



Abschließende Mitteilung

an den
Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundes-
agentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2017

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 1 - 2018 - 0518

Bonn, den 27. September 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Haushaltsaufstellung	5
3	Haushaltsabschluss	6
3.1	Mehr- und Mindereinnahmen	7
3.2	Mehr- und Minderausgaben	8
3.3	Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln anderer Stellen	11
3.4	Einnahmeausfälle aus Forderungen	11
3.5	Differenzen bei der Abbildung von Bindungen	13
4	Einzelrechnungsprüfung	14
4.1	Prüfungsmethodik und Prüfungsmaßstab	14
4.2	Ergebnis der Stichprobenprüfung	16
4.2.1	Schicht Ausgaben	16
4.2.2	Schicht Verwaltungsausgaben	21
4.2.3	Schicht Einnahmen	23
4.2.4	Gesamtergebnis	24
4.3	Weitere Prüfungsfeststellungen	25
5	Vermögen und Schulden	26
5.1	Entwicklung des Haushaltsvermögens	26
5.2	Rücklagevermögen	27
6	Mitarbeiterkapazitäten	28
7	Stand des Entlastungsverfahrens	29

0 Zusammenfassung

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) stellte den Haushaltsplan 2017 durch Beschluss vom 11. November 2016 fest. Die Bundesregierung genehmigte den Haushaltsplan 2017 der Bundesagentur mit Kabinettsbeschluss vom 14. Dezember 2016.

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2017 geprüft.

Er stellt das Prüfungsergebnis abschließend wie folgt fest:

- 0.1 Da sich der Arbeitsmarkt günstiger entwickelte als zur Haushaltsaufstellung angenommen, ergaben sich höhere Beitragseinnahmen und Minderausgaben bei Leistungen, beispielsweise beim Arbeitslosengeld. Der Finanzierungssaldo belief sich auf 5,95 Mrd. Euro. Die Bundesagentur verzeichnete im Haushaltsjahr 2017 Einnahmenausfälle von 1,82 Mrd. Euro. Bindungen für künftige Haushaltsjahre werden seit dem Haushaltsjahr 2012 in der Jahresabschlussrechnung fehlerhaft abgebildet. Die Bundesagentur werde künftig der Jahresabschlussrechnung eine neue Anlage beifügen, die die Einhaltung der Bindungen dokumentiere. (Nummer 3)

Die Prüfung der Einzelrechnung ergab folgendes Ergebnis:

Von 619 prüffähigen Einnahme- und Ausgabebuchungen der Stichprobe waren 59 Vorgänge fehlerbehaftet. Die Fehlerquote bezogen auf die Stichprobe beträgt 9,5 %.

Damit waren mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen 1,9 Mio. und 2,9 Mio. Einnahme- und Ausgabebuchungen fehlerbehaftet. (Nummer 4)

- 0.2 Das Haushaltsvermögen der Bundesagentur betrug zum 31. Dezember 2017 insgesamt 1,28 Mrd. Euro. Die Bundesagentur weist zum 31. Dezember 2017 einen Bestand der allgemeinen Rücklage von 16,66 Mrd. Euro aus. (Nummer 5)

- 0.3 Der Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen hat sich im Verlauf von mehr als zehn Jahren nahezu halbiert (- 48,6 %). Im Vergleich der Jahre 2011 und 2017 hat die Bundesagentur trotz insgesamt sinkender Mitarbeiterkapazität (- 11,1 %) die Stellen für Führungskräfte erheblich ausgebaut (60,5 %). Die Bundesagentur beabsichtigt, im Bereich SGB III eine Personalbedarfsbemessung nach den Grundsätzen des Organisationshandbuches des Bundesministeriums des Innern durchzuführen. (Nummer 6)

1 Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof hat die Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für das Haushaltsjahr 2017 nach § 111 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) und §§ 89 ff BHO geprüft.

Die Mitteilung enthält die wesentlichen Prüfungsergebnisse, die für die Entscheidung des Verwaltungsrats der Bundesagentur über die Entlastung des Vorstandes der Bundesagentur (§ 77 Absatz 1 Satz 4 SGB IV) von Bedeutung sein können.

Grundlage für die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur bilden die Prüfung der Einzel- und Jahresrechnung. Die Prüfung der Einzelrechnung (Einzelrechnungsprüfung BA) umfasst eine stichprobenweise Belegprüfung. Die Prüfung der Jahresrechnung (Jahresrechnungsprüfung) basiert auf der vorgelegten Haushalts- und Vermögensrechnung (Jahresrechnung) der Bundesagentur. Wir überprüften, inwieweit die nach § 77a SGB IV anwendbaren haushaltsrechtlichen Vorschriften, die Ansätze im Haushaltsplan sowie die Bestimmungen zur Erfassung und Bewertung des Vermögens und der Schulden eingehalten wurden.

2 Haushaltsaufstellung

Der Vorstand der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan für das Jahr 2017 gemäß § 71a Absatz 1 Satz 1 SGB IV durch Beschluss vom 25. Oktober 2016 auf. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur stellte den Haushaltsplan für das Jahr 2017 am 11. November 2016 gemäß § 71a Absatz 1 Satz 2 SGB IV fest. Der Haushaltsplan sah Einnahmen von 37 435 660 000 Euro und Ausgaben von 35 940 375 000 Euro vor. Infolge dessen erwartete die Bundesagentur einen positiven Finanzierungssaldo von 1 495 285 000 Euro.¹

Die Bundesregierung genehmigte den Haushaltsplan für das Jahr 2017 gemäß § 71a Absatz 2 SGB IV mit Kabinettsbeschluss vom 14. Dezember 2016.²

¹ Bundesagentur, Haushaltsplan 2017, Vorbemerkung sowie Kurzfassung.

² Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Anlage zum Genehmigungsschreiben vom 14. Dezember 2016, Zb1 Berlin – 04192/18.

3 Haushaltsabschluss

Die Bundesregierung erwartete für das Jahr 2017 ein Wirtschaftswachstum von 1,4 %. Dabei ging sie von einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 2,67 Mio. Personen sowie einem Zuwachs der Arbeitnehmer um 1,1 % aus.³

Tatsächlich wuchs die deutsche Wirtschaft um 2,2 %.⁴ Im Durchschnitt des Jahres 2017 waren mit 2,53 Mio. weniger Menschen arbeitslos als ein Jahr zuvor (- 5,9 %). Die Arbeitslosenquote (bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen) verringerte sich dadurch im Jahresvergleich von 6,1 auf 5,7 %.⁵ Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöhte sich von 31 255 514 Personen im Jahr 2016 auf 31 953 094 Personen im Jahr 2017.⁶

Nach dem Haushaltsabschluss überschritten die **Gesamteinnahmen von 37 818 897 841,32 Euro** das veranschlagte Soll von 37 435 660 000 Euro um 383 237 841,32 Euro. Die **Gesamtausgaben von 31 867 276 485,92 Euro** blieben um 4 073 098 514,08 Euro hinter dem veranschlagten Soll von 35 940 375 000 Euro zurück. Die Bundesagentur schloss den Haushalt 2017 mit einem positiven **Saldo von 5 951 621 355,40 Euro** im Vergleich zum erwarteten Saldo von 1 495 285 000 Euro ab.⁷

Im Einzelnen:

³ Bundesagentur, Haushaltsplan 2017, Ökonomische Eckwerte der Bundesregierung.

