



Abschließende Mitteilung

an den Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020

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

Gz.: VI 1 - 2021 - 0369

Bonn, den 15. September 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
2	Haushaltsaufstellung	6
3	Haushaltsabschluss	7
4	Jahresrechnungsprüfung	8
4.1	Prüfungsmethodik	8
4.2	Ergebnis	8
4.2.1	Buchungsfehler	8
4.2.2	Überplanmäßige Ausgaben	9
4.2.3	Haushaltsansätze	9
4.2.4	Verpflichtungsermächtigungen	12
4.2.5	Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln anderer Stellen	13
4.2.6	Einnahmeausfälle	14
4.2.7	Haushaltsvermögen	15
4.2.8	Versorgungsausgaben	16
4.2.9	Finanzierungssaldo und Rücklagen	16
4.2.10	Darlehen des Bundes	17
4.2.11	Stellenhebungen und Personalbestand	18
4.2.12	Plausibilität der Jahresrechnung	19
5	Einzelrechnungsprüfung BA	20
5.1	Prüfungsmethodik	20
5.2	Ergebnis	23
5.2.1	Ausgaben	23
5.2.2	Verwaltungsausgaben	25
5.2.3	Einnahmen	26
5.2.4	Statistische Fehlerquote	26
5.2.5	Übergreifende Feststellungen	27
6	Fazit	29
7	Stand des Entlastungsverfahrens	30

Abkürzungsverzeichnis

A

AT-Bereich *außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bundesministerium *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

E

eAkte *elektronische Akte*

Einzelrechnungsprüfung BA *Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung von Zahlungsvorgängen*

J

Jahresrechnungsprüfung *Prüfung der Jahresrechnung*

K

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

M

Mio. *Millionen*

Mrd. *Milliarden*

S

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB IV *Viertes Buch Sozialgesetzbuch*

SodEG *Sozialdienstleister-Einsatzgesetz*

T

Tz./Tzn. *Textziffer/n*

V

VDI *Virtuelle Desktop Infrastruktur*

0 Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat für das Haushaltsjahr 2020 zur Rechnungslegung die Rechnungsbücher abgeschlossen und auf dieser Grundlage die Jahresrechnung erstellt.

Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsabschluss der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2020 geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf die Jahresrechnung (Jahresrechnungsprüfung) und die ordnungsgemäße Belegung von Zahlungsvorgängen (Einzelrechnungsprüfung BA). Die Mitteilung enthält die wesentlichen Feststellungen, die für die Entscheidung des Verwaltungsrates der Bundesagentur über die Entlastung des Vorstands der Bundesagentur von Bedeutung sein können.

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

- 0.1 Die Bundesagentur plante für das Haushaltsjahr 2020 Einnahmen von 35,2 Mrd. und Ausgaben von 36,6 Mrd. Euro. Sie erwartete dementsprechend einen negativen Finanzierungssaldo, der mit einer Entnahme aus der Rücklage ausgeglichen werden sollte. (Tz. 2)
- 0.2 Die unvorhersehbare Pandemielage wirkte sich erheblich auf den Haushalt der Bundesagentur aus. So führten insbesondere die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie zu deutlichen Ausgabensteigerungen. Die Bundesagentur schloss das Haushaltsjahr 2020 mit einem Defizit von 27,3 Mrd. Euro ab. Die Ausgaben lagen mit 61,0 Mrd. Euro über den Einnahmen von 33,7 Mrd. Euro. Sie benötigte zum Ausgleich des Haushaltes ein überjähriges Darlehen des Bundes von 6,9 Mrd. Euro.

Die Bundesagentur leistete im Haushaltsjahr 2020 überplanmäßige Ausgaben von 25,9 Mrd. Euro für konjunkturelles Kurzarbeitergeld, Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und Insolvenzgeld.

Die Bundesagentur bewirtschaftete im Haushaltsjahr 2020 über die eigenen Ausgabemittel hinaus Mittel des Bundes, der Länder und sonstiger Stellen sowie Mittel für Versorgungsausgaben von insgesamt 83,7 Mrd. Euro.

Die Bundesagentur hat für das Haushaltsjahr 2020 Einnahmeausfälle von insgesamt 0,8 Mrd. Euro ausgewiesen.

Das Haushaltsvermögen der Bundesagentur betrug zum 31. Dezember 2020 insgesamt 1,1 Mrd. Euro.

Der Versorgungsfonds der Bundesagentur hatte zum 31. Dezember 2020 einen Bestand von 8,8 Mrd. Euro.

Die Rücklage hatte zum 31. Dezember 2020 einen Bestand von 6,0 Mrd. Euro. Die Bundesagentur setzte diese Mittel nicht für den Haushaltsausgleich ein, da sie als Termingeld mit Fälligkeit im Jahr 2021 angelegt waren. (Tzn. 3 und 4)

0.3 Im Ergebnis der Jahresrechnungsprüfung ist auf folgende Auffälligkeiten hinzuweisen:

- 551 Ausgabebuchungen (150 799 Euro) des Haushaltsjahres 2019 wurden fälschlicherweise dem Haushaltsjahr 2020 zugeordnet.
- Die Bundesagentur kann Verpflichtungsermächtigungen seit dem Haushaltsjahr 2012 aus technischen Gründen nicht vollständig ausweisen.
- Die Bundesagentur baute den Personalbestand bei strategischen Führungspositionen weiter aus (+17,4 %), obwohl der Personalbestand insgesamt gesunken war (-8,7 %). (Tz. 4)

0.4 Der Bundesrechnungshof hat bei der Einzelrechnungsprüfung BA von 33,9 Mio. Einnahme- und Ausgabebuchungen des Haushaltsjahres 2020 eine per Zufall ausgewählte Stichprobe von 601 Buchungen geprüft. Die Prüfung der Stichprobe ergab eine statistisch ermittelte Fehlerquote von 6,8 %. Damit waren mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 1,6 und 3,0 Mio. Einnahme- und Ausgabebuchungen fehlerhaft. Häufig fehlte die Beteiligung einer zweiten Person bei der Änderung von laufenden Zahlungen. (Tz. 5)

0.5 Der Verwaltungsrat der Bundesagentur wird voraussichtlich am 12. November 2021 über die Entlastung des Vorstands für das Haushaltsjahr 2020 entscheiden. (Tz. 7)

1 Vorbemerkung

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

Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsabschluss der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2020 auf Grundlage des § 111 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geprüft. Die Feststellungen basieren auf der geprüften Jahresrechnung¹ (Jahresrechnungsprüfung) und der Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung der Zahlungsvorgänge² (Einzelrechnungsprüfung BA).

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung haben wir der Bundesagentur am 10. Juni 2021 mitgeteilt. Hierzu hat die Bundesagentur mit Schreiben vom 10. August 2021 Stellung genommen.³ Wir haben die Stellungnahme der Bundesagentur in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

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

2 Haushaltsaufstellung

Mit Beschluss vom 24. Oktober 2019 stellte der Vorstand der Bundesagentur den Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 auf. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan durch Beschluss vom 2. Dezember 2019 fest.⁴ Die Bundesregierung genehmigte den Haushaltsplan (§ 71a Absätze 1 und 2 SGB IV) sowie den Wirtschaftsplan des Versorgungsfonds der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2020 (§ 366a Absatz 5 Satz 3 Drittes Buch Sozialgesetzbuch - SGB III) ohne Auflagen mit Beschluss vom 11. Dezember 2019.⁵

Die Bundesagentur ist bei der Haushaltsaufstellung an die ökonomischen Eckwerte der Bundesregierung gebunden. Die Bundesregierung prognostizierte im Oktober 2019 für das Jahr 2020 ein Wirtschaftswachstum von 1,0 %. Dabei ging sie von jahresdurchschnittlich 2,3 Millionen arbeitslosen Personen sowie einem Zuwachs der Arbeitnehmerinnen und

¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020 mit Anlagen (Jahresrechnung 2020) vom 25. März 2021, CF 23 - 3326.

² Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 18. Januar 2021, CF 21.

³ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 10. August 2021, CF 21 - 3543 (2477).

⁴ Bundesagentur, Haushaltsplan 2020.

⁵ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 11. Dezember 2019, Zb1 Berlin - 04192/21.

Arbeitnehmer um 0,4 % aus.⁶ Auf dieser Grundlage erwartete die Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2020 Einnahmen von 35,2 Mrd. Euro und Ausgaben von 36,6 Mrd. Euro. Der Haushaltsplan der Bundesagentur wies dementsprechend einen aus der Rücklage zu deckenden negativen Finanzierungssaldo von gerundet 1,3 Mrd. Euro aus.⁷

3 Haushaltsabschluss

Infolge der Corona-Pandemie ging die deutsche Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 um 4,9 % zurück.⁸ Im Durchschnitt des Jahres 2020 waren 2,7 Millionen Personen arbeitslos und damit 380 000 mehr als im Oktober 2019 von der Bundesregierung prognostiziert.⁹ Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten belief sich im Jahr 2020 auf 33,1 Millionen Personen. Dies waren 0,2 % weniger als im Vorjahreszeitraum.¹⁰

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie belasten erheblich den Haushalt der Bundesagentur. Die Einnahmen der Bundesagentur lagen mit 33,7 Mrd. Euro unter dem Haushaltsansatz (-4,4 %). Die Ausgaben von 61,0 Mrd. Euro waren um 24,4 Mrd. Euro höher als geplant (+66,8 %).

Die Ausgabensteigerungen der Bundesagentur beruhen insbesondere auf folgenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020:

- Kurzarbeitergeld – erleichterte Zugangsvoraussetzungen, längere Bezugsdauer, Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, Anhebung des Leistungssatzes auf bis zu 87 % für längere Bezugszeiten
- Arbeitslosengeld – Verlängerung der Bezugsdauer um drei Monate

Um die haushaltsrechtliche Grundlage für die Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2020 zu schaffen, willigte der Verwaltungsrat der Bundesagentur in überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 30,9 Mrd. Euro ein (§ 71 Absatz 1 SGB IV).¹¹

Die Bundesagentur schloss das Haushaltsjahr 2020 mit einem negativen Finanzierungssaldo von 27,3 Mrd. Euro ab.¹² Die Bundesagentur benötigt zum Ausgleich des Haushaltes ein überjähriges Darlehen des Bundes von 6,9 Mrd. Euro.¹³

⁶ Bundesagentur, Haushaltsplan 2020, Ökonomische Eckwerte der Bundesregierung.

⁷ Bundesagentur, Haushaltsplan 2020, Finanzierungsübersicht.

⁸ Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen vom 24. Februar 2021.

⁹ Bundesagentur, Arbeitslose – Zeitreihe vom 29. Dezember 2020, Zentraler-Statistik-Service.

¹⁰ Bundesagentur, Statistik über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach dem Wohnort zum 30. Juni 2019/2020 vom 24. Februar 2021, Zentraler-Statistik-Service.

¹¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, überplanmäßige Ausgaben, Seite 52.

¹² Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Finanzierungsrechnung, Seite 47.

¹³ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Jahresabschlussbuchung, Seite 68.

4 Jahresrechnungsprüfung

4.1 Prüfungsmethodik

Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans hat die Bundesagentur die Vorschriften zum Haushalts- und Rechnungswesen für die Träger der Sozialversicherung zu beachten (§§ 67 ff. SGB IV). Die Vorschriften der BHO gelten für die Bundesagentur sinngemäß (§ 77a SGB IV). Die Bundesagentur konkretisiert die haushaltsrechtlichen Vorschriften in ihren Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen.

Wir prüften, ob die Bundesagentur die haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten hat, insbesondere hinsichtlich

- der über- und außerplanmäßigen Ausgaben,
- der Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren,
- der Aufhebung von Sperren und
- der Bildung von Rücklagevermögen.

Darüber hinaus betrachteten wir, wie sich die Haushaltsansätze und die tatsächlichen Einnahmen bzw. Ausgaben entwickelten. Ferner sahen wir uns die Einnahmeausfälle, das Haushaltsvermögen und die Entwicklung des Personalbestandes der Bundesagentur an.

4.2 Ergebnis

4.2.1 Buchungsfehler

Ein technischer Fehler führte dazu, dass in der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2019 insgesamt 551 Ausgabebuchungen mit einem Finanzvolumen von 150 799 Euro (davon 148 406 Euro Verwaltungsausgaben) fehlten. Diese Ausgabebuchungen wurden fälschlicherweise dem Haushaltsjahr 2020 zugeordnet. Die Bundesagentur hatte u. a. wegen des geringen Finanzvolumens von Korrekturbuchungen abgesehen und will das Fehlerrisiko künftig durch Qualitätssicherungsmaßnahmen reduzieren. Sie hat den Vorgang in den Jahresrechnungen der Haushaltsjahre 2019 und 2020 vermerkt.¹⁴

¹⁴ Bundesagentur, Anlage 2 zur Jahresrechnung 2020.

4.2.2 Überplanmäßige Ausgaben

Eine überplanmäßige Ausgabe liegt vor, wenn der Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschritten wird und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹⁵ nicht ausgeglichen werden kann. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur willigte in drei Schritten im Haushaltsjahr 2020 in überplanmäßige Ausgaben von insgesamt 30,9 Mrd. Euro ein (§ 73 Absatz 1 SGB IV).¹⁶ Tatsächlich leistete die Bundesagentur überplanmäßige Ausgaben von 25,9 Mrd. Euro.¹⁷ Hiervon entfielen gerundet

- 21,6 Mrd. Euro auf konjunkturelles Kurzarbeitergeld (inklusive Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von 9,5 Mrd. Euro),
- 4,1 Mrd. Euro auf Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und
- 0,3 Mrd. Euro auf Insolvenzgeld.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) genehmigte die überplanmäßigen Ausgaben im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (§ 73 Absatz 2 Satz 2 SGB IV).¹⁸

4.2.3 Haushaltsansätze

§ 67 Absatz 1 SGB IV verpflichtet die Bundesagentur, einen Haushaltsplan aufzustellen, der alle voraussichtlich zu leistenden Ausgaben und alle zu erwartenden Einnahmen enthält (Haushaltsansätze). Nach dem Grundsatz der Haushaltswahrheit sind die Haushaltsansätze mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln oder zu schätzen. Haushaltstitel mit Abweichungen über 50 Mio. Euro (Soll-Ist-Vergleich) haben wir nachfolgend näher betrachtet.

Einnahmen

Die Bundesagentur finanziert sich überwiegend aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung.¹⁹ Die **Beiträge zur Arbeitslosenversicherung** blieben pandemiebedingt im Haushaltsjahr 2020 um 1,4 Mrd. Euro (-4,7 %) hinter dem Haushaltsansatz (29,6 Mrd. Euro) zurück.²⁰

¹⁵ Inanspruchnahme von Ausgaberesten, Deckungsmöglichkeiten, Verstärkungen, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

¹⁶ Bundesagentur, Beschlüsse des Verwaltungsrates vom 1. April, 3. Juli und 25. September 2020.

¹⁷ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 51.

