



Abschließende Mitteilung

an den
Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

des Betrieblichen Gesundheitsmanagements bei der
Bundesagentur für Arbeit

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 - 2017 - 0958

Bonn, den 8. Januar 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Ausgangslage	6
2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
3	Organisation	7
4	Budgetplanung	8
4.1	Feststellungen im Jahr 2010	8
4.2	Haushaltsansatz weicht von Bedarfsermittlung ab	9
4.3	Mittelverwendung weicht von Bedarfsermittlung ab	9
4.4	Würdigung und Empfehlung	11
4.5	Stellungnahme der Bundesagentur	12
4.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	13
5	Maßnahmen	14
5.1	Feststellungen im Jahr 2010	14
5.2	Ziele, Handlungsfelder und Prozessschritte	14
5.3	Bedarfsanalyse	15
5.4	Maßnahmenplanung	16
5.5	Zweckbestimmung	17
5.6	Titelzuordnung	18
5.7	Nachhaltung	19
5.8	Würdigung und Empfehlung	19
5.9	Stellungnahme der Bundesagentur	21
5.10	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	21
6	Berichtswesen	22
6.1	Feststellungen im Jahr 2010	22
6.2	Aktuelle Situation	22
6.3	Würdigung und Empfehlung	22

6.4	Stellungnahme der Bundesagentur	23
6.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	23

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Betriebliche Gesundheitsmanagement (BGM) bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) geprüft. Er stellt das Prüfungsergebnis abschließend wie folgt fest:

- 0.1 Die Bundesagentur konnte den finanziellen Bedarf für das BGM nicht schlüssig belegen. Sie veranschlagte 260 000 Euro mehr, als ihre eigene Bedarfsermittlung für das Jahr 2017 ergab. Darüber hinaus berücksichtigte die Bundesagentur beim Haushaltsansatz auch Ausgaben für Beschäftigte im Rechtskreis SGB II, obwohl für diese überwiegend BGM-Maßnahmen aus dem Einzelplan 11 finanziert werden. Die nicht-genutzten Ausgabemittel für diese Beschäftigten verausgabte die Bundesagentur zusätzlich für die Beschäftigten im Rechtskreis SGB III. Die Bundesagentur sollte ihre Methodik zur Bedarfsermittlung kritisch hinterfragen. Dabei ist eine enge Abstimmung der Zentrale mit den ausführenden Dienststellen erforderlich.

Die Bundesagentur erklärte, der Haushaltsansatz für das Jahr 2017 enthalte auch Sonderbedarfe für das BGM. Des Weiteren werde sie die Beschäftigtenzahl, auf die der Betrag pro Beschäftigten (Pro-Kopf-Größe) angewendet wird, künftig am tatsächlich in Frage kommenden Personenkreis orientieren.

Die Bundesagentur muss bei ihrer Bedarfsermittlung alle Bedarfe, einschließlich Sonderbedarfe, vollständig und nachvollziehbar darlegen. Ihre Ankündigung, künftig den jährlichen Bedarf für BGM-Maßnahmen an dem Personenkreis auszurichten, der voraussichtlich BGM-Maßnahmen in Anspruch nehmen wird, halten wir für sachgerecht. Dazu ist im Übrigen der Betrag pro Beschäftigten für BGM-Maßnahmen sachgerecht zu ermitteln.

Für den Haushalt 2020 ist nicht zu erkennen, dass die Bundesagentur ihre Zusagen bereits berücksichtigt hat. (Textziffer 4)

- 0.2 In den untersuchten BGM-Maßnahmen wurden die Vorgaben der Bundesagentur von den Dienststellen überwiegend nicht eingehalten. Bei mehr als der Hälfte der Fälle waren weder Ziele und Wirksamkeit, noch ein Bedarf der Maßnahme beschrieben. Insbesondere waren Ausgaben

für Drogeriegutscheine, Weihnachtspräsente und freizeitorientierte Ausflüge nicht mit dem Zweck des Titels vereinbar. Darüber hinaus zeigten die untersuchten BGM-Maßnahmen erhebliche Defizite bei der Evaluierung. Die Bundesagentur sollte sicherstellen, dass die Vorgaben bei der Planung und Durchführung von BGM-Maßnahmen von ihren Dienststellen eingehalten werden. Sie sollte diese Erkenntnisse ihrer jährlichen Bedarfsanmeldung für den Haushaltsansatz zugrunde legen.

Die Bundesagentur beabsichtige, die Fachaufsicht zu intensivieren und eine Ausschlussliste von nichtzweckmäßigen BGM-Maßnahmen zu erstellen. Sie plane die BGM-Maßnahmen mit einem IT-Tool umfassend zu dokumentieren und nachzuhalten. Weiter werde sie ihre Beschäftigten zum BGM befragen und standardisierte Evaluierungsbögen einführen.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. (Textziffer 5)

- 0.3 Die Bundesagentur verzichtete auf ihr bisheriges Berichtswesen zum BGM. Das Berichtswesen ist Voraussetzung für eine sachgerechte Maßnahmenplanung und Nachhaltung (Textziffer 5) und ein wichtiges Instrument für die jährliche Haushaltsmittelplanung für das BGM. (Textziffer 4)

Die Bundesagentur beabsichtigt, den Planungs- und Umsetzungsprozess von BGM-Maßnahmen vollständig zu dokumentieren.

