Bundesrechnungshof

Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Information über die Entwicklung des Einzelplans 21 (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020

Gz: VII 2 - 2019 - 20 80 05 (88er Bericht) Bonn, den 27. August 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

1 Überblick 3

2 Haushaltsstruktur und -entwicklung 4

3 Wesentliche Ausgaben 5

3.1 Personalausgaben 5

3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben 9

3.3 Ausgaben für Investitionen 10

4 Ausblick 10

1 Überblick

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) war bis Ende 2015 beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) mit Sitz in Bonn eingerichtet. Diese Angliederung an das BMI war nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes mit europarechtlichen Vorschriften nicht vereinbar.

Zur Stärkung der Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund wurde der BfDI zum 1. Januar 2016 in eine eigenständige oberste Bundesbehörde umgewandelt. Die Haushaltsmittel sind seitdem in dem neu eingerichteten Einzelplan 21 veranschlagt.

Zu den Aufgaben des BfDI gehören insbesondere:

- Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz durch öffentliche Stellen des Bundes und den Zugang zu Informationen des Bundes;
- Beratung des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung und öffentlicher Stellen des Bundes;
- Beratung der Verantwortlichen in ihrem Zuständigkeitsbereich über die ihnen aus der Datenschutz-Grundverordnung, dem Bundesdatenschutzgesetz und sonstigen Vorschriften über den Datenschutz entstehenden Pflichten;
- Zusammenarbeit mit den Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten der Länder und mit den Aufsichtsbehörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union;
- Zertifizierung von Diensteanbietern nach dem Gesetz zur Regelung von DE-Mail Diensten und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 28. April 2011.

Für das Haushaltsjahr 2020 sind Ausgaben in Höhe von 25,1 Mio. Euro vorgesehen. Da es sich um einen reinen Verwaltungshaushalt handelt, sind Ausgabenschwerpunkte Personal- und sächliche Verwaltungsausgaben. Geringfügige Einnahmen entfallen vor allem auf Gebühren.

Eine Übersicht über die Ausgaben und Einnahmen des Einzelplans 21 ergibt sich aus Tabelle 1.

Tabelle 1

Übersicht über den Einzelplan 21
Bundesbeauftragter für den Datenschutz
und die Informationsfreiheit

	2018 Soll	2018 Ist	Abweichung Ist/Soll [a]	2019 Soll	2020 Haushalts-entwurf	Veränderung 2019/2020
	in Mio. Euro					in %
Ausgaben des Einzelplans	17,8	15,7	-2,1	25,2	25,1	*-0,4*
darunter:						
• Personalausgaben	12,7	10,3	-2,5	18,8	17,0	*-9,6*
• sächliche Verwaltungs-ausgaben	4,3	4,2	-0,2	4,7	5,7	*21,3*
• Zuweisungen und Zuschüsse	0,3	0,4	0,06	0,8	0,8	*0*
• Ausgaben für Investitionen	0,4	0,8	0,4	0,9	1,6	*77,8*
Einnahmen des Einzelplans	0,04	0,04	0	0,06	0,06	*0*
Verpflichtungsermächtigungen	0,04	0	-0,04	0	0	*0*
	Planstellen/Stellen					in %
Personal	211	112 [b]	-99	254 [c]	276	*8,7*

Erläuterungen: [a] Aus den Ursprungswerten berechnet; Rundungsdifferenzen möglich.
[b] Ist-Besetzung am 1. Juni 2018.
[c] Zum Vergleich: Ist-Besetzung am **1. Juni 2019: 185 Planstellen/Stellen**

Quelle: Einzelplan 21. Für das Jahr 2018: Haushaltsrechnung; für das Jahr 2019: Haushaltsplan; für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

