



Abschließende Mitteilung

an den
Vorstand der
Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Organisation und
Aufgabenwahrnehmung der Beauftragten
für den Haushalt nach § 9 BHO bei der
Bundesagentur für Arbeit

Die Abschließende Prüfungsmitteilung ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	7
1.1 Gesetzliche Regelungen und Verwaltungsvorschriften	7
1.2 Anforderungen an den Beauftragten für den Haushalt	8
1.3 Ziel und Schwerpunkte der Prüfung	8
2 Überblick über die Organisation der Beauftragten für den Haushalt in der Bundesagentur	9
2.1 Interne Regelungen	9
2.2 Bestellung	10
2.3 Bewirtschaftungsbereiche	11
2.4 Beteiligung an Maßnahmen von finanzieller Bedeutung	12
3 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Beteiligungsprozess	12
3.1 Verantwortlichkeit der Bedarfsträger	12
3.1.1 Maßgaben für wirtschaftliches Handeln	12
3.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 2)	14
3.1.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Verwaltungsausgaben (Kapitel 5)	16
3.1.4 Würdigung und Empfehlung	17
3.2 Verantwortlichkeit der Beauftragten für den Haushalt	20
3.2.1 Prüfung des wirtschaftlichen Handelns	20
3.2.2 Würdigung und Empfehlung	21
4 Betragsgrenzen für die Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt	22
4.1 Auswirkungen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 2)	22
4.2 Auswirkungen bei Verwaltungsausgaben (Kapitel 5)	22
4.2.1 Ebene der besonderen Dienststellen, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit	22

4.2.2	Ebene der Zentrale	23
4.3	Würdigung und Empfehlung	24
5	Ausblick: Weiterentwicklung des Beteiligungsprozesses	26
5.1	Geplantes IT-Tool	26
5.2	Würdigung und Empfehlung	27
6	Gesamtwürdigung	28
7	Stellungnahme der Bundesagentur zum Prüfungsergebnis	29
8	Abschließende Bewertung	31

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und Aufgabenwahrnehmung der Beauftragten für den Haushalt (BfdH) bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) geprüft. Die Prüfung führte im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

- 0.1 Alle Beschäftigten der Bundesagentur sind zum sparsamen und wirtschaftlichen Handeln nach § 7 BHO verpflichtet. In der Verantwortung des BfdH liegt es darüber zu wachen, dass die Beschäftigten dieser Verpflichtung nachkommen. Damit der BfdH dieser Verantwortung nachkommen kann, müssen die Beschäftigten ihn nach § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung beteiligen. Die Regelungen und Strukturen der Bundesagentur zum BfdH-Beteiligungsprozess gewährleisten nicht, dass die BfdH ihre oben angesprochene Verantwortung stets ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen können.
- 0.2 Der BfdH benötigt zur Erfüllung seiner Aufgaben prüffähige Unterlagen. Die Bundesagentur hat nicht sichergestellt, dass alle Vorgänge zu Maßnahmen von finanzieller Bedeutung prüffähig sind. Um prüffähig zu sein, müssen die Vorgänge die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen dokumentieren. Es fehlt an klaren Vorgaben für die Bedarfsträger, wann und wie angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und zu dokumentieren sind. Die Bundesagentur muss solche Vorgaben erstellen. Diese Vorgaben müssen die Anforderungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO erfüllen. Darunter fällt, dass die Bedarfsträger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung, bei der Realisierung sowie nach der Umsetzung der Maßnahmen durchführen müssen. Die Bedarfsträger müssen die Vorgaben kennen und anwenden können (Nummer 3.1).
- 0.3 Nicht in allen von uns untersuchten BfdH-Beteiligungsfällen legten die Bedarfsträger die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen schlüssig dar. Dennoch zeichneten die BfdH in diesen Fällen ohne Auflagen mit. Es fehlt an einheitlichen, objektiven Prüfkriterien für die BfdH der Bundesagentur. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesagentur, solche Prüfkriterien zu entwickeln (Nummer 3.2).

- 0.4 Nach den Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen der Bundesagentur (HBest) müssen die Bedarfsträger den BfdH bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen grundsätzlich ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 50 000 Euro beteiligen. In allen anderen Fällen, z. B. bei sächlichen Verwaltungsausgaben, ist der BfdH bei Maßnahmen ab 5 000 Euro zu beteiligen. Diese Betragsgrenzen sind nicht dazu geeignet, dass die BfdH bei der Ausführung des Haushaltsplans angemessen auf die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes achten können. Während auf der Ebene der besonderen Dienststellen, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit das Risiko besteht, dass der Großteil der Ausgaben am BfdH vorbeiläuft, wirkt der BfdH der Zentrale mehrheitlich an Vorgängen mit, die nur einen geringen Anteil an den Gesamtausgaben auf zentraler Ebene haben. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung anzupassen. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass die Bedarfsträger auch unterhalb dieser Betragsgrenzen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Die Bundesagentur sollte regeln, wer die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen unterhalb der Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung überwacht (Nummer 4).
- 0.5 Ein IT-Tool kann eine zweckmäßige Arbeitshilfe sein, um die Beteiligten am BfdH-Beteiligungsprozess strukturiert durch die einzelnen Prozessschritte zu führen. Ein IT-Tool allein kann jedoch nicht die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes sicherstellen. Es ersetzt nicht die oben angesprochenen Erfordernisse, z. B. die Fähigkeit, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen (Nummer 5).
- 0.6 Im kontradiktorischen Verfahren hat die Bundesagentur ausgeführt, dass sie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen habe, ihr Regelwerk zur BfdH-Beteiligung zu überprüfen. Sie hat die HBest überarbeitet. Die Neufassung will sie noch im März 2015 veröffentlichen. Des Weiteren will sie den Bedarfsträgern Checklisten zur Verfügung stellen, anhand derer diese ihre Wirtschaftlichkeitsüberlegungen dokumentieren sollen. Die Checklisten sollen zugleich den BfdH zur Dokumentation ihrer Entscheidungen dienen. Die Bundesagentur kündigt außerdem an, auch die Ausführungskräfte der Bedarfsträger in ihre Schulungen mit dem Thema Wirtschaft-

lichkeit einzubeziehen. Die Betragsgrenzen zur BfdH-Beteiligung bei Maßnahmen der sächlichen Beschaffung will sie anpassen. Auf der Ebene der Zentrale werde die Betragsgrenze auf 15 000 Euro angehoben. In Dienststellen mit kleinem und mittlerem Verwaltungsbudget werde diese Grenze auf 3 000 Euro abgesenkt. In Dienststellen mit einem großen Verwaltungsbudget soll es bei der Betragsgrenze von 5 000 Euro bleiben. Auch bei den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik will die Bundesagentur die Betragsgrenze von 50 000 Euro unverändert lassen. Ihre Auswertung habe ergeben, dass hier bereits der Großteil des Ausgabenvolumens von der BfdH-Beteiligung abgedeckt werde. Bei Maßnahmen unterhalb dieser Betragsgrenzen sollen die BfdH künftig Stichprobenprüfungen durchführen (Nummer 7).

- 0.7 Mit ihren angekündigten und größtenteils bereits eingeleiteten Maßnahmen folgt die Bundesagentur den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umfänglich. Die Änderungen in den HBest sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geeignet, die entscheidungsrelevanten Unterlagen für die BfdH sowie das Verfahren ihrer Beteiligung zu verbessern. Bei den geplanten Arbeitshilfen hat die Bundesagentur sicherzustellen, dass diese die Anforderungen der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO erfüllen. Soweit die Bundesagentur die bislang geltenden Betragsgrenzen beibehalten will, ist dies auf der Grundlage ihrer Auswertungen nachvollziehbar. Unsere Feststellungen zum Umfang der BfdH-Beteiligungen auf den der Zentrale nachgeordneten Ebenen deuten jedoch darauf hin, dass die vorgeschriebene BfdH-Beteiligung in der Praxis nicht durchgängig eingehalten wird. Daher ist nunmehr von zentraler Bedeutung, dass die BfdH und die Bedarfsträger die neuen Regelungen und Vorgaben konsequent in der Praxis umsetzen. Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren ab (Nummer 8).

1 Vorbemerkung

1.1 Gesetzliche Regelungen und Verwaltungsvorschriften

Nach § 9 Absatz 1 Satz 1 BHO ist bei jeder Dienststelle, die Einnahmen oder Ausgaben bewirtschaftet¹, ein Beauftragter für den Haushalt (BfdH) zu bestellen, soweit der Leiter der Dienststelle diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt. Nach § 9 Absatz 2 Satz 1 BHO obliegen dem BfdH die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und derjenigen für den Entwurf des Haushaltsplans sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Im Übrigen ist der BfdH nach § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Dies sind „alle Vorhaben, insbesondere auch solche organisatorischer und verwaltungstechnischer Art, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können“².

