Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

über die Prüfung

der Bundesstelle für Energieeffizienz (BfEE) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)

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.bundes-rechnungshof.de).

Gz.: III 1 – 2017 - 0655

Bonn, den 29.Mai 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	10
1.1	Auftrag und Tätigkeit der Bundesstelle für Energieeffizienz	10
1.2	Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung	13
2	Ziele, Zielstrukturen, Kennzahlen	14
2.1	Feststellungen	14
2.2	Würdigung und Empfehlung	17
2.3	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	18
2.4	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	18
3	Zielvereinbarungen als Planungs- und Steuerungsinstrument	19
3.1	Feststellungen	19
3.2	Würdigung und Empfehlung	20
3.3	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	21
3.4	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	21
4	Zielerreichungskontrolle	21
4.1	Feststellungen	21
4.2	Würdigung und Empfehlung	24
4.3	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	24
4.4	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	25
5	Aufgabenkritik als Grundlage für die Personalbedarfs-ermittlung	25
5.1	Feststellungen	25
5.2	Würdigung und Empfehlung	27
5.3	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	28
5.4	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	29

6 Personalbedarfsermittlung 29

6.1 Feststellungen 29

6.2 Würdigung und Empfehlung 31

6.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums 32

6.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes 33

7 Zeitlich befristet Beschäftigte zur Wahrnehmung von Daueraufgaben 33

7.1 Feststellungen 33

7.2 Würdigung und Empfehlung 34

7.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums 36

7.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes 36

8 Überblick über die Kosten der Bundesstelle 36

8.1 Feststellungen 36

8.2 Würdigung und Empfehlungen 37

8.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums 38

8.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes 38

9 Aktenführung bei der Bundesstelle 38

9.1 Feststellungen 38

9.2 Würdigung und Empfehlung 39

9.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums 39

9.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes 40

0 Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium) hat nach den Vorgaben der Europäischen Union im Jahr 2009 die Bundesstelle für Energieeffizienz (Bundesstelle) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) eingerichtet. Die Bundesstelle erfüllt verschiedene Informations- und Berichtspflichten gegenüber der Bevölkerung und der Europäischen Kommission. Sie beobachtet und bewertet den Markt für Energiedienstleistungen, fördert Maßnahmen zur weiteren Entwicklung des Marktes und berät das Bundeswirtschaftsministerium wissenschaftlich in Fragen der Energieeffizienz.

Der Bundesrechnungshof hat die Aufgabenwahrnehmung der Bundesstelle geprüft. Er stellt nachfolgend unter Einbeziehung der Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest:

0.1 Um den Erfolg einer Behörde zu messen, sind eine Zielstruktur und messbare Ziele notwendig. Letztlich muss jede wahrgenommene Aufgabe für die Erreichung mindestens eines Ziels erforderlich sein. Die Bundesstelle verzichtete bislang auf die Entwicklung einer Zielstruktur, aus der sie messbare Ziele und Aufgaben hätte ableiten können. Die Bundesstelle sollte über Ihre Strategie eine Zielstruktur entwickeln und messbare Ziele definieren.

Das Bundeswirtschaftsministerium räumte ein, dass eine formale Zielstruktur für eine verbesserte Transparenz und Steuerung zielführend sei. Ihre Ziele werde die Bundesstelle nun in eine Zielstruktur einfügen. Dabei sollen die Ziele den Anforderungen an operative Ziele entsprechen und entsprechend dokumentiert werden.

Das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtigt, damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen (Nummer 2).

0.2 Ohne Zielvereinbarungen sind wirksame Erfolgskontrollen, bei denen die erreichten Ergebnisse mit einer Ausgangslage verglichen werden, nicht möglich. Die Bundesstelle schloss bislang weder intern noch mit

dem Bundeswirtschaftsministerium Zielvereinbarungen ab. Die Bundesstelle sowie auch das Bundeswirtschaftsministerium sollten prüfen, inwieweit das Instrument der innerbehördlichen wie auch der hierarchieübergreifenden Zielsysteme und -vereinbarungen zur wirtschaftlichen und ergebnisorientierten Steuerung beitragen kann. In geeigneten Bereichen sollten sie ihre Ankündigung, Zielvereinbarungen zu schließen, umsetzen.

Das Bundeswirtschaftsministerium bekräftigte seine Absicht, die Tätigkeiten der Bundesstelle künftig nicht nur in eine Zielstruktur einzubetten, sondern auch einer Erfolgskontrolle zugänglich zu machen. Im Jahresarbeitsgespräch seien bereits für die Jahresplanung 2018 Zielindikatoren für einen erfolgreichen Abschluss aller Tätigkeiten festgelegt worden. Das vereinbarte Jahresprogramm stelle somit die Zielvereinbarung zwischen Bundesstelle und Bundeswirtschaftsministerium dar.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle kommen damit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach, für geeignete Bereiche Zielvereinbarungen abzuschließen (Nummer 3).

0.3 Für die Erfolgskontrolle der wahrgenommenen Aufgaben ist es erforderlich, Ziele zu formulieren, die messbar sind. Die Bundesstelle hatte keine messbaren Ziele definiert. Mangels Zielen wertete sie bereits die Durchführung ihrer Maßnahmen als Erfolg. Die Bundesstelle muss Anforderungen für ihre operativen Ziele festlegen.

Das Bundeswirtschaftsministerium teilte mit, dass es im Rahmen des Jahresarbeitsgespräches bereits für die Jahresplanung 2018 Zielindikatoren für einen erfolgreichen Abschluss aller Tätigkeiten mit der Bundesstelle festgelegt habe. Im Rahmen einer Soll-Ist-Gegenüberstellung zwischen den geplanten und den abgeschlossenen Tätigkeiten ließen sich so die erreichten Ergebnisse im Sinne einer Erfolgskontrolle mit einer Ausgangslage vergleichen.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle haben Maßnahmen ergriffen, um künftig die Aufgaben der Bundesstelle einer Zielerreichungskontrolle zu unterziehen. Der Bundesrechnungshof wird

sich zu gegebener Zeit über den Erfolg der Maßnahmen zum Aufbau einer Zielstruktur sowie zu Zielvereinbarungen und Erfolgskontrollen in der Bundesstelle informieren (Nummer 4).

0.4 Zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit gehört nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss (Aufgabenkritik). Die Bundesstelle unterzog ihre Aufgaben seit ihrer Einrichtung im Jahr 2009 noch keiner Aufgabenkritik. Sie konnte deshalb nicht beurteilen, ob und in welchem Umfang sie Aufgaben tatsächlich wahrnehmen musste. Die Bundesstelle muss ihren gesamten Aufgabenbestand, basierend auf einem Zielsystem, kritisch hinterfragen.

Auch das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle halten eine umfassende Aufgabenkritik inklusive Zweck- und Vollzugskritik für erforderlich. Sie beabsichtigen daher, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen und vor Durchführung einer Personalbedarfsermittlung eine vollständige Aufgabenkritik inklusive Zweck- und Vollzugskritik durchzuführen und zu dokumentieren.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle wollen damit die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzen. Der Bundesrechnungshof bittet das Bundeswirtschaftsministerium, ihm die Ergebnisse der Aufgabenkritik bei der Bundesstelle nach ihrem Abschluss mitzuteilen (Nummer 5).

0.5 Die Bundesstelle hat seit ihrer Einrichtung keine methodisch korrekte Personalbedarfsermittlung durchgeführt. Ihr fehlte es an den entsprechenden organisatorischen Grundlagen. Die Personalausstattung der Bundesstelle ist somit insgesamt infrage zu stellen. Die Bundesstelle muss auf der Grundlage einer eingehenden methodengerechten Aufgabenkritik ihren Personalbedarf mit analytischen Methoden ermitteln.

Das Bundeswirtschaftsministerium wies darauf hin, dass die Bundesstelle ihre Personalausstattung in Form von Vakanzenanzeigen vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle habe prüfen lassen.

Unabhängig davon solle der aktuelle Personalbedarf nun im Rahmen einer Organisationsuntersuchung überprüft werden.

Das Bundesamt werde deshalb eine Personalbedarfsermittlung auf der Grundlage einer Aufgabenkritik durchführen Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, den Personalbedarf mit analytischen Methoden zu ermitteln, werde durch das hierfür zuständige Organisationsreferat des Bundesamtes umgesetzt.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle beabsichtigen somit, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Der Bundesrechnungshof bittet das Bundeswirtschaftsministerium, ihm das Ergebnis der Personalbedarfsermittlung nach ihrem Abschluss mitzuteilen (Nummer 6).

0.6 Der Zeithorizont, um die Klimaziele der Bundesregierung zu erreichen, beträgt mehr als 30 Jahre. Vor diesem Hintergrund dürften viele Aufgaben der Bundesstelle langfristig fester Bestandteil ihres Aufgabenportfolios und somit Daueraufgaben sein. Der Bundesrechnungshof sieht es deshalb kritisch, dass das Personal für die Bundesstelle überwiegend über Zeitarbeitsverträge gewonnen wird. Die Bundesstelle sollte auf Grundlage einer umfassenden Aufgabenkritik und einer abgeschlossenen Personalbedarfsermittlung und nur, wenn eine anderweitige Kompensation innerhalb des Bundesamtes nicht möglich ist, für nachgewiesene Daueraufgaben entsprechende Plan-/Stellen einrichten.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle bestätigten die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass sich die Tätigkeiten der Bundesstelle am Planungshorizont der Ziele der Energiewende und der klimapolitischen Ziele orientieren. Das Bundeswirtschaftsministerium sagte zu, nach Abschluss der Personalbedarfsermittlung und der Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten Planstellen und Stellen für die Bundesstelle bei den Haushaltsplanungen anzumelden, soweit sich ein dauerhafter Bedarf bestätige.