¹⁸ Bundesministerium, Genehmigungen von überplanmäßigen Ausgaben vom 8. April, 10. Juli und 6. Oktober 2020, IIa1-26643.

¹⁹ Nach § 340 SGB III werden die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter (Beitrag zur Arbeitsförderung), Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen finanziert.

²⁰ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 1.

Auch die **Verwaltungskostenerstattung durch den Bund für die Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende** fiel niedriger aus als die Bundesagentur erwartete. Die Bundesagentur begründete die Mindereinnahme u. a. mit einer geringeren Nachfrage an Dienstleistungen²¹ für die Grundsicherung für Arbeitsuchende aufgrund der Corona-Pandemie.²²

Tabelle 1

Mindereinnahmen über 50 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020

Die Mindereinnahmen betrugen im titelbezogenen Einzelfall bis zu 1,4 Mrd. Euro.

Kapitel/ Titel	Zweckbestimmung	Soll	Ist	Minder- einnahme
		in Mio. Euro		
1/099 01	Beiträge	29 614,0	28 235,6	-1 378,4
1/231 05	Erstattung von Verwaltungskosten im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei Kapitel 5 durch den Bund	855,0	705,8	-149,2

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2020.

Ausgaben

Die Bundesagentur veranschlagt die Mittel für **Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung in einem Eingliederungstitel** (Kapitel 2). Dabei hat nur der Eingliederungstitel selbst einen Haushaltsansatz, nicht dagegen die bei diesem Haushaltstitel zusammengefassten einzelnen Ermessensleistungen (§ 71b SGB IV). Im Haushaltsplan 2020 waren im Eingliederungstitel insgesamt 3,7 Mrd. Euro veranschlagt. Die Ist-Ausgaben bei Kapitel 2 betrugen 2,9 Mrd. Euro und lagen somit 0,8 Mrd. Euro (-20,9 %) niedriger als es die Bundesagentur erwartete.²³ Beispielsweise:

- Bei der **Förderung der beruflichen Weiterbildung** blieben die Teilnehmerzahlen hinter den Erwartungen der Bundesagentur zurück.²⁴ Die Bundesagentur setzte die in Höhe von

²¹ Die Bundesagentur bietet verschiedenen Dienstleistungen für die Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende an (§ 44b Absatz 5 SGB II). Hierbei handelt es sich um Verwaltungsdienstleistungen (z. B. Personalberatung) und um operative Aufgaben (z. B. Ausbildungsvermittlung). Die Kosten für die Dienstleistungen der Bundesagentur trägt der Bund (§ 46 Absatz 1 SGB II).

²² Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 24. März 2021, CF 2 - 3326.

²³ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 15.

²⁴ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 24. März 2021, CF 2 - 3326.

0,2 Mrd. Euro gesperrten Mittel für einen höheren Bedarf bei der beruflichen Weiterbildung daher nicht ein.

- Insgesamt habe die Corona-Pandemie nach Angaben der Bundesagentur zu einer verminderten Inanspruchnahme von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung geführt. So seien die Teilnehmerzahlen etwa bei der **Berufseinstiegsbegleitung junger Menschen** (-21,3 %) oder bei den **Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung** (-20,0 %) deutlich hinter den Erwartungen zurückgeblieben.²⁵

Die Minderausgaben bei den Leistungen an Träger seien zudem nicht durch Anträge nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodEG) kompensiert worden. Hier leistete die Bundesagentur Zuschüsse von insgesamt 47,7 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020.²⁶

Die Ausgaben bei Kapitel 3 für **Leistungen der aktiven Arbeitsförderung außerhalb des Eingliederungstitels** überschritten teilweise die jeweiligen Haushaltsansätze.²⁷ Grund hierfür waren die pandemiebedingten Mehrausgaben der Bundesagentur für konjunkturelles Kurzarbeitergeld und für die Erstattung von Sozialversicherungsbeiträgen an Unternehmen.²⁸

Bei Kapitel 4 (**Arbeitslosengeld und Insolvenzgeld**) lagen die Ausgaben pandemiebedingt ebenfalls höher, als die Bundesagentur erwartet hatte. Die Ausgaben für das Arbeitslosengeld überschritten den Haushaltsansatz um 4,1 Mrd. Euro (+24,9 %). Die Ausgaben für Insolvenzgeld lagen mit 1,2 Mrd. Euro um 27,7 % über dem geplanten Haushaltsansatz.²⁹

Die Minderausgaben bei den **Verwaltungsausgaben** (Kapitel 5 und 6) entstanden, da die Bundesagentur die regelmäßigen Zuweisungen an den Versorgungsfonds ab dem zweiten Quartal 2020 zeitweise ausgesetzt hatte (vgl. Tz. 4.2.8).³⁰

²⁵ Ebenda.

²⁶ Das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz trat am 28. März 2020 in Kraft. Es ermöglicht die Gewährung von Zuschüssen an soziale Dienstleister und Einrichtungen, um deren finanzielle Einbußen durch die Corona-Pandemie abzumildern.

²⁷ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 26.

²⁸ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 24. März 2021, CF 2 - 3326.

²⁹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 27 f.

³⁰ Bundesagentur, Mehr- und Mindereinnahmen bzw. Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von mehr als 50 Mio. Euro vom 24. März 2021, CF 2 - 3326.

Tabelle 2

Mehr- und Minderausgaben über 50 Mio. Euro im Haushaltsjahr 2020

Die Abweichungen betrugen im titelbezogenen Einzelfall bis zu 12,3 Mrd. Euro.

Kapitel/ Titel	Zweckbestimmung	Soll	Ist	Mehr-/ Minder- ausgabe
		<i>in Mio. Euro</i>		
2	Eingliederungstitel	3 694,4	2 922,9	-771,5
3/681 01	Leistungen der aktiven Arbeitsförderung darunter:	5 187,1	17 365,4	+12 178,3
	• Reha-spezifische Maßnahmen/Hilfen	1 811,2	1 719,2	-92,0
	• Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	1 320,0	1 269,4	-50,6
	• Kurzarbeitergeld	255,0	12 576,4	+12 321,4
	• Saison-Kurzarbeitergeld	333,0	255,4	-77,6
3/683 01	Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung an Unternehmen bei Kurzarbeitergeld und Saison-Kurzarbeitergeld ³¹	0	9 491,2	+9 491,2
3/683 11	Erstattung der Beiträge zur Sozialversicherung an Unternehmen bei Saison-Kurzarbeitergeld (umlagefinanziert)	250,0	188,0	-62,0
4/681 01	Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit ³²	16 487,0	20 588,9	+4 101,9
4/681 02	Insolvenzgeld ³³	950,0	1 213,5	+263,5
5/524 01	Zuweisung an den Versorgungsfonds der Bundesagentur	613,1	151,6	-461,5
6/524 01	Zuweisung an den Versorgungsfonds der Bundesagentur (SGB II)	79,1	19,6	-59,5

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2020.

4.2.4 Verpflichtungsermächtigungen

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

³¹ Vgl. Tz. 4.2.2 Überplanmäßige Ausgaben.

³² Ebenda.

³³ Ebenda.

