

12 Bundesagentur für Arbeit: 357 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

(Kapitel 1101 Titel 685 11, Haushalt der Bundesagentur für Arbeit: Kapitel 2 und 3)

Zusammenfassung

Agenturen für Arbeit (Agenturen) und Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) zahlten Millionenbeträge für Teilnahmeplätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, obwohl die Plätze unbesetzt waren. Es fehlte ein wirksames Auslastungsmonitoring, also ein umfassender Überblick über die Auslastung und die Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze.

Allein in den 2 767 Arbeitsmarktmaßnahmen, die der Bundesrechnungshof als Stichprobe ausgewählt hatte, entstanden für unbesetzte Teilnahmeplätze Ausgaben von 55,2 Mio. Euro. Hieraus errechnete er mittels eines mathematisch-statistischen Verfahrens für alle etwa 34 000 im Jahr 2017 laufenden Arbeitsmarktmaßnahmen Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze von 357 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Arbeitsmarktmaßnahmen besser auszulasten. Obwohl die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) dazu verschiedene Schritte eingeleitet hat, fehlt noch immer ein umfassender Überblick über die unbesetzten Teilnahmeplätze. Welche Ausgaben dadurch insgesamt entstehen, ist weder ihr noch den Agenturen und Jobcentern bekannt. Damit fehlt eine wesentliche Voraussetzung, um Teilnahmeplätze bedarfsgerecht zu planen und zu beschaffen sowie Unterauslastungen zu vermeiden.

Die Bundesagentur sollte daher umgehend ein umfassendes und einheitliches Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen bei Agenturen und Jobcentern einführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze abbilden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS die Umsetzung mit Nachdruck vorantreibt. Gerade auch die enger werdenden finanziellen Spielräume gebieten es, Mittel für die Zielgruppen der Maßnahmen wirksam einzusetzen, anstatt unbesetzte Teilnahmeplätze zu finanzieren.

12.1 Prüfungsfeststellungen

Voraussetzungen für die wirtschaftliche Nutzung von Arbeitsmarktmaßnahmen

Arbeitsmarktmaßnahmen sollen Ausbildung- und Arbeitsuchende sowie Arbeitslose bei der Eingliederung in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt unterstützen. Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch beschaffen die Agenturen. Für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch sind die Jobcenter zuständig. Agenturen und Jobcenter planen den Bedarf an Teilnahmeplätzen. Sie beschaffen die Maßnahmen mit einer vertraglich festgelegten Zahl von Teilnahmeplätzen nach den wettbewerblichen Kriterien des Vergaberechts. Den Maßnahmen weisen sie dann förderberechtigte Personen zu.

Um Arbeitsmarktmaßnahmen effektiv und wirtschaftlich zu nutzen, müssen Agenturen und Jobcenter diese bestmöglich auslasten. Dies setzt eine realistische Planung voraus, wie viele Arbeitsmarktmaßnahmen und Teilnahmeplätze sie voraussichtlich benötigen. Einge kaufte Teilnahmeplätze müssen sie möglichst vollständig besetzen. Andernfalls können Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze entstehen. Zwar können sie vertraglich vereinbaren, dass nur eine bestimmte Mindestanzahl an Teilnahmeplätzen zu vergüten ist. Teilnahmeplätze oberhalb dieser Mindestanzahl müssen sie nur bezahlen, wenn sie besetzt sind. Dieses Vergütungsmodell nutzten sie jedoch nicht für alle Arbeitsmarktmaßnahmen.

Die Auslastung und die Ausgaben einer Unterauslastung werden erst durch einen systematischen Überblick (Auslastungsmonitoring) vollständig abgebildet. Ein solches Auslastungsmonitoring ist auch Voraussetzung, um freie Teilnahmeplätze rechtzeitig (nach-)besetzen zu können. Zugleich bildet es die Grundlage für eine bedarfsgerechte Planung und den Einkauf von Arbeitsmarktmaßnahmen.

Hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

Der Bundesrechnungshof prüfte bei Agenturen und Jobcentern die im Jahr 2017 laufenden eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen. Er ermittelte die Ausgaben der Unterauslastung nach einem Stichprobenverfahren. Hierfür prüfte er 2 767 von insgesamt 34 096 Arbeitsmarktmaßnahmen. Deren Dauer reichte von wenigen Tagen bis zu mehreren Jahren. Die Maßnahmen begannen vereinzelt weit vor dem Jahr 2017 oder liefen auch über das Jahr 2017 hinaus. Dabei betrachtete der Bundesrechnungshof die Ausgaben vom Beginn über den gesamten Verlauf dieser Maßnahmen.

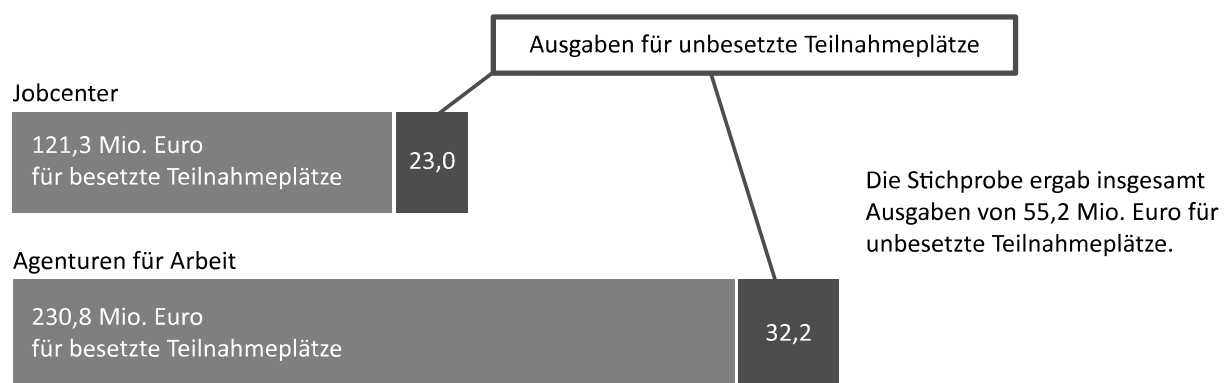
Die Agenturen zahlten für die Arbeitsmarktmaßnahmen der Stichprobe insgesamt 263 Mio. Euro. Davon entfielen 32,2 Mio. Euro (12,2 %) auf unbesetzte Teilnahmeplätze. Die Jobcenter zahlten 144,3 Mio. Euro. Davon entfielen 23 Mio. Euro (15,9 %) auf unbesetzte

Teilnahmeplätze. Insgesamt entstanden somit 55,2 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze (vgl. Abbildung 12.1).

Abbildung 12.1

Stichprobe des Bundesrechnungshofes zeigt hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

Agenturen für Arbeit und Jobcenter zahlten Millionenbeträge für Teilnahmeplätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, obwohl die Plätze unbesetzt waren. Allein in der Stichprobe des Bundesrechnungshofes entstanden 55,2 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze. Die Ausgaben beziehen sich auf die gesamte, teils mehrjährige Dauer der Maßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

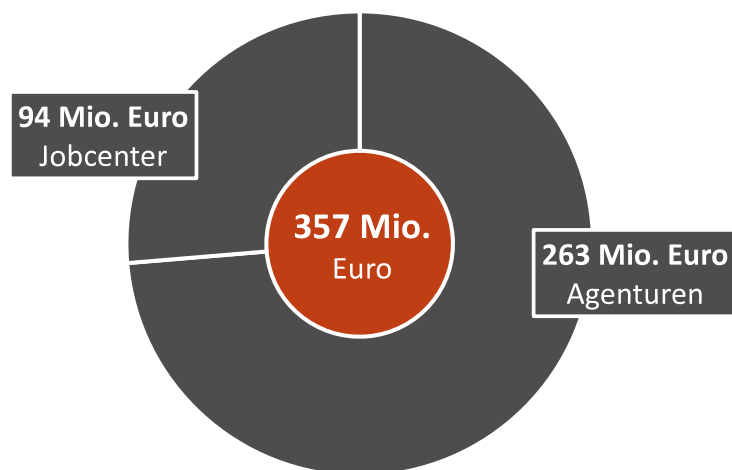
Quelle: Ausgaben für besetzte und unbesetzte Teilnahmeplätze bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Arbeitsmarktmaßnahmen. Die Stichprobe umfasste 2 767 von insgesamt 34 096 im Jahr 2017 laufenden Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse aus seiner Stichprobe mit einem mathematisch-statistischen Verfahren auf alle 34 096 Arbeitsmarktmaßnahmen übertragen, die im Jahr 2017 zumindest an einem Tag stattfanden. Ausgenommen hat er unbesetzte Teilnahmeplätze, für die Bildungsträger vertragsgemäß keinen Anspruch auf Vergütung hatten (z. B. Teilnahmeplätze oberhalb einer vereinbarten Mindestteilnehmerzahl). Hieraus leitet sich ein rechnerischer Gesamtwert von 357 Mio. Euro ab (Agenturen: 263 Mio. Euro; Jobcenter: 94 Mio. Euro), vgl. Abbildung 12.2. Er entspricht mit hoher statistischer Wahrscheinlichkeit den tatsächlichen Ausgaben für unbesetzte, aber trotzdem zu vergütende Teilnahmeplätze der betrachteten Maßnahmen.

