



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter zum Einzelplan 11
im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und dessen
Rechnungsprüfungsausschuss

Haushalt 2025 der Bundesagentur für Arbeit

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 - 0002371

29. November 2024

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

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	5
2	Übersicht zum Haushalt 2025 der Bundesagentur	7
3	Einnahmen der Bundesagentur	8
4	Arbeitsförderung und Ersatz des Arbeitsentgeltes	9
4.1	Berufliche Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden	9
4.2	Kapitel 2 - Eingliederungstitel	10
4.3	Kapitel 3 - Leistungen der sonstigen Arbeitsförderung	11
4.4	Kapitel 4 - Ausgaben für Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld im Jahr 2024 steigen	12
5	Verwaltungsausgaben für den SGB III-Bereich, Dienstleistungen für Jobcenter und die Familienkasse	14
6	Verwaltungsausgaben für den SGB II-Bereich	17
7	Fazit	18

Abkürzungsverzeichnis

A

Agentur *Agentur für Arbeit*

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB IV *Viertes Buch Sozialgesetzbuch*

T

Tz. *Textziffer*

V

vsI. *voraussichtlich*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kann das positive Finanzergebnis aus dem Jahr 2023 nicht wiederholen. Entgegen ihrer Planung wird sie das Jahr 2024 mit einem negativen Saldo abschließen. Auch für das Jahr 2025 rechnet sie mit einem Haushaltsdefizit von 1,3 Mrd. Euro. Ihre allgemeine Rücklage wird planmäßig Ende des Jahres 2025 auf 1,5 Mrd. Euro sinken. (Tz. 2)
- 0.2 Die Bundesagentur geht im Jahr 2025 von steigenden Einnahmen aus. Mit 46,5 Mrd. Euro sollen diese im Jahr 2025 rund 1,9 Mrd. Euro über dem voraussichtlichen Wert des Jahres 2024 liegen. Die Steigerung ist im Wesentlichen auf die Beitragseinnahmen zurückzuführen. (Tz. 3)
- 0.3 Mit Beginn des Jahres 2025 übernimmt die Bundesagentur die berufliche Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden. Mit 1 Mrd. Euro werden die Ausgaben der Bundesagentur über der Einsparung von 0,9 Mrd. Euro beim Einzelplan 11 liegen. (Tz. 4.1) Die Bundesagentur wird ihren Eingliederungstitel seit Jahren erstmalig im Jahr 2024 fast vollständig ausschöpfen. Den Ansatz für 2025 erhöht sie um 0,7 Mrd. Euro. (Tz. 4.2) Zunehmende Zahlen bei Kurzarbeit sowie verbesserte Leistungen durch das Aus- und Weiterbildungsgesetz und das Bürgergeldgesetz erhöhen die Ausgaben bei den Leistungen der sonstigen Arbeitsförderung. (Tz. 4.3) Mit 22,4 Mrd. Euro werden die Ausgaben für das Arbeitslosengeld im Jahr 2024 seit längerem einen Spitzenwert erreichen. Die Bundesagentur geht davon aus, dass die Ausgaben im Jahr 2025 ähnlich hoch ausfallen werden. (Tz. 4.4)
- 0.4 Die Verwaltungsausgaben steigen weiter deutlich an. Mit 11,7 Mrd. Euro liegen sie bereits um 31,5 % über dem Wert vor der Pandemie. Der Hauptausgabentreiber sind dabei die Ausgaben für Personal. Die Bundesagentur beschäftigt in ihrem Kernbereich der Arbeitslosenversicherung deutlich mehr Beschäftigte als noch vor der Pandemie. Gründe hierfür sind sowohl Stellenzuwächse aufgrund von neuen Aufgaben als auch eigene Strukturentscheidungen. Der Bundesrechnungshof sieht mittelfristig ein Risiko für einen steigenden Anteil der Verwaltungsausgaben an den Gesamtausgaben im Haushalt (Tz. 5). In der Grundsicherung für Arbeitsuchende baut die Bundesagentur grundsätzlich Stellen ab; die vorhandenen Stellen lastet sie stärker aus als bisher. Sie will gesondert ausgewiesene Stellen für die Betreuung der Geflüchteten aus der Ukraine länger behalten als vorgesehen. (Tz. 6)
- 0.5 Die Bundesagentur hat nur geringe Rücklagen, um weitere deutliche Mehrbelastungen in ihrem Haushalt zu tragen. Daher ist sie darauf angewiesen, dass die wirtschaftliche Erholung wie prognostiziert eintritt. Ansonsten besteht das Risiko, dass der Bund die Bundesagentur finanziell unterstützen muss. Zudem befindet sich die Bundesagentur in einem Transformationsprozess. Eine finanziell tragfähige Entwicklungsperspektive der Bundesagentur setzt voraus, dass sie zunächst die Synergien aus den neuen Strukturen und Prozessen realisiert, bevor sie eventuelle weitere neue Aufgaben übernimmt. (Tz. 7)

1 Ausgangslage

Die Bundesagentur plant ihren Haushalt unter Beteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF). Der Bundesrechnungshof begleitet diesen Prozess. Er nimmt dies zum Anlass, um die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) für den Einzelplan 11 des Bundeshaushaltes im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) und im Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) über den Haushalt 2025 der Bundesagentur aus seiner Sicht zu informieren. Der Bundesrechnungshof weist dabei auf Aspekte hin, die für die Bewertung der finanziellen Situation der Bundesagentur von Bedeutung sind.

Als zuständiges Organ der Bundesagentur stellt der Vorstand den Haushaltsplan auf, während der Verwaltungsrat diesen feststellt. Zudem bedarf der Haushaltsplan der Genehmigung durch die Bundesregierung. Die Bundesregierung kann – unter bestimmten Voraussetzungen – die Genehmigung des Haushaltes für einzelne Ansätze versagen oder die Genehmigung unter Bedingungen und mit Auflagen erteilen.

Den Haushaltsplan 2025 stellte der Vorstand der Bundesagentur am 17. Oktober 2024 auf. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte diesen am 15. November 2024 fest. Das BMAS und die Bundesagentur informieren den Haushaltsausschuss über den Haushaltsplan 2025 der Bundesagentur voraussichtlich am 4. Dezember 2024. Die Bundesregierung beabsichtigt, danach in ihrer Kabinettsitzung am 11. Dezember 2024 den Haushalt zu genehmigen. (Abbildung 1)

Abbildung 1

Beratung im Haushaltsausschuss steht an

Das Verfahren zur Aufstellung, Feststellung und Genehmigung des Haushaltes der Bundesagentur gliedert sich in fünf Phasen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur; Terminübersicht zum Haushaltsaufstellungs- und Genehmigungsverfahren für das Jahr 2025; Begründende Unterlagen zum Haushalt 2025.