Aufstellung des Haushalts zu berücksichtigen. Im Haushaltsjahr 2020 sah die Bundesagentur Verpflichtungsermächtigungen im Gesamtvolumen von 3,4 Mrd. Euro vor.³⁴

Mit der Einführung des Finanzsystem ERP haben wir bei der Prüfung des Haushaltsjahres 2012 festgestellt, dass die Bundesagentur Bindungen für künftige Haushaltsjahre (Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen) nicht vollständig in der Jahresrechnung abbilden kann. Nach Auskunft der Bundesagentur könne das IT-Verfahren COLIBRI keine Bindungen für künftige Haushaltsjahre an das Finanzsystem ERP übergeben. Dies betreffe Leistungen im Eingliederungstitel (Kapitel 2) und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (Kapitel 3). Da die Jahresrechnung die Buchungen im Finanzsystem ERP abbildet, sind die ausgewiesenen Bindungen regelmäßig unterzeichnet. Inwieweit die Bundesagentur den Ermächtigungsrahmen ihrer Bindungen insgesamt eingehalten hat, könne sie nur mit manuellen Nacharbeiten annäherungsweise einschätzen. Eine centgenaue Angabe sei nicht möglich. Für das Haushaltsjahr 2020 schätze die Bundesagentur den Umfang der aus dem IT-Verfahren COLIBRI fehlenden Bindungen auf 375,3 Mio. Euro. Sie könne auf dieser Basis Haushaltsüberschreitungen bei den geplanten Verpflichtungsermächtigungen jedoch ausschließen. Die Bundesagentur dokumentiere den Sachverhalt in der Anlage 1 zur Jahresrechnung.³⁵

Eine vollständige Jahresrechnung ist Grundlage für den Rechnungsabschluss und das Entlastungsverfahren durch den Verwaltungsrat der Bundesagentur. Eine annäherungsweise Einschätzung der Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen wird dem nicht gerecht, da sie die Vorbelastung des Haushalts für Folgejahre nicht transparent abbildet. Zudem sind manuelle Nacharbeiten aufwendig und fehleranfällig. Die Bundesagentur sollte darauf hinwirken, das betroffene IT-Verfahren entsprechend anzupassen.

4.2.5 Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln anderer Stellen

Die Bundesagentur bewirtschaftete im Haushaltsjahr 2020 über die eigenen Ausgabemittel hinaus Mittel des Bundes, der Länder, sonstiger Stellen und des Versorgungsfonds von 83,7 Mrd. Euro. Diese setzten sich wie folgt zusammen:³⁶

³⁴ Bundesagentur, Haushaltsplan 2020, Haushaltsübersicht Verpflichtungsermächtigungen, Seite 6.

³⁵ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Anlage 1 und Telefongespräch mit CF 23 am 27. Mai 2021.

³⁶ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Übersicht Gesamtfinanzvolumen, Seite 71.

Tabelle 3

Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln anderer Stellen und Mitteln für Versorgungsausgaben im Haushaltsjahr 2020

Ausgaben durch die Bundesagentur	Finanzvolumen
	<i>in Mio. Euro</i>
Haushaltsmittel Grundsicherung	36 405,3
Sonstige Haushaltsmittel des Bundes ³⁷	46 617,3
Haushaltsmittel der Länder ohne Grundsicherung	1,8
Haushaltsmittel sonstiger Stellen	1,4
Ausgaben aus dem Versorgungsfonds	682,5

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Übersicht Gesamtfinanzvolumen, Seite 71.

4.2.6 Einnahmeausfälle

Die Bundesagentur stellt in der Jahresrechnung die Einnahmeausfälle aus Forderungen des jeweiligen Haushaltsjahres dar.³⁸ Sie unterscheidet dabei zwischen

- Erlass,
- befristeter und unbefristeter Niederschlagung,
- Vergleich und Vertragsänderung sowie
- dem Verzicht aus anderen Gründen³⁹.

Die Bundesagentur erfasste für das Haushaltsjahr 2020 Einnahmeausfälle von 819,3 Mio. Euro und damit 177,7 Mio. Euro (-17,8 %) weniger als ein Jahr zuvor.⁴⁰ Der größte Anteil der Einnahmeausfälle entfiel mit 804,9 Mio. Euro (98,2 %) auf befristet und unbefristet niedergeschlagene Ansprüche. Diese Ansprüche sind nicht erloschen, werden zurzeit aber nicht weiterverfolgt. Von den niedergeschlagenen Ansprüchen entfielen 712,0 Mio. Euro (88,5 %) auf das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und das Insolvenzgeld.⁴¹

³⁷ Darunter Kindergeld: 21,1 Mio. Euro.

³⁸ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Übersicht über die Einnahmeausfälle aus Forderungen, Seite 53.

³⁹ Es handelt sich hierbei um den Verzicht auf die Beitreibung von Geldbußen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG), vgl. § 95 Absatz 2 OWiG.

⁴⁰ Bundesrechnungshof, eigene Berechnung, Basis: Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Übersicht über die Einnahmeausfälle aus Forderungen, Seite 53.

⁴¹ Bundesagentur, ergänzende Informationen zu den Einnahmeausfällen 2020 vom 31. März 2021, CF 23.

Tabelle 4

Einnahmeausfälle im Vergleich der Haushaltsjahre 2019/2020

Die Einnahmeausfälle insgesamt sind im Vorjahresvergleich um 17,8 % gesunken.

Einnahmeausfall	2019	2020	Veränderung 2019/2020
	<i>in Euro</i>		<i>in %</i>
Befristete Niederschlagung	661 764 214	541 067 321	-18,2
Unbefristete Niederschlagung	325 138 272	263 890 102	-18,8
Vergleich	7 652 451	11 133 137	+45,5
Erlass	10 765	12 439	+15,6
Verzicht aus anderen Gründen	2 392 628	3 242 928	+35,5
	996 958 330	819 345 926	-17,8

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, ergänzende Informationen zu den Einnahmeausfällen 2020 vom 31. März 2021, CF 23.

4.2.7 Haushaltsvermögen

In der Übersicht über das Haushaltsvermögen weist die Bundesagentur stichtagsbezogen ihre Forderungen gegenüber Dritten im laufenden Einziehungsverfahren und die Darlehen aus Haushaltsausgaben aus. Die Bundesagentur verfügte zum 31. Dezember 2020 über ein Haushaltsvermögen von 1,1 Mrd. Euro (ohne Beitragsrückstände). Es sank gegenüber dem Vorjahr um 16,2 Mio. Euro (-1,4 %).⁴²

Tabelle 5

Haushaltsvermögen im Vergleich der Haushaltsjahre 2019/2020

Das Haushaltsvermögen ist im Vorjahresvergleich um 16,2 % gesunken.

Art des Vermögens	2019	2020	Veränderung 2019/2020
	<i>in Mio. Euro</i>		
Darlehen aus Haushaltsausgaben	33,4	24,8	-8,6
Forderungen im Einziehungsverfahren	1 113,5	1 106,0	-7,5
Haushaltsvermögen	1 146,9	1 130,7	-16,2

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Haushaltsvermögen, Seite 76.

⁴² Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Haushaltsvermögen, Seite 76.

4.2.8 Versorgungsausgaben

Der „Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit“ ist ein Sondervermögen zur Finanzierung aller gegenwärtigen und künftigen Versorgungsausgaben der Bundesagentur (§ 366a Absatz 7 SGB III). Den Kapitalstock zur Finanzierung des Versorgungsfonds bilden die regelmäßigen Zuweisungen aus dem Haushalt der Bundesagentur. Die Höhe der Zuweisungen wird durch Rechtsverordnung festgelegt (§ 366a Absatz 4 Satz 3 SGB III).