Das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtigt damit, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, dass das Bundesministerium neue, dauerhafte Planstellen oder Stellen nur dann fordert, wenn diesen Forderungen eine umfassende Aufgabenkritik sowie eine abgeschlossene Personalbedarfsermittlung zugrunde liegt und belegt ist, dass eine anderweitige Kompensation innerhalb des Bundesamtes nicht möglich ist (Nummer 7).

0.7 Die von der Bundesstelle vorgelegte Kosten- und Leistungsrechnung für die Jahre 2015 bis 2017 war unvollständig. Der Bundesrechnungshof hält eine Erfassung der tatsächlichen Kosten der Bundesstelle für die abschließende Bewertung der Aufgabenerfüllung und der Zielerreichung für erforderlich. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Kosten- und Leistungsrechnung der Bundesstelle künftig anhand konkreter Aufgabenstellungen und belastbarer Kostenpositionen vollständig und zeitnah aufgestellt werden soll.

Das Bundesministerium bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum fehlenden Überblick über die Kosten der Bundesstelle. Es sagte zu, dass das Bundesamt künftig eine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung gewährleisten werde.

Damit beabsichtigt das Bundeswirtschaftsministerium, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nachzukommen. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit darüber informieren, inwieweit die Bundesstelle ihre Kosten vollständig und zeitnah erfasst (Nummer 8).

0.8 Die öffentliche Verwaltung ist dazu verpflichtet, Akten zu führen und ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Die Bundesstelle verstieß gegen diese Vorgabe, indem sie ihre Vorgänge ausschließlich auf Referatslaufwerken, in Outlook-Postfächern, Handakten oder Ablagen einzelner Beschäftigter ablegte. Der Bundesrechnungshof erwartet von der Bundesstelle, dass sie ihr aktenrelevantes Schriftgut künftig in einer Registratur bzw. einer elektronischen Akte ordnungsgemäß ablegt.

Obwohl das Bundeswirtschaftsministerium die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht teilte, sagte es Abhilfemaßnahmen zu, um eine ordnungsgemäße Aktenführung zu gewährleisten. Diese seien bereits eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof bittet das Bundeswirtschaftsministerium, ihm den Fachaktenplan zu übersenden, nachdem die Bundesstelle diesen erstellt hat (Nummer 9).

1 Vorbemerkung

1.1 Auftrag und Tätigkeit der Bundesstelle für Energieeffizienz

Die Richtlinie der Europäischen Union über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (EDL-RL) aus dem Jahr 2006 verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine oder mehrere Stellen zur Erfassung und Berichterstattung über Energieeffizienzmechanismen und die Rahmenbedingungen für das Erreichen der in der Richtlinie festgelegten energiepolitischen Ziele festzulegen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium) hat daher im Jahr 2009 innerhalb des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (Bundesamt) die Bundesstelle für Energieeffizienz (Bundesstelle) eingerichtet und dieser die sich aus der Richtlinie ergebenden Aufgaben übertragen.

Das Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen (EDL-G) vom 4. November 2010 konkretisiert die Aufgaben der Bundesstelle. Die EDL-RL wurde im Jahr 2012 durch die Energieeffizienzrichtlinie (EED) abgelöst. In dieser wurden die energiepolitischen Ziele der Europäischen Union fortgeschrieben und höhere Anforderungen an die Mitgliedstaaten gestellt.

Die Bundesstelle erfüllt gemäß EDL-G verschiedene Informations- und Berichtspflichten gegenüber der Bevölkerung und der europäischen Kommission. Sie beobachtet und bewertet den Markt für Energiedienstleistungen, fördert Maßnahmen zur weiteren Entwicklung des Marktes und berät die Bundesregierung wissenschaftlich in allen Fragen der Energieeffizienz.

Die Tätigkeit der Bundesstelle auf der Grundlage EDL-G umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

1. Berechnung der Energieeinsparrichtwerte nach § 3 Absatz 1 Satz 2 EDL-G und die Anpassung der erforderlichen Werte und Berechnungsverfahren an den technischen Fortschritt mit den Vorgaben der Europäischen Kommission

2. Erfassung und Unterstützung der Erreichung der Energieeinsparrichtwerte nach § 3 Absatz 1 Satz 2 EDL-G und der Umsetzung der dazu festgelegten Strategie sowie des Erfolgs der Maßnahmen nach § 3 Absatz 3 EDL-G
3. Vorbereitung der Energieeffizienz-Aktionspläne (NEEAP) nach § 3 Absatz 4 EDL-G für die Bundesregierung
4. Feststellung der Energieeinsparungen, die mit Energiedienstleistungen und anderen Energieeffizienzmaßnahmen erreicht wurden
5. Beobachtung und Bewertung des Marktes für Energiedienstleistungen, Energieaudits und andere Energieeffizienzmaßnahmen und Erarbeitung von Vorschlägen zur weiteren Entwicklung
6. Unterrichtung der Öffentlichkeit über Maßnahmen, die die öffentliche Hand auf dem Gebiet der Energieeffizienz nach § 3 Absatz 3 EDL-G ergreift
7. Vermittlung des Erfahrungsaustausches zwischen öffentlichen Stellen in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten der EU
8. Veröffentlichung von Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben von Energieunternehmen nach § 4 Absatz 1 und 2 EDL-G
9. Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Marktteilnehmer über Energieeffizienzmechanismen und die zur Erreichung der Energieeinsparrichtwerte festgelegten Rahmenbedingungen nach § 6 Absatz 1 EDL-G sowie die Veröffentlichung von Musterverträgen nach § 6 Absatz 2 EDL-G
10. Öffentliches Führen der Anbieterliste nach § 7 EDL-G
11. Erstellung und Veröffentlichung von Listen mit Energieeffizienzkriterien für technische Spezifikationen verschiedener Produktkategorien
12. Unterstützung der in § 99 Nummer 1 bis 3 EDL-G und § 100 GWG bezeichneten Stellen bei der Ergreifung von Energieeffizienzmaßnahmen

13. Wissenschaftliche Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums in allen Angelegenheiten der Energieeinsparung und Energieeffizienz

Organisatorisch ist die Bundesstelle als Referat 511 „Bundesstelle für Energieeffizienz, Grundsatzfragen, NAPE-Koordinierung und Kommunikationsstrategie" des Bundesamtes organisiert und steht unter der Rechts- und Fachaufsicht des Bundeswirtschaftsministeriums. Einige umfangreichere oder abgegrenzte Aufgabenstellungen werden der Bundesstelle durch Organisationserlasse vom Bundeswirtschaftsministerium übertragen. So übertrug das Bundeswirtschaftsministerium der Bundesstelle beispielsweise im Jahr 2015 Teilaufgaben zur Erarbeitung und Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE).

Die wissenschaftliche Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums durch die Bundesstelle in den Angelegenheiten der Energieeinsparung und Energieeffizienz hat vor dem Hintergrund der Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende, aber auch des Klimaschutzes in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Sie weist eine große Bandbreite auf beispielsweise über die Klärung von spezifischen technischen Detailfragen, die Begleitung von wissenschaftlichen Untersuchungen und umfangreiche Konzepte für Energieeinspar- oder Fördermaßnahmen.

Die Aufwendungen für die Bundesstelle sind in den verschiedenen Sach- und Personaltiteln beim Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesamt veranschlagt. Beispielweise bezahlte die Bundesstelle die von ihr beauftragten bzw. begleiteten Studien und Untersuchungen aus Kapitel 09 03 (Energie und Nachhaltigkeit). Dort sind für das Haushaltsjahr 2017 gemäß den Erläuterungen zu Titel 686 03 (Steigerung der Energieeffizienz) für „Studien im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen (EDL-G) und der Umsetzung der EU-Energieeffizienzrichtlinie" Haushaltsmittel in Höhe von bis zu 2,5 Mio. Euro veranschlagt. Die Aufwendungen für die von der

Bundesstelle begleiteten Projekte und veranlassten Maßnahmen leistete das Bundesamt aus den vom Bundeswirtschaftsministerium zweckentsprechend zugewiesenen Mitteln aus dem Energie- und Klimafonds (Kapitel 06 92, Titel 686 03 – Energieeffizienzfonds – und 686 08 – Wettbewerbliche Ausschreibung für Energieeffizienz). Bei der Bundesstelle waren am 20. Juli 2017 insgesamt 27 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt.[1]

Nach ihrer Jahresplanung arbeitet die Bundesstelle im Jahr 2017 an 46 Themenbereichen unterschiedlicher Aufgabestellung und Intensität, die zum großen Teil der wissenschaftlichen Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums in Fragen der Energieeffizienz zuzuordnen sind.