Die Bundesagentur finanziert sich überwiegend aus den Beiträgen zur Arbeitsförderung. Die Ausgaben umfassen laut Haushaltsplan der Bundesagentur im Wesentlichen

- die Leistungen und die Verwaltungsausgaben der Arbeitsförderung (Drittes Buch Sozialgesetzbuch [SGB III]),
- die Verwaltungsausgaben der Bundesagentur für die Grundsicherung für Arbeitsuchende Zweites Buch Sozialgesetzbuch [SGB II]) und
- die Verwaltungsausgaben der Bundesagentur für die Familienkasse.

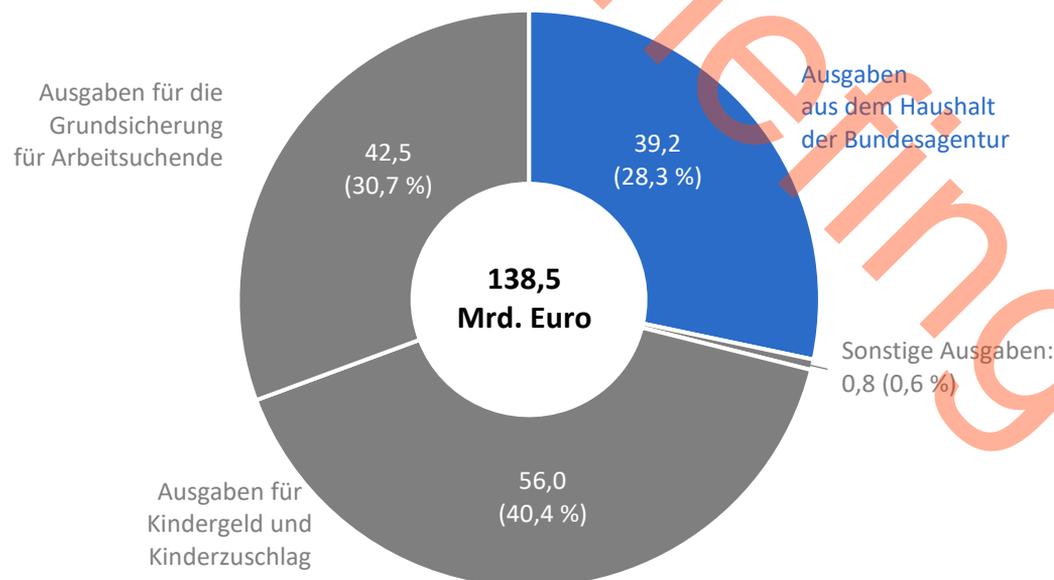
Der Bund erstattet der Bundesagentur die Verwaltungsausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende und für die Familienkasse. Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (u. a. Bürgergeld) sowie die Leistungen Kindergeld und Kinderzuschlag sind nicht im Haushalt der Bundesagentur abgebildet. Diese Ausgaben sowie die Verwaltungskostenerstattungen sind in verschiedenen Einzelplänen des Bundeshaushaltes enthalten.

Der Haushalt der Bundesagentur bildet somit nur einen Teil der abgewickelten Ausgaben ab. So gab die Bundesagentur im Haushaltsjahr 2023 insgesamt 138,5 Mrd. Euro an beitrags- und steuerfinanzierten Haushaltsmitteln aus.¹ (Abbildung 2)

Abbildung 2

Haushalt der Bundesagentur bildet nur einen Teil der abgewickelten Ausgaben ab

Die Bundesagentur wickelte im Jahr 2023 insgesamt 138,5 Mrd. Euro über ihr Finanzsystem ab. Den größeren Teil hiervon bilden die Ausgaben für Kindergeld und Kinderzuschlag sowie für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Ausgaben werden mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben der Bundesagentur nicht im Haushalt der Bundesagentur veranschlagt.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2023.

¹ Zu den von der Bundesagentur oder vom BMAS gemeldeten Zahlen können sich im gesamten Bericht vereinzelt geringfügige Abweichungen aufgrund von Rundungsdifferenzen ergeben.

Wesentliche Ansätze im Haushalt der Bundesagentur 2025 basieren auf der Herbstprojektion 2024 der Bundesregierung zur konjunkturellen Entwicklung (z. B. die Beitragseinnahmen und die Ausgaben für Arbeitslosengeld). Die Bundesregierung ging in ihrer Herbstprojektion 2024 von Folgendem aus: Für Anfang 2025 sei eine Erholung der Konjunktur zu erwarten. Das Bruttoinlandsprodukt sollte im Jahr 2025 um 1,1 % steigen. Im laufenden Jahr 2024 wurde ein Rückgang der Wirtschaftsleistung preisbereinigt um 0,2 % erwartet.

Grund für die derzeitige Schwächephase seien strukturelle Faktoren (u. a. der demografische Wandel und eine schwierigere Wettbewerbsposition Deutschlands) sowie konjunkturelle Effekte. Zu letzteren zählten beispielsweise die anhaltend schwache Nachfrage aus dem In- und Ausland. Zudem wirke die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank weiterhin restriktiv. Positiv seien hingegen die sinkende Inflation (erwarteter Rückgang auf durchschnittlich 2,2 % im Jahr 2024) und die deutlich gestiegenen Realeinkommen. Zugleich machten steigende Reallohne laut Prognose Hoffnung auf eine Belebung des Konsums. Demzufolge erwarte die Bundesregierung, dass die Arbeitslosigkeit nur leicht zunehmen werde. Im Jahr 2024 werde die Arbeitslosenquote voraussichtlich durchschnittlich 6 % betragen, während sie im Jahr 2025 wieder auf 5,9 % sinke. Der Arbeitsmarkt bleibe dabei laut Prognose robust.

2 Übersicht zum Haushalt 2025 der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat das Jahr 2023 mit einem positiven Saldo von 3 Mrd. Euro abgeschlossen. Der für das Jahr 2024 erwartete weitere Aufbau der Rücklage wird aber nicht eintreten. Die Bundesagentur schätzt, dass sie 197 Mio. Euro aus ihrer allgemeinen Rücklage entnehmen muss, um das Defizit im Jahr 2024 auszugleichen. Hinzukommen weitere Entnahmen aus der Insolvenzgeldrücklage. Für das Jahr 2025 plant sie mit einem weiteren Minus von 1,3 Mrd. Euro. Damit würden die allgemeine Rücklage und die Eingliederungsrücklage am Ende des Jahres 2025 planmäßig noch rund insgesamt 1,5 Mrd. Euro betragen (Tabelle 1).