Die Ausgaben aus dem Versorgungsfonds betrugen im Haushaltsjahr 2020 0,5 Mrd. Euro. Die regelmäßigen Zuweisungen aus dem Haushalt der Bundesagentur an den Versorgungsfonds betrugen in Haushaltsjahr 2020 insgesamt 0,2 Mrd. Euro. Sie wurden aufgrund der pandemiebedingten finanziellen Haushaltsbelastung ab dem zweiten Quartal 2020 mit Zustimmung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausgesetzt⁴³. Der Versorgungsfonds hatte zum 31. Dezember 2020 einen Bestand von 8,8 Mrd. Euro.⁴⁴

4.2.9 Finanzierungssaldo und Rücklagen

Im Haushaltsjahr 2020 überstiegen die Ausgaben der Bundesagentur die Einnahmen um 27,3 Mrd. Euro (negativer Finanzierungssaldo).⁴⁵ Nach Abrechnung der umlagefinanzierten Rücklagen sowie nach Auflösung der Eingliederungsrücklage verringerte sich der negative Finanzierungssaldo der Bundesagentur auf 26,2 Mrd. Euro.

Im Einzelnen:

Die Ausgaben der Bundesagentur für das Insolvenzgeld und für die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung im Bauhauptgewerbe (Winterbeschäftigungsförderung) werden über Umlagen finanziert. Die Bundesagentur führt die Einnahmeüberschüsse einer gesonderten Rücklage zu (§ 366 Absatz 2 SGB III). Die **Insolvenzgeld-** bzw. **Winterbeschäftigungsrücklage** dürfen dabei zur Tilgung von Liquiditätshilfen des Bundes (§ 364 SGB III) nicht eingesetzt werden.⁴⁶

Im Haushaltsjahr 2020 zahlten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber 629,8 Mio. Euro in die Insolvenzgeldumlage ein.⁴⁷ Die Einnahmen reichten nicht aus, um die umlagefinanzierten Ausgaben zu decken.⁴⁸ Zum Ausgleich des Defizits entnahm die Bundesagentur der

⁴³ Mit Schreiben vom 8. April 2020 erteilte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen seine Zustimmung, die regelmäßigen Zuweisungen an den Versorgungsfonds der Bundesagentur bis zum Ende des Haushaltsjahres 2020 auszusetzen, IIa1-26643.

⁴⁴ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Saldendarstellung des Wirtschaftsplans „Versorgungsfonds der BA“ im Jahr 2020, Seite 78.

⁴⁵ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 47.

⁴⁶ Bundestagsdrucksache 17/6277, Seite 86.

⁴⁷ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 3.

⁴⁸ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 27.

Insolvenzgeldrücklage 638,5 Mio. Euro und führte diesen Betrag ihrem Haushalt zu. Der Bestand der Insolvenzgeldrücklage sank dadurch auf 912,5 Mio. Euro.⁴⁹

Bei der Winterbeschäftigungsförderung überstiegen die Einnahmen die umlagefinanzierten Ausgaben. Den Überschuss von 71,6 Mio. Euro führte die Bundesagentur aus ihrem Haushalt der **Winterbeschäftigungsrücklage** zu, deren Bestand auf 457,0 Mio. Euro anwuchs.⁵⁰

Die **Eingliederungsrücklage** bildet die Bundesagentur aus den bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht verbrauchten Mitteln des Eingliederungstitels (§ 71c SGB IV). Die Eingliederungsrücklage ist zweckgebunden (§71c Satz 3 SGB IV) und steht nur zur Finanzierung der aus dem Vorjahr übertragenen Mittel des Eingliederungstitels zur Verfügung. Die mit Jahresabschluss 2019 gemäß § 71c Satz 1 SGB IV der Eingliederungsrücklage zugeführten Mittel von 567,6 Mio. Euro wurden im Haushaltsjahr 2020 vollständig aufgebraucht. Der Betrag war daher der Eingliederungsrücklage zu entnehmen und dem Haushalt der Bundesagentur zuzuführen. Wegen der Inanspruchnahme von Liquiditätshilfen durch den Bund konnte die Bundesagentur beim Jahresabschluss 2020 keine Eingliederungsrücklage bilden (§ 71c Satz 2 SGB IV).

Die Bundesagentur verfügte zu Beginn des Haushaltsjahres 2020 über eine **Rücklage** von 25,3 Mrd. Euro.⁵¹ Für den Haushaltsausgleich 2020 entnahm die Bundesagentur der Rücklage 19,3 Mrd. Euro. Den Restbetrag konnte die Bundesagentur nicht für den Ausgleich des Haushaltsdefizits im Haushaltsjahr 2020 einsetzen, weil sie diesen Betrag als Termingeld mit Fälligkeit im Jahr 2021 angelegt hatte.⁵² Insoweit verfügte die Bundesagentur mit Rechnungsabschluss 2020 über einen gebundenen Rücklagenbestand von 6,0 Mrd. Euro.⁵³

4.2.10 Darlehen des Bundes

Der Bund ist nach § 364 Absatz 1 SGB III verpflichtet, die Zahlungsfähigkeit der Bundesagentur durch Liquiditätshilfen als Darlehen zu sichern.

Die Bundesagentur benötigte zum Ausgleich des Haushaltsjahres 2020 ein überjähriges Darlehen des Bundes (§§ 364 Absatz 2, 365 SGB III) von 6,9 Mrd. Euro.⁵⁴ Die Rückzahlung dieses Darlehens ist bis Ende 2021 gestundet (§§ 364 Absatz 2, 365 SGB III) und kann am Ende des Haushaltsjahres 2021 ganz oder teilweise erlassen werden (§ 12 Absatz 1 Satz 3 und 5 Haushaltsgesetz 2021).

⁴⁹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 63.

⁵⁰ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 63.

⁵¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2019, Abstimmung des Bestandes des Rücklagevermögens, Seite 71.

⁵² Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 60.

⁵³ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Seite 63.

⁵⁴ Bundesagentur, Jahresrechnung 2020, Jahresabschlussbuchung, Seite 61.

4.2.11 Stellenhebungen und Personalbestand

Stellenhebungen

Mit Genehmigung des Haushaltsplans 2020 hat das Bundesministerium die Bundesagentur gebeten, über die vorgesehene Stellenhebung der Berufs- und Rehabilitierer/-innen zu berichten. Hierfür sollte die Bundesagentur das Bundesministerium über die Anzahl der Stellenhebungen und die finanziellen Mehrausgaben im Haushaltsjahr 2020 unterrichten.⁵⁵

Die Bundesagentur hat im Zuge der Berichtsbitte Mehrausgaben für die Stellenhebungen von 12,1 Mio. Euro angegeben. Die dem Bericht beigefügte Berechnungsgrundlage ließ erkennen, dass sich die Mehrausgaben auf 2 803 Stellenhebungen im Jahr 2019 bezogen.⁵⁶

Inwieweit die Bundesagentur weitere Stellenhebungen im Jahr 2020 vorgenommen hat, konnten wir dem Bericht nicht entnehmen.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur bekräftigte, dass es im Jahr 2020 keine weiteren Stellenhebungen über die 2 803 Stellenhebungen im Jahr 2019 hinaus gegeben habe.⁵⁷

Abschließende Bewertung

Auf Grundlage der ergänzenden Ausführungen der Bundesagentur schließen wir den Punkt an dieser Stelle ab.

Personalbestand

Im Jahr 2020 betrug der Personalbestand im Bereich der Arbeitslosenversicherung insgesamt 55 408 Vollzeitäquivalente⁵⁸. Der Personalbestand sank seit dem Jahr 2011 um 5 253 Vollzeitäquivalente (-8,7 %). Im gleichen Zeitraum erhöhte die Bundesagentur den Personalbestand bei strategischen Führungspositionen (außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse – AT-Bereich) um 76 Vollzeitäquivalente (+17,4 %).⁵⁹

⁵⁵ Bundesministerium, Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 11. Dezember 2019, Zb1 Berlin - 04192/21.

⁵⁶ Bundesagentur, Schreiben an das Bundesministerium vom 30. Juli 2020, CF 24 - 2705/2711.