Die Bundesagentur hat damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich aufgenommen. (Textziffer 6)

1 Ausgangslage

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat im Jahr 2006 ein Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) eingeführt. Die grundlegenden Bedingungen hierfür hat sie in einer Rahmenvereinbarung¹ festgehalten. Die Bundesagentur zielte darauf ab, die aus Arbeitsbedingungen und dem eigenen Verhalten der Beschäftigten resultierenden Gesundheitsgefährdungen zu identifizieren. Gleichzeitig sollte das Bewusstsein aller Beschäftigten für ihre Gesunderhaltung sensibilisiert werden.²

Die Bundesagentur sieht in ihrem Haushalt den Haushaltstitel 5-443 02 mit folgender Zweckbestimmung vor:

*„Inanspruchnahme von überbetrieblichen, betriebsärztlichen und sicherheitstechnischen Diensten sowie von Betriebsärztinnen und Betriebsärzten sowie Fachkräften für Arbeitssicherheit (...); **Aufwendungen für das Gesundheitsmanagement**“*

Unsere Prüfung beschränkt sich auf den Haushaltsansatz „Aufwendungen für das Gesundheitsmanagement“ (2017: 1,6 Mio. Euro).³

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2010 die Umsetzung des BGM bei der Bundesagentur geprüft und dabei u. a. Mängel in folgenden Bereichen festgestellt:

- Budgetplanung,
- Bedarfsermittlung,
- Mittelverwendung,
- Erfolgskontrolle sowie
- Berichtswesen.⁴

¹ Bundesagentur, Rahmenvereinbarung zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement vom 26. Oktober 2006.

² Bundesagentur, Rahmenvereinbarung zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement vom 26. Oktober 2006, § 2 Ziele.

³ Bundesagentur, Haushaltsplan 2017, Leistung Nr. 5-443 02-00-0020 (Finanzposition).

⁴ Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Prüfung des Gesundheitsmanagements bei der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Juni 2010 (VI 2 - 2009 - 1088).

2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Mit dieser Prüfung wollten wir feststellen, ob und inwieweit die Bundesagentur unsere Empfehlungen aus dem Jahr 2010 umgesetzt hat. Hierzu haben wir örtliche Erhebungen in der Zentrale der Bundesagentur, einer Regionaldirektion und einer Agentur für Arbeit (Agentur) durchgeführt.

Wir haben der Bundesagentur unsere Feststellungen und Empfehlungen mit der vorläufigen Prüfungsmitteilung vom 4. Dezember 2018 übersandt. Die Stellungnahme der Bundesagentur hierzu ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.⁵

3 Organisation

Der Bereich Personalpolitik und Personalentwicklung (POE 1) der Zentrale der Bundesagentur ist für die grundsätzliche Ausrichtung und Steuerung des BGM zuständig. Zudem obliegt POE 1 die Planung der jährlichen Haushaltsmittel für das BGM.⁶ Die Umsetzung der Maßnahmen und die Verausgabung der Haushaltsmittel liegen bei den nachgelagerten Organisationsebenen.

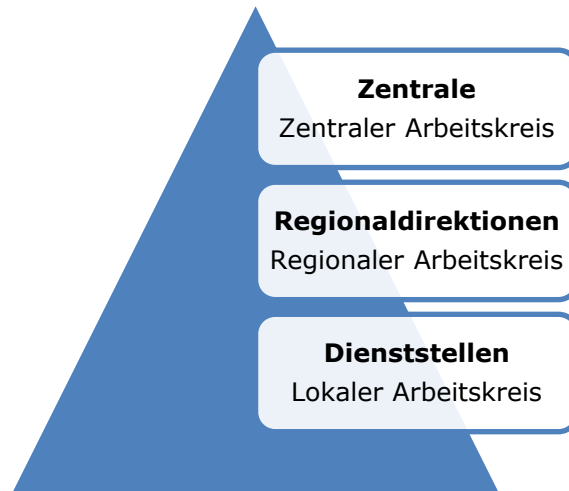
Die Bundesagentur richtete zur Durchführung des BGM auf jeder Organisationsebene (Zentrale, Regionaldirektionen und Dienststellen) einen Arbeitskreis *„Engagement und Gesundheit“* ein.

⁵ Bundesagentur, Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung des Betrieblichen Gesundheitsmanagements bei der Bundesagentur für Arbeit vom 27. Februar 2019.

⁶ Bundesagentur, Intranet, Aufgabenbeschreibung Bereich POE 1 (Stand: 4. Mai 2018).

Abbildung 1

Struktur der Arbeitskreise "Engagement und Gesundheit"



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, Basis: Bundesagentur, Weisung 201701016 – Gute Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen gestalten – Gesundheitsstrategie 2025 vom 20. Januar 2017, POE 1 – 1937, 2000.5, 2053, Anlage 3, S. 4.

Der zentrale Arbeitskreis nimmt strategische Aufgaben zum Thema Engagement und Gesundheit wahr. Der regionale Arbeitskreis hat die Aufgabe, dienststellenübergreifende Aktivitäten für den Bezirk der Regionaldirektion zu initiieren, zu koordinieren und nachzuhalten.⁷ Der lokale Arbeitskreis soll den örtlichen Bedarf an Maßnahmen des BGM ermitteln, die Umsetzung planen und durchführen sowie die Ergebnisse bewerten.⁸

4 Budgetplanung

4.1 Feststellungen im Jahr 2010

Der Bundesrechnungshof beanstandete in der vorhergehenden Prüfung, dass die Bundesagentur die Haushaltsmittel für BGM-Maßnahmen ihren Dienststellen pauschal zuteilte. Um eine gleichmäßige Mittelausstattung sicherzustellen, regte er an, den Dienststellen einen Betrag pro Beschäftigten für gesundheitspräventive Maßnahmen zuzuweisen.⁹

⁷ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE 1 – 1937, 2000.5, 2053, Anlage 3, S. 5.

⁸ Bundesagentur, Rahmenvereinbarung zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement vom 26. Oktober 2006, § 4 Umsetzung.

⁹ Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Prüfung des Gesundheitsmanagements bei der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Juni 2010 (VI 2 - 2009 - 1088).

Die Bundesagentur sagte zu, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen.¹⁰ Nach dem neuen Verfahren ermittelt POE 1 den Bedarf an Haushaltsmitteln für das BGM auf Basis der Beschäftigten der Bundesagentur. Unserer Empfehlung folgend, hat die Bundesagentur hierfür einen Betrag pro Beschäftigten zugrunde gelegt.

