



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 5 - 0002470

7. Mai 2025

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Weiterhin viele Stellen unbesetzt – Beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgabenbereiche nicht immer erreicht

In den Jahren 2021 bis 2024 stieg die Zahl der Planstellen und Stellen (Stellen) in der Bundesverwaltung um über 8 000 (+3 %). Da viele dieser Stellen unbesetzt blieben, konnte die mit der Stellenmehrung beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgabenbereiche nicht immer erreicht werden.

Worum geht es?

In der 19. Wahlperiode stieg die Zahl der Stellen in der Bundesverwaltung um über 30 000. Die Stellenmehrung setzte sich auch in der 20. Wahlperiode – in geringerem Umfang – fort (+8 770). Gleichzeitig blieb der Anteil unbesetzter Stellen seit dem Jahr 2020 konstant über 10 %. Immer mehr Behörden haben sogar mehr als 10 % ihrer Stellen nicht besetzt. Dies hat zur Folge, dass die mit den neuen Stellen beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgaben nicht immer erreicht werden konnte.

Was ist zu tun?

Neue Stellen für die Bundesverwaltung sollten nur dann bewilligt werden, wenn eine Chance besteht, diese auch zeitnah zu besetzen. Behörden, die bereits eine große Stellenschere haben, sollten nur unter engen Voraussetzungen weitere Stellen bewilligt werden. Sie sollten zunächst ihre Vakanzen besetzen und nachweisen, dass sie in der Lage sind, die Zahl ihrer unbesetzten Stellen zu reduzieren. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat die Einhaltung dieser Voraussetzungen streng zu überwachen.

Was ist das Ziel?

Die Bundesverwaltung stellt sicher, dass sie ihre Stellen besetzen kann und neue Stellen bedarfsorientiert und mit Chance auf eine zeitnahe Besetzung angemeldet werden. Damit wird gewährleistet, dass die mit einer Stellenmehrung beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgaben erreicht werden kann.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Bericht zur Stellenmehrung und Stellenschere aus dem Jahr 2022	9
1.2	Veränderungen in der 20. Wahlperiode	10
2	Stellenmehrung in den Jahren 2021 bis 2024	11
2.1	Bundesverwaltung insgesamt	11
2.2	Einzelpläne	14
2.3	Bundesministerien	20
2.4	Nachgeordneter Bereich	24
3	Entwicklung der Laufbahngruppen	30
3.1	Allgemeines	30
3.2	Bundesverwaltung insgesamt	30
3.3	Bundesministerien	32
3.4	Nachgeordnete Behörden	34
4	Planstellen der Besoldungsordnung B	36
4.1	Bundesverwaltung insgesamt	36
4.2	Einzelpläne	37
4.3	Bundesministerien	42
4.4	Nachgeordneter Bereich	47
5	Anteil unbesetzter Stellen in der Bundesverwaltung (Stellenschere)	48
5.1	Allgemeines	48

5.2	Bundesverwaltung insgesamt	48
5.3	Bundesministerien	50
5.4	Nachgeordnete Behörden	52
6	Würdigung und Empfehlung	54
6.1	Stellenmehrungen bei konstant großer Stellenschere	54
6.2	Empfehlungen	54
6.2.1	Personalkapazitäten auf notwendige Kernaufgaben fokussieren	54
6.2.2	Voraussetzungen für die Bewilligung neuer Stellen beachten	55
6.2.3	Große Stellenschere abbauen	55
7	Stellungnahme	56
8	Abschließende Würdigung und Empfehlung	57

Anlage: Einzelpläne und Ressorts der 20. Wahlperiode

Abkürzungsverzeichnis

A

AA *Auswärtiges Amt*

B

B-Besoldung *Besoldungsordnung B*

BfDI *Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*

BKAmt *Bundeskanzleramt*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BMBF *Bundesministerium für Bildung und Forschung*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMEL *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMFSFJ *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

BMG *Bundesministerium für Gesundheit*

BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*

BMJ *Bundesministerium der Justiz*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BMVg *Bundesministerium der Verteidigung*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

BMWSB *Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen*

BMZ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

E

Epl. *Einzelplan*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

S

Stellen *Planstellen und Stellen*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof legte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Mai 2022 einen Bericht zur Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung vor. Darin stellte er dar, wie sich die Zahl der Stellen im Bundeshaushalt in den Jahren 2017 bis 2021 entwickelte und in welchem Umfang die Stellen tatsächlich besetzt waren. Insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation bleibt es wichtig, die Entwicklung des Personalhaushaltes im Blick zu behalten. Daher schreibt der Bundesrechnungshof mit diesem Bericht seine Auswertungen für die Jahre 2021 bis 2024 fort.

Die Untersuchung ist aufgeschlüsselt nach Einzelplänen, Bundesministerien und nachgeordneten Behörden. Darüber hinaus wird betrachtet, wie sich die Planstellen der Besoldungsordnung B (B-Besoldung) und die Verteilung der Stellen auf die verschiedenen Laufbahngruppen (höherer, gehobener, mittlerer und einfacher Dienst) entwickelt haben.

Die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte wurden dabei nicht betrachtet.

Das BMF hat – abgestimmt mit den übrigen Bundesministerien – zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die Stellungnahme ist in diesem Bericht berücksichtigt.

0.1 Im Bundeshaushalt 2024 sind insgesamt 296 760 Stellen veranschlagt, 8 770 Stellen mehr als im Jahr 2021 (+3 %):

- Über 80 % der Stellenzuwächse entfielen auf die personalstarken Einzelpläne 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat – BMI) und 08 (BMF).
- Besonders stark nahm die Zahl der Stellen bei den Bundesministerien zu (+4,4 %). Dies betraf insbesondere das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK; +227 Stellen). Die relativ höchste Stellenmehrung entfiel auf das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ; +11 %).
- In den nachgeordneten Behörden stieg die Zahl der Stellen um 2,9 % auf mehr als 261 000 Stellen. (Tz. 2)

0.2 Die Stellen im Bundeshaushalt 2024 verteilen sich auf die Laufbahnen des einfachen (4,5 %), mittleren (48,8 %), gehobenen (32,7 %) und höheren (14 %) Dienstes. Deutliche Zuwächse zeigen sich im höheren (+9,6 %) und gehobenen (+7,7 %) Dienst. Im einfachen und mittleren Dienst wurden Stellen reduziert. (Tz. 3)

0.3 Die Zahl der Planstellen der B-Besoldung ist seit dem Jahr 2021 besonders stark angestiegen (+5 %).

- Die größten Zuwächse entfielen auf die Einzelpläne 09 (BMWK; +21 Planstellen) und 14 (Bundesministerium der Verteidigung – BMVg; +20 Planstellen).
- Den höchsten Anteil an B-Besoldungen an den Gesamtstellen im Jahr 2024 hatten das Bundesministerium der Justiz (BMJ; 12,7 %), das Bundeskanzleramt (11 %) und das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) (10,1 %). (Tz. 4)

0.4 Seit dem Jahr 2020 lag der Anteil unbesetzter Stellen (Stellenschere) in der Bundesverwaltung konstant über 10 %.

- Im Jahr 2023 hatten elf Bundesministerien mehr als 5 % ihrer Stellen nicht besetzt, vier davon sogar über 10 %.
- Im gleichen Jahr gab es sieben nachgeordnete Behörden, bei denen mehr als 20 % der Stellen unbesetzt waren.
- Gegenüber dem Jahr 2020 ist bei 60 % der Behörden der Anteil unbesetzter Stellen angestiegen. Vielfach hatten die Behörden in diesem Zeitraum neue Stellen erhalten. (Tz. 5)

0.5 Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass auch im Jahr 2023 über 30 000 Stellen in der Bundesverwaltung unbesetzt waren. Die Tendenz zu weiter aufgehenden Stellenschere hält an. Insbesondere gibt es immer mehr Behörden, bei denen über 10 % der Stellen nicht besetzt sind. Dies hat zur Folge, dass die mit den neuen Stellen beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgaben nicht immer erreicht werden konnte.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass Behörden mit großer Stellenschere nur dann weitere Stellen bewilligt werden, wenn sie

- den Stellenbedarf belegen,
- geprüft haben, ob unbesetzte Stellen für die betreffenden Aufgaben genutzt werden können,
- nachweisen, dass sie Maßnahmen eingeleitet haben, um die Zahl ihrer unbesetzten Stellen zu reduzieren und
- nachweisen, dass die realistische Chance besteht, die Stellen im jeweiligen Haushaltsjahr besetzen zu können.

Unverändert gilt, dass nur ein Personalbedarf, der mit angemessenen Methoden ermittelt wurde, anerkannt werden kann. (Tz. 6)

- 0.6 Das BMF teilt die Einschätzung, dass die mit neuen Stellen beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgaben nur erreicht werden kann, wenn diese auch besetzt werden. Angesichts der vielfältigen nationalen und internationalen politischen Herausforderungen könne jedoch ein höherer Anteil nicht besetzter Stellen für einen gewissen Zeitraum gerechtfertigt sein. Dies sei beispielsweise der Fall, wenn es nicht möglich ist, zeitnah detaillierte Aufgaben- und Umfeldanalysen durchzuführen oder notwendige Stellenverlagerungen abzustimmen.

Das BMF hat zudem darauf hingewiesen, dass mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 keine zusätzlichen Stellen ausgebracht worden seien. Im parlamentarischen Verfahren könnten neue Stellen nur unter engen Voraussetzungen bewilligt werden. Das BMF hat zugesagt, die Bundesverwaltung auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Aufgabenkritik und zur Fokussierung auf Kernaufgaben hinzuweisen und diese bei künftigen Haushaltsaufstellungsverfahren zu berücksichtigen. (Tz. 7)

- 0.7 Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen hat, um die Stellenmehrung in der Bundesverwaltung zu begrenzen. Er begrüßt, dass das BMF die Bundesverwaltung auf seine Empfehlungen zur Aufgabenkritik und zur Fokussierung auf Kernaufgaben hinweisen wird. Gleiches gilt für die Zusage, diese Empfehlungen künftig im Haushaltsaufstellungsverfahren – insbesondere bei der Bewilligung neuer Stellen – zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung, dass besondere Situationen angepasste Vorgehensweisen rechtfertigen. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, Stellen zu bewilligen, für die keine realistische Chance besteht, dass sie im jeweiligen Haushaltsjahr auch besetzt werden können. Stellen, deren Bedarf nicht belegt ist, dürfen nicht bewilligt werden. Zudem ist kritisch zu hinterfragen, warum einzelne Behörden dauerhaft eine hohe Stellenschere aufweisen. Hier ist bei der Bewilligung neuer Stellen ein strenger Maßstab anzulegen. (Tz. 8)

1 Vorbemerkungen

1.1 Bericht zur Stellenmehrung und Stellenschere aus dem Jahr 2022

Der Bundesrechnungshof legte dem Haushaltsausschuss im Mai 2022 einen Bericht zur Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung vor.¹ Darin stellte er dar, wie sich die Zahl der Stellen² im Bundeshaushalt in den Jahren 2017 bis 2021 entwickelte und in welchem Umfang die Stellen tatsächlich besetzt waren.³ Insbesondere vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltssituation bleibt es wichtig, die Entwicklung des Personalhaushalts im Blick zu behalten. Daher schreibt der Bundesrechnungshof mit diesem Bericht seine Auswertungen für die Jahre 2021 bis 2024 fort.

Die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte hat der Bundesrechnungshof aufgrund ihres Sonderstatus nicht betrachtet. Die Untersuchung erstreckte sich auf die Bundesverwaltung, aufgeschlüsselt nach Einzelplänen, Bundesministerien und nachgeordneten Behörden.⁴

Das BMF hat – abgestimmt mit den übrigen Bundesministerien – mit Schreiben vom 4. November 2024 zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Die Stellungnahme ist in diesem Bericht berücksichtigt.

¹ Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung vom 5. Mai 2022, Gz.: VII 5 - 2021 - 0081. ([Link](#))

² Zur besseren Lesbarkeit wird in diesem Bericht der Begriff Stellen verwendet, soweit die Ausführungen Planstellen und Stellen umfassen.

³ Quellen: von den Bundesministerien zur Verfügung gestellte Daten.

⁴ Einzelne Behörden werden dargestellt, soweit sie im Bundeshaushalt 2024 in einem eigenen Behördenkapitel ausgewiesen werden. Stellen von Behörden, denen kein eigenes Kapitel zugewiesen ist oder die in einer Titelgruppe zu einem Einzelplan oder Kapitel geführt werden, werden bei der kapitelführenden Behörde einbezogen. So sind beispielsweise die nichtmilitärischen Stellen der Bundeswehr (ohne Bundesministerium) für alle militärischen und nichtmilitärischen Organisationsbereiche der Bundeswehr in den Auswertungen zum Kapitel 1413 „Bundeswehrverwaltung, Universitäten der Bundeswehr, Militärseelsorge usw.“ zusammengefasst. Ebenso werden Aussagen zu den Behörden im Kapitel 1218 als „Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes“ dargestellt. Stellen in Kapiteln, die keiner Behörde, sondern Aufgabengebieten zugeordnet sind, werden bei der Auswertung im Kapitel der Behörden ausgewiesen, bei denen sie bewirtschaftet werden. So wurden u. a. die Stellen im Kapitel 0601 „Heimat, Gesellschaft und Verfassung“ bei Kapitel 0612 „Bundesministerium des Innern und für Heimat“ erfasst. Ebenso werden die Stellen aus dem Kapitel 1201, Titelgruppe 02 „Bundesfernstraßen – Ausgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Lkw-Maut“, entsprechend der Haushaltsvermerke zu Titel 422 21 und 428 21 erfasst.

1.2 Veränderungen in der 20. Wahlperiode

Der Bundeskanzler ordnete die Zuständigkeiten der Bundesministerien mit Beginn der 20. Wahlperiode neu. Zudem richtete er das BMWSB ein.⁵

Im Betrachtungszeitraum befand sich das BMWSB im Aufbau. Dies ist bei den folgenden Darstellungen der Stellenentwicklung in den Bundesministerien und ihren Geschäftsbereichen zu berücksichtigen. Aufgrund seiner Sondersituation wird das BMWSB nur in den Abbildungen dargestellt, die sich auf den aktuellen Stellenbestand beziehen. In den Abbildungen, die die Entwicklung der Stellen seit dem Jahr 2021 betreffen, ist es nicht ausgewiesen.

⁵ Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5176). Das BMWSB ist u. a. zuständig für Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten, für Stadtentwicklung und Wohnen sowie für Raumordnung und Landesplanung. Diese Aufgaben hatte zuvor hauptsächlich das BMI wahrgenommen. Das BMWSB erhielt zunächst Stellen, um den Leitungsbereich und die Zentralabteilung aufzubauen, anschließend wurden Stellen des BMI nach § 50 BHO zum BMWSB umgesetzt. Der Stellenaufbau war mit dem Bundeshaushalt 2023 abgeschlossen. Der Haushalt des BMWSB wird in dem neuen Einzelplan 25 ausgewiesen.

2 Stellenmehrung in den Jahren 2021 bis 2024

2.1 Bundesverwaltung insgesamt

Im Bundeshaushalt 2024 sind 296 760 Stellen veranschlagt, die sich auf Einzelpläne, Kapitel oder Titelgruppen verteilen. 101 Behörden ist im Jahr 2024 ein eigenes Kapitel zugewiesen, darunter auch dem Bundeskanzleramt und den Bundesministerien⁶. Diese Behörden wurden in die nachfolgenden Auswertungen einbezogen.

Seit dem Jahr 2021⁷ ist die Zahl der im Bundeshaushalt veranschlagten Stellen um insgesamt 8 770 gestiegen, was einer Mehrung von 3 % entspricht.⁸

So wurden in diesem Zeitraum 13 336 neue Planstellen für Beamtinnen und Beamte (+7,3 %) ausgebracht, während sich die Zahl der Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer um 4 566 reduzierte (-4,3 %).

Mit dem Bundeshaushalt 2024 kam es erstmals seit dem Jahr 2015 zu einer Stellenreduzierung. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass in den Haushaltsgesetzen 2022 und 2023 pauschale Stelleneinsparungen vorgesehen waren.⁹ Für den Bundeshaushalt 2025 sah das BMF keine Personalverhandlungen vor, im Gegenzug verzichtete es auf eine gesetzliche Stelleneinsparung.¹⁰

⁶ Der Personalhaushalt der Bundesministerien wird innerhalb des jeweiligen Einzelplans im Kapitel xx12 ausgewiesen.

⁷ Basis der vergleichenden Betrachtungen ist der Bundeshaushalt 2021 einschließlich des Gesetzes über die Feststellung eines Nachtrages zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2021 (Nachtragshaushaltsgesetz 2021) vom 3. Juni 2021 (BGBl. I S. 1410); Einwilligung des Haushaltsausschusses in die Ausbringung von Planstellen und Stellen nach § 15 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2021 (Haushaltsausschussdrucksache 20/0003). Die Stellenbewilligungen aus dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 sind mit Verweis auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22 – in das Basisjahr 2021 nicht einbezogen.

⁸ Die Differenzen zwischen den dargestellten Haushaltsjahren entsprechen dem Saldo neu ausgebrachter, zwischen den Behörden verlagerter und weggefallener Stellen (Nettobetrachtung der Veränderungen).

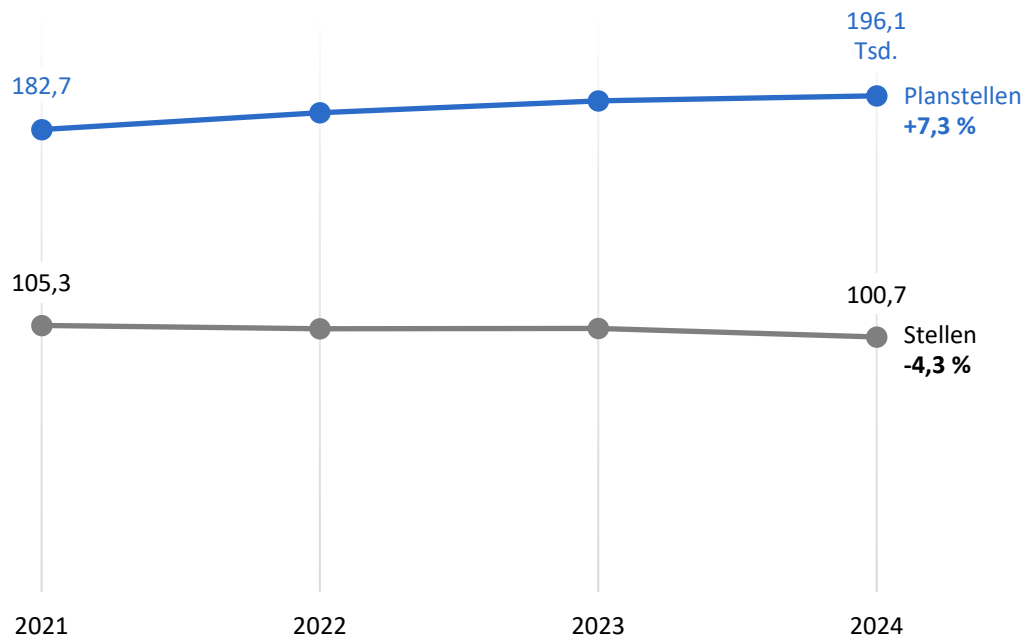
⁹ Das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans (Haushaltsgesetz) für das Haushaltsjahr 2022 wies in § 15a für die in den Kapiteln des Bundeskanzleramtes, des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien, der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie aller Bundesministerien ausgebrachten Stellen eine Stelleneinsparung aus. Diese sollte den finanziellen Umfang haben, der sich ergäbe, wenn 0,5 % dieser Stellen kegelgerecht eingespart würden. Das Haushaltsgesetz 2023 (§ 16) erhöhte die Vorgabe zur Stelleneinsparung für diese obersten Bundesbehörden auf 1,6 %. Es definierte für die übrigen Behörden (Ausnahmen waren namentlich benannt) eine Stelleneinsparung von 1,5 %.