⁵⁷ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 10. August 2021, CF 21 - 3543 (2477).

⁵⁸ In den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Serviceleistungen Grundsicherung und Familienkasse.

⁵⁹ Bundesagentur, Zeitreihe Mitarbeiterkapazitäten 2011 bis 2020, CF 24, Stand: 10. Februar 2021.

Wir stellten bereits bei mehreren Prüfungen fest, dass die Bundesagentur ohne zwingenden Grund Personal für Führungspositionen ausbaut.⁶⁰ Hierzu sind derzeit zwei Bemerkungen beim Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages anhängig (Geschäftsbereich Internationales und Leitungsspannen in den Agenturen für Arbeit).⁶¹

Wir werden die Entwicklung im Bereich der Führungspositionen in der Bundesagentur weiterverfolgen.

Tabelle 6

Personalbestand im Vergleich der Haushaltsjahre 2011/2020

Trotz insgesamt gesunkenem Personalbestand stieg der Personalbestand im Bereich der außertariflichen Beschäftigungsverhältnisse (AT-Bereich) an.

	2011	2020	Veränderung 2011/2020	
	in Vollzeitäquivalent			in %
Personalbestand	60 661	55 408	-5 253	-8,7
darunter: AT-Bereich	437	513	+76	+17,4

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Zeitreihe Mitarbeiterkapazitäten 2011 bis 2020, CF 24, Stand: 10. Februar 2021.

4.2.12 Plausibilität der Jahresrechnung

Die Jahresrechnung enthielt teilweise fehlerhafte Angaben. 551 Ausgabebuchungen mit einem Finanzvolumen von 150 799,67 Euro wurden fälschlicherweise dem Haushaltsjahr 2020 zugeordnet. Verpflichtungsermächtigungen konnte die Bundesagentur aus technischen Gründen nicht vollständig ausweisen.

⁶⁰ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilungen über die Prüfungen:

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

⁶¹ Bundestagsdrucksache 19/5500 Nummer 16 und 19/5700 Nummer 12.

5 Einzelrechnungsprüfung BA

5.1 Prüfungsmethodik

Die Bundesagentur hat für die Bewirtschaftung des Beitragshaushalts spezielle Kassen- und Einzugsbestimmungen (KEBest) erlassen.⁶² Die KEBest regeln u. a. die Belegung der Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur. Sie wurden als Durchführungsanweisung zur BHO erlassen.

Die Bundesagentur bewirtschaftet ihre Einnahmen und Ausgaben durch Buchungen, die durch eine Anordnung von Zahlungen (Kassenanordnung) entstehen. In der Kassenanordnung ist u. a. zu dokumentieren, welche Personen die Verantwortung für die Richtigkeit der Zahlung tragen.⁶³ Die Kassenanordnung muss in unveränderter und unveränderbarer Form für die ordnungsgemäße Belegung der Zahlung vorliegen.⁶⁴ Kassenanordnungen sind durch begründende Unterlagen zu belegen (Belegpflicht).⁶⁵ Die begründenden Unterlagen müssen Zweck und Anlass der Zahlung zweifelsfrei erkennen lassen.⁶⁶

Ziel der Einzelrechnungsprüfung BA war es festzustellen, ob die Einnahme- und Ausgabebuchungen der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2020 vollständig belegt waren und die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden. Dies umfasst nicht die Prüfung der materiell rechtlichen Voraussetzungen bei der Erhebung von Einnahmen und der Leistung von Ausgaben.

Grundlage der Einzelrechnungsprüfung BA bildeten die Einnahme- und Ausgabebuchungen (ohne Personalausgaben) der Bundesagentur im Haushaltsjahr 2020 für den Bereich der Arbeitslosenversicherung. Die Bundesagentur stellte uns hierzu Listen mit insgesamt 33 937 492 Buchungen (Grundgesamtheit) zur Verfügung.⁶⁷

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

⁶² Bundesagentur, Durchführungsbestimmungen zum Kassen- und Einzugswesen in der Bundesagentur für Arbeit (KEBest), Stand: jeweils gültige Version zum Zeitpunkt der Buchung, SE 443.

⁶³ Bundesagentur, KEBest, Abschnitt II Kassenanordnungen.

⁶⁴ Bundesagentur, KEBest, Anhang 6, Nummer 6.2.2.

⁶⁵ § 75 BHO.

⁶⁶ Bundesagentur, KEBest, Nummer 6.2.

⁶⁷ Bundesagentur, Datenlieferung an den Bundesrechnungshof vom 18. Januar 2021, CF 21.

Unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlerquote von 6,6 %⁶⁸ und der Aussagekraft (Sicherheitswahrscheinlichkeit: 95 %, Schätzfehler: +/- 2 Prozentpunkte) ermittelten wir einen Stichprobenumfang von mindestens 592 Buchungen. Wir haben den Stichprobenumfang auf 605 Buchungen erweitert. Dieser Sicherheitsaufschlag gewährleistet die Aussagekraft, sofern Buchungen im Ausnahmefall (z. B. Zeugenschutz) nicht geprüft werden können.

Die Grundgesamtheit umfasste dabei Buchungen, die wir zunächst in folgende Schichten aufteilten:

- Ausgaben an Leistungsberechtigte (Ausgaben)
- Ausgaben im Verwaltungsbereich⁶⁹ (Verwaltungsausgaben)
- Einnahmen

Die unterschiedliche Anzahl der Buchungen im Vergleich der Schichten berücksichtigten wir bei der Stichprobenziehung entsprechend. Hierzu zogen wir aus jeder Schicht per Zufallsauswahl eine Stichprobe. Der Stichprobenumfang je Schicht richtete sich nach dem Anteil der jeweiligen Schicht an der Grundgesamtheit (proportional geschichtete Stichprobe). Die Schicht der Ausgaben umfasste mit 87,8 % den größten Anteil an der Grundgesamtheit und stellt damit die meisten Buchungen der gesamten Stichprobe.

Tabelle 7

Grundgesamtheit und Stichprobe

Schicht	Buchungen Haushaltsjahr 2020	Anteil Grundgesamtheit	Buchungen Stichprobe
	Anzahl	in %	Anzahl
Ausgaben	29 798 640	87,8	531
Verwaltungsausgaben	1 319 897	3,9	24
Einnahmen	2 818 955	8,3	50
Grundgesamtheit	33 937 492	100,0	605

Tabelle: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundesagentur, Datenlieferung vom 18. Januar 2021, CF 21.

Die Bundesagentur nutzt für die Bearbeitung, Berechnung und Zahlung ihrer Leistungen verschiedene IT-Verfahren. Die begründenden Unterlagen hierzu archiviert die Bundesagentur – mit Ausnahme der Verwaltungsausgaben – digital in einer elektronischen Akte (eAkte).⁷⁰

⁶⁸ Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2019 vom 9. Oktober 2020 (VI 1 - 2020 - 0536).

⁶⁹ Ohne Personalausgaben.

⁷⁰ Bundesagentur, HEGA 10/2012 – 02 – Verfahrenshinweise zur Nutzung der elektronischen Akte (eAkte) im operativen Bereich SGB III vom 22. Oktober 2012.

Die der Zahlung zugrundeliegende Kassenanordnung archiviert die Bundesagentur ebenso – überwiegend – in der eAkte. In wenigen Ausnahmefällen speicherte die Bundesagentur die Kassenanordnung im betreffenden IT-Verfahren.

Für die Archivierung von begründenden Unterlagen im Bereich der Verwaltungsausgaben hat die Bundesagentur bisher keine eAkte eingeführt. Die begründenden Unterlagen hierzu werden von den Dienststellen der Bundesagentur vor Ort überwiegend papiergebunden archiviert.