Tabelle 1

Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben bei der Bundesagentur seit 2019

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^a	2025
	Ist						Soll
	in Mrd. Euro						
Einnahmen (Kapitel 1)	35,3	33,7	35,8	37,8	42,2	44,6	46,5
Ausgaben	33,2	61	57,6	37,5	39,2	45,7	47,8
davon:							
• Eingliederungstitel (Kapitel 2)	3	2,9	2,8	2,6	2,8	3,3	4
• Ausgaben - Sonstige Arbeitsmarktleistungen (Kapitel 3)	5,2	27,3	25,8	8,6	6,3	7,2	8
• Ausgaben - Entgeltersatzleistungen (Kapitel 4)	16	22	20,1	17,3	20,2	24,3	24
• Verwaltungsausgaben (Kapitel 5 und 6)	8,9	8,8	8,8	9,1	10	11	11,7
Höhe allgemeine Rücklage	25,3	6	0	0	2,6	2,8	1,5
Höhe Eingliederungsrücklage	0,5	0	0	0	0,4	0	0

Erläuterung: Rundungsdifferenzen vorhanden.

^a Die Ist-Zahlen für das Jahr 2024 beziehen sich auf das voraussichtliche (vsl.) Ist-Ergebnis 2024, wie es die Bundesagentur bei der Aufstellung des Haushaltes 2025 prognostiziert.

Quelle: Bundesagentur; Haushaltspläne der Jahre 2019 bis 2024; festgestellter Haushaltsplan 2025.

3 Einnahmen der Bundesagentur

Basierend auf der Herbstprognose 2024 der Bundesregierung geht die Bundesagentur im Jahr 2025 von weiter steigenden Einnahmen aus. Mit 46,5 Mrd. Euro sollen diese im Jahr 2025 rund 1,9 Mrd. Euro über dem voraussichtlichen Wert des Vorjahres liegen. Der Grund sind die steigenden Beitragseinnahmen um voraussichtlich 1,2 Mrd. Euro auf 39,4 Mrd. Euro im Jahr 2025. Die Bundesagentur rechnet dabei mit einem Anstieg der Zahl der Versicherungspflichtigen um 0,3 % auf 33,6 Millionen. Der durchschnittliche Jahresbeitrag je Versicherungspflichtigen soll um 3,2 % auf 1 150,17 Euro pro Jahr steigen. Vor allem Letzteres trägt zu steigenden Beitragseinnahmen bei.

4 Arbeitsförderung und Ersatz des Arbeitsentgeltes

4.1 Berufliche Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden

Ab dem 1. Januar 2025 ist die Bundesagentur für die berufliche Weiterbildung (Leistungen im Kapitel 2 und Kapitel 3) und Rehabilitation (Leistungen im Kapitel 3) von Bürgergeldbeziehenden zuständig. Grundsätzlich verbleiben diese Personen in der Betreuung der Jobcenter. Jedoch werden diese Personen bei einer beruflichen Weiterbildung oder Rehabilitation von den Agenturen für Arbeit (Agentur) beraten und betreut. Die Agenturen werden die entsprechenden Maßnahmen planen, durchführen und finanzieren.

Die Mittelansätze im Kapitel 2 und 3 für das Jahr 2025 enthalten daher erstmalig auch Mittel für die berufliche Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden. Für die berufliche Weiterbildung sind insgesamt 493 Mio. Euro vorgesehen. Für die Rehabilitation setzt die Bundesagentur 87 Mio. Euro an. In diesen Ansätzen sind nur die Bedarfe für neu beginnende Förderungen durch die Agenturen enthalten. Die Jobcenter sollen die von ihr vor dem 1. Januar 2025 begonnenen Förderungen weiterführen und abwickeln. Für die Refinanzierung dieser laufenden Förderungen leistet die Bundesagentur dem BMAS einen Aufwendungsersatz von 361 Mio. Euro im Jahr 2025. Diese Mittel sind im Kapitel 4 veranschlagt.

Zudem fallen zusätzliche Verwaltungsaufwände von geschätzt jährlich 88 Mio. Euro an.² Die Bundesagentur hatte zunächst 568 neue Stellen vorgesehen, um den Aufgabenübergang personell abzudecken. Sie hat ihren Bedarf auf 696 Stellen angehoben. 150 Stellen sollen mit kw-Vermerk zum 31. Dezember 2025 wegfallen.

Stelleneinsparungen bei den Jobcentern sieht das BMAS aktuell nicht vor, obwohl dort Aufgaben wegfallen. So werden die Jobcenter beispielsweise keine neuen Maßnahmen mehr planen, durchführen und abrechnen. Die Stellen hierfür könnte sie zurückführen. Allerdings will das BMAS, dass die Bundesagentur erst im Jahr 2027 über mögliche personelle Einsparungen bei den Jobcentern aufgrund des Aufgabenübergangs berichtet.

Der Mittelansatz für die Eingliederungsleistungen für die Jobcenter im Einzelplan 11 (BMAS) wurde wegen des Aufgabenübergangs um 900 Mio. Euro reduziert. Bei der Bundesagentur entstehen voraussichtliche Ausgaben von über 1 Mrd. Euro (Tabelle 2). Damit wird die Bundesagentur für die gleiche Leistung mehr Haushaltsmittel ausgeben, als im Einzelplan 11 durch die Aufgabenübertragung eingespart werden.

² Berechnung des Bundesrechnungshofes anhand der Personal- und Sachkostenpauschalen der Bundesagentur. Ab dem Jahr 2026 fallen 70 Mio. Euro jährlich an, wenn 150 Stellen zum 31. Dezember 2025 entfallen.

Tabelle 2

Geplante Ausgaben für die berufliche Weiterbildung und Rehabilitation von Bürgergeldbeziehenden liegen über 1 Mrd. Euro

Kapitel im Haushalt	Grund	Ansatz <i>in Mio. Euro</i>
Kapitel 2 - Eingliederungstitel	Berufliche Weiterbildung	394
Kapitel 3 - Leistungen der sonstigen Arbeitsförderung	Berufliche Weiterbildung	99
Kapitel 3 - Leistungen der sonstigen Arbeitsförderung	Rehabilitation	87
Kapitel 4 - Entgeltersatzleistungen	Erstattung an das BMAS für die Kosten der laufenden und von den Jobcentern abzuwickelnden Maßnahmen	361
Kapitel 5 - Verwaltungskosten	Personal- und Sachkosten für das zusätzliche Personal in der Bundesagentur	88 ^a
Summe		1 029

Erläuterung: ^a Berechnung des Bundesrechnungshofes anhand der Personal- und Sachkostenpauschalen der Bundesagentur.