4.2 Haushaltsansatz weicht von Bedarfsermittlung ab

Der Haushaltsansatz für BGM errechne sich seit dem Jahr 2016 auf Grundlage von **jährlich 13 Euro pro Beschäftigten** der Bundesagentur. Laut Bundesagentur entspreche dieser Betrag der bisherigen „geschäftspolitischen Setzung“ und den „Erfahrungswerten zum Umfang der benötigten Mittel“. Den jährlichen Gesamtbedarf ermittle sie, indem sie die **Anzahl der Beschäftigten** mit 13 Euro multipliziere.¹¹

Wir stellten bei der Betrachtung der Haushaltsjahre 2017 und 2018 fest, dass die Bundesagentur ihren selbst definierten Maßstab für die Ermittlung des Bedarfs bei BGM um bis zu 18 % überschritt. Gründe für diese Abweichung hatte sie nicht dokumentiert.

Tabelle 1

Bedarfsermittlung und Haushaltsansatz für das BGM der Jahre 2017 und 2018

Haushaltsjahr	Beschäftigte	Bedarfsermittlung 13 Euro pro Beschäftigte/r	Haushaltsansatz	Differenz Bedarfsermittlung/ Haushaltsansatz	
	Anzahl	Euro			%
2017	110 000	1 460 000	1 600 000	140 000	9,6
2018	113 000	1 470 000	1 730 000	260 000	17,7

Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 14. November 2017, POE 1; Haushaltspläne der Jahre 2017 und 2018.

4.3 Mittelverwendung weicht von Bedarfsermittlung ab

Die der Bedarfsermittlung zugrunde gelegte Anzahl der Beschäftigten setzen sich aus den Bereichen der Arbeitslosenversicherung (Rechtskreis SGB III) sowie der Grundsicherung (Rechtskreis SGB II) zusammen.

Die Beschäftigten im Rechtskreis SGB III sind in den originären Dienststellen der Bundesagentur tätig, die Beschäftigten im Rechtskreis SGB II sind einer gemeinsamen Einrichtung zugewiesen. Die gemeinsamen Einrichtungen sehen

¹⁰ Bundesagentur, Stellungnahme an den Bundesrechnungshof vom 30. August 2010, CF 2 – 3540 (2135).

¹¹ Bundesagentur, E-Mail an den Bundesrechnungshof vom 14. November 2017, POE 1.

für die ihr zugewiesenen Beschäftigten¹² grundsätzlich auch eigene BGM-Maßnahmen vor, die aus dem Einzelplan 11 (Kapitel 1101 Titel 636 13) finanziert werden.

Nach Auskunft der Bundesagentur sind ca. 40 % ihrer Beschäftigten im Rechtskreis SGB II tätig.¹³ Danach teilt sich der Haushaltsansatz für das BGM im Jahr 2017 auf die Beschäftigten der Bundesagentur in den beiden Rechtskreisen wie folgt auf:

Tabelle 2

Haushaltsansatz für das BGM nach Rechtskreisen

Haushaltsjahr	Haushaltsansatz (100 %)	Haushaltsansatz	
		Rechtskreis SGB III (60 %)	Rechtskreis SGB II (40 %)
		Euro	
2017	1 600 000	960 000	640 000

Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, Haushaltspläne der Jahre 2017 und 2018.

Die Bundesagentur verausgabte im Jahr 2017 aus dem Titel für BGM insgesamt 1,46 Mio. Euro. Zur Ermittlung einer rechtskreisscharfen Zuordnung der Ausgaben für BGM verwies sie auf folgende Verfahrensweise:

Sofern Beschäftigte einer gemeinsamen Einrichtung an einer BGM-Maßnahme der Bundesagentur teilnehmen (Rechtskreis SGB II), hat die gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur die entsprechenden Kosten zu erstatten. Diese Erstattungen werden über einen speziellen Einnahmetitel für das BGM (Finanzposition 1-23105-00-0081) verbucht.¹⁴ Insofern bilden die Zahlungseingänge auf dem Einnahmetitel für das BGM die Ausgaben für den Rechtskreis SGB II ab. Bezogen auf die Gesamtausgaben für BGM lag der Anteil der Erstattungen – und damit der Ausgaben aus dem Haushalt der Bundesagentur für den Rechtskreis SGB II – mit rund 67 847 Euro bei knapp 5 %.

Dementsprechend lag der Anteil der Ausgaben für den Rechtskreis SGB III bei über 95 % und damit der durchschnittliche Betrag pro Beschäftigten bei 21 Euro.¹⁵ Die Bundesagentur hat die ursprüngliche Planung von jährlich

¹² Eine gemeinsame Einrichtung erfüllt ihre Aufgaben mit dem ihr jeweils zugewiesenen Personal von Bundesagentur und kommunalem Träger.

¹³ Bundesagentur, Mitarbeiterkapazitäten nach Dienststellen, Monatsbericht September 2015.

¹⁴ Bundesagentur, Kontierungshandbuch, Hinweise zum Buchungsträger 5-443 02-00-0021, Stand 29. Oktober 2016.

¹⁵ Bundesrechnungshof, Berechnung: 2017 (60 % von 110 000 Beschäftigten = 66 000).

13 Euro pro Beschäftigten um mehr als 60 % im Rechtskreis SGB III überschritten.

Tabelle 3

Ausgaben, Einnahmen und Betrag pro Beschäftigten für das BGM

Haushaltsjahr	Ausgaben SGB III und SGB II	Erstattungen SGB II	Differenz Ausgaben/ Erstattungen (= Ausgaben Rechtskreis SGB III)	Betrag pro Beschäftigten Rechtskreis SGB III	Differenz 13 Euro/ Betrag pro Beschäftigten
	Euro				%
2017	1 457 873,93	67 847,39	1 390 026,54	21,06	62,0

Quellen: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung und Berechnung, Basis: Bundesagentur, Jahresrechnung 2017 und Datenlieferung vom 18. Juli 2018, CF 2.

4.4 Würdigung und Empfehlung

Die Bundesagentur plante den Mittelbedarf für das BGM auf Basis von jährlich 13 Euro pro Beschäftigten, ohne nach Rechtskreisen zu differenzieren. Dass dieser Mittelbedarf der bisherigen geschäftspolitischen Setzung und Erfahrungswerten entspreche, überzeugt nicht.

