



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Prüfung des Projekts
„Rollenbasierte Oberflächen (ROBASO)“ und weiterer
Projekte der Bundesagentur für Arbeit

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 1 - 2017 - 1087 / VI 1 - 2016 - 0560

Bonn, den 6. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Berichtsanlass	5
2	Projektschritte ROBASO	6
2.1	ROBASO Stufe 0 (Modellversuch, Laufzeit: 1. Juni 2008 bis 31. März 2009)	7
2.2	ROBASO Stufe 1 (Laufzeit: 16. September 2010 bis 24. März 2016)	7
2.3	Pilotierung Stufe 1 (Laufzeit: 21. Oktober 2015 bis 1. Februar 2016)	9
2.4	ROBASO Stufe 2 (Laufzeit: 1. November 2015 bis 31. August 2016)	11
2.5	Würdigung	11
2.6	Empfehlungen	13
3	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	14
3.1	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bundesagentur	14
3.2	Ausgaben ROBASO Stufe 0 bis 2	15
3.3	Würdigung	16
3.4	Empfehlung	17
4	Gesamtbetrachtung und Empfehlung	18
5	Stellungnahme der Bundesagentur	19
6	Abschließende Bewertung	20

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) beendete im Februar 2017 das IT-Projekt „Rollenbasierte Oberflächen (ROBASO)“, ohne die Projektziele zu erreichen. Sie hatte zu diesem Zeitpunkt bereits einen hohen zweistelligen Millionenbetrag investiert.
- 0.2 Der Bundesrechnungshof prüfte das Projekt. Er entsprach damit einer Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in der 96. Sitzung am 8. März 2017. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Prüfungsergebnisse zusammen. Der Projektlenkungsausschuss ist seiner Aufgabe nicht gerecht geworden, den Eintritt von Projektrisiken abzuwenden. Ihm lagen bereits zu einem frühen Zeitpunkt deutliche Hinweise vor, die konsequente Steuerungsmaßnahmen, wenn nicht einen Projektabbruch nahe legten. (Nummer 2)
- 0.3 Die Verfahrensweise der Bundesagentur bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ROBASSO entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. So führte die Bundesagentur für den das Projekt vorbereitenden Modellversuch keine Untersuchung durch. In den übrigen Fällen berücksichtigten die Untersuchungen alternative Handlungsmöglichkeiten und wesentliche Risiken nicht angemessen. (Nummer 3)
- 0.4 Von zentraler Bedeutung für den Projekterfolg sind eine konkrete Zielbeschreibung und zu Beginn des Projekts inhaltlich und kostenseitig definierte Meilensteine und Ausstiegsszenarien. In einer begleitenden Erfolgskontrolle ist die Einhaltung der Meilensteine nachzuhalten und Erweiterungen und Abweichungen sind schlüssig zu begründen. Hinweisen der Anwenderinnen und Anwender zu Fehlentwicklungen sind unverzüglich nachzugehen. (Nummer 4)
- 0.5 Die Bundesagentur räumt Fehler im Projektmanagement bei ROBASSO grundsätzlich ein. Sie gibt an, inzwischen ihr Projektmanagement angepasst zu haben. Insbesondere wolle sie die Interne Revision stärker und die Anwenderinnen und Anwender frühzeitig einbinden. Weiter werde sie Ausstiegspunkte bei Nichterreichen von Meilensteinen vorsehen. Die Freigabe von Projektmitteln werde sie künftig an das Erreichen der vorgesehenen Meilensteine knüpfen. Sie hält den Projektlen-

kungsausschusses nicht für das zu späte Beenden von ROBASO verantwortlich, wolle aber die Rechte und Pflichten von Projektlenkungsausschüssen künftig stärker konkretisieren. Für Online-Projekte werde sie einen übergreifenden Projektlenkungsausschuss als weitere Kontrollinstanz einrichten. Ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hält sie für angemessen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Modellversuche lehnt sie grundsätzlich ab. Die Bundesagentur erhöhte ihre Angaben zu den Gesamtausgaben für ROBASO von 60,0 auf 64,2 Mio. Euro, nachdem der Bundesrechnungshof auf höhere Ausgaben hingewiesen hatte. (Nummer 5)

- 0.6 Die zugesagten Maßnahmen der Bundesagentur zur Anpassung ihres Projektmanagements sind grundsätzlich geeignet, einem Teil der aufgetretenen Mängel wirksam zu begegnen. Allerdings müssen auch für Modellversuche mit einem finanziell bedeutsamen Umfang (in diesem Fall 1,1 Mio. Euro) angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden. Die Ausgaben für den Modellversuch hätte die Bundesagentur deshalb ebenfalls als Bestandteil von ROBASO berücksichtigen müssen. Die Ausgaben für ROBASO liegen damit mit 65,3 Mio. Euro über den von der Bundesagentur dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mitgeteilten 60 Mio. Euro. Unabhängig davon hätte der Projektlenkungsausschuss den konkreten Hinweisen zu Fehlentwicklungen frühzeitig nachgehen müssen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung, dass der Projektlenkungsausschuss seine Aufgaben nicht hinreichend wahrgenommen hat. (Nummern 3 und 6)
- 0.7 Diese Feststellungen zu ROBASO bestätigen Erkenntnisse, die der Bundesrechnungshof aus Prüfungen zu verschiedenen Organisations- und IT-Projekten seit dem Jahr 2012 gewonnen hat. Dabei wirkten sich wiederkehrende Mängel in den Planungs- und Entscheidungsverfahren langfristig aus und führten zu jährlichen Mehrausgaben in Millionenhöhe. Die Bundesagentur sollte die abschließenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofes künftig bei allen Planungs- und Entscheidungsverfahren anwenden. (Nummer 6)

1 Berichtsanlass

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) beendete im Februar 2017 das IT-Projekt „Rollenbasierte Oberflächen (ROBASO)“. Sie teilte mit, dass sich „im praktischen Einsatz im Kundengeschäft zeigte [...], dass die Software zu wenig flexibel war, um der Komplexität der Kundenanliegen gerecht zu werden. Die Defizite hätten nicht zeitnah und wirtschaftlich behoben werden können“.¹ Bis dahin hat die Bundesagentur nach eigenen Angaben 60 Mio. Euro in ROBASSO investiert.

ROBASO war eine Bedienoberfläche, an die mehrere Fachanwendungen der Bundesagentur angeschlossen werden sollten. Ziel war es, eine einheitliche Bedienoberfläche zu schaffen. Insbesondere Beschäftigte, die Kundinnen und Kunden Auskünfte geben oder diese annehmen, sollten daneben keine weiteren Fachanwendungen benutzen. Sowohl für die Dateneingabe als auch für den Informationsabruf sollte ROBASSO genutzt werden. Die bestehenden Fachanwendungen sollten im Hintergrund weiterlaufen und von Spezialisten (z. B. Vermittlungsfachkräften oder Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für Geldleistungen) verwendet werden.

Wir haben das Projekt ROBASSO geprüft. Wir entsprachen damit einer Bitte des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in seiner 96. Sitzung am 8. März 2017.