⁴ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 044 vom 14. Februar 2018.

⁵ Bundesagentur, Geschäftsbericht 2017 vom März 2018.

⁶ Bundesagentur, Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach dem Wohnort am 30. Juni 2016/2017.

⁷ Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Schreiben des Bereichs Finanzen CF 2 an das BA-Service-Haus – Zentralkasse – vom 9. Januar 2018 (CF 2 - 3064), Seite 56; Haushaltsplan 2017, Kurzfassung; eigene Berechnung Bundesrechnungshof.

3.1 Mehr- und Mindereinnahmen

In Tabelle 1 haben wir die Finanzpositionen mit Mehr- oder Mindereinnahmen von mehr als 50 Mio. Euro dargestellt.⁸

Die Mehreinnahmen bei den Beiträgen (Finanzposition 1/099 01) sind dabei auf eine bessere konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. Die versicherungspflichtige Beschäftigung hat sich im Jahr 2017 aufgrund der günstigen Arbeitsmarktsituation besser entwickelt als auf Grundlage der Eckwerte der Bundesregierung angenommen.⁹

Die Mindereinnahmen bei der Erstattung von Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Finanzposition 1/231 04) seien unter anderem auf eine geringere Inanspruchnahme von Ermächtigungen zurückzuführen. Dementgegen habe die Bundesagentur Mehreinnahmen bei der Erstattung der Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Finanzposition 1/231 05) erzielt. Dies sei insbesondere damit begründet, dass die Dienstleistungen der Bundesagentur für die gemeinsamen Einrichtungen stärker in Anspruch genommen wurden (z. B. Forderungseinzug, Telefonie). Darüber hinaus habe ein Versicherungsträger unerwartet ausstehende Erstattungsforderungen beglichen, was zu Mehreinnahmen beim Titel für die Erstattung von operativen Leistungen (Finanzposition 1/281 01) geführt hat.¹⁰

⁸ Bundesagentur, Anlage 7 zur Jahresrechnung 2017, Übersicht über die Mehr- und Mindereinnahmen im Einzelbetrag von jeweils mehr als 50 Mio. Euro, CF 2 – 3326 vom 8. März 2018.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Ebenda.

Tabelle 1

**Finanzpositionen mit Mehr- oder Mindereinnahmen
von mehr als 50 Mio. Euro im Jahr 2017**

Finanz- position	Zweckbestimmung	Soll 2017	Mehr- einnahme	Minder- einnahme
Kapitel/Titel		Mio. Euro		
1/099 01	Beiträge	32 131,0	370,2	
1/231 04	Erstattung von Verwaltungs- kosten im Rahmen der Grund- sicherung für Arbeitsuchende bei Kapitel 6 durch den Bund ¹¹	2 671,1		168,4
1/231 05	Erstattung von Verwaltungs- kosten im Rahmen der Grund- sicherung für Arbeitsuchende bei Kapitel 5 durch den Bund ¹²	715,4	95,6	
1/281 01	Erstattung von operativen Leistungen	59,4	51,3	

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, Basis: Bundesagentur, Anlage 7 zur Jahresrechnung 2017, Übersicht über die Mehr- und Mindereinnahmen im Einzelbetrag von jeweils mehr als 50 Mio. Euro, CF 2 – 3326 vom 8. März 2018.

3.2 Mehr- und Minderausgaben

In Tabelle 2 haben wir die Finanzpositionen mit Minderausgaben von mehr als 50 Mio. Euro dargestellt. Mehrausgaben im Einzelbetrag über 50 Mio. Euro hatte die Bundesagentur im Haushaltsjahr 2017 nicht.¹³

Nach den Angaben der Bundesagentur resultieren auch die Minderausgaben im Haushaltsjahr 2017 (Finanzpositionen 4/681 01 und 02) überwiegend aus der besseren Entwicklung des Arbeitsmarktes. Darüber hinaus hätten sich die Annahmen über die Teilnehmerzahlen bei der Förderung geflüchteter Menschen nicht bestätigt (Finanzposition 3/681 01). Die Teilnehmerzahlen seien im Jahresverlauf 2017 hinter den Erwartungen geblieben.¹⁴

¹¹ Die Finanzposition enthält einen Erstattungsbetrag für die von der Bundesagentur wahrzunehmenden überörtlichen Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und die unmittelbare Kosten für das Personal der Bundesagentur in den gemeinsamen Einrichtungen.

¹² Die Finanzposition enthält Aufwendungen, die aufgrund des Ressourcenverbrauches in einer SGB III-Organisationseinheit für den Rechtskreis SGB II entstehen, u. a. durch die Erbringung von Serviceleistungen und die Bereitstellung von IT.

¹³ Bundesagentur, Anlage 7 zur Jahresrechnung 2017, Übersicht über die Mehr- und Mindereinnahmen im Einzelbetrag von jeweils mehr als 50 Mio. Euro, CF 2 – 3326 vom 8. März 2018

¹⁴ Ebenda.

Außerdem habe die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder der Bundesagentur den gesamten Betrag aus der Gegenwertzahlung (Finanzposition 5/428 01) erstattet. Grund hierfür sei ein Urteil des Oberlandesgerichtes Karlsruhe vom 29. Dezember 2016.¹⁵

Ferner sei der Befristungsanteil in den gemeinsamen Einrichtungen im Jahresverlauf 2017 deutlich reduziert worden. Dies führte zu weniger Ausgaben für Kräfte mit befristetem Arbeitsvertrag (Finanzposition 6/427 09).¹⁶

Tabelle 2

**Finanzpositionen mit Minderausgaben
von mehr als 50 Mio. Euro im Jahr 2017**

Finanzposition	Zweckbestimmung	Soll 2017	Minder- ausgabe
Kapitel/Titel		Mio. Euro	
3-68101-00-1030	Berufsausbildungsbeihilfe	385,5	102,7
3-68101-00-1010	Maßnahmekosten für berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	250,0	56,7
3-68101-00-0040	Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung	1 300,0	174,1
3-68101-00-5070	Kurzarbeitergeld	330,0	240,8
3-68101-00-5310	Transferkurzarbeitergeld	258,0	86,8
3-68301-00-5020	Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz	108,5	67,3
4/681 01	Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit	15 587,0	1 570,2
4/681 02	Insolvenzgeld	900,0	213,3
5/428 01	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ohne AT)	2 821,4	146,7
6/427 09	Entgelte der Kräfte mit befristetem Arbeitsvertrag (ohne AT)	155,4	86,6

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, Basis: Bundesagentur, Anlage 7 zur Jahresrechnung 2017, Übersicht über die Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von jeweils mehr als 50 Mio. Euro, CF 2 – 3326 vom 8. März 2018.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Ebenda.