Quelle: Entwurf des Haushaltsplans 2025 der Bundesagentur.

4.2 Kapitel 2 - Eingliederungstitel

Das Kapitel 2 enthält den sogenannten Eingliederungstitel. Er umfasst Leistungen, mit denen die Bundesagentur aktiv den Weg zu einer erfolgreichen Arbeitsaufnahme fördert. Dabei übt sie Ermessen aus. Zu diesen Leistungen zählen beispielsweise berufliche Weiterbildungen nach §§ 81 ff. SGB III.

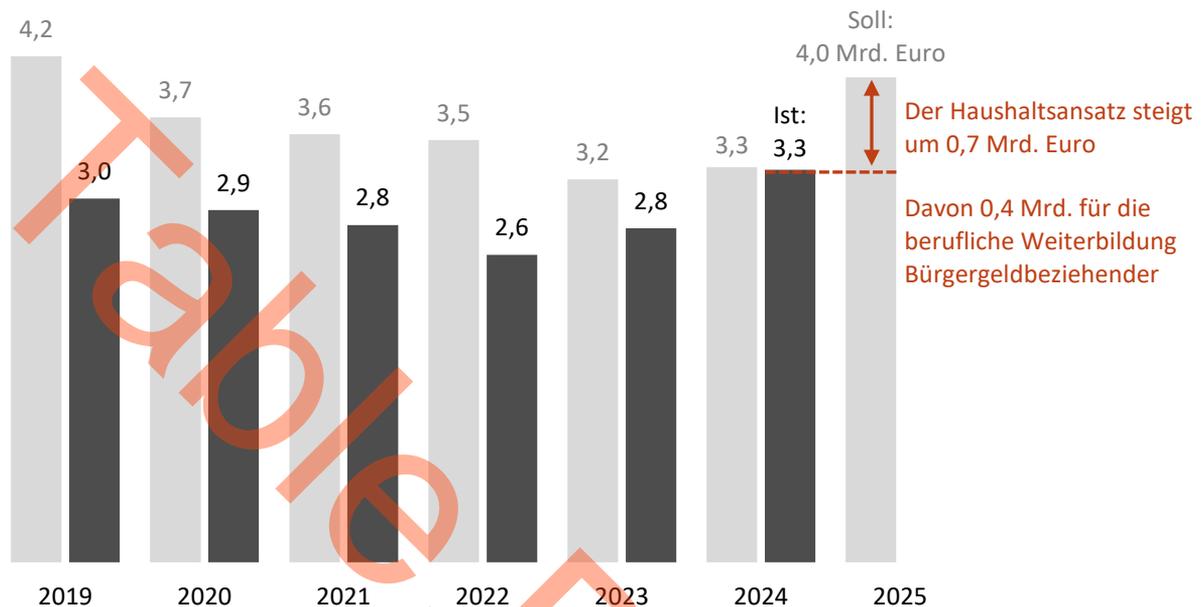
Die Zahl der Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung ist deutlich gestiegen. Dadurch erreichen auch die Ausgaben für den Eingliederungstitel ein Rekordhoch. So wird die Bundesagentur nach vielen Jahren erstmalig ihren Eingliederungstitel ausschöpfen. Zudem werden die prognostizierten Ausgaben für den Gründungszuschuss mit 370 Mio. Euro deutlich über der Planung von 270 Mio. Euro liegen.

Für das Jahr 2025 plant die Bundesagentur 700 Mio. Euro mehr als das Soll im Jahr 2024 vorzusehen. 394 Mio. Euro hiervon sind auf den Aufgabenübergang der beruflichen Weiterbildung von Bürgergeldbeziehenden zurückzuführen. Die weiteren knapp 300 Mio. Euro setzt die Bundesagentur an, da sie mit einer zunehmenden Anzahl von Teilnehmenden bei Arbeitsmarktmaßnahmen rechnet.

Abbildung 3

Ansatz beim Eingliederungstitel steigt

Die Bundesagentur wird in 2024 die Mittel fast vollständig ausschöpfen. Für 2025 plant sie den Eingliederungstitel um 0,7 Mrd. Euro zu erhöhen. Sie will 32 300 Bürgergeldbeziehende durch die Agenturen fördern, die bisher durch die Jobcenter gefördert wurden.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne der Bundesagentur der Jahre 2019 bis 2024; Voraussichtliches Ergebnis der Bundesagentur für das Jahr 2024; festgestellter Haushaltsplan 2025 der Bundesagentur.

4.3 Kapitel 3 - Leistungen der sonstigen Arbeitsförderung

Das Kapitel 3 enthält ebenfalls Ausgaben, mit denen die Bundesagentur die Voraussetzungen für eine Erwerbstätigkeit am Arbeitsmarkt verbessert oder erhält. Die Berechtigten haben dabei überwiegend einen Anspruch auf Förderung oder es sind Leistungen, die gesondert refinanziert sind. Die Bundesagentur fördert dabei beispielsweise, dass Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben teilnehmen können. Sie zahlt aus diesem Kapitel auch das Arbeitslosengeld, wenn sich Arbeitsuchende beruflich weiterbilden.

In den letzten Jahren wurden zusätzliche Leistungen durch das Aus- und Weiterbildungsgesetz³ sowie das Bürgergeldgesetz⁴ im Kapitel 3 aufgenommen. Diese führen nunmehr zu deutlich erhöhten Ausgaben. Hierzu gehört beispielsweise der durch das Aus- und Weiterbildungsgesetz neu eingeführte Anspruch sogenannter Marktnachbeteiligter auf außerbetriebliche Berufsausbildung – ein Bestandteil der Ausbildungsgarantie. Der Ansatz für diese

³ BGBl. 2023 I Nummer 191 vom 20. Juli 2023, Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung.

⁴ BGBl. 2022 Teil I Nummer 51 vom 20. Dezember 2022, Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). Damit wurden unter anderem Weiterbildungsprämie und -geld nach § 87 a SGB III entfristet.

