



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

zur Ausbringung von Planstellen und Stellen für die
Bundesregierung gemäß § 15 Absatz 1 in Verbindung
mit § 22 Haushaltsgesetz 2017

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Stellenforderungen der Bundesregierung	5
2	Rechtliche und organisatorische Grundlagen von Stellenforderungen	11
2.1	Organisatorische Planungen	12
2.2	Aufgabenkritik	12
2.3	Personalbedarfsermittlung	13
2.4	Aufbauorganisatorische Grundsätze	14
3	Begründung der Stellenforderungen	15
4	Hinweise zu den Einzelplänen	15
4.1	Bundeskanzleramt, Einzelplan 04	16
4.2	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Einzelplan 06	16
4.3	Bundesministerium der Finanzen, Einzelplan 08	17
4.4	Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Einzelplan 11	18
4.5	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Einzelplan 12	21
4.6	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Einzelplan 16	22
5	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	22
6	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung	25

0 Zusammenfassung

- 0.1 Das Bundesministerium der Finanzen bat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom 15. März 2018, in die Ausbringung von insgesamt 209 Planstellen und Stellen im laufenden Haushaltsvollzug 2017 einzuwilligen. Die zusätzlichen Stellen seien erforderlich, um die Arbeitsfähigkeit der neu konstituierten Bundesregierung sicherzustellen. Diese sollen zunächst aus dem vorhandenen Bestand der nicht besetzten Planstellen und Stellen bei den Sicherheitsbehörden sowie bei der Zollverwaltung in den Einzelplänen 06 und 08 entnommen werden. Bei der späteren Beratung des Personalhaushalts 2018 sollen diese Stellen wieder ausgebracht werden.

Der Haushaltsausschuss stimmte der Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen zu und genehmigte die 209 Planstellen und Stellen. Aufgrund der kurzen Frist gab der Bundesrechnungshof in der Sitzung nur eine vorläufige mündliche Stellungnahme ab. Er gibt mit diesem Bericht einen Überblick zu den betroffenen Einzelplänen. (Tz. 1)

- 0.2 Die von den zukünftigen Stelleninhabern wahrzunehmenden neuen Aufgaben sind bislang nur grob umrissen. Das BMF macht keine Angaben dazu,

- wie die Ressorts den Personalbedarf (Anzahl und Wertigkeit der Stellen) ermittelt haben,
- ob und inwieweit sie Möglichkeiten zur gezielten Einsparung von Stellen insbesondere durch Rationalisierungsmaßnahmen ausgeschöpft haben und
- wie die neuen oder zu verlagernden Dienstposten und Organisationseinheiten in die Aufbauorganisation der jeweiligen Ressorts integriert werden sollen.

Die Stellen sind damit nicht etatreif begründet. (Tz. 3)

- 0.3 Der Neuzuschnitt der betroffenen Bundesministerien nach der Regierungsbildung musste zügig vollzogen werden. Daher ist es zeitlich nicht möglich gewesen, eine vollständige Personalbedarfsermittlung bereits unmittelbar während und kurz nach dem Umstrukturierungsprozess zu

erstellen. Allerdings ist der Personalbedarf gerade auch für neue Aufgaben nach einer Konsolidierungsphase mit einer angemessenen Methode nachzuweisen.

Wir erwarten deshalb von den Ressorts, dass sie im anstehenden Haushaltsaufstellungsverfahren 2019

- für das Haushaltsjahr 2018 rückwirkend und
- für das Haushaltsjahr 2019

Nachweise für eine sachgerechte Begründung des Personalmehrbedarfs erbringen. (Tz. 5)

- 0.4 Das Bundesministerium der Finanzen schloss sich in seiner Stellungnahme der Auffassung des Bundesrechnungshofes an, dass der Personalbedarf nach den geltenden Vorgaben untersucht werden muss. Es wird die Ressorts um Beachtung unserer Empfehlungen bitten. (Tz. 6)

1 Stellenforderungen der Bundesregierung

Die Bundeskanzlerin ordnete mit ihrem Organisationserlass vom

14. März 2018¹ folgende Zuständigkeitsänderungen der Bundesministerien an:

Dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) wurden übertragen

- aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit die Zuständigkeiten für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten, für Stadtentwicklung, Wohnen, Ländliche Infrastruktur und öffentliches Baurecht, für die Stadtentwicklungsangelegenheiten der Raumordnung sowie für den demografischen Wandel,
- aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur die Zuständigkeiten für Raumordnung, für den Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz, für die Europäische Raumentwicklungspolitik und den territorialen Zusammenhalt sowie für den demografischen Wandel.

Dem Bundeskanzleramt wurde übertragen

- aus dem Geschäftsbereich des BMI die Zuständigkeiten für die IT-Steuerung des Bundes, für die Geschäftsstelle IT-Rat sowie für die Gemeinsame IT des Bundes.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) bat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) mit Schreiben vom

15. März 2018, in die Ausbringung von insgesamt 209 Planstellen und Stellen (im Folgenden Stellen) im Haushalt 2017 einzuwilligen. Diese sollen zunächst aus dem vorhandenen Bestand der nicht besetzten Stellen bei den Sicherheitsbehörden sowie bei der Zollverwaltung in den Einzelplänen 06 und 08 entnommen werden. Bei der späteren Beratung des Personalhaushalts 2018 sollen diese Stellen wieder ausgebracht werden.²

Das BMF benannte folgende Stellenforderungen:

¹ Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 14. März 2018 (BGBl. I S. 374).

² Vorlage des BMF Nr. 36/18 vom 15. März 2018, Gz. II A 1 - H 1120/16/10018; HHA - Drs. 19-0069.