Wir untersuchten insbesondere, wie die Bundesagentur das Projekt vorbereitet und durchgeführt hat. Zudem prüften wir die Folgen des Projektabbruchs. Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Prüfungsergebnisse zusammen. Diese bestätigen Feststellungen, die wir bei Prüfungen zu verschiedenen Organisations- und IT-Projekten seit dem Jahr 2012 machten. Dabei wirkten sich wiederkehrende Mängel in den Planungs- und Entscheidungsverfahren langfristig aus und führten zu jährlichen Mehrausgaben in Millionenhöhe.

Wir legen Empfehlungen für grundlegende Verbesserungen der Verfahren in der Bundesagentur vor. Die abschließende Bewertung (Ziffer 7) ergibt sich aus der Prüfung des Projektes ROBASSO und ergänzend aus den in der Anlage dargestellten Prüfungen.

¹ Bundesagentur, Pressemitteilung Nr. 05/2017 - 15. Februar 2017.

Die Stellungnahmen der Bundesagentur zu allen Projekten und die Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) zu den übergreifenden Feststellungen sind in diesem Bericht berücksichtigt.

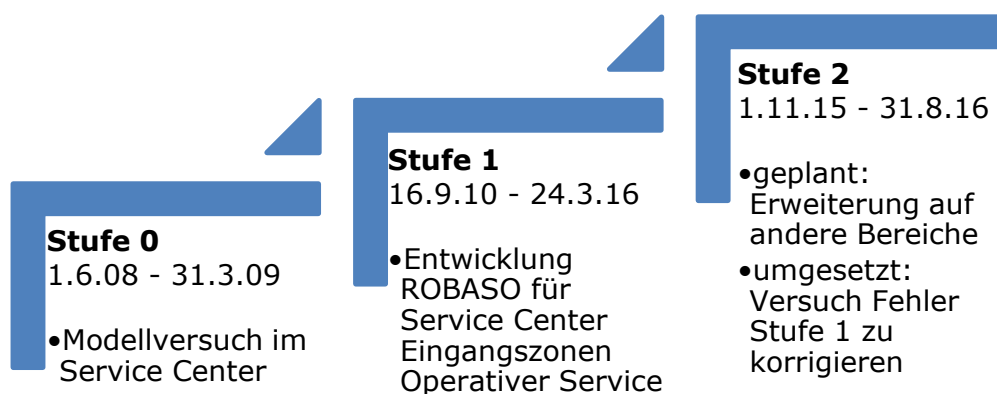
2 Projektschritte ROBASO

Die Bundesagentur stellt bei Projekten ein Projektteam und einen Projektleitungsausschuss auf. Bei Großprojekten² ist auch das Strategische Change Advisory Board involviert.

Das Projektteam ist für die Umsetzung des Projektauftrages zuständig. Der Projektleitungsausschuss ist das Aufsichts- und Entscheidungsgremium für das Projekt. Zu seinen Aufgaben gehört auch die Entlastung des Projektteams bei Beendigung des Projekts. Weiter entscheidet er über die Änderungen im Projekt, z. B. bei der Projektlaufzeit oder bei den Zielen und Kosten. Das Strategische Change Advisory Board ist ein übergeordnetes Entscheidungsgremium, das die strategische Ausrichtung der Bundesagentur bei Großprojekten verantwortet.

Die Bundesagentur führte ROBASO in drei Stufen (Stufen 0 bis 2) durch. Die Bundesagentur nannte die Stufe 0 auch „Modellversuch“.

Abbildung 1: Zeitverlauf ROBASO



Quelle: Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 16. März 2017.

² Projekte mit einem Finanzvolumen über 10 Mio. Euro.

2.1 ROBASO Stufe 0 (Modellversuch, Laufzeit: 1. Juni 2008 bis 31. März 2009)

In den Jahren 2008 und 2009 setzte die Bundesagentur im Modellversuch in einem ihrer Telefoniezentren (Service Center) einen auf dessen Bedarf zugeschnittenen Prototyp von ROBASO ein. Für den Modellversuch verausgabte sie 1,1 Mio. Euro.

Die Versuchsteilnehmerinnen und Versuchsteilnehmer bezweifelten beim Abschluss des Modellversuchs, dass ROBASO alle in den Service Centern notwendigen Geschäftsprozesse abbilden könne. Weiter habe ROBASO „keinen entscheidenden Mehrwert“ gegenüber der bestehenden IT-Unterstützung. Dies liege insbesondere an Medienbrüchen. Die Anwenderinnen und Anwender müssten zwischen ROBASO und den bestehenden IT-Fachanwendungen wechseln. Ein ausschließliches Arbeiten mit ROBASO sei nicht möglich.

Das Projektteam für ROBASO Stufe 0 kam hingegen zu dem Schluss, dass alle Geschäftsprozesse bundesweit für alle Anwenderinnen und Anwender in ROBASO idealtypisch darstellbar und durchführbar seien. Es ging davon aus, dass zukünftig eine „100%“-Unterstützung der Geschäftsprozesse möglich sei und begründete damit die weitere Entwicklung von ROBASO.

2.2 ROBASO Stufe 1 (Laufzeit: 16. September 2010 bis 24. März 2016)

Bereits mit Beginn des offiziellen Projektes ROBASO Stufe 1 erweiterte die Bundesagentur den Projektauftrag um die Prozesse der An- und Abmeldung von Kundinnen und Kunden in den Arbeitsagenturen. Die Anzahl der Beschäftigten, die mit ROBASO nach dem Rollout arbeiten sollten, stieg von 4 200 Beschäftigten in den Service Centern auf insgesamt 10 500 Beschäftigte. Damit erweiterte sie auch den Entwicklungsaufwand für ROBASO.

Zuständig für die Kommunikation und Betreuung der in ROBASO Stufe 1 einbezogenen Service Center, Eingangszonen³ und Operativen Services⁴ war der Fachbereich Führungsunterstützung in der Zentrale der Bundesagentur. Dieser Bereich war ab September 2014 im Projektlenkungsausschuss vertreten.

³ Anlaufstelle für Kundinnen und Kunden in den Agenturen für Arbeit für die Arbeitslosmeldung, Abgabe von Unterlagen und sonstigen Vorsprachen ohne Terminierung.

⁴ Sachbearbeitung für Arbeitslosengeld und weitere Geldleistungen.

ROBASO sollte ab dem Frühjahr 2012 in allen Service Centern und Eingangszonen einsatzbereit sein. Die Bundesagentur konnte mehrere ihrer Termine im Projektverlauf (Meilensteine) nicht einhalten. Sie verlängerte mehrmals die Projektlaufzeit. In der letzten Plananpassung legte sie fest, ROBASO Stufe 1 im Frühjahr 2016 einzuführen und damit knapp vier Jahre später als ursprünglich vorgesehen. Die Verzögerungen begründete die Bundesagentur fast ausschließlich mit technischen Schwierigkeiten, u. a. bei den Schnittstellen zwischen den IT-Fachanwendungen und ROBASO.

Unabhängig von ROBASO entwickelte die Bundesagentur den Informationsabruf aus ihren Systemen fort. Im Jahr 2012 führte sie die elektronische Akte (eAkte) im Rechtskreis SGB III ein. Damit konnten die Service Center und die Eingangszonen auch ohne die Papierakte auf leistungsrechtliche Informationen zugreifen. Bis dahin konnten nur wenige Informationen über die bestehenden Fachanwendungen ausgelesen werden.