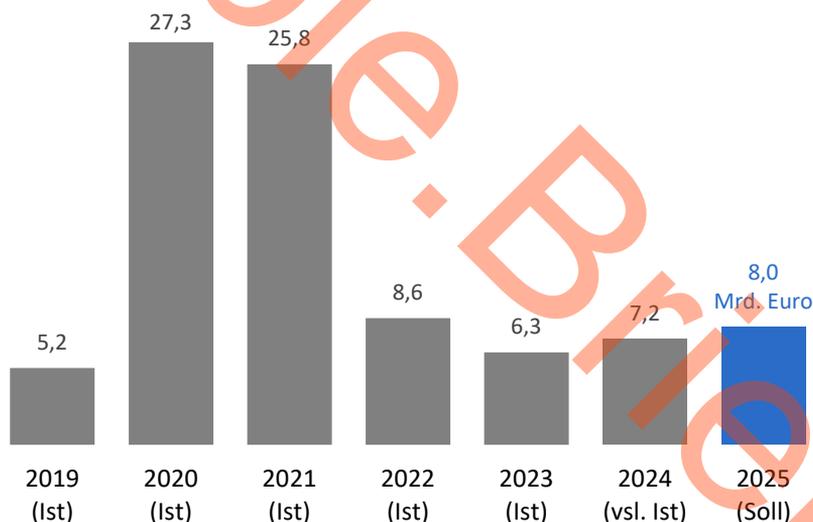
Maßnahme in Kapitel 3 soll von 63 Mio. Euro im Jahr 2024 nun auf 177 Mio. Euro im Jahr 2025 erhöht werden.

Nach den sehr hohen Ausgaben für die konjunkturelle Kurzarbeit während der Pandemie waren die Ausgaben hierfür im Jahr 2023 deutlich gesunken. Im Laufe des Jahres 2024 spielen sie wieder eine wichtigere Rolle im Kapitel 3. Statt der geplanten rund 350 Mio. Euro werden die Agenturen im Jahr 2024 mehr als doppelt so viel aufwenden. Für das Jahr 2025 plant sie mit einem weiteren Anstieg von rund 12 % auf 783 Mio. Euro.

Abbildung 4

Ausgaben für die sonstige Arbeitsförderung steigen weiter

Neue Leistungen und höhere Ausgaben für Kurzarbeit erhöhen den Ansatz für das Jahr 2025. Statt der geplanten rund 350 Mio. Euro werden die Agenturen in 2024 mit 726 Mio. Euro mehr als doppelt so viel für die konjunkturelle Kurzarbeit ausgeben. Zudem 114 Mio. Euro mehr für die außerbetriebliche Berufsausbildung.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne der Bundesagentur der Jahre 2019 bis 2024; Voraussichtliches Ergebnis der Bundesagentur für das Jahr 2024; festgestellter Haushaltsplan 2025 der Bundesagentur.

4.4 Kapitel 4 - Ausgaben für Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld im Jahr 2024 steigen

Im Kapitel 4 sind die Entgeltersatzleistungen wie Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld enthalten.

Die **Ausgaben für Arbeitslosengeld** (einschließlich der Erstattung an ausländische Versicherungsträger) sollen nach mehreren Jahren im Jahr 2025 erstmals wieder leicht sinken. Allerdings wird der für das Jahr 2024 vorgesehene Ansatz von 19,8 Mrd. Euro nicht ausreichen. Die eingetrübte wirtschaftliche Entwicklung wirkt sich auf den Arbeitsmarkt aus. Die ursprüngliche Annahme der Bundesagentur von 790 000 Leistungsberechtigten für das

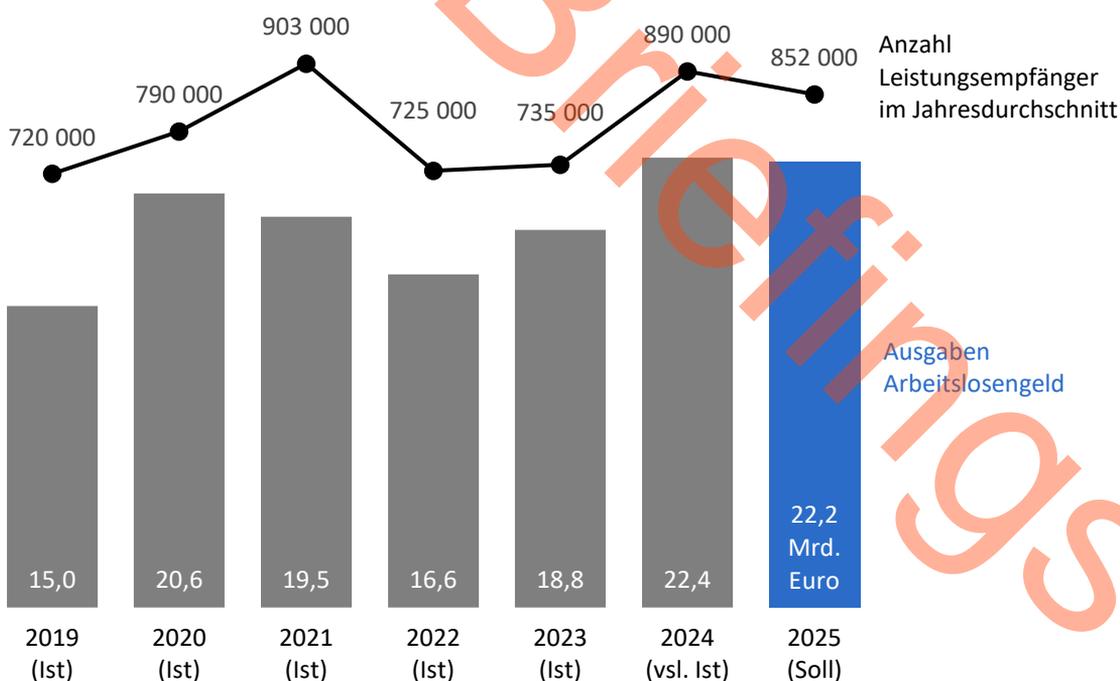
Arbeitslosengeld hat sich im Jahresdurchschnitt 2024 nicht bestätigt. Die Anzahl erhöht sich voraussichtlich im Jahr 2024 auf 890 000 Leistungsberechtigte durchschnittlich. Damit steigt die Anzahl der Leistungsberechtigten um 12,7 % im Vergleich zur Annahme im Vorjahr. Die Bundesagentur rechnet zum Jahresende 2024 mit Ausgaben beim Arbeitslosengeld von 22,4 Mrd. Euro, so dass der Soll-Ansatz voraussichtlich um rund 2,6 Mrd. Euro überschritten wird.

Basierend auf der Herbstprognose 2024 der Bundesregierung erwartet die Bundesagentur für das Arbeitslosengeld, dass die Anzahl der Leistungsberechtigten im Jahresdurchschnitt 2025 auf rund 852 000 Personen sinken wird. Sie setzt mit rund 22,2 Mrd. Euro fast genauso viel an, wie sie voraussichtlich im Jahr 2024 ausgeben wird. Die Ausgaben für Arbeitslosengeld verbleiben damit auf einem hohen Niveau (Abbildung 5).