¹⁰ Verfahrenshinweise des BMF für die Aufstellung des Bundeshaushaltes 2025 und des neuen Finanzplans 2026 bis 2028 II A 1 - H 1105/23/10001 :001 DOK 2023/1110574.

Abbildung 1

7,3 % mehr Planstellen in der Bundesverwaltung

Während die Zahl der Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer seit dem Jahr 2021 um 4,3 % sank, stieg die Zahl der Planstellen für Beamtinnen und Beamte um 7,3 %.



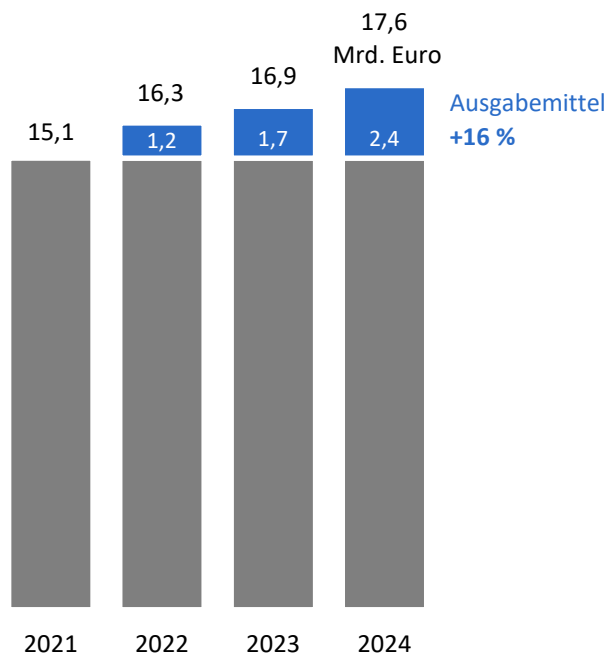
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Gleichzeitig stiegen auch die veranschlagten Personalausgaben¹¹ für die Bundesverwaltung von insgesamt 15,1 im Jahr 2021 auf 17,6 Mrd. Euro im Jahr 2024 (+16 %). Dies ist auch auf Tarifierhöhungen und Verschiebungen bei der Wertigkeit der Stellen zurückzuführen.

Abbildung 2

Haushaltsansätze für Personalausgaben um 16 % gestiegen

Seit dem Jahr 2021 stiegen die Haushaltsansätze für die Personalausgaben des Bundes um 16 % (+2,4 Mrd. Euro).



Erläuterung: Berücksichtigt sind die Haushaltsansätze der Gruppen 422 und 428 (Bezüge und Entgelte).

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Die Ist-Ausgaben für das Personal des Bundes überstiegen im Jahr 2023 die Haushaltsansätze um 120 Mio. Euro und lagen bei 17 Mrd. Euro.

¹¹ Bezüge der Beamtinnen und Beamten (Gruppe 422) sowie für die Entgelte der Tarifbeschäftigten (Gruppe 428).

2.2 Einzelpläne

Stellenverteilung¹²

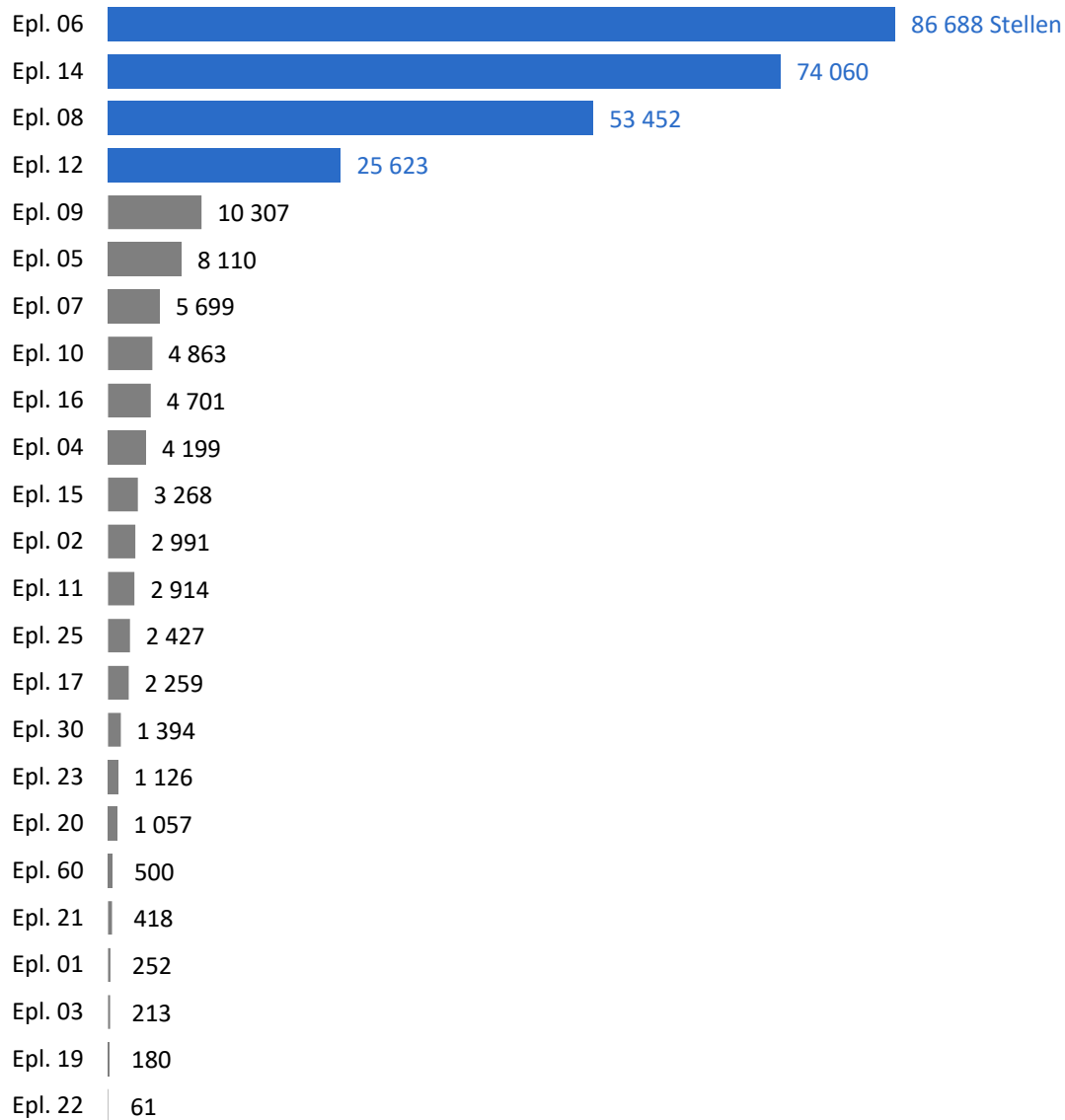
Die Stellen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Einzelpläne. So entfallen auch im Jahr 2024 mehr als 80 % der Stellen im Bundeshaushalt auf vier Einzelpläne und ihre Geschäftsbereiche: Einzelpläne 06 (BMI), 14 (BMVg; ohne militärisches Personal), 08 (BMF) sowie 12 (Bundesministerium für Digitales und Verkehr – BMDV).

¹² Behörden, die im Betrachtungszeitraum verschiedenen Einzelplänen zugeordnet wurden, sind entsprechend ihrer Zuordnung im Bundeshaushalt 2024 in die Auswertungen einbezogen worden.

Abbildung 3

Über 80 % aller Stellen bei vier Einzelplänen

Im Jahr 2024 entfallen 239 823 der insgesamt 296 760 Stellen des Bundes auf die vier Einzelpläne 06 (BMI), 14 (BMVg), 08 (BMF) und 12 (BMDV). Das BMI war mit 86 688 Stellen das personalstärkste Ressort.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

Die hohen Stellenanteile bei diesen vier Einzelplänen sind im Wesentlichen auf die folgenden großen Verwaltungen zurückzuführen:

- Einzelplan 06 (BMI): Bundespolizei (52 675 Stellen); Bundeskriminalamt (8 718 Stellen); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (8 359 Stellen),
- Einzelplan 14 (BMVg): nichtmilitärisches Personal in der Bundeswehr (72 164 Stellen),
- Einzelplan 08 (BMF): Zollverwaltung (44 811 Stellen),
- Einzelplan 12 (BMDV): Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (13 139 Stellen).

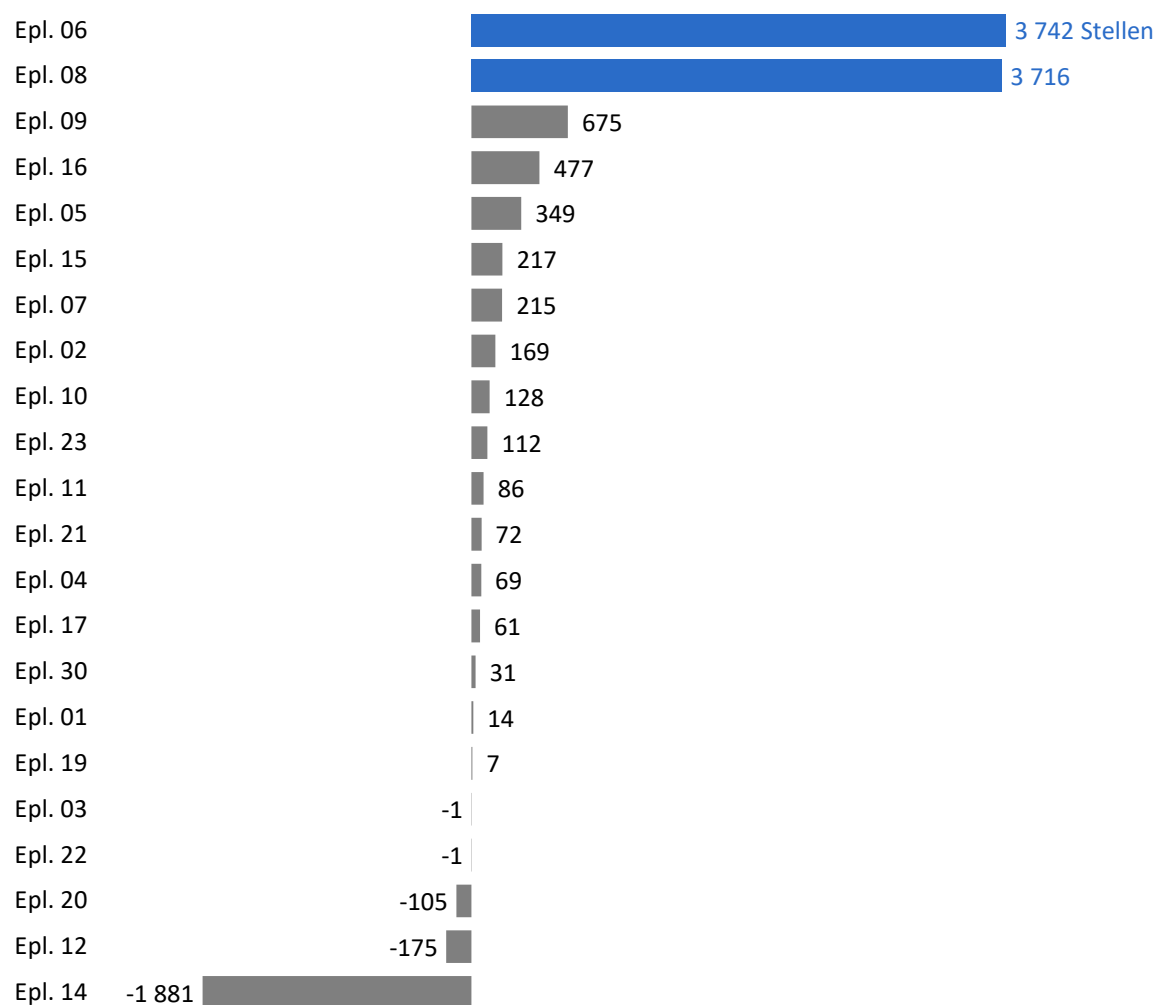
Stellenmehrung absolut

Mit fünf Ausnahmen kam es in allen Einzelplänen zu Stellenmehrungen. 85 % der Zuwächse entfielen auf die personalstarken Einzelpläne 06 (BMI; 43 %) und 08 (BMF; 42 %). Der Stellenabbau beim Einzelplan 14 (BMVg) ist auf Kompensationen im Zuge der Bewilligung neuer Planstellen für die Erreichung der künftigen Zielstruktur der Bundeswehr zurückzuführen.

Abbildung 4

Größte Stellenzuwächse beim BMI und BMF

Die Einzelpläne 06 (BMI) und 08 (BMF) wiesen seit dem Jahr 2021 Stellenzuwächse von jeweils über 3 700 Stellen auf. Damit entfielen 85 % der Stellenmehrung in der Bundesverwaltung auf diese beiden Ressorts.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Der Einzelplan 25 (BMWV) wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Stellenmehrung in Prozent

Betrachtet man die prozentualen Zuwächse je Einzelplan, ergibt sich ein anderes Bild. Dies liegt u. a. daran, dass Stellenmehrungen bei Einzelplänen mit relativ kleinem Personalhaushalt stärker durchschlagen.

Während die Zahl der Stellen in der gesamten Bundesverwaltung seit dem Jahr 2021 um 3 % stieg, wuchs sie bei drei Einzelplänen um mehr als 10 % an:

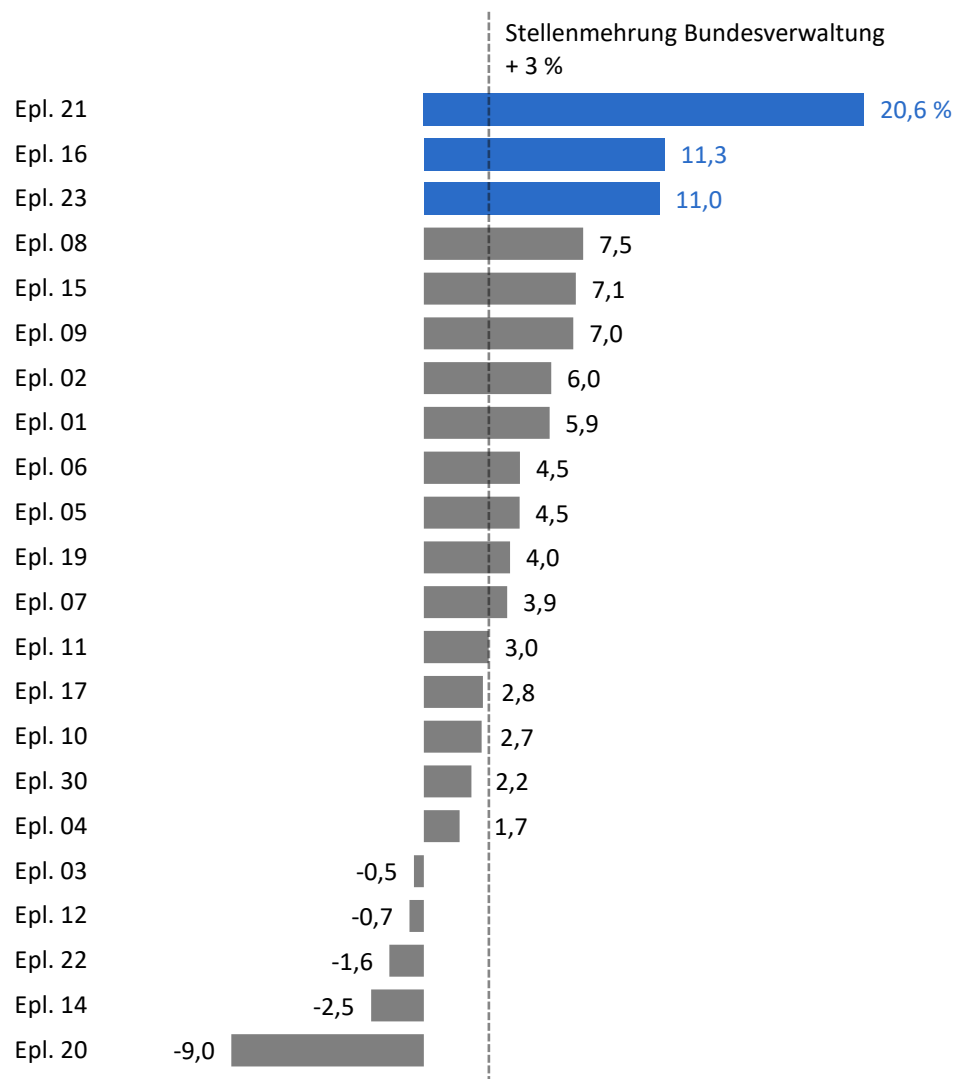
- Der Einzelplan 21 (Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit – BfDI) erhielt eine Stellenmehrung von 21 % (+71,5 Stellen).¹³
- Beim Einzelplan 16 (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – BMUV) stieg die Zahl der Stellen um 11 % (+477,2 Stellen).
- Im Einzelplan 23 (BMZ) waren 11 % mehr Stellen veranschlagt (+112 Stellen).

¹³ Die BfDI erhielt u. a. aufgrund neuer Aufgaben und Befugnisse nach dem IT-Sicherheitsgesetz und dem Gesetz über den Datenschutz und den Schutz der Privatsphäre in der Telekommunikation und bei digitalen Diensten, des Zollfahndungsdienstgesetzes, der Digitalisierung im Gesundheitswesen, der Harmonisierung des Datenschutzes in der Europäischen Union neue Stellen.

