A B D R U C K

Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

und

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Auslastung von Vergabemaßnahmen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II

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 3 - 2018 - 0863 und VI 4 - 2018 - 0534 Bonn, den 12. Januar 2022

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkung	9
1.1	Rechts- und Weisungslage	10
1.2	Bisherige Prüfungserkenntnisse	11
1.3	Ziel der Prüfung	12
2	Feststellungen	14
2.1	Unzureichende Auslastung der Maßnahmen	14
2.2	Hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze	19
2.3	Übertragung der Ergebnisse der Stichprobe auf alle Maßnahmen der Grundgesamtheit	24
2.4	Unterschiedliche Vertragsregelungen und Kostenstrukturen	25
2.5	Unzureichendes Auslastungsmonitoring	28
3	Würdigung	30
3.1	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	30
3.1.1	Unterauslastung von Vergabemaßnahmen noch immer zu hoch	30
3.1.2	Mögliche Gründe für die fortbestehende Unterauslastung von Vergabemaßnahmen	31
3.2	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	33
4	Stellungnahme der Bundesagentur	35
4.1	Auslastung der Maßnahmen und Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze (Tz. 2.1 bis 2.3) und Bedarfsplanung (Tz. 3.2)	35
4.2	Vertragsregelungen und Kostenstrukturen (Tz. 2.4)	36
4.3	Auslastungsmonitoring (Tz. 2.5)	38
4.4	Verbesserte Fachaufsicht und Schulungen für Fachkräfte in den Agenturen und gE (Tz. 3.2)	40

5 Stellungnahme des Bundesministeriums 41

6 Abschließende Würdigung 41

Abkürzungsverzeichnis

abH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
AsA	Assistierte Ausbildung
BaE	Außerbetriebliche Berufsausbildungen
BerEb	Berufseinstiegsbegleitung
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
LES	Leistungen für die Eingliederung Selbständiger
MAT	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (**MAT**) nach § 45 SGB III

- MAT 1 – Heranführen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt
- MAT 2 – Vermittlungshemmnisse feststellen – verringern – beseitigen
- MAT 3 – Vermittlung versicherungspflichtige Beschäftigung
- MAT 4 – Heranführen an selbständige Tätigkeit
- MAT 5 – Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme
- MAT 6 – Maßnahmekombination
- MAT 7 – Aktivierung/Eingliederung Jüngerer
- MAT 8 – Baukastensystem SGB II

Reha Spezifische Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation, z. B.

- Ausbildung (integrativ/kooperativ)
- Diagnose der Arbeitsmarktfähigkeit besonders betroffener behinderter Menschen (DIA-AM)
- Eignungsabklärung/Arbeitserprobung

- Integrationsmaßnahme für Rehabilitanden (InRAM)
- Schulische Ausbildung
- Unterstützte Beschäftigung (UB)
- Vorbereitungslehrgang
- Weiterbildung mit/ohne Abschluss

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Auslastung von Vergabemaßnahmen in der Arbeitsförderung (Rechtskreis SGB III) bei den Agenturen für Arbeit (Agenturen) und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) bei den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter gE) geprüft. Es handelt sich um Arbeitsmarktmaßnahmen, die die Agenturen und Jobcenter gE nach Maßgabe des Vergaberechts bei Bildungsträgern einkauften. Der Bundesrechnungshof hat die im Jahr 2017 laufenden Vergabemaßnahmen und deren Auslastung über die gesamte Laufzeit einer Maßnahme, längstens bis zum 31. Dezember 2018, betrachtet. Hierzu wählte er eine zufallsgesteuerte Stichprobe von insgesamt 2 767 Vergabemaßnahmen aus.

Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen aus dieser Prüfung hat der Bundesrechnungshof im Bemerkungsverfahren aufgegriffen. Er schließt im Übrigen die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit folgenden Ergebnissen ab:

0.1 Die Agenturen lasteten 1 045 von 1 441 (72,5 %) der geprüften Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III nicht aus. Bei den Jobcentern gE waren 983 von 1 326 (74,1 %) der geprüften Maßnahmen im Rechtskreis des SGB II nicht ausgelastet. (Tz. 2.1)

Die Agenturen im Rechtskreis SGB III vergüteten den Trägern Maßnahmekosten für die Förderung von Teilnehmenden der in die Stichprobe einbezogenen Vergabemaßnahmen von rund 263 Mio. Euro. Darin enthalten waren Ausgaben von mehr als 32 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze. Damit gaben die Agenturen durchschnittlich 12,2 % der Maßnahmekosten aus, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erhalten. Die Jobcenter gE im Rechtskreis SGB II vergüteten den Trägern Maßnahmekosten für die Förderung von Teilnehmenden in Vergabemaßnahmen der Stichprobe von rund 144 Mio. Euro. Darin enthalten waren Ausgaben von rund 23 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze. Damit gaben die Jobcenter gE durchschnittlich 15,9 % der Maßnahmekosten aus, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erhalten. (Tz. 2.2)

0.2 Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse der Stichprobe zur Anzahl nicht ausgelasteter Maßnahmen und zu deren finanziellen Auswirkungen mittels eines mathematisch-statistischen Verfahrens auf die Gesamtheit aller durchgeführten Vergabemaßnahmen übertragen.

Die Agenturen und Jobcenter gE zahlten demnach in allen Maßnahmen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II zusammen geschätzt rund 357 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze. Dies betrifft mehr als 14 500 der 19 935 der im Jahr 2017 laufenden Maßnahmen im Rechtskreis des SGB III. Die Agenturen vergüteten den mit der Durchführung beauftragten Trägern von Maßnahmen geschätzt mehr als 263 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze. Von den 14 161 im Jahr 2017 laufenden Vergabemaßnahmen im Rechtskreis SGB II waren mehr als 10 400 nicht ausge-

lastet. Damit vergüteten die Jobcenter gE den mit der Durchführung beauftragten Trägern von Maßnahmen geschätzt rund 94 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze. (Tz. 2.3)

0.3 Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof eine Vielzahl unterschiedlicher Vertragsgestaltungen fest. Diese differierten hinsichtlich der Vergütungsregelungen und der Regelungen zum Nachbesetzen frei gewordener Teilnahmeplätze. Die Erkenntnisse aus vorangegangenen Prüfungen legten nahe, dass die Agenturen und Jobcenter gE die Vielfalt individueller Regelungen nicht hinreichend überblickten und die Folgen nicht besetzter Teilnahmeplätze nicht einschätzen konnten. (Tz. 2.4)

0.4 Im Jahr 2017 führte die Bundesagentur mit dem IT-Fachverfahren BISS (Business Intelligence Self-Service) bundesweit eine zentrale Auswertungsplattform im Rechtskreis SGB III ein. Die Agenturen können mit BISS die Auslastung ihrer Vergabemaßnahmen bei vier Maßnahmearten für Jugendliche selbst ermitteln. Monetäre Folgen unbesetzter Teilnahmeplätze kann dieses Auslastungsmonitoring nicht abbilden. Die Jobcenter gE nutzten BISS aus datenschutzrechtlichen Gründen zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch nicht. Nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes konnten die Jobcenter gE die Auslastung einzelner Maßnahmen nur mit dem IT-Fachverfahren COSACH auswerten. (Tz. 2.5)

0.5 Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, unverzüglich zu handeln, um die Auslastung aller Vergabemaßnahmen deutlich und vor allem nachhaltig zu verbessern. Er hat eine realistische und bedarfsgerechte Planung der Maßnahmen empfohlen. Modifizierte Vertragsgestaltungen für die Maßnahmen, verbunden mit einem weitestmöglichen Übergang in eine teilnehmerbezogene Abrechnung der Maßnahmekosten, könnten die Fachkräfte entlasten und das von Agenturen und Jobcentern gE zu tragende Risiko reduzieren. Das Auslastungsmonitoring sollte weiterentwickelt werden und grundsätzlich alle Vergabemaßnahmen beider Rechtskreisen umfassen. Darüber hinaus sah der Bundesrechnungshof eine neu ausgerichtete Fachaufsicht verbunden mit Schulungen der mit der Betreuung der Maßnahmen beauftragten Fachkräfte als erforderlich an. (Tz. 3.2)

0.6 Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass die Auslastung von Vergabemaßnahmen in beiden Rechtskreisen bisher nicht das gewünschte Niveau erreicht habe. Im Rechtskreis SGB III habe sie im Jahr 2018 für vier Jugendlichenmaßnahmen ein Auslastungsmonitoring zentral bereitgestellt. Dieses werde kontinuierlich weiterentwickelt. Für Maßnahmen im Rechtskreis SGB II stünde voraussichtlich im Jahr 2023 ein zentrales Auslastungsmonitoring bereit. Inwieweit monetäre Folgen unbesetzter Teilnahmeplätze dabei darstellbar seien, werde sie prüfen. Den Planungsprozess habe sie verschlankt, damit Agenturen und Jobcenter gE Maßnahmen bedarfsgerecht einkaufen könnten. Bei den Bedarfsplanungen müssten künftig in Vergabemaßnahmen aufgetretene Unterauslastungen berücksichtigt werden. Die weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes habe sie teilweise bereits aufgegriffen und sowohl die Zahl zentral aufgelegter Arbeitsmarktmaßnahmen als auch der Vergütungsregelungen verringert. Des Weiteren habe sie begonnen, die Auslastung von Vergabemaßnahmen in

den Fokus der Fachaufsicht zu stellen. Umfangreiche Qualifizierungsangebote stünden zur Verfügung. (Tz. 4)

0.7 Das Bundesministerium hat zugestimmt, dass es Aufgabe der Bundesagentur sei, Maßnahmen realistisch zu planen, die Auslastung von Maßnahmen kontinuierlich zu beobachten und erforderliche Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Es teile die Forderung, die Auslastung von Maßnahmen weiter zu steigern. Ein Auslastungscontrolling trage dazu bei, finanzielle Risiken infolge einer Unterauslastung arbeitsmarktlicher Maßnahmen rechtzeitig zu erkennen und die Mittel der Arbeitsmarktförderung effizienter einzusetzen. Im jährlichen Fachaustausch mit der Bundesagentur lasse es sich über die Weiterentwicklung des Auslastungscontrollings und die Einbeziehung weiterer Maßnahmearten berichten. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes, die verschiedenen Vertragsgestaltungen zu reduzieren, werde es ebenfalls mit der Bundesagentur diskutieren. Die von Bundesagentur in ihrer Stellungnahme getroffenen Maßnahmen unterstütze es ausdrücklich. (Tz. 5)

0.8 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur in den letzten drei Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen und Aktivitäten eingeleitet oder bereits umgesetzt hat, um die Auslastung von Maßnahmen zu verbessern. Er sieht jedoch weiteren dringlichen Handlungsbedarf. Die Dimension dieser Aufgabe wird durch das Ergebnis der Stichprobe mit Ausgaben von 55,2 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze aufgezeigt. Die daraus errechneten 357 Mio. Euro für alle Maßnahmen bei Agenturen und Jobcentern gE im Betrachtungszeitraum übersteigen ein vertretbares Maß. Damit Agenturen und Jobcenter gE die finanziellen Mittel bei Förderungen sinnvoll und zweckentsprechend verwenden und vorhandene Teilnahmeplätze besser ausschöpfen können, müssen sie einen aktuellen Überblick über die Auslastung ihrer Vergabemaßnahmen haben. Dies ermöglicht es ihnen, den Einkauf von Arbeitsmarktmaßnahmen zu optimieren und künftig Teilnahmeplätze in Vergabemaßnahmen bedarfsgerecht zu planen und zu beschaffen. Die Bundesagentur sollte daher schnellstmöglich für alle Vergabemaßnahmen in beiden Rechtskreisen ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitoring entwickeln und einführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für unbesetzte Plätze abbilden. Das Bundesministerium sollte die Weiterentwicklung mit Nachdruck vorantreiben. Der Bundesrechnungshof wird im laufenden Bemerkungsverfahren nachhalten, wie seine Empfehlungen umgesetzt und welche Fortschritte hierbei erreicht werden. (Tz. 6)

1 Vorbemerkung

Die Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Die verschiedenen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung sind im SGB III geregelt und werden von den Agenturen für Arbeit (Agenturen) umgesetzt. Diese Instrumente und weitere Leistungen zur Eingliederung, die im SGB II geregelt sind, setzen auch die Jobcenter um. Das Spektrum an Leistungen und Maßnahmen ermöglicht die Förderung verschiedener Personenkreise, sowohl von Menschen, die von Arbeitslosigkeit bedroht oder bereits arbeitslos sind, als auch z. B. von jungen Menschen, die am Anfang ihres Berufslebens stehen.

Zu den Arbeitsmarktmaßnahmen zählen u. a. Maßnahmen

- zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung,
- der Berufseinstiegsbegleitung,
- der Assistierten Ausbildung[1],
- der beruflichen Rehabilitation sowie
- außerbetriebliche Ausbildungen
- ausbildungsbegleitende Hilfen[2] und
- berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen.

Die Einkaufsorganisation[3] der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) beschafft unter Anwendung des Vergaberechts für Agenturen die Arbeitsmarktmaßnahmen (Vergabemaßnahmen) im Rechtskreis des SGB III. Die Beschaffung von Vergabemaßnahmen bei Jobcentern für den Rechtskreis des SGB II ist von deren Organisationsform abhängig. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter gE) können ihre Arbeitsmarktmaßnahmen selbst oder über die Regionalen Einkaufszentren (REZ) der Bundesagentur einkaufen. Jobcenter zugelassener kommunaler Träger (Jobcenter zkT) können Leistungen der REZ ausnahmsweise nutzen.[4] Im Regelfall beschaffen sie ihre Arbeitsmarktmaßnahmen jedoch selbst.

Bei ihren Einkaufsplanungen müssen die Agenturen und Jobcenter vorab die Anzahl infrage kommender Teilnehmender an den Maßnahmen ermitteln. Die Grundlage für diese Planung bilden unter anderem die Besetzungsstände der Vergabemaßnahmen in den Vorjahren.

---

1 Assistierte Ausbildung nach § 130 SGB III a. F. Ab 29. Mai 2020 wurden die Assistierte Ausbildung und ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III a. F.) zusammengeführt und in den §§ 74 bis 75 a SGB III neu geregelt.

2 Maßnahmen der ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III a. F. konnten bis 28. Februar 2021 beginnen.

3 Zentraleinkauf und fünf Regionale Einkaufszentren.

4 Vgl. Gesamtkatalog der Bundesagentur für Arbeit für gemeinsame Einrichtungen 2018 inkl. Service Portfolio und weiterer Angebote – Stand: 9. Mai 2018 –
(GZ: CF 2 - 3317/3313/3304) und Bundesagentur für Arbeit, Informationen zur Serviceleistungserbringung für zugelassene kommunale Träger (zkT),
BA-Zentrale – CF 22 - 3313, Stand: 6. November 2017.

Auch die Höhe der Mittelzuweisung für die jeweiligen Agenturen und Jobcenter wird nach dem Mittelabfluss besetzter Maßnahmen der vorangegangenen Haushaltsjahre bemessen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Agenturen und Jobcentern gE[5] getrennt nach den Rechtskreisen des SGB III und des SGB II die Auslastung von Vergabemaßnahmen.[6]

1.1 Rechts- und Weisungslage

Die Bundesagentur hat die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach § 3 SGB III zu erbringen. Die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind Ermessensleistungen.[7] Bei der Auswahl von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung haben die Agenturen unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die für den Einzelfall am besten geeignete Leistung oder Kombination von Leistungen zu wählen.[8]

Nach dem Grundsatz des Förderns (§ 14 SGB II) müssen die Jobcenter Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Sie haben unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung erforderlichen Leistungen zu erbringen. Zu diesen Leistungen zählen auch Vergabemaßnahmen (z. B. Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 SGB II i. V. m. § 45 SGB III).

