



Abschließende Mitteilung

an den
Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Organisation und Aufgabenerledigung der Zentra-
len Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)

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 (VI 2) - 2016 - 0553

Bonn, den 8. Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Kurzüberblick	6
1.2	Ziel und Schwerpunkt der Prüfung	7
1.3	Rechtslage	7
2	Überblick über die Neuorganisation	7
3	Organisationsentscheidung	9
3.1	Haushaltsrechtliche Grundlage	9
3.2	Ziele der Neuorganisation der ZAV	10
3.3	Vorgeschichte: Vorstandsbeschluss zur Stärkung des internationalen Profils in der Zentrale	10
3.4	Vorstandsbeschluss zur Stärkung des internationalen Profils durch Neuausrichtung der ZAV	12
3.5	Würdigung	13
3.6	Stellungnahme der Bundesagentur	14
3.7	Abschließende Bewertung	14
4	Auswirkung auf die Personalausstattung	15
4.1	Regelungen zur Personalausstattung und Dienstpostenbewertung	15
4.2	Aufbauorganisation der ZAV	16
4.3	Dienstpostenbewertung der Führungskräfte	18
4.4	Würdigung	19
4.5	Stellungnahme der Bundesagentur	20
4.6	Abschließende Bewertung	20
5	Wirkung der Neuorganisation	21
5.1	Messgrößen	21
5.2	Zielvereinbarung und Zielerreichung	22
5.3	Würdigung	23

5.4	Stellungnahme der Bundesagentur	23
5.5	Abschließende Bewertung	24
6	Entwicklungen im Bereich „Internationales“	25
6.1	Neuer Sachverhalt im laufenden Prüfungsverfahren	25
6.2	Bewertung	26
7	Fazit	27

0 Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) betreibt die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) als eine besondere Dienststelle nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Sie hat die ZAV im Jahr 2015 neu organisiert. Der Bundesrechnungshof hat die Neuorganisation der ZAV geprüft. Er schließt das Prüfungsverfahren mit folgenden Ergebnissen ab:

- 0.1 Die Bundesagentur konnte ihre Organisationsentscheidungen nicht belegen. Sie verzichtete auf eine Aufgabenkritik und traf Organisationsentscheidungen, ohne auf die kritischen Vorbehalte des beteiligten Fachbereiches einzugehen. Insgesamt bleibt zweifelhaft, inwiefern die gewählte Organisationsform der ZAV die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausreichend berücksichtigt.

Die Bundesagentur erwiderte, dass lediglich der Prozess der Entscheidungsfindung nicht durchgängig dokumentiert sei. Auf eine Aufgabenkritik habe sie aus Kapazitätsgründen verzichtet. Die kritischen Vorbehalte des Fachbereiches habe sie regelkonform administriert.

Die Bundesagentur hat ihre Entscheidungen nach wie vor nicht hinreichend begründet. Unabhängig davon führt eine fehlende Dokumentation zu Intransparenz. Ebenso kann nicht überzeugen, aus Kapazitätsgründen auf eine Aufgabenkritik zu verzichten. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den kritischen Anmerkungen des Fachbereichs ist nach wie vor nicht erkennbar. (Nummer 3)

- 0.2 Dem Stellenansatz der ZAV liegt keine Personalbedarfsermittlung zugrunde. Die Bundesagentur baute die Ebene für obere Führungskräfte in der ZAV aus, obwohl die Gesamtbeschäftigtenzahl deutlich zurückging. Ferner bewertete sie vergleichbare Dienstposten in der ZAV höher als in anderen Organisationseinheiten.

Die Bundesagentur widerspricht dem Anstieg der oberen Führungskräfte. Die höhere Bewertung der Dienstposten sei in einem besonderen Verantwortungs- und Aufgabenbereich begründet.

Da sich die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zweifelsfrei aus den eigenen Angaben und Unterlagen der Bundesagentur ergeben, hält er an seine Auffassung fest. (Nummer 4)

- 0.3 Die Bundesagentur sah keine Zielwerte für die erwartete „deutliche Leistungssteigerung“ der ZAV vor. Im Bereich der Fachkräftegewinnung aus dem Ausland erreichte die ZAV zumindest schlechtere Ergebnisse als vor der Neuorganisation.

Die Bundesagentur differenzierte die dargestellten Ergebnisse der ZAV näher. Der Bundesrechnungshof kann auch mit der angepassten Darstellung der Ergebnisse keine „deutliche Leistungssteigerung“ erkennen. (Nummer 5)

- 0.4 Die Bundesagentur hat während des Prüfungsverfahrens einen Geschäftsbereich „Internationales“ für die strategischen Aufgaben des Bereiches INT in der Zentrale eingerichtet. Dieser, für die Prüfung relevante Sachverhalt, war in der Stellungnahme der Bundesagentur zu dem laufenden Prüfungsverfahren nicht enthalten. Die Bundesagentur beziffert die Organisationsänderung mit zusätzlichen Ausgaben von jährlich 230 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, diesen Punkt gesondert aufzugreifen. (Nummer 6)

1 Vorbemerkungen

1.1 Kurzüberblick

Die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) ist eine sogenannte besondere Dienststelle nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur).¹ Die ZAV hat neben ihrem Hauptsitz in Bonn 18 weitere Standorte. Darunter einen Standort als Europavertretung der Bundesagentur in Brüssel.²

Die ZAV sucht in Zusammenarbeit mit den örtlichen Agenturen für Arbeit weltweit Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt. Innerhalb der Europäischen Union rekrutiert sie Auszubildende für Arbeitgeber in Deutschland. Darüber hinaus berät die ZAV Schüler, Studierende und Arbeitnehmer im Hinblick auf Ausbildung, Studium oder Beschäftigung im Ausland.³

Zudem betreibt die ZAV das „*Centrum für internationale Migration und Entwicklung*“ (CIM) – eine Arbeitsgemeinschaft mit der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ). Hierbei vermittelt die ZAV Fachkräfte an Arbeitgeber in Entwicklungs- und Schwellenländern.⁴

Ferner berät und vermittelt die ZAV in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt Führungs- und Nachwuchsführungskräfte über Positionen bei internationalen Organisationen (BFIO).⁵

Im nationalen Bereich berät und vermittelt die ZAV darstellende Künstler sowie Führungskräfte für höhere Leitungspositionen und unterstützt die Vermittlung von schwerbehinderten Akademikern.⁶

¹ Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand, 37/2014, POE, Geschäftszeichen: 1105.7 vom 5. September 2014 i. V. m. § 367 Absatz 2 Satz 2 SGB III.

² Bundesagentur, Internet, www.zav.de, Standorte der ZAV (Stand: 23. November 2016).

³ Bundesagentur, Internet, www.zav.de (Stand: 6. April 2016).

⁴ Bundesagentur, Internet, www.zav.de, Über uns – CIM (Stand: 6. Februar 2014).

⁵ Bundesagentur, Internet, www.zav.de, Über uns – BFIO (Stand: 23. Mai 2016).

⁶ Bundesagentur, Internet, www.zav.de (Stand: 6. April 2016).