Die Bundesagentur sollte insbesondere die Teilnehmerprognose zur Förderung der Berufsausbildung und Weiterbildung kritisch überprüfen. Das Ergebnis der Prüfung hat sie entsprechend im Haushaltsaufstellungsverfahren zu berücksichtigen und bedarfsgerechte Haushaltsansätze zu veranschlagen.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur müsse auch bei ungünstigeren Bedingungen die Haushaltsmittel auskömmlich planen. Besonders in der Phase erhöhter Flucht-migration hätte die Bundesagentur von höheren Zugangszahlen ausgehen müssen. Damit seien die Prognosen zum Zeitpunkt der Planung durchaus bedarfsgerecht gewesen.¹⁷

Abschließende Bewertung

Ungeachtet der Fluchtmigration stellen wir die erheblichen Minderausgaben bei der Förderung der Berufsausbildung und Weiterbildung bereits seit mehreren Jahren fest (vgl. Tabelle 3). Insofern bleiben wir bei unserer Auffassung, dass die Bundesagentur insbesondere die Teilnehmerprognose zur Förderung der Berufsausbildung und Weiterbildung kritisch überprüfen sollte. Das Ergebnis der Prüfung hat sie entsprechend im Haushaltsaufstellungsverfahren zu berücksichtigen und bedarfsgerechte Haushaltsansätze zu veranschlagen.

Tabelle 3

Minderausgaben bei den Haushaltstiteln Berufsausbildungsbeihilfe und Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung für die Haushaltsjahre 2015 bis 2017

Haushalts-jahr	Minderausgabe	
	Berufsausbildungs-beihilfe	Arbeitslosengeld bei Weiterbildung
	Mio. Euro	
2015	60,2	78,2
2016	64,4	67,1
2017	102,7	174,1

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, Basis: Bundesagentur, jeweils Anlage zur Jahresrechnung 2015, 2016 und 2017, Übersicht über die Mehr- und Minderausgaben im Einzelbetrag von jeweils mehr als 50 Mio. Euro, CF 2 – 3326.

¹⁷ Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

3.3 Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln anderer Stellen

Die Bundesagentur bewirtschaftete im Jahr 2017 über die eigenen Ausgabe-mittel hinaus Mittel des Bundes, der Länder und sonstiger Stellen in Höhe von 74 247,6 Mio. Euro.¹⁸ Diese setzten sich wie folgt zusammen:

Tabelle 4

Haushaltsmittel anderer Stellen für das Jahr 2017

Ausgaben durch die Bundesagentur	Finanzvolumen
	Mio. Euro
Haushaltsmittel Grundsicherung	36 579,3
Sonstige Haushaltsmittel des Bundes ¹⁹	36 254,4
Haushaltsmittel der Länder (ohne Grundsicherung)	1,1
Haushaltsmittel sonstiger Stellen	12,2
Versorgungsausgaben der Bundesagentur	1 400,6

Quelle: Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Übersicht Gesamtfinanzvolumen, Seite 67.

3.4 Einnahmeausfälle aus Forderungen

Die Bundesagentur stellt in ihrer Jahresrechnung die Einnahmeausfälle aus Forderungen im jeweiligen Haushaltsjahr dar. Sie unterscheidet dabei zwischen

- befristeter und unbefristeter Niederschlagung,
- Erlass,
- Vergleich sowie
- Verzicht aus anderen Gründen.²⁰

Die Bundesagentur weist im Haushaltsjahr 2017 Einnahmeausfälle von 1,82 Mrd. Euro aus. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Einnahmeausfälle um 713,4 Mio. Euro (64,3 %).²¹ Nachfolgend haben wir die Einnahmeausfälle der Bundesagentur im Einzelnen für die Jahre 2016 und 2017 dargestellt.

¹⁸ Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Übersicht Gesamtfinanzvolumen, Seite 67.

¹⁹ Darunter Kindergeld: 36 165,1 Mio. Euro.

²⁰ Bundesagentur, Jahresrechnung 2016, Seite 49.

²¹ Bundesrechnungshof eigene Berechnung auf Grundlage der Jahresrechnungen 2015 und 2016 der Bundesagentur.

Tabelle 5

Einnahmeausfälle im Vergleich der Jahre 2016 und 2017

Einnahmeausfall	Haushaltsjahr		Veränderung 2016/2017
	2016	2017	
	Euro		%
befristete Niederschlagung	781 459 350,55	1 579 351 563,59	102,1
unbefristete Niederschlagung	323 320 176,72	232 185 289,86	- 28,2
Erlass	15 192,42	64 122,60	322,1
Vergleich	1 347 540,41	8 024 645,70	495,5
Verzicht	3 286 719,81	3 234 047,93	- 1,6
Insgesamt	1 109 428 979,91	1 822 859 669,68	64,3

Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, Jahresrechnungen 2016 und 2017.

Die Bundesagentur erklärte, dass der Anstieg bei der **befristeten Niederschlagung** auf Insolvenzgeldforderungen zurückzuführen sei. Ursächlich sei eine geänderte Weisungslage bei der Niederschlagung dieser Ansprüche. In der Folge schlage die Bundesagentur derzeit 96,5 % der Insolvenzgeldforderungen pauschal befristet nieder. Die pauschale Quote bei befristet niedergeschlagenen Insolvenzforderungen werde jährlich überprüft. Die geänderte Weisungslage gelte seit August 2016, Auswirkungen zeigten sich erstmals im Jahr 2017.

Bei den Einnahmeausfällen durch **unbefristete Niederschlagung** sei im Haushaltjahr 2016 eine einzelne Insolvenzgeldforderung mit einer Niederschlagungssumme von 98 Mio. Euro enthalten. Unter Berücksichtigung dieser Insolvenzgeldforderung seien die Einnahmeausfälle im Jahresvergleich „fast deckungsgleich“.

Die Steigerung beim **Erlass** von Forderungen gründe sich insbesondere auf eine Fehlbuchung von 35 000 Euro. Hierbei sei eine Insolvenzgeldforderung fälschlicherweise als Erlass ausgebucht worden. Sie hätte stattdessen unbefristet niedergeschlagen werden müssen. Diese Fehlbuchung werde mit der Rechnungslegung des Jahres 2018 korrigiert.

Die Steigerung beim **Vergleich** resultiere aus Insolvenzgeldforderungen. Der Abschluss eines Insolvenzplans nach § 258 Insolvenzordnung entspreche einem gerichtlichen Vergleich.

Der **Verzicht** von Forderungen begründe sich im Wesentlichen aus Geldbußen, Verwarnungsgeldern und Ordnungswidrigkeiten. In diesen Fällen sei nach Auffassung der Bundesagentur eine weitere Vollstreckung der Forderung nicht erfolgversprechend.

Wir werden die Einnahmeausfälle der Bundesagentur weiterhin kritisch beobachten.

3.5 Differenzen bei der Abbildung von Bindungen

Die Bundesagentur teilt uns seit der Prüfung des Haushaltsjahres 2012 mit, dass sie **Bindungen** (Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen) für künftige Haushaltsjahre **nicht vollständig** in der Jahresrechnung **abbilden könne**. Ausschlaggebend hierfür seien Probleme im Zusammenspiel mit dem Finanzsystem und einem IT-Verfahren. Das IT-Verfahren übergebe für zwei Finanzpositionen (2/685 11 und 3/681 01) keine Bindungen für künftige Haushaltsjahre an das Finanzsystem. Da die Jahresrechnung der Bundesagentur die Bindungen aus dem Finanzsystem abbilde, seien die Angaben hierzu im Jahr 2018 mit **mehr als 490 Mio. Euro unterzeichnet**.

