

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Einzelplan 17)

16 Empfehlungen nicht umgesetzt: BMFSFJ vernachlässigt seit Jahren seine Interne Revision (Kapitel 1712)

Zusammenfassung

Das BMFSFJ nutzt seine Interne Revision nicht als wirkungsvolles Leitungsinstrument.

Bis zum Jahr 2016 sah das BMFSFJ gar keinen Bedarf für eine Interne Revision. Die anders lautenden Empfehlungen des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) und die Leitsätze des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Bundesverwaltung setzte es neun Jahre lang nicht um. Mittlerweile hat das BMFSFJ eine Interne Revision eingerichtet, jedoch der Behördenleitung nicht unmittelbar unterstellt. Die Risikoanalyse war für eine wirkungsvolle Prüfungsplanung ungeeignet. Die Interne Revision war nicht ausreichend mit Personal ausgestattet. Seit dem Jahr 2020 liegt nun ein erstes Prüfungsergebnis vor.

Das BMFSFJ sollte die seit Jahren bekannten Empfehlungen und Leitsätze befolgen. Weitere Verzögerungen sind nicht mehr hinnehmbar. Es muss ein wirkungsvolles Steuerungsinstrument für die Hausleitung schaffen, das Verwaltungsrisiken überwacht.

16.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMFSFJ finanziert gesetzliche Leistungen und fördert Einrichtungen und Projekte mit Zuwendungen aus dem Einzelplan 17 des Bundeshaushalts. Für das Jahr 2020 hat es Ausgaben von 12 Mrd. Euro veranschlagt.

Interne Revision in der Bundesverwaltung

Mit der Auflösung der Vorprüfungsstellen zum 31. Dezember 1997 entfielen für die Behörden und Einrichtungen des Bundes interne Kontrollstellen. Ende der 1990er-Jahre begannen daher viele Behörden damit, eigene Revisionsstrukturen aufzubauen.

Interne Revisionen nehmen Prüfungs- und Kontrollaufgaben in der Bundesverwaltung wahr. Sie unterstützen als Beratungs- und Steuerungsinstrument die Behördenleitungen bei ihren Führungsaufgaben. Interne Revisionen analysieren die Verwaltungsrisiken und untersuchen das Verwaltungshandeln nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Sie hinterfragen die Wirkung vorhandener Kontroll- und Steuerungssysteme der Behörde. Hervorzuheben ist die präventive Wirkung einer Internen Revision. Sie kann jederzeit behördliche Abläufe, Prozesse und Entscheidungen prüfen.

Die Empfehlungen des BMI aus dem Jahr 2007 und die Handreichung dazu aus dem Jahr 2008 geben konkrete Hinweise zum Aufbau und Stellenwert Interner Revisionen in der Bundesverwaltung. Sie sollen der Behördenleitung unmittelbar unterstellt sein. Die Arbeitsplanung und die personelle Ausstattung Interner Revisionen soll auf einer geeigneten Risikoanalyse beruhen.

Umsetzung der Empfehlungen des BMI

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2019 den Aufbau und die Arbeitsweise der Internen Revision des BMFSFJ geprüft. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- Bis zum Jahr 2016 sah das BMFSFJ keinen Bedarf für eine Interne Revision. Erst neun Jahre nach der Herausgabe der Empfehlungen des BMI beschloss es den Aufbau einer Internen Revision.
- Diese Interne Revision war – anders als bei anderen Ressorts – nicht als Stabsstelle der Behördenleitung direkt unterstellt. Stattdessen war sie als Sachgebiet dem Organisationsreferat der Zentralabteilung zugeordnet. Die Leitung hatte zwar die Einrichtung einer Stabsstelle erwogen, diese Überlegungen jedoch nicht realisiert. Das BMFSFJ beabsichtigte, die Interne Revision künftig in der Behördenhierarchie als eigenes Referat aufzuwerten. Es wollte das Referat bei der Leitung der Zentralabteilung, jedoch nicht als Stabsstelle bei der Behördenleitung ansiedeln.
- Das BMFSFJ hatte keine systematische Risikoanalyse durchgeführt, um daran die Arbeit seiner Internen Revision auszurichten. In der Jahresarbeitsplanung für das Jahr 2019 orientierte es sich ausschließlich an allgemein bekannten Risikofeldern sowie an den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes der letzten Jahre.
- Weil die Risikoanalyse fehlte, konnte das BMFSFJ den notwendigen Personalbedarf nicht an den Verwaltungsrisiken ausrichten. Für das Jahr 2019 schätzte es den Bedarf intuitiv auf 3,3 Vollzeitstellen. Bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes im März 2019 stand für die Interne Revision tatsächlich ein Stellenanteil von 0,8 Vollzeitstellen zur Verfügung. Eine weitere Stelle war ausgeschrieben, jedoch noch nicht besetzt.