1.2 Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung

Bei der Prüfung hat der Bundesrechnungshof die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel sowie die Aufgabenerfüllung und den Personaleinsatz bei der Bundesstelle untersucht.

Er hat örtliche Erhebungen im Bundeswirtschaftsministerium und bei der Bundesstelle durchgeführt. Die erhobenen Sachverhalte hat der Bundesrechnungshof im Dezember 2017 mit dem Bundeswirtschaftsministerium abgestimmt.

Am 30. Januar 2018 hat der Bundesrechnungshof dem Bundeswirtschaftsministerium die vorläufige Prüfungsmitteilung übersandt. Das Bundeswirtschaftsministerium hat hierzu am 26. April 2018 Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof stellt unter Einbeziehung der Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

---

[1] Nach Auskunft der Bundesstelle waren am 20. Juli 2017 insgesamt 23 Arbeitsplätze „aktiv" besetzt. Zwei Beschäftigte waren an das Bundeswirtschaftsministerium abgeordnet und zwei Beschäftigte befanden sich in Elternzeit. Zudem waren zwei Stellen ausgeschrieben, die zum 1. August 2017 bzw. zum 15. September 2017 besetzt wurden.

2 Ziele, Zielstrukturen, Kennzahlen

2.1 Feststellungen

Ziele sind der Ausgangspunkt für die organisatorische Gestaltung einer Behörde (oder sonstigen Einrichtung des Bundes). Aus den definierten und priorisierten Zielen der Behörde leiten sich die Bedeutung und Priorität der wahrzunehmenden Aufgaben ab. Sie bilden die Grundlage für eine Aufgabenkritik, für Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen sowie Personalbedarfsermittlungen.

Die wirtschaftliche und zielorientierte Steuerung einer Behörde setzt eine systematische Zielstruktur voraus. Zur Erfüllung ihres (gesetzlichen) Auftrags muss sie deshalb Strategien entwickeln und aus ihnen eine Zielstruktur aufbauen. Aus den strategischen Zielen sind – ggf. mehrstufig über Unterziele – operationalisierte Ziele zu definieren[2] (Zielsystem). Um eine Erfolgskontrolle zu ermöglichen, müssen die Ziele der untersten Ebene messbar sein (operationale Ziele) und den SMART-Kriterien[3] genügen. Aus den Zielen sind die zu ihrer Erreichung zu ergreifenden Maßnahmen und konkret wahrzunehmenden Aufgaben abzuleiten. Letztlich muss jede wahrgenommene Aufgabe für die Erreichung mindestens eines Ziels erforderlich sein.

Die Bundesstelle verwies hinsichtlich ihrer Ziele auf die „BfEE-Jahresplanung". Diese führte die Bundesstelle erstmals im Rahmen eines Jahresplanungsgespräches mit dem Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2015 für das Jahr 2016 durch. Dem Gespräch lag eine Powerpoint-Präsentation[4] zugrunde, in der die Bundesstelle unter anderem ihre „derzeitigen Aufgaben des Referates 511", die „aktuelle Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums" sowie die im Jahr 2016 anfallende „zusätzliche Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums" dargestellt hatte. Die Jahresplanung für das Jahr 2016 sah vor,

---

[2] Konkurrierende Ziele auf derselben Ebene sind zu priorisieren.

[3] In Wissenschaft und Praxis anerkannte Regel zur Formulierung von Zielen: S = spezifisch, M = messbar, A = anspruchsvoll, R = realistisch, T = terminiert. (Es gibt verschiedene leicht abgewandelte Übersetzungen der ursprünglich englischen Begriffe.)

[4] Power Point-Präsentation vom 8. Dezember 2015.

dass die Bundesstelle das Bundeswirtschaftsministerium zu 38 Themen unterstützen sollte. Dazu gehörten beispielsweise[5]:

- Umfangreiche Pflichten zur Information der Marktteilnehmer
- Grundsatzreferat Energie
- Energieeffizienz-Netzwerke von Kommunen
- Nationale TopRunner-Initiative
- Entwicklung von Förderprogrammen/Maßnahmen
- Kommunikationsstrategie Energieeffizienz[6]

Die Jahresplanung für das Jahr 2017 umfasste neben einem „Aufgabenüberblick"[7] eine Darstellung der aktuellen Personalausstattung der Bundesstelle. Sie gab außerdem einen Überblick, bei welchen Themen die Bundesstelle die Fachreferate des Bundeswirtschaftsministeriums im Jahr 2017 unterstützen sollte. Zu den 46 aufgeführten Themen gehörten unter anderem:

- Digitalisierung und die Auswirkungen auf den EDL–Markt
- Concerted Action zur EED
- Roadmap Contracting
- Studie „Beiträge der Klima- und Lüftungstechnik zum klimaneutralen Gebäudebestand 2015"
- Entwicklung Energieberaterprüfung
- Normungswesen
- Individuelle Sanierungsfahrpläne inkl. Entwicklung Druckapplikation
- ggf. Weiterentwicklung von Fördermaßnahmen

---

5 Ebenda.
6 Vgl. BfEE-Jahresplanung 2016 vom 8. Dezember 2015.
7 Diese Übersicht entsprach den „derzeitigen Aufgaben des Referates 511" aus der BfEE-Jahresplanung für das Jahr 2016.

Ziele, eine Zielstruktur, Zielkennzahlen oder konkrete Aufgaben waren in den Jahresplanungen nicht beschrieben.[8] Eine Priorisierung der in den Jahresplanungen aufgeführten Themen war nicht ersichtlich.[9]

Es waren beispielhaft das Dena-Projektcontrolling, die Teilnahme an Sitzungen (die bislang fallweise entschieden worden war) und die Evaluierung von Energieeffizienzmaßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums aufgezählt.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle einigten sich für die Jahre 2016 sowie 2017 auf die jeweiligen „Themen und Aufgabenschwerpunkte" gemäß der Präsentationen.[10] Die Bundesstelle hatte neben den Jahresplanungen keine zentralen Planungsdokumente erstellt, aus denen ihre Ziele, eine Zielstruktur oder Zielkennzahlen hervorgingen. Sie erläuterte, ihre Ziele ergäben sich implizit aus der Aufgabenerledigung:

- So sei Ziel bei der Ausschreibung und Begleitung von Studien beispielsweise, einen hochwertigen wissenschaftlichen Endbericht zu erhalten, der die in der Leistungsbeschreibung aufgeworfenen Wissenslücken schließt und ggf. Anregungen zum weiteren Vorgehen gibt.

- Ziel bei der konzeptionellen Weiterentwicklung von Förderprogrammen bzw. deren Neukonzeption sei es, das Bundeswirtschaftsministerium bei der Konzeption eines rechtskonformen, administrierbaren und wirtschaftlich gestalteten Förderprogramms mit Einsparpotenzial zu unterstützen.

- Bei der Begleitung von Initiativen des Bundeswirtschaftsministeriums (z. B. Initiative Roadmap Contracting) ginge es darum, ein

---

[8] Es waren beispielhaft das Dena-Projektcontrolling, die Teilnahme an Sitzungen (die bislang fallweise entschieden worden war) und die Evaluierung von Energieeffizienzmaßnahmen des Bundeswirtschaftsministeriums aufgezählt.

[9] Vgl. BfEE-Jahresplanungen vom 8. Dezember 2015 und vom 2. Dezember 2016.

[10] Vermerke der Bundesstelle über die wesentlichen Gesprächsergebnisse der Jahresplanungsgespräche 2016 und 2017 am 8. Dezember 2015 und am 2. Dezember 2016; ohne Datum und Aktenzeichen.

Konzept zum Ausbau der Energiedienstleistung und zum wirksamen Hemmnisabbau zu erstellen.

Bei der Beobachtung und Bewertung des Energiedienstleistungsmarktes und der Erarbeitung von Vorschlägen zur weiteren Entwicklung gehe es darum, quantitative und qualitative Informationen zum Energiedienstleistungsmarkt zu erheben und einzuordnen. Darauf aufbauend würden das Bundeswirtschaftsministerium und andere relevante Akteure bei der Weiterentwicklung des Marktes zur Steigerung der Energieeffizienz bzw. Einbringen in externe Initiativen beraten.

- Ziel bei der Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens sei die Novellierung von EU-Regelwerken (Energieeffizienzrichtlinie, Governance-Verordnung etc.) im Sinne der deutschen Verhandlungsposition.[11]

2.2 Würdigung und Empfehlung

Mit Ihrer Jahresplanung hat die Bundesstelle erste Maßnahmen für eine wirtschaftliche und ergebnisorientierte Steuerung ergriffen. Allerdings verzichtete sie dabei bisher auf die Entwicklung von Zielen und einer Zielstruktur, aus der sich operative Ziele hätten ableiten und priorisieren lassen. Stattdessen standen in der Jahresplanung Maßnahmen, Projekte, Zuständigkeiten und Aufgaben unstrukturiert nebeneinander. Dies traf gleichermaßen auf die beispielhafte Aufzählung der Ziele zu. Zwar mögen sich aus Sicht der Bundesstelle Ziele implizit aus Zuständigkeiten, wahrzunehmenden Aufgaben oder Projekten ergeben. Die Bundesstelle hat bei ihrer beispielhaften Aufzählung jedoch nicht zwischen Zielen, Aufgaben, Zuständigkeiten und Projekten unterschieden. Zudem blieb offen, welcher Zielebene die Aufgaben, Zuständigkeiten und Projekte jeweils zuzuordnen waren, also welchen übergeordneten Zielen sie dienen sollten. Auch war nicht ersichtlich, inwieweit es sich um ggf. bereits operationalisierte Ziele handelte. So fehlte der Bundesstelle der Überblick über ihre Ziele, eventuelle Zielkonflikte und ihre konkreten Aufgaben. Ohne Ziele, eine Zielstruktur und die Übersicht

[11] Vgl. E-Mail der Bundesstelle vom 24. August 2018.

