



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zu ausgewählten Aspekten der Neuorganisation des
Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit im Zuge der Regierungsbildung

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Prüfungsfeststellungen	5
2.1	Ausbringung einer zusätzlichen B 9-Planstelle	5
2.2	Einrichtung der Unterabteilung Europa	9
2.3	Überführung der Stabsstellen in die neue Abteilung P	10
2.4	Aufgabenverlagerung auf das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	12
3	Würdigung	13
3.1	B 9-Planstelle abweichend verwendet	13
3.1.1	Würdigung	13
3.1.2	Stellungnahme des BMU	14
3.1.3	Abschließende Würdigung	15
3.2	Unabweisbarer Bedarf zweifelhaft	15
3.2.1	Würdigung	15
3.2.2	Stellungnahme des BMU	16
3.2.3	Abschließende Würdigung	17
3.3	Organisationsuntersuchungen stehen aus	18
3.3.1	Würdigung	18
3.3.2	Stellungnahme des BMU	20
3.3.3	Abschließende Würdigung	21
4	Empfehlungen	22
Anlage 1	Vergleich der Abteilung IK (neu) und der Abteilung KI (alt)	
Anlage 2	Vergleich der Abteilung P (neu) und der Stabsstellen (alt)	

0 Zusammenfassung

0.1 Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) nahm den Koalitionsvertrag und seinen Ressortneuzuschnitt zum Anlass, seine Aufbauorganisation anzupassen. Es erhielt im Zuge der Regierungsbildung eine B 9-Planstelle, deren Verwendung Gegenstand parlamentarischer Beratungen war. Der Bundesrechnungshof hat auf das während dieser Beratungen deutlich gewordene parlamentarische Informationsinteresse reagiert und es zum Anlass genommen, ausgewählte Aspekte dieser Neuorganisation zu prüfen und berichtet hierzu. Die Stellungnahme des BMU zu den Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht berücksichtigt.

0.2 Am 15. März 2018 bat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) um Einwilligung, 209 Planstellen/Stellen unterjährig ausbringen zu dürfen. Damit sollte die Arbeitsfähigkeit der neuen Bundesregierung sichergestellt werden. Für das BMU enthielt die Vorlage des BMF eine neue B 9-Planstelle. Diese wurde mit der Einrichtung einer neuen Abteilung „Europa, Internationales, Umweltrecht, Nachhaltigkeit“ begründet. Das BMU verwendete die Planstelle anders als beantragt für die Leitung der neuen Abteilung „Planung, Strategie; Presse, Kommunikation“. In dieser führte es die Aufgaben der bisherigen Stabsstellen zusammen. Statt der in der Vorlage des BMF erwähnten Abteilung richtete es lediglich eine Unterabteilung „Europa“ ein.

Die (geplante) abweichende Verwendung stellte das BMU weder in den Sitzungen des Haushaltsausschusses noch bei der Aufstellung des Bundeshaushaltes 2018 transparent dar. Die Argumente des BMU, die Regierungsbildung sei sehr dynamisch verlaufen und es habe die Verwendung der Planstelle durchgängig mit einer neuen aufbauorganisatorischen Schwerpunktsetzung begründet, überzeugen nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre es dem BMU ungeachtet der besonderen Dynamik der Regierungsbildung problemlos möglich gewesen, das Parlament über die abweichende Verwendung der B 9-Planstelle zu informieren. Die vagen Hinweise auf eine neue aufbauorgani-

satorische Schwerpunktsetzung ließen diese Verwendung nicht erkennen. (Tz. 3.1)

- 0.3 Die unterjährige Ausbringung von Planstellen/Stellen setzt einen unabweisbaren, auf andere Weise nicht zu befriedigenden Bedarf voraus. Zum Zeitpunkt der Antragstellung für die B 9-Planstelle lag diese Voraussetzung nicht vor. Der angemeldete Bedarf resultierte nicht aus einer neuen Aufgabe oder einer veränderten fachlichen Schwerpunktsetzung, die im Zuge der Regierungsbildung unmittelbar umzusetzen war. Vielmehr sollten bestehende (leitungsnahe) Aufgaben in einer geänderten Organisationsform wahrgenommen werden. Zumindest bis zur Verabschiedung des nächsten Bundeshaushaltes hätten diese Aufgaben weiterhin in den Stabsstellen wahrgenommen werden können.
- Der Einwand des BMU, es habe auf die zu erwartende Verlagerung einer B 11-Planstelle in das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) reagieren müssen und die B 9-Planstelle zur Entlastung des zukünftig einzigen beamteten Staatssekretärs benötigt, überzeugt nicht. Die B 11-Planstelle erhielt das damalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Jahr 2014, als es die Bau- und Stadtentwicklungsaufgaben übernahm, die nun zum BMI verlagert werden. Der Bedarf für die Entlastung des verbliebenen Staatssekretärs ist nicht belegt. (Tz. 3.2)
- 0.4 Das BMU hat weder Organisationsuntersuchungen noch analytische Verfahren zur Bemessung des Personalbedarfs für die neue Abteilung P und die neu strukturierte Abteilung IK mit der Unterabteilung „Europa“ durchgeführt. Das BMU hat dies mit dem *„atypischen Regierungsbildungsprozess“* und den dispositiv-kreativen Aufgaben in der Abteilung P begründet. Auch bei solchen Sondersituationen und Aufgaben ist jedoch zu untersuchen, wie Aufgaben effektiv und effizient organisiert werden können und wie hoch die Personalbedarfe sind. (Tz. 3.3)
- 0.5 Das BMU hat umgehend die Organisationsuntersuchungen für die neue Abteilung P und die umstrukturierte Abteilung IK nachzuholen und die Personalbedarfe zu ermitteln. Es sollte erst dann neue Planstellen/Stellen für diese Abteilungen anmelden, wenn es die Untersuchungen durchgeführt und vorgelegt hat. (Tz. 4)

1 Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) nahm den Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 und seinen Ressortneuzuschnitt zum Anlass, seine Aufbauorganisation in nahezu sämtlichen Fachabteilungen anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat ausgewählte Aspekte dieser Neuorganisation geprüft. Schwerpunkt war dabei die Verwendung einer Planstelle der Besoldungsgruppe B 9 (B 9-Planstelle), die das BMU im Frühjahr 2018 im Zuge der Regierungsbildung neu erhielt. Dies geschah im Zusammenhang mit der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu 209 Planstellen/Stellen für das Bundeskanzleramt und verschiedene Ressorts. Die Ausbringung dieser Planstellen/Stellen war Gegenstand der parlamentarischen Beratungen in der 4. Sitzung des Haushaltsausschusses und der Bereinigungssitzung zum Entwurf des Bundeshaushalts 2018.