Die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO regeln Näheres zur Bestellung des BfdH, seinen Aufgaben sowie der Übertragung von Aufgaben bei der Ausführung des Haushaltsplans. Danach kann der BfdH die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel auf andere Beschäftigte seiner Dienststelle (Titelverwalter) oder auf andere Dienststellen übertragen.³ In diesem Fall hat „die oder der Beauftragte für den Haushalt bei allen wichtigen Haushaltsangelegenheiten [...] mitzuwirken, soweit sie oder er nicht darauf verzichtet“⁴. Diejenigen Haushaltsmittel, die der BfdH „weder selbst bewirtschaftet noch zur Bewirtschaftung [...] übertragen hat“, verteilt er auf andere Dienststellen.⁵

Die Vorschriften der BHO gelten nach § 77a SGB IV für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie für die sonstige Haushaltswirtschaft der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sinngemäß. Ferner hat die Bundesagentur die allgemeinen Grundsätze der Haushaltswirtschaft des Bundes zu beachten.

¹ Nach VV Nummer 1.9.5 zu § 34 BHO ist unter Bewirtschaftung die Verteilung und Verwendung von Haushaltsmitteln zu verstehen.

² VV Nummer 4 zu § 9 BHO.

³ VV Nummer 3.1.1 Satz 1 zu § 9 BHO.

⁴ Wichtige Haushaltsangelegenheiten sind z. B. über- und außerplanmäßige Ausgaben, die Gewährung von Zuwendungen oder der Abschluss von Verträgen (VV Nummer 3.1.2 zu § 9 BHO).

⁵ VV Nummer 3.2 zu § 9 BHO.

1.2 Anforderungen an den Beauftragten für den Haushalt

Der BfdH bestimmt „das gesamte Haushaltsgeschehen innerhalb seiner Dienststelle“.⁶ Bei der Ausführung des Haushaltsplans wacht er unter anderem darüber, dass die Haushaltsmittel „nach den für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätzen bewirtschaftet werden“ und dass „der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird“⁷.

Damit er diese Verantwortung angemessen wahrnehmen kann, ist er mit umfassenden Rechten ausgestattet. So ist er beispielsweise nach der BHO bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Unterlagen und Auskünfte, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, sind ihm auf Verlangen vorzulegen bzw. zu erteilen.⁸ Der BfdH entscheidet auch, „über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen [...] er zu unterrichten ist“⁹.

Er darf Aufgaben nur dann auf Titelverwalter oder andere Dienststellen übertragen, „wenn er auch sicher sein kann, dass die volle Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen gewährleistet ist“¹⁰.

1.3 Ziel und Schwerpunkte der Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und Aufgabenwahrnehmung der BfdH bei der Bundesagentur geprüft. In den vergangenen Jahren hat die Bundesagentur ihre internen Regelungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie zur Bestellung und Aufgabenwahrnehmung durch die BfdH wesentlich überarbeitet und Änderungen in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation vorgenommen. So hat sie beispielsweise ab dem Jahr 2007 die Internen Services auf der Ebene der Regionaldirektionen und der Agenturen für Arbeit (Agenturen) eingerichtet, in denen sie unter anderem die BfdH-Aufgaben angesiedelt hat.

Mit der Prüfung wollten wir aktuelle Erkenntnisse über die Organisationsstruktur und die Aufgabenerledigung der BfdH gewinnen, um auf dieser Grundlage zu beurteilen, ob eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche

⁶ Dommach in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 9 BHO, Randnummer 1.

⁷ VV Nummer 3.3.1 zu § 9 BHO.

⁸ VV Nummer 5.2 zu § 9 BHO.

⁹ VV Nummer 2.4.4 zu § 7 BHO.

¹⁰ Westermeier/Wiesner, Das staatliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, 9. Auflage, 2012, G. VI. 4. (Übertragung der Bewirtschaftung), Randnummer 629.

Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben gewährleistet ist. Soweit erforderlich, wollten wir der Bundesagentur Hinweise geben, wie die vorgefundenen Strukturen und Verfahren weiter verbessert werden können.

Wir haben die Prüfung auf den Rechtskreis SGB III beschränkt und den Schwerpunkt auf die Ausführung des Haushaltsplans gelegt. Insbesondere haben wir uns mit der Organisation und den Verfahren zur Beteiligung der BfdH bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung auseinandergesetzt. Darüber hinaus haben wir uns anhand konkreter finanzwirksamer Maßnahmen des Haushaltsjahres 2013 mit der Aufgabenwahrnehmung der BfdH in der Praxis beschäftigt. Das Hauptaugenmerk haben wir hierbei auf Maßnahmen aus Kapitel 2 Titel 685 11 (Eingliederungstitel) und Kapitel 5 Titel 511 01 bis 547 01 (sächliche Verwaltungsausgaben einschließlich der Titelgruppe 55) sowie Titel 711 01 bis 863 01 (Investitionen) gerichtet.

Um Erkenntnisse für alle Verwaltungsebenen zu gewinnen, führten wir Erhebungen in der Zentrale, in der besonderen Dienststelle A, in der Regionaldirektion B und in der Agentur C einschließlich dem zugehörigen Internen Service durch.

2 Überblick über die Organisation der Beauftragten für den Haushalt in der Bundesagentur

2.1 Interne Regelungen

Ausgehend von den gesetzlichen Grundlagen sowie den VV zur BHO hat die Bundesagentur interne Regelungen zum BfdH erlassen – die Haushalts- und Bewirtschaftungsbestimmungen (HBest). Diese gelten für alle Dienststellen der Bundesagentur. Sie enthalten ergänzende Weisungen zur Bestellung der BfdH, zur Beauftragung von Titelverwaltern, zu den Aufgaben der BfdH sowie zum Verfahren ihrer Beteiligung an Maßnahmen von finanzieller Bedeutung.

Ergänzend zu den HBest haben die einzelnen Dienststellen jeweils eigene Bestimmungen zu erlassen, in der Regel in Form einer Geschäftsanweisung. Diese dezentralen Bestimmungen müssen den BfdH der Dienststelle und seine Abwesenheitsvertretung namentlich festlegen. Häufig enthalten sie auch konkretisierende Regelungen zur wirtschaftlichen Aufgaben-

wahrnehmung in der jeweiligen Dienststelle, z. B. eine nähere Beschreibung des Verfahrens zur Beteiligung des BfdH.¹¹

2.2 Bestellung

Nummer 1.1. der HBest zum BfdH regelt zur Bestellung der BfdH in der Bundesagentur:

„Bei jeder Dienststelle der BA, die Haushaltsmittel bzw. Stellen oder Planstellen bewirtschaftet, ist ein Beauftragter für den Haushalt (BfdH) zu bestellen. Der BfdH soll dem Leiter der Dienststelle unmittelbar unterstellt werden. [...] In Agenturen für Arbeit und Regionaldirektionen ist der Geschäftsführer Interner Service als BfdH zu bestellen. Mit der Abwesenheitsvertretung in der BfdH-Funktion ist der Leiter des Bereichs Controlling/Finanzen zu beauftragen [...]. In besonderen Dienststellen ergehen vergleichbare Regelungen in Abstimmung mit der Zentrale. Für die Zentrale gelten besondere Regelungen.“

Für die Zentrale wurde der Geschäftsführer Controlling/Finanzen (CF) zum BfdH bestellt. Seine Vertreter sind der Bereichsleiter Finanzen (CF 2) und der Fachbereichsleiter Liquiditätsmanagement/Übergreifende Aufgaben (CF 21). Für den Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung (POE) der Zentrale wurde mit dem Geschäftsführer POE gesondert ein BfdH bestellt, dessen Vertreter der Bereichsleiter Personalwirtschaft/ Projektmanagement im Geschäftsbereich POE (POE 3) ist.¹² In der besonderen Dienststelle A nimmt der Geschäftsbereichsleiter Finanzen die Aufgaben des BfdH wahr.

Insgesamt hat die Bundesagentur für den Rechtskreis SGB III 59 BfdH bestellt¹³:

Dienststellen	Anzahl der BfdH
Zentrale	2
Besondere Dienststellen	7
Regionaldirektionen	10
Agenturen	40 (je Internem Service ein BfdH)
Gesamt	59

Nach Nummer 1.1. der HBest zum BfdH kann sich der BfdH von Mitarbeitern

¹¹ Z. B. Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ der Agentur C vom 4. Juli 2013.

¹² Geschäftsordnung der Zentrale, Abschnitt „Beauftragte/Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“.

¹³ BfdH-Übersicht vom 24. Januar 2014, bereitgestellt von der Zentrale.

des Bereichs CF bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen lassen. In allen Erhebungsstellen haben die BfdH von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

2.3 Bewirtschaftungsbereiche

Die BfdH bewirtschaften die ihrer Dienststelle zugeteilten Haushaltsmittel.

Die in dem Eingliederungstitel (Kapitel 2) veranschlagten Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind nach § 71b Absatz 2 Satz 1 SGB IV den Agenturen zuzuweisen. Zu Beginn des Haushaltsjahres teilt die Zentrale die Haushaltsmittel aus dem Eingliederungstitel den Regionaldirektionen zu. Die BfdH der Regionaldirektionen verteilen diese Haushaltsmittel auf die Agenturen in ihrem Bezirk.¹⁴ Die Mittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden ausschließlich auf der Ebene der Agenturen verwendet.