Die Bundesagentur sehe keine Möglichkeit, diesen Fehler zu beseitigen. Stattdessen solle der „Grundfunktion der Jahresrechnung“ – “die Einhaltung der Ermächtigungen des Haushaltsplanes nachzuweisen“ – auf andere Weise nachgekommen werden. Hierzu gleiche die Bundesagentur ab, ob die Verpflichtungsermächtigungen unter Berücksichtigung des Fehlbetrages innerhalb des geplanten Haushaltsansatzes lagen. Haushaltsüberschreitungen könne sie damit ausschließen.

Die Erläuterungen zu den entsprechenden Finanzpositionen in der Jahresrechnung enthalten Hinweise auf jeweils einen separaten Vermerk, indem die fehlenden Bindungswerte aufgeführt sind. Diese Vermerke sind nicht Bestandteil der Jahresrechnung. Damit ist die Jahresrechnung der Bundesagentur nicht vollständig. Eine vollständig transparente Jahresrechnung ist Grundlage für den Rechnungsabschluss und das Entlastungsverfahren durch den Verwaltungsrat der Bundesagentur. Für uns ist unverständlich, dass die Bundesagentur bisher nicht in der Lage war, dass betroffene IT-Verfahren entsprechend anzupassen. Bis dahin sollte die Bundesagentur den entsprechenden Vermerk der Jahresrechnung beifügen.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur will künftig eine Anlage zur Jahresrechnung beifügen, in der die Einhaltung der Verpflichtungsermächtigungen dokumentiert ist.²²

4 Einzelrechnungsprüfung

4.1 Prüfungsmethodik und Prüfungsmaßstab

Ziel der Einzelrechnungsprüfung BA war es festzustellen, ob die Belege für die Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur vollständig und richtig sind und ob die maßgeblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften eingehalten wurden.

Die Bundesagentur nutzt für die Antragsbearbeitung und Bewilligung ihrer Leistungen unterschiedliche IT-Verfahren.²³ Die Zahlungen (Einnahmen und Ausgaben) bucht sie mit dem Finanzsystem „Einheitliches Ressourcen Planungssystem“ (ERP).²⁴ Die notwendigen Informationen für die zu prüfenden Buchungen befinden sich im Finanzsystem ERP, in den IT-Verfahren und in den elektronischen Akten²⁵, teilweise aber auch noch in Papierakten (z. B. bei Verwaltungsausgaben).

Erstmals konnten wir für diese Prüfung die neuen Zugriffsmöglichkeiten des Bundesrechnungshofes auf die IT-Anwendungen der Bundesagentur nutzen. Hierbei konnten wir aus den Räumlichkeiten des Bundesrechnungshofes auf die IT-Anwendungen der Bundesagentur zugreifen und mussten Dienststellen der Bundesagentur nicht mehr aufsuchen.

Die Einzelrechnungsprüfung BA basiert auf einem mathematisch-statistischen Verfahren. Die per Zufallsauswahl ermittelte Stichprobe ermöglicht Rückschlüsse von der Stichprobe auf den Haushalt der Bundesagentur als Grundgesamtheit. Als Grundlage für die Stichprobenziehung übermittelte uns die Bundesagentur Listen mit insgesamt 25 602 851 Buchungen²⁶ aus dem

²² Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

²³ Bundesagentur, IT-Verfahrenslandkarte Domäne Leistung (SGB III) vom 14. Januar 2014.

²⁴ Bundesagentur, HEGA 10/10 – 10 – Einführung eines einheitlichen Ressourcenplanungssystems (ERP) vom 19. Oktober 2010.

²⁵ Bundesagentur, HEGA 10/2012 – 02 – Verfahrenshinweise zur Nutzung der elektronischen Akte (eAkte) im operativen Bereich SGB III vom 22. Oktober 2012.

²⁶ Einnahmen und Ausgaben (ohne Personalausgaben).

Rechtskreis SGB III für das Haushaltsjahr 2017.²⁷ Diese Buchungen bildeten die prüfungsrelevante Grundgesamtheit, die sich in folgende Schichten aufteilt:

- Ausgaben (ohne Verwaltungsausgaben),
- Verwaltungsausgaben (ohne Personalausgaben),
- Einnahmen.

Aus jeder Schicht zogen wir per Zufallsauswahl eine Stichprobe. Unter Berücksichtigung der Vorjahresfehlerquote von 6,7 %²⁸ ergab sich ein Stichprobenumfang von mindestens 620 zu prüfenden Buchungen. Die Anzahl der Stichprobenelemente pro Schicht richtete sich dabei nach dem Anteil der jeweiligen Schicht an der Grundgesamtheit („proportional geschichtete Stichprobe“).

Tabelle 6

Schichtung der Grundgesamtheit

Schicht	Buchungen im Haushaltsjahr 2016	Anteil an der Grundgesamtheit	Buchungen für die Stichprobe
	Anzahl	%	Anzahl
1. Ausgaben (ohne Verwaltungsausgaben)	21 318 283	83,3	516
2. Verwaltungsausgaben	1 446 763	5,6	35
3. Einnahmen	2 837 805	11,1	69
Summe (Grundgesamtheit)	25 602 851	100,0	620

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, Datenlieferung CF 21 vom 22. Januar 2018.

Für jede Schicht ermittelten wir durch die Belegprüfung die fehlerbehafteten Fälle und errechneten aus der Summe der Fehlerfälle die Fehlerquote für die gesamte Stichprobe. Rückschlüsse von dem Ergebnis der Stichprobe auf den Haushalt der Bundesagentur als Grundgesamtheit liefert das sogenannte Intervallschätzverfahren. Die Sicherheitswahrscheinlichkeit betrug dabei 95 %. Die ermittelte Fehlerquote der Stichprobe unterlag einem Schätzfehler von +/- 2 Prozentpunkten.

²⁷ Bundesagentur, Datenlieferung CF 21 vom 22. Januar 2018.

²⁸ Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2016 vom 6. Oktober 2017 (Gz.: VI 1 - 2017 - 0953).

Wir haben für die 620 ausgewählten Buchungen haushaltsrechtlich geprüft, ob

- Haushaltsjahr, Finanzstelle, Finanzposition, Bankverbindung, Auszahlungsbetrag und Fälligkeit der zahlungsbegründenden Unterlagen mit den entsprechenden Kassenanordnungen übereinstimmen,
- Begründung bzw. Auftrag/Antrag und Rechnung/Bescheid plausibel waren,
- die Kassenbestimmungen hinsichtlich der Befugnis und Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit eingehalten wurden.

Dabei erfassten wir alle Fehler eines Vorgangs. Für die Berechnung der Fehlerquote wurde jeder fehlerhafte Vorgang nur einmal berücksichtigt.