Mit diesem Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über seine Prüfungserkenntnisse. Die Stellungnahme des BMU zu den Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof in seinem Bericht berücksichtigt.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Ausbringung einer zusätzlichen B 9-Planstelle

Antrag des BMU

Das BMU bat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) am 14. März 2018, die unterjährige Ausbringung einer zusätzlichen B 9-Planstelle nach den §§ 15 und 22 Haushaltsgesetz 2017 beim Haushaltsausschuss zu beantragen.

Der Koalitionsvertrag sehe vor, die internationalen Umweltinstitutionen zu stärken und die Mittel für internationale Umweltpolitik aufzustocken. Im BMU würden Aufgaben mit EU- und internationalen Bezügen im Wesentlichen in Referaten der Fachabteilung KI wahrgenommen, die im Übrigen für den Klimaschutz zuständig sei. Dies sei bislang organisatorisch vertretbar gewesen, da die internationale Klimaschutzpolitik ein wesentliches Element im Portfolio der internationalen Aufgaben des BMU darstelle. Angesichts der aktuellen Entwicklung sei diese Aufgabenzuordnung jedoch nicht mehr sachgerecht. Vielmehr sei eine übergreifende Koordinierung dieser Fachpolitiken des BMU dringend

erforderlich. Die bisherige Zuordnung entsprechender Aufgaben zu einer Fachabteilung werde diesem Erfordernis nicht gerecht.

Das BMU beabsichtige daher „die Gründung einer neuen Abteilung, die sich insbesondere mit der Koordination sowie den übergreifenden Aspekten der einzelnen Fachpolitiken des Hauses und ihrer Verzahnung mit anderen Handlungsfeldern der Politik der Bundesregierung befasst. Hierzu gehören neben den internationalen und EU-Bezügen – einschließlich Formen der bi- und multilateralen Zusammenarbeit - vor allem auch die Aspekte Umweltrecht und Nachhaltigkeit. Entsprechende Fragestellungen sind künftig in einer Abteilung „EU – Europa, Internationales, Umweltrecht, Nachhaltigkeit“ zu bündeln.“

Vorlage des BMF

Mit Schreiben vom 15. März 2018 bat das BMF den Haushaltsausschuss um Einwilligung, insgesamt 209 Planstellen/Stellen gemäß §§ 15 und 22 Haushaltsgesetz 2017 unterjährig ausbringen zu dürfen.¹ Das BMF trug vor, die Ausbringung zusätzlicher Planstellen/Stellen im laufenden Haushaltsvollzug sei erforderlich, um die Arbeitsfähigkeit der neu konstituierten Bundesregierung sicherzustellen. Es bestehe ein unabweisbarer, auf andere Weise nicht zu befriedigender Bedarf. Die mit dem Koalitionsvertrag vereinbarten veränderten Arbeitsstrukturen und zusätzlichen inhaltlichen Schwerpunkte seien mit dem bisherigen Stellenbestand nicht zu bewältigen. Der zusätzliche Bedarf sei auch durch anderweitige organisatorische Maßnahmen in den bestehenden Strukturen nicht aufzufangen.

Für das BMU enthielt die Vorlage des BMF an den Haushaltsausschuss eine zusätzliche B 9-Planstelle. Der Bedarf für diese Planstelle wurde folgendermaßen begründet:

„Abteilung EU

- Europa, Internationales, Umweltrecht, Nachhaltigkeit -

Zur Stärkung der aufgrund der globalen Umweltbedrohungen notwendigen internationalen Umweltpolitik soll eine neue Abteilung gegründet werden, die sich insbesondere mit der Koordination der einzelnen Fachpolitiken und der Verzahnung mit anderen Handlungsfeldern befasst. Für eine zügige Hand-

¹ Haushaltsausschussdrucksache 19/0069.

lungsfähigkeit soll zunächst die Planstelle für einen Abteilungsleiter ausgebracht werden."

Sitzung des Haushaltsausschusses

In der 4. Sitzung des Haushaltsausschusses am 21. März 2018 erläuterte das BMU, warum es die Planstelle für notwendig hielt. Sein Vertreter „bezieht sich auf den Koalitionsvertrag und macht darauf aufmerksam, dass angesichts globaler Umweltbedrohungen eine Stärkung der internationalen Umweltpolitik und insbesondere der internationalen Umweltinstitutionen für erforderlich gehalten werde. Aus diesem Grunde plane man, die Mittel für internationale Umweltpolitik deutlich aufzustocken. Angesichts der im Koalitionsvertrag genannten Herausforderungen und Zielsetzungen gehe es um die Schaffung einer zusätzlichen B 9-Stelle in Verbindung mit weiteren Umstrukturierungen, um eine international und europapolitisch kohärente Zusammenschau der Fachpolitiken zu gewährleisten."

Der Haushaltsausschuss willigte während dieser Sitzung in die Ausbringung der 209 Planstellen/Stellen ein, die das BMF daraufhin mit sofortiger Wirkung ausbrachte.

Verwendung der Stelle

Das BMU verwendete die neue B 9-Planstelle nicht wie zunächst geplant zur Gründung einer neuen Abteilung „EU – Europa, Internationales, Umweltrecht und Nachhaltigkeit“, sondern entschied im Zuge seiner Überlegungen zur Neuorganisation

- die bisherige Abteilung KI „Klimaschutzpolitik, Europa, Internationales“ neu zu gliedern und dort eine neue Unterabteilung Europa einzurichten (s. Tz. 2.2) sowie
- die bisherigen Stabsstellen „Leitungsstab“ und „Presse- und Informationsstab“ in eine neue Abteilung P „Planung, Strategie; Presse, Kommunikation“ zu überführen (s. Tz. 2.3).

Die neue B 9-Planstelle verwendete es für die Leitung der neuen Abteilung P. Die Hausleitung des BMU billigte diese organisatorischen Veränderungen am 24. April 2018. Mit der Organisationsverfügung vom 7. Mai 2018 setzte das BMU diese Entscheidung um.

Neubeantragung bei der Haushaltsaufstellung 2018

Das BMU meldete im Zuge der Aufstellung des Bundeshaushalts 2018 die B 9-Planstelle neu an, die der Haushaltsausschuss unterjährig bewilligt hatte. In den Unterlagen, die den Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n für den Einzelplan 16 vorgelegt wurden, hieß es dazu: *„Im BMU ist eine neue aufbauorganisatorische Schwerpunktsetzung erforderlich, um die ... neuen Aufgaben und Herausforderungen auf internationaler und EU-Ebene sowie auf nationaler Ebene sachgerecht wahrnehmen zu können.“*² Zu diesen neuen Aufgaben und Herausforderungen zählte das BMU insbesondere die Konzeption und Umsetzung von umweltpolitischen Maßnahmen zu folgenden Schwerpunktthemen:

- Schutz der Biodiversität;
- Einsatz gegen die Zerstörung von Wäldern und den Verlust an fruchtbaren Böden;
- Engagement im internationalen Artenschutz und gegen Wilderei sowie illegalen Wildtierhandel;
- Einsatz für sauberes Wasser als wichtigste Lebensgrundlage aller Menschen;
- Krisenprävention und Bekämpfung der Fluchtursachen insbesondere in Afrika (gemeinsame Initiative mit der deutschen Wasserwirtschaft; Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung mit Wasser auf lokaler Ebene);
- Steigerung des Ambitionsniveaus des europäischen Umweltschutzes;
- Stärkung des europäischen Vorsorgeprinzips und des nachhaltigen Wirtschaftens;
- Verbesserung des internationalen Meeresschutzes;
- Einsatz für den internationalen Klimaschutz;
- Sicherstellung eines fairen Wettbewerbs auf EU-Ebene im Rahmen der bestehenden Chemikalienverordnung REACH durch Regelungen für Erzeugnisse, die besonders besorgniserregende Stoffe enthalten und freisetzen können.