Auch ihre Aufbau- und Ablauforganisation änderte die Bundesagentur. Im Jahr 2013 bündelte sie sachbearbeitende Tätigkeiten (z. B. Arbeitslosengeld) in einer Organisationseinheit (Operativer Service), die für mehrere Agenturen für Arbeit zuständig ist.

Trotz der bereits erkennbaren Schwierigkeiten, die mehrfach zu einer Verlängerung der Projektlaufzeit geführt hatten, entschied der Projektlenkungsausschuss im Jahr 2013, den Umfang von ROBASO erneut zu erweitern. Er nahm die neu gegründeten Operativen Services in ROBASO auf. Das Projektteam erklärte im Projektlenkungsausschuss, die Komplexität von ROBASO erhöhe sich dadurch nicht „unverhältnismäßig“. Die Ausgaben für die Erweiterung betrugen mehr als 4,1 Mio. Euro.

Mit den 4,1 Mio. Euro sollte ROBASO für die Operativen Services vor allem Controlling-Daten liefern. Die fachliche Arbeit, z. B. die Berechnung des Arbeitslosengeldes, sollte weiter über die jeweilige Fachanwendung erfolgen. Damit die Daten aus ROBASO gewonnen und ausgewertet werden konnten, entwickelte die Bundesagentur die neue Software Operative Datenauswertung (OPDA). OPDA wurde auf ROBASO ausgerichtet programmiert und funktionierte nur im Zusammenspiel hiermit. Die Ausgaben für OPDA betrugen 4,2 Mio. Euro.

2.3 Pilotierung Stufe 1 (Laufzeit: 21. Oktober 2015 bis 1. Februar 2016)

ROBASO verfehlte mehrmals die Ziele, die für die geplante Pilotierung und das anschließende Rollout vorliegen mussten. Der Fachbereich Führungsunterstützung, der als Schnittstelle zwischen der strategischen Planung der Zentrale und der operativen Umsetzung in der Fläche zuständig ist, kritisierte im Projektlenkungsausschuss, dass die Ergebnisse sogar noch „zu positiv dargestellt“ seien. Er sah ein Risiko für die Pilotierung.

Trotzdem führte die Bundesagentur die Pilotierung im Bezirk der Regionaldirektion Baden-Württemberg (Regionaldirektion) in den Agenturen Nagold-Pforzheim und Karlsruhe-Raststatt durch.

Die Regionaldirektion formulierte gegenüber der Zentrale und den Projektteam grundlegende Fragen zur Praxistauglichkeit von ROBASO und wies auf mögliche Probleme hin, die später von der Bundesagentur selbst als ursächlich für den Abbruch des Projektes genannt wurden.

Trotz der Bedenken der Führungsunterstützung und der Regionaldirektion startete der Projektlenkungsausschuss die Pilotierung am 21. Oktober 2015. Am 9. November 2015 berichtete die Regionaldirektion von Schwierigkeiten in der konkreten Arbeit mit ROBASO:

- Viele programmierte Geschäftsprozesse seien fehlerhaft. Diese wichen „diametral von Abläufen nach Weisungslage“ ab.
- Dass die Geschäftsprozesse in der Software irreversibel seien, führe zu Mehraufwand. Eintragungen könnten im Verlauf der Beratungsgespräche mit den Kundinnen und Kunden nicht mehr geändert werden. Wichtige Angaben der Kundinnen und Kunden könnten so nicht mehr in das System eingegeben werden, wenn sie nicht beim richtigen Prozessschritt, sondern erst später angegeben werden. Der gesamte Prozess müsse dann neu gestartet werden.
- Einige Geschäftsprozesse seien nicht programmiert. Für diese Kundenanliegen müssten die Beschäftigten weiter die bestehenden Fachanwendungen verwenden. So bleibe die geplante Reduzierung auf die Arbeit nur mit einem System aus.
- Die Anwenderinnen und Anwender würden „teilweise blind durch die Vorgänge stolpern“. Die Bearbeitungszeit habe sich teilweise verdoppelt.

- Die Dokumentationen von ROBASO seien „wertlos“ und wirkten „sich negativ auf die Lesbarkeit aus“.
- ROBASO stelle im Vergleich zur Ist-Situation einen „technischen Rückschritt“ dar.

Die Regionaldirektion empfahl der Zentrale der Bundesagentur, die weitere Pilotierung bei den Operativen Services einzustellen und bei den Eingangszonen und Service Centern einzugrenzen.

Das Projektteam kam in einem eigenen Bericht mit gleichem Datum zu einem anderen Ergebnis. Es berichtete dem Projektlenkungsausschuss zusammenfassend, dass ROBASO „nach üblichen Anlaufschwierigkeiten gut“ angelaufen sei.

Am 25. November 2015 tagte der Projektlenkungsausschuss. Ihm lagen beide Berichte vor. Die Vertreter des Fachbereichs Führungsunterstützung kritisierten erneut, dass „die aktuelle Situation des Projektes [...] nicht korrekt dargestellt“ und die Risiken „nicht korrekt bewertet“ seien. Sie forderten eine „sofortige Beendigung“ der Pilotierung für den Operativen Service. Der Projektlenkungsausschuss entschied gleichwohl, die Pilotierung weiterzuführen.

Die Regionaldirektion wandte sich mit zwei weiteren Berichten an die Zentrale der Bundesagentur. Aus ihrer Sicht waren die Probleme „noch erheblicher als die Auswertungen des Projekts, die dem Projektlenkungsausschuss für die Sitzung am 25. November 2015 vorgelegt wurden“, erscheinen ließen. Sie sah einen Bedarf „weiterer konzeptioneller Arbeit unter Einbindung von Praktikerrinnen und Praktikern“.

Da es im weiteren Verlauf von ROBASO Stufe 1 nicht zu Verbesserungen kam, setzte die Bundesagentur im Januar 2016 zunächst die Pilotierung für den Operativen Service aus. Die Pilotierung für die Eingangszonen und Service Center begrenzte sie auf wenige Teams in den Agenturen für Arbeit. Da die Probleme auch danach nicht behoben werden konnten, stellte sie die Pilotierung und die Entwicklung von ROBASO Stufe 1 zum 24. März 2016 vollständig ein.

2.4 ROBASO Stufe 2 (Laufzeit: 1. November 2015 bis 31. August 2016)

ROBASO Stufe 2 begann bereits während der Pilotierung von Stufe 1. Mit Stufe 2 sollte das Angebot von ROBASO auf weitere Beschäftigtengruppen erweitert werden.

Nach den Schwierigkeiten in der Pilotierung von Stufe 1 entschied die Bundesagentur im März 2016, den Projektauftrag für Stufe 2 zu ändern. Statt der Weiterentwicklung plante sie nun, die in Stufe 1 aufgetretenen Fehler zu beheben. Die Bundesagentur stellte fest, dass sie die Defizite, die die Regionaldirektion bereits im November 2015 festgestellt hatte, nicht mehr ohne einen erheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwand beheben konnte. Den finanziellen Aufwand bezifferte sie jedoch nicht.

Die Bundesagentur beendete ROBASO Stufe 2 zum 31. August 2016.