Wir unterscheiden zwischen den o. g. haushaltsrechtlichen Fehlern und organisatorischen Fehlern. Als organisatorische Fehler stuften wir diejenigen Buchungen ein, die aufgrund organisatorischer oder technischer Gegebenheiten bei der Bundesagentur von uns nicht geprüft werden konnten. Organisatorische Fehler weisen wir separat aus; sie gehen nicht in die Berechnung der Fehlerquote ein.

Im nachfolgenden Punkt 4.2 haben wir die Ergebnisse der Stichprobenprüfung je Schicht dargestellt.

4.2 Ergebnis der Stichprobenprüfung

4.2.1 Schicht Ausgaben

Erfasste Buchungen	Nicht prüfbare Buchungen	Geprüfte Buchungen	Fehlerbehaftete Buchungen	Fehlerquote
516	1	515	41	8,0 %

Eine Buchung werteten wir als nicht prüfbar. Es handelte sich hierbei um eine Sammelüberweisung an eine Krankenkasse. Wir haben diese Buchung daher aus der zu prüfenden Stichprobe herausgenommen.

41 der 516 geprüften Buchungen (8,0 %) waren fehlerbehaftet.

Fehlerschwerpunkt

Die **Bedarfsermittlung** bei der Gewährung von Fahrkosten war in den begründenden Unterlagen **nicht erkennbar**.

Gewährung von Fahrkosten

In 18 der 41 fehlerbehafteten Fälle handelte es sich um Zahlungsbelege, in denen die Bundesagentur ihren Kundinnen und Kunden Fahrkosten erstattete.

In diesen Fällen war nicht erkennbar, dass die Bundesagentur den Bedarf überprüfte und den Kundinnen und Kunden entsprechend § 63 Absatz 3 SGB III die Ausgaben für das zweckmäßigste regelmäßig verkehrende öffentliche Verkehrsmittel in der niedrigsten Klasse auszahlte.

In 1 der 18 Fälle bewilligte und zahlte die Bundesagentur höhere Fahrkosten, als der Kunde beantragte. Eine Begründung hierfür war in den Unterlagen nicht ersichtlich.

Wir hatten die Bundesagentur bereits in den Prüfungen der Haushaltsjahre 2014 bis 2016 auf diese Problematik hingewiesen.²⁹

Die Bundesagentur verwies bei der Prüfung des Haushaltsjahres 2016 u. a. auf ihre interne Geschäftsanweisung (GA BAB 63.0.2). Danach seien die Angaben der Kundinnen und Kunden als richtig anzuerkennen, es sei denn, diese seien ohne zusätzliche Feststellungen offensichtlich unrichtig. Die Beschäftigten nähmen bei der Bewilligung von Fahrkosten generell zu den von den Kundinnen und Kunden angegebenen Fahrkosten eine Schlüssigkeitsprüfung vor. Wären die angegebenen Fahrkosten auffällig, würde eine explizite Fahrkostenermittlung durchgeführt. Mit der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bestätigen die Beschäftigten die ordnungsgemäße Prüfung der Angaben.

²⁹ Bundesrechnungshof, Mitteilungen über die Prüfungen der Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur für Arbeit für die Haushaltsjahre 2014 bis 2016
 - 14. Oktober 2015 (Gz.: VI 2 – 2015 – 0838), Seiten 19 bis 20,
 - 6. Oktober 2016 (Gz.: VI 2 – 2016 – 0547), Seiten 11 bis 12,
 - 6. Oktober 2017 (Gz.: VI 1 – 2017 – 0953), Seiten 17 bis 18.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die interne Geschäftsanweisung der Bundesagentur die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend berücksichtigt. Es erscheint nicht schlüssig, dass die Beschäftigten grundsätzlich mit der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit die Prüfung der Angaben der Kundinnen und Kunden bestätigen und den Fahrkostenbedarf nur im Zweifelsfall selbst ermitteln. Insofern bleiben wir bei unserer Auffassung (vgl. Mitteilungen über die Prüfung der Haushaltsjahre 2014 bis 2016), dass die Bundesagentur vor der Erstattung von Fahrkosten den tatsächlichen Bedarf überprüfen und dokumentieren muss. Sie sollte ihre interne Geschäftsanweisung so anpassen, dass die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Darüber hinaus stellten wir fest, dass die Bundesagentur bei der Bewilligung von Fahrkosten die **Wegstreckenangaben** (Kilometer) des Kunden in 15 Fällen **nicht nachweisbar überprüfte**. Wir werteten diese Fälle zunächst nicht als fehlerhaft. Die Bundesagentur sollte dennoch sicherstellen, dass sie Kilometerangaben von Kundinnen und Kunden überprüft und das Ergebnis der Prüfung in der elektronischen Akte entsprechend dokumentiert. Wir erwägen, derartige Fälle künftig in die Fehlerbetrachtung einzubeziehen.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hält an ihrer Auffassung fest, dass die interne Geschäftsanweisung die gesetzlichen Vorgaben berücksichtigt. Prüfungen seien in Zweifelsfällen oder bei begründetem Verdacht notwendig. Zudem enthalte der Antragsvordruck für die Kundinnen und Kunden den Hinweis, dass die angegebene Kilometerzahl von der Arbeitsagentur überprüft wird. Ob ein Zweifelsfall vorliegt, entscheide die Sachbearbeitung. In einfachen Fällen reiche es aus, dass die Sachbearbeitung die Kilometerangaben im IT-System erfasst. Es sei nicht notwendig, jeden Prüfschritt bei der Sachverhaltsermittlung ausführlich zu dokumentieren und durch Belege aus Routenplaner nachzuweisen.³⁰

Abschließende Bewertung

Die Ausführungen der Bundesagentur überzeugen uns nicht. Wir weisen nochmals ausdrücklich darauf hin, dass nach der gesetzlichen Vorschrift der Fahrkostenbedarf (für öffentliche Verkehrsmittel und Kilometerangaben) zu ermitteln ist. Sofern die Bundesagentur diese Bedarfsermittlung nicht erkenn-

³⁰ Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

bar dokumentiert, ist dies unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten zu beanstanden. Die Bundesagentur kann damit eine bedarfsgerechte und sparsame Mittelverwendung nach § 7 BHO nicht nachweisen. Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass die Bundesagentur ihre interne Geschäftsanweisung so anpasst, dass die Sachbearbeitung die gesetzlichen Vorgaben einhält. Unabhängig von der Plausibilisierung der Kilometerangaben beabsichtigen wir die Gewährung von Fahrkosten bei der Bundesagentur vertieft zu prüfen.

Angaben zur Bankverbindung

In zehn Fällen stellten wir folgende Mängel bei der Angabe des Zahlungsweges fest:

- In sechs dieser zehn Fälle verwendete die Bundesagentur eine andere Bankverbindung als vom Antragsteller angegeben. Bei einem dieser sechs Fälle führte dies zu einem Vermögensschaden von 3 108,54 Euro (vgl. Beispiel)
- In vier dieser zehn Fälle fehlte die Angabe der Bankverbindung im Antragsformular.