Abbildung 5

Ausgaben für Arbeitslosengeld sollen sich auf hohem Niveau stabilisieren

Höhere Arbeitslosenzahlen führten in 2024 zu deutlichen Mehrausgaben beim Arbeitslosengeld (einschließlich der Erstattung an ausländische Versicherungsträger) von rund 2,6 Mrd. Euro. Die Anzahl der Leistungsempfänger im Jahresdurchschnitt soll 2025 auf rund 852 000 Personen sinken.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Haushaltspläne der Bundesagentur der Jahre 2019 bis 2024; Voraussichtliches Ergebnis der Bundesagentur für das Jahr 2024; festgestellter Haushaltsplan 2025 der Bundesagentur.

Sollte die konjunkturelle Erholung im Jahr 2025 später oder nicht wie von der Bundesregierung erwartet eintreten, könnten die Ausgaben auch im Jahr 2025 beim Arbeitslosengeld den Soll-Ansatz überschreiten.

Auch die **Ausgaben für das Insolvenzgeld** liegen im Jahr 2024 mit 1,8 Mrd. Euro um 59 % über dem geplanten Soll-Ansatz. Nominal sind dies Mehrausgaben von voraussichtlich 650 Mio. Euro. Ausschlaggebend dafür waren nach Angaben der Bundesagentur u. a. mehrere Großinsolvenzen.

Das Insolvenzgeld wird durch eine von den Arbeitgebern zu zahlende monatliche Umlage finanziert. Der in § 360 SGB III festgeschriebene Umlagesatz beträgt derzeit 0,15 %. Für die Jahre 2023 und 2024 hat das BMAS diesen Umlagesatz mittels einer Rechtsverordnung auf 0,06 % reduziert. Die Voraussetzungen für den Erlass einer solchen Rechtsverordnung, um den Umlagesatz herabzusetzen, liegen für das Jahr 2025 nicht vor. Daher schlug das BMAS in einer Formulierungshilfe vom Oktober 2024 dem Deutschen Bundestag vor, den in § 360 SGB III festgeschriebenen Umlagesatz nur für das Jahr 2025 auf 0,10 % zu ändern.⁵ Diesen Vorschlag bildet die Bundesagentur in ihrem festgestellten Haushalt 2025 ab.

Für das Jahr 2025 plant die Bundesagentur beim Insolvenzgeld mit einem Rückgang der Ausgaben. Die Ausgaben sollen 1,3 Mrd. Euro betragen. Diesen Ausgaben stehen leicht höhere Einnahmen aus der Umlage für das Insolvenzgeld gegenüber. Die Bundesagentur geht daher davon aus, dass sich die Insolvenzgeldrücklage von voraussichtlich 760 Mio. Euro im Jahr 2024 durch den neuen Umlagesatz im Jahr 2025 um rund 15 Mio. Euro erhöhen wird.

5 Verwaltungsausgaben für den SGB III-Bereich, Dienstleistungen für Jobcenter und die Familienkasse

Die Ausgaben im Kapitel 5 umfassen einen Großteil der Verwaltungsausgaben der Bundesagentur. Dazu zählen u. a. die Verwaltungsausgaben für

- die Arbeitsförderung (SGB III-Bereich),
- die Bereitstellung von Dienstleistungen der Bundesagentur an die Jobcenter (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie
- die Verwaltungsausgaben für die Familienkasse.

Die **Verwaltungsausgaben** im Kapitel 5 steigen seit Jahren stetig an. Auch für das Jahr 2025 plant die Bundesagentur mit einer weiteren deutlichen Zunahme. Sie plant mit 8,4 Mrd. Euro. Der Soll-Ansatz liegt damit rund 0,6 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Das sind 7,8 % mehr im Vergleich mit dem voraussichtlichen Ist-Ergebnis des Vorjahres. Im Vergleich mit der Zeit vor der Pandemie (Jahr 2019) liegen die Ausgaben um 1,4 Mrd. Euro oder 37 % höher. (Abbildung 6)

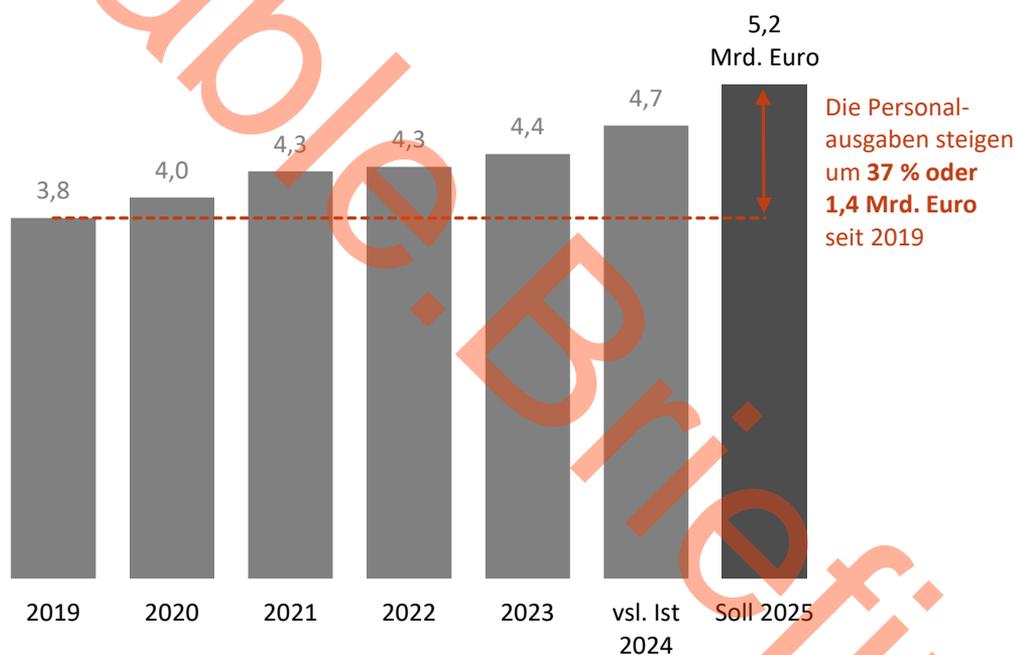
⁵ Formulierungshilfe vom 7. Oktober 2024 für einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP mit Änderungen des SGB II und SGB III, die noch im Jahr 2024 oder am 1. Januar 2025 in Kraft treten müssen.

Der Hauptausgabentreiber für die steigenden Verwaltungsausgaben sind dabei die Ausgaben für Personal. Der Anstieg ist zunächst auf den Personalaufbau und höhere Bewertung von Stellen zurückzuführen, den die Bundesagentur durchführt. Weiter lassen Tarif- und Besoldungserhöhungen die Ausgaben deutlich anwachsen.