Abbildung 5

Stellenzuwächse von über 10 % bei BfDI, BMUV und BMZ

Insgesamt lag die Stellenmehrung in der Bundesverwaltung seit dem Jahr 2021 bei 3 %. Bei den Einzelplänen 21 (BfDI), 16 (BMUV) und 23 (BMZ) wuchs die Zahl der Stellen um über 10 %.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Der Einzelplan 25 (BMWSB) wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

2.3 Bundesministerien

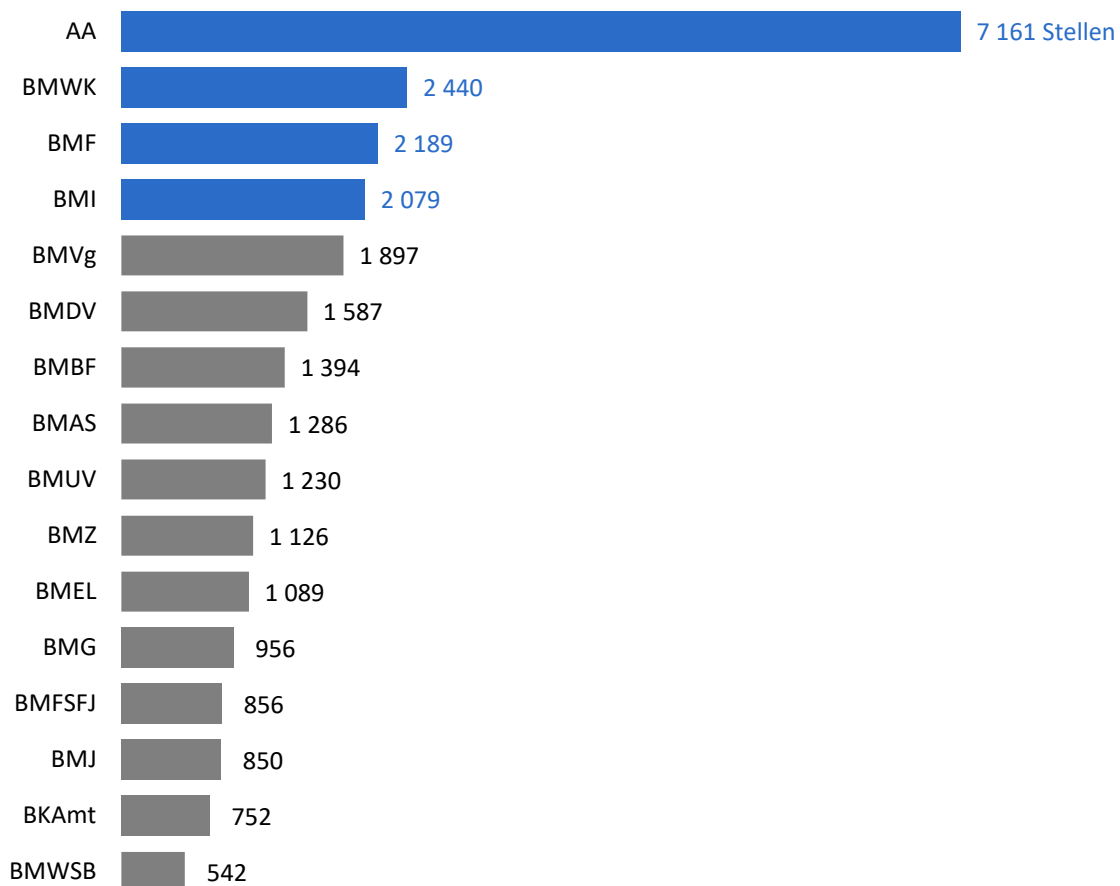
Gesamtbetrachtung

Unter den Bundesministerien hat das Auswärtige Amt einschließlich seiner Auslandsvertretungen mit über 7 000 Stellen den mit Abstand größten Personalhaushalt. Danach folgen das BMWK, BMF und das BMI mit jeweils über 2 000 Stellen.

Abbildung 6

Auswärtiges Amt mit größtem Personalhaushalt

Das Auswärtige Amt hat mit seinen Auslandsvertretungen im Jahr 2024 die meisten Stellen unter den Bundesministerien.



Erläuterung: Unter Berücksichtigung der Soldatinnen und Soldaten läge das BMVg im Jahr 2024 mit insgesamt 2 985 Stellen (davon 1 088 Soldatinnen und Soldaten) an zweiter Stelle der Bundesministerien.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

Stellenmehrung absolut

Seit dem Jahr 2021 stieg die Zahl der Stellen in den Bundesministerien um 4,4 % auf über 27 400 Stellen. Die Stellenmehrung auf der Ministerialebene fiel damit höher aus als die Stellenmehrung in der Bundesverwaltung insgesamt (3 %).

Die mit 227 Stellen höchste Stellenmehrung entfiel auf das BMWK. Es erhielt Stellen, u. a. für die Übernahme der Vizekanzlerschaft, die Gewährleistung der Versorgungssicherheit und der Krisenvorsorge, die klimaneutrale Energieversorgung und Netzinfrastruktur, die Gestaltung ökonomischer, finanzieller und sozialer Fragen des Klimaschutzes sowie für die Stärkung der wirtschaftlichen Resilienz Deutschlands, der Exportkontrolle und der Sanktionsdurchsetzung.

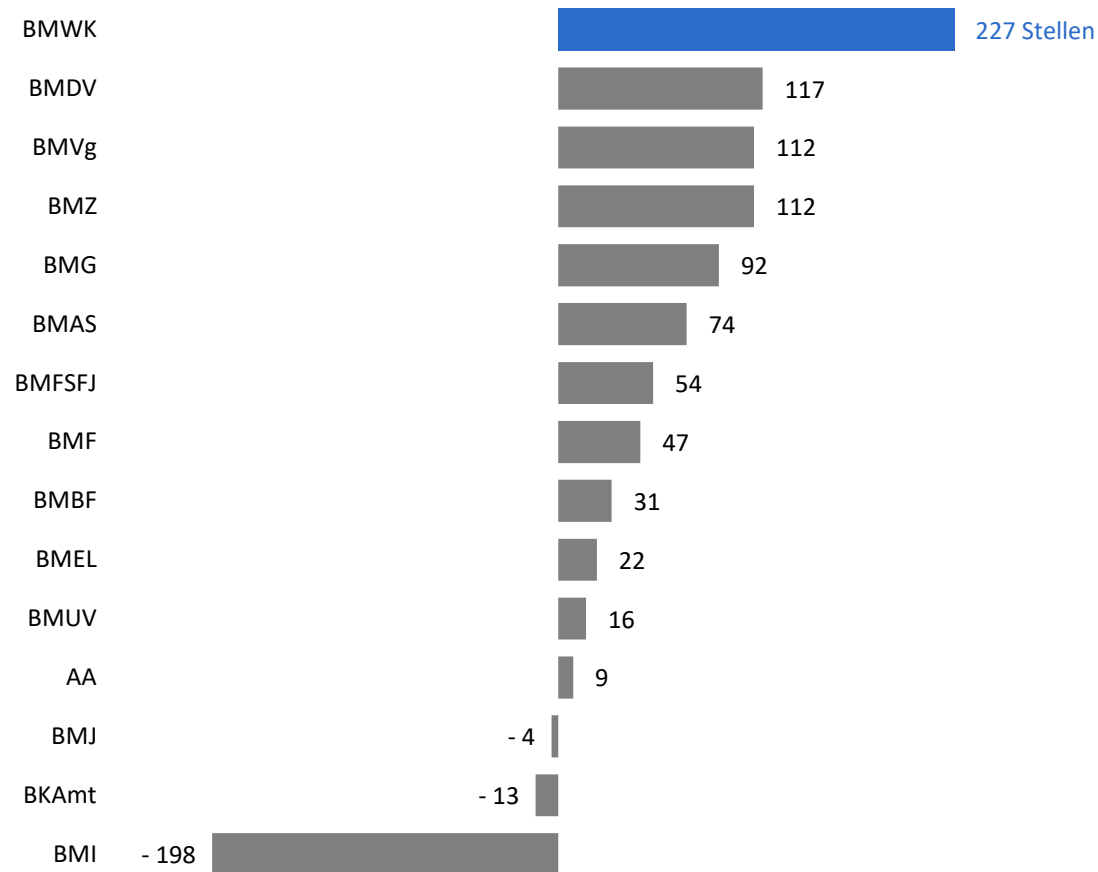
Drei Bundesministerien verzeichneten seit dem Jahr 2021 einen Stellenrückgang:

- Die Stellenreduzierung des BMI ergab sich insbesondere aus der Aufgaben- und Stellenverlagerung auf das BMWSB. Gleichzeitig erhielt es in den Jahren 2021 bis 2024 u. a. für die Aufgabenbereiche Sicherheit, Krisenmanagement, Bevölkerungsschutz, Spionageabwehr, Cybersicherheit, Digitalisierung, Registermodernisierung, Migration sowie für den Sonderbevollmächtigten Migrationsabkommen und die Koordinierung der Historikerkommission Olympia-Attentat 1972 neue Stellen.
- Das Bundeskanzleramt baute Stellen ab, u. a. indem es diese in Folge des Organisationserlasses des Bundeskanzlers in andere Ressorts umsetzte.
- Die Stellenreduzierung des BMJ resultiert u. a. aus der Verlagerung der Verbraucherpolitik auf das BMUV. Sie wurde größtenteils dadurch ausgeglichen, dass das BMJ das Sekretariat des Normenkontrollrates und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau aus dem Bundeskanzleramt übernahm und weitere Stellen erhielt.

Abbildung 7

BMWK mit den größten Zuwächsen

Den größten Zuwachs seit dem Jahr 2021 verzeichnete das BMWK mit 227 zusätzlichen Stellen.



Erläuterung: Unter Berücksichtigung der Soldatinnen und Soldaten läge das BMVg im Jahr 2024 mit einem Zuwachs von insgesamt 108 Stellen (davon -4 Soldatinnen und Soldaten) an fünfter Stelle der Bundesministerien. Das BMWSB wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Stellenmehrung in Prozent

Die prozentualen Stellenzuwächse bei den Bundesministerien waren sehr unterschiedlich. Bei drei Bundesministerien stieg die Zahl der Stellen um mehr als 10 % (BMZ, Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und BMWK), bei acht Bundesministerien um weniger als 5 % (u. a. Auswärtiges Amt¹⁴ und BMUV).

Der Anstieg beim BMG ist insbesondere auf den Abbau sachgrundloser Befristungen zurückzuführen. Zudem erhielt es Stellen, u. a. für die Übernahme von Auszubildenden, für die Projektgruppe Cannabis und die Neuausrichtung des Geschäftsbereichs.

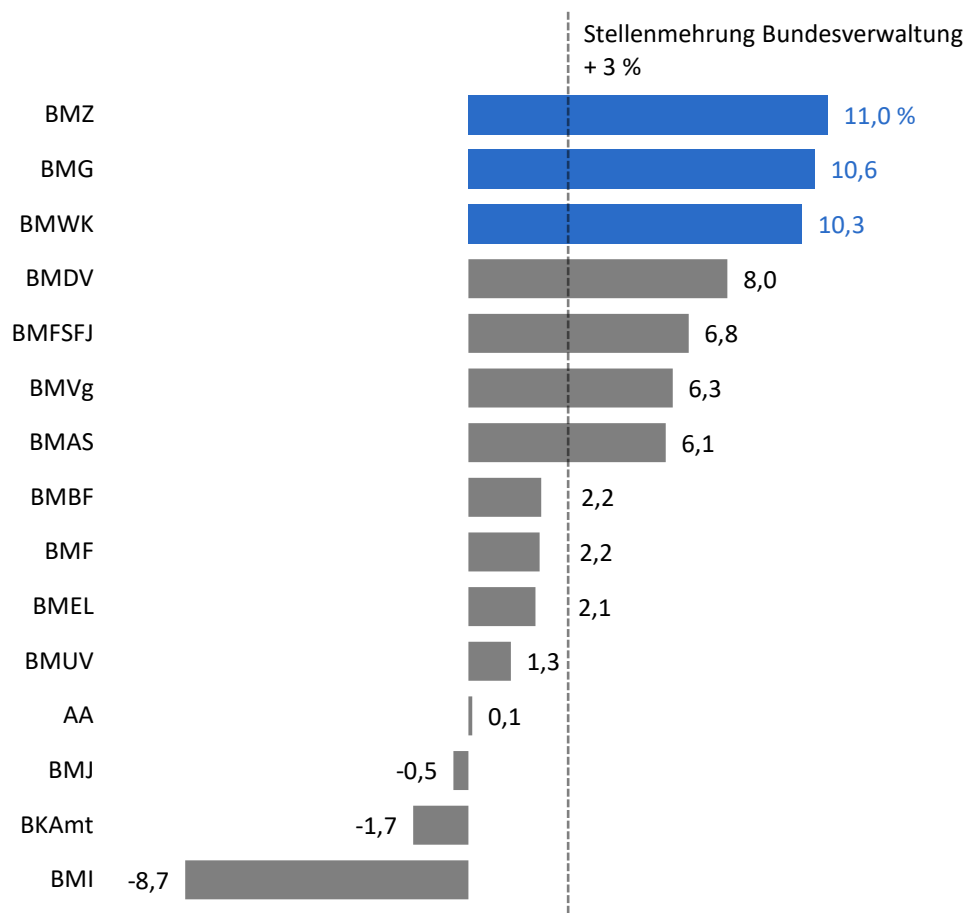
Das BMZ erhielt Stellen u. a. für globale und regionale Krisen, soziale Sicherung, Ernährungssicherung, Inklusion, Klimapartnerschaften, Umwelt, Energie, Ausweitung der Länderliste, für ein Datenlabor sowie die Umsetzung der Modernisierungsagenda.

¹⁴ Das Auswärtige Amt weist seit dem Jahr 2021 nur eine geringe Stellenmehrung von 0,1 % (neun Stellen) auf. Dies ist u. a. auf Stellenumsetzungen in das Kapitel des Bundesamtes für Auswärtige Angelegenheiten zurückzuführen.

Abbildung 8

BMZ, BMG und BMWK mit über 10 % mehr Stellen

Bei jedem zweiten Bundesministerium lag der Stellenzuwachs über dem Anstieg von 3 % in der gesamten Bundesverwaltung. Das BMZ, das BMG und das BMWK verzeichneten Zuwächse von mehr als 10 %.



Erläuterung: In der Darstellung des BMVg sind die Stellen der Soldatinnen und Soldaten nicht enthalten.

Das BMWWSB wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

2.4 Nachgeordneter Bereich

Gesamtbetrachtung

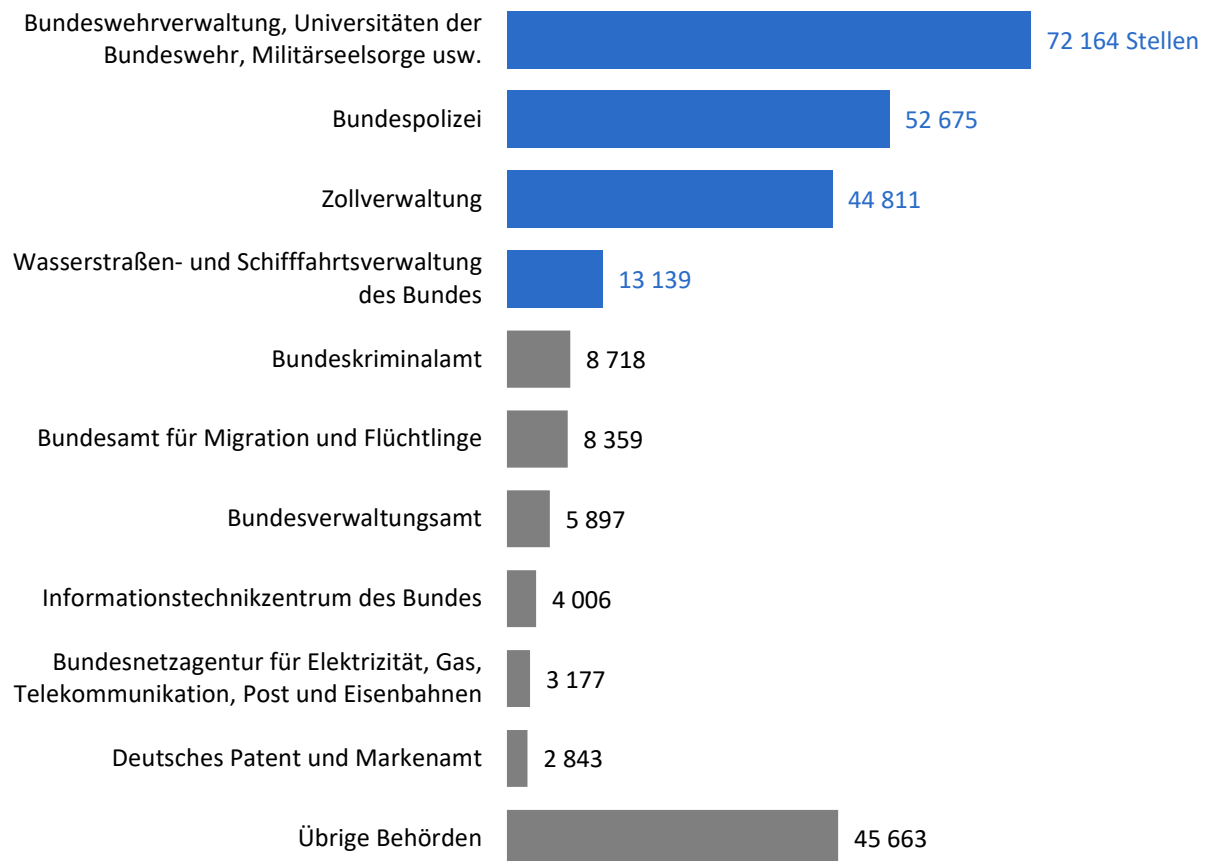
Den über 27 400 Stellen auf der Ministerialebene stehen im Jahr 2024 mehr als 261 000 Stellen im nachgeordneten Bereich gegenüber. Davon entfallen 70 % auf nichtmilitärisches Personal der Bundeswehr, die Bundespolizei, die Zollverwaltung und die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.

Von den zehn personalstärksten Verwaltungen¹⁵ gehören vier zum Geschäftsbereich des BMI und zwei zum BMF.