Beispiel 1

Die Bundesagentur zahlte im Jahr 2017 bereits gezahlte Maßnahmekosten von 3 108,54 Euro erneut an einen Maßnahmeträger. Grund hierfür sei, dass die Maßnahmekosten im Zeitraum von 2013 bis 2015 auf eine falsche Bankverbindung überwiesen wurden. In den Unterlagen war nicht ersichtlich, ob die Bundesagentur eine Rückbuchung der gezahlten Maßnahmekosten prüfte. Ebenso war nicht erkennbar, inwiefern die Bundesagentur hierfür das erforderliche Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden einleitete.

Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass der Zahlungsweg vom Antragsteller angegeben und vom Antragsbearbeiter entsprechend berücksichtigt wird. Bei fehlerhaften Überweisungen hat sie die Ursachen aufzuklären und Maßnahmen für eine künftige Fehlervermeidung zu ergreifen. Sofern der Bundesagentur durch fehlerhafte Überweisungen Vermögensschäden entstehen, hat sie das erforderliche Verfahren einzuleiten und entsprechend zu dokumentieren.

Stellungnahme der Bundesagentur

Im Beispielfall 1 sei der an den falschen Empfänger gezahlte Betrag zurückgefordert worden. Die Erstattung werde seitens Inkasso verfolgt. Das Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden sei durchgeführt worden.³¹

Erstattung von Beitragsaufwendungen

Die Bundesagentur bewilligte in drei Fällen Beitragsaufwendungen an Träger, obwohl diese bis dahin keine Beitragsaufwendungen beantragt hatten.

- In zwei der drei Fälle stellten die Träger erst nach der Bewilligung der Leistung den entsprechenden Antrag.
- In einem der drei Fälle hat die Bundesagentur erst aufgrund unserer Einzelrechnungsprüfung den Träger zur Antragsstellung aufgefordert (vgl. Beispiel 2).

Beispiel 2

Die Bundesagentur erstattete einem Träger im Zeitraum von September 2015 bis November 2017 monatlich 550,09 Euro für Beitragsaufwendungen für behinderte Menschen. Ein entsprechender Antrag des Trägers für die Erstattung der Beitragsaufwendungen lag der Bundesagentur nicht vor. Den Antrag für die Erstattung der Beitragsaufwendungen forderte die Bundesagentur – im Zusammenhang mit unserer Einzelrechnungsprüfung – im Februar 2018 vom Träger nach.

Die Bundesagentur hat Leistungen erst zu bewilligen, wenn alle begründenden Unterlagen hierzu vorliegen.

Sonstige fehlerbehaftete Buchungen

- In drei Fällen fehlte die Unterschrift des Antragsstellers auf dem Antragsformular.
- In zwei Fällen erhöhte die Bundesagentur den bisher bewilligten monatlichen Zahlbetrag für Maßnahmekosten. Eine Begründung für die Erhöhung war in den Akten nicht ersichtlich.
- In zwei Fällen nahm die Bearbeiterin/der Bearbeiter offenkundig Änderungen im Antragsformular vor, ohne diese Änderungen eindeutig hervorzuheben.
- In zwei Fällen wurde die Fälligkeit der Zahlung nicht eingehalten.

³¹ Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

- In einem Fall erklärte eine Kundin/ein Kunde in den Antragsunterlagen, sie/er wolle „nicht auf den Bewilligungsbescheid“ verzichten. Ein entsprechender Bewilligungsbescheid war in den begründenden Unterlagen nicht enthalten.
- In einem Fall konnte die Bundesagentur die Übertragung der Anordnungsbefugnis auf den Beschäftigten nicht nachweisen.

4.2.2 Schicht Verwaltungsausgaben

Erfasste Buchungen	Nicht prüfbare Buchungen	Geprüfte Buchungen	Fehlerbehaftete Buchungen	Fehlerquote
35	0	35	10	28,6 %

10 der 35 geprüften Buchungen (28,6 %) waren fehlerbehaftet.

Fehlerschwerpunkt

Bei der **Erstattung von Dienstreisen** war der **Vorgesetzte nicht eingebunden**.

Erstattung von Reisekosten

In sieben dieser zehn Fälle handelte es sich um die Erstattung von Reisekosten für Beschäftigte der Bundesagentur.

Die festgestellten Fehler deckten sich im Wesentlichen mit den Beanstandungen des Vorjahres. Ob und inwieweit die Vorgesetzten die von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beantragten Reisekostenerstattungen auf Notwendigkeit und Umfang geprüft hatten, war nicht erkennbar. Trotzdem bescheinigten die Beschäftigten des Reisemanagements³² die „sachliche Richtigkeit“ der Angaben und erstatteten die Reisekosten. Anders als die Vorgesetzten kann das Reisemanagement wegen der fachlichen Ferne die „sachliche Richtigkeit“ bezogen auf die dienstliche Notwendigkeit der beantragten Reisekostenerstattungen nicht feststellen.

³² Zuständig für die Bearbeitung und Auszahlung der beantragten Reisekostenerstattungen.

In drei dieser sieben Fälle fehlte zusätzlich der Feststellungsvermerk der Bearbeiterin/des Bearbeiters auf den begründenden Unterlagen.

Die Bundesagentur hat die Ordnungsmäßigkeit ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung sicher zu stellen. Wir halten es für bedenklich, dass die Vorgesetzten vor der Erstattung von Reisekosten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht erkennbar – insbesondere bei der Notwendigkeitsprüfung – beteiligt waren. Die Vorgesetzten müssen vor der Erstattung von Reisekosten erkennbar beteiligt werden und insbesondere die Notwendigkeit der Dienstreise im Einzelfall bestätigen oder ablehnen. Das Reisemanagement sollte danach nur Reisekosten erstatten, die von den Vorgesetzten auf Notwendigkeit hin erkennbar geprüft wurden. Den Erstattungsprozess hat die Bundesagentur nachvollziehbar zu dokumentieren und vollständig zu belegen.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die aktuelle Genehmigungs- und Abrechnungspraxis der Bundesagentur entspreche den gesetzlichen Bestimmungen des Bundesreisekostengesetzes. Hiernach sei keine „Vorab-Prüfung“ der Dienstreiseabrechnung durch Führungskräfte vorgesehen. Vielmehr sei das Kernstück der letzten Reform des Reisekostenrechts die Vereinfachung der administrativen Vorgänge, u. a. durch die Möglichkeit einer beleglosen Abrechnung. Dies würde durch die Anmerkungen des Bundesrechnungshofes „konterkariert“, wenn Führungskräfte sich wieder Belege vorlegen lassen müssten, um die Angaben der Dienstreisenden prüfen zu können. Eine zusätzliche Überprüfung der Reisekostenabrechnungen durch die Führungskräfte würde einen auf die Dauer nicht zu leistenden Mehraufwand darstellen.³³

Abschließende Bewertung

Unsere Anmerkungen widersprechen keineswegs der Möglichkeit einer beleglosen Reisekostenabrechnung. Die Führungskräfte der Bundesagentur sollten insbesondere die Notwendigkeit der Dienstreise beleglos einschätzen können. Eine weitere Erörterung des Sachverhaltes halten wir für nicht zielführend und bleiben bei unserer Auffassung. Das Reisemanagement darf Reisekosten nur erstatten, die von den Vorgesetzten auf Notwendigkeit hin erkennbar geprüft wurden. Den Erstattungsprozess hat die Bundesagentur nachvollziehbar zu dokumentieren.