Abbildung 6

Personalausgaben im Kapitel 5 belasten zunehmend den Haushalt der Bundesagentur

Für das Haushaltsjahr 2025 ist ein weiterer Anstieg um 500 Mio. Euro geplant. Damit liegen die Personalausgaben um 1,4 Mrd. Euro höher als vor Beginn der Pandemie. Grund ist insbesondere eine deutliche Zunahme der genutzten Stellen und Planstellen. Zudem hat sie Stellen höher bewertet sowie Tarif- und Besoldungserhöhungen berücksichtigt.



Erläuterung: Personalausgaben ohne die Zuführungen zum Versorgungsfonds.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Voraussichtliches Ergebnis der Bundesagentur für das Jahr 2024; festgestellter Haushaltsplan 2025 der Bundesagentur.

Der Haushalt 2025 weist formal weniger Stellen aus als im letzten Jahr. Das liegt daran, dass für das Haushaltsjahr 2024 mehrere tausend Stellen vorsorglich in den Haushalt aufgenommen wurden, beispielsweise für die Überlegung, die Betreuung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter 25 Jahren von den Jobcentern an die Agenturen zu übertragen. Diese Stellen wurden nunmehr aus dem Haushalt 2025 gestrichen, weil die Aufgabenübertragung ausgeblieben und es damit für diese Stellen keine Rechtsgrundlage gibt.

Im Haushaltsaufstellungsverfahren 2025 hatte die Bundesagentur ursprünglich 3 705 neue Stellen für die **Familienkasse** zur Einführung einer Kindergrundsicherung angemeldet. Der Bundesrechnungshof hatte mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO im September 2024 darauf hingewiesen, dass diese Stellenanmeldungen nicht notwendig sind. Er empfahl, die

Stellenanmeldungen für die Familienkasse auf ein notwendiges und vollständig refinanziertes Maß zu reduzieren. Zudem sollten 1 650 noch gesperrte Stellen zur Einführung einer Kindergrundsicherung aus dem Jahr 2024 in Abgang gestellt werden. Der festgestellte Personalhaushalt 2025 enthält inzwischen keine Stellen mehr für die Einführung einer Kindergrundsicherung. Die dennoch existierenden Stellenmehrungen bei der Familienkasse (ohne Kindergrundsicherung) beruhen überwiegend auf erhöhten Fallzahlen und einer vermehrten Inanspruchnahme des Kinderzuschlages nach dem Bundeskindergeldgesetz.

Tatsächlich hat die Bundesagentur in den letzten Jahren immer wieder ihren Stellenbestand ausgebaut. Im Jahr 2019 hatte sie 49 117 Planstellen und Stellen für ihr Kerngeschäft in der Arbeitslosenversicherung.⁶ Für das Jahr 2025 sieht sie 52 154 Planstellen und Stellen vor. Diese neuen 3 037 Planstellen und Stellen verursachen nach den Personal- und Sachkostenpauschalen der Bundesagentur jährliche Ausgaben von ca. 370 Mio. Euro.

In der Folge sind die **Personalausgaben** im Kapitel 5 mit Beginn der Corona-Pandemie deutlich gestiegen. Der Bundesagentur ist es nicht gelungen, die Ausgaben nach der Pandemie zu senken. Dies liegt zum einen an neuen Aufgaben, die die Bundesagentur übernehmen wird, sowie eigenen Entscheidungen, das Personal weiter aufzubauen. Aktuell werden die höheren Verwaltungsausgaben im Verhältnis zu den Gesamtausgaben im Haushalt nicht so stark sichtbar. Grund hierfür sind u. a. sehr hohe Ausgaben beim Arbeitslosengeld. Während aber die Arbeitslosengeldausgaben konjunkturschwankend sind, hat sich die Bundesagentur mit dauerhaftem Personalaufbau auch mittel- und langfristig gebunden. Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass damit die Personalausgaben mittelfristig einen wachsenden Anteil des Haushaltes einnehmen.

Die Bundesagentur hat in den letzten Jahren mehrere **Digitalisierungsprojekte** gestartet. Unter anderem hat sie in der Sachbearbeitung der Arbeitslosensicherung Vorgänge automatisiert. Dadurch werden beispielsweise inzwischen mehr als 380 000 Fälle teilautomatisiert bearbeitet. Dies sind Fälle, bei denen eine Überschneidung zwischen Arbeitslosengeldbezug und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung vermutet wird. Die bereits automatisierten Vorgänge entlasten die Beschäftigten um viele manuelle Bearbeitungsschritte. Obwohl die Bundesagentur dies in ihren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen berücksichtigt hat, hat sie trotz wiederholter Aufforderung durch den Bundesrechnungshof ihre Personalausstattung nicht an die neuen Gegebenheiten angepasst. Hierdurch lässt sie Synergien ungenutzt. Inzwischen erwägt sie, die seit dem Jahr 2022 vorhandenen Synergieeffekte erst ab dem Jahr 2026 umzusetzen. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesagentur auf, die vorhandenen positiven Effekte der Digitalisierung bei ihrer Stellen- und Personalausstattung zeitnah zu berücksichtigen.

Darüber hinaus strukturiert die Bundesagentur ihre operativen Aufgaben um. Zudem will sie ihre Organisationstruktur optimieren. Hierzu hat sie mehrere Projekte eingerichtet. Beispielsweise will sie ihre interne Verwaltung neu aufstellen. Hierfür hat sie ebenfalls Stellen in

⁶ Haushaltsplan 2020, Seite 161.

den Haushalt 2025 aufgenommen. Sie rechnet mit einem Abschluss der meisten Projekte bis zum Jahr 2027.

6 Verwaltungsausgaben für den SGB II-Bereich

Die Ausgaben im Kapitel 6 umfassen **im Wesentlichen die Personalausgaben** für die Kernaufgaben der Bundesagentur im Bereich des SGB II⁷ sowie ihre Ausgaben für überörtliche Aufgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Ausgaben der Bundesagentur für das SGB II werden ihr vom Bund aus dem Einzelplan 11 erstattet.

Für das Jahr 2025 sind im Kapitel 6 knapp 3,4 Mrd. Euro veranschlagt. Damit finanziert die Bundesagentur überwiegend 42 304 Stellen und Planstellen. Das sind 636,5 Stellen und Planstellen weniger als im Vorjahr. Damit baut die Bundesagentur insbesondere bisher ungenutzte Stellen ab. Die Personalausgaben sollen im Vergleich zum Vorjahr trotzdem um rund 183 Mio. Euro steigen (+ 5,7 %). Zudem rechnet die Bundesagentur im Jahr 2024 mit um voraussichtlich rund 25 Mio. Euro höheren Personalausgaben im Kapitel 6 als sie geplant hat. Grund für diese Mehrausgaben ist die höhere Auslastung der vorhandenen Stellen und Planstellen auf Ebene der gemeinsamen Einrichtungen.