Verwaltungsausgaben (Kapitel 5) fallen demgegenüber auf allen Verwaltungsebenen der Bundesagentur an. Einige Titel des Kapitels 5 werden ausschließlich von der Zentrale bewirtschaftet. Teilweise hat die Zentrale die Bewirtschaftung dieser Titel auf besondere Dienststellen übertragen. So bewirtschaftet beispielsweise das IT-Systemhaus zentral die IT-Ausgaben (Titelgruppe 55), mit Ausnahme der dezentralen Bedarfe für IT-Geschäftsbedarf sowie für IT-bezogene Aus- und Fortbildungen. Das BA-Service-Haus bewirtschaftet u. a. zentral die Ausgaben für den Erwerb von Fahrzeugen.¹⁵

Auch wenn eine besondere Dienststelle Haushaltsmittel bewirtschaftet, ist der BfdH der Zentrale dennoch zu beteiligen, wenn es sich um bundesweite Beschaffungen handelt.¹⁶ Die besondere Dienststelle A hat in ihrer Geschäftsordnung zudem geregelt, dass ihr BfdH bei Maßnahmen mit einem Finanzvolumen zwischen 5 000 und 50 000 Euro zuständig ist. Bei Maßnahmen ab 50 000 Euro ist der BfdH der Zentrale zuständig.¹⁷

¹⁴ Vgl. E-Mail-Info SGB III vom 15. Januar 2013, Geschäftszeichen: MI 31 / CF 2 – 1070 / 1072 / 3313.

¹⁵ Vgl. E-Mail-Info SGB III vom 7. Dezember 2012, Geschäftszeichen: CF 2 – 3313 / 1070 / 1680 / 2700, Nummer 2.2.

¹⁶ Vorlage an den Vorstand Nummer 36/2007 vom 13. September 2007, „Freigabe von Beschaffungsmaßnahmen“.

¹⁷ Geschäftsordnung für die besondere Dienststelle A, Abschnitt „Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“.

2.4 Beteiligung an Maßnahmen von finanzieller Bedeutung

Nach den VV zu § 9 BHO sowie den HBest ist der BfdH bei allen wichtigen Haushaltsangelegenheiten persönlich zu beteiligen, auch wenn er die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel auf Titelverwalter oder andere Dienststellen übertragen hat. Er kann auf die Beteiligung verzichten. Ein solcher Verzicht wird vorausgesetzt, „wenn die finanziellen Auswirkungen 50 000 Euro bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bzw. 5 000 Euro in allen übrigen Fällen¹⁸ nicht überschreiten. Auf sein Verlangen hin ist der BfdH immer zu beteiligen“.¹⁹

Die Beteiligung des BfdH erfolgt durch den Bedarfsträger²⁰. Dieser muss den BfdH möglichst frühzeitig, d. h. bereits in der Planungsphase der Maßnahme, beteiligen.²¹ Er hat dem BfdH „alle entscheidungsrelevanten Unterlagen zuzuleiten“²². Einige Dienststellen haben für sich ein standardisiertes Formular für die BfdH-Beteiligung entwickelt.

Der BfdH entscheidet über den Vorgang, indem er ihn mitzeichnet, unter Auflagen mitzeichnet oder nicht mitzeichnet.²³

3 Grundsatz der Wirtschaftlichkeit im Beteiligungsprozess

3.1 Verantwortlichkeit der Bedarfsträger

3.1.1 Maßgaben für wirtschaftliches Handeln

Nach § 6 BHO sind bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind. § 7 Absatz 1 Satz 1 BHO verpflichtet die bewirtschaftenden Stellen außerdem dazu, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Nach § 34 Absatz 2 Satz 1 BHO dürfen die Ausgaben bei der Haushaltsausführung nur geleistet werden, wenn sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

Die bewirtschaftenden Stellen müssen somit nicht nur bei der

¹⁸ Hierunter fallen die Verwaltungsausgaben nach Kapitel 5.

¹⁹ Nummer 2.2.2. HBest zum BfdH.

²⁰ Der Bedarfsträger ist die Organisationseinheit, die die finanzwirksame Maßnahme durchführen möchte.

²¹ Nummer 2.3 HBest zum BfdH.

²² Nummer 2.4.1. HBest zum BfdH.

²³ Nummern 2.4.3. und 2.5 HBest zum BfdH.

Veranschlagung der Mittel im Haushaltsaufstellungsverfahren prüfen, ob die beabsichtigten Ausgaben notwendig und wirtschaftlich sind. Sie müssen auch bei der Ausführung des Haushaltsplans prüfen, ob die Ausgaben dem Grunde nach und in der geplanten Höhe noch gerechtfertigt sind.²⁴

Das Instrument zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Verantwortlich hierfür ist der Bedarfsträger. Er muss die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei der Planung einer neuen Maßnahme im Haushaltsaufstellungsverfahren, bei der Realisierung der Maßnahme sowie zur Erfolgskontrolle während und nach der Umsetzung durchführen.²⁵ Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss der Bedarfsträger nachvollziehbar festhalten.²⁶

Die HBest der Bundesagentur regeln, dass der Bedarfsträger bei der Planung von Maßnahmen ab 50 000 Euro dem BfdH eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen hat. Auf dezentraler Ebene regelt beispielsweise die Geschäftsanweisung der Agentur C²⁷ zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen:

„Das [Der kostenbewusste Umgang mit den Haushaltsmitteln] schließt ein, dass grundsätzlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die Organisationseinheiten durchzuführen sind, die finanzielle Maßnahmen ab 50.000 € realisieren wollen.“

Die HBest regeln weiter, dass der BfdH im Einzelfall entscheidet, ob ihm „auch bei niedrigeren Gesamtkosten“ eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen ist.²⁸

Ursprünglich enthielten die HBest ergänzende Weisungen zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese Weisungen sind am 24. September 2013 abgelaufen und wurden bislang nicht ersetzt.

Die Bundesagentur bietet für neu eingesetzte BfdH, Titelverwalter, Fach-

²⁴ Hugo in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 34 BHO, Randnummer 12.

²⁵ VV Nummer 2 zu § 7 BHO.

²⁶ Eibelshäuser/Nowak in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 7 BHO (Teil 4), Randnummer 15.

²⁷ Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C, Nummer 3.1.

²⁸ Nummer 2.4.1. HBest zum BfdH.

spezialisten im Bereich Finanzen und Führungskräfte außerhalb des Finanzbereiches eine Basisqualifizierung in Form eines Seminars zu den Grundlagen des Haushalts- und Finanzwesens der Bundesagentur an. Das Thema Wirtschaftlichkeit ist Bestandteil dieses Seminars.²⁹

3.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 2)

Die Verwendung der Haushaltsmittel für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik findet ausschließlich auf der Ebene der Agenturen statt (s. Nummer 2.3). Die Agentur C richtete sich bei ihrem Maßnahmeinkauf für das Jahr 2013 nach den sogenannten „Leitplanken für die Maßnahmeplanung 2013“³⁰. Diese „Leitplanken“ wurden von der Agentur C im Haushaltsaufstellungsverfahren erstellt und enthielten alle Maßnahmearten, die im Jahr 2013 eingekauft werden sollten. Zudem legten sie die vorgesehene Anzahl an Maßnahmeeintritten sowie die Integrationsquote je Maßnahme fest. Mit der Beschaffung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen selbst beauftragt die Agentur C grundsätzlich das Regionale Einkaufszentrum (REZ).³¹ Das REZ unterstützt den Bedarfsträger u. a. bei der Erstellung der Leistungsbeschreibung und der Durchführung des Vergabeverfahrens.

Für die BfdH-Beteiligung hat der Bedarfsträger nach der Geschäftsanweisung der Agentur C „die erforderlichen Unterlagen **vollständig und frühzeitig** (*mindestens fünf Arbeitstage vor Bestelltermin*)“ dem BfdH bzw. den zuständigen Mitarbeitern des Bereichs CF vorzulegen³². Für diese Vorlage an den BfdH nutzt die Agentur C ein IT-gestütztes Formular³³, das die Bedarfsträger vollständig auszufüllen haben. Dieses Formular sieht u. a. Eingabefelder zu Wirtschaftlichkeitsaspekten vor. Welche Angaben die Bedarfsträger zu dem Punkt Wirtschaftlichkeit insgesamt zu tätigen haben, zeigt die nachfolgende Abbildung.

²⁹ „Basisqualifizierung – Grundlagen Haushalts- und Finanzwesens der BA“, Konzeptionsarbeit, Stand September 2013, bereitgestellt von der Zentrale.

³⁰ Leitplanken für die Maßnahmeplanung vom 24. Oktober 2012, Agentur C.

³¹ Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C, Nummer 4 (Verfahren).

³² Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C, Nummer 4 (Verfahren).

³³ Anlage 2 zur Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C.