- Abweichend von ihrem selbst gesetzten Maßstab von 13 Euro pro Beschäftigten hat die Bundesagentur den Mittelbedarf für das BGM um 260 000 Euro im Haushalt 2018 ohne Begründung höher angesetzt.
- Die Bundesagentur veranschlagt Haushaltsmittel auch für Beschäftigte im Rechtskreis SGB II, obwohl diese die Mittel nicht in Anspruch nahmen. Ausgehend von der Bedarfsermittlung der Bundesagentur, die einen Betrag pro Beschäftigten zugrunde legt, würden auf die Beschäftigten des Rechtskreises SGB II ca. 40 % des Haushaltsansatzes entfallen. Stattdessen wurden nur knapp 5 % der hierfür vorgesehenen Mittel für diese Beschäftigten verausgabt. Die geringe Inanspruchnahme lässt sich dadurch erklären, dass die gemeinsamen Einrichtungen für ihre Beschäftigten überwiegend eigene BGM-Maßnahmen vorsehen, die aus dem Einzelplan 11 finanziert werden.

Trotz der geringen Inanspruchnahme durch den Rechtskreis SGB II schöpfte die Bundesagentur die veranschlagten Haushaltsmittel fast aus. Unsere differenzierte Betrachtung zeigt auf, dass die Bundesagentur für die Beschäftigten im Rechtskreis SGB III dafür deutlich mehr Mittel (+62 %) verausgabte als eingeplant waren. Statt wie vorgesehen 13 Euro verausgabt die Bundesagentur 21 Euro pro Beschäftigten.

Insgesamt kann die Bundesagentur ihren Haushaltsmittelbedarf für BGM nicht sachgerecht darlegen. Bereits die Grundlage von 13 Euro pro Beschäftigten kann die Bundesagentur nicht schlüssig erklären. Alleine der Hinweis auf Erfahrungswerte kann schon deshalb nicht überzeugen, weil tatsächlich 21 Euro pro Beschäftigten verausgabt wurden.

Zunächst sollte die Bundesagentur den festgelegten jährlichen Betrag pro Beschäftigten von 13 Euro kritisch hinterfragen und sachgerecht ermitteln. Dabei ist eine enge Abstimmung der Zentrale mit den ausführenden Dienststellen erforderlich.

Soweit die Bundesagentur Arbeitskreise vorsieht, sollten diese eng in die jährliche Bedarfsermittlung nachvollziehbar einbezogen werden.

Dabei darf sie nur noch den Bedarf für BGM der Beschäftigten des Rechtskreises SGB III ermitteln und im Haushalt entsprechend veranschlagen. Sofern Beschäftigte des Rechtskreises SGB II an einer BGM-Maßnahme der Bundesagentur teilnehmen, sind die Kosten hierfür von der gemeinsamen Einrichtung zu erstatten. § 15 Absatz 1 Satz 3 und 4 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ermöglicht, diese Kostenerstattung dem Ausgabetitel für das BGM zufließen zu lassen (sog. Rotabsetzung¹⁶). Dafür könnte ein entsprechender Haushaltsvermerk bei dem Ausgabetitel für BGM ausgebracht werden.

4.5 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur habe den ermittelten Bedarf für BGM für den Haushaltsansatz der Haushaltsjahre 2017 und 2018 nicht überschritten. Der Haushaltsansatz für das Jahr 2017 von 1,6 Mio. Euro habe neben den Bedarfen für dezentrale BGM-Maßnahmen auch angemeldete Sonderbedarfe umfasst. Dies sei mit der Mittelzuteilung auf der Basis einer Weisung an die Dienststellen kommuniziert worden. Ein ähnliches Bild ergäbe sich für die Haushaltsaufstellung 2018.

Die Bundesagentur plane den Haushaltsansatz für das BGM-Budget bislang jährlich auf der Basis der Gesamtbeschäftigtenzahl. Die Beschäftigtenzahl, auf die der Betrag pro Beschäftigten (Pro-Kopf-Größe) angewendet wird, solle sich künftig an dem tatsächlich in Frage kommenden Personenkreis orientieren.

¹⁶ Hugo in: Heuer/Scheller, Kommentierung der Bundeshaushaltsordnung, Rn. 7 zu § 15 BHO.

Darüber hinaus komme eine Rotabsetzung aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung (beitrags- und steuerfinanziert) nicht in Frage. Die Bundesagentur müsse bei BGM-Maßnahmen für die Beschäftigten des Rechtskreises SGB II in Vorleistung gehen. Für diese Vorleistung müsse sie daher ausreichend Mittel im Haushalt der Bundesagentur zur Verfügung stellen. Im Gegenzug entlaste die Kostenerstattung der gemeinsamen Einrichtungen über den gesonderten Einnahmetitel 1-23105 den Haushalt der Bundesagentur.

4.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Unsere Feststellungen basieren auf denen von der Bundesagentur vorgelegten Bedarfsermittlungen der Jahre 2017 und 2018. Die Bedarfsermittlungen enthielten keine Hinweise auf Sonderbedarfe für BGM. Die hiervon abweichende spätere Mittelzuteilung an die Dienststellen vermag die Sonderbedarfe – und damit den höheren Haushaltsansatz – nicht zu begründen. Außerdem war die zugrunde gelegte Beschäftigtenzahl zu hoch. Die Bundesagentur muss bei ihrer Budgetplanung den Bedarf insgesamt vollständig und nachvollziehbar darlegen.

Wir halten es für sachgerecht, dass die Bundesagentur künftig den jährlichen Bedarf für BGM-Maßnahmen ermitteln will, indem sie den Betrag pro Beschäftigten auf den Personenkreis bezieht, der voraussichtlich BGM-Maßnahmen in Anspruch nehmen wird. Das bedeutet, dass der zu erwartende Anteil an Beschäftigten aus dem Rechtskreis SGB II deutlich zu reduzieren ist. Im Übrigen ist der Betrag pro Beschäftigten für BGM-Maßnahmen sachgerecht zu ermitteln.