Mit ihrer Einkaufsorganisation will die Bundesagentur einen bundeseinheitlichen Standard sicherstellen, um die Beschaffungsprozesse beim Einkauf von Arbeitsmarktmaßnahmen abzuwickeln. Sie hat den Einkauf von Arbeitsmarktmaßnahmen sowie die Qualitätssicherung bei Beschaffung und Durchführung der Maßnahmen in Weisungen geregelt.[9]

Die Einkaufsorganisation koordiniert einheitliche Ausschreibungsbedingungen und Verträge für bundesweit standardisierte Verfahren. Sie prüft die Vergabeunterlagen der Standardprodukte (z. B. Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III) und gibt diese frei.

Die REZ beraten die Bedarfsträger u. a. bei der Bedarfsanalyse und erarbeiten mit ihnen ggf. auch individuelle Leistungsbeschreibungen. Sie führen die Vergabeverfahren durch und beschaffen die Arbeitsmarktmaßnahmen im Auftrag der Bedarfsträger im jeweiligen Zuständigkeitsbezirk. Grundlage sind das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) bzw. die Unterschwellenvergabe-

---

5 In die Prüfung waren nur Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung einbezogen.

6 Gz.: VI 4 - 2018 - 0534 (Rechtskreis des SGB III) und VI 3 - 2018 - 0863 (Rechtskreis des SGB II).

7 Mit Ausnahme der in § 3 Absatz 3 SGB III aufgeführten Leistungen.

8 § 7 Satz 1 SGB III.

9 Vgl. Weisungen 201701003 vom 20. Januar 2017 – Einführung Lieferantenmanagement sowie 201902006 vom 20. Februar 2019 – Einkauf der Bundesagentur für Arbeit.

verordnung (UVgO)[10]. Die Jobcenter zkT, die die Dienstleistungen der REZ nicht nutzen, sind für die Einhaltung der Vergabevorschriften selbst verantwortlich.

Die Agenturen und Jobcenter sind als Bedarfsträger für die Einschätzung der voraussichtlichen Förderbedarfe der verschiedenen Personenkreise, die Planung von Eintritten in Maßnahmen sowie die wirtschaftliche Durchführung der jeweiligen Maßnahme verantwortlich. Sie weisen den Maßnahmen Teilnehmende zu und vergüten den Trägern die Maßnahmekosten. Die Vergütung der Maßnahmekosten richtet sich nach Art und Umfang einer Maßnahme und kann vertraglich aufwands- oder erfolgsbezogen[11] gestaltet sein. Die Vertragsbestimmungen zur Vergütung können bei den Vergabemaßnahmen unterschiedlich geregelt sein.[12] Die Daten der beauftragten Träger, der eingekauften Maßnahmen sowie der diesen Maßnahmen zugewiesenen Teilnehmenden erfassen die Bedarfsträger in dem IT-Fachverfahren COSACH[13].

1.2 Bisherige Prüfungserkenntnisse

Wir haben in der Vergangenheit bei unseren Prüfungen von Arbeitsmarktmaßnahmen in beiden Rechtskreisen u. a. auch die Auslastung von Vergabemaßnahmen untersucht.[14] Dabei stellten wir wiederholt fest, dass die Anzahl der von den Agenturen oder Jobcentern gE zugewiesenen Teilnehmenden oftmals nicht ausreichte, die von ihnen eingekauften und in diesen Maßnahmen damit vorhandenen Teilnahmeplätze zu besetzen. Dies betraf auch Maßnahmen, bei denen sie den Trägern die Maßnahmekosten vertraglich nicht in voller Höhe, sondern nur für eine bestimmte Anzahl an Teilnahmeplätzen (Mindestabnahme) zu vergüten hatten.[15]

Nach unseren Feststellungen gaben die Agenturen und Jobcenter gE in den Rechtskreisen SGB III und SGB II bei den in diese Prüfungen einbezogenen Vergabemaßnahmen mehr als 100 Mio. Euro für nicht besetzte und damit ungenutzte Teilnahmeplätze aus. Wir berücksichtigten hierbei durchgehend die vertraglichen Regelungen zu den Mindestabnahmemengen. Es wurden nur unbesetzte Teilnahmeplätze in die Berechnungen einbezogen, die Agenturen und Jobcenter gE tatsächlich zu vergüten hatten. Dies haben wir gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur in den letzten Jahren in verschiedenen Prüfungen mehrfach beanstandet. Auch bei einer zuletzt im Jahr 2019 durchgeführten Kontrollprüfung von Vergabemaßnahmen bei der Assistierten Aus-

---

[10] Für den Bund am 2. September 2017 in Kraft getreten.

[11] Erfolgsbezogene Vergütungsanteile an den Ausgaben für Maßnahmekosten blieben bei der Prüfung unberücksichtigt.

[12] Beispiele für Vergütungsregelungen: Monatskostensatz je Teilnehmenden (mit/ohne Mindestabnahmemenge oder teilnehmerbezogen), einmalige Aufwandspauschale, Tagespauschale, Wochenpauschale, Maßnahmekostensatz.

[13] COSACH – Computerunterstützte Sachbearbeitung.

[14] Bei diesen Prüfungen wurden bundesweit die Daten von rund 7 700 Maßnahmen ausgewertet.

[15] Vergütungsanspruch des Trägers für eine bestimmte Anzahl an Teilnahmeplätzen (Mindestvergütung) unabhängig von der Anzahl der tatsächlich besetzten Teilnahmeplätze.

bildung[16] waren von März 2018 bis September 2019 rund 90 % der Maßnahmen nicht ausgelastet. Von den in diesem Zeitraum entstanden Ausgaben von rund 24,7 Mio. Euro gaben die Agenturen 4,6 Mio. Euro (18,7 %) für unbesetzte Teilnahmeplätze aus. Dabei haben wir auch festgestellt, dass Agenturen, die mit Trägern von den zentral bereit gestellten Vertragsunterlagen abweichende Regelungen vereinbart hatten, ihre Maßnahmen deutlich besser auslasten konnten.

Die Bundesagentur bestätigte unsere Feststellungen für den Rechtskreis SGB III. Sie benannte in ihren Stellungnahmen verschiedene von ihr bereits umgesetzte sowie geplante Maßnahmen, durch die sie eine bessere Auslastung der Maßnahmen erwartete. Dies waren u. a. eine Neuausrichtung der Fachaufsicht, Änderungen im Planungs- und Beschaffungsprozess, Änderungen bei den Vertragsregelungen und Leistungsbeschreibungen sowie die Einführung eines Auslastungsmonitorings. Auch im Rechtskreis des SGB II bestätigten das Bundesministerium und die Bundesagentur unsere Feststellungen hinsichtlich der Unterauslastung von Maßnahmen. Bei der Planung und dem Einkauf von Vergabemaßnahmen seien die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Die Verantwortung für die Besetzung von Teilnahmeplätzen liege bei den Jobcentern gE. Eine zentrale Steuerung der Besetzung von Teilnahmeplätzen sei weder sinnvoll noch möglich. Allerdings sei der Maßnahmeeinkauf sorgfältig vorzubereiten und eine hohe Auslastung der Teilnahmeplätze zu gewährleisten. Nach Angaben der Bundesagentur scheide die vollständige Verlagerung des Besetzungs- und Kostenrisikos auf die Träger jedoch aus. Im Vergabeverfahren sei in diesem Fall mit weniger Bieterangeboten durch die Träger zu rechnen. Auch könnten steigende Kosten bedingt durch Risikoaufschläge bei der Kalkulation der Maßnahmekosten nicht ausgeschlossen werden.[17] In Kammerbeschlüssen sei die Mindestvergütung in Höhe von 70 % vergaberechtlich nicht beanstandet und als interessengerecht beurteilt worden.[18]

1.3 Ziel der Prüfung

Ziel der Prüfung war es, übergreifend über alle Arten von Vergabemaßnahmen zu untersuchen, ob die Agenturen und Jobcenter gE Vergabemaßnahmen wirtschaftlich durchführen. Dazu prüften wir anhand von zufällig ausgewählten Maßnahmen, in welchem Umfang Teilnehmende den durch Vergabeverfahren beschafften Maßnahmen[19] zugewiesen wurden. Weiterhin stellten wir fest, inwieweit es den Agenturen und Jobcentern gE damit gelungen ist, die Maßnahmen auszulasten, indem sie die eingekauften und den Trägern zu vergütenden Teilnahmeplätze auch tatsächlich besetzten. Des Weiteren prüften wir, ob und ggf. in welcher Höhe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze entstanden sind.

---

16 Prüfung von 388 Maßnahmen der Assistierten Ausbildung nach § 130 SGB III im Rechtskreis SGB III mit Beginn zwischen März 2018 und Juni 2019 (Gz.: VI 4 - 2019 - 0812).

17 Vgl. Stellungnahmen der Bundesagentur zu den Prüfungsmitteilungen vom 30. Mai 2018, VI 3 - 2016 - 1010 („Assistierte Ausbildung – Förderung von jungen Menschen in Betrieben“) und vom 14. Mai 2020, VI 3 - 2019 - 0779 („Assistierte Ausbildung im Rechtskreis des SGB II – Teil 2).

18 Vgl. u.a. Bundeskartellamt, 2. Vergabekammer des Bundes, VK 2 - 3/18.

19 Im Jahr 2017 laufende Vergabemaßnahmen, denen die Agenturen Teilnehmende zugewiesen hatten oder hätten zuweisen können.

Wir hatten hierzu mit Prüfungsankündigung vom 14. September 2018 vorab von der Bundesagentur einen Datenbankauszug aus dem IT-Fachverfahren COSACH zu allen im Jahr 2017 bei den Agenturen und Jobcentern gE bundesweit laufenden Vergabemaßnahmen aller Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen angefordert. Der von der Bundesagentur am 18. März 2019[20] bereitgestellte Datenbankauszug enthielt insgesamt 40 575 Maßnahmen. Auf den Rechtskreis des SGB III entfielen 25 407 Maßnahmen und auf den Rechtskreis des SGB II 15 168 Maßnahmen.

In die Prüfung in Form einer Stichprobe bezogen wir alle Vergabemaßnahmen ein, bei denen eine bestimmte Anzahl an Teilnahmeplätzen[21] festgelegt war und denen die Agenturen und Jobcenter gE einzelne Teilnehmende konkret zuweisen mussten.[22] Nach Auswertung der Daten anhand der festgelegten Kriterien berücksichtigten wir als Datenbasis der Stichprobe im Bereich SGB III 19 935 Maßnahmen und 14 161 Maßnahmen im Bereich SGB II. Diese bilden die Grundgesamtheit von insgesamt 34 096 Maßnahmen für unsere Stichprobe.

Den Umfang der Stichprobe haben wir so festgelegt, dass auch Aussagen über die Stichprobe hinaus zu allen Fällen der Grundgesamtheit möglich sind. Auf dieser Grundlage haben wir 2 869 Maßnahmen aus beiden Rechtskreisen[23] mittels der Revisionssoftware IDEA[24] zufällig ausgewählt. Berücksichtigungsfähig waren Daten von insgesamt 2 767 Vergabemaßnahmen, davon 1 441 Maßnahmen für den Bereich SGB III und 1 326 Maßnahmen für den Bereich SGB II.[25] Die Stichprobe umfasste ausschließlich Teilnehmende, die diesen Maßnahmen zugewiesen und im IT-Fachverfahren COSACH erfasst waren.[26]

Grundlage der Berechnungen zur Auslastung waren u. a. folgende Daten:

- Beginn und Ende (Laufzeit) der Maßnahme,
- Anzahl der Teilnahmeplätze insgesamt (Kapazität der Maßnahme),
- Anzahl der mindestens zu vergütenden Teilnahmeplätze (Mindestabnahme),
- Kosten der Maßnahme,[27]

---

[20] Vgl. E-Mail vom 18. März 2019 – Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – CF 21.

[21] Vgl. Produktbeschreibungen und Vergabeunterlagen (Leistungsbeschreibung, Vertragsbedingungen sowie Los- und Preisblatt).

[22] Berufsorientierungsmaßnahmen nach § 48 SGB III blieben unberücksichtigt, da die Agenturen als Bedarfsträger diesen Maßnahmen einzelne Teilnehmende nicht zuweisen müssen.

[23] 1 455 Maßnahmen im Rechtskreis SGB III und 1 414 Maßnahmen im Rechtskreis SGB II.

[24] IDEA (Interactive Data Extraction and Analysis).

[25] Auswertung von in verschiedenen IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit erfassten Daten, insbesondere COSACH, eAkte, PeP-eVergabe, VerBIS. 14 Maßnahmen im Bereich SGB III und 88 Maßnahmen im Bereich SGB II waren nicht prüffähig (Beispiele: Maßnahme wurde nicht durchgeführt, die Datensätze mehrerer Maßnahmen wurden zusammengeführt, Maßnahme endete vorzeitig vor dem Jahr 2017).

[26] Ausschließlich Datensätze von bis 31. Dezember 2018 zugewiesenen Teilnehmenden, die in COSACH mit dem Status „bewilligt“ gekennzeichnet waren.

[27] Abhängig von den vertraglichen Regelungen zur Vergütung der Kosten (z. B. Maßnahmepreis, Höhe der Aufwandspauschale oder des Kostensatzes je Teilnehmenden/Platz pro Monat). Erfolgsbezogene Vergütungsanteile an den Ausgaben für Maßnahmekosten sowie der von Dritten bei Maßnahmen mit Kofinanzierung zu tragende Anteil der Maßnahmekosten blieben bei der Prüfung unberücksichtigt.

- Anzahl der zugewiesenen Teilnehmenden und Dauer der individuellen Teilnahme

sowie die für jede einzelne Maßnahme geltenden vertraglichen Bestimmungen zur Zuweisung der Teilnehmenden und zur Vergütung der Maßnahmekosten.[28]

Bei allen Vergabemaßnahmen, die vor dem 1. Januar 2019 endeten, haben wir die Auslastung, die Gesamtkosten sowie die ggf. entstandenen Kosten für unbesetzte Teilnahmeplätze für die gesamte Laufzeit der jeweiligen Maßnahme berechnet. Bei den Maßnahmen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht beendet waren, haben wir unsere Berechnungen auf den Zeitraum vom Beginn der Maßnahme bis zum 31. Dezember 2018 begrenzt.

Wir haben dem Bundesministerium und der Bundesagentur unsere Prüfungsergebnisse mit Schreiben vom 23. Dezember 2020 mitgeteilt. Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben dazu jeweils mit Schreiben vom 22. März 2021 Stellung genommen. Die Stellungnahmen haben wir berücksichtigt und deren wesentlichen Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben. Der Bundesagentur haben wir aufgrund ihrer Ausführungen in der Stellungnahme im kontradiktorischen Verfahren unser Vorgehen und unsere Berechnungen bei dem Stichprobenverfahren sowie die Methodik bei der Übertragung des Ergebnisses der Stichprobe auf die Grundgesamtheit detailliert schriftlich dargelegt.

Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen aus dieser Prüfung haben wir zwischenzeitlich im Bemerkungsverfahren aufgegriffen.[29] Im Übrigen schließen wir die Prüfung mit dem nachfolgend dargestellten Ergebnis im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ab.