Abbildung 12.2

Die Übertragung auf alle im Jahr 2017 laufenden Maßnahmen ergibt 357 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

Agenturen für Arbeit und Jobcenter zahlten Millionenbeträge für Teilnahmeplätze in Arbeitsmarktmaßnahmen, obwohl die Plätze unbesetzt waren. Die mittels mathematisch-statistischer Berechnung ermittelten Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze lagen insgesamt bei 357 Mio. Euro. Die Ausgaben beziehen sich auf die gesamte, teils mehrjährige Dauer der Maßnahmen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Mittels mathematisch-statistischer Berechnung ermittelte Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze bei allen 34 096 von Agenturen für Arbeit und Jobcentern eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen, die im Jahr 2017 liefen.

Die festgestellten Defizite bestehen seit Jahren. Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt die geringe Auslastung und hohe Ausgaben für ungenutzte Teilnahmeplätze beanstandet; zuletzt im Jahr 2019 bei der Assistierten Ausbildung, einer Maßnahme zur Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen.

Kein Überblick über Auslastung und Ausgaben

Die Bundesagentur steuert die Agenturen und die gemeinsamen Einrichtungen unter den Jobcentern fachlich. Das BMAS führt die Aufsicht über die Bundesagentur.

Weder die Bundesagentur noch die Agenturen und Jobcenter haben einen umfassenden Überblick darüber, inwieweit ihre eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen ausgelastet sind. Zwar stellt die Bundesagentur seit dem Jahr 2018 ein IT-Verfahren zur Verfügung, mit dem die Agenturen die Auslastung für vier Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche abbilden können. Für alle anderen Maßnahmen der Agenturen ist dies jedoch nicht möglich.

Für Jobcenter steht kein vergleichbares IT-Verfahren zur Verfügung. Die vorhandenen IT-Verfahren leisten dies bislang nicht. Welche Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze anfallen, lässt sich vollständig und systematisch weder für Agenturen noch für Jobcenter abbilden.

12.2 Würdigung

Trotz der wiederholten Hinweise des Bundesrechnungshofes ist es den Agenturen und Jobcentern in den letzten Jahren nicht gelungen, ihre Arbeitsmarktmaßnahmen hinreichend auszulasten. Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass eine komplette Auslastung eingekaufter Teilnahmeplätze nicht bei allen Arbeitsmarktmaßnahmen erreichbar ist. Deshalb können Agenturen und Jobcenter den Vergütungsanspruch der Bildungsträger auf eine bestimmte Mindestanzahl an Teilnahmeplätzen beschränken. Dennoch entstanden weiter hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze.

Bereits die Ergebnisse der Stichprobe des Bundesrechnungshofes zeigen die finanzielle Dimension der mangelhaften Auslastung. Die 55,2 Mio. Euro Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze in der Stichprobe und die daraus errechneten 357 Mio. Euro für alle Maßnahmen übersteigen ein vertretbares Maß. Dies gilt umso mehr, als es sich um eine fortlaufende Problematik handelt. Deshalb sind weitere Anstrengungen erforderlich, um künftig hohe Ausgaben ohne Gegenleistung zu vermeiden.