über die anfallenden Aufgaben ist aber eine systematische Ziel- und Aufgabensteuerung nicht möglich. Die Bundesstelle muss strategische Ziele haben und ihr muss klar sein, welche Aufgaben sie zur Erreichung ihrer Ziele erbringen muss. Dabei muss sie zwischen Zielen (Was soll erreicht werden?) und Maßnahmen (Wie soll es erreicht werden?) unterscheiden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesstelle strategische Ziele definieren und daraus eine Zielstruktur entwickeln sollte. Die operativen Ziele der untersten Ebene müssen messbar sein (siehe auch Nummer 4). Dabei ist zwischen Zielen (Was) und Maßnahmen (Wie) zu unterscheiden.

2.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium erläuterte, dass die Bundesstelle auch in der Vergangenheit mit ihren Tätigkeiten konkrete Ziele verfolgt, diese jedoch nicht dokumentiert habe.

Es räumte ein, dass eine formale Zielstruktur für eine verbesserte Transparenz und Steuerung zielführend sei. Ihre Ziele werde die Bundesstelle nun in eine Zielstruktur einfügen. Dabei sollen die Ziele überprüfbar sein und dokumentiert werden. Entsprechende Arbeiten seien bereits begonnen. Insbesondere hätten Bundeswirtschaftsministerium und Bundesstelle für die aktuelle Jahresplanung 2018 Übersichten entwickelt, in denen die Tätigkeiten der Bundesstelle, die jeweiligen Erfolgsfaktoren, die Personalausstattung und die Verknüpfung zu gesetzlich oder nicht gesetzlich begründeten Aufgaben festgehalten sind. Die Bundesstelle beabsichtigt, ihre Zielstruktur in Abstimmung mit dem Bundeswirtschaftsministerium weiterzuentwickeln.

2.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtigt, die Empfehlungen umzusetzen.

3 Zielvereinbarungen als Planungs- und Steuerungsinstrument

3.1 Feststellungen

Zielvereinbarungen als Bestandteil eines Zielsystems (siehe Nummer 2) können als eigenständiges Planungs- und Steuerungsinstrument innerhalb einer Behörde (oder sonstigen Einrichtung) oder zwischen Behörden unterschiedlicher Hierarchiestufen eingesetzt werden. Sie sind ein geeignetes Instrument für eine wirkungs- und ergebnisorientierte Steuerung. Dazu legen sie fest,

- welche Ziele,
- mit welchen Verfahren/Maßnahmen in welchem Zeitraum und
- mit welchem Aufwand (Ressourcen) erreicht werden sollen und
- wie dies gemessen werden soll (Maßstab).

Gegenstand der Zielvereinbarungen können z. B. zeitliche, quantitative, qualitative, wirkungsbezogene, finanzielle und personenbezogene Ziele sowie die Vereinbarung von Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung sein. Ebenso können Verantwortlichkeiten, Kompetenzen oder der Ressourceneinsatz festgelegt werden. Zielvereinbarungen ermöglichen u. a. Soll-Ist-Vergleiche und damit eine Bewertung der erzielten Ergebnisse. Dies gibt allen Beteiligten eine größere Sicherheit und Transparenz hinsichtlich der bestehenden Erwartungen.

Die Bundesstelle gab an, intern bislang keine Zielvereinbarungen abgeschlossen zu haben. Auch ohne dieses Instrument habe sie ihre Aufgaben erfolgreich wahrgenommen.

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle erklärten, dass zwischen ihnen bisher keine Zielvereinbarungen abgeschlossen worden seien. Zielsetzungen der Arbeit der Bundesstelle würden aber im Rahmen des Jahresplanungsgesprächs festgelegt. Dabei lege man die Tätigkeiten und Aufgaben der Bundesstelle fest. Die damit verbundenen Zielsetzungen und korrespondierenden Zeitpläne und Prioritäten würden in der laufenden Zusammenarbeit zwischen Bundeswirtschaftsministerium und Bundesstelle konkretisiert. Das

Bundeswirtschaftsministerium betonte das besondere Engagement der Beschäftigten der Bundesstelle und dass bislang alle Erwartungen erfüllt worden seien.

Es teilte im Anschluss an die Erhebungen mit, dass es mit der Bundesstelle im Jahresplanungsgespräch 2018 vereinbart habe, künftig die Tätigkeiten und Aufgaben der Bundesstelle mit schriftlich vereinbarten Zielsetzungen zu unterlegen.[12]

3.2 Würdigung und Empfehlung

Die Bundesstelle verfügte nicht über ein Zielsystem (siehe Nummer 2). Sie verzichtete zudem auf interne Zielvereinbarungen und somit auf eine Möglichkeit, ihre Aufgabenwahrnehmung und -erledigung konsequent an einer einheitlichen Strategie und auf der Grundlage eines Zielsystems auszurichten. Deshalb verfügte sie auch nicht über die mit Zielvereinbarungen verbundenen Steuerungsmöglichkeiten, um ihre Ressourcen nachvollziehbar wirtschaftlich und zielorientiert einzusetzen. Eine interne Erfolgskontrolle ihrer Aufgabenwahrnehmung war ohne definierte Ziele nicht möglich (siehe Nummer 4).

Dies galt gleichermaßen für das Verhältnis zwischen Bundesstelle und Bundeswirtschaftsministerium. Das Bundeswirtschaftsministerium hat bislang seine Ziele gegenüber der Bundesstelle nicht dokumentiert. Es hat mit der Bundesstelle nicht vereinbart, welche Resultate es von ihr konkret erwartete. Dementsprechend konnte es eine Zielerreichung auch nicht nachhalten. Die Zufriedenheit des Bundeswirtschaftsministeriums mit der Unterstützung durch die Bundesstelle spricht zwar für das Engagement aller Beteiligten, belegt aber noch nicht die wirtschaftliche und zielorientierte Aufgabenwahrnehmung der Bundesstelle.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Bundesstelle sowie auch das Bundeswirtschaftsministerium zunächst prüfen, inwieweit das Instrument der innerbehördlichen wie auch der hierarchieübergreifenden Zielsysteme und -vereinbarungen zur wirtschaftlichen und ergebnisorientierten Steuerung beitragen kann. In geeigneten Bereichen

[12] Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums vom 19. Dezember 2017, Az.: 99 70 22.

sollten sie ihre Ankündigung, Zielvereinbarungen zu schließen, umsetzen.

3.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium bekräftigte seine Zusage, in geeigneten Bereichen schriftliche Zielvereinbarungen abschließen zu wollen. So sollen die Tätigkeiten der Bundesstelle künftig nicht nur in eine Zielstruktur eingebettet sein, sondern auch einer Erfolgskontrolle zugänglich gemacht werden. Im Jahresarbeitsgespräch seien bereits für die Jahresplanung 2018 Zielindikatoren für einen erfolgreichen Abschluss aller Tätigkeiten festgelegt worden. Das vereinbarte Jahresprogramm stelle die Zielvereinbarung zwischen Bundesstelle und Bundeswirtschaftsministerium dar.

3.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle beabsichtigen, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in geeigneten Bereichen umzusetzen. Er empfiehlt, dass beide Behörden ihre Erfahrungen mit schriftlichen Zielvereinbarungen regelmäßig auswerten und ihre Entscheidung, ob der Gebrauch dieses Führungsinstruments ausgeweitet oder fortgesetzt werden soll, vom Ergebnis dieser Auswertung abhängig machen.

4 Zielerreichungskontrolle

4.1 Feststellungen

Für eine Zielerreichungskontrolle als Teil einer Erfolgskontrolle ist es erforderlich, Ziele zu formulieren, die den SMART – oder vergleichbaren Kriterien entsprechen. Sie müssen insbesondere messbar sein.[13] Zur vollständigen Beschreibung eines Zieles, das auch Handlungsanleitung für die Aufgabenträger sein soll, gehört es, den Zielinhalt zu konkretisieren (was genau soll erreicht werden) und das Ausmaß der angestrebten Zielerreichung festzulegen (z. B. wie viel, wie groß, wie schnell, wann). Hierfür kommen z. B. Quoten, Bearbeitungszeiten oder Häufigkeiten in Betracht. Für die definierten Messgrößen sind Zielwerte

[13] Den Kriterien „Messbarkeit“ und „Zeit“ ist besondere Bedeutung beizumessen.

(Soll-Werte) festzulegen. Die Ziele werden damit operational und können von den Aufgabenträgern durch konkrete zielführende Handlungen angestrebt werden.