2 Feststellungen

2.1 Unzureichende Auslastung der Maßnahmen

Vergabemaßnahmen sind ausgelastet, wenn alle von den Agenturen und Jobcentern eingekauften und den Trägern zu vergütenden Teilnahmeplätze vollständig besetzt sind. Eine Unterauslastung der Maßnahmen führt dazu, dass eingekaufte Plätze bezahlt werden müssen, auch wenn diese nicht genutzt werden. In den von der Einkaufsorganisation für die Durchführung der Maßnahmen bereitgestellten Verträgen[30] variierte der Umfang der mindestens zu vergütenden Teilnahmeplätze. Unbesetzte Teilnahmeplätze, für die Träger vertragsgemäß

[28] Vgl. Vergabeunterlagen (Vertragsbedingungen, Leistungsbeschreibung, Los- und Preisblatt) sowie in eAkten ggf. dokumentierte Vertragsänderungen.

[29] Vgl. Bemerkungen 2021, Bundestagsdrucksache 20/180 Nr. 12.

[30] Die Einkaufsorganisation unterscheidet zwischen den Vertragstypen „konventioneller Vertrag“ und „Rahmenvertrag“ sowie den Vertragsarten „Standard“ und „Individuell“.

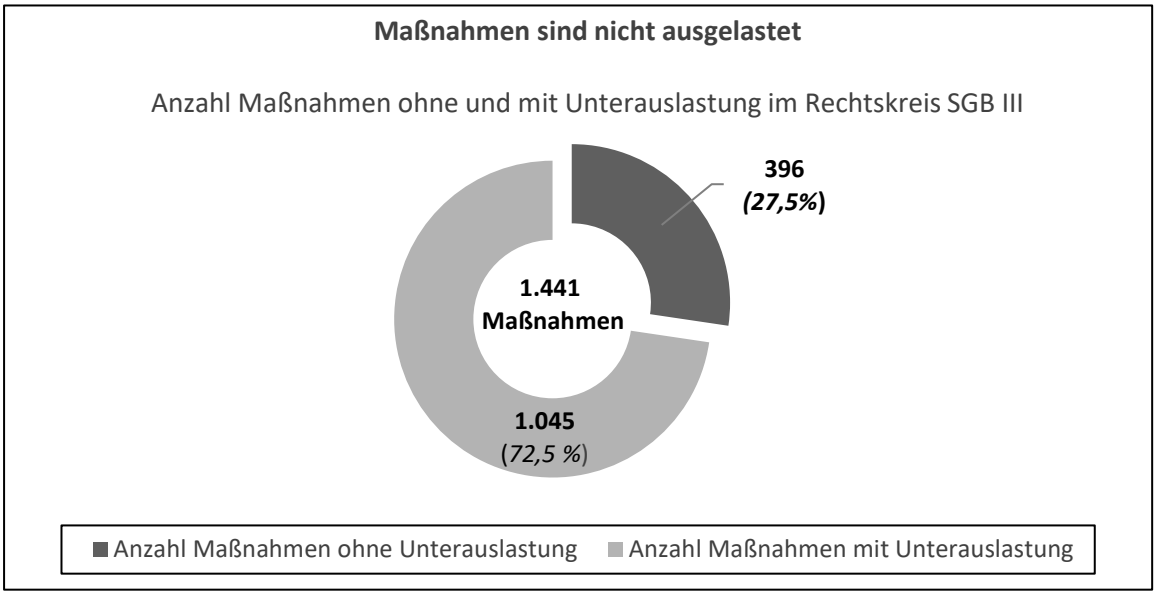
keinen Anspruch auf Vergütung hatten[31], ließen wir bei den Berechnungen zur Auslastung der Vergabemaßnahmen unberücksichtigt.

Auslastung in den Rechtskreisen SGB III und SGB II:

Die Auslastung der in die Stichprobe insgesamt einbezogenen 2 767 Vergabemaßnahmen der verschiedenen Arbeitsmarktmaßnahmen stellte sich in den beiden Rechtskreisen wie folgt dar:

Rechtskreis SGB III:

Abbildung 1



Grafik: Bundesrechnungshof.

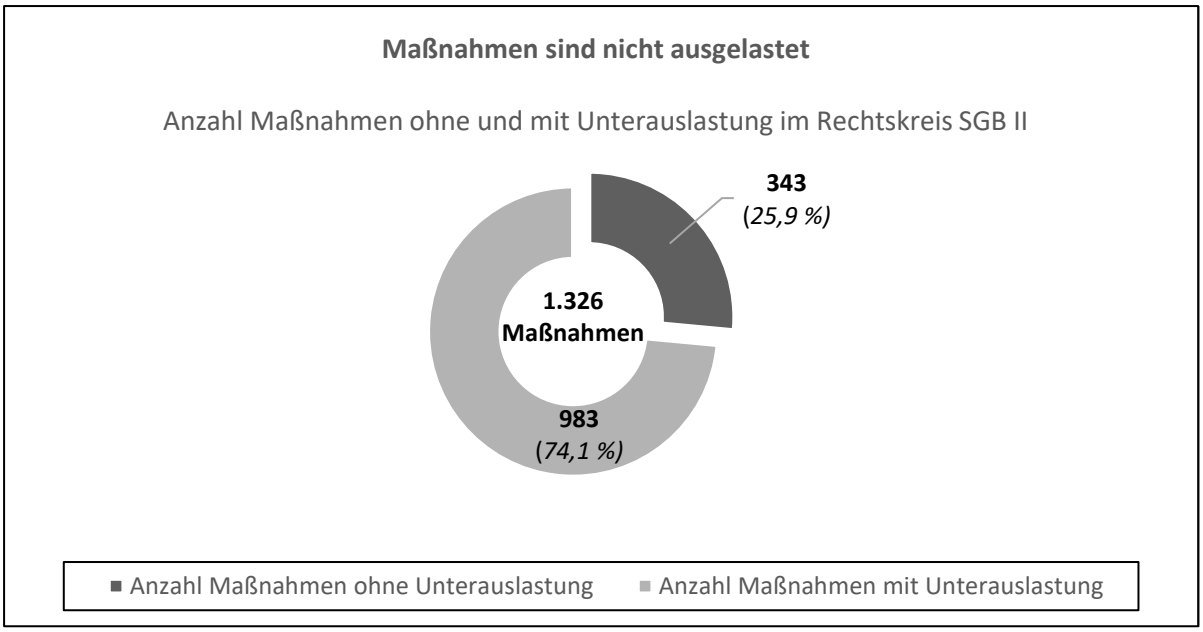
Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Von 1 441 Maßnahmen im Rechtskreis SGB III waren 1 045 nicht ausgelastet. Die Agenturen vergüteten den Trägern damit durchschnittlich bei 72,5 % der Vergabemaßnahmen Maßnahmekosten auch für unbesetzte Teilnahmeplätze.

[31] Beispielsweise unbesetzte Teilnahmeplätze oberhalb der vereinbarten Mindesteilnehmerzahl.

Rechtskreis SGB II:

Abbildung 2



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Im Rechtskreis SGB II waren 983 von 1 326 Maßnahmen nicht ausgelastet. Den Jobcentern gE sind dadurch bei durchschnittlich 74,1 % der Vergabemaßnahmen Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze entstanden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in beiden Rechtskreisen insgesamt 2 028 von 2 767 der mit der Stichprobe geprüften Vergabemaßnahmen Zeiträume aufwiesen, in denen zu vergütende Teilnahmeplätze unbesetzt waren. Die Agenturen und Jobcenter gE hatten bei 1 404 der 2 767 Vergabemaßnahmen (50,7 %) die Vergütung der Maßnahmekosten in standardisierten Rahmenverträgen[32] geregelt. Von 1 404 Maßnahmen waren 863 (61,5 %) nicht ausgelastet. Von den 1 363 Maßnahmen (49,3 %) mit dem Vertragstyp „konventioneller Vertrag“ wiesen 1 165 (85,5 %) eine Unterauslastung auf. Durchschnittlich waren insgesamt 73,3 % der von den Agenturen und Jobcentern gE finanzierten Maßnahmen nicht ausgelastet.[33]

[32] Die in Rahmenverträgen festgelegten Regelungen zur Vergütung der Maßnahmekosten sehen vor, dass Agenturen und Jobcenter gE als Bedarfsträger den Trägern als Auftragnehmer die Kosten nicht für die Gesamtteilnehmerplatzzahl vergüten müssen, wenn Teilnahmeplätze unbesetzt sind. Die Träger haben jedoch für einen festgelegten Zeitraum Anspruch auf Vergütung einer Mindestteilnehmerplatzzahl. Die Mindestteilnehmerplatzzahl kann z. B 70 % der Gesamtteilnehmerplatzzahl betragen.

[33] Die Vertragsarten „Standard“ oder „Individuell“ wiesen im Vergleich keine signifikanten Unterschiede bei der Unterauslastungsquote auf.

Unterauslastung nach Förder- und Maßnahmearten

Die Vergabemaßnahmen waren im IT-Fachverfahren COSACH verschiedenen Förder- oder Maßnahmearten zugeordnet. In den beiden nachfolgenden Tabellen sind getrennt nach den Rechtskreisen die Anzahl der Maßnahmen sowie die Anzahl der Maßnahmen mit Unterauslastung dargestellt:

Rechtskreis SGB III:

Tabelle 1

In die Stichprobe einbezogene Maßnahmen im Bereich SGB III

Förder-/Maßnahmeart aus COSACH	**Anzahl Maßnahmen**	**Davon: mit Unterauslastung**	**Anteil in %**
Maßnahmen (bei Trägern) zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)			
MAT1	91	35	*38,5*
MAT2	23	11	*47,8*
MAT4	2	0	*0,0*
MAT6	286	89	*31,1*
MAT7	62	51	*82,3*
AsA – Assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III a. F.)	59	57	*96,6*
Reha – Individuelle rehaspezifische Maßnahmen, u. a. DIA-AM, InRAM, Unterstützte Beschäftigung (§ 117 SGB III i. V. m. § 51 SGB IX, §§ 49, 55 SGB IX)	271	205	*75,7*
BerEb – Berufseinstiegsbegleitung (§ 49 SGB III)	201	194	*96,5*
abH – Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III a. F.)	74	48	*64,9*
BaE – Außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III)	220	207	*94,1*
BvB – Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§§ 51, 53 SGB III)	139	136	*97,8*
FbW – Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 81 i. V. m. § 131a Absatz 2 SGB III)	13	12	*92,3*
Gesamt	**1 441**	**1 045**	***72,5***

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Rechtskreis SGB II:

Tabelle 2

In die Stichprobe einbezogene Maßnahmen im Bereich SGB II

Förder-/Maßnahmeart aus COSACH	**Anzahl Maßnahmen**	**Davon: mit Unterauslastung**	**Anteil in %**
Maßnahmen (bei Trägern) zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)			
MAT1	248	185	*74,6*
MAT2	61	49	*80,3*
MAT4	6	6	*100,0*
MAT5	8	5	*62,5*
MAT6	391	251	*64,2*
MAT7	86	69	*80,2*
MAT8	60	41	68,3
AsA – Assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III a. F.)	83	71	*85,5*
Reha – Individuelle rehaspezifische Maßnahmen, u. a. InRAM, Reha -Vorbereitungslehrgang und Weiterbildung mit Abschluss (§ 117 SGB III i. V. m. § 51 SGB IX, §§ 49, 55 SGB IX)	18	9	*50,0*
LES – Leistungen für die Eingliederung Selbständiger	13	7	53,8
abH – Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III a. F.)	49	41	*83,7*
BaE – Außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III)	242	197	*81,4*
Förderung schwer erreichbarer Jugendlicher	2	2	*100,0*
Freie Förderung (§ 16f SGB II)	6	5	*83,3*
FbW – Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 81 i. V. m. § 131a Absatz 2 SGB III)	53	45	*84,9*
Gesamt	**1 326**	**983**	***74,1***

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Im Rechtskreis SGB III waren im Durchschnitt 72,5 % der Maßnahmen nicht ausgelastet. Bei sechs Förder-/Maßnahmearten waren mehr als 80 % der Maßnahmen unterausgelastet. Dies betraf insbesondere die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen, die Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung[34] sowie der Assistierten Ausbildung bei den Förderungen im Bereich der Berufsausbildung, im Bereich der Benachteiligtenförderung die Berufsausbildungen

[34] Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung sowie Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen beschaffen ausschließlich die Agenturen im Rechtskreis SGB III.

in außerbetrieblichen Einrichtungen sowie die Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Rehabilitation.

Von den in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen der Jobcenter gE (Rechtskreis SGB II) waren 983 von 1 326 (74,1 %) nicht ausgelastet. Bei zwei Förder-/Maßnahmearten war keine Maßnahme durchgehend ausgelastet. Bei sieben weiteren Förderarten waren über 80 % der Maßnahmen nicht ausgelastet. Im Rechtskreis des SGB II waren insbesondere die Maßnahmen zur Förderung Jugendlicher stark unterausgelastet. Darüber hinaus wiesen aber auch Maßnahmen von überwiegend kurzer Teilnahmedauer, wie die Maßnahmen zum Heranführen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (MAT1) und die Maßnahmen zum Feststellen, Verringern und Beseitigen von Vermittlungshemmnissen (MAT2) hohe Unterauslastungen auf.

Insgesamt waren die Maßnahmen nach § 45 SGB III bei den Jobcentern gE im Vergleich zu den Agenturen geringer ausgelastet. Bei den anderen Maßnahmen beider Rechtskreise, die in COSACH der gleichen Förder- oder Maßnahmeart zugeordnet waren, erreichten dagegen die Jobcenter gE eine höhere Auslastungsquote als die Agenturen bei ihren Maßnahmen.

2.2 Hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze

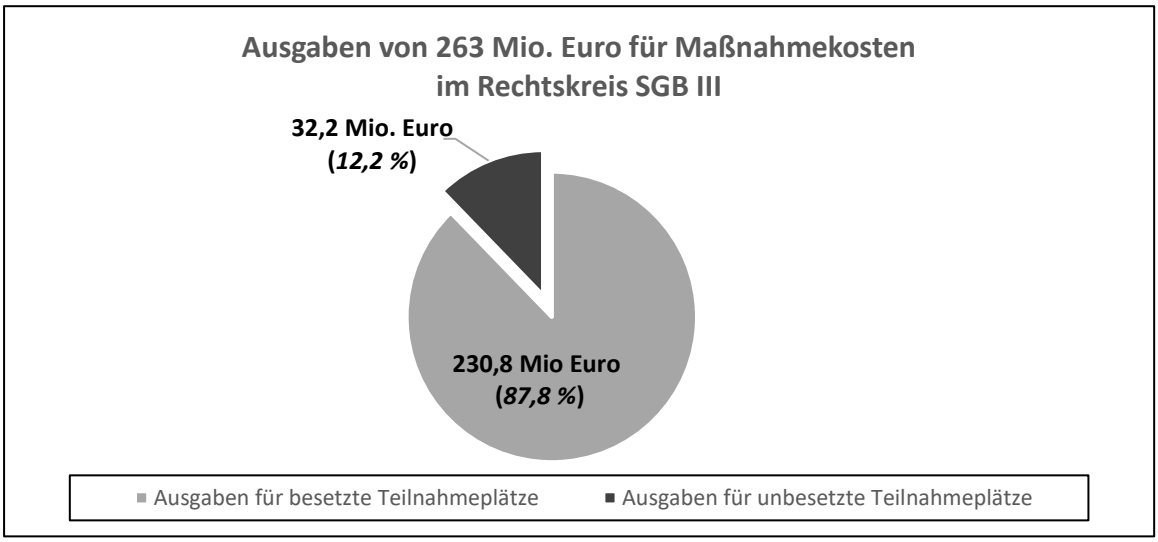
Die Agenturen und Jobcenter gE sind verpflichtet, entsprechend der jeweils mit den Trägern vertraglich vereinbarten Regelungen, die Maßnahmekosten[35] in einer bestimmten Höhe zu vergüten, auch wenn die vorgesehene Anzahl an Teilnehmenden in einer Vergabemaßnahme nicht erreicht ist und vorhandene Teilnahmeplätze nicht besetzt sind. Wir haben daher ebenfalls berechnet, welche Ausgaben für die unbesetzten, aber zu vergütenden Teilnahmeplätze entstanden sind.