Abbildung 9

70 % aller Stellen bei vier Verwaltungsbereichen konzentriert

182 789 der insgesamt 261 387 Stellen im nachgeordneten Bereich entfallen im Jahr 2024 auf die vier größten Verwaltungen des Bundes.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

Stellenmehrung absolut

In den Jahren 2021 bis 2024 sind insgesamt 7 313 neue Stellen in den nachgeordneten Behörden entstanden (+2,9 %). Große Stellenpakete (z. B. beim Aufbau neuer Behörden oder

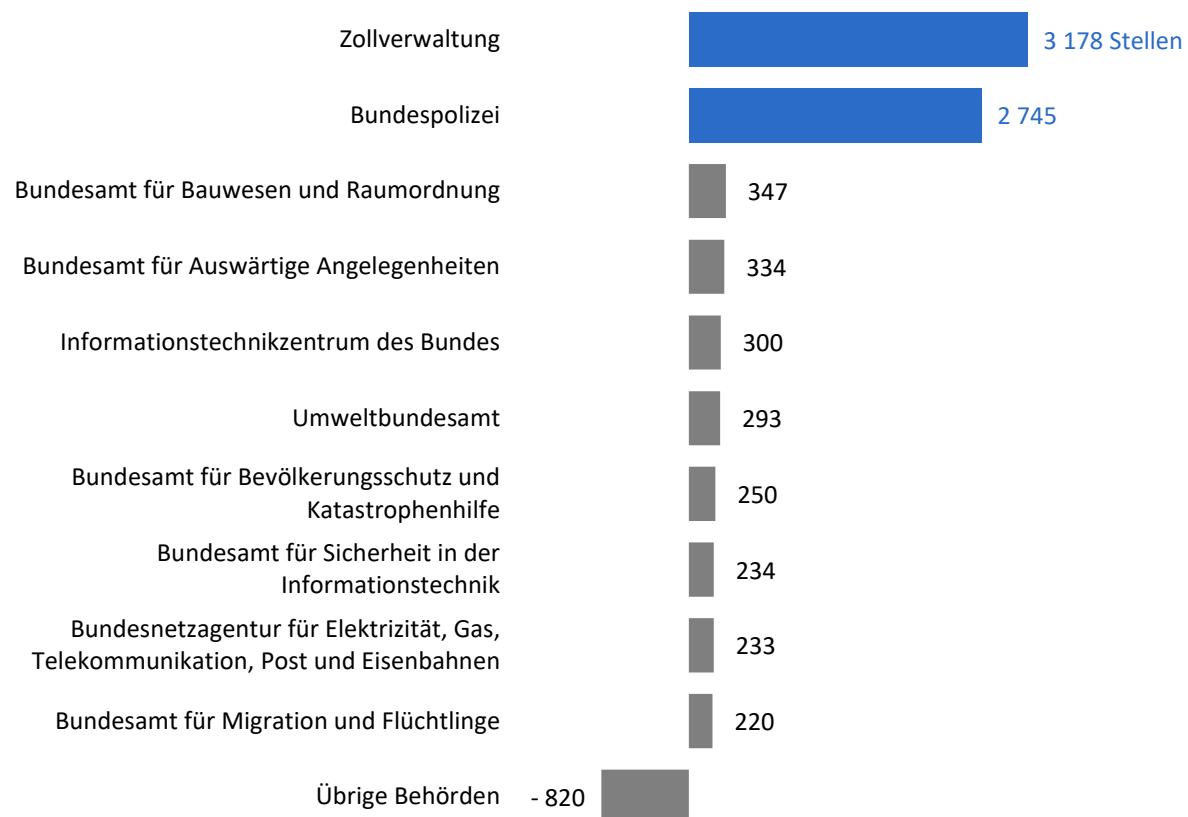
¹⁵ Es werden nur die nachgeordneten Behörden betrachtet, denen im Bundeshaushalt 2024 ein eigenes Behördenkapitel zugeordnet war, sowie das nichtmilitärische Personal der Bundeswehr und die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung.

bei den Sicherheitspaketen) wurden oftmals in Tranchen bewilligt, verteilt über mehrere Haushaltsjahre. Die stärksten Zuwächse entfielen mit 81 % aller neuen Stellen im nachgeordneten Bereich auf die Zollverwaltung und die Bundespolizei.

Abbildung 10

Zoll und Bundespolizei erhalten über 80 % der neuen Stellen

Seit dem Jahr 2021 sind in den nachgeordneten Behörden 7 313 neue Stellen entstanden. Davon entfielen 5 923 Stellen auf die Zollverwaltung und die Bundespolizei.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Ursächlich für die Stellenzuwächse sind insbesondere folgende Entwicklungen:

- Die Zollverwaltung erhielt insgesamt 3 178 Stellen. Einen Teil davon erhielt sie verteilt auf mehrere Jahre, um zusätzlich ausgebildetes Personal übernehmen zu können. Weitere Stellen erhielt sie für Kontrollen an See- und Flughäfen, den weiteren Aufbau der Financial Intelligence Unit, Kontrollen illegaler Beschäftigung und des Sozialleistungsmissbrauchs sowie den Aufbau der Zentralstelle für Sanktionsdurchsetzung.

- Die Bundespolizei erhielt 2 745 Stellen, u. a. für Einsatzkräfte für die von FRONTEX koordinierten Operationen¹⁶, den Schutz von Bundesorganen (z. B. Bundespräsident, Bundesverfassungsgericht), Flughäfen, Seehäfen und der Bahn, für den Ermittlungsdienst und die Rückführung ausreisepflichtiger Ausländerinnen und Ausländer, das Europäische Einreise- und Ausreisensystem, die Modernisierung der Polizeihubschrauberflotte sowie für die Unterstützung von Führungsgruppen anlässlich der Fußballeuropameisterschaft in Deutschland.

Darüber hinaus verzeichneten fünf weitere Behörden Zuwächse von über 250 Stellen.

- Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (+347 Stellen) verzeichnete einen großen Stellenaufwuchs für die Umsetzung verschiedener Bauprojekte, zur Verstärkung des baufachlichen Controllings und zur Umsetzung verschiedener politischer Programme.
- Das im Januar 2021 errichtete Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten (+334 Stellen) erhielt einen Teil der Stellen für seinen Aufbau und die Verwaltung.¹⁷ Zudem erhielt es Stellen u. a. für das Fördermittelmanagement und die Visumbearbeitung.
- Dem Umweltbundesamt wurden neue Stellen u. a. für die Themen Kreislaufwirtschaft/ Ressourcenschutz, Klimaanpassung, die Fachaufsicht BMWK – Klima und die fachliche Begleitung bei der Einführung des „europäischen CO₂-Grenzausgleichssystems“¹⁸ genehmigt. Zudem erhielt es mehrere Stellen mit kw-Vermerk (mit Wegfall der Refinanzierung).
- Das Informationstechnikzentrum Bund (+300 Stellen) erhielt mehrere Stellen u. a. für die Übernahme des IT-Betriebs der Ressorts, den Ausbau der Betriebsplattform Bund, die IT-Betreuung des BMWSB und die Stärkung des Informationstechnikzentrums Bund allgemein. Zudem bekam es Stellen für die Stärkung der Zollfachverfahren sowie für die IT-Unterstützung des Bundesamtes zur Bekämpfung von Finanzkriminalität.
- Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (+250 Stellen) verzeichnete eine Stellenmehrung für die Neuausrichtung der Behörde.

¹⁶ FRONTEX ist die Bezeichnung der europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache. Sie ist zuständig für den Schutz der Außengrenzen des Schengen-Raums.

¹⁷ Diese erhielt es u. a. aus den Kapiteln 0512 (Auswärtiges Amt) und 0615 (Bundesverwaltungsamt).

¹⁸ Das europäische CO₂-Grenzausgleichssystem ist ein Mechanismus der Klimapolitik der Europäischen Union. Der Grenzausgleich soll in bestimmten Wirtschaftssektoren, die vom EU-Emissionshandel umfasst sind, verhindern, dass Treibhausgasemissionen in Nicht-EU-Länder verlagert werden.

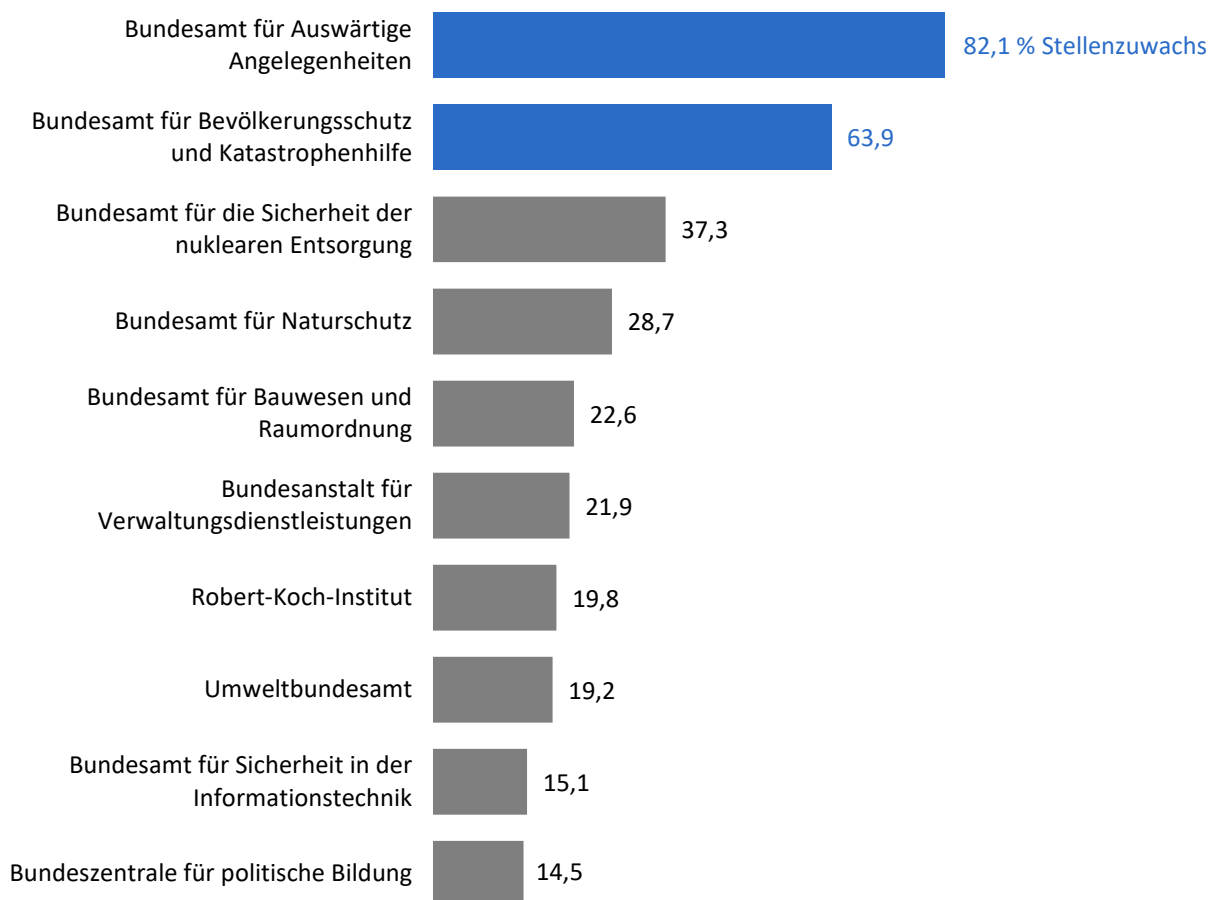
Stellenmehrung in Prozent

Auch bei den nachgeordneten Behörden ergibt die Betrachtung der prozentualen Zuwächse ein anderes Bild.

Abbildung 11

Zwei nachgeordnete Behörden mit über 60 % mehr Stellen

Die zehn nachgeordneten Behörden (über 200 Stellen) mit den höchsten relativen Aufwüchsen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Sechs Behörden haben im Jahr 2024 über 20 % mehr Stellen als im Jahr 2021: Das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten erhielt (+82 %), das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (+64 %), das Bundesamt für die Sicherheit in der nuklearen Entsorgung (+37 %), das Bundesamt für den Naturschutz (+29 %), das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (+23 %) und die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (+22%).

- Das Bundesamt für die Sicherheit in der nuklearen Entsorgung (+162 Stellen) erhielt Stellen u. a. für das Standortauswahlverfahren, die Endlagerrealisierung,

Regionalkonferenzen und seine Aufgaben als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde. Zum Teil wurden diese Stellen mit kw-Vermerk (mit Wegfall der Refinanzierung) ausgebracht.

- Das Bundesamt für Naturschutz verzeichnete eine Stellenmehrung von 109 Stellen. Diese waren begründet mit dem Meeresschutz, dem natürlichen Klimaschutz, der Planungsbeschleunigung und der Umsetzung des Gesetzes zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See. Zudem erhielt es Stellen für den Aufbau einer bundesweiten Naturschutzflächenkulisse.
- Die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (+56 Stellen) erhielt neue Stellen u. a. für die Bezügeabrechnung, für zentrale Aufgaben der IT, zur Unterstützung der Ressortbehörden bei der Personalgewinnung, das Wissensmanagement sowie für die Innenrevision.

3 Entwicklung der Laufbahngruppen

3.1 Allgemeines

Die Stellen im Bundeshaushalt sind den Laufbahnen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes zugeordnet.¹⁹ Die Aufgaben, die den Laufbahnen zugeordnet sind, unterscheiden sich vor allem in der Komplexität und dem Grad der Verantwortung.

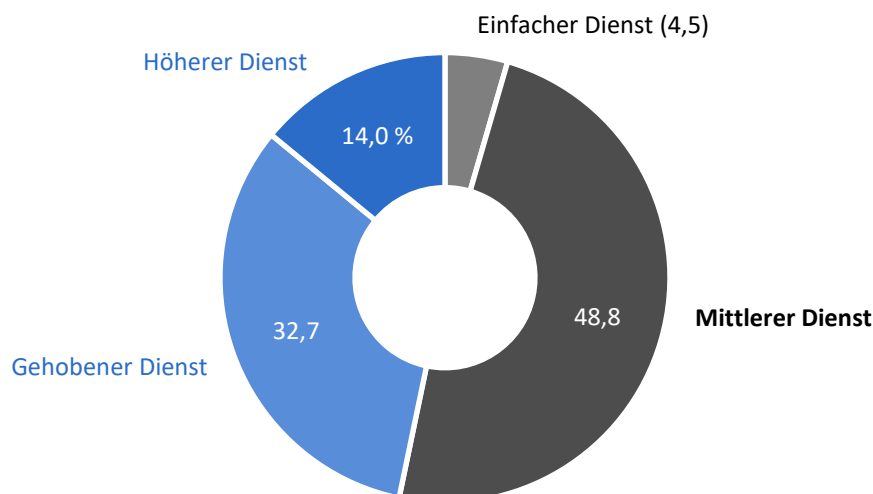
3.2 Bundesverwaltung insgesamt

Von den 296 760 Stellen im Bundeshaushalt 2024 entfallen die größten Anteile auf die Laufbahnen mittlerer (48,8 %) und gehobener Dienst (32,7 %). Dem höheren Dienst sind 14 %, dem einfachen Dienst sind 4,5 % der Stellen zugeordnet.

Abbildung 12

Fast die Hälfte der Stellen im gehobenen und höheren Dienst

Von den 296 760 Stellen der Bundesverwaltung im Jahr 2024 entfallen 96 979 auf den gehobenen Dienst und 41 682 auf den höheren Dienst.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

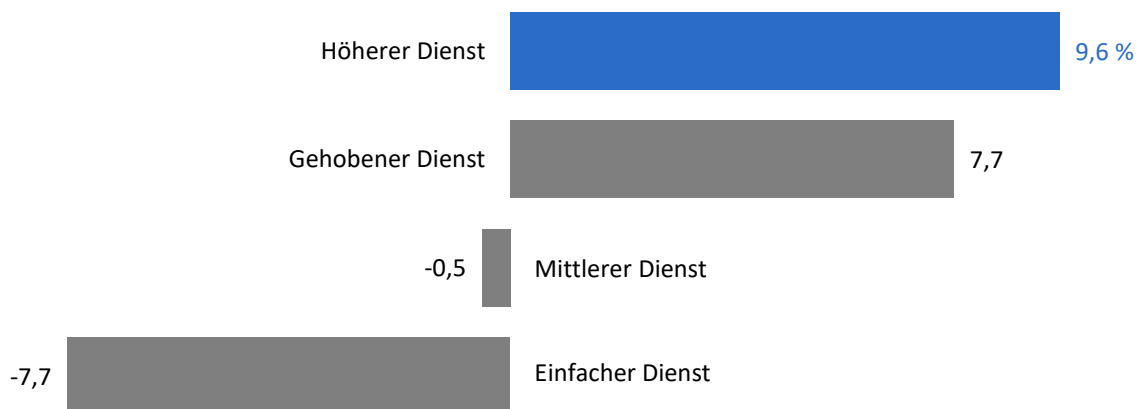
¹⁹ Die Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind den Laufbahngruppen zugeordnet: die Entgeltgruppen E 1 bis E 4 dem einfachen, E 5 bis E 9a dem mittleren, E 9b bis E 12 dem gehobenen und ab E 13 dem höheren Dienst.

Gegenüber dem Jahr 2021 zeigen sich deutliche Zuwächse im höheren und gehobenen Dienst. Während der höhere Dienst um 9,6 % (+3 639 Stellen) und der gehobene Dienst um 7,7 % (+6 960 Stellen) aufgewachsen sind, baute die Bundesverwaltung Stellen im mittleren (-0,5 %/-712 Stellen) und einfachen Dienst (-7,7 %/-1 117 Stellen) ab.

Abbildung 13

Rund 10 % mehr Stellen im höheren Dienst

Die Zahl der Stellen im höheren Dienst der Bundesverwaltung ist seit dem Jahr 2021 um 3 639 gestiegen (+9,6 %). Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Stellen im einfachen Dienst um 1 117 (-7,7 %).



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

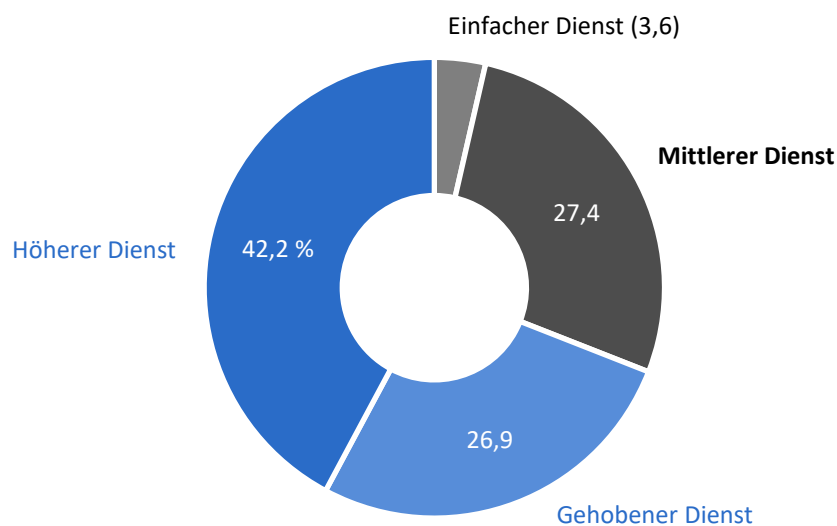
3.3 Bundesministerien

Im Bundeshaushalt 2024 sind 11 600 der 27 400 Stellen in den Bundesministerien dem höheren Dienst zugeordnet. Dies sind 42 % aller ministeriellen Stellen.

Abbildung 14

Bundesministerien: 42 % der Stellen im höheren Dienst

Im Haushalt 2024 entfallen 31 % der Stellen in den Bundesministerien auf den einfachen oder mittleren Dienst.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

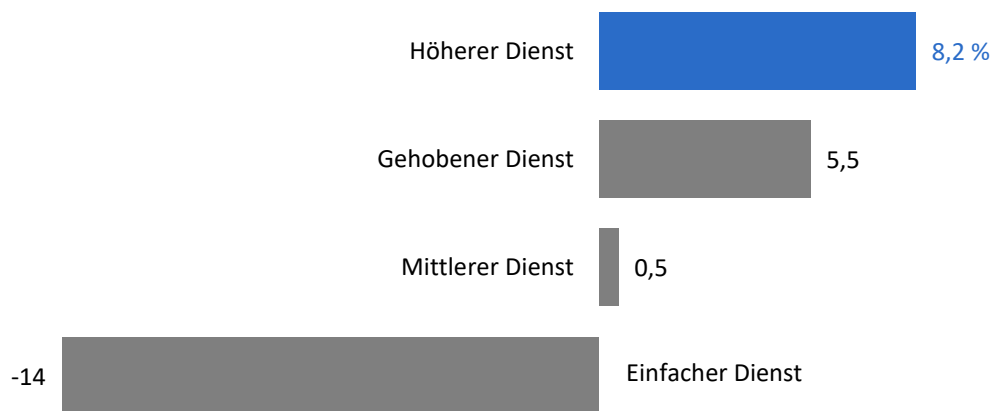
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Auch bei den Bundesministerien zeigt sich gegenüber dem Jahr 2021 ein deutlicher Zuwachs im höheren Dienst (+8,2 %) und im gehobenen Dienst (+5,5 %). Gleichzeitig bauten die Bundesministerien 14 % der Stellen im einfachen Dienst ab.