Bundeskanzleramt, Einzelplan 04

An- zahl	Wertigkeit	Aufgabe
1 1 1 1 1	B3 A 15 E9 E7 E4	Amtsangemessene personelle Ausstattung des Büros der neuen Staatsministerin „Beauftragte für Digitalisierung" (Koordinierung der Digitalpolitik der Bundesregierung).
1 1 4 5 6 2 1 6	B9 B6 B3 A 15 A 13 g A9 m E8 E6	Übertragung der Zuständigkeit für die IT-Steuerung des Bundes, die Geschäftsstelle IT-Rat sowie für die gemeinsame IT des Bundes. Neben der Übernahme von Stellen aus dem BMI und internen Umstrukturierungsmaßnahmen Aufstockung der neuen Abteilung „Politische Planung/Digitalpolitik" mit zusätzlichen Stellen (zwei Gruppen mit insgesamt acht Referaten).
1 1	A 15 E 6	Integration des Stabes des Beauftragten für die Nachrichtendienste des Bundes in die Abteilung 6.
1 2 2	B3 A 15 A 13 h	Umsetzung der vereinbarten veränderten Arbeitsstrukturen und zusätzlicher inhaltlicher Schwerpunkte.
1	B3	Stärkung der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
39	Gesamt	

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Einzelplan 06

Anzahl	Wertigkeit	Aufgabe
1	B 11	Heimatbezogene Innenpolitik
1	B9	Das BMI erhält u. a. eine neue Zuständigkeit für
3	B6	den Bereich Heimat. Dazu wird eine neue Abteilung
8	B3	Heimat mit drei Unterabteilungen eingerichtet: Raumordnung, Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.
3	A 16	Die Unterabteilung Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nimmt koordinierende und gesamt-
18	A 15	konzeptionelle Aufgaben für die Bundesregierung wahr. Unter anderem soll ein neues Fördersystem für
9	A 14	strukturschwache Regionen, Städte, Gemeinden
4	A 13 h	und Kreise entwickelt werden, das sich gegen
18	A 13 g	wachsende Ungleichheiten richtet und dem Ziel der
8	A 12	Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dient.
3	A 11	Der Bereich Heimat soll durch einen zusätzlichen
2	A9m+Z	Staatssekretär mit dazugehörigem Stab (persönlicher
10	A9 m	Mitarbeiter, Büroorganisation, Kraftfahrer)
5	A8	verantwortet werden.
3	A7	
2	E4	
98	Gesamt	
1	A 15	<u>Büro neuer Parlamentarischer Staatssekretär</u>
1	A 13 g	Es wird die Funktion eines zusätzlichen Parlamentarischen Staatssekretärs mit dem dazugehörigen
1	A9m	Stab (persönlicher Mitarbeiter, Büroorganisation,
1	A7	Kraftfahrer) eingerichtet.
2	E4	

Bundesministerium der Finanzen, Einzelplan 08

Anzahl	Wertigkeit	Aufgabe
1	B 11	Übernahme der Aufgaben des Vizekanzlers; dazu Umstrukturierung der Leitungsabteilung. In der Abteilung erfolgt die politisch-strategische Planung und Kommunikation insbesondere hinsichtlich wichtiger Themenfelder wie digitaler Wandel, gesellschaftlicher Dialog und Moderner Staat. Sie wird des Weiteren die politische Koordinierung zwischen den Ressorts übernehmen. Folgende Stellen erhalten einen Vermerk „kw mit Wegfall der Aufgabe Vizekanzler “:1 B 11, 1 B 3, 1 A 9 m, 1 E 7, 1 E 4. Eine Planstelle B 6 erhält den Vermerk „kw 31.12.2020“.
2	B 6	
6	B 3	
20	A 15	
4	A 13 g	
4	A9m	
3	E7	
1	E4	
41	Gesamt	

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Einzelplan 11

Anzahl	Wertigkeit	Aufgabe
1	B 11	Im Zuge der Koalitionsverhandlungen hat sich das Thema Digitalisierung und der damit verbundene digitale Wandel der Arbeitswelt als prioritärer Handlungsschwerpunkt herauskristallisiert. Es soll daher eine neue Abteilung „Digitalisierung und Arbeit“, die für die Koordinierung der Gesetzgebung zur Digitalisierung der Arbeit sowie zur Umsetzung der Experimentierräume und Transfer- Projekte zuständig ist, geschaffen werden. Sie wird einem dritten, für die Digitalisierung der Arbeit zuständigen Staatssekretär zugeordnet.
1	B 9	
1	B 6	
3	B 3	
7	A 15	
3	A 13 g	
1	E9	
1	E7	
1	E4	
19	Gesamt	

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Einzelplan 12

Anzahl	Wertigkeit	Aufgabe
1	A 15	<u>Beauftragter der Bundesregierung für den Schienenverkehr</u> Im BMVI soll eine Beauftragte/ein Beauftragter für den Schienenverkehr mit u. a. folgenden Aufgaben eingesetzt werden: Entwicklung eines strategischen Gesamtkonzepts für den Verkehrsträger Schiene, Koordinierung der verschiedenen Fachbereiche, Abstimmung mit den Beteiligten aus Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Für eine schnelle Handlungsfähigkeit soll umgehend eine Geschäftsstelle eingerichtet werden.
1	A 9 m	

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Einzelplan 16

Anzahl	Wertigkeit	Aufgabe
1	B 9	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 jeweiligen Fachpolitik und der Verzahnung mit anderen Handlungsfeldern befasst. Für eine zügige Handlungsfähigkeit soll zunächst die Planstelle für einen Abteilungsleiter ausgebracht werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Einzelplan 23