[35] Bei der Berechnung der Kosten einer Maßnahme blieben individuelle Leistungen für Teilnehmer außerhalb des Angebotspreises sowie Einmal- oder Sonderzahlungen (z. B. Vermittlungsvergütungen/erfolgsbezogene Vermittlungspauschalen, Integrationsprämien) unberücksichtigt.

Rechtskreis SGB III:

Die Auswertungen der in die Stichprobe einbezogen 1 441 Maßnahmen im Rechtskreis SGB III haben hierzu Folgendes ergeben:

Abbildung 3



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Die Agenturen vergüteten den Trägern Maßnahmekosten für die Förderung von Teilnehmenden in Vergabemaßnahmen von rund 263 Mio. Euro. Darin enthalten waren Ausgaben von mehr als 32 Mio. Euro für vorhandene, aber unbesetzte Teilnahmeplätze. Damit gaben die Agenturen durchschnittlich 12,2 % der Maßnahmekosten aus, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erhalten.

Die Ausgaben verteilen sich auf die verschiedenen Förder-/Maßnahmearten wie folgt:

Tabelle 3

Ausgaben für Maßnahmekosten nach Förder-/Maßnahmeart im Rechtskreis des SGB III

Förder-/Maßnahmeart aus COSACH	**Maßnahmekosten in Euro**	**Davon: Ausgaben für nicht genutzte Teilnahmeplätze in Euro**	**Anteil in %**
Maßnahmen (bei Trägern) zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)			
MAT1			
MAT2	2 766 786	159 780	*5,8*
MAT4	894 241	80 377	*9,0*
MAT6	6 632	0	*0,0*
MAT7	22 468 505	1 594 814	*7,1*
	6 314 721	1 470 582	*23,3*
AsA - Assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III a. F.)	6 622 973	1 341 712	*20,3*
Reha – Individuelle rehaspezifische Maßnahmen, u. a. DIA-AM, InRAM, Unterstützte Beschäftigung (§ 117 SGB III i. V. m. § 51 SGB IX, §§ 49, 55 SGB IX)	64 215 507	6 759 189	*10,5*
BerEb – Berufseinstiegsbegleitung (§ 49 SGB III)	41 955 624	5 491 188	*13,1*
abH – Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III a. F.)	20 895 700	1 295 247	*6,2*
BaE – Außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III)	31 098 160	3 586 986	*11,5*
BvB – Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§§ 51, 53 SGB III)	65 443 378	10 271 155	*15,7*
FbW – Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 81 i. V. m. § 131a Absatz 2 SGB III)	333 911	149 157	*44,7*
Gesamt	**263 016 138**	**32 200 187**	***12,2***

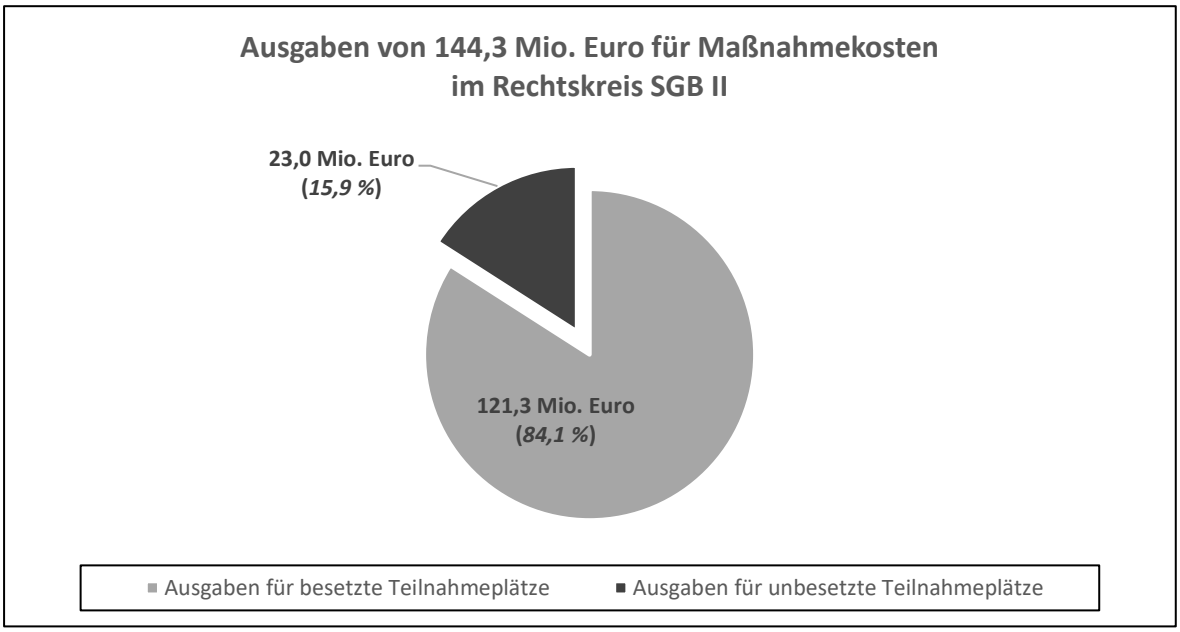
Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Die Agenturen gaben zusammen mehr als 32 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze aus. Davon entfielen rund 70 % dieser Ausgaben auf die drei Förder-/Maßnahmearten der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (10,3 Mio. Euro), der Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Rehabilitation (6,7 Mio. Euro) sowie der Maßnahmen der Berufseinstiegsbegleitung (5,5 Mio. Euro).

Rechtskreis SGB II:

Die Auswertung der in die Stichprobe einbezogenen 1 326 Maßnahmen für den Rechtskreis SGB II hat Folgendes ergeben:

Abbildung 4



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Die Jobcenter gE vergüteten den Trägern Maßnahmekosten für die Förderung von Teilnehmenden in Vergabemaßnahmen von rund 144 Mio. Euro. Darin enthalten waren Ausgaben von rund 23 Mio. Euro für vorhandene, aber unbesetzte Teilnahmeplätze. Damit gaben die Jobcenter gE durchschnittlich 15,9 % der Maßnahmekosten aus, ohne hierfür eine Gegenleistung zu erhalten.

Die Ausgaben verteilen sich auf die verschiedenen Förderarten wie folgt:

Tabelle 4

Ausgaben für Maßnahmekosten nach Förder-/ Maßnahmeart im Rechtskreis des SGB II

Förder-/Maßnahmeart aus COSACH	**Maßnahmekosten in Euro**	**Davon: Ausgaben für nicht genutzte Teilnahmeplätze in Euro**	**Anteil in %**
Maßnahmen (bei Trägern) zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III)			
MAT1	31 590 353	5 324 670	*16,9*
MAT2	10 636 481	2 228 285	*21,0*
MAT4	220 573	67 426	*30,6*
MAT5	1 209 670	129 316	*10,7*
MAT6	50 454 241	7 395 155	14,7
MAT7	12 095 545	2 013 270	16,6
MAT8	2 094 141	235 024	11,2
AsA – Assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III a. F.)	5 248 180	1 503 518	*28,7*
Reha – Individuelle rehaspezifische Maßnahmen, u. a. InRAM, Reha-Vorbereitungslehrgang und Weiterbildung mit Abschluss (§ 117 SGB III i. V. m. § 51 SGB IX, §§ 49, 55 SGB IX)	521 525	126 617	*24,3*
LES – Leistungen für die Eingliederung Selbständiger	1 264 236	104 606	*8,3*
abH – Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III a. F.)	1 685 734	368 811	*21,9*
BaE – Außerbetriebliche Berufsausbildung (§ 76 SGB III)	22 988 501	2 315 095	*10,1*
Förderung schwer erreichbarer Jugendlicher	231 630	114 024	*49,2*
Freie Förderung (§ 16f SGB II)	1 533 701	274 997	*17,9*
FbW – Förderung der beruflichen Weiterbildung (§ 81 i. V. m. § 131a Absatz 2 SGB III)	2 497 288	799 131	*32,0*
Gesamt	**144 271 799**	**22 999 945**	***15,9***

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes.

Die Jobcenter gE gaben bei allen Förder-/Maßnahmearten zusammen fast 23 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze aus. Besonders hohe Ausgaben für nicht besetzte Teilnahmeplätze entstanden im Rechtskreis des SGB II für Maßnahmen zum Heranführen an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt (MAT1) und Maßnahmekombinationen (MAT6).

2.3 Übertragung der Ergebnisse der Stichprobe auf alle Maßnahmen der Grundgesamtheit

Wir haben die Ergebnisse unserer Stichprobe von 2 767 geprüften Vergabemaßnahmen mit einem mathematisch-statistischen Verfahren auf alle 34 096 im Jahr 2017 laufenden Vergabemaßnahmen in beiden Rechtskreisen übertragen. Die Übertragung der Prüfungsergebnisse auf die Grundgesamtheit bezieht sich ebenfalls, analog zu der Berechnungsmethodik bei der Stichprobe, auf die Laufzeit jeder Vergabemaßnahme im Betrachtungszeitraum und nicht auf ein Haushaltsjahr.

Basis für die Übertragung des Ergebnisses der Stichprobe auf die Grundgesamtheit waren die Anzahl nicht ausgelasteter Maßnahmen je Förder-/Maßnahmeart und der daraus errechnete prozentuale Anteil an allen Maßnahmen je Förder-/Maßnahmeart in der Stichprobe (Unterauslastungsquote). Als unterausgelastet haben wir solche Maßnahmen gewertet, bei denen eingekaufte Teilnahmeplätze nicht vollständig besetzt waren und die Agenturen oder Jobcenter gE den Trägern dennoch die Maßnahmekosten in voller Höhe vergüten mussten. Maßnahmen mit unbesetzten Teilnahmeplätzen, für die Träger vertragsgemäß keinen Anspruch auf Vergütung hatten, haben wir nicht als unterausgelastet gewertet.

Nach unseren Berechnungen bei der Übertragung der Ergebnisse der Stichprobe auf alle 34 096 Vergabemaßnahmen der Grundgesamtheit ist mit hoher statistischer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass rund 25 000 dieser Maßnahmen (73 %) nicht ausgelastet waren. Hieraus leitet sich ein rechnerischer Gesamtwert an Ausgaben von 357 Mio. Euro für unbesetzte, aber trotzdem zu vergütende Teilnahmeplätze ab.

Die errechneten Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze in den Maßnahmen verteilen sich auf die beiden Rechtskreise wie folgt:

- Mehr als 14 500 der 19 935 im Jahr 2017 im Bereich SGB III laufenden Vergabemaßnahmen waren nicht ausgelastet. Die Agenturen vergüteten den mit der Durchführung beauftragten Trägern dieser Maßnahmen dadurch mehr als 263 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze.
- Von den 14 161 Maßnahmen im Bereich SGB II waren mehr als 10 400 Maßnahmen nicht ausgelastet. Damit vergüteten die Jobcenter gE den mit der Durchführung beauftragten Trägern dieser Maßnahmen rund 94 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze.

Wir haben zur Prüfung der Robustheit unserer Ergebnisse eine Vergleichsberechnung durchgeführt. Dabei haben wir das Kriterium für die Unterauslastung variiert. Diese Berechnung hat zu keiner signifikant abweichenden Summe bei den geschätzten Gesamtausgaben für die Unterauslastung bei Vergabemaßnahmen geführt.

2.4 Unterschiedliche Vertragsregelungen und Kostenstrukturen

Die Bundesagentur stellt zur Durchführung der Vergabeverfahren sowie zur Vertragsausführung von Arbeitsmarktmaßnahmen bundesweit geltende Standardvordrucke für Agenturen und Jobcenter gE bereit. Die Regionalen Einkaufszentren, die für die Agenturen und Jobcenter gE mit Maßnahmeträgern Verträge zur Durchführung von Vergabemaßnahmen abschließen, können auch individuelle Vordrucke konzipieren.

Die Agenturen und Jobcenter gE nutzten bei den in der Stichprobe untersuchten Maßnahmen für die Vertragsausführung überwiegend die bereitgestellten Standardvordrucke. Die Verträge waren variabel auf die jeweilige Art von Arbeitsmarktmaßnahmen abgestimmt. Dies betraf auch die allgemeinen und besonderen Bestimmungen zur Vergütung der Maßnahmekosten sowie die Regelungen zur Besetzung (ggf. Nachbesetzung) freier Teilnahmeplätze. Die Regelungen variierten nicht nur zwischen den unterschiedlichen Arten von Arbeitsmarktmaßnahmen, sondern auch bei Arbeitsmarktmaßnahmen der gleichen Maßnahmeart.[36] Bei keiner der in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen war zwischen Bedarfsträger und beauftragtem Maßnahmeträger eine ausschließlich teilnehmerbezogene Abrechnung der Maßnahmekosten vereinbart.[37]

Bei den untersuchten Maßnahmen waren vertraglich u. a. folgende unterschiedliche Regelungen zur Vergütung der Maßnahmekosten festgelegt:

Maßnahmepreis und Pauschalen:[38]

- **Maßnahmepreis für alle Teilnahmeplätze** und die gesamte Vertragslaufzeit.

- **Tägliche Aufwandspauschale (Tagespauschale)** für jeden Teilnehmenden. Die Tagespauschale pro Teilnehmenden wird für mindestens 70 % der im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebenen Teilnahmeplätze (Mindestteilnehmerplatzzahl) gewährt.

- **Monatliche Aufwandspauschale** je Teilnehmenden und Teilnahmemonat.

- **Wöchentliche Aufwandspauschale** je Teilnehmenden. Die Zahlung setzt voraus, dass der Teilnehmende tatsächlich fünf Tage beim Träger anwesend war.

[36] Abweichende Regelungen z. B. bei Vergabeverfahren, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten durchgeführt wurden oder bei Maßnahmen mit bestimmten Beginnterminen.

[37] Bei einer teilnehmerbezogenen Abrechnung sind Maßnahmekosten nur für tatsächlich besetzte Teilnahmeplätze zu vergüten. Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze entstehen nicht.

[38] Auszüge aus Vertragsregelungen z. B bei Maßnahmen nach § 45 SGB III oder § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, u. a. Eingliederung schwerbehinderter Menschen, Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden (LAV), individuelle Maßnahmen oder Maßnahmekombinationen zur Aktivierung und Eingliederung (AViBA), Unterstützung der Vermittlung mit ganzheitlichem Ansatz (UVgA), Maßnahmekombination Kommit etc.

- **Einmalige Aufwandspauschale** je Teilnehmenden, wenn der Teilnehmende in die Maßnahme eingetreten ist. Die Aufwandspauschale pro Teilnehmenden wird bis zur vereinbarten Mindestteilnehmerplatzzahl gewährt.

Kostensatz je Teilnehmenden und Monat:[39]

- Teilnahmeplatzbezogene Vergütung für alle eingekauften Teilnahmeplätze:

Der vereinbarte Monatspreis je Teilnahmeplatz gilt für die angegebene Platzzahl und für die gesamte Maßnahmedauer. Der Monatspreis wird auch gewährt im Falle einer nicht vollständigen Besetzung der Plätze.