² Haushaltsbegründende Unterlagen zum BMU-Haushalt 2018 und zum Finanzplan bis 2021 - Einzelplan 16 -, Stand: 2. Regierungsentwurf (sog. „Grünes Buch 2018“) vom 22. Mai 2018 (Gz. Z II 1 - 03020/2 (2018)).

Der Haushaltsgesetzgeber bewilligte die B 9-Planstelle für den Bundeshaushalt 2018.

2.2 Einrichtung der Unterabteilung Europa

Mit der Organisationsverfügung vom 7. Mai 2018 änderte das BMU die Bezeichnung der bisherigen Abteilung „Klimaschutzpolitik; Europa und Internationales (KI)“ in „Internationales, Europa, Klimaschutz (IK)“. Gleichzeitig gliederte es die bisher zweizügige Abteilung in drei Unterabteilungen (s. Abbildung 1 und Anlage 1).

Abbildung 1

Neustrukturierung der Abteilung KI

BMU (neu)			BMUB (alt)	
Abteilung IK Internationales, Europa, Klimaschutz			Abteilung KI Klimaschutzpolitik; Europa und Internationales	
IK I Internationales	IK II Europa	IK III Klimaschutz- politik	KI I Klimaschutz- politik	KI II Europa und Internationales

Quelle: Organisationsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vom 16. Januar 2017, Organisationsplan des BMU vom 30. Juli 2018.

Für den Dienstposten der neuen dritten Unterabteilungsleitung meldete das BMU im regierungsinternen Verfahren am 4. April 2018 zunächst eine zusätzliche B 6-Planstelle beim BMF an.³ Eine zweite Personalanforderung an das BMF vom 28. April 2018 enthielt diese Planstelle nicht mehr.⁴ Stattdessen verringerte das BMU die Zahl der Unterabteilungen in der Abteilung „Wasserwirtschaft, Ressourcenschutz (WR)“ und verlagerte eine B 6-Planstelle aus dieser Abteilung in die Abteilung IK.

Mit der Umstrukturierung erhöhte sich die Zahl der Referate in der Abteilung IK von 13 auf 17.⁵ Wie sich die Zahl der Dienstposten in den Referaten verändern wird, ist nach Angaben des BMU Gegenstand laufender Untersu-

³ BMU: Personalanmeldungen zum Haushalt 2018 / 2. Regierungsentwurf (Sofortprogramm Personal) vom 4. April 2018.

⁴ BMU: Personalanmeldungen zum Haushalt 2018 / 2. Regierungsentwurf (Verbleibende Personalforderungen) vom 28. April 2018.

⁵ Das Referat Umwelt in der Ständigen Vertretung bei der EU ist hier nicht berücksichtigt.

chungen und wird später festgelegt. Gleiches gilt für die Anzahl und Wertigkeit der zur Besetzung der Dienstposten benötigten Planstellen/Stellen.

Das BMU begründete die Umstrukturierung dieser Abteilung mit den neuen politischen Schwerpunkten des Koalitionsvertrages und dem bevorstehenden Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU: *„Die internationalen und europäischen Dimensionen der Fachaufgaben des BMU und der BREXIT erfordern eine wesentlich stärkere und differenziertere Wahrnehmung von Aufgaben auf europäischer sowie auf internationaler Ebene. Ein weiteres wesentliches Element bildet die Gestaltung des Klimawandels im internationalen Bereich.“*⁶

Das BMU führte im Vorfeld der Neuorganisation der Abteilung IK keine Organisationsuntersuchung durch. Es konnte auch keine anderen Unterlagen dazu vorlegen, wie sich die geplante Intensivierung bestehender Aufgaben auf Arbeitsabläufe und Personalbedarfe auswirken wird und warum es die Aufgaben mit EU- und internationalen Bezügen und den Bereich Klimaschutz nun doch nicht getrennten Abteilungen zuordnete. Auch die Leitungsvorlage zur Neuorganisation vom 24. April 2018 (s. Tz. 2.1) enthält zu diesen Punkten keine Angaben.

2.3 Überführung der Stabsstellen in die neue Abteilung P

Das BMU verwendet die zusätzlich ausgebrachte B 9-Planstelle für den Dienstposten des Leiters der neuen Abteilung P „Planung, Strategie; Presse, Kommunikation“. In dieser Abteilung sind die leitungsnahen Aufgaben zusammengefasst, die bislang in den Stabsstellen „Leitungsstab“ und „Presse- und Informationsstab“ wahrgenommen wurden. Dazu zählen insbesondere das Ministerbüro, Kabinetts- und Parlamentsangelegenheiten oder die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (s. Anlage 2). Zudem verlagerte das BMU das Referat „Bürgerkommunikation“ aus der ehemaligen Abteilung „Grundsatzangelegenheiten der Umwelt-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik“ in die neue Abteilung P.

Mit der Einrichtung der Abteilung P verteilte das BMU die Aufgaben des Referates „Politische Analysen und Konzepte, Reden“ auf zwei Referate („Strategische Planung“ und „Reden“). Im Vergleich zur Organisation des bisherigen

⁶ BMU: Bericht an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter zum Thema „Verwendung der am 21. März 2018 nach § 15 Absatz 1 i. V. m. § 22 HG 2017 ausgebrachten nach B 9 bewerteten Planstelle im Epl. 16“ vom 11. Juli 2018.

Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wurde damit ein zusätzliches Referat geschaffen.

Nach derzeitigem Stand verfügt die Abteilung P gegenüber den ehemaligen Stabsstellen über drei neue Dienstposten (Abteilungsleitung, Vorzimmer Abteilungsleitung, Vorzimmer Unterabteilungsleitung). Über die Einrichtung eines weiteren Dienstpostens für eine Referatsleitung hat das BMU nach eigenen Angaben noch nicht entschieden. Die Zahl und Wertigkeit der Planstellen/Stellen der Abteilung P könne es erst abschließend festlegen, wenn es die Verhandlungen mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) über den geplanten Personalübergang nach der Aufgabenverlagerung (s. Tz. 2.4) abgeschlossen habe.