³³ Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

Wir behalten uns vor, die Reisekosten bei der Bundesagentur vertieft zu prüfen.

Sonstige fehlerbehaftete Buchungen

In drei der zehn Fälle fehlte eine entsprechende Beauftragung für die Zahlung.

4.2.3 Schicht Einnahmen

Erfasste Buchungen	Nicht prüfbare Buchungen	Geprüfte Buchungen	Fehlerbehaftete Buchungen	Fehlerquote
69	0	69	8	11,6 %

8 der 69 geprüften Buchungen (11,6 %) waren fehlerbehaftet.

Fehlerschwerpunkt

Aufhebungs- und Erstattungsbescheid
trotz laufendem Einziehungsverfahren
vernichtet

Aufhebungs- und Erstattungsbescheide

In vier Fällen konnte die Bundesagentur die jeweiligen Aufhebungs- und Erstattungsbescheide für die laufenden Einziehungsverfahren nicht vorlegen. Diese seien nach den Angaben der Bundesagentur vernichtet worden.

Der Bundesagentur fehlt damit eine wesentliche Grundlage im Einziehungsverfahren. Im Zweifelsfall könnte eine Forderung der Bundesagentur vom Schuldner „erfolgreich“ bestritten werden.

Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass sie begründende Unterlagen – wie beispielsweise Aufhebungs- und Erstattungsbescheide – bei laufenden Einziehungsverfahren nicht vernichtet. Sie hat dabei die erforderliche Aufbewahrungsfrist einzuhalten.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Aktenordnung und die Arbeitshilfen der Bundesagentur würden die Aufbewahrungsfristen ausreichend beschreiben. Daher bestehe kein zusätzlicher Regelungsbedarf. Ungeachtet dessen, nehme die Bundesagentur die Fest-

stellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass, die Dienststellen für die Beachtung der entsprechenden Aufbewahrungsfristen zu sensibilisieren.³⁴

Sonstige fehlerbehaftete Buchungen

- In einem Fall konnte die Übertragung der Anordnungsbefugnis nicht nachgewiesen werden.
- In einem Fall fehlte der Bewilligungsbescheid.
- In einem Fall fehlte die Bescheinigung der „sachlichen und rechnerischen Richtigkeit“.
- In einem Fall war bei einer Anordnung nur eine Person beteiligt, obwohl eine zweite Person notwendig gewesen wäre (Vier-Augen-Prinzip). Der Anordnungsbetrag lag mit 3 947,20 Euro über dem zulässigen Betrag für eine Anordnung durch eine Person (2 500 Euro).³⁵

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Anordnung hätte – auch wenn systemseitig keine technische Sperre vorhanden ist – nicht nur von einer Person bearbeitet werden dürfen. Die zuständigen Beschäftigten seien auf die fehlerhafte Bearbeitung hingewiesen worden.³⁶

4.2.4 Gesamtergebnis

Insgesamt waren 619 Buchungen der Stichprobe prüfbar. Von diesen waren 59 Buchungen fehlerbehaftet. Die **Fehlerquote** bezogen auf die Stichprobe beträgt **9,5 %**. Ausgehend von dieser stichprobenbezogenen Fehlerquote ergibt sich als Hochrechnung für den Haushalt der Bundesagentur mit insgesamt 25 602 851 Buchungen nach dem Intervallschätzverfahren Folgendes:

³⁴ Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

³⁵ Bundesagentur, Anlage zur Weisung 201603007 Weiterentwicklung der computerunterstützten Leistungsgewährung und Regelungen zum Zwei-Augen-Prinzip vom 21. März 2016.

³⁶ Bundesagentur, Stellungnahme vom 17. September 2018, CF21 – 3543 (2388) / 3326.

Gesamtergebnis Haushaltsjahr 2017

Mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % waren
zwischen 7,5 und 11,5 % und damit
zwischen 1,9 und 2,9 Mio.
 Buchungen **fehlerbehaftet**.

Die stichprobenbezogene Fehlerquote von 9,5 % hat sich im Vergleich zum Vorjahr erhöht (Haushaltsjahr 2016: 6,7 %). Wir identifizierten bei der Einzelrechnungsprüfung BA drei Fehlerschwerpunkte (Fahrtkostenbedarf nicht erkennbar ermittelt; Reisekosten ohne Beteiligung des Vorgesetzten erstattet; begründende Unterlagen vernichtet), die die Fehlerquote maßgeblich beeinflussen. Die Regelungen der Bundesagentur stehen teilweise nicht im Einklang mit den haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Bundesverwaltung und führen zu systematischen Fehlern. Wir empfehlen der Bundesagentur, systematische Fehlerschwerpunkte zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen zur Fehlervermeidung einzuleiten. Sie kann damit eine deutliche Senkung der Fehlerquote erreichen.

4.3 Weitere Prüfungsfeststellungen

Nachfolgende Sachverhalte sind uns bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Bundesagentur aufgefallen:

Kassenanordnungen

Um Einzahlungen anzunehmen, Auszahlungen zu leisten oder Buchungen vorzunehmen, sind Anordnungen erforderlich. Die Anordnung ist dabei das Ergebnis einer Abfolge von Entscheidungen, mit denen die Verantwortlichkeiten für die Richtigkeit der anzunehmenden Einzahlung, der zu leistenden Auszahlung oder der vorzunehmenden Buchung wahrgenommen werden (auch Kassenanordnung genannt). Die VV-ZBR BHO gibt für den Inhalt einer Anordnung Mindestanforderungen vor.³⁷

³⁷ Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zur BHO (VV-ZBR BHO), Nummer 1.

Die Bundesagentur hat als Durchführungsanweisung zur BHO eigene Kassen und Einzugsbestimmungen (KEBest) erlassen. Danach hat sie die Mindestanforderungen der VV-ZBR BHO an eine Kassenanordnung im Wesentlichen übernommen.³⁸

Wir stellten bereits bei unserer Prüfung für das Haushaltsjahr 2016 fest, dass die Kassenanordnungen der Bundesagentur die Mindestanforderungen nicht erfüllen.³⁹ Diesen Punkt wollen wir in einem gesonderten Verfahren weiter untersuchen.

Ordnungsmerkmal

Die Bundesagentur hat in ihren KEBest Folgendes geregelt:

- *„Auf den zahlungsbegründenden Unterlagen zu elektronischen Kassenanordnungen ist das Ordnungsmerkmal der zugehörigen Kassenanordnung anzugeben.“*
- *„Als Ordnungsmerkmal ist die Beleg-Nr. oder jedes andere eindeutige Merkmal zugelassen.“⁴⁰*

Über 90 % der im Zuge der Einzelrechnungsprüfung untersuchten Vorgänge enthielten kein bzw. kein eindeutiges Ordnungsmerkmal. Wir beabsichtigen daher, diesen Punkt ebenfalls in einem gesonderten Verfahren näher zu untersuchen.

5 Vermögen und Schulden

5.1 Entwicklung des Haushaltsvermögens

Das Haushaltsvermögen der Bundesagentur betrug zum 31. Dezember 2017 1 282,8 Mio. Euro. Es sank gegenüber dem Vorjahr um 163,3 Mio. Euro (- 11,1 %).⁴¹

³⁸ Bundesagentur, KEBest, DA 4 – Form und Inhalt der Kassenanordnungen, Stand: 7. Juli 2017, Seite 12.