- Teilnahmeplatzbezogene Vergütung mit festgelegter Mindestvergütung für eine bestimmte Anzahl von Teilnahmeplätzen für eine bestimmte Zeitdauer, ggf. daran anschließend eine teilnehmerbezogene Vergütung:

Die Vergütung wird für die im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebene **Mindestteilnehmerplatzzahl** (z. B. 70 %) für die gesamte Vertragslaufzeit gewährt, sofern vertraglich nicht etwas anderes geregelt ist. Dies gilt auch im Falle einer nicht vollständigen Besetzung der Mindestteilnehmerplätze. Besetzte Teilnahmeplätze oberhalb der Mindestteilnehmerplatzzahl werden teilnehmerbezogen vergütet. Für die **teilnehmerbezogene Vergütung** oberhalb der Mindestteilnehmerplatzzahl gilt der vereinbarte Monatspreis je Teilnahmeplatz.

Beispiele für unterschiedliche Regelungen bei den untersuchten Maßnahmen der Assistierten Ausbildung nach § 130 SGB III a. F.:[40]

Variante A:

Der vereinbarte **Monatspreis je Teilnahmeplatz** je Maßnahme gilt für die gesamte Maßnahmedauer, soweit im jeweiligen Vertrag nichts anderes geregelt ist. Ist eine vorgeschaltete ausbildungsvorbereitende Phase (Phase I) Bestandteil der Maßnahme, erhält der Auftragnehmer vom Auftraggeber **bis 31. Oktober des jeweils ersten Vertragsjahres** (für Phase I) für mindestens 70 % der im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebenen Gesamtteilnahme-

[39] Auszüge aus Vertragsregelungen z. B. bei Maßnahmen nach § 45 SGB III oder § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, u. a. Eingliederung schwerbehinderter Menschen, Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden (LAV), individuelle Maßnahmen oder Maßnahmekombinationen zur Aktivierung und Eingliederung (AViBA), Unterstützung der Vermittlung mit ganzheitlichem Ansatz (UVgA), Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Assistierte Ausbildung, Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen, Berufseinstiegsbegleitung. Die Höhe der Kostensätze je Teilnehmenden und Monat variierte bei den verschiedenen Maßnahmen und Förderarten zwischen 120 und 1 500 Euro.

[40] Auszüge aus Vertragsregelungen zur Assistierten Ausbildung nach § 130 SGB III a. F. Der Prozentsatz sowie die Dauer der zu vergütenden Mindestteilnehmerplatzzahlen variierten bei den verschiedenen Maßnahmen. Die Maßnahmekosten werden im Anschluss an Zeiträume mit Vergütung einer bestimmten Mindestteilnehmerplatzzahl teilnehmerbezogen abgerechnet (Berechnung der Maßnahmekosten ausschließlich anhand der tatsächlichen Anzahl von Teilnehmenden).

plätze den vereinbarten Monatspreis je Teilnahmeplatz je Maßnahme. **Ab 1. November des jeweiligen ersten Vertragsjahres** wird die Vergütung **teilnehmerbezogen** abgerechnet.

Ist eine vorgeschaltete ausbildungsvorbereitende Phase (Phase I) nicht Bestandteil der Maßnahme, so erhält der Auftragnehmer vom Auftraggeber für die Durchführung der Maßnahme ab Maßnahmebeginn im ersten Ausbildungsjahr für mindestens 70 % der im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebenen Gesamtteilnahmeplätze den vereinbarten Monatspreis je Teilnahmeplatz je Maßnahme. **Ab dem zweiten Ausbildungsjahr** (1. September des Folgejahres) **wird die Vergütung teilnehmerbezogen abgerechnet**. Dies gilt auch in Fällen der individuellen Verlängerung der Ausbildungsdauer. Die Vergütung für die zugewiesenen Teilnehmenden oberhalb der Mindestteilnehmerplatzzahl (70 %) erfolgt teilnehmerbezogen.

Variante B:

Der vereinbarte **Monatspreis je Teilnahmeplatz** je Maßnahme gilt für die gesamte Maßnahmedauer, soweit in diesem Vertrag nichts anderes geregelt ist. Ist eine vorgeschaltete ausbildungsvorbereitende Phase (Phase I) Bestandteil der Maßnahme, erhält der Auftragnehmer vom Auftraggeber für Phase I und **das erste Ausbildungsjahr** für mindestens 70 % der jeweils im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebenen Gesamtteilnehmerplätze den vereinbarten Monatspreis je Teilnahmeplatz je Maßnahme. Sofern sich die Gesamtteilnahmeplätze nach dem Leistungsverzeichnis/Losblatt zwischen den Phasen I und II unterscheiden, beginnt die Vergütung der Phase II ab dem 1. September des ersten Ausbildungsjahres. Die individuell verlängerten Teilnehmenden der Phase I werden ab dem 1. September hinsichtlich der Vergütung als besetzte Teilnahmeplätze der Phase II gewertet. Über den 31. August hinaus erfolgt daher keine weitere Vergütung der Phase I. **Ab dem zweiten Ausbildungsjahr (1. September des Folgejahres)** der Maßnahme erhält der Auftragnehmer mindestens 60 % der Gesamtteilnehmerplätze laut Leistungsverzeichnis/Losblatt vergütet, **im dritten Ausbildungsjahr (1. September des zweiten Folgejahres) wird die Vergütung teilnehmerbezogen abgerechnet.** Dies gilt auch in Fällen der individuellen Verlängerung der Ausbildungsdauer.

Für die Zuweisung von Teilnehmenden sowie zur Nachbesetzung freier Teilnahmeplätze galten vertraglich bei den verschiedenen Maßnahmen, bedingt u. a. durch die inhaltliche Ausgestaltung sowie die Dauer einer Maßnahme, ebenfalls unterschiedliche Regelungen.

Beispiele:

- Eine Nachbesetzung freier Teilnahmeplätze ist jederzeit möglich.
- Das Ende des zeitlichen Korridors, in dem die Teilnehmenden zugewiesen werden (Zuweisungskorridor), ergibt sich aus dem Leistungsverzeichnis/Losblatt.
- Voraussetzung für eine Zuweisung ist, dass sich die neu zugewiesenen Teilnehmenden im gleichen Ausbildungsjahr befinden, wie die regulär zugewiesenen Teilnehmenden.
- Zuweisung von Ersatzteilnehmenden: Bricht ein Teilnehmender die Maßnahme in den ersten vier Wochen seiner individuellen Zuweisungsdauer ab, kann für ihn ein Ersatzteilnehmender in dieser 4-Wochenfrist zugewiesen werden. Nimmt ein Teilnehmender innerhalb der ersten vier Wochen der Zuweisung eine Beschäftigung auf, ist eine Ersatzzu-

weisung **nicht** möglich. Endet diese Beschäftigung innerhalb der 4-Wochenfrist, kann der Teilnehmende innerhalb dieser 4-Wochenfrist erneut zugewiesen werden. Für den Ersatzteilnehmenden wird keine weitere Aufwandspauschale gezahlt.

In den Agenturen und Jobcentern sind für die Zuweisung von Teilnehmenden sowie die Abrechnung der Maßnahmekosten Fachkräfte in unterschiedlichen Bereichen verantwortlich.[41] Die beteiligten Fachkräfte müssen bei der Durchführung der Maßnahmen die jeweiligen Vertragsbedingungen zur Zuweisung von Teilnehmenden sowie zur Vergütung der Maßnahmekosten beachten und umsetzen. Um gemeinsam die Auslastung der Maßnahmen sicherstellen zu können, benötigen sie Informationen über die tatsächlich besetzten und freien Teilnahmekapazitäten einer Maßnahme. Nur so können sie den Maßnahmen die erforderliche Anzahl an Teilnehmenden zuweisen sowie die Kosten einer Maßnahme zutreffend berechnen und abrechnen. Dies setzt voraus, dass relevante Daten einer Maßnahme, u. a. zu

- der Kapazität einer Maßnahme (Anzahl Teilnahmeplätze gesamt),
- der Anzahl der zu vergütenden Teilnahmeplätze,
- der Höhe der Kosten (Maßnahmekosten oder Kosten je Teilnehmenden) einschließlich der Höhe und Dauer der Mindestvergütung,
- der Anzahl der zugewiesenen Teilnehmenden und dem Zeitraum der jeweiligen individuellen Teilnahme sowie
- der tatsächlichen Auslastung einer Maßnahme

erfasst und für die Fachkräfte bei Bedarf aktuell abrufbar sind. Dies setzt bei den mit der Förderung befassten Fachkräften eine entsprechende Zugriffsberechtigung voraus.

Aus vorangegangenen Prüfungen wissen wir, dass die für die Maßnahmezuweisung und -abrechnung erforderlichen Daten den Vermittlungs- und Beratungsfachkräften oftmals nicht vollständig bekannt waren. Auch hatten die für die Besetzung und Abrechnung von Maßnahmen verantwortlichen Fachkräfte Schwierigkeiten, die Vielfalt an geltenden Vertragsbestimmungen, insbesondere zu den Regelungen frei gewordener Teilnahmeplätze, korrekt anzuwenden. Die Fachkräfte beurteilten die anzuwendenden Vertragsgestaltungen zudem als oftmals schwer verständlich.[42]

2.5 Unzureichendes Auslastungsmonitoring

Am 10. Januar 2017 führte die Bundesagentur mit dem IT-Fachverfahren BISS (Business Intelligence Self-Service) bundesweit eine zentrale Auswertungsplattform für den Rechtskreis SGB III ein.[43] Das System soll operative Führungskräfte sowie Datenqualitätsverantwortliche

[41] Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte in den Agenturen, Integrationsfachkräfte in den Jobcentern gE, Maßnahmebetreuer, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter im Operativen Service.

[42] Vgl. Prüfung der Zuweisung und Durchführung von Präsenzmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II vom 22. August 2017 (Gz.: VI 3 [VI 6] - 2015 - 1044 - Tz. 6.2).

[43] Weisung 201612004 vom 20. Dezember 2016.

bei der operativen Steuerung (Umsetzung, Qualitätssicherung, Fachaufsicht) unterstützen. Das System BISS nutzt als Datengrundlage ausgewählte IT-Fachverfahren der Bundesagentur (z. B. VerBIS, COSACH, COLIBRI). Die Informationen aus den Fachverfahren werden in BISS in sogenannten Datenräumen bereitgestellt. Sie ermöglichen den Agenturen, flexibel und an den jeweiligen dezentralen Bedarfen ausgerichtet, Auswertungen durchzuführen.[44]

Für die Berechnung der Auslastung von Maßnahmen stehen den Agenturen im System BISS zwei Datenräume zur Verfügung:

1. Der Datenraum „Auslastungsquoten Arbeitsmarkt“ wird für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung bereitgestellt. Die Auslastungsquoten in Vergabemaßnahmen geben darüber Aufschluss, inwiefern eingekaufte Teilnahmeplätze tatsächlich besetzt sind. Dies gilt für

   - abgeschlossene Maßnahmen zur Prozessbilanzierung und Planung künftiger Vergabemaßnahmen sowie
   - laufende Maßnahmen zur Transparenz freier Kapazitäten und den Ausgleich unbesetzter Plätze zu künftigen Einstiegsterminen.

Zur Zeit der Prüfung wurden in diesem Datenraum nur ausgewählte Maßnahmearten der Leistungen an Arbeitnehmer berücksichtigt.[45]

Mit dem Datenraum „Auslastungsquoten Ausbildungsmarkt“ lassen sich die Auslastungsquoten von Vergabemaßnahmen zur Ausbildungsförderung berechnen. Folgende Maßnahmearten können aktuell ausgewählt werden:

- Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH).
- Assistierte Ausbildung (AsA).
- Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE integrativ/kooperativ).
- Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB).

Die Daten werden monatlich aufbereitet. Stichtag ist jeweils der letzte Tag eines Monats.[46] Für die Maßnahmearten der Berufsvorbereitung (BvB) sowie der Förderung der Ausbildung von Benachteiligten (abH, BaE integrativ/kooperativ) stellt die Bundesagentur zentrale Auswertungen bereit.

Monetäre Folgen nicht besetzter Maßnahmeplätze kann das Auslastungsmonitoring nicht abbilden. Die Agenturen können die Kosten nicht besetzter Teilnahmeplätze in Maßnahmen auch nicht anhand anderer Auswertungen ausweisen. In welchem Umfang einzelne Dienststellen der Bundesagentur das Auslastungsmonitoring tatsächlich nutzten, haben wir bei dieser Prüfung nicht untersucht.

---

[44] Bundesagentur für Arbeit, BISS – auf einen Blick, Stand: 22. Juli 2019.

[45] Bundesagentur für Arbeit, BISS – auf einen Blick, Stand: 22. Juli 2019.

[46] Die Auslastungsquote berechnet sich über den Teilnehmendenbestand (Monatsletzter) geteilt durch die Anzahl faktische Teilnehmendenkapazität (Monatsletzter), multipliziert mit 100.

Nach Angaben der Bundesagentur stehe das zentral bereitgestellte Auslastungsmonitoring für beide Rechtskreise seit 2018 bundesweit auf Ebene Bund, Regionaldirektionen, Agenturen und Jobcentern gE zur Verfügung. Die Regionaldirektionen würden dieses Auslastungsmonitoring im Zuge ihres Dialogs mit den Dienststellen (sogenannte Performancedialoge) nutzen.[47] In der laufenden Prüfung wiesen Vertreter der Bundesagentur dagegen darauf hin[48], dass den Jobcentern gE ein Auslastungsmonitoring mittels des IT-Verfahrens BISS aus datenschutzrechtlichen Gründen bisher nicht möglich sei. Nach unseren Erkenntnissen konnten die Jobcenter gE zum Zeitpunkt der Prüfung den Besetzungsstand ihrer Vergabemaßnahmen nur auf die jeweilige Förder-/Maßnahmeart oder Einzelmaßnahme bezogen über das IT-Fachverfahren COSACH nachhalten. Hierzu mussten sie verschiedene Datenabfragen durchführen, um die Auslastung auswerten zu können.

3 Würdigung

3.1 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

3.1.1 Unterauslastung von Vergabemaßnahmen noch immer zu hoch

Den Agenturen und Jobcentern gE ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, bestehende Probleme bei der Auslastung von Vergabemaßnahmen wesentlich zu mindern. Das Ergebnis dieser Prüfung hat die Erkenntnisse aus früheren Prüfungen bestätigt. Dass Agenturen und Jobcenter gE Maßnahmekosten bei knapp drei Viertel der in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen aus den Rechtskreisen SGB II und SGB III in voller Höhe erstatteten, auch wenn Teilnahmeplätze unbesetzt blieben, ist bedenklich.

Es hat sich bestätigt, dass eine vollständige Nutzung geplanter und eingekaufter Teilnahmeplätze bei den von der Bundesagentur eingesetzten Verträgen nicht bei allen Vergabemaßnahmen erreichbar ist. Finanzielle Nachteile wären dann vollständig vermeidbar, wenn Agenturen und Jobcentern gE bei der Durchführung der Maßnahmen Kosten nur bei tatsächlich besetzten Plätzen entstünden, mithin eine ausschließlich teilnehmerbezogene Abrechnung der Maßnahmekosten möglich wäre. Auch wenn die Bundesagentur ausführt, dass eine vollständige Verlagerung des Besetzungs- und Kostenrisikos auf die Träger nicht praxisgerecht sei (siehe Ausführungen der Bundesagentur in Tz. 1.2), halten wir eine Unterauslastung von Maßnahmen nur in bestimmten Grenzen für tolerierbar. Diese Grenzen sind bei

[47] Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Assistierten Ausbildung (AsA) im Rechtskreis SGB II – Teil 2: Auslastung von Vergabemaßnahmen, VI 3 - 2019 - 0779, Anlage 2 vom 4. November 2020.

[48] Abschlussgespräch und Präsentation der vorläufigen Prüfungsfeststellung zur Prüfung der Auslastung von Vergabemaßnahmen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II (Telefonkonferenz des Bundesrechnungshofes am 4. September 2020 mit Vertretern des BMAS und der Bundesagentur).