In seinem Bericht vom 11. Juli 2018 an die Berichterstatterinnen und Berichterstatter für den Einzelplan 16 begründete das BMU die Überführung der Stabsstellen in die Abteilung P nachträglich mit *„einer stärkeren Koordinierung und Abstimmung der Fachpolitiken des BMU und der Sicherstellung der Kohärenz des Handelns der Bundesregierung“* und einem *„sachgerechten Beitrag des BMU zu einer erfolgreichen internationalen und Europapolitik“*. Die Schaffung einer solchen Koordinierungsfunktion sei *„u. a. vor dem Hintergrund der zwischenzeitlich erfolgten Umsetzung einer Planstelle der Besoldungsgruppe B 11 vom BMU zum BMI erforderlich geworden. Auch im Vergleich zu anderen Bundesministerien ist diese neue organisatorische Lösung sachgerecht und im Ergebnis wirtschaftlich.“*

Von der Überführung der Stabsstellen in die Linienorganisation erhofft sich das BMU nach eigenen Angaben zudem effiziente Arbeitsabläufe. Zu diesem Zweck werde derzeit auch die Geschäftsordnung des BMU angepasst. Es sei beabsichtigt, bisher für die Stabsstellen geltende Sonderregelungen (wie z. B. direkte Kommunikationswege, Beteiligungen bei Presseangelegenheiten, Öffentlichkeitsarbeit oder Veranstaltungen) für die Abteilung P beizubehalten.

Eine Organisationsuntersuchung oder sonstige Unterlagen, die die Ziele und Überlegungen zur Umwandlung der Stabsstellen in eine Abteilung dokumentieren, konnte das BMU nicht vorlegen.

2.4 Aufgabenverlagerung auf das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 wurden die Zuständigkeiten des ehemaligen BMUB für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten, Stadtentwicklung, Wohnen, Ländliche Infrastruktur, öffentliches Baurecht, Stadtentwicklungsangelegenheiten der Raumordnung sowie den demografischen Wandel auf das BMI übertragen. Als Folge dieser Entscheidung sollen aus dem BMU vor allem die beiden Abteilungen „Stadtentwicklung, Wohnen, Öffentliches Baurecht (SW)“ und „Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten (B)“ mit insgesamt 4 Unterabteilungen und 25 Referaten in das BMI verlagert werden. In diesen beiden Abteilungen waren nach Angaben des BMU zum 31. Dezember 2017 rund 180 der insgesamt 1 191 Planstellen/Stellen des ehemaligen BMUB angesiedelt. Die Zuständigkeitsübertragungen sollen nach dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin auch die europäischen und internationalen Bezüge sowie die Grundsatz- und Planungsangelegenheiten der zu verlagernden Aufgaben einschließen. Deshalb wird es zu weiteren Umsetzungen von Planstellen/Stellen kommen. Mit der Aufgabenverlagerung auf das BMI verringerten sich die vom BMU bewirtschafteten Haushaltsansätze im Einzelplan 16 und im Sondervermögen Energie- und Klimafonds (EKF) um 61,3 % von 6 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2018.

Bislang einigten sich das BMU und das BMI mit Verwaltungsvereinbarung vom 5. Mai 2018 lediglich darauf, eine B 11-Planstelle (Staatssekretärin / Staatssekretär), zwei B 9-Planstellen (Abteilungsleitungen) und vier B 6-Planstellen (Unterabteilungsleitungen) vom BMU auf das BMI zu übertragen (§ 50 BHO). Eine Ressortvereinbarung zu einem weiteren Personalübergang stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

Damit verfügt das BMU – wie einige andere Ressorts⁷ – über eine B 11-Planstelle für eine beamtete Staatssekretärin/einen beamteten Staatssekretär. Der zweite beamtete Staatssekretär im ehemaligen BMUB war für die beiden in das BMI zu verlagernden Abteilungen sowie für die Abteilungen „Grundsatzangelegenheiten der Umwelt-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik“ und „Wasserwirt-

⁷ Z. B. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend oder Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

schaft, Ressourcenschutz“ zuständig. Die Planstelle für diesen zweiten Staatssekretär war bei der Regierungsbildung im Jahr 2014 im Zusammenhang mit der Verlagerung von Aufgaben vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) in das BMUB neu im Einzelplan 16 ausgebracht worden.

3 Würdigung

3.1 B 9-Planstelle abweichend verwendet

3.1.1 Würdigung

Das BMF hat die Ausbringung der B 9-Planstelle gegenüber dem Parlament zunächst damit begründet, dass das BMU sie für die Leitung der neuen Abteilung „EU – Europa, Internationales, Umweltrecht, Nachhaltigkeit“ benötige. Das BMU hat nicht deutlich gemacht, dass es die Planstelle anders verwenden will. Tatsächlich entschied es nur wenige Wochen nach der Bewilligung der Planstelle durch den Haushaltsausschuss im März 2018 und noch während der vorläufigen Haushaltsführung, diese Planstelle für die Leitung der neu errichteten Abteilung „P - Planung, Strategie; Presse, Kommunikation“ zu verwenden. Dies verwundert umso mehr, da die Vorlage des BMF an den Haushaltsausschuss über die Bewilligung der 209 zusätzlichen Planstellen/Stellen den Eindruck erweckte, die Bundesregierung habe den Bedarf für die einzelnen Planstellen bereits konkret hergeleitet (*„Sicherstellung der Herstellung der Arbeitsfähigkeit der neu konstituierten Bundesregierung, unabweisbarer, auf andere Weise nicht zu befriedigender Bedarf...“*). Der Haushaltsausschuss konnte weder aus der Vorlage des BMF vom März 2018 noch aus den ergänzenden mündlichen Ausführungen des BMU (*„Schaffung einer zusätzlichen B 9-Stelle in Verbindung mit weiteren Umstrukturierungen, um eine international und europapolitisch kohärente Zusammenschau der Fachpolitiken zu gewährleisten“*) erkennen, dass das BMU die Planstelle für die neue Abteilung P verwenden wollte.

Auch im Aufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2018 und damit **nach** seiner Entscheidung, die Planstelle für die Leitung der Abteilung P zu verwenden, stellte das BMU die tatsächliche Verwendung der B 9-Planstelle nicht ausreichend transparent dar. In den Unterlagen für die Berichterstatterinnen und die Berichterstatter verwies es darauf, dass *„eine neue aufbauorganisatorische Schwerpunktsetzung erforderlich (sei), um die ... neuen Aufgaben ... auf inter-*

nationaler und EU-Ebene sowie auf nationaler Ebene sachgerecht wahrnehmen zu können". Die Einrichtung der Abteilung P erwähnte es hingegen nicht.

3.1.2 Stellungnahme des BMU

Das BMU hat ausgeführt, die Würdigung des Bundesrechnungshofes berücksichtige nur unzureichend den sehr dynamischen Verlauf der Regierungsbildung. Eine B 9-Planstelle werde für ein Amt genutzt, bei dessen Ausübung eine fortdauernde Übereinstimmung mit den politischen Ansichten und Zielen der Regierung bestehen müsse. Die Ausbringung einer B 9-Planstelle sei daher anders zu bewerten als eine Planstelle für Fachaufgaben. Zum Zeitpunkt der Ausbringung hätte die Bundesregierung den unabweisbaren Bedarf festgestellt.