1.2 Ziel und Schwerpunkt der Prüfung

Die Bundesagentur hat die ZAV im Jahr 2015, insbesondere mit dem Ziel, das internationale Profil zu stärken, neu organisiert.⁷ Wir wollten mit dieser Prüfung einen Einblick in die Neuorganisation der ZAV gewinnen. Dabei wollten wir untersuchen, ob und wie sich die Personalstruktur der ZAV verändert und wie sich dies auf die Aufbauorganisation ausgewirkt hat. Hierzu haben wir örtliche Erhebungen in der Zentrale in Nürnberg und bei der ZAV in Bonn durchgeführt.

Die Bundesagentur hat sich mit Schreiben vom 20. Oktober 2017 zu unseren vorläufigen Prüfungsfeststellungen geäußert. Ihre Stellungnahme ist in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Nach Eingang der Stellungnahme hat sich ein prüfungsrelevanter Sachverhalt ergeben, den wir in der gesonderten Nummer 7 dargestellt und bewertet haben.

1.3 Rechtslage

Nach § 367 Absatz 2 SGB III gliedert sich die Bundesagentur in eine Zentrale auf der oberen, Regionaldirektionen auf der mittleren und Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene. Darüber hinaus kann die Bundesagentur außerhalb dieser Struktur sogenannte besondere Dienststellen errichten. Bei Entscheidungen, eine besondere Dienststelle einzurichten oder zu verändern, hat die Bundesagentur nach § 77a Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sowie die allgemeinen Grundsätze der Haushaltswirtschaft des Bundes zu beachten.⁸

2 Überblick über die Neuorganisation

Nachfolgend haben wir die wesentlichen Aufgaben der ZAV bis zur Neuorganisation 2014 dargestellt.

⁷ Bundesagentur, Fachkonzept ZAV vom 5. Dezember 2014, 1 Zielsetzung der Neuorganisation.

⁸ Solka, jurisPK-SGB III, 1. Auflage 2014, § 367 SGB III, Randnummer 48.

Abbildung 1

Aufgaben der ZAV bis 2014

Auslands- vermittlung	• Bewerber- und Arbeitgeberservice • Info-Center (u. a. telefonische Kundenanliegen) • Europäische Netzwerke
Fach- vermittlung	• Management- und Künstlervermittlung • Vermittlung schwerbehinderter Akademiker
Arbeitsmarkt- zulassung	• Arbeitserlaubnisverfahren • Arbeitsmarktzulassungsverfahren • Werkvertragsverfahren
Ressourcen	• Personalservice • Finanzen • Innere Dienste, Infrastruktur
Stabs- aufgaben	• Steuerung und Umsetzung • Presse und Marketing • Justizariat
Kooperationen	• Projekte • CIM, BFIO

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage des Gesamtfachkonzeptes ZAV der Bundesagentur vom 8. November 2013.

Nach der Neuorganisation ist die ZAV weiterhin für die Auslandsvermittlung und im nationalen Bereich für die Fachvermittlung (Künstler- und Managementvermittlung sowie Vermittlung schwerbehinderter Akademiker) zuständig. Die Zulassung ausländischer Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt (Arbeitsmarktzulassung) gliederte die Bundesagentur in bestehende Organisationseinheiten der Agenturen für Arbeit aus. In gleicher Weise verfuhr sie mit dem Bereich „Ressourcen“ (Verwaltungsaufgaben). Die Aufgaben der Bereiche Stabsaufgaben und Kooperationen sind im Wesentlichen in der neuen Struktur der ZAV aufgegangen.

Ferner hat die Bundesagentur Aufgaben und Personal aus dem Bereich Internationales (Bereich INT) der Zentrale, bestehend im Wesentlichen aus „*Europäische Zusammenarbeit*“ und „*Internationale Zusammenarbeit*“, in die ZAV überführt.⁹

⁹ Bundesagentur, Fachkonzept ZAV vom 5. Dezember 2014, 1 Zielsetzung der Neuorganisation und 4.2 Quantitative Personalstruktur.

Nachfolgend haben wir die wesentlichen Aufgaben der ZAV nach der Neuorganisation dargestellt.

Abbildung 2

Aufgaben der ZAV nach der Neuorganisation

Strategie- und Geschäftsentwicklung	• Produktentwicklung • Projektmanagement • Marketing und Informationsbereitstellung
Europäische Zusammenarbeit	• Europavertretung • EURES-NCO (European Employment Services) • Info-Center
Internationale Zusammenarbeit	• Internationale Beziehungen • Outgoing (Beratung zu Beschäftigungen im Ausland) • CIM, BFIO
Internationaler Personalservice	• bewerber- und stellenorientierte Dienstleistungen
Fachvermittlung	• Künstler- und Managementvermittlung • Vermittlung schwerbehinderter Akademiker

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage des Fachkonzeptes ZAV der Bundesagentur vom 5. Dezember 2014.

3 Organisationsentscheidung

3.1 Haushaltsrechtliche Grundlage

Die Bundesagentur muss ihre Organisationsstrukturen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit i. S. v. § 7 Absatz 1 BHO gestalten. Das Bundesministerium des Innern hat hierzu ein Handbuch mit Empfehlungen für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) herausgegeben. Danach ist eine Organisation anzustreben, die ihre Ziele effektiv erreicht und die vorhandenen Ressourcen möglichst wirtschaftlich einsetzt. Grundlage hierfür ist eine Organisationsuntersuchung, die sich insbesondere mit Aufgaben, Prozessen, Strukturen und Personalbedarf auseinandersetzt.¹⁰

¹⁰ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand: Dezember 2016, Vorwort, Nummer 1.1 und Nummer 1.3.1.

3.2 Ziele der Neuorganisation der ZAV

Mit der Neuorganisation der ZAV zum 1. Januar 2015 wollte die Bundesagentur auf den in den letzten Jahren „*gewandelten*“ Arbeitsmarkt reagieren.¹¹

Darüber hinaus beabsichtigte sie, die Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten der ZAV „*auszubauen und zu professionalisieren*“. Ziel war es dabei, den Bekanntheitsgrad des Dienstleistungsangebots zu erhöhen.¹²

Mit einem wachsenden „*Fachkräftebedarf*“ werden aus Sicht der Bundesagentur die Absatzmärkte „*immer internationaler*“. Zur Stärkung ihres internationalen Profils lag ein Schwerpunkt der Neuorganisation der ZAV darauf, die Aktivitäten des „*internationalen Geschäfts*“ in der ZAV zu bündeln.¹³

3.3 Vorgeschichte: Vorstandsbeschluss zur Stärkung des internationalen Profils in der Zentrale

Der Bereich „*Personal und Organisationsentwicklung*“ (POE) der Bundesagentur erstellte im April 2014 eine Beschlussvorlage an den Vorstand. Hiernach war vorgesehen, „*das internationale Profil der Bundesagentur*“ zu stärken und so „*weitere Handlungsspielräume zur Sicherung des inländischen Fachkräftebedarfs*“ zu eröffnen. Die bisherige Zuständigkeitsverteilung auf verschiedene Organisationseinheiten sei hierzu „*nicht geeignet*“. Daher sollten die Aufgaben „*zur internationalen Ausrichtung der Bundesagentur*“ gebündelt und „*eine Gesamtstrategie für das internationale Geschäft*“ entwickelt werden.¹⁴

Hierfür war zunächst vorgesehen, zum 1. Juli 2014 einen neuen Bereich INT in der Zentrale der Bundesagentur einzurichten. Der Bereich INT sollte dabei unmittelbar dem Vorsitzenden des Vorstandes der Bundesagentur zugeordnet werden. Folgende – bisher getrennt in der Zentrale und der ZAV wahrgenommen – Aufgaben sollte der Bereich INT übernehmen:¹⁵

¹¹ Bundesagentur, Fachkonzept ZAV vom 5. Dezember 2014, Vorwort.

