



Abschließende Mitteilung

an den
Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die
Informationsfreiheit

über die Prüfung

Organisation des Bundesbeauftragten für den Daten-
schutz und die Informationsfreiheit

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VII 5 - 2018 - 1059

Bonn, den 23. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	7
1.1 Prüfungsgegenstand und -durchführung	7
1.2 Organisation und Aufgaben des BfDI	7
2 Organisation	8
3 Personalbedarfsermittlung	12
4 Zentrale Abteilung und Beschaffungsreferat	16
5 Steuerungsinstrumente und interne Kontrollsysteme	18

Abkürzungsverzeichnis

BfDI	Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BVA	Bundesverwaltungsamt
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
EDSA	Europäischer Datenschutzausschuss

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit (BfDI) untersucht und ihn im August 2019 über seine Prüfungsfeststellungen unterrichtet. Der BfDI hat hierzu Anfang Oktober 2019 Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof kommt zu folgendem abschließenden Ergebnis:

- 0.1 Der BfDI wurde im Jahr 2016 ohne vorhergehende Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsermittlung in eine oberste Bundesbehörde umgewandelt. Er beabsichtigt nunmehr, sein Haus organisatorisch untersuchen zu lassen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass mit der Untersuchung baldmöglichst begonnen wird, um eine belastbare organisatorische Grundlage für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung zu schaffen. Der Bundesrechnungshof erwartet weiterhin, dass der BfDI künftige Organisationsuntersuchungen zeitnah mit eigenem Personal durchführt und Aufgabenkritik sowie Personalbedarfsermittlung als Daueraufgabe etabliert.

Der BfDI hat mitgeteilt, auch für ihn sei die Notwendigkeit einer umfassenden Organisationsuntersuchung unstrittig. Er habe seine Absicht, die Organisationsuntersuchung im Jahr 2019 durchzuführen, trotz der bereits frühzeitig mit dem Bundesverwaltungsamt (BVA) begonnenen Vertragsverhandlungen noch nicht umsetzen können. Vorbereitende Gespräche mit dem BVA wolle der BfDI im ersten Quartal 2020 wieder aufnehmen und dabei auch eine Aktualisierung des Zeitplans erwirken. Die Empfehlung, die erste Organisationsuntersuchung zum Zweck des Wissenstransfers für künftige eigene Untersuchungen mit ausreichend eigenem Personal zu begleiten, werde der BfDI berücksichtigen. Wir fordern den BfDI weiterhin auf, die überfälligen Organisationsuntersuchungen zeitnah und unverzüglich durchzuführen. (Tz. 2)

- 0.2 Seit Umwandlung in eine Oberste Bundesbehörde hat der BfDI wegen zunehmender Aufgaben kontinuierlich zusätzliche Stellenbedarfe geltend gemacht. Die Anzahl der verfügbaren Plan-/Stellen hat sich seit 2016 mehr als verdoppelt. Eine aufgabenkritische Untersuchung und eine Personalbedarfsanalyse hatte er dazu nicht durchgeführt. Seine

auf Annahmen und Einschätzungen beruhenden Personalberechnungen hat er auch nicht in Teilbereichen dahingehend evaluiert, ob und in wie weit seine Einschätzungen eingetreten sind. Der Bundesrechnungshof hat den BfDI aufgefordert, alle ihm als oberste Bundesbehörde bewilligten Planstellen und Stellen einer analytischen Personalbedarfsermittlung zu unterziehen. Weiterhin forderte der Bundesrechnungshof, künftige Stellenbedarfe mit methodengerechter Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung zu begründen.

Der BfDI hat zugesagt, dass eine methodengerechte Personalbedarfsermittlung Bestandteil der noch durchzuführenden Organisationsuntersuchung einschließlich Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung sein wird. (Tz. 3)

- 0.3 Der BfDI nutzt für seine Beschaffungen die Dienste des Beschaffungsamtes des Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat und des Kaufhauses des Bundes. Für die noch durch ihn durchzuführenden Beschaffungen beabsichtigte er, ein eigenes Beschaffungsreferat einzurichten. Wir sahen die Einrichtung eines Beschaffungsreferates als nicht notwendig und überdimensioniert an und haben empfohlen, diese Aufgabe in einem Sachbereich „Beschaffung“ durchzuführen.

Der BfDI hat mitgeteilt, er habe die Gruppe Z - Zentrale Aufgaben – mit vier Referaten eingerichtet. Die ursprünglich für den Haushalt 2020 angemeldete Einrichtung eines gesonderten Beschaffungsreferates habe er nicht weiter verfolgt.