Die Entscheidung für die *„neue aufbauorganisatorische Schwerpunktsetzung“* unterliege politischen und organisatorischen Erwägungen, die einem Vorgehen nach dem Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung nicht zugänglich seien. Eine Organisationsuntersuchung mit anschließender Personalbedarfsermittlung benötige regelmäßig ein halbes Jahr. Es erscheine nicht nachvollziehbar, diesen Maßstab im Rahmen der Regierungsbildung für eine B 9-Planstelle anzulegen.

In der neuen Abteilung P würden u. a. planerische und strategische Entscheidungen für alle Politikfelder des BMU vorbereitet und getroffen. Diese müssten sich an den internationalen, europäischen und nationalen Rahmenbedingungen orientieren. Die neue B 9-Planstelle werde daher der Begründung für eine *„neue aufbauorganisatorische Schwerpunktsetzung“* gerecht. Insbesondere stärke die Neuorganisation – im Einklang mit der durchgängig vorgetragenen Begründung des Planstellenbedarfes – die Koordinierung und Abstimmung der Fachpolitiken des BMU, unterstütze die Sicherstellung der Kohärenz des Handelns der Bundesregierung und leiste einen sachgerechten Beitrag des BMU zu einer erfolgreichen Politik auf nationaler, internationaler und EU-Ebene. Das BMU habe seine Planungen für eine effiziente Aufbauorganisation und eine korrespondierende Verwendung der B 9-Planstelle in den Unterlagen für die Berichterstatterinnen und Berichtstatter (*„Grünes Buch 2018“*) transparent gemacht. Es habe die neue Planstelle für den Haushalt 2018 dargestellt, obwohl dies nicht notwendig gewesen sei.

3.1.3 Abschließende Würdigung

Unabhängig von der „Dynamik der Regierungsbildung“ oder der Durchführung von Organisationsuntersuchungen wäre es dem BMU problemlos möglich gewesen, das Parlament in den Sitzungen des Haushaltsausschusses oder im Zuge der Beratungen zum Haushalt 2018 darüber zu informieren, dass es die B 9-Planstelle nicht wie beantragt für die Abteilung EU, sondern für die Abteilung P verwenden will bzw. verwendet hat. Die vagen Hinweise auf die *„Gewährleistung einer international und europapolitisch kohärenten Zusammenschau der Fachpolitiken“* und eine *„neue aufbauorganisatorische Schwerpunktsetzung“* ließen die (geplante) abweichende Verwendung der B 9-Planstelle nicht erkennen.

3.2 Unabweisbarer Bedarf zweifelhaft

3.2.1 Würdigung

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass für die unterjährige Ausbringung der zusätzlichen B 9-Planstelle ein unabweisbarer, auf andere Weise nicht zu befriedigender Bedarf vorlag (§ 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2017).

Das BMF stellte dazu auf *„die Arbeitsfähigkeit der neu konstituierten Bundesregierung“* ab (s. Tz. 2.1). Mit dem Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung seien *„sowohl veränderte Arbeitsstrukturen als auch zusätzliche inhaltliche Schwerpunkte vereinbart worden, die mit dem bisherigen Stellenbestand nicht zu bewältigen sind.“*

Für die Verwendung der B 9-Planstelle durch das BMU treffen diese Begründungen nicht zu. Das BMU verwendete diese Planstelle nicht für zusätzliche inhaltliche Schwerpunkte, sondern für die Neuorganisation leitungsnaher Aufgaben. In der neuen Abteilung P werden keine anderen Aufgaben wahrgenommen als in den ehemaligen Stabsstellen, die Referatsstruktur ist mit einer Ausnahme gleich geblieben. Möglicherweise kann eine solche Umstrukturierung – wie vom BMU behauptet – zu verbesserten Arbeitsabläufen führen. Dies hat es aber bisher nicht mit einer entsprechenden Untersuchung nachgewiesen. Dass von der Neuorganisation der leitungsnahen Aufgaben im BMU die Arbeitsfähigkeit der neuen Bundesregierung abhing, ist für den Bundesrechnungshof nicht erkennbar.

Auch der vom BMU nachträglich angeführte Wegfall einer B 11-Planstelle begründete keinen unabweisbaren, auf andere Weise nicht zu befriedigenden Bedarf. Es hatte die B 9-Planstelle am 14. März 2018 beantragt, also gut zwei Monate vor der Entscheidung, die B 11-Planstelle in das BMI umzusetzen. Zudem ist ein wesentlicher Teil der ehemaligen Zuständigkeiten des früheren zweiten beamteten Staatssekretärs im BMUB auf das BMI übertragen worden. Diese Planstelle hatte das damalige BMUB bei der Regierungsbildung im Jahr 2014 im Zuge der Verlagerung der Bauaufgaben aus dem damaligen BMVBS erhalten. Nun werden diese Aufgaben und damit auch die Planstelle auf das BMI verlagert. Darüber hinaus weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass auch andere Ressorts ihre Koordinierungsaufgaben mit einem beamteten Staatssekretär wahrnehmen, ohne dass sie eine Abteilung mit leitungsnahen Aufgaben haben.

3.2.2 Stellungnahme des BMU

Das BMU teilt die Zweifel des Bundesrechnungshofes an dem unabweisbaren Bedarf für die B 9-Planstelle zum Zeitpunkt der Antragsstellung nicht. Eine B 9-Planstelle werde für ein Amt genutzt, bei dessen Ausübung eine fortdauernde Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung bestehen müsse. Dies treffe bei der Verwendung für die Abteilungsleitung P zu. Mit dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 sei absehbar gewesen, dass das BMU die Abteilungen B und SW abgeben werde. Dies habe es frühzeitig berücksichtigen müssen. Da die Aufgaben zu diesem Zeitpunkt bereits tatsächlich in die Zuständigkeit des BMI übergegangen seien, könne nicht auf die tatsächliche Umsetzung der B 11-Planstelle zu einem späteren Zeitpunkt abgestellt werden.

Durch die erwartete Verlagerung der Abteilungen B und SW sowie eines Staatssekretärs hätten die bisherigen organisatorischen und politischen Überlegungen des BMU überdacht werden müssen. Zur Entlastung des zukünftig einzigen beamteten Staatssekretärs sei kurzfristig eine zusätzliche Leitungsinstanz notwendig erschienen, da sieben von neun Abteilungen dauerhaft im BMU verblieben seien und sich das Aufgabenportfolio in den verbleibenden Zuständigkeitsbereichen in den letzten Jahren verbreitert habe. Die Beurteilung einer geeigneten Leitungsebene eines Ministeriums entziehe sich den klassischen Instrumenten einer Organisationsuntersuchung. Durch die Darstellung

im „Grünen Buch 2018“ mit ergänzenden Erläuterungen zum Haushalt 2018 habe nochmals Gelegenheit für vertiefte Erörterungen im Rahmen des Verfahrens zur Aufstellung des Haushalts 2018 bestanden.