¹² Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand, 37/2014, POE, Geschäftszeichen: 1105.7 vom 5. September 2014.

¹³ Bundesagentur, Fachkonzept ZAV vom 5. Dezember 2014, Vorwort.

¹⁴ Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand der Bundesagentur, 13/2014, POE 3, Geschäftszeichen: 1102 vom 24. April 2014.

¹⁵ Ebenda.

Abbildung 3

Bündelung der Aufgaben im Bereich INT

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Vorlage an den Vorstand der Bundesagentur, 13/2014, POE 3, Geschäftszeichen: 1102 vom 24. April 2014.

Die Fachbereiche der Zentrale der Bundesagentur waren bei der Erstellung der Vorstandsvorlage im Zuge einer Mitzeichnung beteiligt.¹⁶ Der Fachbereich „Markt und Integration“ (MI) wies dabei am 14. April 2014 u. a. auf folgende offenen Punkte hinsichtlich einer „Entkopplung der ZAV-Aufgaben“ hin:¹⁷

- „Mit welcher Zielsetzung/Erwartungshaltung werden die Aufgaben entkoppelt?“
- „Gibt es eine Definition für die strategischen und operativen Aufgaben im internationalen Geschäft [...]?“

Der Fachbereich MI machte hierzu einen Mitzeichnungsvorbehalt geltend. Dieser blieb unberücksichtigt und der Vorstand der Bundesagentur beschloss am 30. April 2014 die Umsetzung der Vorstandsvorlage.¹⁸

Diese Organisationsentscheidung begründete die Bundesagentur nicht näher. Daher baten wir sie darzulegen, welche Überlegungen und Organisationsuntersuchungen zur Einrichtung des Bereiches INT geführt haben. Die Bundesagentur teilte uns mit, dass hierfür zunächst eine Aufgabenkritik vorgesehen war. Sie habe aber „zu großen Teilen nicht durchgeführt“ werden können, da es

¹⁶ Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand der Bundesagentur, 13/2014, POE 3, Geschäftszeichen: 1102 vom 24. April 2014.

¹⁷ Bundesagentur, Anlage 2 zur Vorstandsvorlage „Stärkung des internationalen Profils der BA“, MI 3 – 1070 vom 14. April 2014.

¹⁸ Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand der Bundesagentur, 13/2014, POE 3, Geschäftszeichen: 1102 vom 24. April 2014.

sich „um einen neuen Bereich“ gehandelt habe, „für den keine Erfahrungswerte vorlagen“.¹⁹

3.4 Vorstandsbeschluss zur Stärkung des internationalen Profils durch Neuausrichtung der ZAV

Nachdem die Zentrale der Bundesagentur seit Juli 2014 um den Bereich INT erweitert worden war, entschied der Vorstand der Bundesagentur im September 2014, die ZAV ab dem Jahr 2015 neu auszurichten. Sie sollte als besondere Dienststelle aufrechterhalten werden. Dafür habe „die Abwägung aller politischer Chancen und Risiken“ gesprochen.²⁰ Weitere Gründe enthielt der Beschluss nicht.

Der Vorstandsbeschluss sah u.a. vor, die „Aufgaben zur internationalen Ausrichtung der Bundesagentur [...] in der ZAV“ zu bündeln. Die Stellen des Bereiches INT wurden damit zur ZAV verlagert. Die Leitung des Bereichs INT wurde zur Leitung der ZAV bestimmt.²¹

Wir baten die Bundesagentur darzulegen, welche weiteren Gründe für diese Entscheidung des Vorstandes maßgeblich waren. Dabei sollte sie uns insbesondere ihre „Abwägung der Chancen und Risiken“ näher erläutern. Weiterhin haben wir die Bundesagentur gebeten, uns die von ihr untersuchten alternativen Organisationsmodelle zu benennen. Den Entscheidungsprozess für das gewählte Organisationsmodell sollte sie entsprechend belegen.²²

Die Bundesagentur teilte uns hierzu mit, dass ein „expliziter Entscheidungsvermerk“ nicht vorliege. Die Entscheidung, die besondere Dienststelle ZAV aufrechtzuerhalten, sei „insoweit eher als Ergebnis eines vielschichtigen Meinungsbildungsprozesses zu sehen, der sich über verschiedene Etappen [...] entwickelt hat“. Dabei habe zunächst die „Bündelung der bis dahin zersplitterten Aufgaben mit internationalem Bezug“ im Vordergrund gestanden. Alternativ hätten die Aufgaben der ZAV auch in die Agenturen für Arbeit ausgegliedert werden können. „Dies war jedoch keine ernsthaft verfolgte alternative Option.“ Ferner soll die Gesamtorganisation der ZAV „voraussichtlich“ zum Jahresende

¹⁹ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 25. November 2016, Nummer 2.

²⁰ Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand, 37/2014, POE, Geschäftszeichen: 1105.7 vom 5. September 2014.

²¹ Ebenda.

²² Bundesrechnungshof, E-Mail an die Bundesagentur vom 16. November 2016.

2017 einer „umfassenden Analyse und Bewertung (Evaluation)“ unterzogen werden.²³

3.5 Würdigung

Die Bundesagentur richtete im Jahr 2014 den Bereich INT in ihrer Zentrale ein. Dieser wurde bereits nach sechs Monaten wieder aufgelöst, um Stellen sowie Aufgaben in die ZAV zu verlagern. Dabei begründete sie im Vorfeld weder die Entscheidung zur Einrichtung noch die spätere Verlagerung dieses Bereiches in die ZAV. Zudem halten wir es für nicht sachgerecht, dass die Bundesagentur bei der Gründung eines neuen Bereiches auf eine Aufgabenkritik verzichtete. Dies entspricht nicht den Anforderungen des Organisationshandbuches.

Deshalb und weil die Bundesagentur ihre Entscheidungsgründe nicht dokumentierte, sind ihre Organisationsentscheidungen bislang intransparent und nicht schlüssig begründet. Der Vorstand der Bundesagentur traf diese weitreichenden Entscheidungen, obwohl weder Unterlagen zur Organisationsuntersuchung und Aufgabenkritik, noch Entscheidungsvermerke vorlagen. Dabei wurden die kritischen Anmerkungen des Fachbereiches MI der Zentrale erkennbar nicht berücksichtigt.