Mit dem Verzicht auf ein eigenständiges Beschaffungsreferat ist der BfDI der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der BfDI hat jedoch die Gruppe Z ohne Aufgabenkritik, Prozessoptimierung und Personalbedarfsanalyse eingerichtet. Er hat damit eine Struktur geschaffen, deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist. (Tz. 4)

- 0.4 Der BfDI hatte bisher keine Steuerungsinstrumente oder interne Kontrollsysteme eingesetzt. So konnte er nicht evaluieren, ob und in wie weit er seine Ziele erreicht hat. Der Bundesrechnungshof hat

empfohlen, solche Instrumente und Systeme - beispielsweise ein Risikomanagement in organisatorisch untersuchten Bereichen - einzurichten.

Der BfDI hat mitgeteilt, er habe zur Festlegung von Zielen sowie der strategischen Ausrichtung des Hauses bereits eine Organisationseinheit bzw. Stabsstelle „Leistungsstab" eingerichtet. Darüber hinaus habe er eine Ansprechperson für Korruptionsprävention sowie eine Sponsoringbeauftragte bestellt. Die Entscheidung über die Einführung weitergehender oder spezifischerer Steuerungsinstrumente und Kontrollsysteme einschließlich eines Risikomanagements wolle er nach Abschluss der Organisationsuntersuchung treffen. (Tz. 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfungsgegenstand und -durchführung

Wir haben die Organisation des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit (BfDI) geprüft. Unsere Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen haben wir dem BfDI mit Schreiben vom 12. August 2019 übersandt. Der BfDI hat am 4. Oktober 2019 hierzu Stellung genommen. Die Inhalte der Stellungnahme haben wir in die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung aufgenommen.

1.2 Organisation und Aufgaben des BfDI

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) war bis Ende des Jahres 2015 an das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) angegliedert. Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes war dies mit europarechtlichen Vorschriften nicht vereinbar. Daher wurde der BfDI zum 1. Januar 2016 in eine eigenständige oberste Bundesbehörde umgewandelt, um die Unabhängigkeit der Datenschutzaufsicht im Bund zu stärken.

Aufgaben

Zu den Aufgaben des BfDI gehört es

- bei Bundesbehörden, anderen öffentlichen Stellen des Bundes sowie bei Telekommunikations- und Postdienstunternehmen die Einhaltung des Datenschutzes zu überwachen und durchzusetzen,
- die Einhaltung des Datenschutzes bei der Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen nach dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz des Bundes, auch soweit sie private Unternehmen betreffen, zu kontrollieren,
- die seiner Aufsicht unterliegenden Stellen und die Öffentlichkeit für die Belange des Datenschutzes und die Informationsfreiheit zu sensibilisieren
- Beschwerden über angenommene Verstöße gegen den Datenschutz oder das Recht auf Informationszugang in seinem Zuständigkeitsbereich zu bearbeiten,

- den Deutschen Bundestages zu beraten und
- die internationalen Aufgaben als gemeinsamer Vertreter Deutschlands im europäischen Datenschutzausschuss wahrzunehmen.

Seine Aufgaben nimmt der BfDI nach gesetzlicher Zuweisung auch gegenüber den Finanzbehörden, den kommunalen Steuerämtern und den Jobcentern wahr.

Der BfDI nimmt seine Aufgaben unabhängig wahr. Er hat seinen Dienstsitz in Bonn. Daneben unterhält er ein Verbindungsbüro in Berlin.

2 Organisation

2.1 Vor seiner Verselbständigung in eine oberste Bundesbehörde war der BfDI in zwei Gruppen gegliedert, die dem sog. Leitenden Beamten unterstellt waren.

Gruppe 1 bestand aus fünf Referaten, die für Grundsatzaufgaben, internationale Angelegenheiten, den Datenschutz in der Bundesverwaltung und das Thema Informationsfreiheit zuständig waren.

Gruppe 2 gliederte sich in vier Referate und eine Arbeitsgruppe, denen die Aufgaben IT, Telekommunikation, technologischer Datenschutz, Polizei sowie Nachrichtendienste und Zentrale Aufgaben (Innerer Dienst, IT-Betrieb) zugewiesen waren. Darüber hinaus war dem Leitenden Beamten ein weiteres Referat für Zentrale Aufgaben direkt unterstellt, das die Aufgaben Personal, Organisation und Haushalt wahrnahm.

