

Bundesagentur für Arbeit

(Einzelplan 11)

16 Bundesagentur für Arbeit muss Dienstleistungen für Jobcenter kostendeckend kalkulieren

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) kalkulierte Preise für ihre Dienstleistungen nicht kostendeckend, sodass ein Defizit von fast 50 Mio. Euro entstand. Dieses deckte sie unzulässig aus der beitragsfinanzierten Arbeitslosenversicherung.

Die Bundesagentur bietet den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) verschiedene Dienstleistungen an, beispielsweise die telefonische Kundenbetreuung. Die Preise für diese Dienstleistungen hat sie nicht kostendeckend kalkuliert, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet ist. Die Bundesagentur ging von einer Kostendeckung aus, wenn die Einnahmen die Ausgaben um nicht mehr als 3 % über- oder unterschreiten. Ihre Einnahmen aus Dienstleistungen lagen über mehrere Jahre deutlich unter den Ausgaben, bei einer Dienstleistung in einem Jahr bis zu 76,3 %. Für die Jahre 2017 bis 2019 entstand ein Defizit von 48,9 Mio. Euro. Dieses hat die Bundesagentur unzulässiger Weise aus dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung gedeckt. Damit hat sie die notwendige Abgrenzung zwischen dem beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur und dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter missachtet.

Die Bundesagentur muss ihre Dienstleistungen kostendeckend anbieten. Mindestens muss die Bundesagentur die von ihr als Toleranzgrenze definierte Kostendeckung von 3 % einhalten.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Prinzip der Kostendeckung bei Dienstleistungen der Bundesagentur für Jobcenter

Die Bundesagentur und die jeweiligen Kommunen sind Träger der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung. Die Jobcenter nehmen die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Rechtskreis SGB II) wahr. Die hierfür anfallenden

Verwaltungskosten werden unmittelbar aus dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter anteilig von Bund und Kommune finanziert.

Die Bundesagentur erbringt für die Jobcenter insgesamt 25 Dienstleistungen. Beispielsweise übernimmt sie für die Jobcenter die telefonische Betreuung der Kundinnen und Kunden.

Die Bundesagentur finanziert sich aus dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung. Sie darf diese Beitragsmittel nur für die Leistungen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Rechtskreis SGB III) einsetzen. Die Bundesagentur muss sich deshalb alle Kosten für die Dienstleistungen von den Jobcentern erstatten lassen. Den Erstattungsbetrag muss die Bundesagentur kostendeckend kalkulieren. Dazu muss sie alle Personal- und Sachkosten für die jeweils angebotene Dienstleistung ermitteln. Diesen Betrag muss sie als sogenannten Selbstkostenpreis (Preis) in ihren Dienstleistungsverträgen vereinbaren. Die Bundesagentur ging von einer ausreichenden Kostendeckung aus, wenn die Einnahmen die Ausgaben um nicht mehr als 3 % über- oder unterschreiten.

Hohe Defizite aus Dienstleistungen

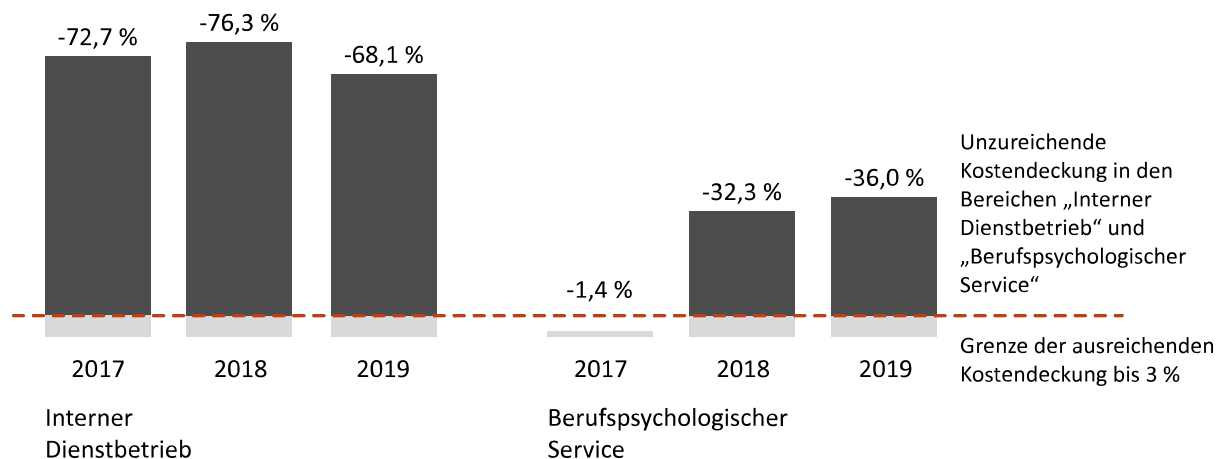
Die Bundesagentur ermittelte für die Jahre 2017 bis 2019 ein Defizit von 21,9 Mio. Euro aus Dienstleistungen. Allein für das Jahr 2019 wies sie ein Defizit von 17,5 Mio. Euro aus.