Allein der Hinweis, die „*Abwägung aller politischen Chancen und Risiken*“ spreche dafür, die ZAV aufrecht zu erhalten, reicht als Begründung für diese Organisationsentscheidung nicht aus. Er erweckt vielmehr den Eindruck, dass die Bundesagentur andere Organisationsmodelle grundsätzlich nicht in Betracht gezogen hat. Die Bundesagentur hat somit maßgebliche Organisationsentscheidungen ohne ausreichende Grundlage getroffen. Damit ist nicht erkennbar, inwiefern die gewählte Organisationsform die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigt.

Die Bundesagentur muss vor Organisationsentscheidungen alle alternativen Organisationsmodelle untersuchen und bewerten. Als Grundlage hierfür sollte eine Aufgabenkritik dienen. Sie muss damit sicherstellen, dass ihre Entscheidung eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerledigung gewährleistet. Den Entscheidungsprozess hat sie dabei lückenlos und nachvollziehbar zu dokumentieren.

²³ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 25. November 2016, Nummer 5.

Die Bundesagentur sollte die bislang unterlassene Aufgabenkritik nebst Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nachholen. Die von ihr für das Jahr 2017 geplante Evaluation der Gesamtorganisation der ZAV halten wir für dringend geboten.

3.6 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur widerspricht der Feststellung, sie könne ihre Organisationsentscheidung nicht belegen. Zutreffend sei lediglich, dass der Prozess der Entscheidungsfindung nicht durchgängig über gesonderte Entscheidungsvermerke dokumentiert worden sei. Zutreffend sei zudem, dass aus Kapazitätsgründen auf eine umfassende Aufgabenkritik verzichtet wurde. Die Verlagerung des Bereichs INT zur ZAV im Jahr 2015 sei mit dem Ziel einer internen Aufwandsminimierung durchgeführt worden.

Ferner sei es aus Sicht der Bundesagentur nicht zutreffend, dass der Mitzeichnungsvermerk eines Geschäftsbereiches unberücksichtigt blieb. Der Mitzeichnungsvermerk sei entsprechend den Regularien der Bundesagentur dokumentiert und der Vorstandsvorlage beigelegt gewesen. Die diesbezügliche Entscheidung des Vorstands bedürfe jedoch keiner gesonderten Darlegung und Dokumentation.

3.7 Abschließende Bewertung

Wir nehmen zur Kenntnis, dass die Bundesagentur ihre Entscheidung für belegt hält. Nachgewiesen hat sie dies bisher nicht. Die Stellungnahme auf unsere entsprechenden Ausführungen sprechen eher dagegen. Unabhängig davon führt die unzureichende Dokumentation der Organisationsentscheidungen zu Intransparenz. Da eine Änderung der Ablauforganisation eine Aufgabenkritik voraussetzt, ist es nicht hinnehmbar, dass die Bundesagentur aus Kapazitätsgründen darauf verzichtete. Der Nachweis für die angebliche inhaltliche Auseinandersetzung mit den kritischen Anmerkungen eines betroffenen Geschäftsbereiches fehlt. Insofern bleibt die Bundesagentur aufgerufen, auf Grundlage einer Aufgabenkritik alle alternativen Organisationsmodelle zu untersuchen, zu bewerten und das Ergebnis zu dokumentieren. Dies gilt auch für die Anmerkungen der betroffenen Geschäftsbereiche.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Erörterung zu diesem Punkt ab.

4 Auswirkung auf die Personalausstattung

4.1 Regelungen zur Personalausstattung und Dienstpostenbewertung

Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 17 BHO darf die Bundesagentur Planstellen und Stellen nur ausbringen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.²⁴ Zur Methodik der Personalbedarfsermittlung verweist die Vorschrift auf das, vom Bundesministerium des Innern herausgegebene, Organisationshandbuch. Die Bundesagentur verweist in ihrer Arbeitshilfe für Neu- und Reorganisationsvorhaben ebenfalls auf das Organisationshandbuch.²⁵

Für die Zuordnung von Festgehalt und Zulagen bei außertariflich vergütetem Personal – sogenannte „*obere Führungskräfte*“ – ist nach § 390 Absatz 3 Satz 2 SGB III Folgendes maßgeblich:

- die Aufgaben- und Personalverantwortung, die mit der übertragenen Funktion verbunden ist,
- die Schwierigkeit der Aufgabe und die Bedeutung der Funktion oder
- der Grad der Anforderungen und Belastungen.

Die Beamtinnen und Beamten der Bundesagentur sind Bundesbeamte (§ 387 Absatz 1 Satz 2 SGB III). Bei der Bewertung von Dienstposten für Bundesbeamte gilt nach § 18 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung. Danach sind die Funktionen „entsprechend ihrer Wertigkeit“ einzelnen Besoldungsgruppen zugewiesen.²⁶

Die Bundesagentur beschreibt die auszuübenden Tätigkeiten in Fach- und Organisationskonzepten. Diese Tätigkeiten ordnet sie Tätigkeits- und Kompetenzprofilen zu. Die darin festgelegten Anforderungen sind Grundlage für deren Zuordnung zu einer, der für die Bundesagentur relevanten, acht tariflich

²⁴ VV Nummern 4.4.1 und 4.4.3 zu § 17 BHO.

²⁵ Bundesagentur, Arbeitshilfe und Verfahrenshinweise zur Erstellung eines Fachkonzepts, POE 6 vom 1. September 2014, Nummer 4.2.

²⁶ Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz BBG Kommentar, BBesG § 18, Randnummer 5, Stand: Februar 2014.

gestaffelten Tätigkeitsebenen.²⁷ Die Höhe des Festgehalts bestimmt sich im Wesentlichen nach der Tätigkeitsebene, in der die Beschäftigten eingruppiert sind.²⁸

4.2 Aufbauorganisation der ZAV

Bis zum **31. Dezember 2014** leitete eine Direktorin bzw. ein Direktor die ZAV. Ihr bzw. ihm waren mehrere Stabsstellen²⁹ sowie drei Geschäftsbereichsleitungen³⁰ unmittelbar zugeordnet. Den Geschäftsbereichsleitungen waren jeweils drei Bereichsleitungen³¹ unterstellt, denen wiederum vier bis sechs Teamleitungen zugeordnet waren.³²

Seit dem **1. Januar 2015** leitet eine dreiköpfige Geschäftsführung die ZAV. Sie setzt sich aus dem Vorsitz der Geschäftsführung und den Geschäftsführungen „Europäische Zusammenarbeit“ sowie „Internationale Zusammenarbeit“ zusammen.³³

Nachfolgend beschreiben wir die Schritte der Bundesagentur zur abschließenden Neuorganisation der ZAV in Bezug auf den Stellenbestand.

Die ZAV (alt) verfügte zum 31. Dezember 2014 über 690,5 Stellen³⁴. Darunter waren vier Stellen für obere Führungskräfte vorgesehen: die Direktorin bzw. der Direktor und die drei Geschäftsbereichsleitungen der ZAV.³⁵

In einem ersten Schritt gab die ZAV (alt) insgesamt 226,5 Stellen und die damit verbundenen Aufgaben (u. a. Arbeitsmarktzulassung und Ressourcen) an die Agenturen der Bundesagentur ab. Zwei Stellen der bisher hierfür zuständigen oberen Führungskräfte wurden eingespart.³⁶

In einem weiteren Schritt überführte die Bundesagentur die Stellen und Aufgaben des zuvor in der Zentrale neu gegründeten Bereiches INT (vgl.