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

Wir prüften bei den 605 Buchungen nach haushaltsrechtlichen Kriterien, ob

- die begründenden Unterlagen vollständig vorlagen,
- die Angaben zu Haushaltsjahr, Finanzstelle, Finanzposition, Bankverbindung, Zahlungsbetrag und Fälligkeit in der entsprechenden Kassenanordnung mit den begründenden Unterlagen übereinstimmten,
- Bestellung/Auftrag/Antrag und Rechnung/Bescheid plausibel waren und
- die Bestimmungen hinsichtlich der Befugnis und Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit eingehalten wurden.

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

5.2 Ergebnis

5.2.1 Ausgaben

34 der 531 geprüften Buchungen (6,4 %) waren fehlerhaft.

Fehlerschwerpunkt

Zahlungen wurden von einer Person geändert, obwohl hierfür eine zweite Person erforderlich gewesen wäre

Anordnung von Zahlungen

- In 18 Fällen wurden laufende Leistungsansprüche im IT-Verfahren COLIBRI geändert (u. a. Bemessungsentgelt, Anspruchsdauer). Diese Änderungen wurden nur von einer Person vorgenommen, obwohl die Weisung der Bundesagentur die Beteiligung einer zweiten Person vorsah (4-Augen-Prinzip). Bei diesen Fallgestaltungen sah das IT-Verfahren COLIBRI keine technische Sperre vor, die eine Bearbeitung im 2-Augen-Prinzip systemseitig unterbindet.⁷¹
- In zwei Fällen war nicht zweifelsfrei erkennbar, welche Personen eine Zahlung angeordnet hatten (vgl. Tz. 5.3 Übergreifende Feststellungen – Kassenanordnungen im IT-Verfahren ERP).
- In einem Fall wurde ein beendeter Leistungsfall für weitere Zahlungen von einer Person reaktiviert. Bei diesem Vorgang hätte nach Weisungslage der Bundesagentur eine zweite Person beteiligt werden müssen.

Begründende Unterlagen

- In drei Fällen fehlten begründende Unterlagen (u. a. Anträge und ergänzende Antragsunterlagen).
- In drei Fällen waren die begründenden Unterlagen unvollständig (u. a. fehlten Unterschriften auf Antragsunterlagen).

⁷¹ Bundesagentur, Anlage zur Weisung 201812029 COLIBRI vom 20. Dezember 2018.

Beispiel 1

Die Bundesagentur leistete einem Unternehmen für den Monat August 2020 Kurzarbeitergeld über 1 439,66 Euro. Ein Antrag des Unternehmens lag hierfür nicht vor.⁷²

Finanzstelle

- In fünf Fällen wurde die Zahlung nicht der zuständigen Dienststelle zugeordnet.

Weitere fehlerhafte Buchungen

- In einem Fall wurde die Zahlung nicht bei der zutreffenden Finanzposition gebucht.
- In einem Fall leistete die Bundesagentur eine Zahlung, obwohl die Anspruchsvoraussetzungen hierfür nach eigener Feststellung der Bundesagentur nicht vorlagen.

Beispiel 2

Ein Träger beantragte für die berufliche Eingliederung einer Teilnehmerin die erste Rate einer Vermittlungsvergütung. Die anspruchsprüfende Stelle dokumentierte eine verspätete Antragstellung (Ausschlussfrist). Die leistungsauszahlende Stelle zahlte – trotz dokumentierter Ausschlussfrist – die erste Rate der Vermittlungsvergütung über 1 000 Euro an den Träger aus.⁷³

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur erkenne beim IT-Verfahren COLIBRI Handlungsbedarf, eine technische Sperre zur Wahrung des 4-Augen-Prinzips zu implementieren. Sie wolle die Lösungsentwicklung zügig angehen und im Jahresverlauf 2022 umsetzen.⁷⁴

Abschließende Bewertung

Wir schließen den Punkt an dieser Stelle ab und beobachten die Wirkung der Maßnahmen bei den jährlichen Einzelrechnungsprüfungen bei der Bundesagentur.

⁷² Fallnummer A371.

⁷³ Fallnummer A046.

⁷⁴ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 10. August 2021, CF 21 - 3543 (2477).

5.2.2 Verwaltungsausgaben

5 der 24 geprüften Buchungen (20,8 %) waren fehlerhaft.

Fehlerschwerpunkt

Zahlungen nicht zum Fälligkeitszeitpunkt geleistet

Fälligkeit von Zahlungen

- In vier der fünf fehlerhaften Fälle leistete die Bundesagentur die jeweilige Zahlung nicht zum Zeitpunkt der Fälligkeit. Im Einzelnen:
 - In drei Fällen wurden die Zahlungen für Dienstleistungen zu früh geleistet.
 - In einem Fall wurde die Zahlung für ein Honorar zu spät geleistet.

Begründende Unterlagen

In einem Fall wurde die Leistungserbringung mit dem Hinweis „*Service erledigt*“ unvollständig dokumentiert. Es fehlten Angaben zur Person (Name bzw. „Handzeichen“) und zum Zeitpunkt (Datum) der Kontrolle der Leistungserbringung.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur habe bereits im Jahr 2020 ihre Weisungen hinsichtlich der Fälligkeit angepasst. Des Weiteren habe sie die Unterschiede zwischen Fälligkeit, Zahlungsfrist bzw. Zahlungsziel in den KEBest konkretisiert. Die Bundesagentur gehe davon aus, dass sich die Anzahl von Fehlern im Zusammenhang mit der Fälligkeit weiter verringert.⁷⁵

Abschließende Bewertung

Mit den Ausführungen der Bundesagentur schließen wir den Punkt an dieser Stelle ab.

⁷⁵ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 10. August 2021, CF 21 - 3543 (2477).

5.2.3 Einnahmen

4 der 50 Buchungen werteten wir als nicht prüfbar. Dabei handelte es sich um Rückforderungen der Bundesagentur, deren ursprüngliche Zahlungsanordnung teilweise über 20 Jahre zurückliegt. Die begründenden Unterlagen hierzu waren nicht vollständig in der eAkte archiviert. Wir verzichteten in diesen Fällen auf die Nachlieferung der Unterlagen und haben diese Buchungen daher aus der Stichprobe entfernt.

2 der 46 geprüften Buchungen (4,3 %) waren fehlerhaft.

- In einem Fall war bei der Anordnung nur eine Person beteiligt, obwohl die Weisung der Bundesagentur die Beteiligung einer zweiten Person vorsah (4-Augen-Prinzip).
- In einem weiteren Fall war die Übertragung der Befugnis zum Anordnen von Zahlungen nicht nachgewiesen.

5.2.4 Statistische Fehlerquote

Insgesamt waren 41 der 601 prüfbaren Buchungen der Stichprobe fehlerhaft. Die **Fehlerquote der Stichprobe** betrug damit **6,8 %**. Ausgehend von dieser Fehlerquote ergab sich für die Grundgesamtheit mit 33 937 488⁷⁶ Buchungen nach dem Intervallschätzverfahren Folgendes:

Gesamtergebnis im Haushaltsjahr 2020

Mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % waren zwischen 4,8 und 8,8 %
und damit zwischen 1,6 und 3,0 Mio. Buchungen fehlerhaft.

Die stichprobenbezogene Fehlerquote von 6,8 % hat sich im Vergleich zum Vorjahr geringfügig erhöht (Haushaltsjahr 2019: 6,6 %). Die Fehlerquote wurde dabei wesentlich durch die fehlende Beachtung des 4-Augen-Prinzips beeinflusst.