Abb. 1:

Formular „Formelle BfdH-Beteiligung bei Arbeitsmarktdienstleistungen“ (Auszug)

Wirtschaftlichkeit:			
geplante Integrationsquote:	_____ %	Integrationen:	_____
	➡	Nicht-Integrationen:	_____
Kosten je Integration:	_____ €	Kosten je Teilnehmer:	_____ €
Fördereffekt in %-Punkten in Anlehnung an TrEffeR: _____			
Zusätzliche Aussagen zur Wirtschaftlichkeit:			
Handelt es sich um ein durch das REZ eingekauftes Standardprodukt?			☐ ja ☐ nein
Sonstige Hinweise zur Maßnahme:			

Quelle: Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C, Anlage 2

Nach den uns vorgelegten Unterlagen wurde der BfdH der Agentur C im Jahr 2013 bei dem Einkauf von sechs arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus dem Eingliederungstitel beteiligt.

Die Formulare für die BfdH-Beteiligung enthielten jeweils die festgelegten Integrationsquoten aus den oben genannten „Leitplanken“. Die Anzahl der Maßnahmeeintritte für 2013 wich bei allen sechs Maßnahmen von der in den „Leitplanken“ vorgesehenen Anzahl ab, bei einer Maßnahme beispielsweise um über 50 %³⁴. In vier Fällen enthielt das Textfeld „Zusätzliche Aussagen zur Wirtschaftlichkeit“ ausschließlich den Satz: „Die Wirtschaftlichkeit wurde im Rahmen der Planung für das Haushaltsjahr 2013 überprüft (siehe Leitplanken)“. In den beiden anderen Fällen wurde die Zielsetzung der Maßnahme kurz beschrieben bzw. auf eine Rahmenvereinbarung mit dem zuständigen Landesministerium verwiesen. Eine weitere Dokumentation der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit war den Unterlagen zu allen sechs Beteiligungsvorgängen nicht zu entnehmen.

Nach der Geschäftsanweisung der Agentur C sollen die Bedarfsträger auch die Wirkung einer Maßnahme, u. a. mit Hilfe des IT-Verfahrens TrEffeR³⁵, in

³⁴ Die Leitplanken sahen für die Maßnahme „Feststellungs-, Trainings- und Erprobungszentrum“ 114 Neueintritte vor. Eingekauft werden sollte die Maßnahme laut BfdH-Beteiligungsvorgang mit 174 Eintritten für das Jahr 2013.

³⁵ Mit TrEffeR werden die Wirkungen einzelner Maßnahmen rückblickend analysiert. Dabei wird die Anzahl der Maßnahmeteilnehmer, die sich 180 Tage nach Maßnahmeaustritt in ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung befanden, mit der Anzahl statistisch vergleichbarer Nichtteilnehmer in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung verglichen (Treated vs. Non-Treated).

die Prüfung der Wirtschaftlichkeit einbeziehen.³⁶ In dem Eingabefeld „Fördereffekt in %-Punkten in Anlehnung an TrEffeR“ wurde nur in einem Fall eine Angabe gemacht. In allen anderen Fällen hatten die Bedarfsträger „k.A.“ eingetragen, z. B. bei der einzukaufenden Maßnahme AViBA³⁷. Recherchen des Bundesrechnungshofes zufolge enthielt TrEffeR jedoch Daten zu drei AViBA-Maßnahmen, die im Jahr 2012 durchgeführt worden sind.

3.1.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Verwaltungsausgaben (Kapitel 5)

Die Ausgaben aus Kapitel 5 werden auf allen Verwaltungsebenen der Bundesagentur geleistet (siehe Nummer 2.3).

Die Unterlagen für den BfdH bei der Beteiligung an den finanzwirksamen Maßnahmen wurden auf unterschiedliche Weise vorgelegt. Zum Teil benutzten die Erhebungsstellen standardisierte Formulare³⁸, zum Teil übermittelten die Bedarfsträger die Unterlagen mit nicht-standardisiertem Schreiben oder Vermerk³⁹. Auch wurden Wirtschaftlichkeitsaspekte in den vom Bundesrechnungshof gesichteten Vorgängen unterschiedlich dokumentiert. Nicht in allen von uns geprüften Fällen war die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen schlüssig dokumentiert, z. B.:

- a) In der Agentur C sollte eine kleine Baumaßnahme mit voraussichtlichen Gesamtkosten von 118 585 Euro durchgeführt werden, um die durch NEO⁴⁰ verursachten baulichen Anpassungen vornehmen zu können. In der Vorlage an den BfdH machte der Bedarfsträger keine Angaben zu Wirtschaftlichkeitsaspekten. Er bestätigte lediglich mit seiner Unterschrift, dass „die Maßnahme den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entspricht (§ 7 BHO)“. Die beiliegenden Unterlagen, unter anderem der Beschaffungsantrag, enthielten ebenfalls keine näheren Ausführungen zur Wirtschaftlichkeit. Das im Beschaffungsantrag enthaltene Textfeld „sofern zutreffend Aussage zur Wirtschaftlichkeit“ war mit „keine“ ausgefüllt, ebenso das Textfeld „sofern zutreffend Aussage zu Alternativlösungen“.

³⁶ Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C, Nummer 4.1 (Vorlage von Unterlagen).

³⁷ Aktivierung und Vermittlung mit intensiver Betreuung und Anwesenheitspflicht.

³⁸ Regionaldirektion B; Agentur C; Zentrale bei Vorlagen für IT-Beschaffungen seitens des IT-Systemhauses und bei Projekten, die vom Zentralen Projektmanagement der Zentrale unterstützt wurden.

³⁹ Besondere Dienststelle A; Zentrale in den übrigen Fällen.

⁴⁰ In den Jahren 2012 und 2013 durchgeführte Neuorganisation der Bundesagentur im Rechtskreis SGB III, bei der u. a. die Operativen Services eingerichtet worden sind.

- b) Die besondere Dienststelle A hatte ein Innenarchitekturbüro beauftragt, eine Eingangshalle umzugestalten und optisch aufzuwerten. Für die Umsetzung des Gesamtkonzepts dieser Umgestaltung sollten 16 Stühle sowie 5 Lampen zu einem Preis von insgesamt 20 000 Euro beschafft werden. Die Beschaffungsauforderung enthielt den Satz: „Aufgrund der abgestimmten Farb- und Materialkonzeption sowie der abgestimmten Größe der Möbel kann ein Alternativprodukt nicht berücksichtigt werden“. Weitere Angaben zur Wirtschaftlichkeit enthielt das Schreiben nicht.

3.1.4 Würdigung und Empfehlung

- (1) Die Verpflichtung zum sparsamen und wirtschaftlichen Handeln nach § 7 BHO richtet sich an alle Beschäftigten einer Dienststelle der Bundesagentur. Der jeweils zuständige BfdH hat darüber zu wachen, dass die Beschäftigten den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einhalten. Angesichts der großen Anzahl kann der BfdH nicht alle finanzwirksamen Maßnahmen seiner Dienststelle auf die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes hin prüfen. Es liegt in seinem Ermessen, welche finanzwirksamen Maßnahmen er prüft. Um sein Ermessen vollständig ausüben zu können, muss er jedoch die Möglichkeit haben, sich zu jeglicher finanzwirksamen Maßnahme – unabhängig von ihrem Finanzvolumen – die entscheidungsrelevanten – prüffähigen – Unterlagen vorlegen zu lassen. Die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Maßnahme müssen in den Unterlagen dokumentiert sein. Dazu gehört u. a. eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die nach § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen ist. Der BfdH „entscheidet, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen [...] er zu unterrichten ist“.⁴¹

Die Bundesagentur kann nicht sicherstellen, dass alle Vorgänge zu Maßnahmen von finanzieller Bedeutung prüffähig sind. Der BfdH kann somit sein Ermessen bei der Prüfung finanzwirksamer Maßnahmen nicht uneingeschränkt ausüben.

So hat die Bundesagentur einerseits nicht sichergestellt, dass die Beschäftigten bei allen finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Die HBest regeln, dass die Bedarfsträger dem

⁴¹ VV Nummer 2.4.4 zu § 7 BHO.

BfdH bei Maßnahmen ab 50 000 Euro Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlegen müssen. Der Bundesrechnungshof sieht in dieser Festlegung das Risiko, dass die Bedarfsträger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Maßnahmen unterhalb eines Wertes von 50 000 Euro nicht in jedem Fall für erforderlich halten. Deutlich wird dies beispielsweise in der Formulierung der Geschäftsanweisung der Agentur C. Danach sind „grundsätzlich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die Organisationseinheiten durchzuführen [...], die finanzielle Maßnahmen ab 50.000 € realisieren wollen“.⁴²

Des Weiteren ist nicht gewährleistet, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bedarfsträger alle notwendigen Aspekte nach VV Nummer 2 zu § 7 BHO⁴³ umfassen. Angesichts der untersuchten BfdH-Beteiligungsvorgänge ziehen wir in Zweifel, dass die Bedarfsträger die Wirtschaftlichkeit geplanter Maßnahmen stets angemessen untersuchten (siehe Beispiele unter Nummern 3.1.2 und 3.1.3). Zwar gibt die Bundesagentur vereinzelt Hinweise für die Bedarfsträger, welche Aspekte sie bei ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung berücksichtigen sollen. Solche Hinweise sind z. B. in Formularen zur Beteiligung des BfdH enthalten. Die Beispiele zeigen jedoch, dass die Bedarfsträger diese Hinweise zumindest nicht durchgängig in die Praxis umsetzen. Der pauschale Verweis auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit „im Rahmen der Planung für das Haushaltsjahr 2013 [...] (siehe Leitplanken)“ (s. Nummer 3.1.2) ist insoweit nicht ausreichend. Die Leitplanken der Agentur C enthalten keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne des § 7 BHO.