3.2.3 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass für die Einrichtung der Abteilung „Planung, Strategie; Presse, Kommunikation“ und damit für die unterjährige Ausbringung der B 9-Planstelle kein unabweisbarer, auf andere Weise nicht zu befriedigender Bedarf vorlag. Der Stellenbedarf resultierte nicht aus einer neuen Aufgabe oder einer veränderten fachlichen Schwerpunktsetzung, die im Zuge der Regierungsbildung unmittelbar umzusetzen waren. Es handelt sich vielmehr um die Wahrnehmung bestehender (leitungsnaher) Aufgaben in einer geänderten Organisationsform. Zumindest bis zur Verabschiedung des nächsten Bundeshaushaltes hätten diese Aufgaben weiterhin in den Stabsstellen wahrgenommen werden können.

Soweit die leitungsnahen Aufgaben – wie vom BMU behauptet – in den letzten Jahren sukzessive angewachsen sind, hätte es entsprechende Personalbedarfe im Zuge der regulären Haushaltsaufstellung anmelden müssen und nicht als unterjährigen Sonderbedarf.

Auch der Hinweis auf die Verlagerung einer B 11-Planstelle in den Geschäftsbereich des BMI begründet keinen unabweisbaren Bedarf. Diese Planstelle war beim BMUB im Jahr 2015 zusätzlich eingerichtet worden, um die neuen Bau- und Stadtentwicklungsaufgaben wahrzunehmen. Diese Aufgaben, die im Wesentlichen von zwei Abteilungen im BMUB mit 25 Referaten wahrgenommen wurden und für die rund 3,9 Mrd. Euro⁸ im Bundeshaushalt vorgesehen waren, sind für das BMU mit der Regierungsbildung weggefallen. Die Annahme, im BMU bestehe ein größerer Koordinierungsaufwand als in anderen Ressorts, die ihre Koordinationsaufgaben mit einem beamteten Staatssekretär und ohne Planungsabteilung wahrnehmen, müsste zunächst belegt werden.

Dem Argument des BMU, die Beurteilung einer geeigneten Leitungsebene eines Ministeriums entziehe sich den klassischen Instrumenten einer Organisationsuntersuchung, widerspricht der Bundesrechnungshof (siehe dazu Tz. 3.3.3).

⁸ Sollausgaben Kapitel 1606 und 1607, Bundeshaushalt 2017.

3.3 Organisationsuntersuchungen stehen aus

3.3.1 Würdigung

Verändern sich die politischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen einer Behörde, hat sie Organisationsuntersuchungen durchzuführen, um die Auswirkungen auf den Aufgabenbestand, die Arbeitsprozesse und den Personalbedarf zu ermitteln.⁹ Grundsätzlich sind zunächst Ziele der Aufgabenwahrnehmung zu definieren. Daraus sind Aufgaben und Tätigkeiten abzuleiten. Anschließend werden Geschäftsprozesse entwickelt. Dann erst kann der Personalbedarf abgeschätzt und später im Wirkbetrieb evaluiert werden. Die Organisationsuntersuchungen sind zudem unabdingbar für eine spätere Erfolgskontrolle der Neuorganisation.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Frage, dass das BMU vor der Einrichtung der Unterabteilung Europa und der Überführung der leitungsnahen Aufgaben aus den Stabsstellen in die Linienorganisation organisatorische Überlegungen angestellt hat. Es hat aber versäumt, diese Überlegungen zu dokumentieren:

- Das BMU hätte seine Ziele für die einzelnen organisatorischen Maßnahmen im Detail festlegen müssen. Nur so ist eine spätere Überprüfung der getroffenen Entscheidungen möglich.
- Das BMU hätte begründen müssen, warum es die Aufgaben mit EU- und internationalen Bezügen in der Abteilung IK beließ und auf eine eigene Abteilung für diese Aufgaben verzichtete. Ursprünglich hatte das Ressort selbst eine Wahrnehmung dieser Aufgaben in getrennten Abteilungen als organisatorisch dringend notwendig erachtet, um eine übergreifende Koordinierung seiner Fachpolitiken sicherzustellen (s. Tz. 2.1).
- Vor Einrichtung der Unterabteilung Europa hätte das BMU darlegen müssen, nach welchen Kriterien es die europapolitischen Aufgaben bündelt bzw. in den Fachabteilungen belässt und nach welchen Kriterien es die neuen Referate zuschneidet.
- Hinsichtlich der Überführung der leitungsnahen Aufgaben aus den Stabsstellen in die Linie hätte das BMU darlegen müssen, welche organisatori-

⁹ BMI: Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Februar 2018, S. 44.

schen Vorteile es davon erwartet. Stabsstellen sind außerhalb der hierarchisch strukturierten Linie angesiedelt. Ihr zentraler Vorteil liegt in kurzen und ungefilterten Kommunikationswegen zur Leitung. Insofern bedarf ihre Auflösung der Begründung. Unklar bleibt auch, inwiefern sich die Arbeitsabläufe zwischen den Fachabteilungen und der Abteilung P gegenüber den früheren Arbeitsabläufen mit den Stabsstellen überhaupt unterscheiden, da die bisher geltenden Sonderregelungen offenbar beibehalten werden sollen.

- Nicht abschließend untersucht ist auch, wie sich der erhebliche Aufgabenrückgang beim BMU auf den Personalbedarf bei den leitungsnahen Aufgaben auswirkt. So entfallen bspw. für die Referate Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen oder Reden sämtliche Aktivitäten zu den Themen Bauwesen, Bauwirtschaft, Bundesbauten, Stadtentwicklung, Wohnen, Ländliche Infrastruktur, öffentliches Baurecht, Stadtentwicklungsangelegenheiten der Raumordnung sowie demografischer Wandel. Für das Referat „Zusammenarbeit mit den Ländern“ entfällt die Begleitung der Bauministerkonferenz.

Insgesamt ist nicht nachvollziehbar, warum das BMU die gewählten organisatorischen Maßnahmen für geeignet hielt, die veränderten Aufgaben des Ressorts effektiv und effizient wahrzunehmen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre es dem BMU möglich gewesen, **vor** Umsetzung der Neuorganisation die erforderlichen Organisationsuntersuchungen durchzuführen. Es ist nicht erkennbar, dass die Regierungsbildung eine sofortige Umwandlung der Stabsstellen in eine Abteilung mit leitungsnahen Aufgaben erforderlich gemacht hätte (s. Tz. 3.2). Auch die Dringlichkeit der Umstrukturierung der Abteilung IK begründete das BMU nur sehr allgemein (s. Tzn. 2.1 und 2.2). Sowohl der Brexit als auch die sonstigen internationalen und europäischen Entwicklungen, auf die das BMU abstellt (z. B. Biologische Vielfalt, Artenschutz, Umweltschutz, Meeresschutz, Klimaschutz), sind nicht erst seit der Regierungsbildung bekannt. Mit diesen Fachthemen befassen sich das Ressort und seine nachgeordneten Behörden bereits seit langem.