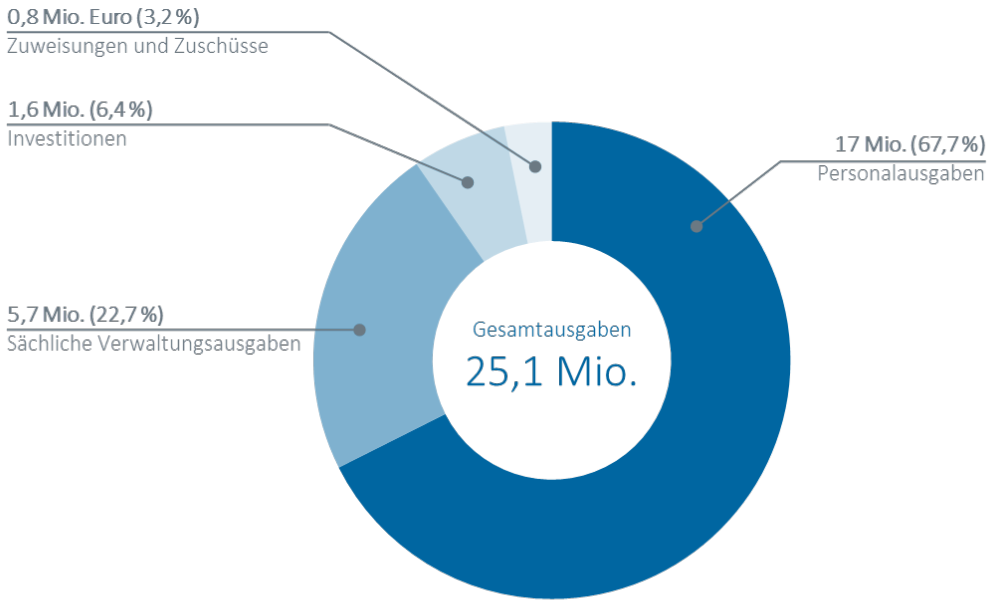
2 Haushaltsstruktur und -entwicklung

Für das Jahr 2020 sieht der Haushaltsentwurf Ausgaben von 25,1 Mio. Euro vor. Der Sollansatz ist 0,1 Mio. Euro niedriger als im Jahr 2019. Abbildung 1 zeigt die Ausgabenstruktur des Einzelplans 21.

Abbildung 1

Ausgabenstruktur des Einzelplans 21

Für das Jahr 2020 geplante Ausgaben in Mio. Euro



Quelle: Haushaltsentwurf.

3 Wesentliche Ausgaben

3.1 Personalausgaben

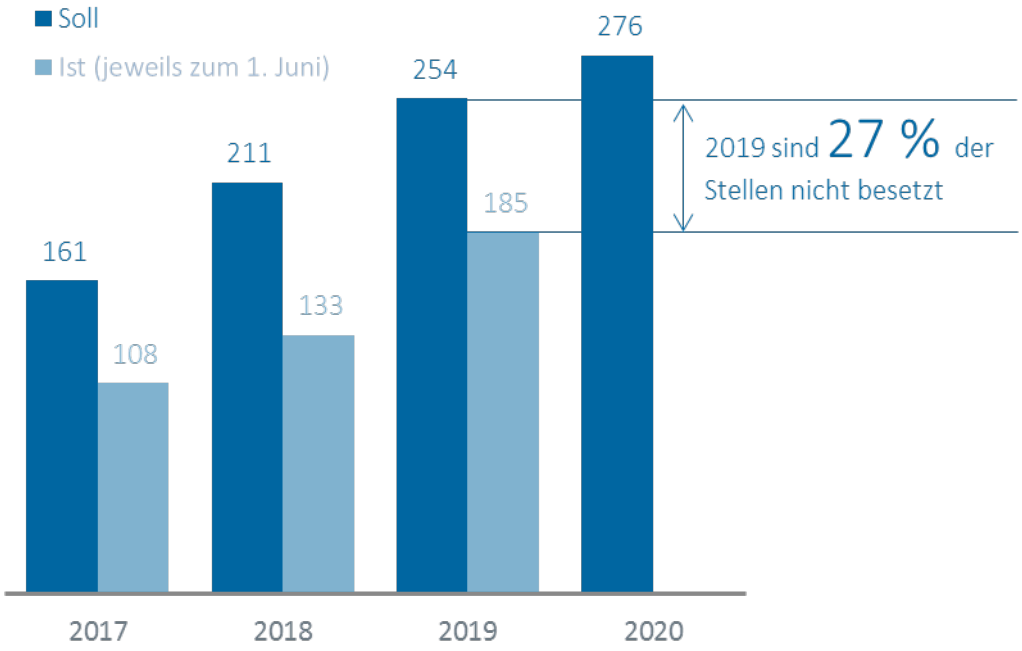
Für das Jahr 2020 wurden die Ansätze für Personalausgaben auch wegen der nicht besetzten Planstellen/Stellen (Stellen) gegenüber dem Vorjahr abgesenkt. Mit nunmehr 17,0 Mio. Euro machen sie 67,7 % der vorgesehenen Gesamtausgaben aus.