Anzahl	Wertigkeit	Aufgabe
1	A 15	<u>Beauftragter für Religionsfreiheit</u>
1	A 13 h	Im BMZ soll eine Beauftragte/ein Beauftragter für Religionsfreiheit mit u. a. folgenden Aufgaben eingesetzt werden: Monitoring der weltweiten Religionsfreiheit, internationaler Dialog zu Fragen der Religionsfreiheit, regelmäßiger Bericht der Bundesregierung. Zur Wahrnehmung der Aufgaben wird sowohl fachliche als auch Bürounterstützung benötigt.
1	E6	

Tabelle 1: Übersicht der geforderten Planstellen und Stellen

Dem Bundesrechnungshof ist gemäß § 15 Haushaltsgesetz Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden.³ Das BMF leitete seine Vorlage zeitgleich dem Bundesrechnungshof und dem Haushaltsausschuss zu. Da der Haushaltsausschuss bereits am 21. März 2018 die Vorlage beriet, blieb dem Bundesrechnungshof nicht ausreichend Zeit, schriftlich Stellung zu nehmen. In der Sitzung gab er eine vorläufige mündliche Stellungnahme ab. Mit diesem Bericht gibt er nunmehr einen zusammenfassenden Überblick über alle betroffenen Einzelpläne.

Der Haushaltsausschuss stimmte der Vorlage des BMF zu und bewilligte damit die 209 Stellen.

2 Rechtliche und organisatorische Grundlagen von Stellenforderungen

Nach § 17 Absatz 5 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sind Stellen im Haushaltsplan auszubringen. Das Haushaltsgesetz (HG) sieht die Möglichkeit der Ausbringung neuer Planstellen und Stellen während des laufenden Haushaltsjahres in Fällen eines unabweisbaren Bedarfs vor. Hierfür sind die Einwilligung des Haushaltsausschusses sowie eine Einsparung an anderer Stelle des Gesamthaushalts durch den Wegfall von Stellen in finanziell gleichwertigem Umfang erforderlich (siehe § 15 Absatz 1 HG 2017).

Die in § 7 BHO postulierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten uneingeschränkt auch für die Personalwirtschaft der Bundesverwaltung. Daraus folgt, dass die Bundesverwaltung nur so viel Personal beschäftigen darf, wie sie benötigt, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Stellen dürfen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.⁴ Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Stellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen. Der sachgerecht ermittelte Personalbedarf ist auch Basis für eine langfristige Personalplanung und ein wesentliches Instrument der Personaleinsatzsteuerung.

³ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017), § 15 Ausbringung von Planstellen und Stellen.

⁴ Vgl. Nrn. 4.4.1 und 4.4.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV-BHO) zu § 17 der Bundeshaushaltsordnung.

Entsprechend weist das BMF in seinen Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2018 darauf hin, dass der Bundesrechnungshof auch künftig regelmäßig prüfen wird, ob der Personalmehrbedarf exakt und nach den bestehenden gesetzlichen und sonstigen Regelungen begründet wurde. Sofern sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellt, dass neu ausgebrachte Stellen nicht sachgerecht und nachweisbar begründet wurden, behält sich das BMF vor, diese Stellen im nächsten Aufstellungsverfahren mit einem kw-Vermerk zu versehen oder zu sperren, bis die erforderlichen Nachweise zur Etatreife vorliegen.

Der Personalbedarf ist grundsätzlich auf Basis optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.⁵ Die Ermittlung des Personalbedarfes setzt mehrere organisatorische Maßnahmen voraus.

2.1 Organisatorische Planungen

Bevor neue Organisationseinheiten geschaffen werden, sind grundsätzlich 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.

2.2 Aufgabenkritik

Einer PBE sollen insbesondere eine Aufgabenkritik sowie eine Geschäftsprozessoptimierung vorausgehen.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)⁶ enthält Vorgaben zur Aufbauorganisation und zur Aufgabenkritik.

Konkretisierende Regelungen dazu haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in ihren Grundsätzen zur Verwaltungsorganisation⁷ getroffen.

Aufgabenkritik ist eine Daueraufgabe der Verwaltung, die sich an zuvor festgelegten Zielen orientieren muss. Sie besteht aus drei wesentlichen Schritten:

⁵ Geeignete Verfahren zur Personalbedarfsermittlung sind im Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des BMI, Kapitel 5, dargestellt.

⁶ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, September 2011.

⁷ Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Verwaltungsorganisation, Dezember 2016.

1. Erstellen des Aufgabenkatalogs,
2. Zweckkritik,
3. Vollzugskritik.

Alle bestehenden Aufgaben sind zunächst 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).

Anschließend setzt die Vollzugskritik ein. Sie prüft vor allem, ob die Aufgabe mit gleichem Ergebnis kostengünstiger wahrgenommen werden kann. In obersten Behörden sollen grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben wahrgenommen werden.

Die vom BMF vorgelegte Beschreibung des zukünftigen Aufgabenzuschnitts der neuen Organisationseinheiten lässt derzeit keine Bewertung zu, ob die Ministerien tatsächlich originäre ministerielle Aufgaben wahrnehmen sollen.

Um ministerielle Aufgaben handelt es sich, wenn die Aufgaben inhaltlich davon geprägt sind, dass sie strategischer, politischer, Recht setzender/ normativer, konzeptioneller oder koordinierender Art sind.

Zu den nicht-ministeriellen Aufgaben gehören solche mit überwiegend operativem, Recht anwendendem und ausführendem Charakter, die routinemäßig erfüllt werden. Ein typisches Beispiel sind Förderverfahren. Nicht-ministerielle Aufgaben sind den nachgeordneten Bereichen zuzuweisen.

