 2,6 Mrd. Euro.⁷⁵

Der Haushalt der Bundesagentur wurde in den vergangenen Jahren durch neue gesetzliche Aufgaben belastet. Zuletzt wurde ihr mit dem Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 die **Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie die berufliche Rehabilitation** von Bürgergeldbeziehenden übertragen. Im Einzelplan 11 sollen damit jährlich 900 Mio. Euro für Eingliederungsleistungen eingespart werden. Diese finanziert ab Januar 2025 die Bundesagentur. Für die damit verbundenen Aufgaben machte sie zunächst einen zusätzlichen Personalbedarf von 568 Stellen geltend.⁷⁶ Hierdurch entstehen Personal- und Sachkosten von 72 Mio. Euro jährlich.⁷⁷ In den laufenden Haushaltsverhandlungen für das Jahr 2025 hat sie weitere 128 Stellen beantragt, wodurch sich ein Gesamtbedarf von 696 Stellen ergibt.

Im Gegenzug ist nicht vorgesehen, dass die Jobcenter entsprechende Stellen abbauen.⁷⁸ Im Ergebnis ist damit die Belastung der Bundesagentur höher als die im Einzelplan 11 realisierten Einsparungen.

Vor dem Hintergrund dieser Effekte weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass Aufgabenverlagerungen der hier beschriebenen Art nicht nur zu (fiskalisch ggf. gewollten) Ausgabenverschiebungen führen. Sie können auch mit erheblichen Effekten auf die Gesamtwirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung verbunden sein.

4 Wesentliche Einnahmen

Für das Haushaltsjahr 2025 sind im Einzelplan 11 Einnahmen von 1,9 Mrd. Euro vorgesehen, 39 Mio. Euro mehr als im Jahr 2024. Fast 95 % der Einnahmen entfallen auf die Erstattung einigungsbedingter Aufwendungen an die Rentenversicherung.⁷⁹

⁷⁵ Abschließende Mitteilung an die Bundesagentur über die Prüfung der Jahresrechnung und ordnungsgemäße Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2023 vom 6. August 2024, Gz.: VI 1 - 0002372, www.bundesrechnungshof.de.

⁷⁶ Bundesagentur, Haushalt 2024, Kapitel 5, Vermerk 29.11.

⁷⁷ Bundesagentur, Personal- und Sachkostenpauschale (Stand: 23. Mai 2023). Zugrunde gelegt wurde die jährlichen Personal- und Sachkosten von 126 021 Euro für eine Stelle nach Tätigkeitsebene IV.

⁷⁸ Die Zuständigkeit für Beratung, Bewilligung und Finanzierung für FbW/Reha wird zwar an die Agenturen übertragen. Dennoch behalten die Jobcenter Aufgaben, z. B. Absolventenmanagement nach Abschluss der Maßnahme, vgl. Zweite Beschlussempfehlung und zweiter Bericht des Haushaltsausschusses vom 13. Dezember 2023 zum Entwurf eines Haushaltsfinanzierungsgesetzes, Bundestagsdrucksache. 20/9792, Seite 22.

⁷⁹ Kapitel 1102 Titel 232 01, Erstattungen für Aufwendungen aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung.

5 Ausblick

Die Ausgaben im Einzelplan 11 werden **nach der Finanzplanung des Bundes bis zum Jahr 2028 weiter steigen und im Jahr 2028 bei 198,4 Mrd. Euro liegen**. Das ist im Vergleich zum Haushaltsjahr 2025 eine Steigerung um 19,1 Mrd. Euro. In den kommenden Jahren wird weiterhin eine entscheidende Herausforderung sein, die sozialen Sicherungssysteme im Einzelplan 11 finanzierbar zu gestalten und zugleich ihre Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen.

Aktuelle Reformbemühungen können bisher nicht vollends überzeugen. So will die Bundesregierung mit dem **Rentenpaket II** die gesetzliche Rente für die Zukunft sichern und finanzierbar ausgestalten. Durch das Rentenpaket II soll der Einstieg in die teilweise Kapitaldeckung gelingen und ein Rentenniveau von 48 % gehalten werden. Der BWV hat in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf darauf hingewiesen, dass die finanziellen Leistungen des Bundes und die Rentenausgaben durch das Rentenpaket II **deutlich steigen werden**.

Mit der **Wachstumsinitiative** will die Bundesregierung durch verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Konjunktur beleben und Erwerbsanreize setzen. Ob die damit verbundenen Einsparerwartungen insbesondere beim Bürgergeld erreichbar sind, ist derzeit zweifelhaft. Als Entscheidungsgrundlage für das Parlament wäre es von wesentlicher Bedeutung, dass das BMAS die von ihm **unterstellten Einsparziele und die zugrunde liegenden Annahmen konkretisiert**. Ansonsten fehlt für die parlamentarische Beratung eine ausreichend konkrete Grundlage, um beurteilen zu können, ob die einzelnen Ansätze realistisch, notwendig und zielführend sind. Entgegen der Ansicht des BMAS entbindet der Verweis auf die Gesamtwirkung aller Maßnahmen der Wachstumsinitiative nicht von der Verpflichtung, die Haushaltsansätze näher zu begründen und die jeweils zugrunde liegenden, spezifischen Erwartungen zu benennen. Nur so ist es zudem möglich, den Haushaltsvollzug im Nachhinein sachgerecht zu bewerten und Schlussfolgerungen für künftige fundierte fach- und haushaltspolitische Entscheidungen zu ziehen.

Angesichts der immer noch schwierigen konjunkturellen Lage muss davon ausgegangen werden, dass im Jahr 2025 für den Bürgergeldansatz **zusätzliche Mittel** über die bisherigen Ansätze hinaus bereitgestellt werden müssen. Die Finanzierungsprobleme werden damit in die Zukunft verlagert, ohne dass erkennbar wird, wie sie längerfristig gelöst werden sollen.

Romers

Geck

Beglaubigt: Trimborn, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.