²⁷ § 14 Absatz 1 des Tarifvertrages für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Bundesagentur vom 28. März 2006 in der Fassung des 14. Änderungstarifvertrages vom 11. Juli 2014 (TV-BA).

²⁸ § 17 Absatz 1 TV-BA.

²⁹ CIM, Presse-Marketing-Information, Justizariat, EURES und Steuerung-Umsetzung.

³⁰ Internationaler Personalservice, Fachvermittlung und Arbeitsmarktzulassung/ Ressourcen.

³¹ Ausnahme: Der Bereich Fachvermittlung wurde von der Geschäftsbereichsleitung selbst geführt.

³² Bundesagentur, Organigramm ZAV (Stand: 2. Juli 2014).

³³ Bundesagentur, Organigramm ZAV (Stand: 8. Juni 2016).

³⁴ Bundesagentur, Angabe entspricht dem Stellensoll.

³⁵ Bundesagentur, Anlage 4 zum Fachkonzept ZAV vom 17. November 2014.

³⁶ Ebenda.

Ziffer 3.3) zur ZAV. Der Bereich INT bestand dabei aus insgesamt 15 Stellen. Neben sieben Stellen für Fachkräfte gab es bereits für den Bereich INT acht Stellen für Führungskräfte. Vier Stellen davon waren für obere Führungskräfte. 14 dieser 15 Stellen³⁷, darunter vier Stellen für obere Führungskräfte, verlagerte die Bundesagentur in die ZAV (neu).³⁸

Des Weiteren erhielt die ZAV für Projekte in der europäischen Zusammenarbeit weitere 33,5 Stellen. Im Ergebnis hatte die Bundesagentur für die ZAV (neu) insgesamt 509,5 Stellen im Jahr 2015 vorgesehen, davon sechs Stellen für obere Führungskräfte.

Letztlich führte die Verlagerung des Bereiches INT zu einer Erhöhung um insgesamt vier Stellen (+ 200 %) für obere Führungskräfte in der ZAV (neu). Gleichzeitig verringerte sich die Anzahl der Beschäftigten in der ZAV (neu) um 181 (- 26 %).³⁹ Die von der Bundesagentur vorgelegten Unterlagen enthielten keine Hinweise auf die Durchführung einer Personalbedarfsermittlung.⁴⁰ Insbesondere wurde nicht begründet, warum bei der Aufgabenverlagerung des Bereiches INT in die ZAV und der damit angestrebten Bündelung der Zuständigkeiten eine Einsparung in der oberen Führungsebene für diesen Aufgabenbereich nicht möglich war. Die von der ZAV (neu) übernommenen vier Stellen für obere Führungskräfte führen zu jährlichen Ausgaben von rund 600 000 Euro.⁴¹

Wir haben die Stellenentwicklung nachfolgend dargestellt.

³⁷ Eine Stelle verlagerte die Bundesagentur von INT zur Zentrale.

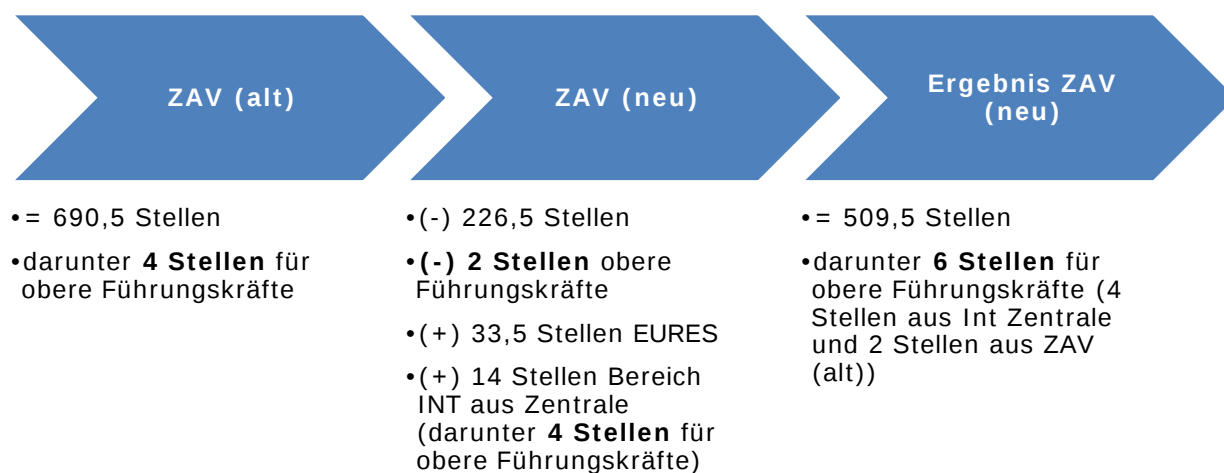
³⁸ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 14. November 2016 mit Anlage „Fachliches Stellensoll Bereich Internationales“ (Stand: Dezember 2014).

³⁹ Bundesrechnungshof, eigene Berechnung auf Grundlage der Anlage 4 zum Fachkonzept ZAV vom 17. November 2014 der Bundesagentur.

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Bundesrechnungshof, eigene Berechnung auf Grundlage der Personal- und Sachkostenauswertung 2016 vom 12. Mai 2017 der Bundesagentur.

Abbildung 4

Stellen vor und nach der Neuorganisation der ZAV

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Anlage 4 zum Fachkonzept ZAV vom 17. November 2014 der Bundesagentur.

4.3 Dienstpostenbewertung der Führungskräfte

Wir haben die Dienstpostenbewertungen der Führungskräfte der ZAV denen einer Agentur für Arbeit gegenübergestellt. Die Dienstpostenbewertung richtet sich dabei nach der zugrundeliegenden Tätigkeitsebene⁴². Wir stellten fest, dass die Bundesagentur die Geschäftsführung bzw. die Geschäftsbereichsleitung⁴³ der ZAV eine Tätigkeitsebene höher bewertet hat (AT I) als die Geschäftsführung der Agenturen für Arbeit (TE I). Den Dienstposten der Geschäftsbereichsleitung hat sie damit zwei Tätigkeitsebenen höher eingruppiert als die direkt unterstellten Bereichsleitungen. Die Dienstposten der Bereichs- und Teamleitung sind in den Agenturen für Arbeit und der ZAV jeweils gleich eingruppiert.⁴⁴

⁴² Entspricht nach der Personal- und Sachkostenpauschale der Bundesagentur für das Jahr 2016 vom 12. Mai 2017 folgenden Besoldungsgruppen für Bundesbeamte:

- AT I = A16/A15,
- TE I = A14/A13 höherer Dienst,
- TE II = A13 gehobener Dienst,
- TE III = A12/A11.

⁴³ Den Dienstposten Geschäftsbereichsleitung gibt es in einer Agentur für Arbeit nicht. In einer Agentur für Arbeit führt ein Geschäftsführer operativ die ihm unterstellten Bereichsleitungen.