2.3 Personalbedarfsermittlung

Der Nachweis eines Mehrbedarfs ist nur dann möglich, wenn die Auslastung des vorhandenen Personals nachgewiesen ist. Daher ist die reine Darstellung eines Stellenmehrbedarfs allein nicht hinreichend aussagekräftig. Fundierte Aussagen zur Veränderung des Personalbedarfs lassen sich nur treffen, wenn nachgewiesen ist, dass die Beschäftigten mit ihren jetzigen Tätigkeiten ausgelastet sind und dokumentierte Personalbedarfsermittlungen fortgeschrieben werden können.⁸

⁸ Leitsatzsammlung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
Leitsatz 07-05, Nachweis des Personalmehrbedarfs im Haushaltsaufstellungsverfahren.

Auch nach einer Bewilligung kann sich – beispielsweise auch durch eine Prüfung des Bundesrechnungshofes – noch ergeben, dass neu ausgebrachte Stellen nicht sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.

In diesen Fällen könnten Stellen entsprechender Zahl und Wertigkeit beim nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren mit einem Wegfallvermerk versehen oder teilweise gesperrt und so in den Regierungsentwurf eingebracht werden. Das BMF weist in seinen jährlichen Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts auf diese möglichen Folgen ausdrücklich hin.⁹

2.4 Aufbauorganisatorische Grundsätze

Für die Ausgestaltung der Organisation von obersten Bundesbehörden gelten weitere Vorgaben der GGO¹⁰ und der Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder:¹¹

1. Die Ministerien sind in Abteilungen, die Abteilungen in Referate zu gliedern. Es sind nur so viele Abteilungen und Referate einzurichten, wie dies sachlich unbedingt notwendig ist. Jede Abteilung muss gewichtige Teile der Gesamtaufgabe des Ministeriums umfassen. Dabei ist darauf zu achten, dass sachlich zusammengehörige Aufgaben einer Abteilung zugewiesen werden.
2. Eine Abteilung soll so groß sein, dass die Arbeitskraft eines Abteilungsleiters durch Leitungsaufgaben (Konzipieren von Arbeitszielen und Programmen, Planen, Organisieren, Koordinieren, Impulse geben, Kontrollieren) voll in Anspruch genommen wird. Unterabteilungen sollten nur gebildet werden, wenn sie sachlich notwendig sind und mindestens fünf Referate umfassen.
3. Einem Referat sollten mindestens fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des höheren und des gehobenen Dienstes (oder vergleichbarer Laufbahngruppen der Länder) zugeordnet sein. Sofern keine hinreichend großen Referate gebildet werden können, sollte die Referatsleitung neben leitenden Tätigkeiten auch wichtige bzw. schwierige Angelegenheiten sachbearbeitend

⁹ BMF, Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2018 (2. RegE) vom 22. März 2018, Gz. II A 1 - H 1105/16/10001:001.

¹⁰ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, September 2011

¹¹ Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Verwaltungsorganisation, Dezember 2016.

wahrnehmen. Ein- und Zwei-Personen-Referate sollten grundsätzlich nicht eingerichtet werden.

3 Begründung der Stellenforderungen

Das BMF trug vor, die Ausbringung zusätzlicher 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 der neuen Bundesregierung 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 die einzelnen Ressorts sind die von den zukünftigen Stelleninhabern wachzunehmenden neuen Aufgaben nur grob umrissen. Das BMF macht keine Angaben dazu,

- wie die Ressorts den Personalbedarf (Anzahl und Wertigkeit der Stellen) ermittelt haben,
- ob und inwieweit sie Möglichkeiten zur gezielten Einsparung von Stellen insbesondere durch Rationalisierungsmaßnahmen ausgeschöpft haben und
- wie die neuen oder zu verlagernden Dienstposten und Organisationseinheiten in die Aufbauorganisation der jeweiligen Ressorts integriert werden sollen.

4 Hinweise zu den Einzelplänen

Der Bundesrechnungshof berichtet dem Haushaltsausschuss zu den Einzelplänen des Bundeshaushalts. Wir verweisen auf die Einzelplananalysen der zuständigen Kollegien. Danach können derzeit die organisatorischen Folgen von Veränderungen des Aufgabenbestandes insbesondere hinsichtlich der benötigten Anzahl und Wertigkeit von Stellen nicht abgeschätzt werden. Ohne analytische Erkenntnisse zum Personalbedarf liegen auch keine belastbaren Angaben zu den in den Einzelplänen zu veranschlagenden Planstellen und Stellen vor. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Ministerien in der Vergangenheit oft versäumten, entsprechende Untersuchungen durch-

zuführen. Wir geben zu den von der Bundesregierung gemeldeten Stellenmehrbedarfen folgende Hinweise:

4.1 Bundeskanzleramt, Einzelplan 04¹²

Der Stab „Politische Planung; Grundsatzfragen; Sonderaufgaben“ sowie die Stabstelle zur Bewältigung der Flüchtlingslage wurden mit Wirkung zum 23. April 2018 aufgelöst und in die Abteilungen des Bundeskanzleramtes integriert. (.....)