Der BfDI hatte die beim BMI eingerichtete Organisationsstruktur nach Umwandlung in eine oberste Bundesbehörde grundsätzlich beibehalten. Dazu gehörte auch die Zweiteilung des Referates Zentrale Aufgaben. Aufgrund der Fortentwicklung bestehender sowie neu geschaffener Rechtsnormen¹ hatte der

¹ Als Beispiel seien die Folgerungen aus dem zweiten Änderungsgesetz zum Bundesdatenschutzgesetz, die Neuregelungen nach der Datenschutz-Grundverordnung und der sogenannte JI-Richtlinie (inkl. Zentrale Anlaufstelle nach dem DSAnpUG-EU), die datenschutzrechtliche Aufsicht im Bereich der Finanzämter sowie der Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit dem IT-Sicherheitsgesetz genannt. Insbesondere sei nicht erwartet worden, dass die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) bereits Mitte 2018 in Kraft gesetzt worden und umgehend anzuwenden war.

BfDI jedoch in der Gruppe 1 ein zusätzliches Referat „Justizariat“ sowie eine Zentrale Anlaufstelle² eingerichtet.

Für die bis zur Verselbständigung vom BMI erbrachten Leistungen (Schreibdienst, Bibliotheksdienst, Sprachendienst, Beschaffungsstelle, Hausmeisterei sowie Fahrbereitschaft) hatte der BfDI mit dem BMI, dem Bundesverwaltungsamt, dem Beschaffungsamt des BMI, der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben und dem Statistischen Bundesamt Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen, um die Fortführung dieser Aufgaben sicherzustellen.³

Im Sommer 2019 beabsichtigte der BfDI, die bisher von zwei getrennten Referaten wahrgenommenen zentralen Aufgaben in einer sog. Querschnittsgruppe Z mit getrennten Referaten für Personal, Haushalt, Beschaffung, IT, Innerer Dienst zusammenzufassen. Hierfür hatte der BfDI im Haushalt 2020 entsprechend eine weitere Personalverstärkung angemeldet. Die neue Querschnittsgruppe Z sollte dem Leitenden Beamten direkt unterstellt werden.⁴ Auch plante der BfDI die für die Polizei, Nachrichtendienste und das Strafrecht zuständige Organisationseinheit neu aufzustellen, ein IT-Referat und einen Leitungsstab einzurichten.

Weder zur Vorbereitung seiner Verselbständigung noch zur Vorbereitung der geplanten organisatorischen Veränderungen hatte der BfDI Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Er begründete dies mit fehlender Zeit und entsprechend ausgebildetem Personal.

Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen wurde die Notwendigkeit einer umfassenden Organisationsuntersuchung beim BfDI befürwortet. Daraufhin entschied dieser im Jahr 2018 im Rahmen des 3-Partnermodells auf Grundlage einer Kooperationsvereinbarung gemeinsam mit dem Bundesverwaltungsamt

² Die Zentrale Anlaufstelle koordiniert im föderalen deutschen System mit Datenschutzbehörden des Bundes und der 16 Länder die grenzübergreifende Zusammenarbeit mit den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, dem Europäischen Datenschutzausschuss und der Europäischen Kommission. Sie ist beim Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingerichtet, aber organisatorisch davon getrennt.

³ vgl. Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an den BfDI über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung vom 29. Mai 2019, Gz.: VII 2-2018-0045, Seite 9 ff.

⁴ vgl. Anlage 2. Organigramm BfDI, Stand 18.04.2019

(BVA) und einem externen Dienstleister, eine entsprechende Untersuchung durchzuführen.⁵ Danach sollten in allen Organisationseinheiten des BfDI

- alle wahrgenommenen Aufgaben erhoben, validiert und dokumentiert,
- Optimierungspotenziale identifiziert sowie
- eine Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden.

Dabei sollten auch ein Aufgabenkatalog erstellt und die Aufgaben zweck- und vollzugskritisch untersucht werden. Begonnen werden sollte mit den Aufgaben und dem Personalbedarf der Organisationseinheit AG 22 (Aufgaben im Bereich der Inneren Sicherheit) und Vorschlägen zur Aufbau- und Ablauforganisation unter Berücksichtigung der Gesamtorganisation.

Die ursprüngliche Absicht, die Organisationsuntersuchung Anfang des Jahres 2019 zu beginnen, wurde wegen des Wechsels der Hausleitung und erforderlicher Sicherheitsüberprüfungen für den externen Berater aufgegeben. Der BfDI strebte an, nunmehr Mitte des Jahres 2019 mit der Untersuchung zu beginnen.