- Die Interne Revision des BMFSFJ sollte im September 2019 mit einer ersten Prüfung beginnen. Thema dieser Prüfung sollte ein Vergabe- und Beschaffungsvorgang mit einem Haushaltsvolumen von 115 000 Euro sein.

16.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass die Interne Revision beim BMFSFJ noch nicht den notwendigen Stellenwert besitzt. Dies sowie eine fehlerhafte Risikoanalyse führten zu Mängeln bei Organisation, Personaleinsatz und Prüfungsplanung.

Mit der Entscheidung, eine Interne Revision aufzubauen, hat das BMFSFJ nur einen längst überfälligen Schritt vollzogen. Die Interne Revision jedoch organisatorisch als Stabsstelle unmittelbar der Behördenleitung zu unterstellen, ist ausgeblieben. Das macht deutlich, dass das BMFSFJ die Interne Revision nicht als Führungsinstrument der Behördenleitung ansieht.

Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass das BMFSFJ seine Interne Revision ohne eine fachgerechte Risikoanalyse einrichtete. Dies ist aber für eine wirkungsvolle Prüfungsplanung unverzichtbar. Sie ist zudem für eine nachvollziehbare und angemessene Personalausstattung der Internen Revision unerlässlich.

Der Bundesrechnungshof hat das BMFSFJ aufgefordert, die Grundlagen für die Aufgabewahrnehmung seiner Internen Revision nachhaltig zu verbessern. Es sollte dazu alle Empfehlungen beachten und die Wirksamkeit seiner Internen Revision verbessern. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die Interne Revision als Steuerungsinstrument der Behördenleitung zu erkennen. Es sollte sie der Behördenleitung unmittelbar als Stabsstelle unterstellen.
- die Verwaltungsrisiken fachgerecht und umfassend in einer geeigneten behördenbezogenen Risikoanalyse zu bewerten.
- die Prüfungsplanung der Internen Revision anhand dieser Risikoanalyse auszurichten.
- eine angemessene Personalausstattung zu gewährleisten.

16.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat erklärt, ihm sei die Bedeutung der Internen Revision für eine unabhängige und objektive Risikoanalyse und -kontrolle bewusst.

Im März 2020 habe es das Sachgebiet aus dem Organisationsreferat herausgelöst und als eigenständiges Referat direkt der Leitung der Zentralabteilung als Revision zugeordnet. Damit werde die behördliche Risikoprüfung vom operativen Geschäft getrennt. Die Empfehlung,

die Interne Revision unmittelbar bei der Behördenleitung anzubinden, sei unverbindlich und werde selbst vom BMI nicht umgesetzt. Die Leitung einer obersten Bundesbehörde unterscheide sich aufgrund ihrer Aufgabenschwerpunkte und der Einbindung in das politische Tagesgeschäft grundlegend von der Leitung einer nachgeordneten Behörde. Die Leitung der Zentralabteilung einer obersten Bundesbehörde habe daher eine viel stärkere Steuerungsfunktion. Dies rechtfertige es, ihr die Interne Revision zuzuordnen und sei eine den Empfehlungen des BMI vergleichbare Anbindung. Die Leitung der Internen Revision des BMFSFJ habe ein unmittelbares Vortragsrecht bei der Behördenleitung.