Für die Verlagerung von Aufgaben in den Einzelplan 04 hat das Bundeskanzleramt einen Mehrbedarf von insgesamt 39 Stellen geltend gemacht (Stand: 15. März 2018). So soll sich künftig eine Staatsministerin (Beauftragte der Bundesregierung für Digitalisierung) mit der Koordinierung der Digitalpolitik befassen. Für die personelle Ausstattung des Büros der Beauftragten der Bundesregierung für Digitalisierung wurden fünf Stellen ausgebracht. Ergänzend wurden dem Bundeskanzleramt aus dem Geschäftsbereich des BMI die Zuständigkeiten für die IT-Steuerung des Bundes, für die Geschäftsstelle IT-Rat sowie für die Gemeinsame IT des Bundes mit 26 Stellen übertragen. Der neuen Abteilung 6 (Politische Planung, Innovation und Digitalpolitik, Strategische IT-Steuerung) wurden diese Stellen zugeordnet.

Eine abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zur Notwendigkeit dieses Stellenbedarfs ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

4.2 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Einzelplan 06¹³

Nach dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin wurden dem BMI Zuständigkeiten übertragen (.....)

- für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten,
- für Stadtentwicklung,
- Wohnen,
- Ländliche Infrastruktur,

¹² Auszug aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 04“, Gz. VII 1- 2018 - 0465, HHA-Drs. 19-0168.

¹³ Auszug aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 06“, Gz. VII 2 - 2018 - 208005, HHA-Drs. 19-0143.

- öffentliches Baurecht,
- für die Stadtentwicklungsangelegenheiten der Raumordnung,
- für den demografischen Wandel (.....)
- für Raumordnung,
- für den Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz,
- für die Europäische Raumentwicklungspolitik und
- den territorialen Zusammenhalt sowie für den demografischen Wandel.

Ferner beabsichtigt das BMI, eine neue Abteilung „Heimatbezogene Innenpolitik“ einzurichten.

(Der Bundesrechnungshof kann den Stellenbedarf für die vom BMF nur grob umrissenen Aufgaben der Abteilung „Heimatbezogene Innenpolitik“ derzeit nicht beurteilen.)

4.3 Bundesministerium der Finanzen, Einzelplan 08¹⁴

Für den Einzelplan 08 mit der Übernahme der Aufgaben des Vizekanclers hat das BMF anstelle seines bisherigen Leitungsstabes L (Strategie und Kommunikation) eine eigene Abteilung L (Leitung, Planung und Strategie) eingerichtet. Während der Leitungsstab über sieben Referate verfügte, besteht die neue Abteilung aus drei Unterabteilungen mit insgesamt 13 Referaten. Für die Umstrukturierung der Leitungsabteilung hat der Haushaltsausschuss dem BMF 41 Stellen bewilligt. Davon sind fünf Stellen für die Aufgaben des Vizekanclers vorgesehen. Das BMF hat wegen der Übernahme der Vizekanclerschaft fünf weitere Stellen aus dem Einzelplan 09 in den Einzelplan 08 umgesetzt.

Nach § 15 Absatz 1 i. V. m. § 22 HG 2017 setzen neu ausgebrachte Stellen einen unabweisbaren Bedarf voraus. Das BMF begründet seinen Bedarf damit, dass es nach der langen Phase der Regierungsbildung schnell politisch handlungsfähig werden wollte. Mit der Übernahme der Vizekanclerschaft seien zusätzliche Anforderungen im Bereich der politisch-strategischen Planung und Kommunikation verbunden, insbesondere hinsichtlich wichtiger Themenfelder

¹⁴ Auszug aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 08“, Gz. VIII 1 – 2018 – 0727, HHA-Drs. 19-0176.

wie digitaler Wandel, gesellschaftlicher Dialog und Moderner Staat. Ferner müsse die politische Koordinierung zwischen Ressorts gewährleistet werden. Die gestiegene fachliche und personelle Verantwortung spiegle sich in der Einrichtung einer dreizügigen Leitungsabteilung wider.

Der Bundesrechnungshof kann anhand der Angaben des BMF nicht beurteilen, ob ein unabweisbarer Bedarf für die bewilligten Stellen besteht. Hierzu ist eine Personalbedarfsermittlung erforderlich, die das BMF wegen der schnell zu vollziehenden Regierungsbildung noch nicht leisten konnte. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMF die Personalbedarfsermittlung unverzüglich nachholt und Stellen, die nicht sachgerecht begründet werden können, wieder abbaut.

Im Berichterstatter-Gespräch zum Haushaltsentwurf 2018 erklärte das BMF, es werde nach einer Konsolidierungsphase den Personalbedarf nach den Vorgaben des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung untersuchen.

4.4 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Einzelplan 11¹⁵

Das BMAS (hat) 19 neue Stellen (erhalten), die für die neue Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt“ vorgesehen sind. Diese 19 Stellen verteilen sich auf sechs Stellen für Führungskräfte (1 Staatssekretär, 1 Abteilungsleitung, 1 Unterabteilungsleitung und 3 Referatsleitungen) und 13 Stellen für Mitarbeiter/innen.

Abbildung 3 zeigt den Aufbau der neuen Abteilung DA „Digitalisierung und Arbeitswelt“.

¹⁵ Auszug aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 11“, Gz. VI 1 - 2018 - 208005, HHA-Drs. 19-0188.