2.2 Zur notwendigen Organisationstätigkeit einer Behörde gehört es, die bestehenden Aufgaben kontinuierlich zu erfassen, zu bewerten und zu strukturieren, um maßgeblich zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung beizutragen. Sie muss zudem die Voraussetzungen für eine sachgerechte und flexible Anpassung der Aufgaben an veränderte rechtliche Grundlagen und politische Ziele und Schwerpunkte sowie an sich ändernde personelle Ressourcen schaffen. Dies gilt umso mehr, wenn sich nicht nur Änderungen beispielsweise in den zugrundeliegenden rechtlichen Vorgaben, der IT-Unterstützung oder den zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern auch Änderungen in der Aufbau- und Ablaufstruktur ergeben haben.

Der BfDI wurde ohne vorhergehende Organisationsuntersuchung in eine neue oberste Bundesbehörde umgewandelt. Er hat es versäumt, vor seiner Umwandlung grundlegende Organisationsaufgaben wahrzunehmen. Dazu hätte insbesondere gehört, festzulegen, welche Aufgaben künftig von ihm mit eigenen Personal-/Ressourcen wahrzunehmen sind.

⁵ Kooperationsvereinbarung (KoopV): Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) - BVA-interne EA-Nr.: 3521, KoopV-Version 0.7

2.3 Wir forderten den BfDI auf, die überfällige Organisationsuntersuchung zeitnah durchzuführen. Dabei sollten alle Bereiche von der Zielstruktur über die Aufgabenkritik (Zweck- und Vollzugskritik mitsamt Umsetzung erkannter Optimierungspotenziale) kritisch hinterfragt sowie Möglichkeiten der Standardisierung und der elektronischen Unterstützung berücksichtigt werden. Sind zur Zielformulierung, Aufgabenbeschreibung oder Strukturbestimmung beispielsweise Fallzahlen heranzuziehen, sollte sichergestellt werden, dass diese aktuell und belastbar sind.

Weiterhin empfehlen wir, ausreichend eigenes Personal in die erste Untersuchung im 3-Partner-Modell einzubeziehen und dieses zum Wissenstransfer zu nutzen, um weitere Organisationsuntersuchungen mit eigenem Personal zeitnah und flexibel durchführen zu können.

2.4 Der BfDI führt aus, dass auch für ihn die Notwendigkeit einer umfassenden Organisationsuntersuchung unstrittig sei und weist auf seine diesbezüglichen Planungen hin. Er habe seine Absicht, die Organisationsuntersuchung im Jahr 2019 durchzuführen, trotz der bereits frühzeitig mit dem (BVA) begonnenen Vertragsverhandlungen noch nicht umsetzen können, weil die Gespräche zur Klärung des Auftrages sowie der notwendigen Sicherheitsüberprüfungen für den externen Berater einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen hätten als erwartet. Eine Auftragsvergabe sei nicht mehr möglich gewesen, weil unterdessen der Rahmenvertrag des BVA mit dem externen Berater zum 30. Juni 2019 ausgelaufen sei. Zudem sei zwischenzeitlich der Mietvertrag für die neue Liegenschaft des BfDI unterzeichnet worden, die Ende des 1. Quartales 2020 bezogen werden soll. Die dazu zu treffenden Vorbereitungen einschließlich notwendiger Umbaumaßnahmen seien als vorrangig eingestuft worden, sodass mit der Organisationsuntersuchung nunmehr nach dem Umzug im Laufe des Jahres 2020 begonnen werden solle.

Vorbereitende Gespräche mit dem BVA wolle der BfDI im ersten Quartal 2020 wieder aufnehmen und dabei auch eine Aktualisierung des Zeitplans erwirken. Die Empfehlung, die erste Organisationsuntersuchung zum Zweck des Wissenstransfers für künftige eigene Untersuchungen mit ausreichendem eigenem Personal zu begleiten, werde der BfDI berücksichtigen.

2.5 Wir fordern den BfDI weiterhin auf, die überfälligen Organisationsuntersuchungen zeitnah und unverzüglich durchzuführen. Die eingetretenen Verzögerungen nehmen wir zur Kenntnis.