Aufgrund der unbesetzten Plätze können letztlich weniger Förderberechtigte von einer Maßnahme profitieren, als es die eingekauften und zu bezahlenden Plätze ermöglichen würden. Fehlt den Agenturen und Jobcentern der Überblick über freie Kapazitäten, können sie nicht rechtzeitig nachbesetzen und die Auslastung verbessern. Außerdem besteht die Gefahr, dass sie die Bedarfe für Teilnahmeplätze und Arbeitsmarktmaßnahmen überschätzen und im Folgejahr erneut zu viel einkaufen. Durch unbesetzte, aber bezahlte Teilnahmeplätze verwenden die Agenturen und Jobcenter die für Arbeitsmarktmaßnahmen eingesetzten Mittel nicht wirtschaftlich und nicht wirksam.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und der Bundesagentur empfohlen, ein umfassendes Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen für Agenturen und Jobcenter zu entwickeln. So sollten sich Bundesagentur, Agenturen und Jobcenter jederzeit bei allen Maßnahmen einen vollständigen Überblick über unbesetzte Teilnahmeplätze und die damit verbundenen Ausgaben verschaffen können. Die Bundesagentur sollte prüfen, ob sie das bereits vorhandene IT-Verfahren für die Agenturen erweitern und auch für die Jobcenter zur Verfügung stellen kann. Damit würde für Agenturen und Jobcenter ein einheitliches Auslastungsmonitoring und damit ein wesentliches Steuerungsinstrument bereitstehen. Dieses könnte auch im Vergleich der Agenturen und Jobcenter untereinander aufzeigen, wo und mit welcher Dringlichkeit das Problem unausgelasteter Arbeitsmarktmaßnahmen angegangen werden muss. Die hieraus ableitbaren Schlussfolgerungen müssen sowohl die Bundesagentur als auch die Einrichtungen vor Ort konsequent umsetzen. Dazu gehören insbesondere notwendige Verbesserungen im Planungsprozess, in den jeweiligen Vertragsgestaltungen oder in der Identifikation geeigneter Teilnehmender der Maßnahmen.

12.3 Stellungnahme

Das BMAS und die Bundesagentur haben bereits im Prüfungsverfahren das methodische Vorgehen des Bundesrechnungshofes zur Ermittlung des Anteils unterausgelasteter Arbeitsmarktmaßnahmen als grundsätzlich geeignet anerkannt. Sie haben eingeräumt, dass die Auslastung von Arbeitsmarktmaßnahmen nach wie vor nicht das gewünschte Niveau erreicht hat.

Die Bundesagentur hat betont, sie habe seit dem Jahr 2018 verschiedene Schritte für eine bessere Auslastung eingeleitet (z. B. weniger und einheitlichere Vertragsgestaltungen für bestimmte Arbeitsmarktmaßnahmen, mehr Verträge mit einer zu vergütenden Mindestanzahl an Teilnahmeplätzen, kürzere Vertragsdauern und ein Auslastungsmonitoring für vier Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche bei den Agenturen). Sie hat angekündigt, weitere Schritte zu prüfen oder noch umzusetzen.

Das bei den Agenturen bereits für vier Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche eingeführte Auslastungsmonitoring beabsichtige sie im Jahr 2021 um weitere Arbeitsmarktmaßnahmen für Erwachsene zu erweitern. Für die Jobcenter plane sie, Arbeitsmarktmaßnahmen und deren Teilnehmende in einem davon abweichenden IT-Verfahren darzustellen. Voraussichtlich im Jahr 2023 seien damit auch Abfragen zur Auslastung möglich.

Bei den Agenturen vor Ort bestehe Kostentransparenz über die einzelnen Maßnahmen; sie könnten grundsätzlich zahlungswirksame Unterauslastungen betrachten. Die Bundesagentur halte es im Sinne einer umfassenden Transparenz für erforderlich, auch Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze abzubilden. Dies setze sie bereits für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen bei den Agenturen um. Sie wolle für Agenturen und Jobcenter prüfen, ob sie die Ausgaben einer Unterauslastung darstellen kann.