Wir werden die Entwicklung des Haushaltsansatzes im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren beobachten. Mit dem geplanten Haushaltsansatz von 1,6 Mio. Euro im Jahr 2020 können wir nicht erkennen, dass die Bundesagentur ihre Zusagen bereits berücksichtigt hat.

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

5 Maßnahmen

5.1 Feststellungen im Jahr 2010

Wir stellten fest, dass Ausgaben teilweise mit der Zweckbestimmung des Titels für BGM nicht vereinbar waren. Des Weiteren evaluierte die Bundesagentur BGM-Maßnahmen nicht, obwohl sie eine Wirksamkeitskontrolle vorsah. Die Bundesagentur sollte sicherstellen, dass sie die Wirksamkeit der Maßnahmen kontrolliert, um den Erfolg des BGM beurteilen zu können.¹⁷

Sie sagte zu, im Zuge der Fachaufsicht auf eine zweckentsprechende Mittelverwendung des BGM hinzuwirken. Die Bundesagentur wollte außerdem die Wirkung und Wirtschaftlichkeit der BGM-Maßnahmen nachhalten.¹⁸

5.2 Ziele, Handlungsfelder und Prozessschritte

Die Bundesagentur erließ für die Zielsetzung, Planung und Umsetzung des BGM im Januar 2017 die Weisung *„Gute Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen gestalten – Gesundheitsstrategie 2025 der BA“*.¹⁹

Danach setzte sie sich mit dem BGM u. a. folgende **Ziele**:

- Gesundheitsgefährdungen, die aus den Arbeitsbedingungen und Arbeitsbelastungen resultieren, zu identifizieren, Lösungsansätze zu entwickeln und umzusetzen,
- die Beschäftigten sollen sich gesundheitsförderlich mit den Herausforderungen ihrer Arbeit erfolgreich auseinandersetzen.²⁰

Hierzu ergänzend hat die Bundesagentur exemplarisch **Handlungsfelder** beschrieben, die sie für BGM-Maßnahmen als grundsätzlich geeignet erachtet.

Diese sind u. a.:²¹

¹⁷ Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Prüfung des Gesundheitsmanagements bei der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Juni 2010 (VI 2 – 2009 – 1088).

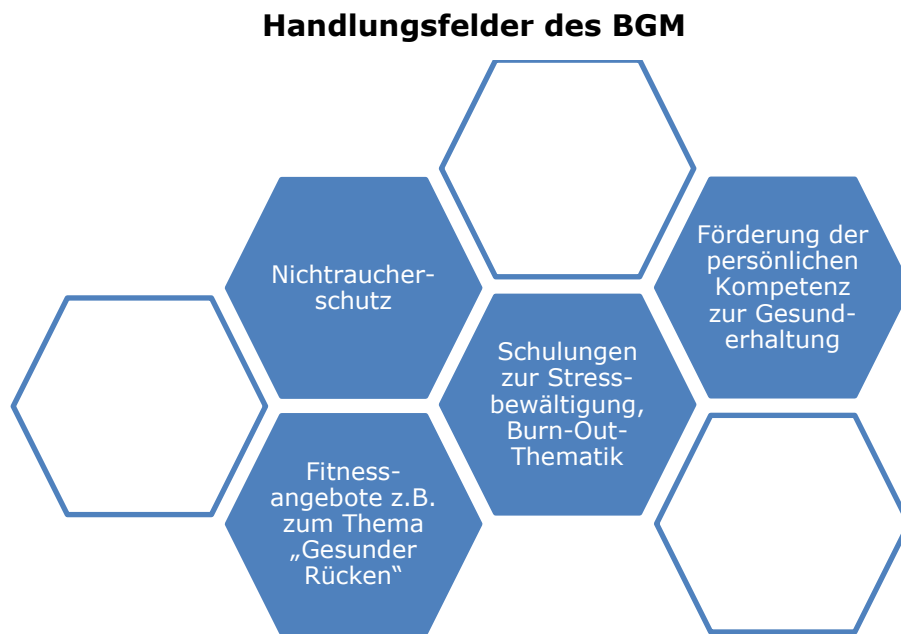
¹⁸ Bundesagentur, Stellungnahme an den Bundesrechnungshof vom 30. August 2010, CF 2 – 3540 (2135).

¹⁹ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053.

²⁰ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053, Anlage 1, § 2 Ziele.

²¹ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053, Anlage 1, § 3 Handlungsfelder des Betrieblichen Gesundheitsmanagements.

Abbildung 2



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung, Basis: Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053., Anlage 1, § 3 Handlungsfelder des Betrieblichen Gesundheitsmanagements.

Darüber hinaus regelt die Weisung **Prozessschritte**, die bei der Planung und Umsetzung von BGM-Maßnahmen zu berücksichtigen sind. Hierzu zählen insbesondere die Bedarfsanalyse, die Maßnahmenplanung sowie die Nachhaltung und Evaluation. Sie will damit sicherstellen, dass „bedarfsgerechte Maßnahmen“ identifiziert und diese „effizient“ umgesetzt werden.²²

Nach § 6 BHO dürfen Verwaltungen bei der Aufstellung und Ausführung ihres Haushaltsplans nur Ausgaben berücksichtigen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit müssen laut § 7 Absatz 1 BHO beachtet werden. Diese Vorgaben gelten nach § 77a Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) sinngemäß für die Bundesagentur.

5.3 Bedarfsanalyse

Der lokale Arbeitskreis der Dienststelle hat die Aufgabe, den örtlichen Bedarf an BGM-Maßnahmen zu ermitteln, die Umsetzung zu planen und die Ergebnisse zu bewerten.²³ Die Leitung der lokalen Arbeitskreise übernehmen die

²² Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053, Anlage 3, Nummer 4.

²³ Bundesagentur, Rahmenvereinbarung zum Betrieblichen Gesundheitsmanagement in der Bundesagentur für Arbeit vom 26. Oktober 2006, § 4 Umsetzung.