Im Jahr 2019 wichen bei 19 der 25 Dienstleistungen die Einnahmen um mehr als 3 % von den Ausgaben ab. Dabei fallen einige Dienstleistungen mit erheblichen Abweichungen über Jahre hinweg auf (vgl. Abbildung 16.1).

Abbildung 16.1

Unzureichende Kostendeckung bei ausgewählten Dienstleistungen

Die Bundesagentur für Arbeit erbringt Dienstleistungen für die Jobcenter. Die Preise hat sie nicht kostendeckend kalkuliert. Insbesondere bei den Dienstleistungen „Interner Dienstbetrieb“ und „Berufspsychologischer Service“ lagen die Einnahmen über mehrere Jahre deutlich unter den Ausgaben – bis zu 76,3 %. Eine Abweichung von bis zu 3 % betrachtet die Bundesagentur als kostendeckend.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Ausgabencontrolling der Bundesagentur für die Jahre 2017 bis 2019.

Wesentliche Kostenblöcke nicht berücksichtigt oder unbekannt: Gesamtdefizit erhöht sich auf mindestens 48,9 Mio. Euro

Der Bundesrechnungshof stellte für die Jahre 2017 bis 2019 fest, dass die Bundesagentur bei der Berechnung ihrer Preise nicht sämtliche Personal- und Sachkosten berücksichtigt hatte, die für die Dienstleistungen angefallen waren. Z. B. berücksichtigte sie Ausgaben für Fach- und Führungskräfte nur mit einem pauschal ermittelten Anteil, obwohl der Anteil für Dienstleistungen bei den Jobcentern eindeutig abgrenzbar und damit zurechenbar war. Teilweise verzichtete sie auch ganz auf die Berücksichtigung dieser Kosten. Zudem lagen ihr keine gesicherten Daten vor, um den Personalaufwand für einzelne Dienstleistungen ermitteln zu können.

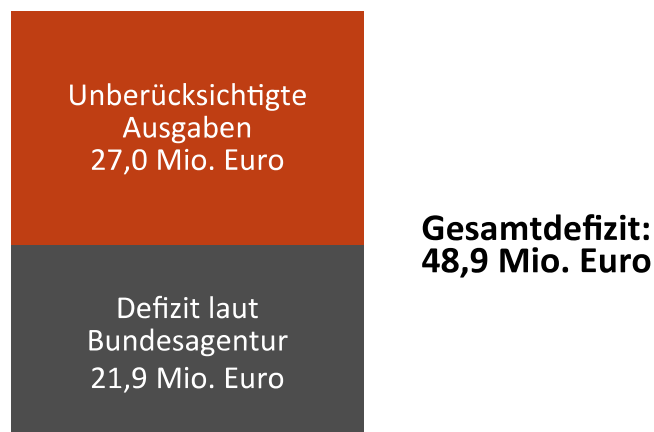
Insgesamt stellte der Bundesrechnungshof für die Jahre 2017 bis 2019 unberücksichtigte Ausgaben von rund 27 Mio. Euro bei den Dienstleistungen fest. Zusammen mit dem Defizit von 21,9 Mio. Euro für Einnahmen aus Dienstleistungen in den Jahren 2017 bis 2019, das die Bundesagentur ausweist, ergibt sich für diesen Zeitraum ein Gesamtdefizit von

48,9 Mio. Euro (vgl. Abbildung 16.2). Dieses geht zulasten des beitragsfinanzierten Haushalts der Bundesagentur.

Abbildung 16.2

48,9 Mio. Euro Gesamtdefizit der Bundesagentur für Arbeit zulasten des Beitragshaushaltes in den Jahren 2017 bis 2019

Zu dem von der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen Defizit von 21,9 Mio. Euro kommen unberücksichtigte Ausgaben von 27,0 Mio. Euro hinzu. Das Gesamtdefizit beläuft sich somit auf 48,9 Mio. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Ausgabencontrolling der Bundesagentur für die Jahre 2017 bis 2019.

16.2 Würdigung

Die Bundesagentur hätte die Ergebnisse ihres Ausgabencontrollings zum Anlass nehmen müssen, die Preiskalkulation für ihr Dienstleistungsangebot zu überprüfen. Die erheblichen Defizite – allein im Jahr 2019 bei drei Viertel der Dienstleistungen – sind ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die Bundesagentur die Preise überwiegend nicht kostendeckend kalkuliert hat.

Die Bundesagentur ist damit der gesetzlichen Vorgabe, ihre Dienstleistungen kostendeckend anzubieten, nicht nachgekommen:

Sie hat die Preise teilweise fehlerhaft kalkuliert, indem sie die Personal- und Sachkosten für die Dienstleistungen unvollständig ermittelte. Sie hat nicht dafür gesorgt, dass Personal- und Sachkosten, die einer Dienstleistung unmittelbar zugeordnet werden können, vollständig in die Preiskalkulation der jeweiligen Dienstleistung einfließen.