Ausgaben von 357 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze in allen Vergabemaßnahmen im Betrachtungszeitraum jedoch deutlich überschritten.

Die Anzahl der eingekauften Plätze korrespondiert mit der Planung des Mitteleinsatzes für Förderleistungen, dem Einkauf von Maßnahmen und damit letztlich auch mit der Höhe der veranschlagten Haushaltsmittel. Werden Maßnahmen nicht ausgelastet, die nicht beanspruchten Plätze jedoch vollständig bezahlt, wirkt sich dies auch negativ auf folgende Haushaltsplanungen aus. Es besteht die Gefahr, dass erneut zu viele Teilnahmeplätze eingekauft werden, die nicht besetzt werden können. Dies steht dem Prinzip einer sparsamen und wirksamen Mittelverwendung entgegen. Sofern – bedarfsgerecht – weniger Teilnahmeplätze eingekauft würden, wäre der Titelansatz zu hoch.

3.1.2 Mögliche Gründe für die fortbestehende Unterauslastung von Vergabemaßnahmen

Die von der Bundesagentur in den letzten Jahren gegebenen fachaufsichtlichen sowie qualitätssichernden Zusagen und Ankündigungen haben im Ergebnis zu keiner deutlich verbesserten Auslastung bei den Vergabemaßnahmen geführt. Die Feststellungen zur Auslastung der Maßnahmen lassen keine Wirkung einer neu ausgerichteten Fachaufsicht erkennen.

Unsere Prüfungserkenntnisse deuten zudem darauf hin, dass die Fachkräfte der verschiedenen Organisationseinheiten in den Agenturen und Jobcentern gE Schwierigkeiten haben, die vielen vertraglichen Regelungen korrekt anzuwenden. Dies gilt sowohl für die Zuweisung von Teilnehmenden als auch für die Abrechnung der Maßnahmekosten. Aufgrund der zahlreichen unterschiedlichen Vertragsgestaltungen, die von Maßnahme zu Maßnahme auch innerhalb einer Agentur oder eines Jobcenters gE abweichen können, ist es für die Fachkräfte kaum zu überblicken, wie viele Plätze sie in einer bestimmten Maßnahme besetzen bzw. ob und zu welchem Zeitpunkt sie Plätze nachbesetzen müssen. Die Bundesagentur hatte bereits in früheren Prüfungen zugesagt, bei folgenden Vergaben die Leistungsbeschreibungen zu konkretisieren und noch stärker darauf zu achten, dass die wesentlichen Vertragsbestandteile den Mitarbeitern bekannt sind.[49]

Insbesondere die Regelungen zu den Nachbesetzungen freigewordener Teilnahmeplätze haben sich in unseren Prüfungen als zu kompliziert und daher fehleranfällig erwiesen.

Wir haben in Frage gestellt, ob die die Maßnahme betreuenden Fachkräfte ausreichend für diese Aufgabe vorbereitet und geschult wurden.

Wenn es Agenturen und Jobcentern gE in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren nicht gelungen ist, die von ihnen eingekauften Teilnahmeplätze in Maßnahmen kontinuierlich zu

[49] Vgl. Prüfung der Zuweisung und Durchführung von Präsenzmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II vom 22. August 2017 (Gz.: VI 3 [VI 6] - 2015 - 1044 - Tz. 6.2).

besetzen, könnte dies auch daran gelegen haben, dass sie ihre Förderbedarfe als zu hoch einschätzten oder der Bedarfsplanung nicht alle erforderlichen Daten zugrunde legten.

Des Weiteren ist das bestehende Auslastungsmonitoring unzulänglich, so lange nicht alle Maßnahmen in beiden Rechtskreisen einbezogen sind. Es ist wenig effektiv, wenn jedes Jobcenter gE die Besetzungsstände seiner Vergabemaßnahmen aus COSACH über einzelne Maßnahmebetreuer selbst feststellen und gegebenenfalls bei Unterauslastungen gegensteuern muss. Wir haben nicht einschätzen können, ob oder inwieweit dies letztlich auch Art, Umfang oder Qualität der Auswertungen beeinflusste.

Klärungsbedürftig ist aus unserer Sicht auch, warum es den Agenturen, obwohl sie für das Auslastungsmonitoring das IT-Fachverfahren BISS nutzen können, bisher nicht gelungen ist, die Vergabemaßnahmen im Vergleich zu den Jobcentern gE wesentlich besser auszulasten. So ist bei unseren Prüfungen der Eindruck entstanden, dass weder die Agenturen noch die Jobcenter gE einen weitreichenden Überblick über unbesetzte Teilnahmeplätze und die damit verbundenen monetären Folgen haben.

Dies gilt ebenso für die Zentrale der Bundesagentur. Es gibt bisher keine Auswertungen zu den in beiden Rechtskreisen unbesetzten Teilnahmeplätzen und den daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen. Solange die Bundesagentur diese Daten nicht erhebt, hat sie keinen Überblick über die jährlichen Gesamtausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze. Auch können die zuständigen Fachkräfte in den Agenturen und Jobcentern gE ohne Kenntnis der jährlichen Ausgaben für bezahlte, aber unbesetzte Teilnahmeplätze, kein Problembewusstsein entwickeln.

Die durch die Unterauslastung von Maßnahmen verursachten Ausgaben sind – auch im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage aufgrund der Corona-Pandemie – in dieser Höhe nicht länger tolerierbar.

Wir haben anerkannt, dass die Bundesagentur bereits bei der Assistierten Ausbildung[50] Abhilfe-Maßnahmen zugesichert hat. Mit der fachlichen Weisung[51] zu der neuen Assistierten Ausbildung[52] und in den Vergabeunterlagen will sie die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes umsetzen. Vorgesehen seien u. a. ein geändertes Verfahren bei der Zuweisung und Nachbesetzung freier Teilnahmeplätze sowie ein neues flexibles Vergütungsmodell. Dabei sollen neue Maßnahmen ab Frühjahr 2021 in der sogenannten Vorphase über Teilnahmeplätze und in der begleitenden Phase über Stundenkontingente abgerechnet werden.

Wir halten diese Schritte für geeignet, zur Verbesserung der Auslastung von Maßnahmen der Assistierten Ausbildung beizutragen. Wir begrüßen auch, dass die Planung, Bedarfsermittlung und Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen innerhalb der Zentrale

---

[50] Stellungnahme der Bundesagentur vom 4. November 2020 zur Mitteilung über die Prüfung der Assistierten Ausbildung (AsA) im Rechtskreis SGB II – Teil 2: Auslastung von Vergabemaßnahmen, VI 3 - 2019 - 0779.

[51] Vgl. Anlage 1 zur Weisung 202009002.

[52] Mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung wurde die Assistierte Ausbildung in den §§ 74 – 75a SGB III neu geregelt.

und mit den Regionaldirektionen als eines der fünf operativen Top-Risiken im Bereich Markt und Integration für 2019 identifiziert wurde. Darüber hinaus sehen wir aber weiteren Verbesserungsbedarf für eine nachhaltige Auslastung von Maßnahmen sowie eine damit verbundene Reduzierung der Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze.

3.2 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, unverzüglich zu handeln, um die Auslastung von Vergabemaßnahmen deutlich und vor allem nachhaltig zu verbessern. Die nachfolgend dargestellten Ansätze könnten zu einer besseren Auslastung beitragen:

- Realistische und bedarfsgerechte Planung der Maßnahmen vor Ort

Die Agenturen und Jobcenter gE müssen in Vergabemaßnahmen aufgetretene Unterauslastungen kontinuierlich analysieren. Bei anstehenden neuen Bedarfsplanungen sowie den dabei erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen sie diese Erkenntnisse berücksichtigen. Ein trotz Unterauslastung bei laufenden oder beendeten Maßnahmen gesehener Bedarf für die Zukunft wäre eingehend zu begründen. Dies könnte zu einer realistischeren und bedarfsgerechteren Maßnahmeplanung beitragen und helfen, nicht benötigte Teilnahmekapazitäten zu reduzieren.

- Modifizierte Vertragsbedingungen und weitestmöglicher Übergang in eine teilnehmerbezogene Abrechnung der Maßnahmekosten

Die Bundesagentur ist gefordert, das Ausgabenrisiko durch nicht ausgelastete Vergabemaßnahmen neu zu bewerten. Sie sollte prüfen, welche rechtlich zulässigen Vertragsmodifikationen das von den Agenturen und Jobcentern gE zu tragende Risiko der Unterauslastung von Maßnahmen verringern könnte. Einfache, verständliche und in der Praxis gut umsetzbare vertragliche Regelungen würden die Fachkräfte entlasten und die Agenturen und Jobcenter gE wesentlich bei ihrem Auftrag unterstützen, die Maßnahmen ordnungsgemäß, sparsam und wirtschaftlich durchzuführen. Bundesagentur und Jobcenter gE sollten dabei auch die Vielzahl der bislang möglichen Vertragsgestaltungen deutlich reduzieren. Dies wäre anwenderfreundlicher und könnte eine bessere Auslastung unterstützen.

Die Bundesagentur sollte bei der Nachbesetzung von Teilnahmeplätzen einheitliche Standards als Grundlage für die abzuschließenden Verträge schaffen.

- Auslastungsmonitoring für alle Vergabemaßnahmen in beiden Rechtskreisen verbessern

Die Agenturen können sich mittels des IT-Verfahrens BISS einen Überblick über die Auslastung zumindest ausgewählter Vergabemaßnahmen im Rechtskreis SGB III verschaffen. Dennoch ist es ihnen nicht gelungen, die Vergabemaßnahmen im Vergleich zu den Jobcentern gE, die dieses Verfahren im Rechtskreis SGB II bisher nicht nutzen konnten, in nennenswertem Umfang besser auszulasten. Die maßnahmebetreuenden und -zuweisenden Fachkräfte der Agenturen und Jobcenter gE benötigen aber angesichts der erheblichen Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze ein funktionierendes Auslastungsmonitoring als Frühwarnsystem zur Nachbesetzung freier Teilnahmeplätze. Dieses muss von ihnen jederzeit einsehbar und die Daten und Auswertungen müssen nachvollziehbar aufbereitet sein. Darüber hinaus müssen die Fachkräfte dem Auslastungsmonitoring Besetzungsstände und/-fortschritte des Vorjahres auch als Voraussetzung für eine realistische Bedarfsplanung des kommenden Jahres entnehmen können.

Die Bundesagentur sollte in einem ersten Schritt untersuchen, welchen Nutzen das Verfahren BISS für die Agenturen bei der operativen Steuerung und Planung tatsächlich hat und ob ggf. ergänzende Weisungen oder Verfahrensänderungen notwendig sind. Das Auslastungsmonitoring sollte grundsätzlich alle Vergabemaßnahmen beider Rechtskreise umfassen. Daher sollte sie prüfen, ob sie die Funktionen des IT-Fachverfahrens BISS entsprechend anpassen und datenschutzkonform auch für den Rechtskreis des SGB II öffnen könnte.

Kontinuierliche Auswertungen, die die Anzahl unbesetzter Teilnahmeplätze und deren monetäre Folgen ausweisen, könnten darüber hinaus nicht nur als Basis für eine realistische Bedarfsplanung in den Agenturen und Jobcentern gE dienen, sondern würden zudem Transparenz schaffen.

- Verbesserte Fachaufsicht

Wir haben empfohlen, die Auslastung von Maßnahmen in den Fokus der Fachaufsicht zu stellen, ggf. auch als Handlungsschwerpunkt für das operative Risikomanagement und die Qualitätssicherungsprozesse der Bundesagentur. Bestehende Fachaufsichtskonzepte in den Agenturen und Jobcentern gE sollten auf ihre Wirksamkeit überprüft und bei Bedarf insbesondere hinsichtlich des Auslastungsmonitorings bei Vergabemaßnahmen ergänzt oder angepasst werden. Bundesagentur und Bundesministerium sind gehalten, die Neuausrichtung der Fachaufsicht nachzuhalten und die wiederholt gegebenen Zusagen umzusetzen.

- Schulungen der für die Betreuung der Maßnahmen verantwortlichen Fachkräfte und Bereitstellung von Arbeitshilfen

Aus unserer Sicht müssen die Maßnahmebetreuer in den Agenturen und Jobcentern über besondere Fachkenntnisse insbesondere im Vertragswesen verfügen, um dieses Wissen an die Fachkräfte in den operativen Bereichen weitergeben zu können. Wir haben empfohlen, Schulungen für die mit der Betreuung der Maßnahmen beauftragten Fachkräfte zu entwickeln. Ziel sollte die Sensibilisierung der Fachkräfte für die Identifikation geeigneter Teil-

nehmender, die Besetzung der Maßnahmen und deren Auslastung sein. Diese Schulungsangebote sollten daher das Auslastungsmonitoring, die verschiedenen vertraglichen Regelungen und Gestaltungsmöglichkeiten und auch andere qualitätsfördernde Lehrinhalte umfassen. Des Weiteren sollte die Bundesagentur prüfen, ob sie Arbeitshilfen zu ausgewählten Themen bereitstellen kann oder bereits herausgegebene Arbeitshilfen aktualisieren und anpassen muss, um die bei der Durchführung der Vergabemaßnahmen beteiligten Fachkräfte besser zu unterstützen.

4 Stellungnahme der Bundesagentur

4.1 Auslastung der Maßnahmen und Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze (Tz. 2.1 bis 2.3) und Bedarfsplanung (Tz. 3.2)

Die Bundesagentur hat erklärt, dass sie das Vorgehen des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung grundsätzlich für geeignet halte, den Anteil nicht ausgelasteter Maßnahmen zu ermitteln.

Mit dem Prüfungsergebnis des Bundesrechnungshofes stimme sie dahingehend überein, dass die Auslastung von Vergabemaßnahmen in beiden Rechtskreisen bisher nicht das gewünschte Niveau erreicht habe. Die Feststellung des Bundesrechnungshofes, es sei der Bundesagentur in den letzten Jahren nicht gelungen, bestehende Probleme bei der Auslastung der Maßnahmen wesentlich zu mindern, könne sie jedoch nicht teilen. Bei den vom Bundesrechnungshof in die Prüfung einbezogenen laufenden Maßnahmen im Jahr 2017 würden die Bestellprozesse überwiegend aus den Vorjahren datieren. Zu diesem Zeitpunkt hätten die von der Bundesagentur eingeleiteten Maßnahmen und vereinbarten Aktivitäten, die Auslastung der Maßnahmen zu verbessern, noch nicht ihre volle Wirkung entfalten können.

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass eine unzureichende Einschätzung des Einkaufsvolumens mitursächlich für die Unterauslastung der Maßnahmen sein könnte. Bis zum Jahr 2017 seien für nahezu alle Maßnahmearten die Zahl der Eintritte und die Zahl der Teilnahmeplätze auf Agenturebene geplant worden. Die Regionaldirektionen hätten die Daten anschließend an die Zentrale gemeldet. Seit dem Jahr 2018 würde auf eine Meldung der Teilnahmeplätze bei Jugendlichenmaßnahmen im Zuge der Verschlankung des Planungsprozesses verzichtet. Eine zentrale Plausibilisierung der Teilnahmeplatzzahlen fände nicht mehr statt. Vor und während des Planungsprozesses würde speziell bei den Jugendlichenmaßnahmen regelmäßig auf einen bedarfsgerechten Einkauf hingewiesen. Bei der Gestaltung des Maßnahmemixes solle der Fokus auf der Nähe zu Ausbildungsbetrieben liegen.