Seit der Verselbständigung des BfDI als oberste Bundesbehörde kam es zu einem enormen Stellenaufwuchs. In dem Zeitraum von 2016 bis 2019 hat sich die Stellenausstattung des BfDI von 110,5 auf 253,5 Stellen mehr als verdoppelt. Für das Jahr 2020 sind weitere 22 Stellen vorgesehen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Stellenaufwuchs und Stellenbesetzung

Anzahl der Stellen (Soll und Ist) je Haushaltsjahr



Quelle: Einzelplan 21. Für die Jahre 2017, 2018 und 2019: Haushaltsplan. Für das Jahr 2020: Haushaltsentwurf.

Die Schere zwischen der Anzahl der im Haushalt ausgebrachten und der tatsächlich besetzten Stellen ist in den Jahren 2017 und 2018 stetig angewachsen. Im Jahr 2019 konnte sie unwesentlich verringert werden. 27 % der Stellen sind nicht besetzt.

Die Notwendigkeit des Stellenaufwuchses begründete der BfDI mit einer Zunahme der Fach- und Querschnittsaufgaben. Die Gründe hierfür seien insbesondere

- die neue Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO),
- die neue Funktion der Zentralen Anlaufstelle beim Europäischen Datenschutzausschuss (Artikel 51 Absatz 3 DSGVO i. V. m. § 17 Absatz 1 BDSG),

- die datenschutzrechtliche Aufsicht im Bereich der Finanzämter,
- der Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit dem IT-Sicherheitsgesetz sowie
- neue Querschnittsaufgaben in Folge der Verselbständigung.

Der Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2020 sieht für den Einzelplan 21 insgesamt 22 neue Stellen für folgende Bereiche vor:

- zehn Stellen für den Bereich der Inneren Sicherheit,[1]
- elf Stellen überwiegend für die Verwaltung, davon fünf Stellen für ein Beschaffungsreferat und
- eine Stelle (B 6) für die Leitung der Verwaltung (Gruppe Z).

Der BfDI beabsichtigt im Haushaltsjahr 2020, die bisher von zwei Referaten wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben einer sogenannten Querschnittsgruppe Z zu übertragen.

Er begründet dies mit seiner Stellung als oberste Bundesbehörde. Er strebt mittelfristig an, die Bereiche Innerer Dienst, Arbeitsschutz, Haushalt, Organisation und ggf. Justiziariat als weitere Referate in der Gruppe Z einzurichten. Ferner beabsichtigte er, ein eigenständiges Beschaffungsreferat mit folgender Stellenausstattung zu schaffen: Referatsleitung (1x B 3), Referent/ Vertretung Referatsleitung (1x A 14), Sachbearbeitung (1x A 12, 1x A 13gD) und Bürosachbearbeitung (1x A 8mD).

Der Bundesrechnungshof hält die Einrichtung eigenständiger Referate mit den Schwerpunkten Personal, Haushalt, Organisation, Justiziariat, Liegenschaften, Innerer Dienst sowie IT aus organisatorischer Sicht angesichts der geringen Leitungsspannen und im Vergleich zu anderen Behörden für überzogen. Bei einer Behörde mit rund 280 Planstellen/Stellen sollten zunächst im Wege einer Aufgabenkritik die Querschnittsaufgaben identifiziert werden, die der BfDI

1 Arbeitsgruppe 22 a – Polizei/Justiz – und Arbeitsgruppe 22 b – Nachrichtendienste.

selbst wahrnehmen muss. Diese sollten sodann in größeren Referaten mit Sachgebieten zusammengefasst werden. Eine entsprechende Organisation besteht etwa für die Verwaltung des Bundesrechnungshofes, der über rund 1 200 Planstellen/Stellen verfügt.