Geschäftsführungen der Internen Services. Diese bundesweit 40 Geschäftsführungen²⁴ sind dabei jeweils für drei bis fünf Dienststellen zuständig. In jeder Dienststelle soll sich der Arbeitskreis aus verschiedenen Vertretern zusammensetzen (u. a. Ärztlicher Dienst, Personalberatung, jeweilige Dienststellenleitung). **Je Dienststelle** sollte der Arbeitskreis **zweimal jährlich tagen**. Bei Bedarf kann die Leitung des Arbeitskreises den Turnus verkürzen.²⁵

Wir stellten bei unseren örtlichen Erhebungen Folgendes fest:

Die Geschäftsführung des Internen Services A ist für fünf Dienststellen und damit für fünf lokale Arbeitskreise zuständig. Nach den uns vorliegenden Unterlagen führte die Geschäftsführung im Jahr 2017 insgesamt einen Arbeitskreis in einer Dienststelle durch. Der Interne Service erklärte hierzu, dass zwei Dienststellenleitungen (Mitglieder des jeweiligen Arbeitskreises) entschieden hätten, dass die lokalen Arbeitskreise für ihre Dienststellen nicht mehr tagen sollen. Die Leitung des Arbeitskreises sei entsprechend informiert worden. Einen schriftlichen Vorgang gäbe es hierzu nicht.²⁶

5.4 Maßnahmenplanung

Die Bundesagentur legt für den Prozessschritt der BGM-Maßnahmenplanung insbesondere folgende **Vorgaben** fest:

- zielführende und wirksame Maßnahmen, die sich an den Bedarfen der Beschäftigten ausrichten,
- Maßnahmenportfolio für einen Überblick über relevante Maßnahmen,
- Berücksichtigung verschiedener Zielgruppen,
- Maßnahmen nach erwartetem Nutzen, Kosten, Wirkung und Akzeptanz bei den Beschäftigten bewerten,
- nachvollziehbar dokumentierte Ziele.²⁷

²⁴ Ein Interner Service nimmt Verwaltungsaufgaben gebündelt für mehrere Dienststellen wahr (Bundesagentur, Presseportal vom 13. November 2006).

²⁵ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053, Anlage 3, Nummer 2.3 und Anlage 1, § 4 Umsetzung.

²⁶ Bundesrechnungshof, örtliche Erhebung beim Internen Service A am 15. Dezember 2017.

²⁷ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053, Anlage 3, Nummer 4.2.

Die Dienststellen der Bundesagentur finanzierten im Jahr 2016 insgesamt 1 966 Maßnahmen aus dem Haushaltstitel für BGM.²⁸

Wir untersuchten hiervon 64 Maßnahmen darauf, ob die Vorgaben der Bundesagentur zur Maßnahmenplanung von den Dienststellen beachtet wurden.

Dabei stellten wir fest, dass die Vorgaben teilweise bei bis zu rund 80 % der untersuchten Maßnahmen nicht eingehalten wurden. So war beispielsweise in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle nicht dokumentiert, inwiefern die Maßnahme zielführend und wirksam ist und ob ein Bedarf der Beschäftigten vorliegt.

Im Einzelnen:

Tabelle 4

Auswertung der Maßnahmenplanung BGM

Vorgabe	nicht dokumentiert	
	Anzahl	%
Ist die Maßnahme zielführend und wirksam?	38	59,4
Liegt ein Bedarf der Beschäftigten vor?	39	60,9
Ist ein Maßnahmenportfolio vorhanden?	50	78,1
Sind Zielgruppen berücksichtigt? ²⁹	27	42,2
Sind die Maßnahmen nach Nutzen, Kosten, Wirkung und Akzeptanz bewertet worden?	36	56,3
Sind die Ziele nachvollziehbar dokumentiert?	32	50,0

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

5.5 Zweckbestimmung

Nach § 45 Absatz 1 BHO dürfen die Ausgaben entsprechend dem Grundsatz der sachlichen Bindung ausschließlich zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden.

Die nachfolgend beispielhaft dargestellten Maßnahmen finanzierte die Bundesagentur aus dem Haushaltstitel für das BGM. Die jeweilige Bedarfsbegründung haben wir auszugsweise abgebildet:³⁰

²⁸ Bundesagentur, Datenlieferung vom 15. November 2017, CF 21.

²⁹ Waren alle Beschäftigten zur Teilnahme eingeladen, so haben wir dies als Nennung einer Zielgruppe gewertet.

³⁰ Bundesagentur, Datenlieferung vom 22. Januar 2018, CF 21.

Lebkuchen	Mittel zur freien Verfügung für die Geschäftsstellenleitungen	Drogeriegutscheine
• Aktion „Wertschätzung“ • lokaler Arbeitskreis stellte fest, dass „Wertschätzung“ keine originäre BGM-Aufgabe ist • 1 300 Lebkuchen wurden beschafft und als „Wertschätzung“ an die Beschäftigten verteilt • Ausgabebetrag: 2 573,35 Euro	• Mittelzuteiler: <i>„(...) nachdem ich jetzt schon wieder darauf angesprochen wurde, ob und wann die Auszahlung an die [Geschäftsstellenleitungen] erfolgt, jeder der vier bekommt 150,00 € und fertig“</i> <i>„(...) damit das ständige Fragen endlich aufhört“</i> • Zahlung von jeweils 150 Euro auf die privaten Konten von vier Geschäftsstellenleitungen • zwei der vier Geschäftsstellenleitungen wiesen Ausgaben für Getränke und Obst nach	• Gutscheine bei Geburten seien in der Belegschaft gut angekommen, deshalb sollen Gutscheine auch bei Dienstjubiläen und runden Geburtstagen ausgegeben werden • bisher musste dafür die Führungskraft finanziell aufkommen • Ausgabebetrag: 4 170 Euro

Darüber hinaus finanzierte die Bundesagentur u. a. folgende Maßnahmen:

- Honorare bei Stadtführungen, Kräuter-, Winter- und Lama-Alpakawanderungen,
- Verpflegung bei Wandertagen,
- Eintrittsgelder für Wildparks,
- Bowling-Turniere,
- Buffet zur Eröffnungsfeier einer Agentur und
- Weihnachtspräsente an Beschäftigte.