Abbildung 15

Bundesministerien: 8 % mehr Stellen im höheren Dienst

Die Zahl der Stellen im höheren Dienst ist in den Bundesministerien seit dem Jahr 2021 um 883 gestiegen (+8,2 %). Die Stellen im einfachen Dienst gingen um 160 (-14 %) zurück.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

3.4 Nachgeordnete Behörden

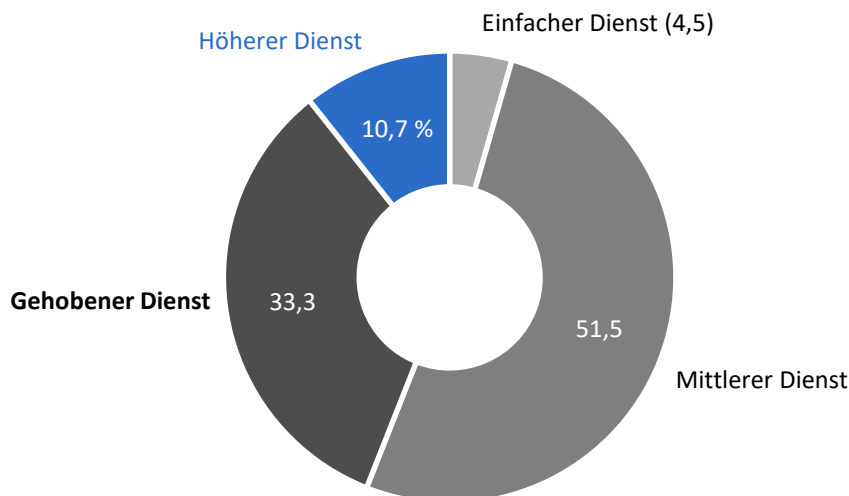
Im Bundeshaushalt 2024 entfallen rund 52 % der Stellen im nachgeordneten Bereich auf den mittleren Dienst. Mehr als 40 % dieser Stellen waren der Bundespolizei und der Zollverwaltung zugeordnet.

Die Laufbahn des einfachen Dienstes wies mit 4,5 % auch im nachgeordneten Bereich den kleinsten Anteil auf.

Abbildung 16

Nachgeordneter Bereich: Über 10 % der Stellen im höheren Dienst

Im Jahr 2024 weist der mittlere Dienst im nachgeordneten Bereich der Bundesverwaltung mit 51,5 % den größten Anteil auf.



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

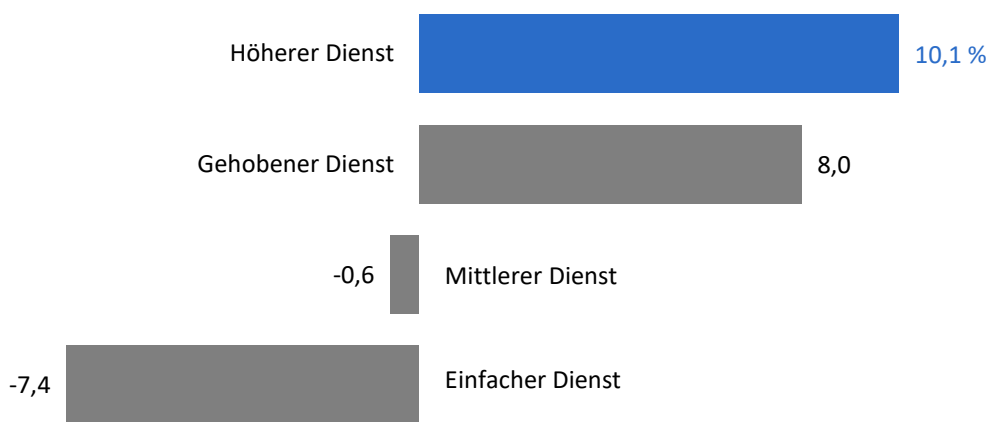
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Während der höhere Dienst im nachgeordneten Bereich seit dem Jahr 2021 um 10,1 % (+2 550 Stellen) gewachsen ist, wurden im einfachen Dienst 7,4 % der Stellen (-927 Stellen) abgebaut.

Abbildung 17

Nachgeordneter Bereich: 10 % mehr Stellen im höheren Dienst

Die Zahl der Stellen im höheren Dienst ist im nachgeordneten Bereich seit dem Jahr 2021 um 2 550 gestiegen (+10,1 %). Im einfachen Dienst wurden gleichzeitig 927 Stellen abgebaut (-7,4 %).



Erläuterung: In der Darstellung sind die Stellen für Soldatinnen und Soldaten, Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer, Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte nicht ausgewiesen.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

4 Planstellen der Besoldungsordnung B

4.1 Bundesverwaltung insgesamt

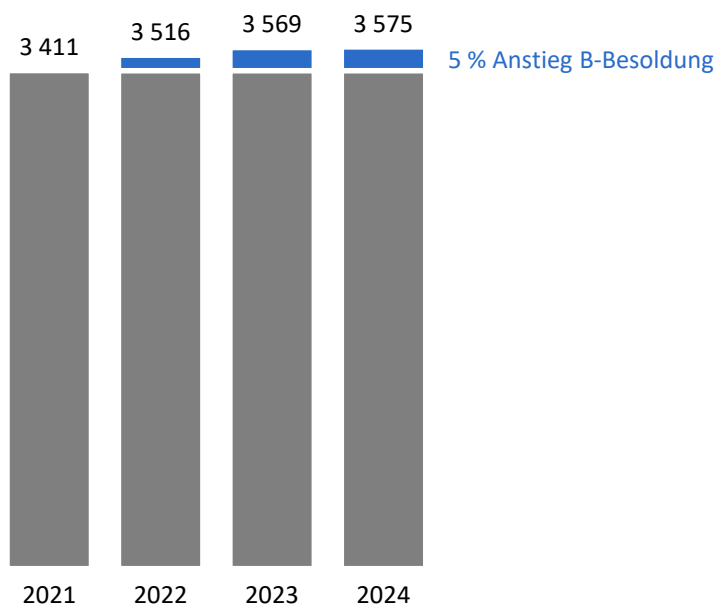
Nur etwa 2 % der Planstellen im Bundeshaushalt sind der B-Besoldung zugeordnet. Diese Besoldungsordnung ist insbesondere Staatssekretärinnen und Staatssekretären, Abteilungsleitungen, Unterabteilungsleitungen, Referatsleitungen und vergleichbaren Leitungspositionen vorbehalten. Da Planstellen dieser Wertigkeit mit besonders hohen Personalausgaben verbunden sind, hat der Bundesrechnungshof deren Entwicklung gesondert untersucht.

Im Jahr 2024 gibt es im Bundeshaushalt insgesamt 3 575 Planstellen der Besoldungsordnung B. Gegenüber dem Jahr 2021, in dem die Zahl dieser Planstellen bei 3 411²⁰ lag, bedeutet dies einen Anstieg von 5 %. Dieser Zuwachs liegt über der Stellenmehrung in der Bundesverwaltung insgesamt (3 %).

Abbildung 18

B-Besoldungen seit dem Jahr 2021 um 5 % gestiegen

Seit dem Jahr 2021 wurden in der Bundesverwaltung 164 neue Planstellen mit B-Besoldung geschaffen. Diese sind insbesondere Staatssekretärinnen und Staatssekretären, Abteilungsleitungen, Unterabteilungsleitungen, Referatsleitungen und vergleichbaren Leitungspositionen vorbehalten.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

²⁰ Hierin sind 41 Planstellen der Besoldungsordnung B enthalten, die gemäß § 15 Haushaltsgesetz 2021 bzw. mit dem Ersten Nachtrag zum Bundeshaushalt 2021 ausgebracht wurden.

4.2 Einzelpläne

Gesamtbetrachtung

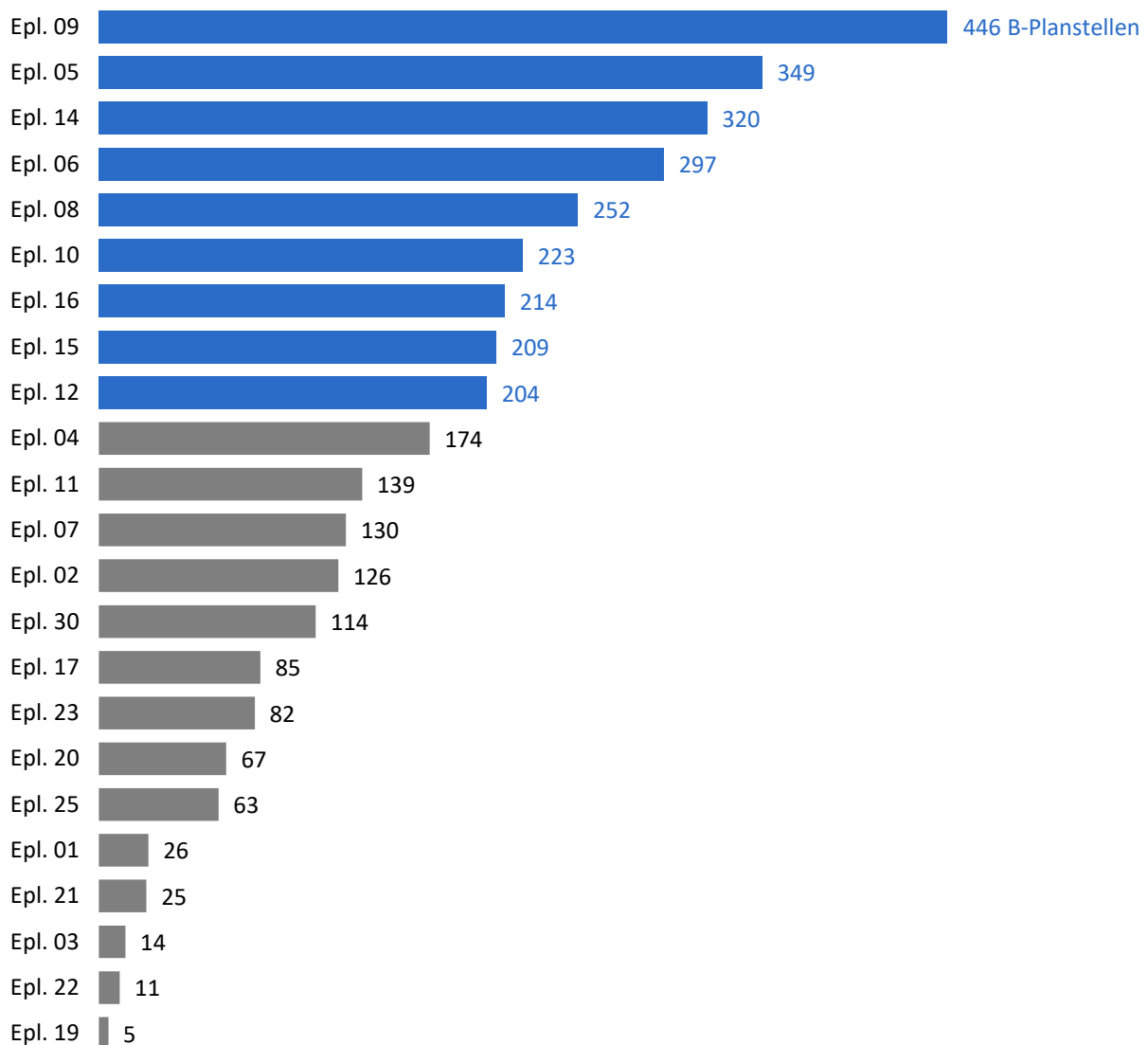
Die Planstellen der B-Besoldung verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Einzelpläne.

Neun Einzelpläne verfügen im Jahr 2024 über mehr als 200 Planstellen der Besoldungsordnung B. Auf sie entfielen zusammen 2 514 der 3 575 B-Planstellen und damit mehr als 70 %. Die meisten dieser Planstellen sind im Einzelplan 09 (BMWK; 446) ausgebracht.

Abbildung 19

Neun Einzelpläne verfügen über mehr als 200 B-Planstellen

Die B-Planstellen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Einzelpläne. Etwa 70 % dieser Stellen konzentrierten sich bei neun Einzelplänen.



Erläuterung: In der Darstellung des Einzelplans 14 (BMVg) sind die Planstellen der B-Besoldung der Soldatinnen und Soldaten nicht enthalten. Bei Einzelplan 19 (Bundesverfassungsgericht) sind die Planstellen des Präsidenten und der Vizepräsidentin des Bundesverfassungsgerichts nicht berücksichtigt.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

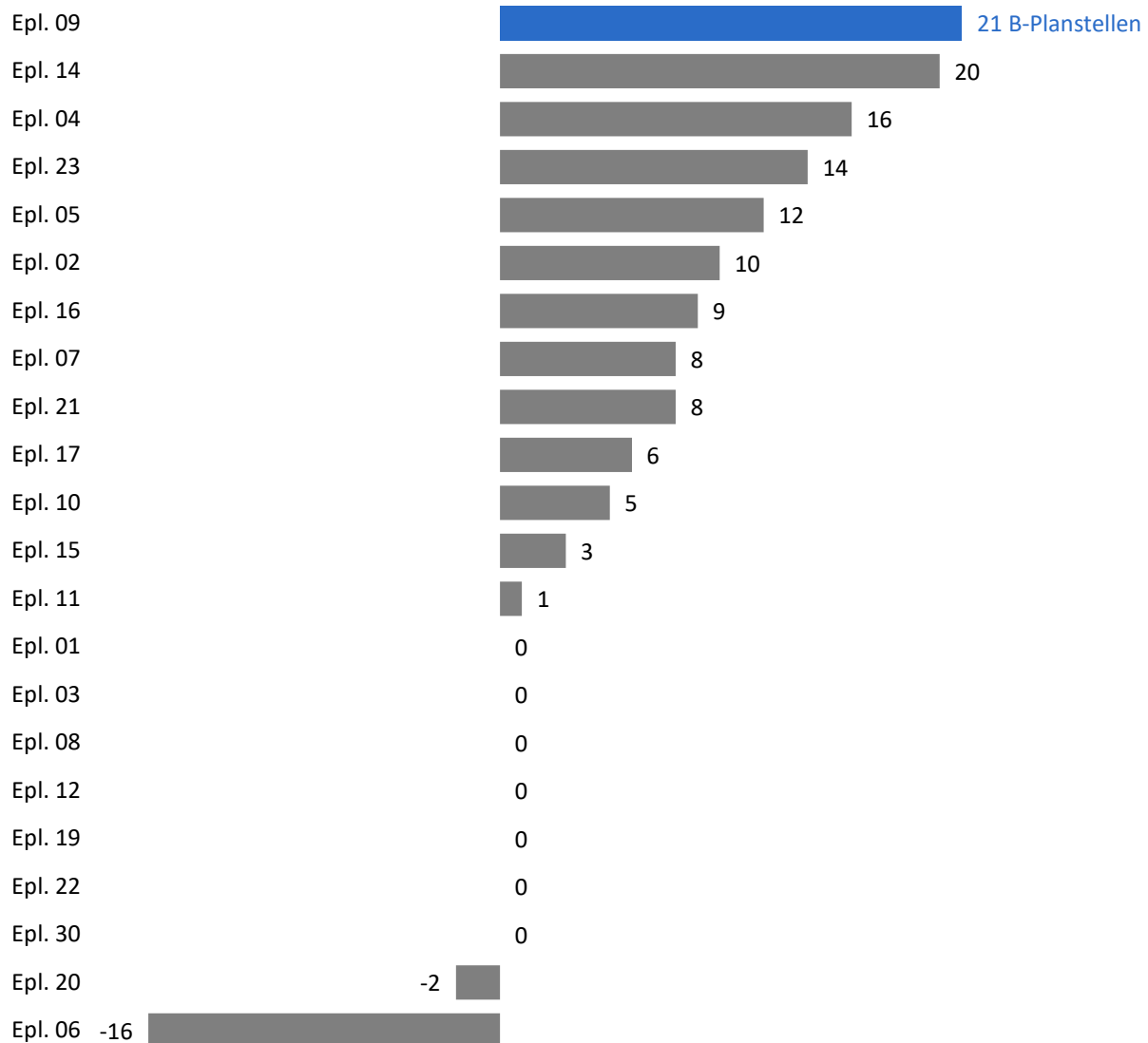
Planstellenmehrung absolut

Bei 14 Einzelplänen kam es zu Mehrungen in der B-Besoldung. Die größten Zuwächse entfielen auf die Einzelpläne 09 (BMWK) und 14 (BMVg, nichtmilitärisches Personal). Die Einzelpläne 06 (BMI) und 20 (Bundesrechnungshof) reduzierten die Zahl ihrer B-Planstellen.

Abbildung 20

BMWK und BMVg: Über 20 neue B-Besoldungen

Seit dem Jahr 2021 wurden in der Bundesverwaltung 164 neue Planstellen der B-Besoldung geschaffen. Die größten Zuwächse entfielen auf die Einzelpläne 09 (BMWK) und 14 (BMVg, nichtmilitärisches Personal). Nur die Einzelpläne 06 (BMI) und 20 (Bundesrechnungshof) reduzierten die Zahl der B-Planstellen.



Erläuterung: In der Darstellung des Einzelplans 14 (BMVg) sind die Planstellen der B-Besoldung der Soldatinnen und Soldaten nicht enthalten.