Die Bundesagentur hatte 1 100 Stellen für die Jahre 2023 bis 2025 gesondert ausgewiesen, um **Geflüchtete aus der Ukraine** in den gemeinsamen Einrichtungen betreuen zu können. Mit dem Personalhaushalt 2024 hatte die Bundesagentur bereits auf Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes reagiert. Sie stellte dabei 600 der insgesamt 1 100 Stellen vorzeitig in Abgang. Von den jetzt noch verbliebenen 500 Stellen will die Bundesagentur mit ihrem Personalhaushalt 2025 weitere 100 Stellen zurückgeben. Für die danach noch verbleibenden **400 Stellen** (davon 254,5 Stellen den gemeinsamen Einrichtungen zugeteilt und 145,5 weiterhin gesperrte Stellen als Reserve) will die Bundesagentur die kw-Vermerke vom Ende 2025 auf den 31. Dezember 2026 verlängern. Sie begründet dies damit, dass Geflüchtete aus der Ukraine weiterhin betreut werden müssen. Diese Vorgehensweise der Bundesagentur überzeugt aus den folgenden Gründen nicht:

- Von den aktuell rund 5,9 Millionen Personen in Bedarfsgemeinschaften, die einen Anspruch auf Regelleistungen nach dem SGB II haben, besitzen rund 0,7 Millionen Personen eine ukrainische Staatsbürgerschaft. Dies sind gut 12 % der Leistungsberechtigten. Der tatsächliche Personalaufwand für die Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine ist daher deutlich höher als die bisher den gemeinsamen Einrichtungen zugewiesenen 254,5 Stellen. Sollten viele der Geflüchteten aus der Ukraine in den Arbeitsmarkt integriert werden, dürfte der Bedarf zur Betreuung dieses Personenkreises bei weitem geringer ausfallen. Die gemeinsamen Einrichtungen werden dann mehr als nur die 400 gesondert ausgewiesenen Stellen zurückgeben müssen.

⁷ Insbesondere Personalausgaben für Beschäftigte der Bundesagentur in den gemeinsamen Einrichtungen.

- Mitte 2024 verfügte die Bundesagentur über gut 800 Stellen im Kapitel 6, die ihre Regionaldirektionen den gemeinsamen Einrichtungen nicht zugeteilt hatten. Auch aus diesen freien Stellen ließe sich der Bedarf für die den gemeinsamen Einrichtungen zugewiesenen 254,5 Stellen für Geflüchteten aus der Ukraine decken.
- Zudem bietet das Vorgehensmodell zur Standortbestimmung den gemeinsamen Einrichtungen ausreichend Vorsorge. Mit diesem Vorgehensmodell machen die gemeinsamen Einrichtungen ihren Personalbedarf geltend. Den so angemeldeten Bedarf erfüllt die Bundesagentur regelmäßig.

Der **Bundesrechnungshof empfiehlt** dem BMAS und der Bundesagentur mit Blick auf die angestrebte Konsolidierung des Bundeshaushaltes, die Personalausgaben im Kapitel 6 auf das für die Aufgabenerfüllung erforderliche Maß zu beschränken. Zudem sollte die Bundesagentur die Haushaltstransparenz stärken, indem sie den Bedarf für die sachgerechte Betreuung von Geflüchteten aus der Ukraine nicht aus den gesondert ausgewiesenen 400 Stellen, sondern aus freien Stellen deckt.

7 Fazit

Der Haushaltsplan 2025 der Bundesagentur zeigt, dass die Bundesagentur weiterhin hohe Einnahmen verzeichnen kann. Die Beitragseinnahmen nehmen trotz schwacher Konjunktur zu. Die hohe Arbeitslosigkeit, die zunehmende Kurzarbeit und viele Insolvenzen führen jedoch zu höheren Ausgaben.

Die Bundesagentur wird daher das auslaufende Jahr 2024 mit einem negativen Saldo von voraussichtlich 1,1 Mrd. Euro abschließen. Dieses Defizit finanziert sie aus der Insolvenzgeldrücklage und aus der allgemeinen Rücklage. Geplant war hingegen ein positiver Saldo von 1,9 Mrd. Euro. Doch sie musste im Jahr 2024 mehrere Soll-Ansätze korrigieren. Für das Jahr 2025 erwartet die Bundesagentur ebenfalls einen negativen Saldo von 1,3 Mrd. Euro. Die Höhe der allgemeinen Rücklage wird damit Ende 2025 planmäßig auf insgesamt 1,5 Mrd. Euro sinken. Damit hat die Bundesagentur ein nur sehr kleines Polster, um mögliche überplanmäßige Ausgaben im Jahr 2025 zu finanzieren.

Sollte die konjunkturelle Erholung nicht im prognostizierten Umfang oder erst später im Jahr 2025 eintreten, drohen der Bundesagentur finanzielle Lücken. Die Bundesagentur hat jedoch nur geringe Rücklagen, um weitere deutliche Mehrbelastungen in ihrem Haushalt zu tragen. Daher besteht das Risiko, dass der Bund der Bundesagentur auch Ende 2025 Liquiditätshilfen gewähren muss.

Der Gesetzgeber hat in den letzten Jahren der Bundesagentur neue Aufgaben übertragen und Leistungen verbessert. Diese Aufgaben verursachen im Haushalt der Bundesagentur hohe und langfristige Ausgaben. Hierzu gehört auch die Übernahme der beruflichen Weiterbildung und der Rehabilitation für Bürgergeldbeziehende. Im Haushalt der Bundesagentur besteht daher derzeit kein finanzieller Spielraum für weitere neue Aufgaben oder Leistungsverbesserungen in der Arbeitsförderung.

Zudem steigen die Verwaltungsausgaben der Bundesagentur weiter deutlich an. Mit 11,7 Mrd. Euro sollen sie im Jahr 2025 einen neuen Höchststand erreichen. Gründe hierfür sind Stellenzuwächse im operativen Bereich (u. a. Sachbearbeitung Arbeitslosengeld) sowie in der internen Verwaltung (Zentrale der Bundesagentur).

Die Bundesagentur befindet sich in einem Transformationsprozess. Die dafür eingerichteten Projekte verursachen sowohl einen finanziellen als auch einen organisatorischen Mehraufwand. Eine finanziell tragfähige Entwicklungsperspektive der Bundesagentur setzt voraus, dass sie zunächst die Synergien aus den neuen Strukturen und Prozessen realisiert, bevor sie weitere neue Aufgaben übernimmt.



Beglaubigt: 

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.