5.6 Titeluordnung

Nach § 35 Absatz 1 der BHO sind Ausgaben bei dem hierfür vorgesehenen Haushaltstitel zu buchen.

Wir stellten fest, dass die Bundesagentur teilweise Aufwendungen aus dem Haushaltstitel für das BGM finanzierte, obwohl hierfür andere Haushaltstitel vorgesehen waren, beispielsweise:³¹

³¹ Bundesagentur, Datenlieferung vom 15. November 2017, CF 21; Kontierungshandbuch für das Haushaltsjahr 2016.

Beschaffungen aus dem Haushaltstitel BGM (5-443 02)	vorgesehener Haushaltstitel lt. Kontierungshandbuch
Desinfektionsmittel	Verbandmaterialien und sonstige Sanitäts- verbrauchsmaterialien (5-514 01-00-0000)
Defibrillatoren	Medizinische Geräte (5-511 01-00-0003)
Dienstfahrräder	Haltung von Fahrzeugen (5-514 01-00-0001)

5.7 Nachhaltung

Bei dem Prozessschritt der Nachhaltung beschreibt die Bundesagentur, dass das „*bedarfsorientierte Vorgehen*“ und die „*Festlegung der zu erreichenden Ziele*“ wesentliche Voraussetzungen für ein wirksames BGM seien. Durch eine Evaluierung der Maßnahmen könnten Schwachstellen aufgedeckt und Verbesserungen vorgenommen werden. Die Ergebnisse und insbesondere der Grad der Zielerreichung der durchgeführten Maßnahmen seien zu dokumentieren.³²

Wir prüften, inwieweit die 64 untersuchten Maßnahmen erkennbar evaluiert wurden. Voraussetzung hierfür war, dass bei der Maßnahmenplanung entsprechende Ziele festgelegt wurden. Durch die Erfassung der Anzahl der Maßnahmeteilnehmer und entsprechende Befragung dieser kann ein entsprechender Grad der Zielerreichung ermittelt werden.

Wir stellten unter Textziffer 5.4 Maßnahmenplanung fest, dass in der Hälfte der untersuchten Maßnahmen entsprechende Ziele nicht dokumentiert waren. In diesen Fällen konnte ein Grad der Zielerreichung nicht überprüft werden.

Darüber hinaus stellten wir fest, dass in über 20 % der untersuchten Maßnahmen die Anzahl der Maßnahmeteilnehmer nicht dokumentiert war. Ferner fehlte in knapp 85 % der Maßnahmen eine Befragung der Beschäftigten zur Zielerreichung.

5.8 Würdigung und Empfehlung

Wie bereits im Jahr 2010 festgestellt, wurden bei den geprüften BGM-Maßnahmen die eigenen Vorgaben der Bundesagentur von ihren Dienststellen überwiegend nicht eingehalten.

³² Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 – 1937, 200.5, 2053, Anlage 3, Nummer 4.4.

Insbesondere bezweifeln wir, dass ein Bedarf für BGM-Maßnahmen analysiert wurde, wenn die hierfür zuständigen Arbeitskreise nicht tagten.

Des Weiteren stellten wir bei den geprüften Maßnahmen erhebliche Dokumentationsmängel fest. In mehr als der Hälfte der Fälle konnte die Bundesagentur weder Ziele und Wirksamkeit, noch den Bedarf der Maßnahmen belegen.

Unabhängig davon sind Ausgaben wie beispielsweise für Drogeriegutscheine, Weihnachtspräsente und freizeitorientierte Ausflüge zweckfremd.

Für Zahlungen auf privaten Konten von Geschäftsstellenleitungen sehen wir keine haushaltsrechtliche Grundlage. Dies ist umso kritischer, als die Bundesagentur bei der Hälfte dieser Fälle keine Angaben zur tatsächlichen Mittelverwendung machen konnte.

Insofern zeigen unsere Beispiele, dass die Bundesagentur teilweise Maßnahmen finanziert, die nicht im Einklang mit den Zielen und Handlungsfeldern des BGM stehen.

Schlussendlich führt die lückenhafte Maßnahmenplanung auch zu Defiziten bei der Durchführung einer Evaluation. Damit bleibt unbelegt, inwiefern die Maßnahmen bedarfs- und sachgerecht waren. Der Bundesagentur fehlt damit ein wichtiges Instrument um die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ihrer BGM-Maßnahmen beurteilen und folglich ihren Haushaltsansatz begründen zu können.

Die Bundesagentur sollte sicherstellen, dass die Vorgaben bei der Planung und Durchführung von BGM-Maßnahmen von ihren Dienststellen eingehalten werden. Sie sollte auf lokaler Ebene den Bedarf für konkrete Maßnahmen analysieren, die Umsetzung planen und durchführen sowie die Ergebnisse bewerten. Auf regionaler Ebene hat sie die Aktivitäten dienststellenübergreifend zu koordinieren, nachzuhaltenden und die Ergebnisse mit der Zentrale zu erörtern. Dafür sollte ein regelmäßiges Berichtswesen genutzt werden. Die Bundesagentur sollten diese Erkenntnisse ihrer jährlichen Bedarfsanmeldung für Haushaltsansatz zugrunde legen (Textziffer 4).

Die Bundesagentur sollte darauf achten, dass die Zweckbestimmung des Titels eingehalten wird und die Titeluordnungen die Vorgaben einer ordnungsgemäßen Haushalts- und Wirtschaftsführung erfüllen. Für die Fälle der Zahlungen auf private Konten sollte die Bundesagentur in einem gesonderten Verfahren

disziplinar- und haftungsrechtliche Konsequenzen prüfen. Über das Ergebnis bitten wir uns zu unterrichten.

5.9 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat angekündigt die Fachaufsicht zu verstärken. Hierzu sollten die Regionaldirektionen die Weisungen umsetzen und die Fachaufsicht intensivieren.