Für Beschaffungen stehen dem BfDI das Beschaffungsamt des BMI (BeschA) sowie das sogenannte Kaufhaus des Bundes (KdB) zur Verfügung. Das BeschA führt Beschaffungen ab einem Auftragswert von 25 000 Euro im Wege von Ausschreibungen durch. Der Bedarf an Standardprodukten für die Verwaltung kann unkompliziert aus den im KdB hinterlegten, öffentlich ausgeschriebenen Rahmenverträgen gedeckt werden. Für die verbleibenden Vergaben im Rahmen von Verhandlungsverfahren (früher: freihändige Vergaben) oder durch Direktkauf sieht der Bundesrechnungshof die Einrichtung eines eigenständigen Beschaffungsreferates als nicht notwendig und die dazu vorgesehene Stellenausstattung als erheblich überdimensioniert an. Vielmehr sollte an geeigneter Stelle ein Sachbereich Beschaffung eingerichtet werden.

Der BfDI hat zu dem Entwurf dieses Berichtes Stellung genommen und mitgeteilt, dass er ab dem 1. August 2019 folgende Referate in der neu gebildeten Gruppe Z eingerichtet habe:

- Referat Z 1 – Personal,
- Referat Z 2 – Haushalt / Organisation,
- Referat Z 3 – Innerer Dienst / Beschaffung sowie
- Referat IKT – Informations- und Kommunikationstechnik

Die ursprünglich für den Haushalt 2020 angemeldete Einrichtung eines eigenständigen Beschaffungsreferates werde nicht weiter verfolgt; diese Aufgaben seien dem Referat Z 3 zugewiesen worden.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass der BfDI kein eigenständiges Beschaffungsreferat mehr einrichten will. Von den mit dieser Begründung in den Regierungsentwurf 2020 aufgenommenen fünf Stellen sollten im parlamentarischen Verfahren jedenfalls die Stelle der Referatsleitung (B 3) und – da Beschaffungen herkömmlich eine Aufgabe des gehobenen Dienstes sind – die Stelle des Referenten (A 14) gestrichen werden.

Der Bundesrechnungshof vermisst auch für die Verwaltung des BfDI weiterhin eine Aufgabenkritik, eine Organisationsuntersuchung und eine Personalbedarfsermittlung. Die Stellenforderungen des BfDI beruhen seit dem Jahr 2016 auf Annahmen und Schätzungen, deren Zutreffen bis heute nicht evaluiert wurde.

Über die Angemessenheit einer Planstelle der Wertigkeit B 6 für die Verwaltung des BfDI kann erst dann entschieden werden, wenn nach Aufgabenkritik, Organisationsuntersuchung und Personalbedarfsermittlung die Anzahl der Referate und Sachgebiete ermittelt worden ist und die Leitungsspannen feststehen. Bis dahin sollte die Stelle gesperrt werden.

3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Im Jahr 2018 betrugen die sächlichen Verwaltungsausgaben 4,2 Mio. Euro. Sie umfassen insbesondere Ausgaben für Geschäftsbedarf und Kommunikation, für Mieten und Pachten, für Dienstreisen und Veröffentlichungen sowie für die Bewirtschaftung der Liegenschaft. Die Ist-Ausgaben lagen um 4,4 % unter den veranschlagten Ausgaben in Höhe von 4,3 Mio. Euro. Im Haushalt 2019 sind für sächliche Verwaltungsausgaben 4,7 Mio. Euro vorgesehen.

Im Haushaltsentwurf 2020 sind 5,7 Mio. Euro für sächliche Verwaltungsausgaben vorgesehen. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2019 um 21,3 %.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2018 die Haushalts- und Wirtschaftsführung des BfDI. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse empfahl er dem BfDI,

- eine zentrale Beschaffungsstelle einzurichten und das Vergaberecht durchgängig zu beachten,
- den Beschaffungen von Arbeitsplatz-Druckern und Multifunktionsgeräten ein Druckerkonzept zugrunde zu legen und dabei auch einen Verzicht auf Arbeitsplatz-Drucker zu erwägen sowie
- beim Aufbau einer eigenen Fahrbereitschaft Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und den Bedarf an Fahrzeugen und deren Auslastung regelmäßig zu prüfen und zu dokumentieren.

Der BfDI sagte zu, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen und umzusetzen.