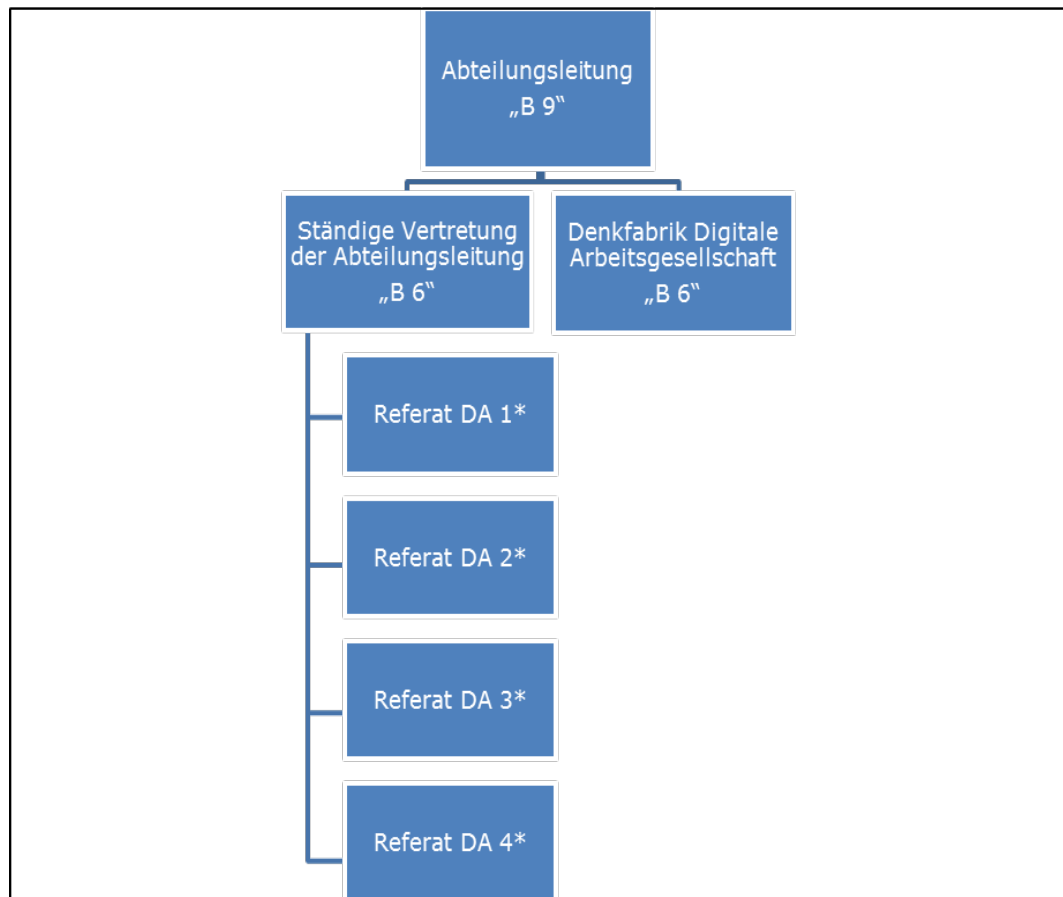


Abbildung 3: Aufbau der neuen Abteilung „Digitalisierung und Arbeitswelt“

Quelle: Eigene Darstellung des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage des Organisationsplans des BMAS (Stand: 1. April 2018).

Das BMAS führte zur Verteilung der zusätzlichen 19 Stellen ergänzend Folgendes aus:

- 6 Stellen für die Funktion des Staatssekretärs sowie die Ausstattung seines Büros;
- 1 Stelle für die Leitung der neuen Abteilung;
- 9 Stellen für die neu eingerichtete Organisationseinheit „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“, darunter
 - 1 Stelle im Range einer Unterabteilungsleitung,
 - 3 Referatsleitungen,
 - 3 Referenten/innen, 1 Sachbearbeitung und 1 Bürosachbearbeitung;
 - 3 Stellen zur Übernahme von befristet Beschäftigten, die bereits in der ehemaligen Unterabteilung I c eingesetzt worden sind.

Vor der Bildung der neuen Abteilung verteilten sich die sieben Abteilungen des BMAS auf zwei Staatssekretäre. Mit der neuen Abteilung verteilen sich die nunmehr acht Abteilungen auf drei Staatssekretäre.

(.....)

Die Denkfabrik sei aus Sicht des BMAS als eigenständige Organisationseinheit mit Stabscharakter der Abteilungsleitung direkt unterstellt.

Da es sich um „hoch komplexe Aufgaben“ handele, sehe das BMAS die 9 Stellen für die Denkfabrik als „Mindest- bzw. Startausstattung“ an.

Ihre Aufgaben ließen sich nicht in einer klassischen Unterabteilungsstruktur abbilden. Die Funktion einer „Ständigen Vertretung der Abteilungsleitung“ im Range einer Unterabteilungsleitung sei darüber hinaus erforderlich, um die Abteilungsleitung „bei der Steuerung dieses komplexen Politfeldes“ zu unterstützen. Die komplexen Fragestellungen würden den Ansatz zweier Unterabteilungsleitungen rechtfertigen.

Das BMAS kündigte an, dieses organisatorische Konzept nach vier Jahren zu evaluieren. Das Thema Digitalisierung ist unstrittig von großer Bedeutung. Ob und in welchem Umfang für die Bearbeitung dieses Bereiches zusätzliches Personal erforderlich ist, kann nicht beurteilt werden.

Eine belastbare Ermittlung des Personalbedarfs liegt bisher nicht vor. Zudem hat das BMAS bereits in der vergangenen Legislaturperiode Fragestellungen zur Digitalisierung bearbeitet und dafür vier Referate (.....) vorgehalten. Losgelöst von der Frage des Personalbedarfs ist die Organisation der neuen Abteilung aus aufbauorganisatorischer Sicht zu hinterfragen. So besteht die neue Organisationseinheit „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“ aus vier Führungskräften und fünf Mitarbeitern/innen. Der Abteilungsleitung und ihrer „Ständigen Vertretung“ sind lediglich vier Referate, der Leitung der Denkfabrik lediglich drei Referatsleitungen mit insgesamt fünf Beschäftigten untergeordnet. Mit dieser Struktur sind die jeweiligen Leitungsspannen und damit die Verantwortungsbereiche ausgesprochen minimalistisch ausgeprägt.