³⁹ Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung der Bundesagentur für Arbeit für das Haushaltsjahr 2016 vom 6. Oktober 2017 (Gz.: VI 1 - 2017 - 0953), Seiten 24 bis 26.

⁴⁰ Bundesagentur, KEBest, DA 6 – Unterlagen zu Kassenanordnungen, 6.4 Ordnungsmerkmal (Belegnummer) der Kassenanordnung, Stand: 7. Juli 2017, Seite 16.

⁴¹ Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Haushaltsvermögen, Seite 71.

Tabelle 7

Entwicklung des Haushaltsvermögens

Art des Vermögens	31.12.2017	31.12.2016	Veränderung 2017/2016
	Mio. Euro		
Haushaltsvermögen	1 282,8	1 446,1	163,3
<u>davon:</u>			
Darlehen aus Haushaltsausgaben	61,7	77,7	- 16,0
Forderungen im Einziehungsverfahren (ohne Darlehen)	1 221,1	1 368,3	- 147,2

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, Basis: Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Haushaltsvermögen, Seite 71.

5.2 Rücklagevermögen

Durch den Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2016 wurden der Eingliederungsrücklage gemäß § 71c Satz 1 SGB IV Mittel von 524 261 793,80 Euro zugeführt. Die Bundesagentur verbrauchte diese Mittel im Haushaltsjahr 2017 vollständig.⁴²

Mit dem Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2017 führte sie der Eingliederungsrücklage 591 356 145,20 Euro zu.⁴³ Übersteigen die Einnahmen aus einer Umlage die aus dieser Umlage zu zahlenden Ausgaben in einem Haushaltsjahr, sind die Überschüsse jeweils einer gesonderten Rücklage zuzuführen. Solche gesonderten Rücklagen bildete die Bundesagentur für das Insolvenzgeld sowie die Förderung der Winterbeschäftigung. Die jeweiligen Einnahmen brachte die Bundesagentur aus Umlagen auf. Im Jahr 2017 führte die Bundesagentur der Insolvenzgeldrücklage 148 358 435,40 Euro und der Winterbeschäftigungsrücklage 8 277 057,31 Euro zu.⁴⁴

Einen Betrag von 5 727 891 511,29 Euro führte die Bundesagentur der allgemeinen Rücklage gemäß § 366 SGB III zu. Dieser Betrag ergab sich aus dem Finanzierungssaldo zuzüglich der Entnahme aus der Eingliederungsrücklage

⁴² Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Schreiben des Bereichs Finanzen CF 2 an das BA-Service-Haus – Zentralkasse – vom 9. Januar 2018 (CF 2 - 3064), Seite 59.

⁴³ Ebenda, Seite 61.

⁴⁴ Ebenda, Seiten 57 bis 59.

und abzüglich der Zuführungen zur Winterbeschäftigungs-, Insolvenzgeld- und Eingliederungsrücklage.⁴⁵

Die Bundesagentur weist zum Ende 2016 einen Bestand der allgemeinen Rücklage von 10 930 510 027,70 Euro aus. Zuzüglich der Zuführung zur allgemeinen Rücklage von 5 727 891 511,29 Euro ergibt sich ein Bestand der allgemeinen Rücklage zum Ende 2017 von 16 658 401 538,99 Euro.⁴⁶

6 Mitarbeiterkapazitäten

Die Bundesagentur sieht insbesondere bei strategischen Führungspositionen und herausgehobenen Fachkräften außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse (AT-Bereich) vor.⁴⁷ Die im AT-Bereich auszuübenden Tätigkeiten sind dabei jeweils einer von insgesamt drei AT-Ebenen zugeordnet.⁴⁸ Das jährliche Festgehalt (ohne Zulagen) liegt je nach AT-Ebene zwischen 80 000 und 110 000 Euro.⁴⁹

Die Mitarbeiterkapazität der Bundesagentur ist vom Jahr 2011 von 55 421 Vollzeitäquivalenten um 6 157 (- 11,1 %) auf 49 264 Vollzeitäquivalente im Jahr 2017 gesunken. Die Mitarbeiterkapazität im AT-Bereich ist im gleichen Zeitraum um 130 (60,5 %) Vollzeitäquivalente gestiegen.

Tabelle 8

Mitarbeiterkapazität im Rechtskreis SGB III im Vergleich der Jahre 2011 und 2017

	2011	2017	Veränderung 2011/2017	
	Vollzeitäquivalent		%	
Mitarbeiterkapazität	55 421	49 264	- 6 157	- 11,1
<u>darunter:</u> AT-Bereich	215	345	130	60,5

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, Anlage 10 zur Jahresrechnung 2017, Zeitreihe Mitarbeiterkapazität 2009 - 2017 zum Stand 13. März 2018.

⁴⁵ Bundesagentur, Jahresrechnung 2017, Schreiben des Bereichs Finanzen CF 2 an das BA-Service-Haus – Zentralkasse – vom 9. Januar 2018 (CF 2 – 3064), Seite 60.

⁴⁶ Ebenda, Seite 61.

⁴⁷ Bundesagentur, Konzept zur Gestaltung der Arbeits- und Bezahlungskonditionen für außertariflich beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur vom 21. Juni 2012 (AT-Konzept) i. V. m § 389 SGB III.

⁴⁸ Bundesagentur, vergleichbar Besoldungsgruppe für Bundesbeamte A15 bis B7, Tätigkeitszuordnungstabelle für Tätigkeiten im AT-Bereich vom 16. Juni 2016.

⁴⁹ Bundesagentur, Übersicht zu den Beträgen der AT-Festgehälter im Jahr 2016/2017, Anlage zum AT-Konzept vom 21. Juni 2012.

Hierzu ergänzend haben wir in der nachfolgenden Tabelle 9 dargestellt, wie sich die Anzahl der Arbeitslosen im Vergleich der Jahre 2006 und 2017 verändert hat.

Tabelle 9

Arbeitslose im Vergleich der Jahre 2006 und 2017

	2006	2017	Veränderung 2006 / 2017	
	Jahresdurchschnitt			%
Arbeitslose	1 662 700	855 431	- 807 269	- 48,6

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, Statistik, Arbeitslose im Zeitverlauf zum Stand Mai 2018.

Der Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen hat sich im Verlauf von mehr als zehn Jahren nahezu halbiert. Trotz insgesamt sinkender Mitarbeiterkapazität hat die Bundesagentur Stellen im AT-Bereich erheblich ausgebaut. Die Bundesagentur hat inzwischen zugesagt, im Bereich SGB III künftig eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen, die den Anforderungen des Organisationshandbuches⁵⁰ entspricht.

7 Stand des Entlastungsverfahrens

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur wird voraussichtlich am 9. November 2018 über die Entlastung des Vorstands für das Haushaltsjahr 2017 entscheiden.⁵¹

Klostermann

Rabenschlag

⁵⁰ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand: Dezember 2016.

⁵¹ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 3. Juli 2018, CF23.