2.5 Würdigung

Verantwortung des Projektlenkungsausschusses

Der Projektlenkungsausschuss ist nicht seiner Aufgabe gerecht geworden, als Aufsichts- und Entscheidungsorgan auf die mit dem Projekt verbundenen Risiken rechtzeitig und angemessen zu reagieren. Ihm lagen zu einem frühen Zeitpunkt Hinweise vor, die konsequente Steuerungsmaßnahmen, wenn nicht einen Projektabbruch, erfordert hätten:

Bereits im Modellversuch (ROBASO Stufe 0) 2008/2009 wurden von den Versuchsteilnehmerinnen und Versuchsteilnehmern deutliche Zweifel an dem Mehrwert des Projektes formuliert.

Zeitliche Verzögerungen und Funktionserweiterungen

Die für September 2010 geplante Pilotierungsphase verschob sich wegen technischer Schwierigkeiten auf Oktober 2015. Das Projekt wurde mehrfach verändert und dabei insbesondere um weitere Funktionalitäten ergänzt. Die Bundesagentur dehnte ROBASO in Stufe 1 auf weitere Organisationseinheiten aus, obwohl für die ursprüngliche Zielgruppe (Service Center) ein funktionierendes System bereits nach dem Modellversuch (Stufe 0) noch nicht absehbar war. Damit verkomplizierte und verteuerte sie das Projekt unnötig. Insbesondere die Erweiterung auf die Operativen Services war nicht zwingend, da diese von vornherein lediglich Controlling-Daten gewinnen und damit das geplante

System nicht vollständig nutzen sollten. Trotz der Hinweise auf Risiken und Probleme im Projekt wurde in diesem Zusammenhang die Software zur operativen Datenauswertung OPDA zur Unterstützung von ROBASO entwickelt. Mit der Beendigung von ROBASO wurde OPDA überflüssig.

Seit Beginn des Projektes in 2009 hatte die organisatorische und technische Entwicklung (z. B. eAkte) in der Bundesagentur die Dateneingabe und den Informationsabruf bereits deutlich verbessert und damit den Bedarf für ROBASO infrage gestellt. Trotz alldem unterließ es der Projektleitungsausschuss, den Bedarf zu hinterfragen. Auch nachfolgende weitere Hinweise der pilotierenden Regionaldirektion griff er nicht auf.

Die häufigen Änderungen und Erweiterungen und die lange Laufzeit machen deutlich, dass für das Projekt verbindliche Meilensteine regelmäßig nicht eingehalten wurden. Für Fehlentwicklungen waren keine Ausstiegsszenarien formuliert und angewendet. Spätestens beim Abbruch der Pilotierung in der Stufe 1 hätte der Projektleitungsausschuss seine Annahmen grundlegend überprüfen müssen. Stattdessen hat er ROBASO Stufe 2 für weitere Entwicklungen und Verbesserungen des bestehenden Systems genutzt.

Vermeidbare Ausgaben

Wir kommen zu dem Schluss, dass jedenfalls die Ausgaben von ROBASO Stufe 1 für den Operativen Service (mindestens 4,1 Mio. Euro) und die Ausgaben für OPDA (4,2 Mio. Euro) vermeidbar waren. Mit Blick auf die deutlichen Hindernisse war ROBASO Stufe 2 von vornherein erkennbar nicht erfolgversprechend. Die Ausgaben für ROBASO Stufe 2 von 11,0 Mio. Euro waren damit ebenfalls vermeidbar.

Bereits im November 2015 und damit unmittelbar nach Beginn der Pilotierung (ROBASO Stufe 1) hatten der Bereich Führungsunterstützung und die Regionaldirektion Baden-Württemberg dem Projektausschuss konkrete Hinweise gegeben, die keinen Zweifel an der fehlenden Praxistauglichkeit des Projektes lassen konnten. Ungeachtet dessen hat sich der Projektleitungsausschuss im November 2015 mehrheitlich für die Fortsetzung der Pilotierung ROBASO Stufe 1 und der Weiterentwicklung des Projektes (ROBASO Stufe 2) ausgesprochen.

Auffällig sind die gegensätzlichen Bewertungen des Projektes durch die Anwenderinnen und Anwender einerseits und durch das, von der Zentrale der

Bundesagentur eingesetzte, Projektteam andererseits. Diese gegensätzlichen Bewertungen ziehen sich wie ein „roter Faden“ durch den Lebenszyklus von ROBASO Stufe 0 bis ROBASO Stufe 2. Unverständlich ist, dass der Projektleitungsausschuss diesen Widerspruch nicht hinterfragt, sondern regelmäßig zu Gunsten der positiven Darstellung des Projektteams entschieden hat.

2.6 Empfehlungen

Die Bundesagentur muss ihre Projekte konsequenter steuern. Dafür muss sie die Entwicklung der Rahmenbedingungen und der Risiken des Projekts und den Umsetzungsfortschritt beobachten. Die zugrunde liegenden Annahmen muss sie regelmäßig auf ihre unveränderte Gültigkeit überprüfen. Dies bildet die Grundlage für die Entscheidung, ob das Projekt planmäßig fortgeführt werden kann, ob Anpassungen vorzunehmen sind oder ob das Projekt beendet werden muss. Voraussetzung hierfür ist es, dass die Bundesagentur verbindliche Meilensteine definiert. Diese sollten nicht nur den jeweils zu erreichenden Projektfortschritt, sondern auch die bis dahin vorgesehenen Finanzvolumina abbilden. Die Freigabe des folgenden Meilensteins einschließlich der weiteren Etatfreigabe ist von der zuständigen Leitungsebene zu treffen. Die verantwortliche Ebene bemisst sich insbesondere nach dem finanziellen Volumen des Projektes.

Veränderungen und Erweiterungen des ursprünglich vorgesehenen Projektverlaufs sind nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Inhaltliche und finanzielle Abweichungen sind einer Leitungsentscheidung vorzubehalten. Für den Fall von Zielverfehlungen sind Ausstiegsszenarien zu formulieren und anzuwenden. Die Ursachen für Zielverfehlungen sind ergebnisoffen zu analysieren. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht nur die strategischen Ziele der Zentrale, sondern auch die Erfahrungen und Bewertungen der operativen Einheiten regelmäßig an verantwortlicher Stelle in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Entscheidungen zur Fortsetzung von Projekten trotz Vorliegen von Hinweisen auf eindeutige inhaltliche und / oder finanzielle Zielverfehlungen sind an den in der Projektplanung formulierten Ausstiegsszenarien zu messen, nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Die Entscheidung über die Realisierung bzw. Nichtrealisierung von Ausstiegsszenarien sind von der zuständigen Leitungsebene zu treffen.

Nur bei Vorliegen begründeter und dokumentierter Entscheidungen lassen sich die Verantwortlichkeiten nachvollziehbar identifizieren und in der Folge die Frage nach der persönlichen Haftung beantworten.

Insbesondere bei Großprojekten sollte die Bundesagentur zudem standardmäßig begleitende Prüfungen der Internen Revision vorsehen und die sich ergebenden Erkenntnisse für die Projektsteuerung nutzen.

Die Bundesagentur sollte diese Schritte in ihrem internen Regelwerk verankern. Insbesondere sind die Kriterien für die Einbindung der Leitungsebene im Projektverlauf klar zu definieren. Bereits bei der Projektkonzeption sind die relevanten Meilensteine und Ausstiegsszenarien für den konkreten Einzelfall zu formulieren.