Hinsichtlich ihrer Zielerreichungskontrolle verwies die Bundesstelle auf ihren Jahresbericht, den sie erstmals für das Jahr 2016 erstellt hatte. Darin stellte die Bundesstelle anhand ihrer Tätigkeitsfelder ihre Aktivitäten dar. Zu den im Jahresbericht dargestellten insgesamt 41 Tätigkeitsfeldern gehörten beispielsweise die

1. „Administration Pilotprogramm Einsparzähler",

2. „Beobachtung, Bewertung und Weiterentwicklung des EDL-Marktes",

3. „Unterstützung des BMWi im Bereich Gebäude",

4. „Heizungslabel",

5. „Weiterentwicklung Contracting" und

6. „Nationale Top-Runner Initiative".

Zu 1. Zur „Administration Pilotprogramm Einsparzähler" gab die Bundesstelle an, dass sie das Pilotprogramm zusammen mit dem Bundeswirtschaftsministerium entwickelt habe und dieses nun administrativ umsetze. Weiterhin betreue sie mit externer Unterstützung die Ausschreibung eines Datenbanksystems zur Erhebung der Ergebnisse des Einsparzählers.[14]

Zu 2. Bei der „Beobachtung, Bewertung und Weiterentwicklung des EDL-Marktes" handele es sich um eine Kernaufgabe der Bundesstelle. Ihre Aktivitäten bestünden hier zum Beispiel aus der Vergabe von Studien, eigenen Untersuchungen, Recherchen und Auswertungen, Stellungnahmen für das Bundeswirtschaftsministerium zu Einzelaspekten, Vorschlägen im Rahmen der Konzeption neuer oder der Weiterentwicklung bestehender Fördermaßnahmen.[15]

Zu 3. Im Rahmen der „Unterstützung des BMWi im Bereich Gebäude" unterstütze die Bundesstelle das Bundeswirtschaftsministerium in allen Fragen der Energieeffizienz im Gebäudebereich. Dies betreffe

[14] Vgl. Jahresbericht 2016, Tätigkeitsfelder der Bundesstelle für Energieeffizienz, Seite 9.
[15] Ebenda, Seite 27.

wissenschaftliche Unterstützung und die Rolle der Bundesstelle als Geschäftsstelle für die Energiewendeplattform Gebäude. Insbesondere stehe die Umsetzung der Energieeffizienzstrategie Gebäude im Fokus.[16] [17]

Zu 4. Die Unterstützungsaufgaben der Bundesstelle beim „Heizungslabel" seien weitgehend abgeschlossen. Im dritten Quartal sei die fachliche Zuständigkeit an ein Referat der BAFA abgegeben worden. Zuständig für die Evaluierung der Maßnahme sei die Bundesstelle.[18]

Zu 5. Zur Daueraufgabe „Weiterentwicklung Contracting" habe die Bundesstelle ein Förderprogramm begleitet und das Bundeswirtschaftsministerium bei der konzeptionellen Weiterentwicklung des Contracting-Marktes unterstützt. Sie sei bei Veranstaltungen und Einzelgesprächen in den Dialog mit Experten getreten und habe Stakeholder über Fördermöglichkeiten informiert.[19]

Zu 6. Die Aufgaben hinsichtlich der „Nationale Top-Runner Initiative" umfassten das Projektmanagement, die Projektleitung und -kontrolle sowie die Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums bei der konzeptionellen Gestaltung und inhaltlichen Weiterentwicklung sowie der Administration des Programms.[20] [21]

Der Jahresbericht enthielt keine Angaben dazu, welche Ziele mit den aufgeführten Maßnahmen, Projekten, Zuständigkeiten oder Aufgaben erreicht werden sollten. Kennzahlen zu den einzelnen Tätigkeitsfeldern waren nicht dokumentiert. Die Tätigkeitsfelder waren nur teilweise

---

16 Ebenda, Seite 21.

17 Nach den Angaben der geprüften Stellen sind die wesentlichen Aufgaben einerseits die Konzeption und Umsetzung der Energieeffizienzstrategie Gebäude sowie die wissenschaftliche Unterstützung im Gebäudebereich. Darunter fielen Tätigkeiten wie die als Geschäftsstelle im Rahmen der Energiewendeplattform oder im Rahmen der Concerted Action für die Gebäuderichtlinie (vgl. Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums vom 19. Dezember 2017).

18 18 Ebenda, Seite 16.

19 19 Ebenda, Seite 14.

20 Ebenda, Seite 17.

21 In einer tabellarischen Übersicht listete die Bundesstelle im Jahresbericht außerdem auf den Seiten 4 bis 8 ihre Tätigkeitsfelder in Verbindung mit den jeweils im Bundeswirtschaftsministerium zuständigen Fachreferaten, weitere Beteiligte sowie Beginn und Ende ihrer Zuständigkeit nach Quartalen auf.

erkennbar den gesetzlich zugewiesenen Aufgaben oder Aufgabenschwerpunkten der Jahresplanung zugeordnet.

Das Bundeswirtschaftsministerium gab an, seine Erwartungen an die Unterstützung durch die Bundesstelle seien bislang erfüllt worden (vgl. Nummer 3).

4.2 Würdigung und Empfehlung

Bei der Bundesstelle mangelte es bereits an der Entwicklung von Zielen und einer Zielstruktur (siehe Nummer 2). Dementsprechend verfügte die Bundesstelle auch nicht über Ziele, die qualitative Merkmale aufwiesen und messbar gewesen wären. Sie verfügte auch nicht über die mit Zielvereinbarungen verbundenen Steuerungsmöglichkeiten, um ihre Ressourcen nachvollziehbar wirtschaftlich und zielorientiert einzusetzen (siehe Nummer 3). Für eine Zielerreichungskontrolle bedarf es jedoch operativer Ziele. Die BfEE-Jahresplanung war für eine Zielerreichungskontrolle als erster Schritt einer Erfolgskontrolle nicht geeignet, weil darin weder Ziele noch Kennzahlen dokumentiert, sondern lediglich Themen(bereiche) aufgelistet waren. Mangels Zielen wertete die Bundesstelle in ihrem Jahresbericht deshalb bereits die Durchführung ihrer Maßnahmen und Projekte bzw. die Wahrnehmung ihrer Aufgaben als Erfolg. In der Zusammenarbeit mit dem Bundeswirtschaftsministerium beschränkten fehlende Ziele die Zielerreichungs- und Erfolgskontrolle auf das Gefühl der Zufriedenheit bei den unterstützten Fachreferaten.

Die Bundesstelle muss qualitative Anforderungen für ihre operativen Ziele innerhalb ihrer Zielstruktur festlegen. Die SMART-Kriterien können ihr dabei als Richtschnur dienen. Messbare Ziele sind auch für Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bundeswirtschaftsministerium und der Bundesstelle zwingend vorzusehen (siehe Nummer 3).

4.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium fasste seine Stellungnahme zu den Nummern 3 und 4 der vorläufigen Prüfungsmitteilung zusammen. Es teilte mit, die Tätigkeiten der Bundesstelle unter Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen - wo möglich - in eine Zielstruktur

einzubetten und einer Erfolgskontrolle zugänglich zu machen. Im Rahmen des Jahresarbeitsgespräches seien bereits für die Jahresplanung 2018 Zielindikatoren für einen erfolgreichen Abschluss aller Tätigkeiten festgelegt. Das so vereinbarte Jahresprogramm stelle die Zielvereinbarung zwischen Bundesstelle und Bundeswirtschaftsministerium dar. Im Rahmen einer Soll-Ist-Gegenüberstellung zwischen den geplanten und den erfolgreich abgeschlossenen Tätigkeiten im jeweiligen Jahresbericht ließen sich so die erreichten Ergebnisse im Sinne einer Erfolgskontrolle mit einer Ausgangslage vergleichen.

4.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle künftig die Aufgaben der Bundesstelle einer Zielerreichungskontrolle unterziehen wollen. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, inwieweit die Maßnahmen hinsichtlich einer Zielstruktur sowie bei Zielvereinbarungen und Erfolgskontrollen in der Bundesstelle erfolgreich waren.

5 Aufgabenkritik als Grundlage für die Personalbedarfs-ermittlung

5.1 Feststellungen

Zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit gehört nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) „auch die Prüfung, ob eine Aufgabe [überhaupt] durchgeführt werden muss und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss."[22] Um sicherzustellen, dass eine Verwaltung ihre Ressourcen sparsam verwendet, muss sie ihren gesamten Aufgabenbestand fortlaufend kritisch hinterfragen. Eine regelmäßige Aufgabenkritik ist Voraussetzung für eine sachgerechte und flexible Anpassung der Aufgaben an Änderungen der politischen Ziele und Schwerpunkte sowie an sich ändernde personelle Ressourcen. Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe der

[22] Vgl. VV Nummer 1 Absatz 1 zu § 7 BHO.