(2) Insgesamt fehlt es nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes an klaren Vorgaben für die Bedarfsträger, wann und wie angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und zu dokumentieren sind. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesagentur daher:

a) Die Bundesagentur sollte, z. B. durch eine Regelung in den HBest, sicherstellen, dass die Bedarfsträger für alle finanzwirksamen Maßnahmen – unabhängig von ihrem Finanzvolumen – angemessene Wirtschaftlich-

⁴² Geschäftsanweisung „Wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung; Beauftragter für den Haushalt (BfdH)“ vom 4. Juli 2013 der Agentur C, Nummer 3.1.

⁴³ Nach VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO sind beispielsweise Angaben zu relevanten Lösungsmöglichkeiten und Kriterien für Erfolgskontrollen erforderlich.

keitsuntersuchungen durchführen.

b) Die Bundesagentur muss klare Vorgaben für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen. Diese Vorgaben müssen die Anforderungen der VV Nummer 2 zu § 7 BHO erfüllen. Die Bedarfsträger sollten auch Erfahrungswerte aus früheren vergleichbaren Maßnahmen, z. B. aus dem IT-Verfahren TrEffeR, in ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbeziehen.

Umfang und Erstellungsaufwand der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen in einem angemessenen Verhältnis zum finanziellen Volumen der finanzwirksamen Maßnahmen stehen.⁴⁴

c) Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass die Bedarfsträger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Maßnahmenplanung im Haushaltsaufstellungsverfahren, bei der Realisierung der Maßnahmen und zur Erfolgskontrolle bei bzw. nach der Maßnahmenumsetzung durchführen (vgl. Nummer 3.1.1). Dies bedeutet nicht, dass die Bedarfsträger in jeder Phase eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen müssen. Bei der Realisierung der Maßnahme müssen sie vielmehr überprüfen, ob sich die Voraussetzungen für die Durchführung der Maßnahme, z. B. die Anzahl der vorgesehenen Maßnahmeeintritte, im Vergleich zur Planungsphase verändert haben. Ist dies der Fall, so müssen die Bedarfsträger untersuchen, ob die Maßnahme trotzdem wie geplant durchgeführt werden soll. Außerdem ist der BfdH in diesem Fall erneut zu beteiligen. Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Erfolgskontrolle sollen die Bedarfsträger im Nachhinein die Zielerreichung, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme überprüfen. Die Ergebnisse der Erfolgskontrolle sollen dann bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für künftige vergleichbare Maßnahmen zugrunde gelegt werden.

d) Im Haushaltsaufstellungsverfahren legen die Agenturen fest, welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sie im Folgejahr mit wie vielen Eintritten je Maßnahme einkaufen wollen. Die Bundesagentur erhält so einen Überblick über die geplanten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aller Agenturen. Sofern es dabei Möglichkeiten gibt, Bedarfe überregional oder

⁴⁴ Siehe VV Nummer 2.3.2 zu § 7 BHO.

bedarfsträgerübergreifend zu bündeln und dadurch Einsparpotenziale zu realisieren, sollten diese genutzt werden.

e) Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass die Bedarfsträger die Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kennen und anwenden können. Diese Vorgaben müssen leicht zugänglich gemacht werden. Die Bundesagentur muss die Bedarfsträger dazu befähigen, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Hierzu sollte sie das Thema Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemessen in ihrem Schulungskonzept – z. B. im Rahmen der Basisqualifizierung für das Haushalts- und Finanzwesen – berücksichtigen. Die Schulungen sollten dabei nicht auf Führungskräfte beschränkt werden, sondern alle Beschäftigten einbeziehen, die regelmäßig Bedarfe anmelden.

3.2 Verantwortlichkeit der Beauftragten für den Haushalt

3.2.1 Prüfung des wirtschaftlichen Handelns

Nach internen Regelungen der Bundesagentur prüft der BfdH, ob die vom Bedarfsträger angestellten und dokumentierten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nachvollziehbar sind. Zudem hält der BfdH „stichprobenartig die Evaluationsaktivitäten“ des Bedarfsträgers nach. Durch seine Mitzeichnung bestätigt der BfdH, dass der Bedarfsträger „die Aspekte der Wirtschaftlichkeit [...] geprüft hat und dass im Ergebnis dieser Prüfung die Maßnahme von finanzieller Bedeutung wirtschaftlich ist“.⁴⁵

Nach den HBest ist der BfdH bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung bereits in der Planungsphase zu beteiligen. In der Phase der Realisierung müssen die Bedarfsträger den BfdH erneut beteiligen, falls sich die finanziellen Auswirkungen der Maßnahme – im Vergleich zur Planungsphase – wesentlich geändert haben.⁴⁶

Die Zentrale der Bundesagentur hat ein „Prüfschema BfdH“⁴⁷ entwickelt. Danach hat der BfdH die Maßnahmen von finanzieller Bedeutung dahingehend zu prüfen, ob der Bedarfsträger plausible Angaben zu folgenden Punkten

⁴⁵ Geschäftsanweisung der Zentrale „Die Beteiligung der/ des Beauftragten für den Haushalt (BfdH) in der Zentrale der BA“ vom 1. August 2013, Anlage zur Geschäftsordnung, II. 3.2.

⁴⁶ Nummern 2.3 und 2.4.2. HBest zum BfdH.

⁴⁷ PowerPoint-Foliensatz „Prüfschema BfdH“, CF 21 – September 2012.

gemacht hat: (1) Nutzen / Zielsetzung, (2) Darstellung der Notwendigkeit, (3) Alternativen / Eigenleistungsfähigkeit, (4) Kosten, (5) Erfolgskontrolle / Evaluation. Das Prüfschema listet zu jedem Punkt Fragen auf, die sich der BfdH bei der Prüfung der Maßnahmen stellen sollte.

Der BfdH der besonderen Dienststelle A nutzte eine selbst entwickelte Checkliste⁴⁸ für die Prüfung. Die BfdH der Regionaldirektion B und der Agentur C nutzten nach eigenen Angaben kein festes Prüfschema. Insgesamt gaben die BfdH in Gesprächen an, dass sie die Vorlagen insbesondere nach dem Maßstab prüften, ob die Angaben des Bedarfsträgers plausibel gewesen seien. Bei Unklarheiten hätten sie den Bedarfsträger um weitere Klärung gebeten.

3.2.2 Würdigung und Empfehlung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist nicht gewährleistet, dass die BfdH der Bundesagentur ihre Aufgabe als Wächter über die Wirtschaftlichkeit im Rahmen des Beteiligungsprozesses stets ordnungsgemäß wahrnehmen. So wies das Vorgehen der BfdH bei der Prüfung des wirtschaftlichen Handelns der Bedarfsträger Defizite auf. Auch legten die Bedarfsträger bei den von uns untersuchten BfdH-Beteiligungsvorgängen Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Maßnahmen nicht in allen Fällen schlüssig dar (siehe Beispiele unter Nummern 3.1.2 und 3.1.3). Dennoch zeichneten die BfdH die Vorgänge jeweils ohne Auflagen mit.

Letztlich fehlt es an einheitlichen und objektiven Prüfkriterien für die BfdH. Das „Prüfschema BfdH“ der Zentrale sowie die Checkliste der besonderen Dienststelle A geben zwar eine Orientierung für die Prüfung durch die BfdH. Sie enthalten aber keinerlei Anleitung für die BfdH, wie sie zu verfahren haben, wenn Teilaspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, z. B. die Darstellung von Alternativen, oder die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insgesamt fehlen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesagentur, einen Prüfleitfaden mit einheitlichen und objektiven Prüfkriterien für die BfdH zu entwickeln. Die Kriterien sollten den Vorgaben für angemessene Wirtschaftlichkeits-

⁴⁸ „Vermerk zur Prüfung der Beteiligung des BfdH der besonderen Dienststelle A bei Beschaffungsmaßnahmen“.

untersuchungen (siehe Nummer 3.1.4) entsprechen. Der Leitfaden sollte auch eine Orientierung dafür bieten, wie zu verfahren ist, wenn die Bedarfsträger nicht alle Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einhalten.

Zudem sollte das Dokument auch eine Anleitung für die stichprobenartige Überprüfung der „Evaluationsaktivitäten“ der Bedarfsträger enthalten, d. h. der Erfolgskontrollen während bzw. nach der Umsetzung der Maßnahmen. Diese Anleitung sollte auch die Kriterien festlegen, nach denen die BfdH die Stichproben auswählen.