Unsere Bewertung, dass bei einer konsequenten Projektsteuerung Ausgaben jedenfalls zum Teil hätten vermieden werden können, wirft die Frage nach der Verantwortlichkeit für die Verzögerung des Projektabbruchs und damit die Haftungsfrage auf. Die Bundesagentur sollte dieser Frage auf der Grundlage der Prüfungserkenntnisse nachgehen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte die Klärung begleiten.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

3.1 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen der Bundesagentur

Gemäß § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Sie sind die Grundlage für die Entscheidung, ob und wie eine Maßnahme realisiert werden soll. Verantwortlich hierfür ist grundsätzlich die Organisationseinheit, die auch für die finanzwirksame Maßnahme verantwortlich ist.

Die Bundesagentur legte uns als Nachweis die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (WiBe) für Stufe 1 und Stufe 2 vor. Für Stufe 0 (Modellversuch, Ausgaben: 1,1 Mio. Euro) hat die Bundesagentur keine Unterlagen für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgelegt.

Die Bundesagentur stellte in ihren WiBe ROBASO als einzige Handlungsmöglichkeit dar. Andere Alternativen, z. B. die Weiterentwicklung der bestehenden Systeme, lehnte sie ohne weitere Prüfung ab. Dies begründete sie u. a. damit, dass es wegen der Kosten nicht sinnvoll sei, die Prozesslogik von ROBASO in ein bestehendes System einzubauen. Angaben über mögliche Kosten der

Weiterentwicklung der bestehenden Systeme machte sie nicht. Einen Vergleich verschiedener Lösungsmöglichkeiten nahm sie dementsprechend nicht vor.

Die WiBe vom 23. August 2010 weist für ROBASO Stufe 1 Gesamtausgaben von 37,6 Mio. Euro aus. Einen monetären Nutzen, beispielsweise durch Personaleinsparungen, stellte die Bundesagentur zu diesem Zeitpunkt nicht fest.

Weiter sah die Bundesagentur keine Kostenobergrenze und kein Ausstiegsszenario bei deutlichen Zielverfehlungen vor.

Nach den vorgelegten Unterlagen war der für die Service Center, Eingangszonen und Operativen Services zuständige Fachbereich Führungsunterstützung in der Zentrale bei der Bedarfsanalyse für ROBASO nicht beteiligt. Mehr als vier Jahre später, im Jahr 2014, initiierte der Fachbereich Führungsunterstützung eine „Diskussion zur grundsätzlichen Bedeutung von ROBASO für Eingangszonen, Service Center und Operative Services sowie dem konkreten Mehrwert von ROBASO für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“.

Die WiBe für ROBASO Stufe 1 passte die Bundesagentur mehrmals an. Im Juli 2014 verdoppelten sich die geplanten Gesamtausgaben gegenüber den im Jahr 2010 angenommenen Ausgaben von 37,6 Mio. Euro auf 79 Mio. Euro.

Eine monetäre Bewertung von ROBASO stellte das Projektteam erstmalig im Jahr 2016 für Stufe 2 von ROBASO auf. Es ging von einer Rentabilität von rund 208 Mio. Euro aus. Es erwartete durch ROBASO für die Jahre 2015 bis 2024 eine Einsparung von 783 Personalkapazitäten in Vollzeitäquivalenten. Diese Bewertung lehnte der Fachbereich Führungsunterstützung ab. Aus seiner Sicht konnte das Projekt „den geplanten Nutzen nicht transparent nachweisen“. Ein Konsens über mögliche Personaleinsparungen konnte zwischen den Mitgliedern des Projektleitungsausschusses bis zum Abbruch des Projektes nicht erzielt werden. Bis zum Abbruch gab die Bundesagentur weitere 11,0 Mio. Euro aus.

3.2 Ausgaben ROBASO Stufe 0 bis 2

Die Bundesagentur unterscheidet zwischen Ausgaben für das Projekt im engeren Sinne und weiteren Ausgaben, die im Projektzusammenhang angefallen sind.

Nach der Pressemitteilung der Bundesagentur und der Information des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages betrugen die Ausgaben für ROBASO insgesamt 60 Mio. Euro.

Die Ausgaben von 1,1 Mio. Euro für die Stufe 0 führt die Bundesagentur an keiner Stelle auf. Die Ausgaben für OPDA von 4,2 Mio. Euro betrachtet die Bundesagentur als Ausgaben, die in keinem Zusammenhang zu ROBASO stehen.

3.3 Würdigung

Die Verfahrensweise der Bundesagentur bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ROBASO entsprach nicht den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Die Bundesagentur hätte bereits für ROBASO Stufe 0 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen müssen. Mit zusätzlichen Ausgaben von 1,1 Mio. Euro handelte es sich um eine finanziell wirksame Maßnahme im Sinne von § 7 Absatz 2 Satz 1 BHO.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu ROBASO Stufe 1 erscheinen nur eingeschränkt aussagekräftig. So ist es erforderlich, alle in Betracht kommenden Varianten zu untersuchen, um die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung zu ermitteln. Die Bundesagentur versäumte, die Alternativen zu ROBASO zu analysieren. Ihr Argument, die Weiterentwicklung der bestehenden Systeme sei nicht möglich oder zu kostenintensiv, ist nicht ausreichend begründet.

Dass der Bereich Führungsunterstützung vier Jahre nach Beginn des Projektes die Notwendigkeit sah, über den „konkreten Mehrwert“ von ROBASO zu diskutieren, unterstreicht die unzureichende Einbeziehung der operativen Fachsicht in der Planungsphase.

Die Bundesagentur wusste aus dem Modellversuch der Stufe 0, dass unter Umständen nicht alle Prozesse in ROBASO abgebildet werden können, sodass bei der Arbeit weiterhin der Rückgriff auf separate Fachanwendungen notwendig sein könnte. Damit war schon früh deutlich, dass das Ziel einer einheitlichen Bedienoberfläche verfehlt werden könnte. Dieses Risiko berücksichtigte die Bundesagentur in den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht ausreichend.

Sie passte ihre Berechnung mehrmals an. Spätestens bei der Kostenverdoppelung ab dem Jahr 2014 hätte sie ihre Ziele und ihre Annahmen grundlegend hinterfragen müssen. Zwischen dem Fachbereich und dem Projektteam konnte zu einem bereits fortgeschrittenen Stadium im Jahr 2014 keine Einigung über den Nutzen von ROBASO erzielt werden. Damit war die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen. Unter diesen Umständen hätte die Bundesagentur ROBASO Stufe 2 nicht starten dürfen.

Die Ausgaben für die Software OPDA zur operativen Datenauswertung können nicht getrennt von ROBASO betrachtet werden. OPDA wurde für ROBASO entwickelt und ist nur zusammen mit diesem nutzbar, sodass die Ausgaben in unmittelbarem Zusammenhang zu dem Projekt stehen.

Wir gelangen auf der Grundlage unserer Feststellungen zu dem Schluss, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von ROBASO Stufe 1 und 2 keine hinreichende Grundlage für die Umsetzung der Maßnahme darstellten.