Die Organisation der neuen Abteilung widerspricht zudem den Organisationsgrundsätzen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, wonach Unterabteilungen nur bei sachlicher Notwendigkeit gebildet werden und in der Regel jeweils mindestens fünf Referate umfassen sollen.

Unabhängig davon erschließt sich nicht, warum die Leitung der Organisationseinheit „Denkfabrik Digitale Arbeitsgesellschaft“ den Rang einer Unterabteilungsleitung genießt. Das BMAS verweist dazu auf den „Stabscharakter“ dieser Einheit. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien können zwar Organisationseinheiten mit Stabsfunktion für bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung des Bundesministeriums, gebildet werden. Diese sind aber dazu gedacht, außerhalb der regulären Linienstruktur geführt zu werden. Eine Einbindung der Stabseinheiten in den Strang einer Abteilung wird dem Ausnahmetatbestand einer Stabsfunktion nicht gerecht. Das BMAS vermengt Stabs- und Linienfunktion.

Auf der Grundlage der bislang vorliegenden Unterlagen hält der Bundesrechnungshof die Ausbringung der neuen Planstellen und Stellen für nicht ausreichend begründet und die Organisation der neuen Abteilung für unvereinbar mit den geltenden Organisationsgrundsätzen. Eine Evaluierung der Organisation nach vier Jahren greift zudem zu spät.

4.5 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Einzelplan 12¹⁶

Im Zuge der Neukonstituierung der Bundesregierung verliert das BMVI die Aufgabenbereiche Raumordnung, Bundesraumordnungsplan Hochwasserschutz, Europäische Raumentwicklungspolitik, territorialer Zusammenhalt und demografischer Wandel sowie die Koordinierung der digitalen Infrastruktur. Mit dem Beauftragten für den Schienenverkehr gewinnt es aber auch neue Aufgaben hinzu. (.....)

Für das BMVI bat (das BMF), eine zusätzliche Stelle der Besoldungsgruppe A 15 und eine zusätzliche Planstelle der Besoldungsgruppe A 9m auszubringen. Die beiden Stellen sollen für die Geschäftsstelle des Beauftragten für den Schienenverkehr verwendet werden. Den Bedarf an den Stellen begründete es lediglich damit, dass für eine schnelle Handlungsfähigkeit eine Geschäftsstelle eingerichtet werden müsse. (.....)

Nur mithilfe von Aufgabenanalysen lassen sich sowohl bei einem Aufgabenzuwachs als auch bei einem Aufgabenwegfall die organisatorischen und somit

¹⁶ Auszug aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 12“, Gz. V 1- 2017 - 0613, HHA-Drs. 19-0162.

auch die haushalterischen Folgen abschätzen. Ohne analytische Erkenntnisse zur erforderlichen Dienstpostenausstattung liegen auch keine belastbaren Angaben zu den im Einzelplan zu veranschlagenden Stellen vor. Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass das BMVI in der Vergangenheit versäumte, entsprechende Untersuchungen durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI auf der Grundlage des neuen Aufgabenzuschnitts analytische Erhebungen zur tatsächlich erforderlichen Stellenausstattung einleitet. Die dabei erzielten Ergebnisse sollten Grundlage für künftige Haushaltsanmeldungen sein.

4.6 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Einzelplan 16¹⁷

Nach dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin (.....) sind die bisherigen Zuständigkeiten des BMU für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten, für Stadtentwicklung, Wohnen, Ländliche Infrastruktur und öffentliches Baurecht, für die Stadtentwicklungsangelegenheiten der Raumordnung sowie für den demografischen Wandel auf das BMI übertragen worden. (.....)

Einzelheiten zu Aufgaben, Organisation und Umfang der geplanten neuen Abteilung (für Europa, Internationales, Umweltrecht und Nachhaltigkeit) sind dem Bundesrechnungshof derzeit nicht bekannt. Verhandlungen über verbleibende Personalforderungen des BMU für den Bundeshaushalt 2018 sollen nach den Vorgaben des BMF erst zusammen mit den Verhandlungen über den Bundeshaushalt 2019 geführt werden.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Es liegt in der Organisationshoheit der Bundesregierung, neue Aufgaben festzulegen, Aufgabenschwerpunkte zu setzen, diese einzelnen Ressorts zuzuordnen und sich zu organisieren. Diese politischen Entscheidungen bewertet der Bundesrechnungshof nicht.

Unsere Bewertung setzt auf der Grundlage der dargestellten rechtlichen Bedingungen bei der Stellenausstattung der Ressorts an.

¹⁷ Auszug aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss „Information über die Entwicklung des Einzelplans 16“, Gz. VII 1 – 2017 - 0073, HHA-Drs. 19-0167.

Die Bundesregierung legt in einigen Ressorts neue Aufgaben fest. Sie verlagert auch Aufgaben vollständig oder teilweise zwischen den Ressorts. Das BMF macht zur Integration von neuen oder zu verlagernden Dienstposten und Organisationseinheiten in die Aufbauorganisation der jeweiligen Ressorts keine ausreichenden Angaben. Auch zur Personalbedarfsermittlung enthält die Vorlage des BMF keine verwertbaren Angaben. Die beantragten Stellen sind damit nicht etatreif begründet.

Wir verkennen nicht, dass der Neuzuschnitt der betroffenen Bundesministerien nach der Regierungsbildung zügig vollzogen werden musste. Daher ist es zeitlich nicht möglich, eine vollständige Personalbedarfsermittlung bereits unmittelbar während und kurz nach dem Umstrukturierungsprozess zu erstellen.