Für die **Maßnahmeplanung** im Jahr 2019 stelle die Bundesagentur den Dienststellen einen weiterentwickelten „BGM-Planer“ zur Verfügung. Mit diesem solle eine nachvollziehbare, vollständige und weisungskonforme Dokumentation der BGM-Maßnahmen sichergestellt werden. Die darin dokumentierten Maßnahmen werde die Bundesagentur durch die Regionaldirektionen dienststellenübergreifend koordinieren und nachhalten.

Weiter werde die Bundesagentur die Dienststellen erneut auf die geltende **Zweckbestimmung** für das BGM hinweisen und eine Ausschlussliste erstellen, um nicht zweckmäßige Maßnahmen zu unterbinden. Um Fehlbuchungen entgegenzuwirken, werde sie das Kontierungshandbuch präzisieren. Im Hinblick auf die Zahlungen auf private Konten von Geschäftsstellenleitungen habe sie disziplinarrechtliche Verfahren und Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden eingeleitet. Letzteres Verfahren sei noch nicht abgeschlossen. Die bisherigen Ermittlungen hätten ergeben, dass dolose Handlungen auszuschließen seien.

Die Bundesagentur beabsichtige bei der Weiterentwicklung des „BGM-Planers“ auch die **Nachhaltung** der BGM-Maßnahmen nachvollziehbar zu berücksichtigen. Sie werde zusätzlich standardisierte Teilnehmer-Evaluierungsbögen einführen. Im Jahr 2019 werde die Bundesagentur die Zufriedenheit mit dem BGM aus Sicht der Beschäftigten mit einer Kurzbefragung erfassen und eine spezifisch auf das BGM zugeschnittene Evaluierungsbefragung für das Jahr 2020 vorbereiten.

5.10 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wir erwarten, dass die von der Bundesagentur angekündigten Maßnahmen die aufgezeigten Mängel abstellen und wie zugesagt, die disziplinarrechtlichen Verfahren durchführt. Dabei muss die Bundesagentur die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zeitnah nachhalten und ggf. steuernd eingreifen.

Wir behalten uns vor, auf diesen Punkt zurückzukommen und schließen diesen im Übrigen an dieser Stelle mit unseren ergänzenden Hinweisen ab.

6 Berichtswesen

6.1 Feststellungen im Jahr 2010

Wir beanstandeten, dass die Bundesagentur für das BGM nicht über ein strukturiertes und kontinuierliches Berichtswesen verfügte. So fehlten u. a. Kriterien um Maßnahmen vergleichen zu können.³³ Wir empfahlen der Bundesagentur, künftig wesentliche Kriterien (Art der Maßnahme, Kosten, Grad der Inanspruchnahme, Akzeptanz und Zufriedenheit) zu erheben und auszuwerten. Die Bundesagentur sagte zu, dafür ein geeignetes Instrument zu entwickeln.³⁴

6.2 Aktuelle Situation

Im Juni 2011 führte die Bundesagentur mit einer Weisung ein Berichtswesen zum BGM ein. Danach hatten die Dienststellen ihre durchgeführten Maßnahmen einmal jährlich der Zentrale zu berichten. Diese Regelung galt bis zum 31. Dezember 2016.³⁵ In der aktuellen Weisung hat die Bundesagentur dieses Berichtswesen nicht mehr vorgesehen.³⁶

Auf Nachfrage erklärte die Zentrale, dass sie keinen systematischen Überblick über die Maßnahmen der Dienststellen habe. Sie erhebe hierzu keine entsprechenden Informationen. Die Qualitätssicherung der Maßnahmen liege in dezentraler Verantwortung bei den Dienststellen.³⁷

6.3 Würdigung und Empfehlung

Wir halten es für wenig überzeugend, dass die Bundesagentur auf ihr bisheriges Berichtswesen zum BGM verzichtet und stattdessen auf die dezentrale Verantwortung der Dienststellen verweist. Damit kann sie nicht einschätzen, ob die durchgeführten BGM-Maßnahmen bedarfs- und sachgerecht waren. Das Berichtswesen ist Voraussetzung für eine sachgerechte Maßnahmenplanung

³³ Bundesrechnungshof, Mitteilung über die Prüfung des Gesundheitsmanagements bei der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Juni 2010 (VI 2 - 2009 - 1088).

³⁴ Bundesagentur, Stellungnahme an den Bundesrechnungshof vom 30. August 2010, CF 2 - 3540 (2135).

³⁵ Bundesagentur, Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung 06/11 - 14, POE 1 - 2000.5/2053/3313/II-5305 vom 17. Juni 2011 (gültig bis 31. Dezember 2016).

³⁶ Bundesagentur, Weisung 201701016 vom 20. Januar 2017, POE1 - 1937, 200.5, 2053.

³⁷ Bundesrechnungshof, örtliche Erhebungen bei der Zentrale der Bundesagentur vom 13. bis 15. Dezember 2017 in Nürnberg.

und Nachhaltung (Textziffer 5) und ein wichtiges Instrument für die jährliche Haushaltsmittelplanung für das BGM (Textziffer 4).

Die Bundesagentur sollte entsprechende Daten zu den durchgeführten BGM-Maßnahmen erfassen. Auf dieser Grundlage sollte sich die Bundesagentur mit einem Berichtswesen einen Überblick über die durchgeführten BGM-Maßnahmen verschaffen und Steuerungsimpulse ableiten.

6.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur kündigt an, den Planungs- und Umsetzungsprozess von BGM-Maßnahmen vollständig zu dokumentieren. Sie ermögliche damit die Nachhaltung und die Ableitung von Steuerungsimpulsen auf regionaler und lokaler Ebene. In Verbindung mit der intensiveren Fachaufsicht durch die Regionaldirektionen und der Nutzung regionaler und zentraler Arbeitskreise folge sie den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

6.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die von der Bundesagentur angekündigten Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, die beschriebenen Mängel abzustellen.

Wir schließen diesen Punkt damit ab und werden uns zu gegebener Zeit von der Wirksamkeit der Maßnahmen überzeugen.