⁴⁴ Bundesagentur, Fachkonzept ZAV vom 5. Dezember 2014, 4.1 Qualitative Personalstruktur i. V. m. E-Mail-Info POE vom 13. Januar 2012, Geschäftszeichen: POE 6 – 1108.

Tabelle 1

Vergleich der Tätigkeitsebenen der Dienstposten in der ZAV und der Agentur für Arbeit

Dienstposten	Agentur für Arbeit	ZAV
Vorsitz der Geschäftsführung	AT I	AT I
Geschäftsführung/ Geschäftsbereichsleitung	TE I	AT I
Bereichsleitung	TE II	TE II
Teamleitung	TE III	TE III

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der E-Mail-Info POE vom 13. Januar 2012 i. V. m. dem Fachkonzept ZAV vom 5. Dezember 2014 der Bundesagentur.

Alleine die vergleichsweise höhere Bewertung der Dienstposten führt – bezogen auf die vier Stellen in der ZAV – zu zusätzlichen Ausgaben von jährlich rund 120 000 Euro.⁴⁵

4.4 Würdigung

Die Bundesagentur hat den Personalbedarf der ZAV nicht sachgerecht ermittelt. Hierin sehen wir den Grund für das auffällige Missverhältnis von Führungs- und Fachkräften. Nach den Vorgaben des Organisationshandbuches des Bundesministeriums des Innern zu Leitungsspannen orientiert sich das Verhältnis Führungs- zu Fachkräften nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben. Diesen Nachweis hat die Bundesagentur nicht erbracht und wäre Bestandteil einer Personalbedarfsermittlung. Die Bundesagentur überführte die Führungsstrukturen des Bereichs INT vollständig in die ZAV. Statt einer Einsparung setzte die Bundesagentur mit der Neuorganisation mehr obere Führungskräfte ein (+ 200 %), obwohl die Gesamtbeschäftigtenzahl der ZAV zurückging (- 26 %). Gründe hierfür konnte die Bundesagentur nicht darlegen.

Darüber hinaus ist auffällig, dass die Bundesagentur teilweise Dienstposten in der ZAV höher bewertet, als vergleichbare Dienstposten in anderen Organisationseinheiten. Zudem halten wir es für unüblich und nicht sachgerecht, dass diese Dienstposten zwei Vergütungsgruppen höher bewertet sind als die Dienstposten der Führungsebene unmittelbar darunter.

⁴⁵ Bundesrechnungshof, eigene Berechnung auf Grundlage der Personal- und Sachkostenausschüttung 2016 vom 12. Mai 2017 der Bundesagentur.

Die Bundesagentur verursacht mit dem Einsatz der oberen Führungskräfte für den Bereich INT einschließlich der höheren Bewertung der Dienstposten Ausgaben von jährlich rund 720 000 Euro.

Die Bundesagentur sollte für die Aufgaben der ZAV umgehend eine Personalbedarfsermittlung durchführen. Sie muss hierbei insbesondere auch die Stellen für obere Führungskräfte kritisch hinterfragen. Die Bewertung der Dienstposten der ZAV hat sie entsprechend anzupassen.

4.5 Stellungnahme der Bundesagentur

Der von uns dargestellte Anstieg der oberen Führungskräfte in der Struktur der ZAV (neu) basiere auf unrichtigen Annahmen. Vor der Neuorganisation im Jahr 2015 habe die Führungsorganisation der ZAV aus vier oberen Führungskräften bestanden. Danach sei der Bereich INT der Zentrale mit allen vier Stellen für obere Führungskräfte zur ZAV verlagert worden. Im Ergebnis habe die ZAV (neu) jedoch statt acht nur noch sechs Stellen für obere Führungskräfte.

Die Bundesagentur bestreitet zudem, dass der Bereich INT der Zentrale vor der Verlagerung in die ZAV aus acht Führungskräften, darunter vier obere Führungskräfte, bestand. Stattdessen habe der Bereich INT in der Zentrale vier Stellen für obere Führungskräfte und elf Stellen für Fachkräfte umfasst.

Die Bundesagentur begründete die höhere Bewertung der Dienstposten für Führungskräfte in der ZAV damit, dass die Führungskräfte eigene Geschäftsbereiche verantworten und die ZAV nach „innen und außen“ vertreten würden. Darüber hinaus bestünde durch bundesweit 18 Standorte eine Führung über räumliche Distanz. Außerdem sei das Aufgabenportfolio durch anspruchsvolle Tätigkeiten der internationalen Netzwerkpfege und Verhandlungsführung geprägt.

4.6 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur bestätigt unsere Feststellung, dass allein die Verlagerung des Bereiches INT aus der Zentrale zu einer Erhöhung um insgesamt vier Stellen (+ 200 %) für obere Führungskräfte in der ZAV (neu) geführt hat. Die Bundesagentur kann nicht darlegen, warum bei der Aufgabenverlagerung des Bereiches INT in die ZAV und der damit angestrebten Bündelung der Zuständigkeiten eine Einsparung in der oberen Führungsebene für diesen Aufgabenbereich nicht möglich war. Grundsätzlich muss die Bundesagentur bei einer

Verlagerung von Organisationseinheiten mögliche Synergieeffekte, insbesondere die Einsparung von Stellen für Führungskräfte, nutzen.

Unsere Feststellungen beruhen auf den Angaben und Unterlagen der Bundesagentur. Hiernach bleibt zweifelsfrei zu erkennen, dass die Bundesagentur bis zur Neuorganisation der ZAV im Jahr 2015 im Bereich INT der Zentrale vier Stellen für obere Führungskräfte (AT I) und vier Stellen für die Führungsebene I (TE I) vorsah.⁴⁶

Bezüglich der höheren Bewertung der Dienstposten in der ZAV kann uns die Argumentation der Bundesagentur nicht überzeugen. Sie sollte zunächst eine bedarfsgerechte Organisationsform für die notwendigen Aufgaben der ZAV schaffen. Danach sollte sie unter Berücksichtigung qualitativer und quantitativer Aspekte eine Dienstpostenbewertung vornehmen.

Mit diesen ergänzenden Hinweisen schließen wir die Erörterung ab.

5 Wirkung der Neuorganisation

5.1 Messgrößen

Die Bundesagentur ging mit der Neuorganisation der ZAV davon aus, dass u. a. das *„internationale Profil der Bundesagentur gestärkt und Handlungsspielräume für eine deutliche Leistungssteigerung im Bereich Incoming⁴⁷ eröffnet werden“* sollen.⁴⁸

Wir baten die Bundesagentur darzulegen, inwiefern sie das Ziel der Neuorganisation anhand von Messgrößen bzw. Kennzahlen quantifiziert und nachgehalten hat.

Die Bundesagentur teilte uns hierzu mit, dass sie keine Messgrößen definiert hat, um die Wirkung der Neuorganisation (im Sinne eines „Vorher/Nachher-Vergleiches“) begleitend beobachten zu können. Stattdessen misst sie den Erfolg der ZAV – wie bisher – ausschließlich an der jährlichen Zielvereinbarung

⁴⁶ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 14. November 2016 mit Anlage „Fachliches Stellensoll Bereich Internationales“ (Stand: Dezember 2014) Anlage 4 zum Fachkonzept ZAV vom 17. November 2014.