Zur Erledigung der genannten Arbeiten sind Aufbaustäbe oder Projektgruppen geeignet. Ungeeignet ist der im BMI vorgesehene sofortige Aufbau einer kompletten Abteilung mit annähernd 100 Dienstposten, deren Inhaber anschließend ihre Aufgaben selbst definieren.

Bei der Planung neuer Aufgaben kann regelmäßig nicht auf eine retrospektive Aufwandsermittlung zurückgegriffen werden. Vielmehr ist eine verlässliche Aussage über die benötigten Ressourcen erst nach einer angemessenen Konsolidierungsphase möglich. Sofern für diese Aufgaben neue Stellen bewilligt wurden, müssen sie einer separaten Betrachtung unterzogen werden. Diese soll sich vor allem auf die nachvollziehbare Überprüfung der Aufgabenentwicklung und des Personaleinsatzes anhand bestimmter Parameter erstrecken.

Dies gilt grundsätzlich auch dann, wenn der Aufgabenbereich in einem anderen Ressort bereits bemessen worden ist. In diesem Fall ist der Personalbedarf anhand einer aktuellen Aufgabenanalyse fortzuschreiben und an die Organisationsstruktur des aufnehmenden Bundesministeriums anzupassen.

Mit der Übertragung von Aufgaben aus einem in ein anderes Ressort werden auch die Stellen von einem in den anderen Einzelplan umgesetzt. Die Ressorts haben zu beachten, dass mit den Stellen grundsätzlich auch das Personal in das Ressort versetzt werden muss, das die Aufgaben übernimmt. Nur so können Personalüberhänge im abgebenden Ressort vermieden werden.

Wir weisen darauf hin, dass sowohl die Verlagerung von Stellen zwischen den Bundesministerien als auch die Ausbringung neuer Stellen die Verwaltungsaufwände in den Ressorts beeinflusst. Betroffen ist das so genannte Overhead-

Personal für Verwaltungsaufgaben (Personal, Organisation, Haushalt, Informationstechnik, Innerer Dienst). Wir hatten die personalwirtschaftliche Umsetzung des Organisationserlasses der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 geprüft und dabei festgestellt, dass bei Ressortumbildungen uneinheitliche Kriterien zur Bestimmung des Bedarfs an Overhead-Personal angewandt wurden.

Wir hatten der Bundesregierung ein Schlüsselverfahren empfohlen, bei dem das Verhältnis des Overhead-Personals zum Fachpersonal im abgebenden Bundesministerium ermittelt wird. Die mit diesem Verfahren ermittelten Anteile des Overhead-Personals sind mit den jeweiligen Fachaufgaben zwischen den Ressorts zu verlagern.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesregierung in allen Ressorts, in denen Veränderungen des Aufgabenbestandes stattfinden oder zukünftig zu erwarten sind, die im Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung¹⁸ veröffentlichten Grundsätze beachtet.

Dabei muss nachvollziehbar sein, wie der durch eine neue Aufgabe entstandene Aufwand ermittelt wurde. Bei der Ermittlung des Aufwandes sind die Hinweise zur Methodenauswahl und -anwendung des Organisationshandbuches zu berücksichtigen. Für die Überprüfung sind insbesondere die bei der Anmeldung der Stellen genannten Begründungen als Maßstab zugrunde zu legen.

Alle neu bewilligten Stellen sind verpflichtend nach Konsolidierung der neuen Aufgaben mit einer Aufgabenkritik und einer analytischen Personalbedarfsermittlung zu untersuchen.

Wir erwarten von den Ressorts, dass sie unsere Hinweise aufgreifen und im anstehenden Haushaltsaufstellungsverfahren 2019

- für das Haushaltsjahr 2018 rückwirkend und
- für das Haushaltsjahr 2019

Nachweise für eine sachgerechte Begründung des Personalmehrbedarfs erbringen.

Hierzu müssen sie darlegen,

¹⁸ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des BMI, Kapitel 5.

- wie sie den Personalbedarf (Anzahl und Wertigkeit der Stellen) ermittelt haben,
- ob und inwieweit sie Möglichkeiten zur gezielten Einsparung von Stellen insbesondere durch Rationalisierungsmaßnahmen ausgeschöpft haben,
- inwieweit sie den nachgewiesenen Bedarf an zusätzlichen Stellen durch anderweitige Stelleneinsparungen oder Umsetzung von Stellen in finanziell gleichwertigem Umfang ausgleichen,
- wie die neuen oder zu verlagernden Dienstposten und Organisationseinheiten in die Aufbauorganisation der jeweiligen Ressorts integriert werden sollen.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen und abschließende Würdigung

Das BMF bestätigte in seiner Stellungnahme unsere Auffassung, dass der Personalbedarf nach den geltenden Vorgaben untersucht werden muss. Es beabsichtige, die Ressorts um Beachtung unserer Empfehlung zu bitten.

Das BMF weist darauf hin, dass das Aufstellungsverfahren zum Regierungsentwurf 2019 schon so weit fortgeschritten sei, dass die Ergebnisse der geforderten Untersuchungen nicht mehr in den Entwurf einfließen könnten.

Wir bleiben bei unserer Auffassung, dass das BMF – soweit sachlich möglich – darauf drängen sollte, dass die betreffenden Ressorts bereits zu den Beratungen des Regierungsentwurfs 2019 Nachweise der sachgerechten Ermittlung des Personalbedarfs erbringen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten und durch eigene Prüfungen begleiten.