Die von der Bundesagentur angegebenen Ausgaben von 60 Mio. Euro geben die finanziellen Folgen für das Projekt ROBASO nicht vollständig wieder. Die Summe der Ausgaben betrugen mindestens 65,3 Mio. Euro.

3.4 Empfehlung

Die negative Entwicklung des Projektes ROBASO zeigt deutlich, dass eine sorgfältige, das Projekt begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ein wesentliches Instrument für eine wirksame Projektsteuerung darstellt. Die regelmäßige Überprüfung der Kostenentwicklung ermöglicht es, Zielverfehlungen zu identifizieren und damit rechtzeitig Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Eine begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermöglicht es, die Meilensteinplanung hinsichtlich der Kostenentwicklung regelmäßig zu aktualisieren und ermöglicht damit ein Kostenmonitoring über den Projektverlauf.

Bei der Bedarfsanalyse muss die Bundesagentur die entsprechenden Wissensträger berücksichtigen. Hierzu hat sie bei anwendungsbezogenen Projekten die Anwenderinnen und Anwender rechtzeitig und umfänglich einzubeziehen, um die Maßnahme eng am Bedarf auszurichten.

Bei finanziell bedeutsamen Projekten muss sie bei ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung besonderes Augenmerk darauf legen, die Risiken realistisch einzuschätzen.

Die Untersuchung der Handlungsalternativen darf sie nicht auf die gewünschte Lösung begrenzen. Vielmehr sind alle für die Zielerreichung in Frage kommenden Möglichkeiten eingehend zu betrachten.

4 Gesamtbetrachtung und Empfehlung

Die IT-Unterstützung ist ein wichtiges Instrument, um Arbeitsabläufe effizient zu gestalten und die Qualität der verarbeiteten Daten zu erhöhen. Bei der Umsetzung einer insoweit als „zukunftsweisend“ angesehenen Idee dürfen aber nicht die Regelungen unbeachtet bleiben, die einen wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln sicherstellen sollen.

Gerade bei innovativen Projekten muss die Bundesagentur wegen der damit einhergehenden hohen Risiken besonderes Augenmerk auf eine sorgfältige Vorbereitung und eine konsequente Steuerung legen. Von zentraler Bedeutung für den Projekterfolg sind dabei eine konkrete Zielbeschreibung und die Festlegung von inhaltlich und kostenseitig definieren Meilensteinen und Ausstiegsszenarien zu Beginn des Projektes. Im Projektverlauf ist die Einhaltung der Meilensteine nachzuhalten, Erweiterungen sind nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren. Ausstiegsszenarien ermöglichen Konsequenzen bei Zielverfehlungen. Davon abweichende Entscheidungen sind nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren, um spätere Verantwortlichkeiten identifizieren zu können. Aussagekräftige begleitende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, der rechtzeitige und sachgerechte Einbezug relevanter Wissensträger und die begleitende Erfolgskontrolle sind weitere Instrumente der Projektsteuerung.

Unsere Hinweise erhalten besonderes Gewicht, wenn die Bundesagentur an der Idee von ROBASO festhalten und hierfür weitere Maßnahmen ergreifen sollte. Aus unserer Sicht ist dies nur dann sinnvoll, wenn es gelingt, die aufgezeigten Zweifel an der Praxiseignung von ROBASO auszuräumen und die Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

Auch vor diesem Hintergrund erwarten wir, dass die Bundesagentur noch offene Fragen zum bisherigen Projektverlauf klärt. Hierfür muss sie die Verantwortlichkeit für die Verzögerung des Projektabbruchs näher untersuchen und die Erkenntnisse insbesondere für eine Verbesserung des Steuerungsverfahrens nutzen.

5 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur weist darauf hin, dass sie inzwischen ihr Projektmanagement überprüft und weiterentwickelt habe, um eine Wiederholung des Projektverlaufs wie bei ROBASO auszuschließen. Hierzu zählt sie folgende Punkte auf:

- Die Rechte und Pflichten von Projektlenkungsausschüssen würden konkretisiert.
- Die Betrachtung technischer und organisatorischer Alternativen und die Identifikation von Projektrisiken sollten stärker in den Fokus rücken.
- Meilensteine sollten mit spezifischen Ausstiegspunkten definiert werden.
- Die Freigabe des Projektbudgets solle grundsätzlich an die Erreichung der Meilensteine gekoppelt werden.
- Die Zuständigkeit für die Budgetfreigabe erhalte der zuständige Projektlenkungsausschuss.
- Anwenderinnen und Anwendern würden frühzeitig und regelmäßig eingebunden und Akzeptanztests würden durchgeführt.
- Die Interne Revision werde besser, u.a. durch projektbegleitende Prüfungen, eingebunden.
- Ein übergreifender Projektlenkungsausschusses für Online-Projekte werde als zusätzliche Kontrollinstanz eingerichtet

Insgesamt führt die Bundesagentur das späte Erkennen der Probleme, die zum Scheitern bei ROBASO führten, auf die gewählte Projektmethodik zurück. Sie habe versucht zunächst alle Kernprozesse zu entwickeln, um erst am Schluss zu testen, ob diese funktionierten. Nach der Erfahrung bei ROBASO würde sie heute die Entwicklung der Software in einzelnen Teilmodulen vornehmen und testen (sog. agile Softwareentwicklung).

Die Entscheidungen des Projektlenkungsausschusses hält die Bundesagentur rückblickend für „nachvollziehbar“. Unbestritten sei aber, dass die Entscheidung zur Beendigung „in Summe und bezogen auf den Gesamtprojektverlauf und in der Nachbetrachtung zu spät“ getroffen sei. Hinweise der Anwenderinnen und Anwender sowie der Regionaldirektion in der Pilotierung Stufe 1 seien als Kritiken aufgenommen worden, standen aber aus damaliger Sicht einer Fortsetzung des Projektes nicht entgegen. Die Kritik zu den Wirtschaftlich-

keitsuntersuchungen für ROBASO weist die Bundesagentur weitestgehend zurück. Es seien technische und organisatorische Alternativen betrachtet und als nicht tragbar ausgeschlossen worden. Gleichwohl wolle sie ihren Projekt-genehmigungsprozess verbessern, insbesondere bezüglich der Betrachtung technischer und organisatorischer Alternativen und der Identifikation von Projektrisiken. Für den Modellversuch ROBASO Stufe 0 habe sie lediglich eine „Aufwands- und Kostenbetrachtung“ durchgeführt, da dieser als Modellversuch nicht den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterliege.

Die Bundesagentur hat ihre Angaben zu den Ausgaben für ROBASO konkretisiert. Unserer Empfehlung die Ausgaben für OPDA (4,2 Mio. Euro) ROBASO zuzuschreiben, werde sie folgen. Die Ausgaben für den Modellversuch ROBASO Stufe 0 in Höhe von 1,1 Mio. Euro betrachtet sie weiterhin nicht als Bestandteil von ROBASO. Die Bundesagentur geht damit jetzt von Gesamtausgaben in Höhe von 64,2 Mio. Euro aus.

Die Bundesagentur habe inzwischen die fachlichen Bedarfe für ROBASO analysiert und entschieden, dass es kein Folgeprojekt nach dem gleichen Prinzip geben werde. Vielmehr würden künftig gezielt Projekte mit thematisch klar abgegrenzten Projektaufträgen auf der Basis qualifizierter Machbarkeitsstudien initiiert.