⁴⁷ Incoming: Unterstützung von Kundinnen und Kunden mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland und Interesse an einer Tätigkeit in Deutschland, Fachkonzept ZAV vom 5. September 2014, 2.2.5 Internationaler Personalservice.

⁴⁸ Bundesagentur, Vorlage an den Vorstand, 37/2014, POE, Geschäftszeichen: 1105.7 vom 5. September 2014.

zwischen dem Vorstand der Bundesagentur⁴⁹ und dem Vorsitz der Geschäftsführung der ZAV.⁵⁰

Die Bundesagentur koppelt den Grad der Zielerreichung an eine monetäre Leistungskomponente. Hiernach kann die Führungskraft jährlich eine Leistungskomponente von bis zu 20 % des monatlichen Festgehaltes erhalten.⁵¹ Die Bundesagentur sieht diese Leistungsbezahlung grundsätzlich für alle Führungsebenen vor.⁵²

5.2 Zielvereinbarung und Zielerreichung

Wir haben die Zielvereinbarungen der ZAV der Jahre 2014 bis 2016 ausgewertet. Durch die Auswahl dieses Zeitraumes konnten wir die Zielvereinbarungen vor (2014) und nach der Neuorganisation (2015 und 2016) vergleichen.

Dabei konzentrierten wir uns auf das in den Zielvereinbarungen formulierte geschäftspolitische Ziel der Bundesagentur „*Beitrag zur Entlastung des inländischen Arbeitsmarktes*“. Hierfür wies die Bundesagentur in der Zielvereinbarung die Messgröße „*Anzahl erfolgreich integrierter Fachkräfte aus dem Ausland in Arbeit*“ aus.⁵³

Vor der Neuorganisation vereinbarte die Bundesagentur für diese Messgröße einen Zielwert von 1 700 für das Jahr 2014. Für das Jahr 2015 vereinbarte sie hierzu – aufgrund der Neuorganisation⁵⁴ – keinen Zielwert. Im Jahr 2016 vereinbarte sie einen Zielwert von 800. Nähere Begründungen zu den Zielvereinbarungen konnten wir den von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht entnehmen.

⁴⁹ Bis 2015 wurde die Zielvereinbarung zwischen der ZAV und der zuständigen Geschäftsführung in der Zentrale geschlossen.

⁵⁰ Gespräch zwischen Vertretern der ZAV und dem Bundesrechnungshof am 8. November 2016 in Nürnberg.

⁵¹ Bundesagentur, Konzept zur Gestaltung der Arbeits- und Bezahlungskonditionen für außertariflich beschäftigte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom 21. Juni 2012, 5.2 Entgeltsystem.

⁵² Bundesagentur, Tarifvertrag über die Leistungsbezahlung für Führungskräfte vom 27. November 2009, Fassung des 2. Änderungsstarifvertrages.

⁵³ Bundesagentur, Zielvereinbarungen zwischen Bundesagentur und ZAV für die Jahre 2014 bis 2016.

⁵⁴ Gespräch zwischen Vertretern der ZAV und dem Bundesrechnungshof am 14. November 2016 in Bonn.

Nachfolgend haben wir die Zielwerte und die tatsächlich erreichten Ergebnisse für die „Anzahl erfolgreich integrierter Fachkräfte aus dem Ausland in Arbeit“ der Jahre 2014 bis 2016 dargestellt.⁵⁵

Tabelle 2

Zielwerte und Ergebnisse der Jahre 2014 bis 2016

Anzahl erfolgreich integrierter Fachkräfte aus dem Ausland in Arbeit	2014	2015	2016
Zielwert	1 700	nicht vereinbart	800
Ergebnis	922		790

Quellen: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage der Zielvereinbarungen zwischen Geschäftsführung der Zentrale und Direktor/in der ZAV bzw. Vorstand der Bundesagentur und Vorsitz der Geschäftsführung der ZAV für die Jahre 2014 bis 2016.

5.3 Würdigung

Die Bundesagentur wollte mit der Neuorganisation eine deutliche Leistungssteigerung der ZAV insbesondere im Bereich der Integration von ausländischen Fachkräften erreichen. Sie hat die beabsichtigte Leistungssteigerung nicht in ihren jährlichen Zielvereinbarungen berücksichtigt. Der Zielwert für das Jahr 2016 lag rund 50 % niedriger als der Zielwert im Jahr 2014. Für das Jahr der Neuorganisation hat die Bundesagentur keinen Zielwert vorgegeben.

Das tatsächliche Jahresergebnis 2016 blieb um knapp 15 % unter dem Jahresergebnis 2014. Damit wird deutlich, dass die ZAV für den bedeutsamen Bereich der Fachkräftegewinnung nach der Neuorganisation geringere Erfolge erzielt hat als vorher. Statt der erwarteten Leistungssteigerung ist damit sogar eine Leistungsminderung eingetreten.

Wir stellen in Frage, dass mit der Neuorganisation der ZAV die angestrebte Wirkung, eine „deutliche Leistungssteigerung im Bereich Incoming“ zu eröffnen, gelungen ist.

5.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur weist darauf hin, dass die vom Bundesrechnungshof dargestellten Zielwerte der Jahre 2014 und 2016 nicht direkt miteinander verglichen werden könnten. Der Zielwert für die Anzahl der erfolgreich integrierten

⁵⁵ Ebenda.

Fachkräften aus dem Ausland in Arbeit für das Jahr 2014 enthalte auch Integrationen über ein zusätzliches Projekt (Triple Win mit einem Anteil von 600 Integrationen). Dieses Projekt sei für das Jahr 2016 nicht enthalten, insofern müsste der Projektanteil im Jahr 2014 im Vergleich zum Zielwert des Jahres 2016 aus der Betrachtung der erreichten Integrationen herausgenommen werden. Im Vergleich der beiden Jahre lasse sich deshalb keine Leistungsmin- derung ableiten.

Zu Tabelle 2

Zielwerte und Ergebnisse der Jahre 2014 bis 2016

Anzahl erfolgreich integrierter Fachkräfte aus dem Ausland in Arbeit	2014	2015	2016
Zielwert	1 100	nicht vereinbart	800
Ergebnis	702		790

Ferner reiche es nicht aus, eine Leistungssteigerung lediglich an einer Kennzahl festzumachen. Hierdurch ergäbe sich kein valides Bild zu den Gesamterfolgen. Neben den Integrationen müssten auch weitere geschäftspolitisch relevante Handlungsfelder betrachtet werden.

5.5 Abschließende Bewertung

Auch der Vergleich der angepassten Zielwerte lässt – selbst zwei Jahre nach der Neuorganisation der ZAV – keine „deutliche Leistungssteigerung“ erkennen. Die Bundesagentur sollte die Gründe hierfür analysieren und bei der Evaluation der Gesamtorganisation der ZAV berücksichtigen. Die Bundesagentur sollte erwartete Leistungssteigerungen grundsätzlich auf Basis valider Kennzahlen bestimmen und nachhalten. Hier entsteht der Eindruck, dass der Zielwert an das Ergebnis angepasst werden soll. Wir stimmen zu, dass der Nachweis einer Zielerreichung mit einer Kennzahl nicht immer ein valides Bild zu den Gesamterfolgen ergibt. Für die Bestimmung des Gesamterfolges wären aber die dafür relevanten Meilensteine zu definieren und nachzuhalten.