3.3 Ausgaben für Investitionen

Im Jahr 2018 betrugen die Ausgaben für Investitionen 0,8 Mio. Euro und lagen damit erheblich über dem ursprünglichen Sollansatz von 0,4 Mio. Euro. Im Haushalt 2020 sind für Investitionsausgaben 1,6 Mio. Euro vorgesehen.

4 Ausblick

Nach dem vom Bundeskabinett beschlossenen Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023 ist die Finanzplanung für die Jahre ab 2020 nahezu unverändert (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Übersicht über die Entwicklung des Einzelplans 21

	Haushaltsjahr				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Ausgaben (in Mio. Euro)	25,2	25,1	25,2	25,2	25,2
Veränderungen zum Vorjahr (in %)	*41,6*	*-0,4*	*0,4*	*0,0*	*0,0*

Quelle: Bundesregierung, Finanzplan des Bundes 2019 bis 2023.

Ob die im Finanzplanungszeitraum 2020 bis 2023 vorgesehene gleichbleibende Planung umgesetzt werden kann, ist fraglich:

- Der bisher insgesamt zugestandene Stellenbedarf (stetiger Aufwuchs seit dem Jahr 2016) beruht fast ausschließlich auf Annahmen und Schätzungen. Eine verlässliche Aussage über die benötigten Ressourcen ist erst nach einer angemessenen Konsolidierungsphase möglich.

  Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind alle seit dem Jahr 2016 neu bewilligten Stellen verpflichtend nach der Konsolidierung der neuen Aufgaben mit einer Aufgabenkritik und einer Personalbedarfsermittlung zu

untersuchen. Dies ist nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes bisher nicht erfolgt. Er bekräftigt daher seine Auffassung und fordert den BfDI auf, künftig entsprechend zu verfahren.

Dies könnte zu einer Veränderung des Bedarfs an Stellen und Sachmitteln führen.

- Der BfDI ist derzeit in zwei Liegenschaften in Bonn[2] und einer Außenstelle in Berlin[3] untergebracht. Die Liegenschaft in der Godesberger Allee ist befristet auf drei Jahre bis 2021 angemietet.[4]
  Anlässlich der parlamentarischen Beratungen zum Regierungsentwurf Bundeshaushalt 2019 hatte der BfDI bereits auf Probleme bei der räumlichen Unterbringung hingewiesen und ein vom Bundesrechnungshof empfohlenes Unterbringungskonzept zugesagt.

  Die Entscheidung zur Anmietung der Liegenschaft Godesberger Allee fiel auf der Grundlage des Stellen-Solls 2018 (210 Stellen). Der Stellenaufwuchs der Jahre 2019 (+ 43 Stellen) und 2020 (+ 22 Stellen laut Regierungsentwurf) verschärft die Unterbringungssituation. Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, in Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ein Unterbringungskonzept zu erarbeiten und hierbei auch das Ergebnis der nach einer Konsolidierungsphase durchzuführenden Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung zu berücksichtigen.

  Der BfDI hat anlässlich seiner Stellungnahme zu dem Berichtsentwurf mitgeteilt, er habe zwischenzeitlich in Kooperation mit der BImA eine, für alle Beschäftigten des BfDI am Standort Bonn geeignete, neue Liegenschaft in der Graurheindorfer Straße 153 gefunden. Die Anmietung und Zeichnung des entsprechenden Mietvertrags werde gerade vorbereitet. Nach derzeitigem Stand werde mit einem Umzug in die neue Liegenschaft im ersten Quartal 2020 gerechnet.

---

2 Husarenstraße 30 und Godesberger Allee 136.
3 Friedrichstraße 50.
4 Nach bisherigem Stand soll sie aufgegeben werden, sobald die Liegenschaft in der Husarenstraße 28 durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hergerichtet wurde.

Nähere Informationen zu der Liegenschaft liegen dem Bundesrechnungshof nicht vor. Gleiches gilt für die Beendigung der Mietverträge für die Godesberger Allee und die Husarenstraße. Auch ist nicht bekannt, ob die in Rede stehende Liegenschaft Graurheindorfer Straße Raumreserven aufweist, um einen weiteren möglichen Stellenaufwuchs des BfDI an einem Standort unterzubringen. Der Bundesrechnungshof wird daher die Angelegenheit weiter verfolgen.

Essers Rudolph