Verwaltung, die sich an zuvor festgelegten Zielen orientieren muss. Sie besteht aus den drei Schritten:

1. Erstellen des Aufgabenkatalogs,

2. Zweckkritik und

3. Vollzugskritik.

Im Aufgabenkatalog müssen alle Aufgaben vollständig und hinreichend detailliert erfasst und mit den personellen Ressourcen hinterlegt werden. Alle bestehenden Aufgaben sind regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Für notwendige Aufgaben ist anschließend zu klären, ob sie in reduziertem Umfang oder besser von anderen Stellen wahrgenommen werden können (Zweckkritik).[23] Eine vollständige, aktuelle Zweckkritik ist die notwendige Voraussetzung für die Optimierung der Geschäftsprozesse und für Personalbedarfsermittlungen.

Die Bundesstelle hat nach eigenen Angaben ihre Aufgaben seit ihrer Einrichtung im Jahr 2009 keiner Aufgabenkritik unterzogen. Anlassbezogen habe sie einzelne Tätigkeiten einer kritischen Prüfung – auch hinsichtlich des Personaleinsatzes – unterzogen. Hinsichtlich eines Aufgabenkataloges verwies sie auf verschiedene Dokumente. Dazu gehörten die BfEE-Jahresplanung (siehe Nummer 2), eine Aufgaben-/Projektübersicht, eine Liste mit den Namen der Beschäftigten mit den ihnen zugeordneten Zuständigkeiten sowie ein „Aufgabenkatalog Referat 511". Keine dieser Aufstellungen wies die konkreten Aufgaben der Bundesstelle sowie die personellen Kapazitäten vollständig aus bzw. war auf einem aktuellen Stand. Die Bundesstelle vertrat die Auffassung, ein detaillierter Aufgabenkatalog sei für sie nicht erforderlich, weil sie ohnehin nur gesetzlich übertragene Aufgaben wahrnehme oder die Aufgaben sich häufig veränderten.

5.2 Würdigung und Empfehlung

Eine anlassbezogene und punktuelle Betrachtung einzelner Aufgaben kann eine umfassende Aufgabenkritik nicht ersetzen. So wiesen auch die vorgelegten Aufstellungen die konkreten Aufgaben der Bundesstelle nicht oder nur unvollständig aus. Sie waren deshalb als Ersatz für

[23] Vgl. www.orghandbuch.de, Abschnitt 3.1 „Grundlagen der Aufgabenkritik".

einen Aufgabenkatalog nicht geeignet. Der Bundesstelle fehlte somit eine Übersicht über ihren Aufgabenbestand. Zudem hat sie keine (messbaren) Ziele und keine Zielstruktur entwickelt (Nummer 2). Ohne Ziele und ohne die umfassende Übersicht über ihren Aufgabenbestand konnte die Bundesstelle aber nicht beurteilen, ob und in welchem Umfang sie Aufgaben tatsächlich wahrnehmen musste. In der Folge konnte die Bundesstelle auch keine Geschäftsprozessoptimierungen (Vollzugs-kritik) sowie methodische Personalbedarfsermittlungen durchführen. Somit kann die Bundesstelle auch nicht belegen, dass sie ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet.[24]

Das Argument, die Bundesstelle könne auf eine umfassende Aufgabenkritik verzichten, weil sie ohnehin nur gesetzliche Aufgaben wahrnehme, überzeugt nicht. Gesetzlich vorgegebene Aufgaben bestehen zwar dem Grunde nach und sind von den Behörden auszuführen. Doch unterliegen auch solche Aufgaben regelmäßig einem Bedeutungswandel. Wechselnde politische Schwerpunktsetzungen können zu einer intensiveren oder weniger intensiven Aufgabenwahrnehmung führen. Eine Aufgabenkritik ist deshalb auch bei gesetzlich vorgegebenen Aufgaben sinnvoll.

Um zu gewährleisten, dass die Bundesstelle ihre Ressourcen sparsam und wirtschaftlich verwendet, muss sie ihren gesamten Aufgabenbestand kritisch hinterfragen. Sie muss, basierend auf einem Zielsystem, eine alle Aufgaben umfassende Aufgabenkritik als Grundlage für ihre Personalbedarfsermittlungen und Personalforderungen durchführen.

5.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Auch das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle halten eine umfassende Aufgabenkritik inklusive Zweck- und Vollzugskritik für erforderlich. Sie beabsichtigen daher, der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu folgen und vor Durchführung einer

[24] Es ist zudem fraglich, inwieweit eine sinnvolle und wirtschaftliche Steuerung bei einer Leitungsspanne von mindestens 17 wissenschaftlichen Mitarbeiter/innen bzw. Referent/innen sowie weiteren zehn Beschäftigten gegeben ist (siehe hierzu auch Abschnitt 5.2.2.1 des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern; überarbeitete Fassung vom November 2015).

Personalbedarfsermittlung eine vollständige Aufgabenkritik inklusive Zweck- und Vollzugskritik durchzuführen und zu dokumentieren. Diesbezügliche Arbeiten seien bereits begonnen worden.

5.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle beabsichtigen, die Empfehlung umzusetzen. Der Bundesrechnungshof bittet das Bundeswirtschaftsministerium, ihm die Ergebnisse der umfassenden Aufgabenkritik bei der Bundesstelle nach ihrem Abschluss mitzuteilen.

6 Personalbedarfsermittlung

6.1 Feststellungen

Effiziente Organisationsstrukturen sowie eine sachgerechte Aufgabenerledigung sind ständige Forderungen an ein wirtschaftliches Handeln. Ziel der Personalbedarfsermittlung ist es, die Aufgaben zeitgerecht zu erledigen und die Beschäftigten dabei angemessen auszulasten. Anhand der Personalbedarfsermittlung wird der für eine vorgegebene Aufgabe erforderliche Personalbedarf ermittelt und überprüft. Er kann nur auf Basis der wahrzunehmenden Aufgaben mit optimierten Prozessen belastbar ermittelt werden.

Die Bundesstelle ist seit ihrer Einrichtung im Jahr 2009 keiner Organisationsuntersuchung – insbesondere keiner Aufgabenkritik (siehe Nummer 5) – unterzogen worden. Ihren Personalbedarf schätzte sie auf der Grundlage ihrer bisherigen Erfahrungen bei der Aufgabenwahrnehmung. So hieß es beispielsweise in einem internen Schreiben, mit dem die Bundesstelle im Jahr 2010 die Besetzung von fünf neuen Arbeitsplätzen beantragte:

„Dieser [Anmerkung des Bundesrechnungshofes: der Personalbedarf] kann zwar nicht detailliert beziffert werden, beläuft sich jedoch nach erster Abschätzung mindestens auf insgesamt 5 zusätzliche (Plan)Stellen. „Die Vakanzenmeldung ergibt sich insbesondere aus dem am 12. November 2010 in Kraft getretenen Energiedienstleistungsgesetz

(EDL-G), mit dem der BfEE[25] eine *Reihe von neuen konkreten Aufgaben übertragen wurden, sowie aus weiteren neuen Aufgaben außerhalb des Bereichs des EDL-G."*[26]

Auf zwei dieser Arbeitsplätze waren u. a. folgende Aufgaben und Tätigkeiten wahrzunehmen:

- *„Weiterer Aufbau bzw. Durchführung des Monitorings von Endenergieeinsparungen*
- *Beobachtung und Bewertung der Märkte für Energiedienstleistungen*
- *Wissenschaftliche Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums*
- *Verhandlung der Novellierung der EU-Dienstleistungsrichtlinie*
- *Konzeption, Umsetzung und Führen der Anbieterliste*
- *Erhebung, Analyse und Bewertung der nach § 14 EDL-G zu meldenden Daten*
- *Diverse weitere zusätzliche Aufgaben*
- *Konzeption und Umsetzung nach dem EDL-G vorgesehenen Durchführungsverordnungen*
- *Sonderaufgaben (Kontakt zu Verbänden, Vortragstätigkeiten, Beirat)"*[27]

Im Jahr 2015 übertrug das Bundeswirtschaftsministerium der Bundesstelle im Rahmen des Vollzugs des NAPE neue Aufgaben. Es schätzte den Personalbedarf für die neuen Aufgaben auf insgesamt 40 Beschäftigte ab dem Jahr 2016 bzw. 47 Beschäftigte ab dem Jahr 2017. Nach der Erläuterung zu den einzelnen Programmbereichen waren für die Umsetzung der Maßnahmen jeweils unterschiedliche Fachreferate des Bundeswirtschaftsministeriums sowie die Bundesstelle zuständig.[28]

---

[25] BfEE = Bundesstelle für Energieeffizienz.

[26] Schreiben der Bundesstelle an das Organisationsreferat vom 28. Dezember 2010, Az.: 421 – BfEE.

[27] Antrag der Bundesstelle an das Organisationsreferat vom 28. Dezember 2010, Az.: 421 – BfEE.

[28] Vgl. Aufgabenübertragungserlass des Bundesministeriums an das Bundesamt vom 21. August 2015, Az.: ZA4-12103/008.

