

25 Bundesagentur für Arbeit plante IT-Systeme fehlerhaft

Zusammenfassung

Die Bundesagentur bereitete IT-Vorhaben unzureichend vor. Sie plante diese nicht immer bedarfsgerecht und wirtschaftlich.

Den Bedarf für IT-Vorhaben ermittelte die Bundesagentur teilweise unzutreffend. Dies hatte zur Folge, dass die Anwenderinnen und Anwender entwickelte IT-Systeme in der Praxis weniger nutzten als erwartet. Die Bundesagentur betreibt daher IT-Systeme, für die kein ausreichender Bedarf besteht.

Zudem legte sich die Bundesagentur bei der Planung von IT-Vorhaben in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorschnell auf eine Lösungsmöglichkeit fest und zog erst zu einem späteren Zeitpunkt alternative Lösungen in Betracht. Im Ergebnis benötigte sie in einem Fall mehr als sieben Jahre, um eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Ablösung des IT-Systems vorzulegen.

Diese Mängel sind mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar. Die Bundesagentur hätte den Bedarf zutreffend beschreiben und die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit ermitteln müssen. Die Bundesagentur sollte künftig ihre IT-Vorhaben sorgfältiger planen.

25.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof begleitet seit mehr als zehn Jahren die Digitalisierungsagenda der Bundesagentur mit Prüfungen zu verschiedenen IT-Vorhaben. Die Ausgaben für diese Vorhaben erreichten oft einen zweistelligen Millionenbetrag. Die Ausgaben der Bundesagentur für IT sollen im Haushaltsjahr 2026 knapp 1 Mrd. Euro betragen.

Bedarf unzutreffend ermittelt

IT-Vorhaben sind finanzwirksame Maßnahmen. Die Ausgaben dafür müssen notwendig sein, um die Aufgaben der Bundesagentur zu erfüllen. Dies setzt voraus, dass ein

Bedarf für die IT-Vorhaben besteht. Ein Bedarf liegt vor, wenn der angestrebte Zustand von der Ausgangslage abweicht. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass die Bundesagentur die Ausgangslage unvollständig erfasste und damit den Bedarf nicht belastbar ermittelte. Dies zeigen die folgenden zwei IT-Vorhaben.

„YouConnect“: Bedarf nicht umfassend abgefragt

Die Agenturen für Arbeit, die Jobcenter und die Jugendämter als öffentliche Träger der Jugendhilfe arbeiten in sogenannten Jugendberufsagenturen zusammen. Dafür können die Kooperationspartner seit dem Jahr 2021 im IT-System „YouConnect“ Daten austauschen. Die Bundesagentur strebte eine nahezu bundesweite Nutzung des IT-Systems an. Im Jahr 2024 nutzte jedoch nur jede fünfte der 367 Jugendberufsagenturen „YouConnect“. Aus Sicht vieler Jugendberufsagenturen bestand von vornherein kein ausreichender Bedarf für das IT-System. Als Gründe nannten sie u. a. die bereits bestehenden Austauschformate vor Ort. Die Bundesagentur hatte sich vor der Entscheidung für dieses IT-Vorhaben kein umfassendes Bild darüber verschafft, inwieweit Defizite beim Datenaustausch in der Fläche bestehen. Sie plante über 60 Mio. Euro ein, um das IT-System zu entwickeln und zu betreiben.

„ADEST“: Bedarf auf Basis unvollständig erfasster Prozesse ermittelt

Die Bundesagentur betreibt das IT-System „Automatisierte Datenübernahme aus Stellenangeboten mittels maschinellen Lernens (ADEST)“. Das IT-System ermöglicht seit dem Jahr 2023, dass Beschäftigte der Bundesagentur Stellenangebote von Arbeitgebern automatisiert in eine Datenbank übertragen. Die Bundesagentur rechnete durch diese Automatisierung mit Einsparungen von knapp 30 Mio. Euro. Sie berücksichtigte dabei nicht, dass die Beschäftigten die Stellenangebote bereits ohne dieses IT-System nicht vollständig manuell erfassten. Deshalb nutzten die Beschäftigten „ADEST“ in der Praxis seltener als erwartet. Die Bundesagentur rechnet daher nur noch mit Einsparungen von 16 Mio. Euro. Bisher investierte sie allein an Entwicklungskosten in „ADEST“ 17 Mio. Euro.

Lösungsmöglichkeiten bei der Planung unvollständig betrachtet

Für IT-Vorhaben als finanzwirksame Maßnahmen muss die Bundesagentur angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Dafür hat sie

- sämtliche Lösungsmöglichkeiten, die zur Erreichung der vorab definierten Ziele geeignet sind, zu untersuchen sowie
- die Kosten einschließlich Folgekosten und den Nutzen der für eine Zielerreichung geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln und gegenüberzustellen.

Die Bundesagentur berücksichtigte nicht alle Lösungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen. Dies verdeutlichen nachfolgende Beispiele.