Das BMAS hat mitgeteilt, es unterstütze die Bundesagentur darin, das Auslastungsmonitoring weiterzuentwickeln. Es lasse sich dazu im jährlich stattfindenden Fachaustausch berichten.

12.4 Abschließende Würdigung

Die bislang ergriffenen und noch geplanten Schritte der Bundesagentur gehen zwar in die richtige Richtung. Sie benötigen jedoch zu viel Zeit und reichen nicht aus, um die Auslastung von Arbeitsmarktmaßnahmen grundlegend zu verbessern. Der Bundesrechnungshof sieht weiteren dringenden Handlungsbedarf. Schlecht ausgelastete Arbeitsmarktmaßnahmen führen seit Jahren zu hohen vermeidbaren Ausgaben, über die die Bundesagentur, die Agenturen und Jobcenter keinen vollständigen und systematischen Überblick haben. Ohne diesen Überblick können sie die Auslastung und auch unnötige Ausgaben nicht steuern sowie die Informationen nicht nutzen, um den Bedarf besser zu planen und die Vertragsgestaltungen optimal zu wählen. Sie werden ansonsten auch künftig Jahr für Jahr zu viele Mittel für unbesetzte Teilnahmeplätze ausgeben.

Die Stellungnahmen der Bundesagentur und des BMAS lassen nicht erwarten, dass alsbald ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitoring für Agenturen und Jobcenter zur Verfügung stehen wird. So sind insbesondere noch keine konkreten Schritte erkennbar, die Auslastung aller Arbeitsmarktmaßnahmen darin abzubilden. Die Bundesagentur hat nicht zu erkennen gegeben, wann und wie sie eine vollständige Ausgabentransparenz für alle Arbeitsmarktmaßnahmen schaffen will. Diese ist aber erforderlich, um jederzeit wirtschaftlich und wirksam steuern zu können. Nicht verständlich bleibt auch, weshalb die Bundesagentur für die Jobcenter nicht das bereits bei den Agenturen eingeführte IT-System nutzen will, obwohl es sich vielfach um vergleichbare Arbeitsmarktmaßnahmen handelt. Der Bundesrechnungshof hat die Sorge, dass erneut viel Zeit verstreicht, wenn die Bundesagentur zwei unterschiedliche IT-Systeme weiterentwickelt. Zudem sieht er die Gefahr, dass mit unterschiedlichen IT-Verfahren Auswertungen in Agenturen und Jobcentern kaum vergleichbar sein werden.

Die Bundesagentur sollte so schnell wie möglich ein umfassendes und einheitliches Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen einführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für unbesetzte Plätze abbilden. Diese Daten kann und muss sie nutzen, um bei den laufenden Maßnahmen für eine bessere Auslastung zu sorgen. Vor allem aber kann sie nur so sicherstellen, dass Agenturen und Jobcenter bei der Auslastung rechtzeitig nachsteuern, ihren künftigen Bedarf realistisch planen, geeignete Vertragsmodelle wählen und neue Arbeitsmarktmaßnahmen dementsprechend einkaufen.

Um vergleichbar zu sein, sollte das Auslastungsmonitoring bei Agenturen und Jobcentern dieselben Auswertungsmöglichkeiten eröffnen. Arbeitsmarktmaßnahmen mit besonders hohen Ausgaben der Unterauslastung sollte die Bundesagentur vorrangig darin integrieren.

Das BMAS sollte eine aktivere Rolle als bisher einnehmen und das Auslastungsmonitoring mit Nachdruck vorantreiben.

Die Dimension und Dringlichkeit dieser Aufgabe wird durch das Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes mit erheblichen Ausgaben von 357 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmepplätze verdeutlicht. Bundesagentur und BMAS sollten schnell und konsequent handeln, um gerade vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Spielräume ihre Mittel wirtschaftlich und wirksam einsetzen zu können – nämlich für Teilnehmende statt für unbesetzte Plätze. So könnten bei gleichbleibendem Mittelansatz mehr Förderberechtigte von den Arbeitsmarktmaßnahmen profitieren. Sie hätten damit bessere Chancen, den Weg in eine Beschäftigung zu finden.