6 Abschließende Bewertung

Die zugesagten Maßnahmen der Bundesagentur zur Anpassung ihres Projektmanagements bestätigen unsere wesentlichen Kritikpunkte und sind grundsätzlich geeignet, einem Teil der aufgeführten Mängel wirksam zu begegnen.

Eine Konkretisierung der Rechte und Pflichten des Projektlenkungsausschusses sowie dessen Zuständigkeit für die Budgetfreigabe mögen verfahrenstechnisch sinnvoll sein, hätten hier jedoch wegen des unzureichenden Handelns des Ausschusses den eingetretenen Schaden nicht verhindert. Auch waren die Anwenderinnen und Anwender in das Projekt eingebunden; deren Bedenken und Hinweisen wurden allerdings nicht in gebotenem Maße berücksichtigt.

Wir halten an unserer Kritik am Projektlenkungsausschuss fest. Angesichts der aufgezeigten massiven Warnsignale ist die nicht näher begründete Entscheidung, das Projekt ohne weiteres fortzuführen, gerade nicht „nachvollziehbar“. Wenn ein Gremium derart deutlichen Hinweisen nicht nachgeht, stellt sich die

Frage nach seiner Sinnhaftigkeit. Anders als die Bundesagentur es darstellen will, sind die erheblichen Ausgaben für das gescheiterte Projekt daher nicht nur durch eine verbesserungswürdige Projektmethodik, sondern wesentlich durch das unzureichende Handeln des Ausschusses verursacht.

Die Behauptungen der Bundesagentur, in ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch technische und organisatorische Alternativen berücksichtigt zu haben, sind nicht durch entsprechende – insoweit unverzichtbare – Dokumente belegt. Entgegen ihren Ausführungen ist auch ein Modellversuch mit einem Haushaltsvolumen von 1,1 Mio. Euro als finanziell bedeutsame Maßnahme einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu unterziehen. Damit ist unerheblich, ob ROBASO Stufe 0 als Modellversuch Bestandteil des Projektes ROBASO war. Eine rein organisatorische Trennung der Vorhaben hebt den inhaltlichen Zusammenhang nicht auf. Die Ausgaben für den Modellversuch (1,1 Mio. Euro) hätten daher bei den Gesamtausgaben für ROBASO in Höhe von 65,3 Mio. Euro berücksichtigt werden müssen. Andernfalls besteht die Möglichkeit, die Kosten einer Maßnahme durch Abtrennung vorgeschalteter Schritte zu reduzieren. Konsens besteht jedenfalls darin, dass der Schaden über die von der Bundesagentur ursprünglich angegeben 60 Mio. Euro hinausgeht.

Wir erwarten darüber hinaus, dass entsprechend unserer Empfehlungen zu den Planungs- und Entscheidungsverfahren im Projektmanagement künftig

- der Bedarf und die Handlungsalternativen nach objektiven Gesichtspunkten analysiert und dokumentiert werden;
- für jeden Projektabschnitt und jede Handlungsalternative eine an objektiven Gesichtspunkten ausgerichtete Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt und dokumentiert wird;
- eine begleitende Erfolgskontrolle am Maßstab der festgelegten Meilensteine regelmäßig die Entwicklung der Rahmenbedingungen und der Risiken eines Projekts sowie den Umsetzungsfortschritt beobachtet und auf ihre unveränderte Gültigkeit sowie einen möglichen Anpassungsbedarf überprüft;
- ein begleitendes Kostenmonitoring über den Projektverlauf durchgeführt wird;
- Veränderungen und Erweiterungen des ursprünglich vorgesehenen Projektverlaufs nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden;

- die Freigabe von Meilensteinen einschließlich der weiteren Etatfreigabe sowie inhaltliche und finanzielle Abweichungen im Projektverlauf und die Realisierung bzw. Nichtrealisierung von Ausstiegsszenarien von der zuständigen und damit verantwortlichen Leitungsebene entschieden werden;
- die verantwortliche Leitungsebene sich dabei nach dem finanziellen Volumen des Projektes bemisst;
- Verantwortlichkeiten nachvollziehbar dokumentiert werden damit in der Folge die Frage der persönlichen Haftung geprüft werden kann;
- die Anwenderinnen und Anwender nicht nur rechtzeitig in den Planungsprozess einbezogen werden, sondern die Erfahrungen und die Bewertungen der operativen Einheiten im Projektverlauf auch regelmäßig an verantwortlicher Stelle in den Entscheidungsprozess einfließen, auch wenn sie den strategischen Zielen der Zentrale entgegenstehen;
- eine abschließende Erfolgskontrolle die Zielerreichung des Projektes bewertet und die Erkenntnisse für die Steuerung bei späteren Projekten nutzt;
- die Bundesagentur das optimierte Projektmanagement in ihrem internen Regelwerk verankert.

Das Bundesministerium sollte den haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Verfahren der Bundesagentur mehr Geltung verschaffen. Es hat bei der Genehmigung des Haushaltsplans der Bundesagentur darauf zu achten, dass die Haushaltsansätze für finanziell bedeutsame Einzelmaßnahmen mit einer aussagekräftigen Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsanalyse hinterlegt und eng an den Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäben des Bundes orientiert sind (§ 71a Absatz 3 SGB IV). Bei wiederholten Verstößen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit hat das Bundesministerium im Rahmen seiner Rechtsaufsicht im Rechtskreis SGB III darauf zu achten, dass die Bundesagentur Instrumente und Verfahrensstrukturen vorhält, die solche Verstöße vermeiden.

Feststellungen zu weiteren Projekten der Bundesagentur

Wir haben u.a. folgende Projekte der Bundesagentur in den Jahren 2012 bis 2015 geprüft:

▪ **Elektronische Akte**

Die Bundesagentur ersetzte ihre papiergebundene durch eine elektronische Aktenführung. Ab 2005 bereitete sie die Umstellung vor.

- Sie ermittelte zunächst einen Bedarf für die Digitalisierung von Schriftgut in Höhe von 1,7 Mio. Seiten pro Tag. Im Jahr 2009 vergab sie die Digitalisierung an einen Externen und vereinbarte eine Pauschale von monatlich 714 000 Euro. Dafür konnte sie – mit zusätzlichen Stückkosten – 3 Mio. Seiten pro Tag abrufen. Später reduzierte sie die nötige Kapazität auf 2,1 Mio. Seiten pro Tag. Eine Möglichkeit, die Pauschale bedarfsabhängig anzupassen, hatte sie nicht vereinbart.
- In ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigte die Bundesagentur ausschließlich die von ihr bevorzugte Vergabe an Dritte. Weitere Handlungsmöglichkeiten, etwa die Digitalisierung mit eigenen Kräften, untersuchte sie nicht näher.
- Sie legte weder Zeitpunkte noch Kriterien für begleitende Erfolgskontrollen fest und führte diese auch nicht durch.

Durch die Überkapazitäten entstanden der Bundesagentur Mehrausgaben von jährlich bis zu 2,6 Mio. Euro.