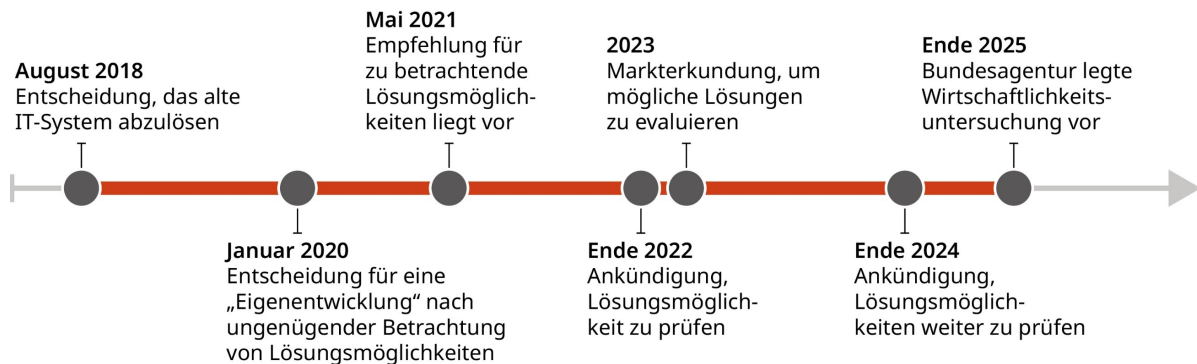
Nachfolgesystem „COSACH“: Mehr als sieben Jahre bis zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Bundesagentur beschloss im Jahr 2018, das IT-System „Computerunterstützte Sachbearbeitung (COSACH)“ abzulösen. Dieses System unterstützt die Bearbeitung von 160 Förderleistungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie bei der Arbeitsförderung. Für das Nachfolgesystem COSACH legte sich die Bundesagentur anfangs ausschließlich auf die Lösungsmöglichkeit fest, eine Software vollständig selbst zu entwickeln. Erst im weiteren Verlauf berücksichtigte die Bundesagentur die Lösungsmöglichkeit, eine Standardsoftware zu kaufen. Später kam noch die Lösungsmöglichkeit hinzu, die Standardsoftware durch ergänzende Eigenentwicklungen an die Bedürfnisse der Bundesagentur anzupassen.

Abbildung 25.1

IT-Vorhaben mehr als sieben Jahre in der Planungsphase

Im Laufe eines mehrjährigen Prozesses untersuchte die Bundesagentur schrittweise Lösungsmöglichkeiten zum Nachfolgesystem „Computerunterstützte Sachbearbeitung“.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundesagentur.

Die Bundesagentur brauchte im Ergebnis mehr als sieben Jahre, um die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das IT-Vorhaben abzuschließen. Für die Vorbereitung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gab sie mehr als 10 Mio. Euro aus. Allein über 4 Mio. Euro fielen davon bis zum Jahr 2021 an. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Bundesagentur nicht alle Lösungsmöglichkeiten abschließend betrachtet. Weitere 12 Mio. Euro plante sie bis zum Jahr 2030 ein, um das bestehende IT-System „COSACH“ weiterbetreiben zu können.

„Travel“: Lösungsmöglichkeiten ohne vollständige Begründungen aussortiert

Mit dem IT-Vorhaben „Travel“ führte die Bundesagentur in den Jahren 2019 bis 2021 eine neue Reise-Software ein. Dieses IT-Vorhaben hatte ein Bündel von Zielen. Zu diesen zählten, die Prozesse des Reisemanagements zu harmonisieren und zu automatisieren. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Planung des IT-Vorhabens betrachtete die Bundesagentur nur die finanziellen Auswirkungen der später gewählten Lösung. Die weiteren Lösungsmöglichkeiten verwarf sie, ohne dies vollständig zu begründen.

25.2 Würdigung

Die dargestellten Fälle zeigen, dass die Bundesagentur ihre IT-Vorhaben nicht bedarfsgerecht und wirtschaftlich vorbereitete. Mängel bei der Bedarfsermittlung und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wiederholen sich und sind damit systemimmanent. Die Bundesagentur hat darauf zu achten, in der Planungsphase die Ausgangslage umfassend zu ermitteln. Die in der Praxis gelebten Prozesse muss sie einbeziehen. Erst dann kann sie den Bedarf realistisch beurteilen und nachweisen, dass die Ausgaben notwendig sind. Zudem sind in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Anfang an alle zur Zielerreichung geeigneten Lösungsmöglichkeiten einzubeziehen. Dabei sind ihre finanziellen Auswirkungen darzulegen. Nur so kann die Bundesagentur die wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit ermitteln und sich sachgerecht für eine IT-Lösung entscheiden.

Eine sorgfältige und stringente Vorbereitung bildet die Grundlage, um IT-Systeme leistungsfähig und passgenau fortzuentwickeln. Langwierige Prozesse erhöhen die Ausgaben für solche Systeme. Die Beschäftigten müssen zudem länger als erforderlich mit veralteten Systemen arbeiten.

Um ihre Digitalisierungsagenda bestmöglich umzusetzen, sollte die Bundesagentur die Ursachen für die mangelhafte Vorbereitung von IT-Vorhaben analysieren. Sie hat eine bedarfsgerechte und stringente Entwicklung der IT-Vorhaben sicherzustellen.