4 Betragsgrenzen für die Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt

4.1 Auswirkungen bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Kapitel 2)

Der Budgetübersicht der Agentur C zufolge beliefen sich deren Ausgaben aus dem Eingliederungstitel im Jahr 2013 auf insgesamt 19,4 Mio. Euro.⁴⁹

Nach den uns vorgelegten Unterlagen⁵⁰ war der BfdH der Agentur C im Jahr 2013 an sechs Maßnahmen aus dem Eingliederungstitel beteiligt (s. a. Nummer 3.1.2). Summiert beliefen sich die geschätzten Auftragswerte dieser sechs Maßnahmen auf ein Finanzvolumen von 2,1 Mio. Euro⁵¹.

4.2 Auswirkungen bei Verwaltungsausgaben (Kapitel 5)

4.2.1 Ebene der besonderen Dienststellen, Regionaldirektionen und Agenturen für Arbeit

Bei der Verwendung von Verwaltungsausgaben ist der BfdH nach den HBest zu beteiligen, wenn das geplante Vorhaben zu voraussichtlichen Kosten von über 5 000 Euro führt⁵².

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, an wie vielen Maßnahmen aus dem Bereich der sächlichen Verwaltungsausgaben⁵³ und Investitionen⁵⁴ die BfdH der besonderen Dienststelle A, der Regionaldirektion B

⁴⁹ Budgetübersicht 2013/2014 der Agentur C, Stand: 18. Februar 2014.

⁵⁰ BfdH-Beteiligungsvorgänge Kapitel 2 aus dem Jahr 2013.

⁵¹ Die Summe der Auftragswerte berücksichtigt die Mittelanpassungen nach Zuschlagserteilung, die bei vier Maßnahmen erfolgt sind.

⁵² Nummer 2.2.2. HBest zum BfdH, s. a. Nummer 2.4.

⁵³ Kapitel 5, Titel 511 01 (einschließlich Titelgruppe 55) bis 547 01.

⁵⁴ Kapitel 5, Titel 711 01 bis 863 01.

und des in der Agentur C angesiedelten Internen Service⁵⁵ im Jahr 2013 – nach den uns vorgelegten Informationen – jeweils beteiligt waren. Zudem enthält die Tabelle die Gesamtausgaben der Erhebungsstellen für sächliche Verwaltungsaufgaben und Investitionen im Jahr 2013.

Dienststelle	BfdH-Beteiligungsvorgänge 2013		Sächliche Verwaltungsausgaben und Investitionsausgaben gesamt im Jahr 2013
	Anzahl ⁵⁶	Geschätzter Auftragswert	
Besondere Dienststelle A	66	1,6 Mio. Euro	103 Mio. Euro ⁵⁷
Regionaldirektion B	9	103 000 Euro	678 000 Euro ⁵⁸
Interner Service (angesiedelt in der Agentur C)	11	280 000 Euro	10,5 Mio. Euro ⁵⁹

4.2.2 Ebene der Zentrale

Nach den HBest gilt auch für die Zentrale, dass der BfdH bei Verwaltungsausgaben von mehr als 5 000 Euro zu beteiligen ist.

Im Jahr 2013 wurde der BfdH in 559 Fällen beteiligt.⁶⁰ Diese 559 Fälle umfassten ein Finanzvolumen von insgesamt rund 2,6 Mrd. Euro⁶¹. Die geschätzten Auftragswerte der einzelnen Beteiligungsvorgänge reichten dabei von 214 Euro (Bedarfsanforderung für ein Gastgeschenk)⁶² bis zu 182,8 Mio. Euro (Projekt APOLLO).

⁵⁵ Der in der Agentur C angesiedelte Interne Service – und damit auch der BfdH als Geschäftsführer Interner Service – ist für fünf Agenturen zuständig.

⁵⁶ Die Anzahl der BfdH-Beteiligungen ergibt sich aus der Liste der BfdH-Beteiligungen der besonderen Dienststelle A, aus der E-Mail der Regionaldirektion B vom 4. April 2014 sowie aus den vorgelegten Beteiligungsvorgängen aus dem Jahr 2013 im Bezirk des in der Agentur C angesiedelten Internen Service.

⁵⁷ Bewirtschaftungsübersicht im Haushaltsjahr 2013 der besonderen Dienststelle A, Bewirtschaftung - SGB III - Inanspruchnahme der verfügbaren Ausgabemittel in EUR, erstellt am: 14. Februar 2014.

⁵⁸ Bewirtschaftungsübersicht der Regionaldirektion B, Ausgabestände Kapitel 5 zum 31. Dezember 2013.

⁵⁹ Bewirtschaftungsübersicht des Bezirks des in der Agentur C angesiedelten Internen Service, Ausgabebestände Kapitel 5 zum 31. Dezember 2013.

⁶⁰ Erfassungsliste der BfdH-Beteiligungsvorgänge des Jahres 2013 der Zentrale.

⁶¹ Hierbei handelt es sich um die Summe aller in der Spalte „vrs. Kosten inkl. MwSt. in €“ der Erfassungsliste aufgeführten Finanzbeträge. Teilweise wurden dem BfdH Vorgänge erneut vorgelegt. Diese Vorgänge samt ihrer geschätzten Kosten sind doppelt in der Liste erfasst.

⁶² Dem BfdH wurden 13 Vorgänge zu finanzwirksamen Maßnahmen unter 5 000 Euro vorgelegt.

Bei 411 (fast 75 %) der 559 Beteiligungsfälle betrug der geschätzte Auftragswert jeweils unter 1 Mio. Euro. Summiert beliefen sich diese 411 Fälle auf 53,8 Mio. Euro.

148 der 559 Beteiligungsfälle wiesen jeweils einen geschätzten Auftragswert von über 1 Mio. Euro auf. Zusammengenommen umfassten diese 148 Vorgänge ein Finanzvolumen von rund 2,54 Mrd. Euro und damit 97,9 % des gesamten Finanzvolumens der BfdH-Beteiligungsfälle.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Beteiligungsvorgänge nach ihrem jeweiligen geschätzten Auftragswert verteilen:

Geschätzter Auftragswert	Anzahl Vorgänge	Finanzvolumen
unter 5 000 Euro	28 ⁶³	28 760 Euro
5 000 bis unter 100 000 Euro	248	6,9 Mio. Euro
100 000 bis unter 1 Mio. Euro	135	46,9 Mio. Euro
1 Mio. Euro und mehr	148	2 536,8 Mio. Euro
Gesamt	559	2 590,7 Mio. Euro

Bei den 559 Beteiligungsvorgängen des BfdH der Zentrale handelte es sich nicht nur um Bedarfsanforderungen aus der Zentrale, sondern auch um Bedarfsanforderungen aus besonderen Dienststellen. Z. B. beteiligte das IT-Systemhaus den BfdH der Zentrale bei der Verlängerung eines Supportvertrages für eine Software mit einem Auftragswert von 5 500 Euro⁶⁴. Die besondere Dienststelle A beteiligt den BfdH der Zentrale grundsätzlich bei allen Maßnahmen ab 50 000 Euro (siehe Nummer 2.3).

4.3 Würdigung und Empfehlung

Der BfdH trägt die Gesamtverantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans seiner Dienststelle. Um dieser Verantwortung nachkommen zu können, hat der BfdH das Recht, an allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung beteiligt zu werden. Angesichts der großen Anzahl an finanzwirksamen Maßnahmen liegt es im Ermessen des BfdH, an welchen Maßnahmen er beteiligt wird. Die Bundesagentur hat in den HBest Betragsgrenzen festgelegt, ab denen der BfdH zu beteiligen ist.

⁶³ Bei 15 Beteiligungsfällen war in der Erfassungsliste kein geschätzter Auftragswert eingetragen. Dies sind beispielsweise Vorgänge zur Beteiligung des BfdH bei E-Mail-Infos, die seine Zuständigkeit betreffen.

⁶⁴ Beschaffungsverfahren „JIRA-Support VAM/VERBIS 2013“.

Diese Betragsgrenzen sind aus der Sicht des Bundesrechnungshofes nicht geeignet sicherzustellen, dass die BfdH der Bundesagentur ihre Aufgabe als Hüter über die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Haushaltsausführung angemessen erfüllen können. Die Betragsgrenzen führen vielmehr dazu, dass sich der Umfang der Beteiligung der BfdH auf den verschiedenen Verwaltungsebenen der Bundesagentur erheblich unterscheidet.

Sofern die Ausgaben aus den Kapiteln 2 und 5 und das Finanzvolumen der BfdH-Beteiligungsvorgänge in den Erhebungsstellen im Jahr 2013 nicht einen gänzlich untypischen Verlauf aufwiesen, sehen wir das Risiko, dass die BfdH auf der Ebene der besonderen Dienststellen, der Regionaldirektionen und der Agenturen im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans nur bei einem kleinen Teil der Maßnahmen von finanzieller Bedeutung ihrer jeweiligen Dienststelle beteiligt werden.

Demgegenüber wurde der BfdH der Zentrale im Jahr 2013 an 411 Vorgängen mit nur vergleichsweise geringen finanziellen Auswirkungen beteiligt. Diese 411 Vorgänge stellten fast 75 % aller BfdH-Beteiligungen dar, umfassten jedoch zusammengekommen nur 2,1 % des gesamten Finanzvolumens der Beteiligungsfälle des BfdH der Zentrale im Jahr 2013. Der Bundesrechnungshof sieht hierin das Risiko, dass dem BfdH der Zentrale keine ausreichenden Kapazitäten für Beteiligungsvorgänge mit erheblichem Finanzvolumen sowie für seine Grundsatzaufgaben im Bereich Wirtschaftlichkeit zur Verfügung stehen.