Eine präzise Preiskalkulation ist notwendig, um die tatsächlichen Ausgaben für die Dienstleistungen zu bestimmen. Kalkuliert die Bundesagentur ihre Preise für Dienstleistungen zu niedrig, hat dies zur Folge, dass Dienstleistungen für die Grundsicherung für Arbeitsuchende in unzulässiger Weise aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung gezahlt werden.

Durch die unzureichende und teilweise fehlende Kostentrennung hat die Bundesagentur die notwendige Abgrenzung zwischen ihrem eigenen beitragsfinanzierten Haushalt und dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter missachtet.

16.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat erwidert, die Dienstleistungen sollten durch eine möglichst enge Verzahnung von Aufgaben in den Rechtskreisen SGB III und SGB II Synergieeffekte schaffen. Die Bundesagentur rechne pauschal ab, um in den „komplexen Governance- und Finanzierungsstrukturen“ des SGB II einerseits die Kostendeckung des beitragsfinanzierten Haushalts sicherzustellen und andererseits unzulässige Doppelabrechnungen zu vermeiden.

Eine exakte Rechtskreistrengung sei zwar theoretisch anzustreben, in einer Abrechnungspraxis in pauschalierter Form aber nicht zu realisieren. Eine strikte Kostentrennung würde im Ergebnis zu einer rechtskreisgetrennten Aufgabenwahrnehmung führen. Dies würde Synergieeffekte für beide Rechtskreise zunichtemachen und einen deutlichen Mehraufwand verursachen.

Die Bundesagentur hat zugesagt, methodischen Inkonsistenzen und Qualitätsmängeln in den Datengrundlagen zukünftig noch konsequenter nachzugehen. Insbesondere bei der rechtskreisspezifischen Kennzeichnung des eingesetzten Personals seien bereits deutliche Fortschritte erzielt worden.

Die Bundesagentur hat im Nachgang zu ihrer Stellungnahme für das Jahr 2020 ein Defizit von 32,3 Mio. Euro zulasten des beitragsfinanzierten Haushalts ermittelt. Sie hat darauf hingewiesen, dass sie Dienstleistungen pandemiebedingt nicht in vollem Umfang habe erbringen können, die Personalkosten hierfür jedoch weiter angefallen seien. Den Pandemie-Effekt könne sie jedoch nicht genau beziffern.

16.4 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesagentur überzeugen nicht. Eine rechtskreisspezifische Zuordnung der Kosten ist möglich, ohne die erwünschte Verzahnung von Aufgaben zu beeinträchtigen. Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Bundesagentur diese Möglichkeit der eindeutigen Zuordnung nicht ausreichend nutzt. So hat sie Ausgaben für Personal, das vollständig für Dienstleistungen eingesetzt ist, nicht dem Rechtskreis SGB II zugeordnet. Dies gilt auch bei Kostenanteilen für Beschäftigte, die Leistungen für die Bun-

desagentur und die Jobcenter erbringen, deren Kosten aber eindeutig von der Bundesagentur zugeordnet werden können.

Die Toleranzgrenze der Kostendeckung von 3 % eröffnet der Bundesagentur einen Spielraum von 8 bis 9 Mio. Euro pro Jahr, um Abläufe im Bedarfsfall ohne exakte Kostenzuordnung flexibel zu organisieren. Diesen Spielraum hat die Bundesagentur aber deutlich überschritten. Denn allein das von der Bundesagentur im Jahr 2019 selbst ausgewiesene Defizit von 17,5 Mio. Euro überstieg diesen Spielraum um das Doppelte. Hinzu kommen die zu berücksichtigenden weiteren Kostenblöcke. Im Ergebnis missachtet die Bundesagentur bei der Preiskalkulation für ihre Dienstleistungen das gesetzlich vorgegebene Prinzip der Kostendeckung. Der – wenn auch nur eingeschränkt vergleichbare – weitere Anstieg des von der Bundesagentur ausgewiesenen Defizits im Jahr 2020 auf 32,3 Mio. Euro deutet darauf hin, dass die Bundesagentur jedenfalls keine „deutlichen Fortschritte“ in Richtung Kostendeckung erreicht hat.

Das Prinzip der Kostendeckung und damit eine rechtskreisspezifische Kostentrennung sind erforderlich, um eine unzulässige Vermischung zwischen dem beitragsfinanzierten Haushalt der Bundesagentur und dem steuerfinanzierten Haushalt der Jobcenter zu verhindern. Voraussetzung dafür ist eine Preiskalkulation, die alle Kosten der jeweiligen Dienstleistung berücksichtigt.

Die Bundesagentur muss ihre Dienstleistungen kostendeckend anbieten. Dazu muss sie ihre Personal- und Sachkosten für die Dienstleistungen möglichst vollständig ermitteln und die Preise auf dieser Basis kostendeckend kalkulieren. Mindestens muss sie die Grenze der von ihr als Toleranzgrenze definierten Kostendeckung von 3 % einhalten. Bei der Preiskalkulation muss sie insbesondere die Ausgaben für Fach- und Führungskräfte vollständig berücksichtigen.