Die Bundesstelle beantragte daraufhin die Einrichtung und Besetzung von insgesamt 14 Arbeitsplätzen. Dem Organisationsreferat des Bundesamtes teilte sie mit:

„BfEE und ich haben darauf hingewiesen, dass für konkrete Vakanzenanzeigen in vielen Fällen noch weitere Erläuterungen über Art und Umfang der seitens BMWi vorgesehenen Aufgaben erforderlich sind, und es keinen Sinn macht, Personal zu rekrutieren, solange wir uns nicht über die tatsächlich anfallenden Aufgaben im Klaren sind. … Vor diesem Hintergrund hat RL[29] 295 in Abstimmung mit mir in der 46. und 47. KW Gespräche mit folgenden BMWi-Bereichen geführt: IIB1, IIB3, IIB5, IIC/IIC1. … Im Ergebnis beträgt der aktuelle zusätzliche Personalbedarf bei 511 somit 10 Mitarbeiter/Innen h.D. sowie 4 Mitarbeiter/Innen g.D."

Wie das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle die prognostizierten Zuständigkeiten konkret bestimmten und den dafür geschätzten Personalbedarf unter sich aufgeteilt hatten, ging aus dem Schreiben nicht hervor. Das Bundesamt stellte im Jahr 2016 bis Juni 2017 für die Bundesstelle zwölf neue Beschäftigte ein.[30]

Der Personalbestand der Bundesstelle wuchs seit ihrer Einrichtung im Jahr 2009 um 24 Beschäftigte auf 27 Beschäftigte an.[31]

6.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof räumt ein, dass mit dem Beschluss des NAPE sowie der Umsetzung der darin beschlossenen Maßnahmen insbesondere in den Jahren 2015 bis 2017 erhöhter Personalbedarf verbunden sein könnte. Diesen hat die Bundesstelle aber bislang nicht methodisch belegt.

Die Bundesstelle konnte ihren Personalbedarf bislang nur schätzen, weil es ihr an sämtlichen organisatorischen Grundlagen für eine methodisch korrekte Personalbedarfsermittlung fehlte (siehe Nummern 2 bis 5). So lag auch dem Antrag der Bundesstelle im Jahr 2010 keine

---

[29] RL = Referatsleiter.
[30] Siehe Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums vom 19. Dezember 2017.
[31] Siehe FN 1.

methodische Personalbedarfsermittlung auf der Grundlage künftig konkret anfallender Aufgaben zugrunde. Stattdessen schätzte sie auch diesen Bedarf aufgrund übertragener Zuständigkeiten.[32]

Es war auch nicht nachvollziehbar, wie das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle im Jahr 2015 die gemeinsam wahrzunehmenden Aufgaben voneinander abgegrenzt hatten, weil dies nicht dokumentiert war. So blieb auch unklar, wie der Personalbedarf der Bundesstelle für die Umsetzung des NAPE letztlich auf 14 Beschäftigte festgelegt worden war.

Eine methodische Personalbedarfsermittlung lag den jeweiligen Personalforderungen der Bundesstelle nicht zugrunde. Die Personalausstattung der Bundesstelle ist somit insgesamt infrage zu stellen.

Die Bundesstelle muss auf der Grundlage einer eingehenden methodengerechten Aufgabenkritik ihren Personalbedarf mit analytischen Methoden ermitteln.

6.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium wies darauf hin, dass die Bundesstelle ihre Personalausstattung in Form von Vakanzenanzeigen stets an das Organisationsreferat des Bundesamtes gemeldet hatte. Die Meldungen seien dort geprüft und entsprechend positiv oder negativ beschieden worden. Die durch das Bundeswirtschaftsministerium im Zusammenhang mit dem Nationalen Aktionsplan für Energieeffizienz vorgenommenen Personalschätzungen könnten allerdings nun, nach Implementierung der Aufgaben und organisatorischer Zuordnung, im Rahmen einer Organisationsuntersuchung überprüft werden.

Das Bundesamt werde dafür demnächst auf der Grundlage einer Aufgabenkritik eine Personalbedarfsermittlung durchführen und für den Fall der Bestätigung eines dauerhaften Personalbedarfs die entsprechende Anzahl an Planstellen und Stellen zum Personalhaushalt

---

[32] Diese waren der Bundesstelle allerdings bereits durch die EU-Richtlinie aus dem Jahr 2006 zugewiesen (vgl. Richtlinie 2006/32/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76 EWG des Rates).

anmelden. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, den Personalbedarf mit analytischen Methoden zu ermitteln, werde dabei durch das hierfür zuständige Organisationsreferat des Bundesamtes umgesetzt.

6.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle anerkennen, dass Vakanzenanzeigen eine methodische Personalbedarfsermittlung nicht ersetzen können. Nunmehr erwartet der Bundesrechnungshof, dass beide Behörden seine Empfehlung zur Personalbedarfsermittlung zügig umsetzen. Der Bundesrechnungshof bittet das Bundeswirtschaftsministerium, ihm das Ergebnis dieser Personalbedarfsermittlung nach ihrem Abschluss mitzuteilen.

7 Zeitlich befristet Beschäftigte zur Wahrnehmung von Daueraufgaben

7.1 Feststellungen

Die Bundesregierung verfolgt seit mehreren Jahrzehnten das Ziel, den Energieverbrauch in Deutschland zu senken und verstärkt erneuerbare Energien zu nutzen. Dafür hat sie sich Ziele gesetzt und diese kontinuierlich aktualisiert. Zuletzt verabschiedete sie im November 2016 den Klimaschutzplan 2050. Sie hat damit ihre nationalen Klimaschutzziele bis zum Jahr 2015 bestätigt und weiter präzisiert. Der Klimaschutzplan 2050 soll im Jahr 2018 mit einem Maßnahmenprogramm unterlegt und regelmäßig fortgeschrieben werden.[33]

Die Bundesstelle unterstützt mit ihrer Arbeit die Bemühungen der Bundesregierung, die im Energiekonzept genannten und auf Ebene der Europäischen Union formulierten Ziele einer wirtschaftlichen, sicheren und ökologischen Energieversorgung zu erreichen (siehe Nummer 1.1).

Der Personalbestand der Bundesstelle wuchs seit ihrer Einrichtung im Jahr 2009 um 24 Beschäftigte auf 27 Beschäftigte an. Dabei verfügte die Bundesstelle am 20. Juli 2017 über elf Plan-/Stellen für unbefristet Beschäftigte sowie 17 Stellen für befristet Beschäftigte. Das

[33] Siehe https://www.bmub.bund.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutz-plan-2050/.

Bundesamt hatte zwischen August 2014 und Februar 2017 für die Bundesstelle mit 17 Beschäftigten zeitlich befristete Arbeitsverträge abgeschlossen.[34] Die Beschäftigten brachten als Qualifikationen abgeschlossene Hochschul- oder Fachhochschulstudien der Studiengänge Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft, Politikwissenschaft oder einer technischen Ausrichtung im Bereich der Energiewirtschaft, Energie- und Klimapolitik, insbesondere im Bereich der Energieeffizienz und Energieberatung mit. Sie nahmen sowohl vorübergehend anfallende Aufgaben als auch Daueraufgaben wahr.[35]

Planstellen oder Stellen dürfen gemäß Nummer 4.4.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 17 BHO nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beschloss am 20. November 2008, dass „*neue, zusätzliche Planstellen und Stellen über die Kompensation durch frei werdende Planstellen und Stellen aufgrund weggefallener Aufgaben hinaus*" nur ausgebracht werden sollen, wenn „*durch Aufgabenkritik und Personalbedarfsanalysen nachgewiesen wird, dass eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist*".[36]

7.2 Würdigung und Empfehlung

Der Zeithorizont, um die Klimaziele der Bundesregierung zu erreichen, beträgt mehr als 30 Jahre. Hierfür wird es über den gesamten Zeitraum notwendig sein, geeignete Maßnahmen und Projekte zu entwickeln und durchzuführen. Es gehört zu den Kernaufgaben der Bundesstelle, derartige Maßnahmen und Projekte umzusetzen. Zu den Kernaufgaben der Bundesstelle gehört außerdem die wissenschaftliche Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums bei allen Fragen der Energieeffizienz.

---

[34] Die meisten Zeitarbeitsverträge sind bis zum 31. Dezember 2018 befristet. Fünf Zeitarbeitsverträge endeten bis zum 31. Dezember 2017.

[35] Zu vorübergehenden, zeitlich abgegrenzten Aufgaben gehören aus Sicht der Bundesstelle beispielsweise die Begleitung von Studien und die Durchführung von Programmen oder Projekten. Daueraufgaben sind danach z. B. der Bundesstelle gesetzlich übertragene Aufgaben wie die Marktbeobachtung, die Begleitung der Energieeinsparrichtlinie oder die Weiterentwicklung des Contracting-Marktes.

[36] Vgl. Beschluss des Haushaltsausschusses vom 20. November 2008; HHA-Drs. 16/5694.