Die Bundesagentur hat nicht geregelt, wie sie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit von finanzwirksamen Maßnahmen unterhalb der festgelegten Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung sicherstellt. Der Bundesrechnungshof befürchtet insoweit, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen dadurch bei Maßnahmen unterhalb dieser Betragsgrenzen nicht durchgängig angestellt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung in ihrer Höhe anzupassen und je nach Ausgabenart für die verschiedenen Verwaltungsebenen unterschiedliche Betragsgrenzen zu wählen. Die Bundesagentur sollte dafür Sorge tragen, dass die BfdH auch bei der Verwendung der Haushaltsmittel zu einem wesentlichen Anteil beteiligt

werden. Nur so können sie ihre Gesamtverantwortung auch bei der Ausführung des Haushaltsplans angemessen wahrnehmen.

Der BfdH der Zentrale sollte von der Beteiligung an finanzwirksamen Maßnahmen, die nur einen geringen Anteil am Gesamthaushalt der Bundesagentur auf zentraler Ebene haben, entlastet werden. In diesem Zusammenhang sollten auch die Kriterien überprüft werden, nach denen die besonderen Dienststellen den BfdH der Zentrale zu beteiligen haben. Da die besonderen Dienststellen jeweils einen eigenen BfdH bestellt haben, sollte der BfdH der Zentrale nur noch bei bundesweiten Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beteiligt werden.

Gleichzeitig sollte die Bundesagentur regeln, wer die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen unterhalb der Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung überwacht. Hier könnten z. B. die Titelverwalter als verlängerte Arme der BfdH stärker in die Verantwortung genommen werden.

5 Ausblick: Weiterentwicklung des Beteiligungsprozesses

5.1 Geplantes IT-Tool

Die Interne Revision prüfte im ersten Halbjahr 2013 die Prozesse des BfdH der Zentrale. Insbesondere untersuchte sie, ob die Bundesagentur den Risiken

- „fehlende Beteiligung des BfdH der Zentrale bei allen relevanten Maßnahmen und
- Nicht-Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung“⁶⁵

ausreichend entgegenwirkte. Dabei stellte sie Defizite bei den bestehenden Regelungen zur BfdH-Beteiligung sowie bei den Beteiligungsprozessen fest. Die Mitarbeiter der Zentrale hätten z. B. die Angaben zu Kosten und Nutzen einer Maßnahme nicht immer fachlich nachvollziehen können. Die Interne Revision hat unter anderem empfohlen zu prüfen, „ob durch die Nutzung von IT-Unterstützung die BfdH-Beteiligung effizienter erfolgen kann“⁶⁶. Es sollte auch sichergestellt werden, dass die Bedarfsträger die Kosten und den

⁶⁵ Bericht der Internen Revision, Revision SGB III, Beauftragter für den Haushalt der Zentrale, Juli 2013, Anlage 1 (Revisionsumfang und –methode).

⁶⁶ Bericht der Internen Revision, Nummer 3.3.

Nutzen einer Maßnahme so darstellen, „dass der BfdH der Zentrale die Wirtschaftlichkeit anhand einer ausreichenden Grundlage bestätigen kann.“⁶⁷

Die Bundesagentur plant nunmehr, das bislang papiergebundene BfdH-Beteiligungsverfahren durch eine IT-gestützte Anwendung (IT-Tool) zu ersetzen. Sie möchte das IT-Tool nach einer Testphase im vierten Quartal 2014 mit Beginn des Geschäftsjahres 2015 in allen Dienststellen nutzen.⁶⁸

Den ersten konzeptionellen Überlegungen der Bundesagentur⁶⁹ ist zu entnehmen, dass das IT-Tool den BfdH-Beteiligungsprozess in verschiedenen Phasen und Einzelschritten abbilden soll. Es soll die Beteiligten Schritt für Schritt durch diesen Prozess führen. Das IT-Tool soll außerdem die Erfolgskontrolle der Maßnahmen von finanzieller Bedeutung ermöglichen. Die Bundesagentur beabsichtigt, das IT-Tool mit einer Lösung des Herstellers [REDACTED] zu entwickeln. Eine Schnittstelle zum Finanzsystem ERP sei damit derzeit nicht möglich. Die Bundesagentur plant zunächst auch keine Schnittstellen zu anderen IT-Fachverfahren. Sie möchte sich die Möglichkeit zur nachträglichen Entwicklung solcher Schnittstellen jedoch offen halten.

5.2 Würdigung und Empfehlung

Ein IT-Tool kann aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine zweckmäßige Arbeitshilfe sein, um die Beteiligten am BfdH-Beteiligungsprozess strukturiert durch die einzelnen Prozessschritte zu führen. Es stellt allerdings nur den äußeren Rahmen für den BfdH-Beteiligungsprozess dar und kann nicht sicherstellen, dass der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz eingehalten wird.

Es ist die Aufgabe der Prozessbeteiligten, d. h. der Bedarfsträger, Titelfürwahrer und BfdH, das IT-Tool mit Leben zu füllen. Notwendige Voraussetzung hierfür ist, dass die Bedarfsträger in der Lage sind, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (siehe Nummer 3.1.4). Zudem muss das IT-Tool bei den Prozessschritten zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie zur Erfolgskontrolle den Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach den VV zu § 7 BHO entsprechen. Es muss weiterhin

⁶⁷ Bericht der Internen Revision, Nummer 3.6.

⁶⁸ Powerpoint-Foliensatz „Meilensteine – Tool-Unterstützung des BfdH-Beteiligungsprozesses“, Zentrale – CF 21, Stand: 17. Februar 2014.

⁶⁹ Powerpoint-Foliensatz „Weiterentwicklung des BfdH-Beteiligungsprozesses – Prozessschritte des Allokationsprozesses und der BfdH-Beteiligung“, Zentrale – CF 21, 13. September 2013.

berücksichtigen, dass die Angemessenheit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung je nach finanzwirksamer Maßnahme unterschiedlich definiert sein kann.

Der BfdH muss die Beteiligungsvorgänge nach objektiven Kriterien prüfen (siehe Nummer 3.2.2). Zudem muss er sein Recht wahrnehmen können, die Beteiligung an finanzwirksamen Maßnahmen auch eigeninitiativ – unabhängig von festgelegten Kriterien für die BfdH-Beteiligung – einzufordern. Das IT-Tool sollte dem BfdH daher den Einblick in alle Vorgänge zu finanzwirksamen Maßnahmen ermöglichen.

Schließlich sollte die Bundesagentur sicherstellen, dass eine nachträgliche Anbindung des IT-Tools an das Finanzsystem ERP und an andere IT-Fachverfahren der Bundesagentur problemlos möglich bleibt.

6 Gesamtwürdigung

Der BfdH hat darüber zu wachen, dass die Haushaltsmittel in seiner Dienststelle nach den geltenden Vorschriften der BHO und der zugehörigen VV bewirtschaftet werden. Hierzu zählt insbesondere der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

Die Regelungen und Strukturen der Bundesagentur stellen nicht in jedem Fall sicher, dass die BfdH ihrer Aufgabe ordnungsgemäß und wirtschaftlich nachkommen können.

Angesichts der Vielzahl der finanzwirksamen Maßnahmen in einer Dienststelle kann der BfdH nicht bei allen Vorgängen mitwirken. Es bedarf daher geeigneter Kriterien, z. B. Betragsgrenzen, für die BfdH-Beteiligung. Diese müssen sicherstellen, dass der BfdH insbesondere bei den Vorgängen beteiligt wird, die einen großen Teil der Ausgaben seiner Dienststelle nach sich ziehen. Die in der Bundesagentur festgelegten Kriterien für die BfdH-Beteiligung halten wir vor diesem Hintergrund für nicht geeignet und empfehlen eine entsprechende Anpassung derselben.

Das Recht des BfdH nach § 9 Absatz 2 Satz 2 BHO, die Vorgänge sämtlicher Maßnahmen von finanzieller Bedeutung einzusehen, bleibt unabhängig von Beteiligungskriterien bestehen. D. h. der BfdH muss immer die Möglichkeit haben, seine Beteiligung an sämtlichen finanzwirksamen Maßnahmen

einzufordern. Dafür ist es erforderlich, dass die entsprechenden Unterlagen prüffähig sind, d. h. dass die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme geprüft und dokumentiert ist, unabhängig davon, ob die Kriterien für die BfdH-Beteiligung vorliegen oder nicht.