Um frühzeitig Transparenz über Maßnahmeauslastungen zu erhalten, könnten die Agenturen seit dem Jahr 2017 zwei BISS-Datenräume und ab März 2018 ein zentral im Führungsinformationssystem (FIS) bereitgestelltes Auslastungsmonitoring zu Ausbildungsmarktmaß-

nahmen nutzen. Seitdem ließe sich bei folgenden vier Vergabemaßnahmen für Jugendliche im Rechtskreis SGB III die Auslastung untersuchen:

- Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH),
- Assistierte Ausbildung (AsA),
- Berufsvorbereitende Bildungsmaßmaßnahmen (BvB),
- Berufsausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE).

Zusammen mit der lokalen Marktkenntnis, der Einschätzung der künftigen Schulentlassenen und Arbeitnehmerkundinnen und -kunden sowie den Erkenntnissen zur tatsächlichen Besetzung der Maßnahmen des Vorjahres seien grundsätzlich die notwendigen Informationen für eine bedarfsgerechte Einschätzung der Teilnahmeplätze verfügbar.

Am Beispiel des Auslastungsmonitorings für allgemeine BvB zeige sich, dass im Vergleich der Zeiträume Oktober 2018 bis September 2019 und Oktober 2019 bis September 2020 unbesetzte Teilnahmekapazitäten deutlich reduziert worden seien.

Die positive Tendenz bei der Auslastung setze sich bei den im Herbst 2019 begonnen Maßnahmen fort. Die Auslastung der im vierten Quartal 2019 begonnenen allgemeinen BvB hätte im Oktober bundesweit bei 98 % gelegen. Die Zahl der zu vergütenden nicht besetzten Teilnahmeplätze habe sich von Oktober 2019 bis Juni 2020 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um über 73 % verringert. Damit wären bezogen auf die Gesamtkapazität aller BvB-Maßnahmen nur rund 1 % der zu vergütenden Teilnahmeplätze unbesetzt gewesen. Dies ließe auf die Wirksamkeit der von ihr getroffenen Maßnahmen und fortgesetzten Aktivitäten schließen.

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass die Agenturen und Jobcenter gE in Vergabemaßnahmen aufgetretene Unterauslastungen kontinuierlich analysieren müssen. Bei neuen Bedarfsplanungen sowie den erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssten sie diese Erkenntnisse berücksichtigen. Die Bundesagentur werde daher die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die örtlichen Beauftragten für den Haushalt darauf hinweisen, dass sie bei unterausgelasteten Vorgängermaßnahmen von den Agenturen und Jobcentern gE eine eingehende Begründung zur geplanten Teilnahmekapazität einzufordern haben. Agenturen und Jobcenter gE müssten dabei die Angemessenheit der Planung plausibel dokumentieren. Des Weiteren wolle sie prüfen, inwieweit die Einführung einer fachlichen Plausibilisierung des Bedarfes im Bestellprozess möglich sei.

4.2 Vertragsregelungen und Kostenstrukturen (Tz. 2.4)

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass Verträge variabel auf die jeweilige Maßnahmeart abgestimmt seien. Die Regelungen würden zudem nicht nur bei unterschiedlichen Arten von Vergabemaßnahmen, sondern auch innerhalb einer Maßnahmeart variieren.

Sie unterscheide bei Arbeitsmarktmaßnahmen drei Maßnahmesegmente, die sich an den Hauptzielgruppen Erwachsene, Jugendliche und Rehabilitanden orientierten. Innerhalb der Maßnahmesegmente für Erwachsene und Jugendliche seien die Verträge weitgehend vereinheitlicht worden. Abweichungen seien fachlich begründet. Bei den Maßnahmen für Rehabilitanden resultiere die größere Bandbreite aus den für diese heterogene Zielgruppe vorhandenen spezifischen Förderbedarfen und -zielen.

Die Produktsegmente habe sie seit dem Jahr 2012 stetig konsolidiert. Die Anzahl zentral aufgelegter Arbeitsmarktmaßnahmen hätte sich von 45 im Jahr 2017 auf 26 seit dem Jahr 2020 verringert. Davon seien 19 Arbeitsmarktmaßnahmen einheitlich in Rahmenverträgen umgesetzt. Des Weiteren gäbe es seit 2019 nur noch fünf Vergütungsmodelle und drei Regelungen zur Nachbesetzung freier Teilnahmeplätze. Damit seien die Vertragsgestaltungen bereits weitestgehend vereinheitlicht. Differenzierungen resultierten aktuell im Wesentlichen aus der jeweiligen Maßnahmestruktur sowie der individuellen Zuweisungsdauer der Teilnehmenden. Für jede Art von Arbeitsmarktmaßnahmen werde das wirtschaftlichste Vergütungsmodell angestrebt.

Unterschiede innerhalb einer Maßnahmeart seien des Weiteren durch dezentrale individuelle Produktanpassungen möglich. Agenturen und Jobcenter gE könnten Arbeitsmarktmaßnahmen individuell und damit passgenau für ihre Kundinnen und Kunden konzipieren. Diese als individuell bezeichneten Arbeitsmarktmaßnahmen wichen wesentlich vom Inhalt und den Rahmenbedingungen vergleichbarer von der Zentrale der Bundesagentur entwickelten Standardmaßnahmen ab. Es sei davon auszugehen, dass die Agenturen und Jobcenter gE als Urheber der individuellen Maßnahmen über die von ihnen selbst konzipierten vertraglichen Regelungen gut orientiert seien. Dies dürfte kein entscheidender Faktor für die mangelnde Auslastung der Maßnahmen sein.

Es sei zutreffend, dass bei keiner der vom Bundesrechnungshof in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen eine ausschließlich teilnehmerbezogene Abrechnung der Maßnahmekosten vereinbart war. Maßnahmekosten so zu vergüten würde zwar zunächst dazu führen, dass der Bundesagentur keine Ausgaben für unbesetzte Teilnahmekapazitäten entstünden. Das eigentliche Problem, dass durch mangelnde Auslastung der Maßnahmen Mehrausgaben entstehen, könne jedoch nicht gelöst werden. Der Abschluss von Verträgen mit ausschließlich teilnehmerbezogener Abrechnung hätte einen Anstieg der Maßnahmepreise der Anbieter zur Folge. Seriös kalkulierende Auftragnehmer müssten erhebliche Risikoaufschläge erheben. Dies habe sich bei Ausschreibungen im Jahr 2017 mit zwei Varianten von garantierten Mindestabnahmen gezeigt. Eine Reduzierung der garantierten Mindestabnahme um 20 % für zwei Monate habe bereits zu Preisaufschlägen von bis zu 30 % geführt. Eine teilnehmerbezogene Abrechnung vergrößere das Risiko für die Auftragnehmer deutlich. Es sei von einem noch stärkeren Anstieg der Maßnahmekosten auszugehen.

Die Bundesagentur habe auch rechtlich zulässige Vertragsmodifikationen zur Verringerung des finanziellen Risikos bei Unterauslastung von Maßnahmen geprüft. Sie habe seit dem Jahr 2012 damit begonnen, sogenannte Rahmenverträge mit 70-prozentigen Mindestabnahmen einzuführen. Dies garantiere den Auftragnehmern eine Mindestvergütung, vereine die Interessen der Bundesagentur und der Auftragnehmer gleichermaßen und verteile das Ausfall-

risiko fair. Die Spanne zwischen den mindestens zu vergütenden Kapazitäten und der eingekauften Gesamtmenge gäbe den Agenturen und Jobcentern gE die Flexibilität, Schwankungen bei den Bedarfen auszugleichen und Unterauslastungskosten zu vermeiden. Über der Mindestabnahme hinaus genutzte Teilnahmekapazitäten würden teilnehmerbezogen vergütet. Es ermögliche den Auftragnehmern, wirtschaftliche Preise anbieten zu können und trage zum Erhalt einer leistungsfähigen Trägerlandschaft bei. Die Vergabekammern des Bundes hätten in Beschlüssen eine Mindestvergütung von 70 % als interessengerecht beurteilt.

Des Weiteren habe sie teilweise kürzere Vertragsdauern bei Jugendlichenmaßnahmen eingeführt und Mindestbestellmengen verringert. Auch wolle sie die vertraglichen Regelungen auf Vereinfachungs- und Vereinheitlichungspotenzial prüfen. Damit habe sie die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bereits weitgehend umgesetzt.

4.3 Auslastungsmonitoring (Tz. 2.5)

Zum Auslastungsmonitoring hat die Bundesagentur ausgeführt, dass sie die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes nicht mit eigenen Ergebnissen des Auslastungsmonitorings vergleichen könne, da ihr für die im Jahr 2017 laufenden Vergabemaßnahmen noch kein standardisiertes und zentral bereitgestelltes Auslastungsmonitoring zur Verfügung gestanden hätte.

Im Fokus des seit März 2018 im Rechtskreis SGB III zentral bereitgestellten Auslastungsmonitorings für vier Vergabemaßnahmen für Jugendliche (vgl. Tz. 4.1) stünde die Auslastung der Maßnahmen im Rahmen der Mindestabnahme. Dabei ginge es um das durchschnittliche Ausmaß der Unterauslastung und die Anzahl der zahlungspflichtig unbesetzt gebliebenen Teilnahmeplätze auf Ebene Bund, Regionaldirektionen (RD) und Agenturen. Bei diesen Maßnahmen seien die Auslastungsquote und die Anzahl der zahlungspflichtig unbesetzt gebliebenen Teilnahmeplätze bis auf Agenturebene für jeden Monat (und als Jahresfortschrittswert für das Berichtsjahr der Berufsberatung: Oktober bis September des Folgejahres) ausgewiesen. Das Monitoring würde monatlich aktualisiert und diene als internes Instrument zur Unterstützung des operativen Managements. Zusätzlich werde auf Basis der in COSACH für die beiden Folgemonate bereits erfassten Teilnehmenden eine künftige Auslastungsquote prognostiziert.

Für den Bereich Arbeitsmarkt sollte im Jahr 2020 ebenfalls eine monatlich aktualisierte Übersicht zur Auslastung von Vergabemaßnahmen gemäß § 45 SGB III über FIS zentral bereitgestellt werden. Dies habe sich bedingt durch die Pandemie verzögert. Eine Veröffentlichung sei im Laufe des Jahres 2021 vorgesehen.

Damit träfe die Feststellung des Bundesrechnungshofes, die Transparenz über unbesetzte Teilnahmeplätze sei unzureichend, nur teilweise zu. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, Besetzungsstände und -fortschritte transparent zu machen, sei zumindest bei den vier Jugendlichenmaßnahmen seit Einführung des zentralen Auslastungsmonitorings umgesetzt.

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass das Verfahren BISS grundsätzlich nur für Maßnahmen im Rechtskreis SGB III genutzt werden könne. Allerdings enthielte das zentral bereitgestellte Auslastungsmonitoring bei den abH-, BaE- und AsA-Maßnahmen, die gemeinsam in beiden Rechtskreisen eingekauft und besetzt würden, auch Auswertungen nach Rechtskreisen. Ergebnisse zum Rechtskreis SGB II könnten bis auf Ebene des Agenturbezirks dargestellt werden. Ergebnisse einzelner Jobcenter gE seien aufgrund der BISS-Nutzungseinschränkungen nicht darstellbar.

Die Jobcenter gE könnten auf das IT-Verfahren COSACH zurückgreifen, um die Besetzung von Maßnahmeplätzen auszuwerten. Für Auswertungen von Kunden und deren Maßnahmeteilnahmen stünde darüber hinaus das Verfahren operativer Datensatz (opDs) zur Verfügung. Im Genehmigungsprozess befände sich eine Weiterentwicklung dieses Verfahrens ab dem zweiten Quartal 2021, um künftig Maßnahmen und Teilnehmende darstellen zu können. Voraussichtlich im Jahr 2023 könnten vom Fachbereich dann Betrachtungen von Maßnahmen und deren Auslastung angefordert und im Verfahren opDs umgesetzt werden. Eine verpflichtende Vorgabe bedürfe bei Einführung der Zustimmung des Bundesministeriums, ebenso eine Bereitstellung der Daten für die Zentrale der Bundesagentur.

Sie teile nicht die Ansicht des Bundesrechnungshofes, dass es den Agenturen nicht gelänge, Vergabemaßnahmen im Vergleich zu den Jobcentern gE besser auszulasten. Die seit dem Jahr 2018 zentral über FIS bereit gestellten Auswertungen zur Auslastung von Jugendlichenmaßnahmen zeigten, dass sich im Vergleich der Rechtskreise sowohl bei abH als auch bei AsA die unbesetzt gebliebenen Platzkapazitäten im Rechtskreis SGB III deutlich günstiger entwickelt hätten. Die Agenturen hätten bei abH die unbesetzten Platzkapazitäten vom Berichtsjahr 2018/19 zum Berichtsjahr 2019/20 um 14 % reduziert. Im Rechtskreis des SGB II stiegen die unbesetzten Platzkapazitäten im gleichen Zeitraum um 7 %. Bei AsA hätten sich im Vergleich der beiden Berichtsjahre die unbesetzten Platzkapazitäten im Rechtskreis SGB III um 49 % und im Rechtskreis SGB II um 11 % verringert. Die Reduzierung sei damit im Rechtskreis SGB II wesentlich geringer.

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass sie mit dem Auslastungsmonitoring monetäre Folgen unbesetzter Teilnahmeplätze nicht abbilden kann. Das geschäftspolitische Ziel läge unabhängig von den Kosten einer Maßnahme bei den Jugendlichen auf einem erfolgreichen Übergang von der Schule zum Beruf. Es gelte, bei Jugendlichen festgestellten Bedarf an unterstützenden Dienstleistungen mit geeigneten und zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu decken. Ausschlaggebend sei der individuelle Förderbedarf.

Der Kostenaspekt spiele bei Förderentscheidungen über eine Teilnahme unabhängig von der Art der Maßnahme nicht die entscheidende Rolle. Der Fokus der Auslastungsbetrachtung läge in erster Linie auf den nicht besetzten Maßnahmeplätzen und nicht auf den daraus resultierenden Kosten.

Die Bundesagentur hat zugesagt, die Umsetzung der Darstellung monetärer Folgen unbesetzter Teilnahmeplätze im zentralen Auslastungsmonitoring zu prüfen.

4.4 Verbesserte Fachaufsicht und Schulungen für Fachkräfte in den Agenturen und gE (Tz. 3.2)

Verbesserte Fachaufsicht

Die Bundesagentur hat ausgeführt, die Auslastung sei als eines der Top 5 Risiko-Themen im Fokus der Fachaufsicht. Die Regionaldirektionen hätten seit 2019 verschiedene Kommunikations- und Austauschformate mit ihren Dienststellen zum operativen Risikomanagement und zur Qualitätssicherung entwickelt und etabliert.

So hätten in den Regionen u. a. Thementage und Workshops zur Planung, Bedarfsermittlung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit von arbeitsmarktlichen Maßnahmen sowie zur Auslastung der Maßnahmen mit Agenturen, Jobcentern gE, Internen Services und Regionalen Einkaufszentren stattgefunden. Dies hätte im Ergebnis zumindest die Auslastung der Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen verbessert.

In den Jahren 2020 und 2021 seien die Aktivitäten und Maßnahmen, soweit unter den krisenbedingten Rahmenbedingungen der Pandemie möglich, fortgesetzt worden. In weiteren Austauschformaten würden von den Regionaldirektionen ab Januar 2021 weitere Schritte für eine nach Maßnahmearten differenzierte Qualitätssicherung erarbeiten. Die Ableitungen könnten in die lokalen Fachaufsichtskonzepte übertragen werden. Die Seminarreihe „Fachaufsichtliche Führung“ würde inhaltlich erweitert und umfasse künftig zentrale Erkenntnisse aus Qualitätsdialogen mit den Regionaldirektionen sowie Vor-Ort-Analysen. Die Seminarreihe werde in beiden Rechtskreisen voraussichtlich ab Juni 2021 weitergeführt.