3.3.2 Stellungnahme des BMU

Das BMU hat betont, seine Entscheidung stütze sich auf belastbare Grundlagen. Gespräche mit den Abteilungsleitungen und die damit verbundene Fortschreibung der Aufgabenkritik hätten gezeigt, dass für neue Aufgaben regelmäßig zusätzliche Planstellen benötigt würden und sich auch die Wahrnehmungsintensität bei Bestandsaufgaben des Umwelt- und Klimaschutzes weiter erhöht habe. Zudem hat das BMU auf Einzelfallprüfungen bei Personalbedarfsanmeldungen durch die Fachabteilungen verwiesen.

Das BMU hat sich dagegen ausgesprochen, den Maßstab klassischer Organisationsuntersuchungen an einen atypischen Regierungsbildungsprozess unter Berücksichtigung sich ständig ändernder geopolitischer Rahmenbedingungen anzulegen. Der Aufbau eines Ministeriums spiegele regelmäßig die politische Schwerpunktsetzung der Bundesregierung wider. Die Fachaufgaben seien in hohem Maße dispositiv-kreativ und damit klassischen Organisationsuntersuchungen schwer zugänglich.

Vor diesem Hintergrund überzeuge die Forderung einer Personalbedarfsermittlung für die Abteilung P nicht, da dort vielfach dispositiv-kreative Aufgaben wahrgenommen würden. Auch der Themenrückgang von Bau- und Stadtentwicklungsthemen beim BMU wirke sich nicht unmittelbar auf die leitungsnahen Aufgaben der Abteilung P aus. Der Wegfall dieser Zuständigkeiten führe nicht zu weniger Arbeit, da die Hausleitung nach dem Koalitionsvertrag Bestandsaufgaben intensiver und zusätzliche Aufgaben neu wahrnehme.

Das BMU hat auch die Notwendigkeit einer Organisationsuntersuchung für die Abteilung IK bestritten. Die Trennung der Bereiche Internationales, Europa und Klimaschutzpolitik sei durch Schaffung eigener Unterabteilungen offensichtlich erfolgt. Es bestünden keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass diese Trennung effizienter auf der Ebene der Abteilungsleitungen erreicht werden kann.

Das BMU hat daher lediglich zugesagt, die getroffenen Organisationsentscheidungen zeitnah zu evaluieren. Für den Fall, dass den Abteilungen P und IK bis zum Abschluss von Organisationsuntersuchungen keine neuen Planstellen zur Verfügung gestellt würden, weist das BMU vorsorglich darauf hin, dass damit die Erreichung der vereinbarten Klimaziele und die Umsetzung der Ziele des Koalitionsvertrages der Bundesregierung erheblich gefährdet würde.

3.3.3 Abschließende Würdigung

Das BMU hat seine Entscheidungen auf keine belastbaren Grundlagen gestützt. Es hat weder Organisationsuntersuchungen noch analytische Verfahren zur Bemessung seines Personalbedarfs für die neue Abteilung P und die neu strukturierte Abteilung IK durchgeführt. Allgemeine Überlegungen und Gespräche mit Abteilungsleitern können diese Untersuchungen und Verfahren nicht ersetzen.

Der „atypische“ Regierungsbildungsprozess kann nicht als Begründung herangezogen werden, im Vorfeld organisatorischer Maßnahmen auf eine Organisationsuntersuchung zu verzichten. Selbstverständlich ist auch in diesem Fall zu untersuchen, wie die Aufgaben effektiv und effizient organisiert werden können und wie hoch der Personalbedarf ist.

Auch der Hinweis des BMU, dass sich die Abteilung P aufgrund ihrer dispositiv-kreativen Aufgaben einer methodisch belastbaren Personalbemessung entziehe, trifft nicht zu. Dispositiv-kreative Aufgaben zeichnen sich durch überwiegend geistig-schöpferische und planende Tätigkeiten aus. Bei den Aufgaben der Abteilung P handelt es sich nicht ausschließlich um solche Tätigkeiten. Vielmehr werden im Regelfall dort sogenannte Mischaufgaben¹⁰ wahrgenommen, die auch messbare Routinearbeiten wie beispielsweise die Erstellung von Pressespiegeln oder die Qualitätskontrolle von Druckerzeugnissen umfassen. Zudem ist auch bei dispositiv-kreativen Aufgaben eine Personalbedarfsermittlung (Schätzung) möglich und notwendig.¹¹ Anstatt der klassischen Personalbedarfsermittlung kommt der Einsatz des sogenannten Alternativen Verfahrens in Betracht.¹² Im Übrigen verweist der Bundesrechnungshof darauf, dass auch das BMF seine Stabsstellen aufgelöst und in eine Abteilung umgewandelt hat. Es hat dem Haushaltsausschuss in seiner 12. Sitzung am 13. Juni 2018 zugesagt, eine Personalbedarfsermittlung vorzulegen.

Hinsichtlich der Verlagerung der Zuständigkeiten für Bau- und Stadtentwicklungsthemen hält der Bundesrechnungshof an seiner Einschätzung fest, dass damit der Personalbedarf in der Abteilung P zurückgeht. Soweit das BMU

¹⁰ Ebenda, S. 135 ff.

¹¹ Ebenda, S. 135.

¹² Dabei handelt es sich um ein vereinfachtes Vorgehen, das analytische Elemente der Personalbedarfsermittlung enthält, jedoch auf flächendeckende detaillierte Erhebungen verzichtet. Ebenda, S. 191 ff.

gleichzeitig – wie von ihm behauptet – Bestandsaufgaben intensiver und zusätzliche Aufgaben neu wahrzunehmen hat, hat es die damit verbundenen zusätzlichen Personalbedarfe für leitungsnahe Aufgaben nachzuweisen.

Schwer nachvollziehbar ist auch die Aussage des BMU, es sehe keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass die Trennung der Bereiche Internationales, Europa und Klimaschutzpolitik effizienter auf der Ebene der Abteilungsleitungen erreicht werden könne. In seiner Bedarfsmeldung an das BMF vom 14. März 2018 hatte es die Wahrnehmung dieser Aufgaben in einer Abteilung noch als „*nicht mehr sachgerecht*“ bezeichnet.

Hinsichtlich der vom BMU angekündigten Evaluationen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass die Voraussetzungen hierfür in Ermangelung zuvor festgelegter Ziele und Indikatoren fehlen.