▪ **Einrichtung von Großempfängerpostleitzahlen**

Die Bundesagentur führte 2010 insgesamt 278 Großempfängerpostleitzahlen ein, um eingehende Briefpost gezielt zu den Digitalisierungsstandorten zu lenken.

- Sie sah die Großempfängerpostleitzahlen als Voraussetzung für die Einführung der elektronischen Akte an. Den Bedarf hielt sie dadurch für gesetzt.

Deshalb erprobte sie die Großempfängerpostleitzahlen nicht, obwohl der Auftragnehmer dies empfohlen hatte.

- Die Bundesagentur untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Großempfängerpostleitzahlen nur gemeinsam mit der elektronischen Akte. Sie verzichtete darauf, Handlungsalternativen einzubeziehen. Sie ging davon aus, dass ihre Kundschaft das Instrument zu 65 % nutzen und sich die Briefpost – und damit der Bearbeitungsaufwand – in ihren Dienststellen reduzieren würde. So setzte sie in ihrer Untersuchung erhebliche Personaleinsparungen an. Ausgaben für die Großempfängerpostleitzahlen setzte sie hingegen nicht an. Der Nutzungsgrad beträgt nach ihren Angaben derzeit 37 %.
- Die begleitenden Erfolgskontrollen der Bundesagentur belegten früh einen geringen Nutzungsgrad der Großempfängerpostleitzahlen (z. B. August 2011 bis September 2012 zwischen 5 und 12 %). Sie nahm diese Erkenntnisse gleichwohl nicht zum Anlass, Alternativen zu prüfen.

Für die Bereitstellung der Großempfängerpostleitzahlen und das Routing zu den Digitalisierungsstandorten gab die Bundesagentur jährlich mehr als 1 Mio. Euro aus.

In den Haushaltsgesprächen für das Jahr 2018 beantragte die Bundesagentur den Erhalt von 287 Stellen, die nach ihrer ursprünglichen Planung wegfallen sollten. Bei mittleren Personalkostensätzen entspricht dies jährlichen Ausgaben von 10 bis 12 Mio. Euro. Die dem Projektstart zugrunde liegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung will die Bundesagentur revidieren.

▪ **Basisdienst Bescheinigungen elektronisch annehmen („BEA“)**

Anfang des Jahres 2014 führte die Bundesagentur ein IT-Verfahren ein, das es Arbeitgebern ermöglicht, Arbeits- und Nebeneinkommensbescheinigungen elektronisch zu übermitteln.

- Ihrer Planung lag die Annahme zu Grunde, die Arbeitgeber würden die Bescheinigungen zukünftig in 80 % der Fälle elektronisch übermitteln. Die Annahme belegte sie nicht. Mittlerweile geht die Bundesagentur von einem Nutzungsgrad zwischen 12 und 19 % aus. Im Jahr 2017 lag er durchschnittlich bei 11 %.

- Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bundesagentur berücksichtigte wesentliche Faktoren nicht (Bereitschaft der Arbeitgeber zur Nutzung des Instruments; Widerstand der Arbeitnehmer gegen die Datenübermittlung; IT-technische Schnittstellenprobleme). Einbezogen hat sie die Einsparung von 200 Stellen als Folge des verringerten Bearbeitungsaufwands durch die elektronische Übermittlung.
- Die Zieldefinition der Bundesagentur umfasste nicht das übergeordnete Ziel, einen bestimmten Anteil der Bescheinigungen zukünftig ausschließlich elektronisch zu erhalten. Dementsprechend ergab sich bei begleitenden Erfolgskontrollen kein Handlungsbedarf, obwohl der Nutzungsgrad hinter der Annahme zurückblieb.

Die Bundesagentur gab für „BEA“ mehr als 10 Mio. Euro aus. Sie rechnete mit Ausgaben für den laufenden Betrieb von jährlich 2 bis 3 Mio. Euro. Die Stel-
leneinsparungen will sie nicht mehr realisieren. Bei mittleren Personalkosten-
sätzen entsprechen die jährlichen Ausgaben 7 bis 8 Mio. Euro.

▪ **Hörfunkdienst der Bundesagentur**

Die Bundesagentur betreibt seit dem Jahr 2006 einen eigenen Hörfunkdienst. Sie will Radio-Journalisten unterstützen, indem sie Beiträge zur kostenlosen Nutzung zur Verfügung stellt.

- In der Bedarfsanalyse ging die Bundesagentur davon aus, dass die kosten-
lose Bereitstellung sendefähiger Beiträge erforderlich sei, um ihre Themen
im Programm der privaten Hörfunkanbieter zu platzieren, da dies bisher
kaum der Fall gewesen sei. Sie belegte ihre Annahme nicht.
- Sie lehnte in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Alternativen (z. B. Kauf
von Sendezeiten) unter Verweis auf deren Kosten ab. Es war nicht ersicht-
lich, wie sie die Kosten für die Alternativen ermittelt hatte.
- Sie maß den Erfolg des Hörfunkdienstes allein an dem Abruf von Beiträgen.
Sie legte keine Ziele, Messgrößen oder Indikatoren fest, anhand derer sich
die Wahrnehmung ihrer Themen in der Öffentlichkeit und damit der Nutzen
des Hörfunkdienstes messen ließen.

Bis Ende 2014 gab die Bundesagentur rund 320 000 Euro für die Produktion
und Bereitstellung von Hörfunkbeiträgen aus.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner 30. Sitzung am 17. Februar 2017 die Erwartung geäußert, dass die Bundesagentur den Bedarf für ihren Hörfunkdienst schlüssig nachweist, Alternativen untersucht und anhand geeigneter Kriterien eine Erfolgskontrolle durchführt.

▪ **Interne ganzheitliche Integrationsberatung („Inga“)**

Die Bundesagentur begann im Jahr 2012 mit einer intensiveren Betreuung von Kundinnen und Kunden mit Vermittlungshemmnissen, um sie in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Betreuung sollten besondere Beratungsfachkräfte durchführen.

- Die Bundesagentur leitete den Bedarf für die Maßnahme aus dem Erfolg eines Modellprojekts ab und belegte ihre Annahmen nicht weiter. Der Bundesrechnungshof hatte das Modellprojekt zuvor geprüft und erhebliche Zweifel an dem Erfolg aufgezeigt.
- Eine eigenständige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung führte die Bundesagentur nicht durch. Vielmehr bezog sie sich auf jene für das Modellprojekt. Bei ihren Berechnungen berücksichtigte sie die Personal- und Sachkosten teilweise nicht.
- Die begleitenden Erfolgskontrollen erbrachten keine aussagekräftigen Ergebnisse. So ließ die Bundesagentur z. B. entstandene Mehrausgaben unbeachtet.

Auf der Grundlage der ursprünglichen Berechnungen der Bundesagentur ließ sich die geplante Kostenneutralität von „Inga“ nicht belegen. Hiernach wies „Inga“ vielmehr ein jährliches Defizit von 48 Mio. Euro auf.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat in seiner 30. Sitzung am 17. Februar 2017 zwar keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im engeren Sinne für zielführend erachtet. Er hat aber die Erwartung geäußert, dass die Bundesagentur den volkswirtschaftlichen Nutzen sowie den Personaleinsatz mithilfe einer Nutzwertanalyse bewertet. Die Bundesagentur ist dem inzwischen nachgekommen.