In der Phase des Aufbaus der Internen Revision sei es wichtig gewesen, bei der Risikoanalyse Aufwand und Wirkung in ein bestmögliches Verhältnis zu setzen und erste Prüfungshandlungen auf Schwerpunkte zu konzentrieren. Aufbauend auf den Prüfungserfahrungen und der gewonnenen Akzeptanz im Haus könne sich die Interne Revision nun mit einer Bewertung der bisherigen Risikoanalyse befassen. Ziel sei es, diese durch eine Risikoanalyse auf Basis der Empfehlungen des BMI zu ergänzen.

Künftig solle eine systematische und vollständige Risikoanalyse sicherstellen, dass sich die Prüftätigkeit auf die besonders risikogefährdeten Bereiche konzentriere. Kontrollstrukturen will das BMFSFJ verbessern. Dieser Ansatz berücksichtige darüber hinaus auch die personellen und zeitlichen Ressourcen und ermögliche deren effektiven und effizienten Einsatz.

Das neu gegründete Referat Revision sei einschließlich der Korruptionsprävention mit 3,6 Vollzeitstellen besetzt. Da sich die Aufgaben der Korruptionsprävention nicht gleichmäßig über das Jahr verteilen, bestehe hier Spielraum, die Interne Revision zu unterstützen. Gleiches gelte für die im Referat ebenfalls angesiedelte Bescheinigungsstelle Europäischer Sozialfonds. Sie verfüge ebenfalls über Prüfungserfahrungen. Im Referat Revision habe das BMFSFJ zudem zwei neue Stellen eingeplant: Eine Stelle für die Referatsleitung und eine Stelle für die Bürosachbearbeitung. Beide Stellen seien noch nicht ausgeschrieben.

Mit der Vorlage eines Prüfungsberichts habe die Interne Revision ihr erstes Prüfungsergebnis wie geplant im Februar 2020 abgegeben.

16.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die Interne Revision organisatorisch direkt der Behördenleitung als Stabsstelle zugeordnet sein sollte. Interne Revisionen können am nachhaltigsten wirken, wenn die Behördenleitung ihr Interesse daran deutlich zeigt und durch entsprechende organisatorische Regelungen unterstreicht. Die Haltung der Behördenleitung ist ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg der Internen Revision. Greift eine Behördenleitung dies erkennbar nur halbherzig oder gezwungen auf, wird die Interne Revision nicht optimal arbeiten können.

Hierauf hatte der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereits mit Leitsätzen alle Bundesbehörden hingewiesen (vgl. Leitsätze 09/02 „Interne Revision als

Steuerungsinstrument der Behördenleitung“ vom 27. März 2013). Die überwiegende Mehrheit der obersten Bundesbehörden ordnet nun die Interne Revision als Stabsstelle der Hausleitung zu. Beispiele sind das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium der Verteidigung und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Dagegen lässt das BMFSFJ weiterhin ein klares Bekenntnis zu diesem notwendigen Leitungsinstrument vermissen. Es ist nicht ausreichend, die Interne Revision der Leitung der Zentralabteilung zu unterstellen. Ihre unbedingt zu gewährleistende Unabhängigkeit und Neutralität könnte damit gefährdet sein.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMFSFJ bemüht ist, die Tätigkeit der Internen Revision zu verbessern. Er vermisst hierbei jedoch das richtige methodische Vorgehen. Fachgerechte und behördenbezogene Risikoanalysen sind Voraussetzung für eine wirksame Revisionstätigkeit. Hieraus ist die Arbeitsplanung und die personelle Ausstattung herzuleiten. Es ist weiterhin offen, wann diese Risikoanalyse vorliegen wird. Die Personalverstärkung der Internen Revision ist zwar ein wichtiges und richtiges Zeichen. Es fehlt jedoch an einer belastbaren Grundlage. Der Bundesrechnungshof fordert das BMFSFJ deshalb auf, umgehend den Empfehlungen zu folgen. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass seit der Herausgabe der Empfehlungen 13 Jahre vergangen sind. Nachdem sich das BMFSFJ schließlich entschlossen hatte, eine Interne Revision aufzubauen, sind bereits vier Jahre vergangen. Weitere Verzögerungen sind nicht mehr hinnehmbar.