7 Stellungnahme der Bundesagentur zum Prüfungsergebnis

Die Bundesagentur hat mit Schreiben vom 18. November 2014 Stellung genommen. Anschließend hat sie ihre Stellungnahme mit weiteren Informationen und Unterlagen per E-Mail ergänzt. Insgesamt habe sie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes „zum Anlass für eine Überprüfung des internen Regelwerks“ zur Beteiligung der BfdH genommen. Mehrere Maßnahmen habe sie bereits eingeleitet. Im Einzelnen:

- (1) Die Bundesagentur weist darauf hin, dass sie die HBest zu den Stichworten BfdH und Wirtschaftlichkeit/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen überarbeitet hat. Die Neufassung will sie noch im März 2015 in einer Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung (HEGA) veröffentlichen. Die Bundesagentur hat uns die „finale Fassung“ der überarbeiteten HBest sowie den Entwurf der HEGA zugesandt.

Des Weiteren will die Bundesagentur den Bedarfsträgern zwei Checklisten zur Verfügung stellen, um „in einfacher Form die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen“ zu dokumentieren. Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof die vorgesehenen Checklisten übersandt. Die eine Checkliste bezieht sich auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die andere auf Maßnahmen der sächlichen Beschaffung. Beide Checklisten sollen als Anlagen zur HBest zum Stichwort Wirtschaftlichkeit/Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen veröffentlicht werden.

Zudem kündigt die Bundesagentur an, das Qualifizierungsmodul „Finanzen für Führungskräfte außerhalb des Finanzbereiches“ mit dem Thema Wirtschaftlichkeit „modifiziert auch für Ausführungskräfte der Bedarfsträger“ anzubieten. „Die Grundsätze und Methoden zu Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit sollen damit breiter verankert werden.“

- (2) Die Bundesagentur führt aus, dass die unter (1) angesprochenen Checklisten gleichzeitig dem BfdH „zur Dokumentation seiner Entscheidung“

dienen sollen. Zudem will sie den bestehenden „Prüfkatalog Finanzen“ im Laufe des Jahres 2015 um Hinweise für die BfdH ergänzen. So will sie darin „die Durchführung von Stichprobenprüfungen“ bei finanzwirksamen Maßnahmen unterhalb der Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung aufnehmen.

- (3) Die Bundesagentur habe überprüft, ob die bestehenden Betragsgrenzen „eine angemessene Beteiligung des BfdH [...] sicherstellen“.

Bei Maßnahmen der sächlichen Beschaffung soll sich die Betragsgrenze auf den der Zentrale nachgeordneten Ebenen künftig „am verfügbaren Verwaltungsbudget“ der einzelnen Dienststellen orientieren. Erhebungen der Bundesagentur hätten ergeben, dass in Dienststellen mit einem großen Verwaltungsbudget „bei einer Betragsgrenze von 5.000 €“ eine BfdH-Beteiligung bei „nahezu 2/3 des verausgabten Finanzvolumens“ erfolgen müsse. In Dienststellen mit mittlerem und kleinem Verwaltungsbudget werde „dieser Anteil bei einer Betragsgrenze von 3.000 € erreicht“. Auf der Ebene der Zentrale werde die Bundesagentur die Betragsgrenze auf 15 000 Euro anheben. So werde der BfdH der Zentrale von „ca. 30 % aller Beteiligungen entlastet“.

Bei Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik soll es nach Auffassung der Bundesagentur unverändert bei der Betragsgrenze von 50 000 Euro bleiben. Ihre Auswertung habe ergeben, dass mit dieser Betragsgrenze „sowohl bei großen Dienststellen als auch bei kleinen Dienststellen“ nahezu das vollständige Ausgabenvolumen von der BfdH-Beteiligung abgedeckt werde.

Die Durchführung von Stichprobenprüfungen bei denjenigen Maßnahmen, die unterhalb der Betragsgrenze für eine BfdH-Beteiligung liegen (s. Punkt (2)), soll zudem „weisungsmäßig fixiert“ werden.

- (4) Das geplante IT-Tool für die BfdH-Beteiligung stelle nach Auffassung der Bundesagentur „die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes sicher“. Sie übersandte eine Übersicht mit den von dem IT-Tool umfassten Wirtschaftlichkeitsaspekten. Abgesehen davon sei die Anbindung des Tools an das ERP-Finanzsystem „technisch möglich, sollte sich zukünftig [...] die Notwendigkeit hierfür ergeben“.

Die unter (1) angesprochenen Checklisten sollen den Bedarfsträgern auch nach der Einführung des IT-Tools zur Verfügung stehen, da sie „einen strukturierten Überblick sicherstellen“.

8 **Abschließende Bewertung**

Wir haben die Stellungnahme der Bundesagentur sowie die ergänzend per E-Mail übersandten Informationen und Unterlagen ausgewertet.

- (1) Die überarbeiteten HBest stellen nunmehr klar, dass die Bedarfsträger für alle finanzwirksamen Maßnahmen – unabhängig von ihrem Finanzvolumen – angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen haben. Die zuvor enthaltene Regelung, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dem BfdH erst bei einem Maßnahmenwert ab 50 000 Euro vorzulegen sind, hat die Bundesagentur aufgehoben. Insgesamt finden die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in den neuen Regelungen eine wesentlich stärkere Berücksichtigung als zuvor.

Die Checklisten können aus unserer Sicht geeignete Arbeitsmittel zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit sein. Die Bundesagentur muss jedoch sicherstellen, dass sie alle Aspekte nach VV Nummer 2 zu § 7 BHO abdecken. Die überarbeiteten HBest schreiben die Anwendung der Checklisten vor, „wenn die Aspekte der Wirtschaftlichkeit nicht mittels eines sonstigen Hilfsmittels (z. B. IT-System) strukturiert abgefragt werden“ (Nummer 1 HBest zum Stichwort Wirtschaftlichkeit / Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen). Mit dieser Regelung stellt die Bundesagentur das Verhältnis der Checklisten zum geplanten IT-Tool klar.

Mit ihren Maßnahmen kommt die Bundesagentur den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nach, klare Vorgaben für angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen und ihr Schulungsprogramm auszuweiten.

- (2) Mit den Checklisten als Grundlage für die Dokumentation der BfdH-Entscheidung sowie den geplanten Ergänzungen in dem „Prüfkatalog Finanzen“ entspricht die Bundesagentur im Wesentlichen der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, einheitliche objektive Prüfkriterien für die BfdH zu entwickeln.

- (3) Der Bundesrechnungshof befürwortet die vorgesehene Anpassung der Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung bei den sächlichen Verwaltungsausgaben. Die überarbeiteten HBest enthalten bereits diese neuen Betragsgrenzen. Allerdings ist die zunächst geplante – aus unserer Sicht vorzugswürdige – Regelung, „eine Beteiligung der oder des BfdH in Höhe von mindestens 50 % in Bezug auf das am Jahresanfang zugeteilte Verwaltungsbudget der Dienststelle“ zu erreichen, nicht in die endgültige Fassung der HBest übernommen worden. Der vorherige Entwurf der überarbeiteten HBest enthielt zudem die klarstellende Regelung, dass die BfdH die Betragsgrenzen für ihre Dienststelle in eigenem Ermessen weiter herabsenken können. Wir hätten es befürwortet, wenn diese Regelung auch in die endgültige Fassung aufgenommen worden wäre.

Die Entscheidung der Bundesagentur, die Betragsgrenze von 50 000 Euro bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beizubehalten, halten wir angesichts der übersandten Auswertung für vertretbar. Unsere Feststellungen zur Anzahl und dem Finanzvolumen der BfdH-Beteiligungen auf den der Zentrale nachgeordneten Ebenen (Nummern 4.1 und 4.2.1) deuten jedoch darauf hin, dass die vorgeschriebene BfdH-Beteiligung in der Praxis nicht durchgängig eingehalten wird, das Problem mithin vorwiegend in der Umsetzung liegen dürfte.

Abgesehen davon legt die Bundesagentur in den neuen HBest eine stärkere Überwachung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen unterhalb der Betragsgrenzen fest. Die Verantwortlichkeit der Titelfürsprecher auch für die Wirtschaftlichkeit ist darin nun klarer definiert. Zudem werden die BfdH zur Durchführung von regelmäßigen Stichprobenprüfungen bei Maßnahmen unterhalb der Betragsgrenze verpflichtet.

Die Bundesagentur ist damit unseren Empfehlungen hinsichtlich der Betragsgrenzen für die BfdH-Beteiligung nachgekommen. Sie hat sicherzustellen, dass die BfdH-Beteiligung auch tatsächlich wie vorgeschrieben erfolgt.

- (4) Aus den Ausführungen der Bundesagentur geht hervor, dass sie die Hinweise des Bundesrechnungshofes zum IT-Tool berücksichtigt.

Insgesamt folgt die Bundesagentur mit ihren angekündigten und größtenteils bereits eingeleiteten Maßnahmen unseren Empfehlungen umfänglich. Die vorgesehenen Änderungen in den HBest sind aus unserer Sicht geeignet, die entscheidungsrelevanten Unterlagen für die BfdH sowie das Verfahren ihrer Beteiligung zu verbessern. Bei den geplanten Arbeitshilfen hat die Bundesagentur sicherzustellen, dass diese die Aspekte nach VV Nummer 2 zu § 7 BHO abdecken.

Wesentlich ist nunmehr, dass die BfdH und die Bedarfsträger die neuen Regelungen und Vorgaben durchgängig in der Praxis umsetzen.

Kammer

Dr. Johannsen