4 Empfehlungen

Das BMU hat umgehend die erforderlichen Organisationsuntersuchungen für die Einrichtung der Abteilung P und die Umstrukturierung der Abteilung IK nachzuholen. Insbesondere hat es dabei darzulegen,

- warum es von der geplanten und für dringend notwendig erachteten Trennung der Aufgabenbereiche Klimaschutzpolitik und EU/Internationales auf der Ebene der Abteilungsleitungen abgewichen ist;
- welche Verbesserungen der Arbeitsabläufe es mit der Einrichtung der Unterabteilung Europa erzielen will;
- wie hoch der Personalbedarf der Abteilung P unter Berücksichtigung des Übergangs zahlreicher Aufgaben auf das BMI ist;
- inwiefern sich die Arbeitsabläufe durch die Eingliederung der leitungsnahe Aufgaben in die Linienorganisation verändert haben und wie sich dies auf ihre Effizienz auswirkt;
- ob durch die Neuorganisation Planstellen/Stellen in anderen Abteilungen eingespart werden können.

Das BMU sollte erst dann neue Planstellen/Stellen für die Abteilung P bzw. die umstrukturierte Abteilung IK anmelden, wenn es die genannten Organisationsuntersuchungen durchgeführt und vorgelegt hat. Soweit zur Sicherung der Klimaschutzziele oder zur Umsetzung des Koalitionsvertrages zusätzliches

Personal in diesen Abteilungen erforderlich ist, sollte das BMU diesen Bedarf bis zum Abschluss der Organisationsuntersuchungen vorübergehend durch interne Umschichtungen decken.

Reinert

Schmidt-Wegner

Vergleich der Abteilung IK (neu) und der Abteilung KI (alt)

BMU (neu)¹³

BMUB (alt)¹⁴

Abteilung IK Internationales, Europa, Klimaschutz		Abteilung KI Klimaschutzpolitik; Europa und Internationales	
Unterabteilung IK I Internationales		Unterabteilung KI II Europa und Internationales	
Referate	Grundsätzliche Angelegenheiten der internationalen Zusammenarbeit, G 7/G20, Völkerrecht, internationales Handelsrecht (IK I 1)	Grundsätzliche Angelegenheiten der internationalen Zusammenarbeit, Regionalkonventionen, Völkerrecht (KI II 1)	
	Vereinte Nationen, 2030-Agenda, Entwicklungs- und Schwellenländern (IK I 2)	Vereinte Nationen, 2030-Agenda, Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern (KI II 4)	
	Finanzierung des internationalen Klima- und Umweltschutzes, multilaterale Entwicklungsbanken (IK I 3)		
	Internationale Zusammenarbeit zu Umwelt, Energie und Stadt, OECD und OECD-Länder (IK I 4)	Internationale Angelegenheiten „Umwelt und Energie“ sowie „Umwelt und Bau und Stadtentwicklung“, OECD und Zusammenarbeit mit OECD-Ländern (KI II 3)	
	Osteuropa, Zentralasien, Afrika, Mittlerer Osten (IK I 5)	Zusammenarbeit mit Staaten Osteuropas, Zentralasiens und des Südkaukasus sowie der MENA-Region (KI II 5)	
	Internationale Klimaschutzinitiative (IK I 6)		
Unterabteilung IK II Europa			
Referate	EU Koordinierung, Europabeauftragte (IK II 1)	EU, Koordinierung, Grundsatz- und Rechtsfragen, Zusammenarbeiten mit EU-Mitgliedsstaaten (KI II 2)	
	Grundsatz- und Rechtsfragen der EU (IK II 2)		
	Nachhaltige umweltverträgliche Finanzierung der EU (IK II 3)		
	Bilaterale Zusammenarbeit mit EU- und EFTA-Mitgliedstaaten, regionale, europäische Zusammenarbeit (IK II 4)		
	EU Klima- und Energiepolitik, Europäische Klimaschutzinitiative, Kohlenstoffmärkte (IK II 5)		
Unterabteilung IK III Klimaschutzpolitik		Unterabteilung KI I Klimaschutzpolitik	
Referate	Grundsatzangelegenheiten des Klimaschutzes, Klimaschutzplan (IK III 1)	Grundsatzangelegenheiten des Klimaschutzes, Klimaschutzplan (KI I 1)	
	Rechtsangelegenheiten Klimaschutz und Energie, Klimaschutzgesetz, Emissionshandel (IK III 2)	Rechtsangelegenheiten Klimaschutz und Energie, Emissionshandel (KI I 3)	
	Nationale Klimaschutzinitiative, Klimaschutz in Wirtschaft und Kommunen (IK III 3)	Nationale Klimaschutzinitiative, Klimaschutz in Wirtschaft und Kommunen (KI I 2)	
	Klimaschutz und Energiewende (IK III 4)	Klimaschutz und Energiewende (KI I 4)	
	Klimaschutz und Energieeffizienz (IK III 5)	Klimaschutz und Energieeffizienz, Klimaschutztechnologien (KI I 5)	
	Internationaler Klimaschutz (IK III 6)	Internationaler Klimaschutz (KI II 6)	
		Finanzierung des intern. Klimaschutzes, Internationale Klimaschutzinitiative (KI II 7)	

¹³ Organisationsplan BMU, Stand 30. Juli 2018.

¹⁴ Organisationsplan BMUB, Stand 16. Januar 2017.

Vergleich der Abteilung P (neu) und der Stabsstellen (alt)

BMU (neu)¹⁵

Abteilung P Planung, Strategie; Presse, Kommunikation	
Unterabteilung P I Planung, Strategie	
Referate	Büro der Ministerin (P I 1)
	Internationales und Protokoll (P I 2)
	Strategische Planung (P I 3)
	Kabinetts und Parlament (P I 4)
	Zusammenarbeit mit Ländern, Umweltministerkonferenz, Bundesrat (P I 5)
Unterabteilung P II Presse, Kommunikation	
Referate	Presse (P II 1)
	Öffentlichkeitsarbeit, Online-Kommunikation (P II 2)
	Bürgerkommunikation (P II 3)
	Veranstaltungen (P II 4)
	Reden (P II 5)

BMUB (alt)¹⁶

Leitungsstab (LS)		
Büro der Ministerin	Referate	
Internationales und Protokoll (IP)		
Politische Analysen und Konzepte, Reden (A)		
Kabinetts und Parlament, Aufgabenplanung (KP)		
Zusammenarbeit mit Ländern, Umweltministerkonferenz, Bauministerkonferenz, Bundesrat (ZL)		
Presse- und Informationsstab (PI)		
Presse (P)	Referate	
Öffentlichkeitsarbeit (ÖA)		
Veranstaltungen (V)		
Abteilung G Grundsatzangelegenheiten der Umwelt-, Bau- und Stadtentwicklungspolitik		
Bürgerkommunikation des BMUB (G II 3)		

¹⁵ Organisationsplan BMU, Stand 30. Juli 2018.

¹⁶ Organisationsplan BMUB, Stand 16. Januar 2017.