Schulungen für Fachkräfte

Den Vermittlungs- und Beratungsfachkräften stünden umfangreiche Qualifizierungsangebote für die unterschiedlichen Förderinstrumente zur Verfügung. Dies schließe auch Angebote zur Planung und Betreuung von Maßnahmen sowie der Qualitätssicherung ein. Künftig sollten die Planung und Betreuung von Maßnahmen stärker als bisher gewichtet werden und Schulungen über die Grundlagen der Planung, der Bedarfserhebung, zum Bestellprozess, dem Trägermanagement sowie den Aufgaben der Qualitätssicherung umfassen.

Die Aufgaben der maßnahmebetreuenden Fachkräften seien seit Anfang 2017 im Trägermanagement der Bundesagentur beschrieben. Darüber hinaus enthielten Fachliche Weisungen und COSACH-Schulungsunterlagen zu einzelnen Förderleistungen weitere detaillierte Regelungen hierzu.

5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat zugestimmt, dass es wesentliche Fach- und Führungsaufgabe sei, Maßnahmen realistisch zu planen, die Auslastung von Maßnahmen kontinuierlich zu beobachten und erforderliche Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen. Es teile die Forderung, die Auslastung von Maßnahmen weiter zu steigern. Deshalb habe es die Bestrebungen der Bundesagentur, ein Auslastungscontrolling einzuführen, unterstützt. Dies ermögliche es, finanzielle Risiken infolge einer Unterauslastung arbeitsmarktlicher Maßnahmen rechtzeitig zu erkennen und so die Mittel der Arbeitsmarktförderung möglichst effizient einzusetzen.

Das Bundesministerium habe sich im jährlichen Fachaustausch zu vergaberechtlichen Themen mit der Zentrale der Bundesagentur über die Weiterentwicklung des Auslastungscontrollings und die Einbeziehung weiterer Maßnahmearten berichten lassen. Gegenstand dieses Austausches sei auch die Wirkung unterschiedlicher Vertragsgestaltungen gewesen. Die in der Prüfungsmitteilung dargestellten Vorschläge des Bundesrechnungshofes, die verschiedenen Vertragsgestaltungen zu reduzieren, werde es im nächsten Fachaustausch mit der Bundesagentur diskutieren. Dabei wolle es sich auch berichten lassen, welche konkreten Maßnahmen die Bundesagentur bereits ergriffen hat und künftig noch ergreifen wird, um die Auslastung von Maßnahmen weiter zu verbessern. Die von Bundesagentur in ihrer Stellungnahme getroffenen Maßnahmen unterstütze es ausdrücklich.

Des Weiteren hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die errechneten Ausgaben von 357 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze nicht mit einem Schaden in dieser Höhe gleichgesetzt werden könnten. Bei modifizierten Vertragsgestaltungen mit einer rein teilnehmerbezogenen Abrechnung sei das finanzielle Risiko komplett auf die Anbieter von arbeitsmarktlichen Maßnahmen verlagert. Ein erhöhtes geschäftspolitisches Risiko würde erfahrungsgemäß über einen erhöhten Angebotspreis abgefangen. Insoweit verweise es auf die Darstellungen der Bundesagentur in ihrer Stellungnahme.

6 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat die mangelnde Auslastung ihrer Vergabemaßnahmen eingeräumt. Sie hat ausführlich die von ihr bereits umgesetzten und noch geplanten Schritte beschrieben, damit es Agenturen und Jobcentern gE gelingt, ihre eingekauften Maßnahmen besser auszulasten. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Bedarfsplanung und den Vertragsgestaltungen bei Arbeitsmarktmaßnahmen, der Fachaufsicht sowie zu Schulungs- und Qualifizierungsangeboten für Fachkräfte in den Agenturen und Jobcentern gE hat sie dabei teilweise bereits aufgegriffen. Es bleibt abzuwarten, ob die von der Bundesagentur eingeleiteten Schritten ausreichen, um die gewünschten Wirkungen zu erzielen.

Die Ausführungen der Bundesagentur und des Bundesministeriums zu den vergaberechtlichen Gegebenheiten und möglichen Auswirkungen bei einer ausschließlich teilnehmerbezogenen Vergütung von Maßnahmekosten nehmen wir zur Kenntnis. Wir weisen nochmals auf

unsere bisherigen Prüfungsergebnisse hin. Diese haben gezeigt, dass einige Agenturen und Jobcenter gE sehr wohl durch abweichende Vertragsgestaltungen bei einzelnen Produkten das Risiko der Unterauslastung und die von ihnen zu tragenden finanziellen Risiken verringern konnten. Unsere Empfehlung, die Vertragsbedingungen zu modifizieren und einen weitestmöglichen Übergang in eine teilnehmerbezogene Abrechnung der Maßnahmekosten anzustreben, knüpft hier an. Sie zielt darauf ab, bei der Beschaffung von Arbeitsmarktmaßnahmen Möglichkeiten bei der Vertragsgestaltung auszuloten und vorhandene Spielräume zu nutzen. Eine ausschließlich teilnehmerbezogene Vergütung der Maßnahmekosten haben wir insofern nicht gefordert.

Den von der Bundesagentur eingeschlagenen Weg, die Verträge weit überwiegend als Rahmenverträge zu gestalten und zu vereinheitlichen sowie die Anzahl der Vergütungsmodelle und Regelungen zur Nachbesetzung freier Teilnahmeplätze zu reduzieren, halten wir für geeignet, zur Verbesserung der Auslastung von Maßnahmen beizutragen.

Das Prüfungsergebnis bestätigt, dass die von der Bundesagentur finanzierten Vergabemaßnahmen in den letzten Jahren nur unzureichend ausgelastet waren. Dadurch sind Ausgaben in Millionenhöhe für unbesetzte Teilnahmeplätze entstanden. Eine effektive und wirtschaftliche Durchführung von Vergabemaßnahmen setzt voraus, dass Agenturen und Jobcenter gE diese besser auslasten und die eingekauften Teilnahmeplätze möglichst vollständig besetzen. Von zentraler Bedeutung ist hierfür ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitoring für beide Rechtskreise. Dieses Auslastungsmonitoring muss nicht nur die besetzten und unbesetzten Teilnahmeplätze ausweisen, sondern auch die Ausgaben einer Unterauslastung bei allen Vergabemaßnahmen abbilden. Das von der Bundesagentur bisher für einige wenige Vergabemaßnahmen im Rechtskreis SGB III zentral bereitgestellte Auslastungsmonitoring reicht nicht aus, die Auslastung eingekaufter Maßnahmen bei den Agenturen insgesamt beurteilen zu können. Für die Jobcenter gE, die auf das zentral bereitgestellte Auslastungsmonitoring nicht zugreifen können, sind die aufgezeigten bisherigen Auswertungsmöglichkeiten noch unzureichender und nicht zielführend.

Die Bundesagentur hat Beispiele zur Entwicklung der Auslastung bei den Förder-/Maßnahmearten Assistierte Ausbildung, Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sowie ausbildungsbegleitende Hilfen genannt, die im zentral bereitgestellten Auslastungsmonitoring im Rechtskreis SGB III erfasst werden. Dargestellt sind Auswertungsergebnisse, die einzelne Monate oder bis zu 12-Monatsabschnitte vergleichen, um dadurch eine verbesserte Nutzung eingekaufter Teilnahmeplätze zu belegen. Wir erkennen an, dass sich die Auslastung bei einigen Maßnahmearten in den von der Bundesagentur genannten beispielhaften Zeitabschnitten verbessert zu haben scheint. Dies werten wir als erste positive Effekte des zentralen Auslastungsmonitorings. Ob oder inwieweit sich ein positiver Trend auch in anderen Zeitabschnitten oder z. B. über die Laufzeit einer Maßnahme, wie bei unserer Prüfung betrachtet, fortsetzte, bleibt offen. Zur Entwicklung der Auslastung bei allen anderen Arbeitsmarktmaßnahmen hat sich die Bundesagentur nicht geäußert.

Die bestehenden Möglichkeiten der Agenturen und Jobcenter gE reichen nicht, sich schnell und umfassend einen Überblick über die Auslastung aller Vergabemaßnahmen zu verschaffen. Dass die Bundesagentur das Auslastungsmonitoring für beide Rechtskreise erweitern

will, ist grundsätzlich als ein wichtiger Schritt zu begrüßen. Nicht eindeutig ist aber, ob die Bundesagentur ein Auslastungsmonitoring für alle Arbeitsmarktmaßnahmen zentral bereitstellen wird. Unklar bleibt auch, inwieweit sie tatsächlich die Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze bei allen Arten von Maßnahmen darstellen will bzw. dies überhaupt für erforderlich hält. Zudem ist aufgrund ihrer Stellungnahme nicht absehbar, bis zu welchem Zeitpunkt die Bundesagentur das Auslastungsmonitoring in der geplanten Form umsetzen wird.

Kritisch sehen wir, dass die Bundesagentur für die Jobcenter gE inzwischen ein Auslastungsmonitoring mit einem anderen IT-Verfahren vorsieht. Nach der derzeitigen Planung steht den Jobcentern gE dieses für Auswertungen bei Maßnahmen im Rechtskreis SGB II erst sehr viel später zur Verfügung. Fraglich ist auch, ob beide IT-Verfahren dann Funktionalitäten aufweisen, die vergleichbare Auswertungen zu den Maßnahmen in beiden Rechtskreisen ermöglichen. Andernfalls wäre eine übergreifende und nachhaltige Verbesserung der Auslastung von Maßnahmen erschwert. Diese Planungen weichen von bisherigen Aussagen der Bundesagentur ab, wonach ein zentrales Auslastungsmonitoring über BISS für beide Rechtskreise in Aussicht gestellt wurde. Die Gründe für diese Abkehr von einer gemeinsamen Lösung nennt die Bundesagentur nicht. Es ist unverständlich, weshalb die Jobcenter gE nicht auch das IT-Verfahren nutzen sollen, mit dem die Agenturen ihre Auswertungen bei den Maßnahmen im Rechtskreis SGB III bereits durchführen. Anhand der von der Bundesagentur genannten Beispiele ist erkennbar, dass das im Rechtskreis SGB III eingesetzte zentrale Auslastungsmonitoring detaillierte Analysen zur Nutzung von Teilnahmeplätzen ermöglicht und dadurch auch zu einer besseren Auslastung von Maßnahmen beitragen kann.

Es besteht aufgrund der finanziellen Dimension dringlicher Handlungsbedarf. Sowohl die Agenturen als auch die Jobcenter gE benötigen schnellstmöglich einen kontinuierlichen und vollständigen Überblick über die Auslastung ihrer eingekauften Arbeitsmarktmaßnahmen. Die Bundesagentur sollte so schnell wie möglich ein umfassendes und einheitliches Auslastungsmonitoring für alle eingekauften Vergabemaßnahmen einführen. Dieses sollte auch die Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze abbilden. Maßnahmen mit besonders hohen Ausgaben der Unterauslastung sollten vorrangig darin integriert werden. Um vergleichbar zu sein, sollte das Auslastungsmonitoring bei Agenturen und Jobcentern gE dieselben Auswertungsmöglichkeiten eröffnen.

Das Bundesministerium, dass die Bestrebungen der Bundesagentur ausdrücklich unterstützt, sollte daher ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitoring für beide Rechtskreise mit Nachdruck vorantreiben.

Fazit

Unsere Prüfung zur Auslastung von Vergabemaßnahmen hat gezeigt, dass es Agenturen und Jobcenter gE in den letzten Jahren nicht gelungen ist, die eingekauften Teilnahmeplätze in den Maßnahmen hinreichend zu besetzen. Dadurch haben sie bei den in der Stichprobe berücksichtigten Maßnahmen Ausgaben von mehr als 55 Mio. Euro für unbesetzte Teilnahmeplätze geleistet, ohne eine Gegenleistung zu erhalten. Die daraus errechneten 357 Mio. Euro für alle Vergabemaßnahmen bei Agenturen und Jobcentern gE im Betrachtungszeitraum übersteigen ein vertretbares Maß. Mit den eingesetzten finanziellen Mitteln hätten die

Agenturen und Jobcenter gE also deutlich mehr Förderberechtigte unterstützen können, wenn sie mehr Teilnahmeplätze genutzt und damit ihre Maßnahmen besser ausgelastet hätten.

Wir erkennen die von der Bundesagentur in den letzten drei Jahren ergriffenen Maßnahmen und Aktivitäten an, um die Auslastung von Vergabemaßnahmen zu verbessern. Die Bundesagentur hat mit den von ihr aufgezeigten Entwicklungen u. a. bei der Gestaltung der Verträge, der Fachaufsicht und Qualitätssicherung sowie der Qualifizierung von Fachkräften unsere Empfehlungen teilweise bereits aufgegriffen. Dies zeigt, dass sie intensiv daran arbeitet, Vergabemaßnahmen besser auszulasten. Dem Planungsprozess bei Vergabemaßnahmen kommt dabei nach wie vor besondere Bedeutung zu. Es ist herausfordernd für Agenturen und Jobcenter gE, Förderbedarfe zu planen und daraus abgeleitet ausreichende und auch benötigte Teilnahmekapazitäten in diesen Maßnahmen für den Einkauf zu bestimmen. Die Bundesagentur ist gefordert, diesen Prozess zu beobachten und zu optimieren, damit ein bedarfsgerechter Einkauf von Arbeitsmarktmaßnahmen gelingt.

Auch ist der Hinweis der Bundesagentur verständlich, dass die von ihr ab dem Jahr 2018 eingeleiteten Schritte bei den von uns in die Prüfung einbezogenen Maßnahmen noch nicht ihre volle Wirkung entfalten konnten. Die von ihr genannten Beispiele zur Auslastung einzelner Maßnahmen für Jugendliche deuten darauf hin, dass bestimmte Vergabemaßnahmen mittlerweile besser ausgelastet sein könnten. Bei unserer im Jahr 2019 durchgeführten Kontrollprüfung der Assistierten Ausbildung haben wir allerdings erneut eine unzureichende Auslastung dieser Maßnahmen und daraus resultierend hohe Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze festgestellt.

Dies bestätigt, dass weitere Anstrengungen notwendig sind, um die Vergabemaßnahmen besser auszulasten. Mit unserer Prüfung haben wir die Dimension der Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze in beiden Rechtskreisen aufgezeigt. Die Bundesagentur sollte schnellstmöglich ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitorings für alle Arbeitsmarktmaßnahmen in beiden Rechtskreisen entwickeln und einführen. Agenturen und Jobcentern gE müssen einen Überblick haben, wie ihre Vergabemaßnahmen ausgelastet sind und in welchem Ausmaß Ausgaben für unbesetzte Teilnahmeplätze entstehen. Die für Förderungen vorgesehenen Haushaltsmittel müssen sinnvoll und zweckentsprechend verwendet werden. Gerade im Hinblick auf die durch die Corona-Pandemie unsicheren Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt sowie der angespannten Haushaltslage des Bundes und der Bundesagentur wird diese Aufgabe noch dringlicher.

Das Bundesministerium sollte eine aktivere Rolle als bisher einnehmen und Weiterentwicklungen mit Nachdruck vorantreiben.

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 der Vergabemaßnahmen grundlegend zu verbessern. Sie lassen insbesondere nicht erwarten, dass alsbald ein einheitliches und umfassendes Auslastungsmonitoring für Agenturen und Jobcenter gE zur Verfügung stehen wird.

Die aus dieser Prüfung abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen verfolgen wir im laufenden Bemerkungsverfahren weiter. Mit den vorgenannten Hinweisen schließen wir das Prüfungsverfahren im Übrigen ab.

Romers Krings Rammoser