25.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat betont, dass ihr eine begründete Bedarfserhebung wichtig sei. Die Bedarfserhebung gehe mit einer fundierten und ergebnisoffenen Betrachtung der Lösungsmöglichkeiten einher. Sie sei sich bewusst, dass beides in der Vergangenheit nicht durchgängig der Fall war. Die Bundesagentur hat erklärt, sie habe Verbesserungen eingeführt und Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Hierbei habe sich eine „Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur dem Thema „Betrachtung der

Lösungsmöglichkeiten“ gewidmet. Die Bundesagentur habe folgende Mindestalternativen festgelegt, die je Modul eines IT-Vorhabens verbindlich zu betrachten seien:

- Nicht-Handeln
- Weiterentwicklung von Bestandssystemen
- Eigenentwicklung
- Fremdentwicklung
- Kauf

Zusätzlich werde die Bundesagentur bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sukzessive folgenden Grundsatz anwenden: „reuse before buy before make“ (Wiederverwenden vor Kaufen vor Entwickeln). Unabhängig davon bewerte und wähle sie grundsätzlich eine wirtschaftliche Lösungsmöglichkeit.

Zum Nachfolgesystem „COSACH“ hat die Bundesagentur erläutert, dass mehrere Schritte in der Vorbereitung erforderlich gewesen seien. Für die Bundesagentur sei der Aufwand außergewöhnlich hoch gewesen, da das Nachfolgesystem einen breiten Anwender- und Kundenkreis habe sowie viele Schnittstellen bedienen müsse.

25.4 Abschließende Würdigung

Die Zusage der Bundesagentur, sie werde die Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verbessern, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die Stellungnahme der Bundesagentur lässt jedoch auch weiterhin nicht erwarten, dass sie die IT-Vorhaben nach den haushaltsrechtlichen Anforderungen ausreichend vorbereiten wird. Im Einzelnen:

- Die Bundesagentur unterscheidet nicht eindeutig zwischen Bedarfsermittlung und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Die Bedarfsermittlung ist ein der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelagerter Prüfungsschritt. Sie geht nicht mit einer Betrachtung von Lösungsmöglichkeiten einher. Ist bereits die Bedarfsermittlung unzureichend, wird auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von falschen Annahmen geprägt und führt zu fehlerhaften Ergebnissen.
- In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zudem nur solche Lösungsmöglichkeiten zu betrachten, die geeignet sind, den zuvor festgestellten Bedarf zu decken. Mit der Lösungsmöglichkeit „Nicht-Handeln“, d. h. den „Status quo“ fortzuführen, kann dies nicht gewährleistet werden. Sie ist daher nicht als eine Lösungsmöglichkeit zu werten.
- Ferner sind IT-Vorhaben als Ganzes zu betrachten. Die Ausführungen der Bundesagentur lassen daran Zweifel aufkommen, wenn sie sich für eine modulare Betrachtung bei der Ermittlung der wirtschaftlichen Lösungsmöglichkeit ausspricht. Richtig ist, dass ein IT-Vorhaben in eigenständige Module aufgeteilt werden kann. Eine

Gesamtbetrachtung der Wirtschaftlichkeit ist dadurch jedoch nicht entbehrlich, z. B. um Wechselwirkungen zwischen den Modulen berücksichtigen zu können.

- Der Grundsatz „reuse before buy before make“ kann sachgerechten Ergebnissen entsprechen. Gleichzeitig gibt der Grundsatz eine Rangfolge vor. Dies darf nicht dazu führen, dass die Bundesagentur die geeigneten Lösungsmöglichkeiten und deren finanzielle Auswirkungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht mehr ergebnisoffen prüft.
- Die Ausführungen der Bundesagentur zum Nachfolgesystem „COSACH“ können den langen Zeitraum bis zum Abschluss der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht überzeugend erklären. Da die Bundesagentur Lösungsmöglichkeiten nur schrittweise betrachtete, sind unnötige Ausgaben für die lange Planungszeit und den Weiterbetrieb des Bestand-Systems entstanden.

Robuste und benutzerfreundliche IT-Systeme sind für eine effiziente und verlässliche Sozialversicherung unentbehrlich. Sie kennzeichnen eine leistungs- und zukunftsfähige Verwaltung. Die dargestellten Beispiele zeigen, wie relevant dafür eine sorgfältige und stringente Planung neuer IT-Vorhaben ist. Die Bundesagentur kann mit internen Regelungen und Arbeitsgruppen dazu beitragen. Genauso entscheidend ist jedoch, dass die Regelungen auch von allen Akteuren in der Praxis angewendet werden. Daher sollte die Bundesagentur die Gründe für die systemimmanenten Mängel weiter analysieren. Zudem sollte sie die erforderlichen Verfahrensschritte bei der Planung von IT-Verfahren in ihren Vorgaben ausdrücklich klarstellen. Auf diese Weise kann die Bundesagentur wesentlich dazu beitragen, dass IT-Vorhaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich entwickelt werden.