Somit ist davon auszugehen, dass es sich bei den von der Bundesstelle wahrzunehmenden Kernaufgaben überwiegend um Daueraufgaben handelt. Dagegen spricht nicht, dass einzelne Maßnahmen zum Erreichen der Klimaziele – insbesondere Förderprogramme, Projekte oder Studien – „formal" befristet sind. Sie dienen letztlich der Erreichung der übergeordneten Klimaziele und dürften deshalb langfristig ein fester Bestandteil des Aufgabenportfolios der Bundesstelle sein. Somit wird der Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal bei der Bundesstelle in den kommenden Jahren voraussichtlich fortbestehen. Der Bundesrechnungshof sieht es deshalb kritisch, dass das Personal für die Bundesstelle überwiegend über Zeitarbeitsverträge gewonnen wird. Qualifiziertes Fachpersonal befristet zu gewinnen, gestaltet sich schwierig. Für die Beschäftigten sind Zeitarbeitsverträge mit erheblichen Unsicherheiten hinsichtlich ihrer beruflichen Zukunft verbunden. Die Beschäftigten geben deshalb unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen den Vorzug. Zeitarbeitsverträge führen zudem dazu, dass Beschäftigte bei Gelegenheit zu anderen Arbeitgebern in unbefristete Arbeitsverhältnisse wechseln und führen so zu einer höheren personellen Fluktuation. Der Bundesstelle geht somit spätestens mit Ablauf der Zeitarbeitsverträge die bis dahin durch die Beschäftigten erworbene Fachexpertise verloren. Dies geht zulasten der Kontinuität in der Bundesstelle. Für die Gewinnung und Einarbeitung neuer Beschäftigter entsteht ihr zusätzlicher Aufwand.

Die befristet Beschäftigten der Bundesstelle verfügen über besondere Fachkenntnisse. Diese mögen insbesondere bei der Begleitung von Studien oder für die Entwicklung und Administration von Förderprogrammen bei der Bundesstelle und somit scheinbar nur vorübergehend benötigt werden. Mit Blick auf die langfristige Strategie der Bundesregierung hinsichtlich ihrer Klimaziele werden Fachkompetenzen im Bereich der Energie- und Umwelttechnik zweifellos auch nach dem Abschluss bestimmter Studien oder eines bestimmten Förderprogramms oder auch anderer Projekte benötigt. Dies wäre selbst dann der Fall, wenn sich einzelne Schwerpunkte innerhalb der Aufgabenwahrnehmung der Bundesstelle über den Zeithorizont verändern würden.

Die Bundesstelle muss anhand einer umfassenden Aufgabenkritik nachweisen, welche ihrer Aufgaben dauerhaft wahrzunehmen sind.

Ihren Bedarf an Planstellen und Stellen muss sie auf Grundlage einer abgeschlossenen Personalbedarfsermittlung begründen. Nur wenn danach eine anderweitige Kompensation innerhalb des Bundesamtes nicht möglich ist, sollte sie für die nachgewiesenen Daueraufgaben entsprechende Planstellen oder Stellen einrichten.

7.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Bundesstelle bestätigten die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass sich die Tätigkeiten der Bundesstelle am Planungshorizont der Ziele der Energiewende und der klimapolitischen Ziele orientieren. Auch die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass überwiegend Beschäftigte per Zeitvertrag eingestellt werden, sei zutreffend. Bundesstelle und Bundeswirtschaftsministerium werden deshalb nach Abschluss der Personalbedarfsermittlung und der Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten bei Bestätigung eines dauerhaften Bedarfs entsprechende Planstellen und Stellen für die Bundesstelle bei den Haushaltsplanungen anmelden.

7.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Das Bundeswirtschaftsministerium beabsichtigt, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, dass das Bundesministerium neue, dauerhafte Planstellen oder Stellen nur dann fordert, wenn diesen Forderungen eine umfassende Aufgabenkritik sowie eine abgeschlossene Personalbedarfsermittlung zugrunde liegt und die Bundesstelle außerdem belegt hat, dass eine anderweitige Kompensation innerhalb des Bundesamtes nicht möglich ist.

8 Überblick über die Kosten der Bundesstelle

8.1 Feststellungen

Eine wirksame Erfolgskontrolle und Bewertung der Zielerreichung ist erst möglich, wenn die erreichte Aufgabenerledigung ins Verhältnis mit den entstandenen Kosten gesetzt wird. Die Bundesstelle legte uns

einen Auszug ihrer Kosten- und Leistungsrechnung für die Bundesstelle der Jahre 2015 bis 2017 vor, die aber unvollständig war und offensichtlich nicht alle Kosten umfasste. Insoweit hatten das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesamt keinen Überblick über die tatsächlichen Kosten der Bundesstelle.

Das Bundeswirtschaftsministerium teilte im Anschluss an die Erhebungen mit, dass auf der Grundlage der aktuellen KLR-Auswertung inzwischen ein Überblick über die Kosten der Bundesstelle gegeben sei. Eine zeitnahe Erfassung der Ist-Daten sei künftig sichergestellt.

8.2 Würdigung und Empfehlungen

Gemäß § 7 Absatz 3 BHO ist in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Nummer 4 zu § 7 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur BHO (VV-BHO) erläutert die Forderung dahingehend, dass „es dauerhafte Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist, das Verhältnis von Kosten und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern. Grundlage dafür ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Die mit der Kosten- und Leistungsrechnung erzielten Ergebnisse machen entstandene Kosten und erbrachte Leistungen transparent. Ebenso wird eine wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle ermöglicht."

Wir halten eine Erfassung der tatsächlichen Kosten der Bundesstelle für die abschließende Bewertung der Aufgabenerfüllung und der Zielerreichung für erforderlich. Dies gilt umso mehr, da die Aufwendungen für die Bundesstelle in verschiedenen Haushaltstiteln beim Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesamt veranschlagt sind. Für die konkrete Kostenermittlung der Bundesstelle ist daher zunächst eine definierte und klare Zuordnung im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung auf der Grundlage der Aufgabenzuordnung und Aufgabenbeschreibung, des eingesetzten Personals und der tatsächlich anfallenden Sachmittel und Projektmittel sowie der Aufträge an Dritte (z. B. Studien, Expertisen) erforderlich. Die Kostenträgerrechnung ist passend auf die ermittelten Ziele und Aufgaben auszurichten.

Wir haben zur Kenntnis genommen, dass die Kosten- und Leistungsrechnung der Bundesstelle künftig anhand konkreter Aufgabenstellungen und belastbarer Kostenpositionen vollständig und zeitnah aufgestellt werden soll.

8.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundesministerium bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum fehlenden Überblick über die Kosten der Bundesstelle. Diese habe im Rahmen des Prüfungsverfahrens eine aktualisierte Kosten- und Leistungsrechnung an den Bundesrechnungshof übersandt. Das Bundeswirtschaftsministerium sagte zu, dass das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle eine solche Kosten- und Leistungsrechnung auch künftig gewährleisten werde.

8.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Empfehlung umsetzen will. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit darüber informieren, inwieweit die Bundesstelle ihre Kosten vollständig und zeitnah erfasst.

9 Aktenführung bei der Bundesstelle

9.1 Feststellungen

Aus dem Rechtsstaatsprinzip (Artikel 19 Absatz 4 und Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) wird u. a. auch das Prinzip der Aktenmäßigkeit abgeleitet. Die öffentliche Verwaltung ist danach verpflichtet, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das bedeutet, dass alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalls in einer Akte zu führen und für Dritte nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren sind.[37]

Demnach muss die Behörde alle empfangenen oder von ihr erstellten Unterlagen einschließlich der zugehörigen entscheidungsrelevanten Bearbeitungsschritte in einer Akte sammeln und aufbewahren. Die

[37] Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Juni 1983 – 2BvR244, 310/83, NJW 1983, 2135.

Aufbewahrungs- und Dokumentationspflichten von Behörden ergeben sich aus § 99 Verwaltungsgerichtsordnung, § 623 BGB und § 33 Haushaltsgrundsätzegesetz.

Die Bundesstelle führte bislang keine Akten nach dem Prinzip der Aktenmäßigkeit. Die anfallenden Vorgänge befanden sich ausschließlich in Referatslaufwerken, in Outlook-Postfächern, Handakten oder Ablagen einzelner Beschäftigter. Die Ablagen der Bundesstelle waren nicht nach einem Fachaktenplan strukturiert.

9.2 Würdigung und Empfehlung

Die Ablage auf Referatslaufwerken, in Outlook-Postfächern, in Handakten oder in einzelnen Ablagen innerhalb eines Referates ist keine ordnungsgemäße Aktenführung. Eine nicht vorhandene Aktenführung führt zu Informations- und Wissensverlust und erschwert die Einarbeitung für neue Beschäftigte. Aufgrund fehlender, unstrukturiert geführter oder unvollständiger Akten oder Vorgänge bleibt die Aktenführung teilweise unvollständig. Die Aufbewahrung von Vorgängen in Referatslaufwerken, Laufmappen oder Ordnern am Arbeitsplatz birgt zudem stets das Risiko, dass Unterlagen fälschlicherweise aussortiert oder gelöscht werden.

9.3 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Das Bundeswirtschaftsministerium teilte die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Bundesstelle bislang seine Akten nicht nach dem Prinzip der Aktenmäßigkeit geführt hat. Es sei aber zutreffend, dass die Unterlagen an unterschiedlichen Orten abgelegt waren und es keinen Fachaktenplan gab. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes werde die Bundesstelle deshalb aufnehmen und umsetzen. Entsprechende Abhilfemaßnahmen seien bereits begonnen.

9.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundeswirtschaftsministerium die Empfehlungen umsetzen will. Er bittet das Bundeswirtschaftsministerium, ihm den Fachaktenplan zu übersenden, nachdem die Bundesstelle diesen aufgestellt hat.

Schreiner Dr. Steuer