Der Einzelplan 25 (BMWBS) wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

Planstellenmehrung in Prozent

Bei zwei Einzelplänen stieg die Zahl der B-Planstellen seit dem Jahr 2021 um über 20 %:

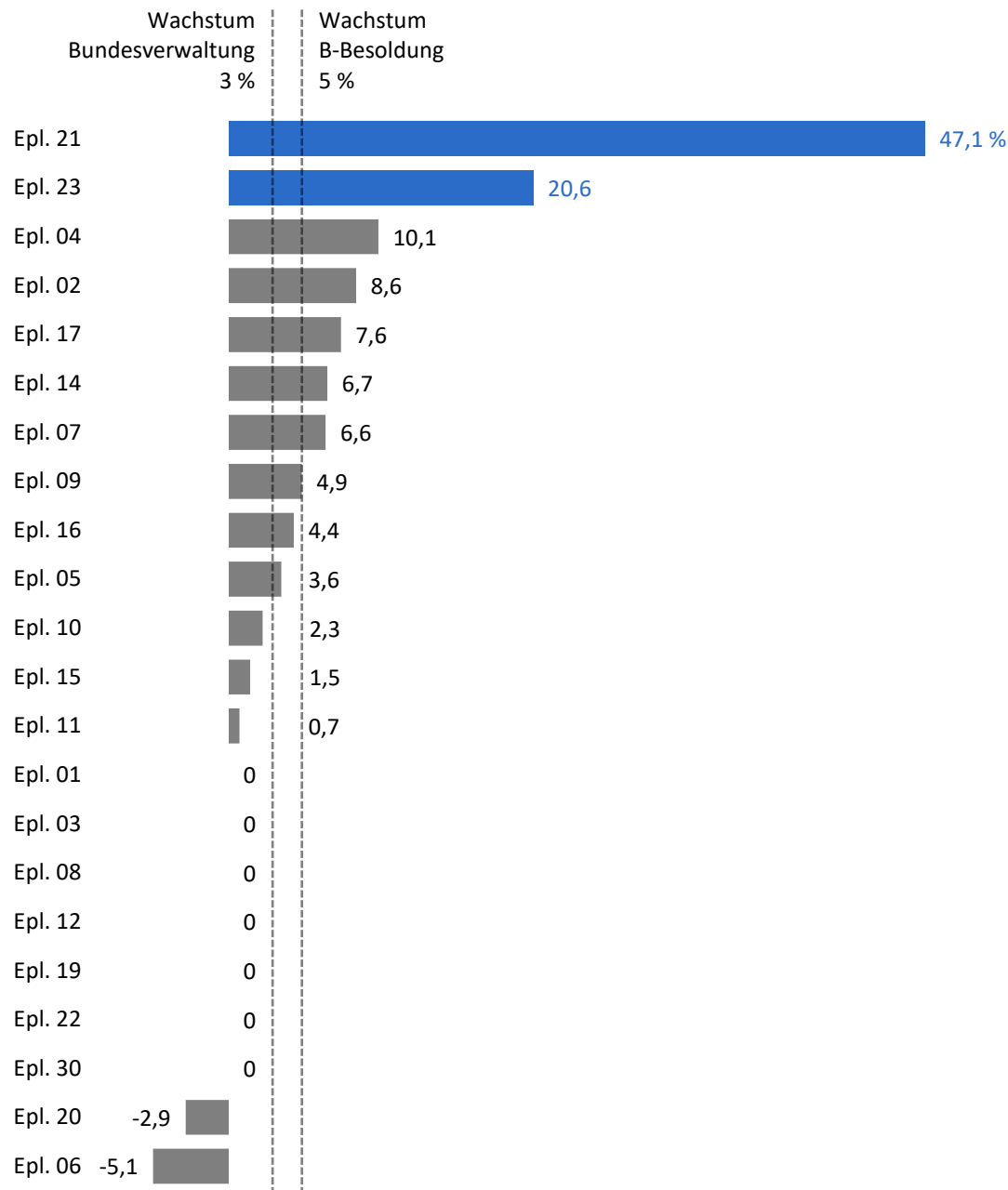
- Beim Einzelplan 21 (BfDI) wuchs die Zahl seiner B-Planstellen um 47 % (8 Planstellen). Die neuen Stellen wurden mit einer geänderten Ablauforganisation und einem Zuwachs an Referaten begründet.
- Der Einzelplan 23 (BMZ) erhielt 14 B-Besoldungen (+21 %) u. a. für die Aufgaben in den Bereichen Umsetzung der „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“²¹, für seine Arbeitsbereiche Moderne Verwaltung und Digitalisierung.

²¹ Zielsetzung der Agenda ist es, die globale Entwicklung sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltig zu gestalten.

Abbildung 21

BfDI und BMZ: Über 20 % mehr B-Planstellen

Die größten Zuwächse an B-Besoldungen seit dem Jahr 2021 verzeichnete die BfDI mit 8 neuen B-Planstellen (+47 %) und das BMZ mit 14 (+21 %). Der Anstieg der B-Besoldungen in den Einzelplänen lag mit 5 % über der Stellenmehrung in der gesamten Bundesverwaltung (+3 %).



Erläuterung: In der Darstellung des Einzelplans 14 (BMVg) sind die Planstellen der B-Besoldung der Soldatinnen und Soldaten nicht enthalten.

Bei Einzelplan 19 (Bundesverfassungsgericht) sind die Planstellen des Präsidenten und der Vizepräsidentin des Bundesverfassungsgerichts nicht berücksichtigt. Bei Einzelplänen mit wenigen B-Besoldungen bedeutet eine kleine Mehrung bereits einen erhöhten prozentualen Zuwachs.

Der Einzelplan 25 (BMWVg) wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

4.3 Bundesministerien

Anzahl und Anteil der B-Besoldungen

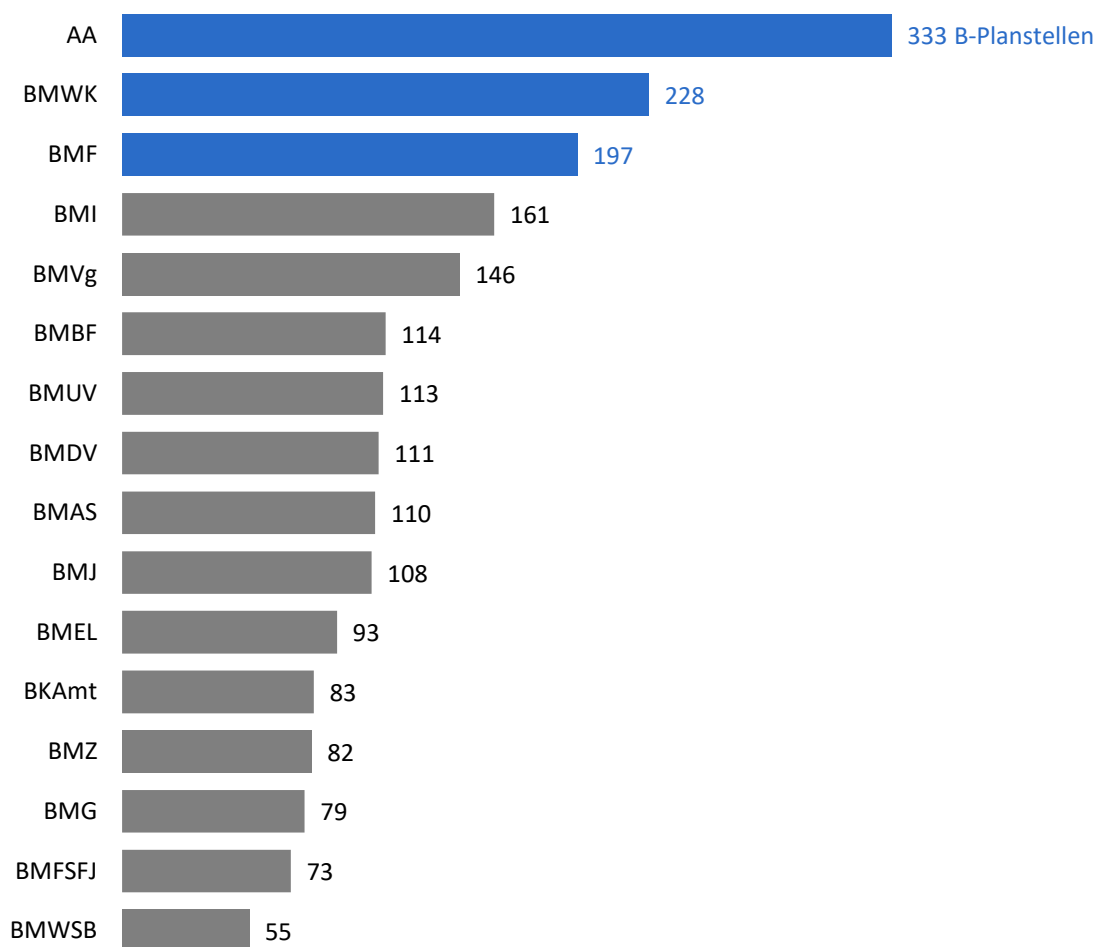
Im Jahr 2024 entfallen 2 086 der 27 400 Stellen in den Bundesministerien auf die Besoldungsordnung B (7,6 %). Dies sind 58 % aller B-Besoldungen der Bundesverwaltung.

Das Auswärtige Amt hat mit seinen Auslandsvertretungen im Jahr 2024 die meisten Planstellen der B-Besoldung (333), gefolgt von dem BMWK (228) und dem BMF (197). Zusammen verfügen diese drei Bundesministerien über 36 % der B-Besoldungen auf Ministerialebene.

Abbildung 22

Mehr als ein Drittel der B-Planstellen bei drei Ministerien

In den Bundesministerien entfallen im Jahr 2024 insgesamt 2 086 Stellen auf die Besoldungsordnung B. Das Auswärtige Amt verfügt über die meisten B-Planstellen, gefolgt von BMWK und BMF.



Erläuterung: Unter Berücksichtigung der Soldatinnen und Soldaten läge das BMVg im Jahr 2024 mit insgesamt 257 B-Planstellen (davon 111 Soldatinnen und Soldaten) an zweiter Stelle der Ressorts.

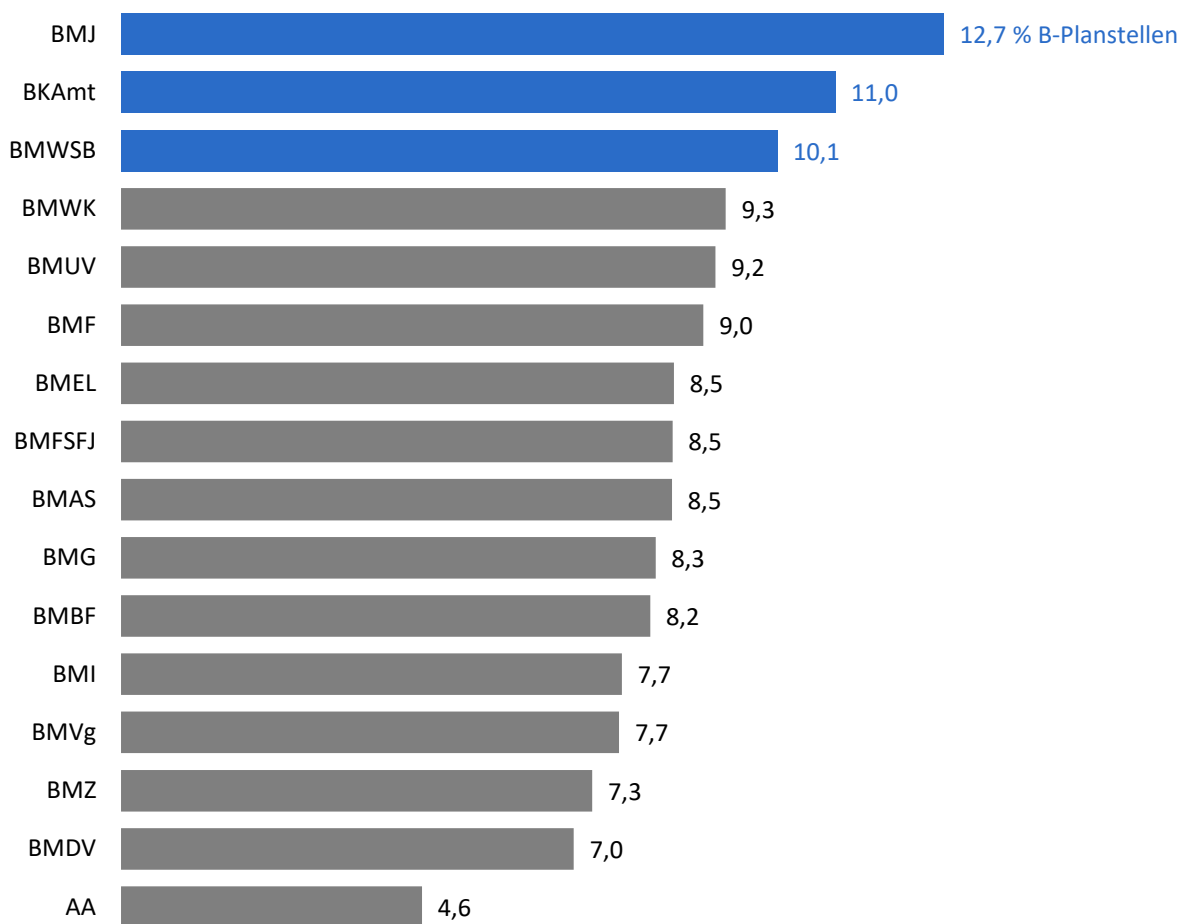
Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

Auch der Anteil der B-Besoldungen an den Stellen der Bundesministerien variiert stark. Die höchsten Anteile haben das BMJ (rund 13 %), das Bundeskanzleramt (11 %) und das BMWSB²² (10 %).

Abbildung 23

BMJ, Bundeskanzleramt und BMWSB: Mehr als 10 % aller Stellen mit B-Besoldungen

Im Jahr 2024 entfallen 2 086 der 27 400 Stellen in den Bundesministerien auf die Besoldungsordnung B (7,6 %). Am höchsten liegt der Anteil der B-besoldeten Stellen beim BMJ, Bundeskanzleramt und BMWSB.



Erläuterung: Unter Berücksichtigung der Soldatinnen und Soldaten läge der Anteil der B-Besoldungen im BMVg im Jahr 2024 bei 8,6 %.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

²² Das BMWSB befindet sich noch im Aufbau. Seine Struktur unterliegt daher noch Anpassungen.

Planstellenmehrung absolut

Mit drei Ausnahmen (BMI, BMF und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)) ist die Zahl der B-Besoldungen bei allen Bundesministerien gewachsen.

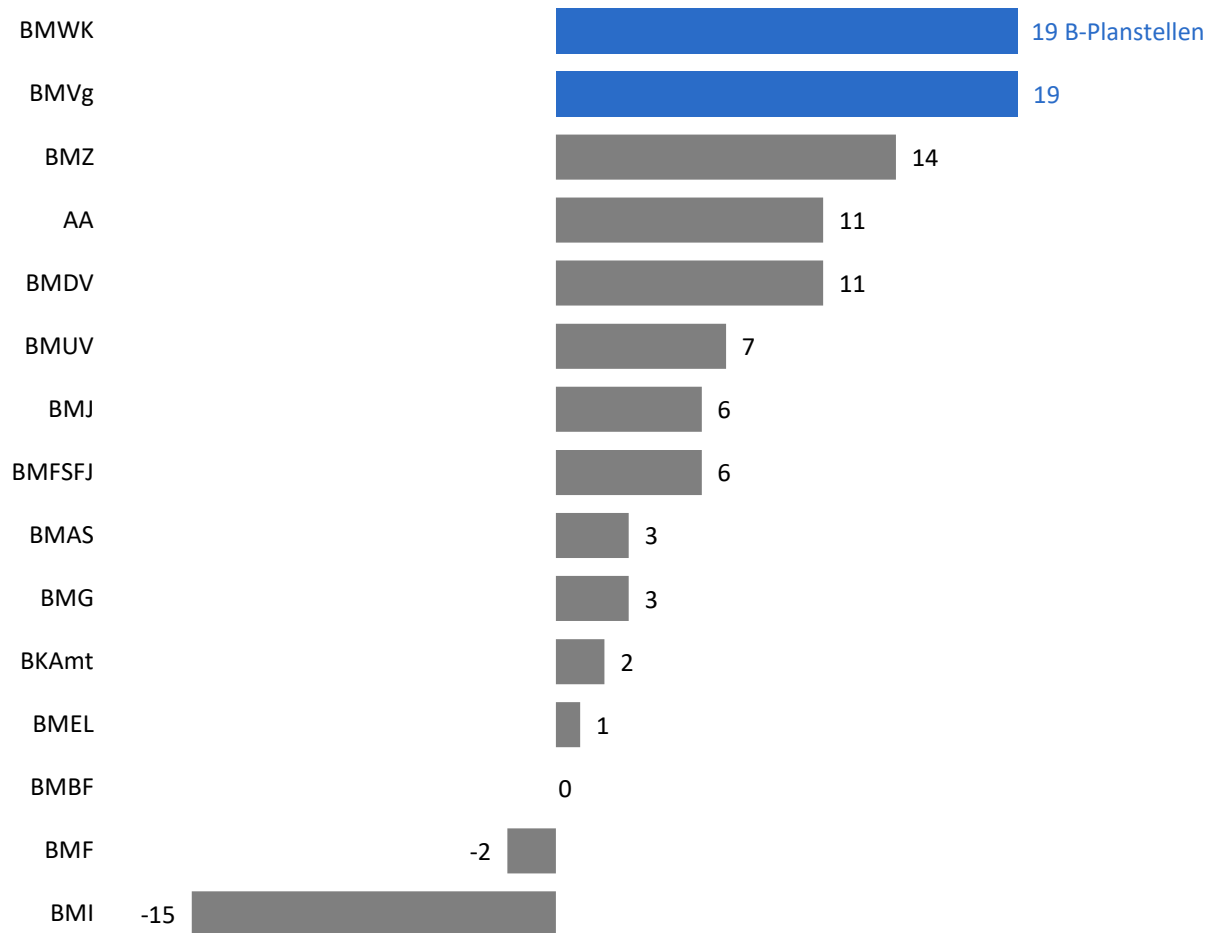
Das BMWK und das BMVg verzeichneten mit jeweils 19 neuen B-Besoldungen den größten Zuwachs.

- Das BMWK erhielt u. a. für die Bewältigung der Energiekrise, die Bearbeitung der Bundesbeteiligungen und Wirtschaftshilfen, die Stärkung der wirtschaftlichen Resilienz Deutschlands, die nationale und europäische Krisenvorsorge, den Klimaschutz sowie die klimaneutralen Transformationsprozesse und die Exportkontrolle B-Besoldungen.
- Das BMVg erhielt mehr B-Besoldungen, u. a. um seine Zielstruktur zu erreichen.

Abbildung 24

BMWK und BMVg mit den größten absoluten Zuwächsen bei der B-Besoldung

Mit Ausnahme von drei Bundesministerien erhielten alle Bundesministerien seit dem Jahr 2021 zusätzliche B-Planstellen. Die höchsten Zuwächse entfielen auf das BMWK und das BMVg.



Erläuterung: Unter Berücksichtigung der Soldatinnen und Soldaten läge das BMVg im Jahr 2024 mit einem Zuwachs von insgesamt 29 B-Planstellen (davon 10 Soldatinnen und Soldaten) an erster Stelle der Ressorts.