Dieser Teilaspekt ist damit erledigt.

6 Entwicklungen im Bereich „Internationales“

6.1 Neuer Sachverhalt im laufenden Prüfungsverfahren

Die Bundesagentur hat im Oktober 2017 einen Geschäftsbereich „Internationales“ in der Zentrale eingerichtet. In der Folge besteht nunmehr sowohl eine Geschäftsführung „Internationale Zusammenarbeit“ in der ZAV (Vergütungsgruppe AT I) als auch eine Geschäftsführung „Internationales“ in der Zentrale (Vergütungsgruppe AT III).⁵⁶

Dieser für die vorliegende Prüfung relevante Sachverhalt war in der Stellungnahme der Bundesagentur vom 20. Oktober 2017 zu dem laufenden Prüfungsverfahren nicht enthalten. Wir baten daraufhin um eine Ergänzung der Stellungnahme.

Die Bundesagentur teilte uns hierzu mit, dass die Verlagerung der Aufgaben des Bereiches INT aus der Zentrale in die ZAV im Jahr 2015 nicht die gewünschte Wirkung erzielt hätte. Der Vorstand habe daher am 6. Oktober 2017 beschlossen, einen neuen Geschäftsbereich „Internationales“ in der Zentrale einzurichten. In diesem Bereich sollten Strategie und Geschäftsentwicklung für internationale Aufgaben gebündelt werden und zu einer Leistungssteigerung bei der Fachkräftegewinnung aus dem Ausland führen. In der ZAV soll das operative Geschäft verbleiben.

Die Bundesagentur beziffert die Organisationsänderung mit jährlich zusätzlichen Ausgaben von 230 000 Euro für die Geschäftsführung „Internationales“ in der Zentrale (Vergütungsgruppe AT III). Sie räumt ein, dass dieser Schritt in der Stellungnahme an den Bundesrechnungshof hätte erwähnt werden müssen. Dieses Versäumnis sei dem Anliegen geschuldet, die Kritikpunkte des Bundesrechnungshofes möglichst schnell proaktiv aufzugreifen. Die Bundesagentur wolle jetzt eine Organisationsstruktur für die ZAV insgesamt erarbeiten und die dafür notwendige Personalausstattung nachvollziehbar begründen. Dafür sei die neue Geschäftsführung „Internationales“ der Zentrale mit der Neukonzeption der ZAV und der Ausgestaltung des Geschäftsbereiches „Internationales“ in der Zentrale beauftragt worden. Die Ausgestaltung im Detail

⁵⁶ Bundesagentur, E-Mail vom 13. Oktober 2017 an die Beschäftigten der Zentrale; Organigramm der Zentrale vom 16. Oktober 2017 und Organigramm der ZAV vom 29. November 2017.

hänge u. a. von den Ergebnissen der Aufgabenkritik ab, die derzeit in Bearbeitung sei.⁵⁷

In ihrer Stellungnahme vom Oktober 2017 führt die Bundesagentur aus, dass sie im März 2017 mit der Weiterentwicklung der ZAV begonnen und eine Aufgabenkritik durchgeführt habe. Dabei werde sie die Kritik des Bundesrechnungshofes im weiteren Fachkonzept-Prozess aufgreifen und insbesondere die Feststellungen zu den Aspekten „Organisationsentscheidungen“, „Auswirkung auf die Personalausstattung“ und „Wirkung der Neuorganisation“ berücksichtigen.⁵⁸

6.2 Bewertung

Bis zu der erneuten Einbindung der Zentrale in den Bereich INT war seit 2015 die ZAV für die strategischen und operativen Aufgaben des Bereiches INT mit einer Geschäftsführung „Internationale Zusammenarbeit“ (Vergütungsgruppe AT I) zuständig.

Die Bundesagentur hat jetzt einen Geschäftsbereich „Internationales“ für die strategische Ausrichtung in der Zentrale eingerichtet und dafür einen Dienstposten der höchsten Führungsebene mit der Vergütungsgruppe AT III⁵⁹ geschaffen.

Die Strukturen in der ZAV blieben dabei unverändert. Im Ergebnis sind durch den Einsatz von zwei Geschäftsführungen für internationale Aufgaben finanziell relevante Doppelstrukturen entstanden.

Besonders auffällig ist dabei, dass die neue Geschäftsführung „Internationales“ in der Zentrale ihren künftigen nachgeordneten Bereich innerhalb der Zentrale und in der ZAV maßgebend selbst aufbaut. Bei dieser Vorgehensweise bezweifeln wir eine objektive Bewertung von alternativen Organisationsmodellen. Zudem ist nicht belegt, warum die Verantwortung für die Geschäftsführung Internationales in der Zentrale um zwei Vergütungsgruppen (AT III) höher bewertet wird, als die strategische und operative Geschäftsführung in der ZAV (Vergütungsgruppe AT I).

⁵⁷ Bundesagentur, Stellungnahme vom 19. Januar 2018, Az: CF 21 - 3541 (2366).

⁵⁸ Bundesagentur, Stellungnahme vom 20. Oktober 2017, Az: CF 21 - 3541 (2366).

⁵⁹ Unterhalb der Vorstandsebene in der Zentrale.

Derzeit befindet sich die Weiterentwicklung der ZAV in einem „Fachkonzept-Prozess“, der noch nicht abgeschlossen ist. Wir weisen darauf hin, dass die Bundesagentur Organisationsentscheidungen erst auf Grundlage einer sachgerechten Aufgabenkritik zu treffen hat. Darauf aufbauend hat sie den Personalbedarf einschließlich der erforderlichen Dienstposten und Wertigkeiten nach anerkannten Grundsätzen zu ermitteln.

Darüber hinaus sollte sie Organisationsuntersuchungen von unabhängigen Einheiten durchführen lassen und damit eine objektive Sachverhaltsbeurteilung sicherstellen. Wir gehen davon aus, dass die Bundesagentur künftig im Rahmen der konstruktiven Zusammenarbeit in Prüfungsverfahren über entscheidungsrelevante Sachverhalte informiert.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, diesen Punkt gesondert zu verfolgen.

7 Fazit

Die Bundesagentur sollte die Voraussetzungen für eine Organisationsstruktur schaffen, die ihre Ziele effektiv erreicht und die vorhandenen Ressourcen möglichst wirtschaftlich einsetzt. Dies setzt eine aussagekräftige Organisationsuntersuchung voraus, die sich insbesondere mit Aufgaben, Prozessen, Strukturen und Personalbedarf auseinandersetzt.⁶⁰ Dabei sind auch Alternativen zur ZAV als besondere Dienststelle innerhalb der Bundesagentur zu untersuchen.

Klostermann

Rabeschlag

⁶⁰ Bundesministerium des Innern, Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand: Dezember 2016, Vorwort, Nummer 1.1 und Nummer 1.3.1.