⁷⁶ Vier nicht prüfbare Buchungen wurden aus der Stichprobe und damit aus der Grundgesamtheit entfernt.

5.2.5 Übergreifende Feststellungen

Folgende Sachverhalte sind uns bei der Einzelrechnungsprüfung BA übergreifend aufgefallen.

Beachtung von Finanzpositionen

Wir stellten fest, dass die Bundesagentur mehrfach Maßnahmekosten für Personen ohne Behinderung aus dem für Personen mit Behinderung vorgesehenen Budget (Finanzposition) finanzierte.⁷⁷ Die Bundesagentur bestätigte den Sachverhalt, jedoch könne die hier erforderliche Umbuchung zwischen den Finanzpositionen aufgrund des abgelaufenen Haushaltsjahres nicht mehr nachgeholt werden.⁷⁸

Stellungnahme der Bundesagentur

*Die Bundesagentur werde entsprechende Korrekturen im laufenden Haushaltsjahr vornehmen. Zudem werde seit Juli 2021 die korrekte Finanzposition systemseitig angesteuert.*⁷⁹

Abschließende Bewertung

Wir begrüßen die eingeleiteten Schritte der Bundesagentur und schließen die Erörterung an dieser Stelle ab.

Kassenanordnungen im IT-Verfahren ERP

Die Bundesagentur nutzt u. a. das IT-Verfahren ERP, um Zahlungen anzuordnen.⁸⁰ Bei zurückliegenden Prüfungen der Einzelrechnung stellten wir fest, dass die an der Anordnung der Zahlung beteiligten Personen teilweise nicht erkennbar waren. Insbesondere konnte im Einzelfall nicht schlüssig nachgewiesen werden, welche Person den Sachverhalt festgestellt (Feststeller) und welche Person die Anordnung genehmigt (Anordner) hatte. Die Bundesagentur sagte zu, die Fehler zu beheben.⁸¹

⁷⁷ Bundesrechnungshof, E-Mail an die Bundesagentur vom 24. März 2021.

⁷⁸ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 31. März 2021, CF21.

⁷⁹ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 10. August 2021, CF 21 - 3543 (2477).

⁸⁰ Beispielsweise Eingliederungszuschüsse und sächliche Verwaltungsausgaben. Dies betrifft die Bewirtschaftung von Beitrags- und Bundesmitteln.

⁸¹ Bundesagentur, Stellungnahmen an den Bundesrechnungshof vom 20. Juni 2018 und 17. September 2020, CF 21 - 3543 (2444).

Bei der diesjährigen Einzelrechnungsprüfung BA stellten wir erneut unschlüssige Angaben zu den beteiligten Personen bei Zahlungen im IT-Verfahren ERP fest.

Beispiel 3

Die Bundesagentur leistete 6 147,20 Euro nach dem Sozialdienstleister-Einsatzgesetz. Die im IT-Verfahren ERP archivierte Kassenanordnung wies eine Person als Feststeller und eine technische Kennung als Anordner aus. Auf Nachfrage erklärte die Bundesagentur, dass die archivierte Kassenanordnung lediglich ein „*technisches Dokument*“ sei und legte ergänzend eine Excel-Datei vor. Die Excel-Datei wies jeweils eine Person als Feststeller und Anordner aus. Die dabei ausgewiesene Person der Feststellung entsprach nicht der Person auf der im IT-Verfahren ERP archivierten Kassenanordnung.⁸²

Beispiel 4

Die Bundesagentur leistete einen Gründungszuschuss von 300 Euro monatlich. Die in der eAkte archivierte Kassenanordnung bildete den Status der Feststellung ab (noch nicht zur Auszahlung genehmigt) und wies hierfür eine Person als Feststeller aus. Die im IT-Verfahren ERP archivierte genehmigte Kassenanordnung wies hiervon abweichend eine technische Kennung als Feststeller aus. Auf Nachfrage fügte die Bundesagentur eine systemseitige technische Änderungshistorie bei. Die Person der Feststellung wies die Änderungshistorie nicht aus.⁸³

Die nachgereichten Unterlagen in Form einer – veränderbaren – Excel-Datei bzw. eine – nicht „sprechende“ – technische Änderungshistorie sind grundsätzlich für eine ordnungsgemäße Belegung der Zahlung allein nicht geeignet. In den vorliegenden Fällen zeigten die nachgereichten Unterlagen zudem widersprüchliche Angaben. So ist im Beispiel 3 auffällig, dass die ausgewiesenen Personen in der Excel-Datei von den Angaben der archivierten Kassenanordnung abwichen. Im Beispiel 4 bleibt ungeklärt, warum die Änderungshistorie nicht die offenkundig beteiligte Person bei der Feststellung ausweist. Die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips konnte insoweit nicht schlüssig nachgewiesen werden.

Die Kassenanordnungen müssen Feststeller und Anordner der Zahlung eindeutig wiedergeben. Die Bundesagentur muss die Kassenanordnung in unveränderbarer Form archivieren und zur Rechnungslegung vorlegen können.

⁸² Fallnummer A449.

⁸³ Fallnummer A369.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur stimmt zu, dass die dargestellten Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse in den Kassenanordnungen nicht richtig und nicht nachvollziehbar abgebildet werden. Sie habe hierzu eine erneute Systemanpassung beauftragt, die noch im Jahr 2021 umgesetzt werde. Damit wolle die Bundesagentur die wahrgenommenen Verantwortlichkeiten von Feststellung und Anordnung eindeutig darstellen.⁸⁴

Abschließende Bewertung

Wir halten die zugesagte Systemanpassung für dringend geboten. Die Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse müssen in den Kassenanordnungen richtig und nachvollziehbar abgebildet werden. Die eingeleiteten Schritte der Bundesagentur werden sich in den nächsten Einzelrechnungsprüfungen BA abbilden. Wir schließen den Punkt an dieser Stelle ab.

6 Fazit

Die vorgelegte Jahresrechnung enthielt Buchungsfehler, bei denen Ausgaben nicht dem zutreffenden Haushaltsjahr zugeordnet wurden. Die vollständige Abbildung von Verpflichtungsermächtigungen ist seit dem Jahr 2012 durch eine fehlende technische Funktionalität im IT-Verfahren COLIBRI nicht möglich. Dies hat zur Folge, dass die Bundesagentur die Vorbelastung des Haushalts für Folgejahre nur mit manuellen, aufwendigen und fehleranfälligen Nacharbeiten lediglich grob einschätzen kann.

Die stichprobenbezogene Fehlerquote im Ergebnis der Einzelrechnungsprüfung BA lag mit 6,8 % geringfügig höher als im Vorjahr (6,6 %). Hier zeigten sich vermehrt Mängel bei der Einhaltung des 4-Augen-Prinzips. Insbesondere fehlte im IT-Verfahren COLIBRI eine technische Sperre, die eine unzulässige Bearbeitung im 2-Augen-Prinzip systemseitig unterbindet. Zudem enthielten die Kassenanordnungen im IT-Verfahren ERP erneut teilweise unplausible Daten. Die Bundesagentur will mit entsprechenden Maßnahmen den haushaltsrechtlichen Beanstandungen entgegenwirken und die Anzahl der Fehler verringern.

⁸⁴ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2020 vom 10. August 2021, CF 21 - 3543 (2477).

7 Stand des Entlastungsverfahrens

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur wird voraussichtlich am 12. November 2021 über die Entlastung des Vorstands für das Haushaltsjahr 2020 entscheiden.⁸⁵

Romers

Rabenschlag

⁸⁵ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 13. April 2021, CF 21.