Das BMWWSB wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

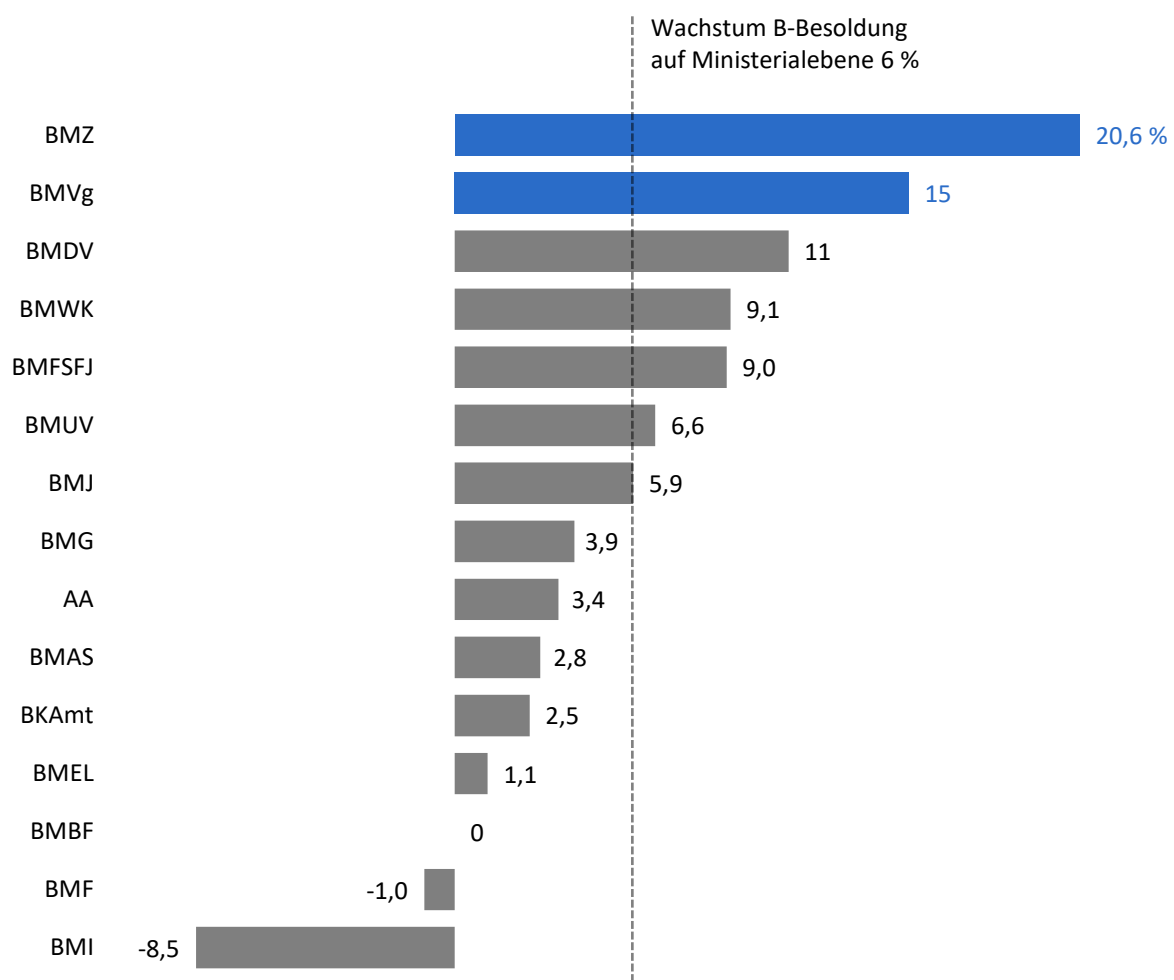
Planstellenmehrung in Prozent

Prozentual betrachtet verzeichneten das BMZ mit 21 % und das BMVg mit 15 % die größten Zuwächse in der B-Besoldung. Allein im BMI und BMF verringerten sich die Planstellen der B-Besoldung.

Abbildung 25

BMZ und BMVg: Über 15 % mehr B-Besoldungen

Die größten prozentualen Zuwächse in der B-Besoldung seit dem Jahr 2021 verzeichneten das BMZ (21 %) und das BMVg (15 %). Diese lagen deutlich über dem Wachstum aller Bundesministerien von 6 %.



Erläuterung: Unter Berücksichtigung der Soldatinnen und Soldaten läge das BMVg im Jahr 2024 mit einem Zuwachs von insgesamt 29 B-Planstellen (davon 10 Soldatinnen und Soldaten) bei 13 %.

Das BMWWSB wurde nicht berücksichtigt, weil sich dieses Bundesministerium im Betrachtungszeitraum im Aufbau befand.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltspläne 2021 bis 2024.

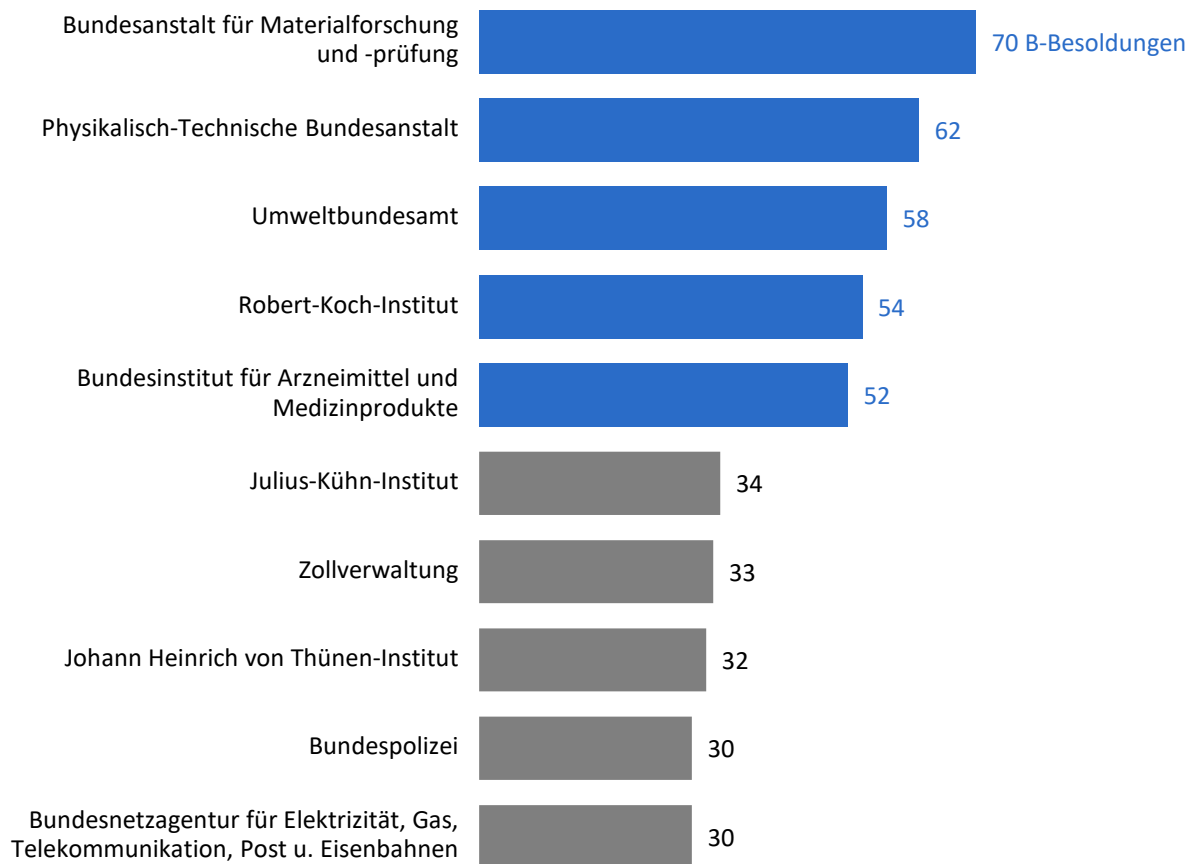
4.4 Nachgeordneter Bereich

Auch viele nachgeordnete Behörden verfügen über Planstellen der B-Besoldung.²³

Abbildung 26

Fünf nachgeordnete Verwaltungen mit mehr als 50 B-Besoldungen

Von den 1 132 B-Planstellen, die im Jahr 2024 bei nachgeordneten Verwaltungen veranschlagt sind, entfallen über 455 auf 10 Behörden. 5 Behörden verfügen über mehr als 50 B-Planstellen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

²³ Die folgenden Auswertungen beziehen sich auf die nachgeordneten Behörden und Verwaltungen mit Ausnahme des Kapitels 1413 (Bundeswehrverwaltung, Universitäten der Bundeswehr, Militärseelsorge usw.). Dort ist das nichtmilitärische Personal des gesamten nachgeordneten Bereichs des BMVg gemeinsam veranschlagt; eine behörden-spezifische Auswertung ist daher nicht möglich.

5 Anteil unbesetzter Stellen in der Bundesverwaltung (Stellenschere)

5.1 Allgemeines

Die großen Stellenzuwächse in der 19. Wahlperiode stellten viele Behörden vor organisatorische Herausforderungen. So reichten in einigen Fällen die vorhandenen Liegenschafts-, Verwaltungs- und Ausbildungskapazitäten für den Personalzuwachs nicht aus. Bei anderen Behörden müssen die Beschäftigten zunächst eine spezifische mehrjährige Ausbildung durchlaufen, wie beispielsweise bei der Zollverwaltung, dem Bundeskriminalamt oder der Bundespolizei. Diese Behörden können Stellen in der Regel erst nach erfolgreich absolvierter Laufbahnausbildung besetzen.²⁴ Außerdem müssen die notwendige Infrastruktur sowie Einweisungs- und Einarbeitungskapazitäten für neues Personal sichergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof den Anteil unbesetzter Stellen in der Bundesverwaltung untersucht. Dazu stellten ihm die Behörden Daten für die Haushaltsjahre 2017 bis 2023 (Stichtag: 31. Dezember²⁵) zur Verfügung. Auf dieser Grundlage hat er die Entwicklung der Stellenschere für die 93 Behörden und Verwaltungen ausgewertet, die jeweils in einem Kapitel im Bundeshaushalt abgebildet sind.²⁶

5.2 Bundesverwaltung insgesamt

Nachdem im Jahr 2021 noch 30 860 Stellen in der Bundesverwaltung nicht besetzt waren, waren es im Jahr 2023 noch 30 045 Stellen. Gegenüber dem Jahr 2021 bedeutet dies einen leichten Rückgang.

²⁴ Anwärterinnen und Anwärter werden während der Ausbildung nicht auf Planstellen geführt. Nach Abschluss der Ausbildung verringert sich der Anteil unbesetzter Stellen.

²⁵ Der Bundeshaushalt wies bis zum Jahr 2022 die Besetzung der Stellen zum 1. Juni des Vorjahres aus. Viele Stellenbesetzungen, z. B. durch Übernahme von Anwärterinnen und Anwärtern und Auszubildenden, können erst in der zweiten Jahreshälfte realisiert werden. Um die Realität besser abzubilden, weist der Bundeshaushalt ab dem Jahr 2023 die Besetzung der Stellen zum 1. Oktober des Vorjahres aus.

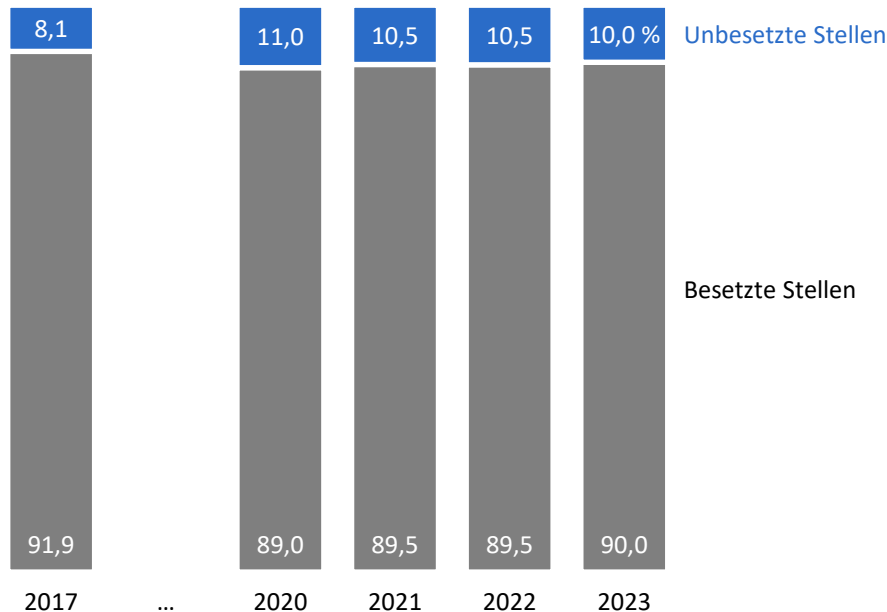
²⁶ Betrachtet wurden Behörden, zu denen Daten zur Stellenbesetzung für alle betrachteten Jahre vorlagen. Behörden, die im Betrachtungszeitraum aufgelöst wurden, z. B. das Amt des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen, werden nicht betrachtet.

Der Anteil unbesetzter Stellen in der Bundesverwaltung lag jedoch weiterhin hoch. Während er im Jahr 2017 noch bei 8 %, lag, bewegt er sich seit dem Jahr 2020 konstant über 10 %.

Abbildung 27

Über 10 % der Stellen in der Bundesverwaltung unbesetzt

Nachdem der Anteil unbesetzter Stellen in der Bundesverwaltung zu Beginn der 19. Wahlperiode noch bei rund 8 % lag, bewegt er sich mittlerweile konstant über 10 %.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten der Bundesministerien, Stand: 31. Dezember.

Um die Entwicklung der Stellenschere nachzuzeichnen, hat der Bundesrechnungshof die Behörden nach dem Umfang ihrer unbesetzten Stellen in vier Gruppen eingeteilt:

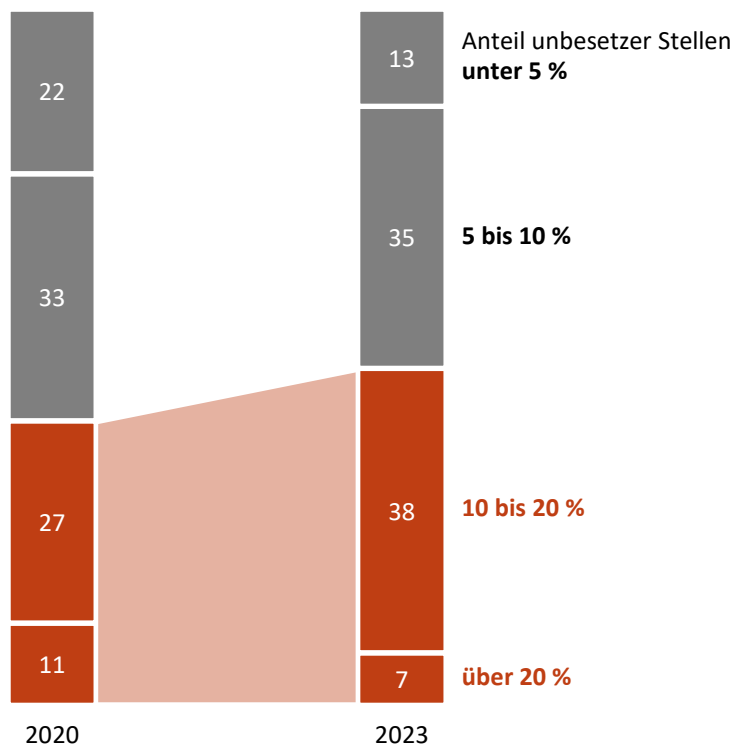
- Stellenschere unter 5 %:
Die Zahl ging in den Jahren 2020 bis 2023 von 22 (24 %) auf 13 Behörden (14 %) zurück.
- Stellenschere mit 5 bis 10 % unbesetzter Stellen:
Die Zahl lag im Jahr 2023 mit 35 Behörden (38 %) in etwa auf dem Niveau des Jahres 2020 mit 33 Behörden (35%).
- Stellenschere von 10 bis 20 %:
Die Zahl stieg in den Jahren 2020 bis 2023 von 27 (29 %) auf 38 Behörden (41 %).
- Stellenschere über 20 %:
Die Zahl der Behörden mit großer Stellenschere verringerte sich bis zum Jahr 2023 von 11 (12 %) auf 7 (7 %).

Insgesamt vergrößerte sich bei mehr als 60 % der Behörden der Anteil unbesetzter Stellen bis zum Jahr 2023. Bei über 70 % dieser Behörden ging dies mit einer Stellenmehrung einher.

Abbildung 28

Mehr Behörden mit großer Stellenschere

Die Zahl der Behörden, bei denen über 10 % der Stellen unbesetzt sind, ist seit dem Jahr 2020 von 38 auf 45 angewachsen (+18 %).



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten der Bundesministerien, Stand: 31. Dezember.

5.3 Bundesministerien

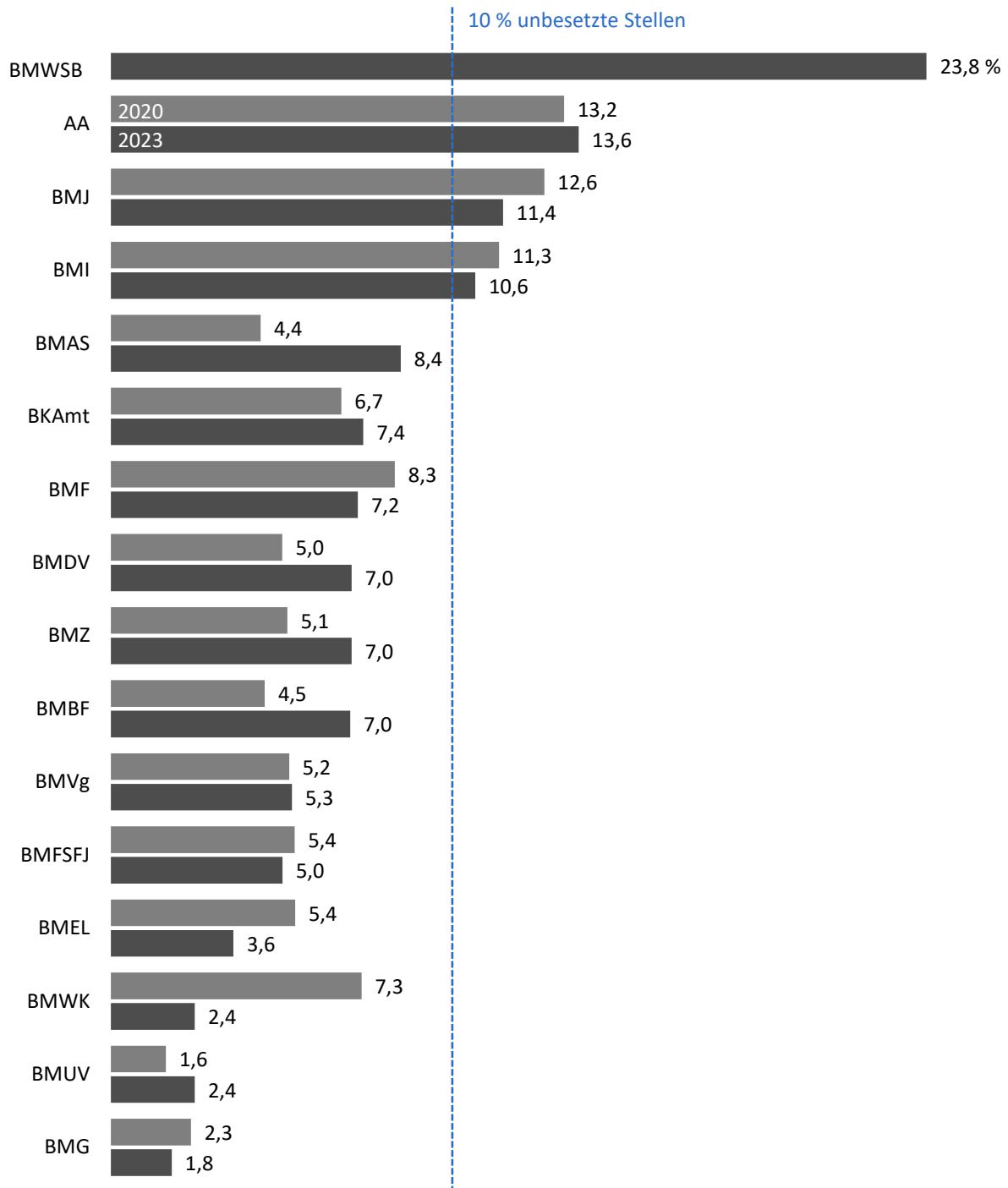
Bei den Bundesministerien ist mit der Stellenmehrung die Zahl unbesetzter Stellen von 2 193 auf 2 410 gestiegen. Der Anteil unbesetzter Stellen blieb insgesamt konstant bei 8 %. Dabei zeigte sich ein sehr heterogenes Bild. Bei acht Bundesministerien vergrößerte sich die Stellenschere, bei sieben ging sie zurück. In den Jahren 2017 bis 2020 wiesen noch zehn Bundesministerien wachsende Stellenschere auf.

Die größte Reduzierung des Anteils unbesetzter Stellen erreichte das BMWK. Bei vier Bundesministerien lag der Anteil unbesetzter Stellen im Jahr 2023 über 10 %.

Abbildung 29

Bundesministerien: Stellenschere entwickelt sich unterschiedlich

Bei acht Bundesministerien stieg in den Jahren 2020 bis 2023 die Zahl unbesetzter Stellen an, bei sieben war die Stellenschere rückläufig.



Erläuterung: Der große Anteil unbesetzter Stellen beim BMWSB ist u. a. darauf zurückzuführen, dass sich das BMWSB in den Jahren 2021 bis 2023 im Aufbau befand und die Stellenbesetzung noch nicht abgeschlossen war.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten der Bundesministerien, Stand: 31. Dezember.

5.4 Nachgeordnete Behörden

Bei den nachgeordneten Behörden ging die Stellenschere in den Jahren 2020 bis 2023 insgesamt von 11,4 auf 10,2 % zurück. Sieben Behörden wiesen im Jahr 2023 eine Stellenschere von mehr als 20 % auf. Bei vielen dieser Behörden waren bereits zu Beginn des Betrachtungszeitraums (2020) viele Stellen unbesetzt. Zudem erhielten sie zum Teil in erheblichem Umfang weitere neue Stellen:

- Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, welches im Jahr 2020 bereits eine Stellenschere von 25 % aufwies, erhielt seit dem Jahr 2021 über 230 neue Stellen.²⁷ Die Stellenschere lag im Jahr 2023 bei 23 %.
- Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe erfuhr eine Stellenmehrung von 60 % (+249,5 Stellen).²⁸ Die Stellenschere stieg bis zum Jahr 2023 auf 22 %.
- Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie erhielt 58 neue Stellen.²⁹ Die Stellenschere stieg auf 21 % im Jahr 2023.
- Die Kunstverwaltung des Bundes, die im Jahr 2020 aus dem Bundesverwaltungsamt ausgegliedert wurde, erhielt über 20 neue Stellen (+69 %) u. a. für das Zuwendungsmanagement. Die Stellenschere pendelte sich im Jahr 2023 bei 50 % ein.

²⁷ Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik erhielt u. a. Stellen mit kw-Vermerken (mit Wegfall der Refinanzierung) für die Aufgabe der Cyber-Luftsicherheitsbehörde und des digitalen Gesundheitswesens. Zudem erhielt es Stellen für die Stärkung der Informationssicherheit der Bundesverwaltung.

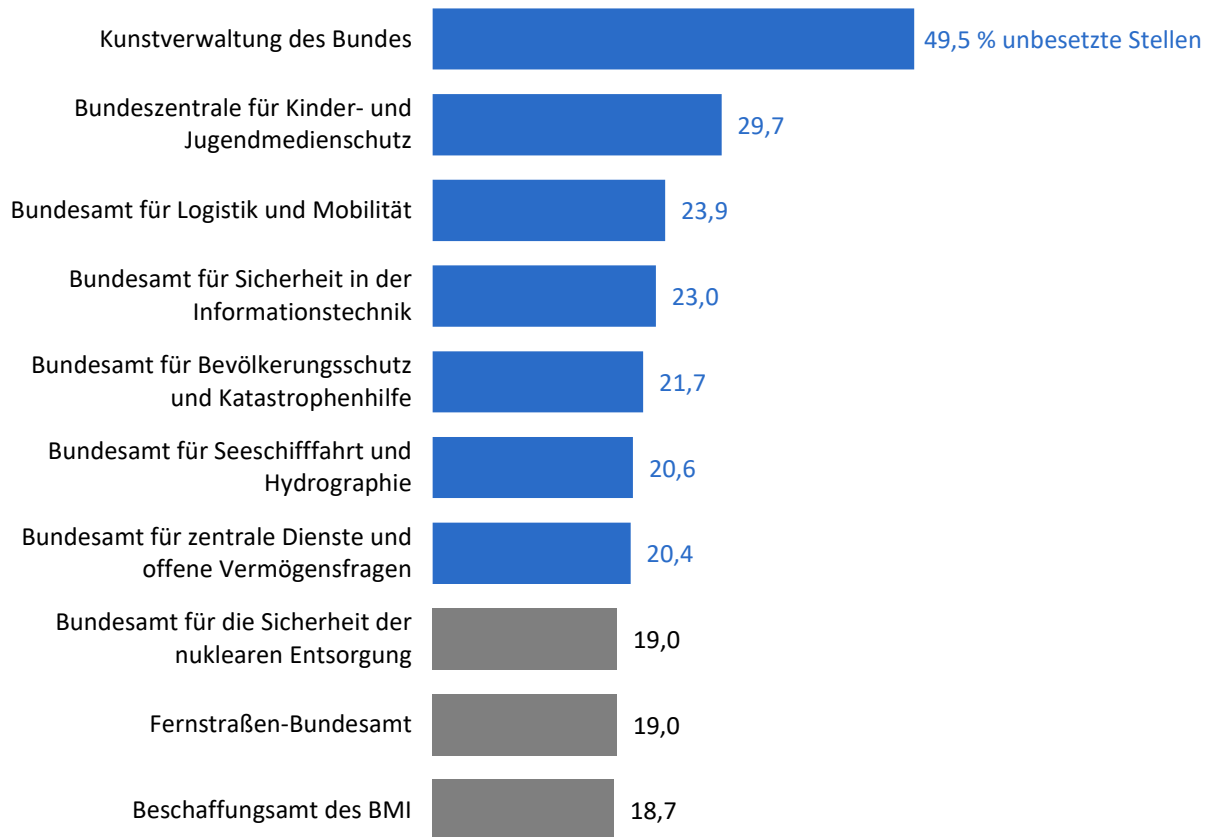
²⁸ Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe erhielt 240 Stellen für seine strategische Neuausrichtung.

²⁹ Das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie erhielt u. a. Stellen für den Ausbau der Energiegewinnung auf See (Offshore Windenergie).

Abbildung 30

Sieben Behörden mit über 20 % unbesetzten Stellen

Die zehn nachgeordneten Behörden mit dem größten Anteil unbesetzter Stellen im Jahr 2023.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Daten der Bundesministerien, Stand: 31. Dezember.

6 Würdigung und Empfehlung

6.1 Stellenmehrungen bei konstant großer Stellenschere

Auch in der 20. Wahlperiode stieg die Zahl der Stellen in der Bundesverwaltung weiter an. Seit dem Jahr 2021 wurden insgesamt 8 770 neue Stellen ausgebracht (+3 %), wobei die hochdotierten B-Besoldungen überdurchschnittlich zunahmen (+5 %).³⁰

Gleichzeitig waren zum 31. Dezember 2023 – wie bereits im Jahr 2020 – mehr als 30 000 Stellen in der Bundesverwaltung unbesetzt. Der Anteil unbesetzter Stellen liegt inzwischen konstant über 10 % der vorhandenen Stellen. Bedenklich ist insbesondere, dass die Zahl der Behörden, bei denen über 10 % der Stellen unbesetzt sind, seit dem Jahr 2020 weiter angestiegen ist. Inzwischen betrifft das fast jede zweite Behörde.

Angesichts der angespannten Haushaltslage kommt dem Erfordernis, die Personalbedarfe der Bundesbehörden sorgfältig zu ermitteln und Stellenanmeldungen gründlich zu hinterfragen, besondere Bedeutung zu. Personal bindet langfristig Haushaltsmittel. Vor diesem Hintergrund ist es schwer nachvollziehbar, dass weiterhin neue Stellen in der Bundesverwaltung geschaffen werden, während 10 % der vorhandenen Stellen unbesetzt sind.

6.2 Empfehlungen

6.2.1 Personalkapazitäten auf notwendige Kernaufgaben fokussieren

Die Bundesverwaltung sollte

- die Notwendigkeit ihrer Aufgaben nicht allein von den Personen bewerten lassen, die diese wahrnehmen. Die für Organisation zuständige Stelle, z. B. das Organisationsreferat, sollte die Aufgaben neutral bewerten.
- auf entbehrliche Aufgaben verzichten. Die entsprechenden Stellen sind einzusparen oder für andere Aufgaben zu verwenden.
- die den Aufgaben zugrunde liegenden Prozesse optimieren und den Personalbedarf mit anerkannten Methoden ermitteln. Behörden, die bisher keine flächendeckende Personalbedarfsermittlung durchgeführt haben, sollten ihre Personalkapazitäten zunächst mithilfe einer Personalressourcensteuerung ermitteln und bedarfsgerecht den prioritären Aufgaben zuordnen.

³⁰ Bei einzelnen Bundesministerien kann ein Teil der Stellenmehrung auf die Zuständigkeitsverlagerungen und Stellenumsetzungen zu Beginn der 20. Wahlperiode zurückzuführen sein.

6.2.2 Voraussetzungen für die Bewilligung neuer Stellen beachten

Neue Stellen sollten nur bewilligt werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die anmeldende Stelle hat den Mehrbedarf mit anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung nach Zahl und Wertigkeit nachvollziehbar begründet.
- Sie hat zunächst geprüft, ob unbesetzte Stellen für die betreffenden Aufgaben genutzt werden können oder sie hat unbesetzte Stellen in solche Bereiche verlagert, in denen sie besetzt werden können.
- Sie hat nachgewiesen, dass die Chance besteht, die Stellen im jeweiligen Haushaltsjahr besetzen zu können.
- Bei größeren Mehrbedarfen hat die anmeldende Stelle eine detaillierte Aufgaben- und Umfeldanalyse durchgeführt. Dabei sind auch die mit einer Bewilligung zusätzlicher Stellen einhergehenden Auswirkungen auf die Behörde selbst (z. B. Personalgewinnung, Infrastruktur) und ggf. für andere Institutionen (z. B. Ausbildungseinrichtungen des Bundes oder der Länder) einzubeziehen.
- Größere Stellenmehrungen werden unter Beachtung ihrer Auswirkungen (Personalgewinnung, Ausbildungs- und Infrastrukturkapazitäten) nur schrittweise und in realisierbaren Tranchen bewilligt.
- Für neue Planstellen der B-Besoldung hat die anmeldende Stelle die Einhaltung der strengen Maßstäbe (Erfordernis von Leitungsstellen, Berücksichtigung einer angemessenen Leitungsspanne, Einhaltung der Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) belegt.

Bei der Bewilligung neuer Stellen für Behörden, die bereits eine große Stellenschere aufweisen, ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen. In jedem Fall sollte bei der Anmeldung nachgewiesen werden, dass eine realistische Chance besteht, die Stellen im jeweiligen Haushaltsjahr besetzen zu können (Beachtung des Fälligkeitsprinzips). Auch sollte die Behörde belegen, dass sie ihren Personalbedarf überprüft und Maßnahmen für eine Reduzierung des Anteils unbesetzter Stellen eingeleitet hat. Das BMF hat die Einhaltung dieser Voraussetzungen streng zu überwachen.

6.2.3 Große Stellenscheren abbauen

Eine qualitativ und quantitativ bedarfsgerechte Personalausstattung ist eine wesentliche Voraussetzung, damit die Bundesbehörden ihre Aufgaben angemessen erledigen können. Bei Behörden mit signifikanter mehrjährig erhöhter Stellenschere scheint dies nicht sichergestellt.

Diese Behörden müssen versuchen, ihre Situation zu verbessern. Hierzu gehört, dass sie neben intensiven personalwirtschaftlichen Aktivitäten (z. B. Personalgewinnung),

- ihre Aufgaben hinterfragen und die Prozesse optimieren,
- den Personalbedarf für ihre Aufgaben, der den Stellenbewilligungen der letzten Jahre zugrunde lag, überprüfen und ggf. aktualisieren,
- die Auslastung der Beschäftigten in allen Aufgabenbereichen ermitteln sowie
- den Personaleinsatz und die scheinbare personelle Unterbesetzung (einzelner Aufgaben) bewerten und dies bei ihrer Personalsteuerung berücksichtigen.

Über längere Zeit nicht besetzbare oder nicht mehr benötigte Stellen müssen sie gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Nummer 4.4.2 zu § 17 BHO umsetzen oder in Abgang stellen.

7 Stellungnahme

Das BMF teilt die Einschätzung, dass die mit neuen Stellen beabsichtigte Stärkung bestimmter Aufgaben nur erreicht werden kann, wenn diese auch besetzt werden. Angesichts der vielfältigen nationalen und internationalen politischen Herausforderungen könne jedoch ein höherer Anteil nicht besetzter Stellen für einen gewissen Zeitraum gerechtfertigt sein. Dies sei beispielsweise der Fall, wenn es nicht möglich sei, zeitnah detaillierte Aufgaben- und Umfeldanalysen durchzuführen oder notwendige Stellenverlagerungen in Bedarfsbereiche abzustimmen. Auch die Gewinnung von qualifiziertem und engagiertem Personal stelle die Bundesverwaltung vor Herausforderungen, die bei der Betrachtung freier Stellen zu berücksichtigen seien.

Das BMF hat zudem darauf hingewiesen, dass mit dem Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2025 keine zusätzlichen Stellen ausgebracht worden seien. Vielmehr seien dort nur Stellen vorgesehen, die im Haushaltsvollzug aufgrund gesetzlicher Grundlagen auszubringen gewesen seien (z. B. Ersatzstellen). Darüber hinaus sollten Stellen bei der Bundespolizei und der Zollverwaltung, für die bereits Haushaltsvermerke verankert waren, im parlamentarischen Verfahren ausgebracht werden. Auf eine haushaltsgesetzliche Stelleneinsparung sei verzichtet worden, u. a. um Spielräume für die Verlagerung von Stellen in prioritäre Bereiche zu schaffen.

Im parlamentarischen Verfahren könnten neue Stellen nur unter einem äußerst strengen Maßstab bewilligt werden, z. B. vollständig finanziell und stellenmäßig kompensierte Stellen, für die der Bedarf mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung nachgewiesen ist.

Das BMF hat zugesagt, die Bundesverwaltung auf die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Aufgabenkritik und zur Fokussierung auf Kernaufgaben hinzuweisen und diese bei künftigen Haushaltsaufstellungsverfahren zu berücksichtigen.

Ein Ressort hat darauf hingewiesen, dass bei der Stellenmehrung/-schere auch sich verändernde Rahmenbedingungen, u. a. durch den russischen Angriffskrieg oder den fortschreitenden Klimawandel, zu berücksichtigen seien. Die Bundesregierung sei gefordert, auf die weltpolitischen Veränderungen angemessen zu reagieren. Auch erscheine es nicht wirtschaftlich, das Bewilligungsverfahren für neue Stellen mit zusätzlichen Regeln und Begründungen zu bürokratisieren. Das Grundverständnis jeder Behörde sei es, neue Stellen schnell zu besetzen. Zusätzlicher Begründungsaufwand sei nicht notwendig.

8 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesregierung Maßnahmen ergriffen hat, um die Stellenmehrung in der Bundesverwaltung zu begrenzen. Er begrüßt, dass das BMF die Bundesverwaltung auf seine Empfehlungen zur Aufgabenkritik und zur Fokussierung auf Kernaufgaben hinweisen wird. Gleiches gilt für die Zusage des BMF, diese Empfehlungen künftig im Haushaltsaufstellungsverfahren – insbesondere bei der Bewilligung neuer Stellen – zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung, dass besondere Situationen (z. B. Krisenlagen, Auswirkungen des Klimawandels) angepasste Vorgehensweisen rechtfertigen. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, Stellen zu bewilligen, für die keine realistische Chance besteht, dass sie im jeweiligen Haushaltsjahr auch besetzt werden können. Stellen, deren Bedarf nicht belegt ist, dürfen nicht bewilligt werden. Es hat sich gezeigt, dass der Anstieg der unbesetzten Stellen über das Niveau von 10 % bereits vor den aktuellen weltpolitischen Ereignissen einsetzte und seit vielen Jahren andauert. Es ist kritisch zu hinterfragen, warum einzelne Behörden dauerhaft eine hohe Stellenschere aufweisen und ihnen dennoch weitere Stellen bewilligt werden.

Der Bundesrechnungshof möchte das Bewilligungsverfahren für neue Stellen nicht mit neuen Regeln belasten. Vielmehr geht es darum, bei der Bewilligung neuer Stellen für Behörden, die bereits (seit längerem) eine große Stellenschere aufweisen, einen strengen Maßstab anzulegen. Der Gesetzgeber benötigt für seine Entscheidung über den Bundeshaushalt alle relevanten Informationen zur Stellensituation der Behörden, auch zum Anteil unbesetzter Stellen.

Essers

Mijatovic

Beglaubigt: Schmid, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Anlage

Tabelle 1

Einzelpläne und Ressorts der 20. Wahlperiode³¹

Einzelplan (EPL.)	Geschäftsbereich	Abkürzung
01	Bundespräsident und Bundespräsidialamt	BPrA
02	Deutscher Bundestag	BT
03	Bundesrat	BR
04	Bundeskanzler und Bundeskanzleramt	BKAmt
05	Auswärtiges Amt	AA
06	Bundesministerium des Innern und für Heimat	BMI
07	Bundesministerium der Justiz	BMJ
08	Bundesministerium der Finanzen	BMF
09	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	BMWK
10	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	BMEL
11	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	BMAS
12	Bundesministerium für Digitales und Verkehr	BMDV
14	Bundesministerium der Verteidigung	BMVg
15	Bundesministerium für Gesundheit	BMG
16	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz	BMUV
17	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	BMFSFJ
19	Bundesverfassungsgericht	BVerfG
20	Bundesrechnungshof	BRH
21	Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	BfDI
22	Unabhängiger Kontrollrat	UKRat
23	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	BMZ
25	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen	BMWSB
30	Bundesministerium für Bildung und Forschung	BMBF

Quelle: Bundeshaushaltsplan 2024.

³¹ Im Einzelplan 60 – Allgemeine Finanzverwaltung – sind 500 Planstellen im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung ausgewiesen. Diese können auf Antrag an Behörden zur Bewirtschaftung übertragen werden. Die Planstellen wurden lediglich in der Gesamtsumme der Stellen in der Bundesverwaltung einbezogen.