3 Personalbedarfsermittlung

3.1 Bei Umwandlung in eine oberste Bundesbehörde im Jahr 2016 wies der Haushalt des BfDI rund 110 Planstellen und Stellen aus, von denen 89 besetzt waren. Dieser Stellenausstattung lag keine Personalbedarfsermittlung zu Grunde. Seither hatte der BfDI jährlich weitere Personalmehrbedarfe geltend gemacht, die vom BMF sowie vom Haushaltsgesetzgeber anerkannt wurden und den Plan-/Stellenumfang bis zum März 2019 kontinuierlich ansteigen ließen.⁶

Jahr	Stellen-Soll zum 1. Januar	Besetzt zum 1. Juni
2016	110,5 Planstellen / Stellen	89 Planstellen / Stellen
2017	160,5 Planstellen / Stellen	108 Planstellen / Stellen
2018	210,5 Planstellen / Stellen	132,5 Planstellen / Stellen

Tabelle 1: Entwicklung des Plan-/Stellenaufwuchses beim BfDI seit 2016

Ende März 2019 verfügte der BfDI über 253,5 Plan-/Stellen, von denen 189 besetzt waren.⁷ Damit haben sich die Anzahl der verfügbaren und der besetzten Plan-/Stellen mehr als verdoppelt. Der BfDI führt die Mehrbedarfe in den Fachbereichen auf die überraschend hohen, mengenmäßigen Anforderungen aus den neuen Datenschutzgrundverordnung-Aufgaben und -Verfahren zurück. Weiterhin mache der gestiegene Personalbestand auch eine Verstärkung der Querschnittsbereiche (Z- Aufgaben) dringend erforderlich.

⁶ Kooperationsvereinbarung (KoopV): Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) - BVA-interne EA-Nr.: 3521, KoopV-Version 0.7

⁷ Mail BfDI vom 28.03.2019

Für den Haushalt 2020 hat der BfDI 34 weitere zusätzliche Stellen⁸ bzw. die Umwandlung mehrerer bestehender Stellen wie folgt geplant:

Der BfDI ermittelte den Plan-/Stellenmehrbedarf rechnerisch einerseits aufgrund von Einschätzungen beispielsweise über die Anzahl zusätzlicher Kontrollen, ob die rechtlichen Bestimmungen zum Datenschutz umgesetzt und eingehalten werden und andererseits in Anlehnung an Erfahrungswerte, die bei den Kontrollen gewonnen wurden. Die Art der Begründungen des jeweiligen Personalmehrbedarfes wird beispielhaft anhand der tabellarischen Personalbedarfsberechnung des BfDI für neue, zusätzliche Aufgaben aus gesetzlichen Neuregelungen für die Haushaltsaufstellung 2018 dargestellt:

⁸ Gruppe Zentrale Aufgaben, 11 Stellen (1 B6, 1 B3, 1 A14, 2 A13g, 3 A12, 1 E11, 1 A8 und 1 E6); KK, Gesundheitswesen, 2 Stellen (1 A14, 1 A12); Internationales, EU, 3 Stellen (1 A14, 1 A13h, 1 A12); Justitiariat, 1 Stelle (1 A14); Telematik, 1 Stelle (1 A12); Zoll, BPol, EUROJustVO, 5 Stellen (1 A15, 2 A14, 1 A12, 1 A11); Nachrichtendienste, SÜG, 5 Stellen (1 A15, 2 A14, 2 A12); Testnetz, 1 Stelle (1 A13g); Post, TK, Telemedien, 5 Stellen (1 A15, 1 A14, 1 A12, 1 A11, 1 A8)

Aufgabe	Anzahl Fälle im Jahr 2018 (ge- schätzt)	Anzahl Fälle im Jahr 2019 (ge- schätzt)	Personentage zusätzlicher Arbeitsaufwand	Aufwandsberech- nungs- grundlage (PT=Personentage)
Eingaben				
Polizei (BKA, BPol)	388 (+ 90)	478 (+ 90)	360	1x Eingabe = 2 PT (*)
PNR	200	200	400	1x Eingabe = 2 PT
Kontrollen ein- schließl. Vorberei- tung, Durchfüh- rung, Fortfüh- rung, Aufberei- tung, Bewertung, Abschluss				
BKA	12		2160	1x Kontrolle = 90 PT (1)
PNR	6		270	1 x Kontrolle = 45 PT
SIS, Euro- dac, VIS	4		180	1 x Kontrolle = 45 PT
Beratungsleistungen (vor Ort, schriftlich, telefonisch)				
BKA	12	12	1080	1 x Beratung = 45 PT (1)
PNR	60		60	1 x Beratung = 1 PT
SIS, Euro- dac, VIS	25		25	1 x Beratung = 1 PT
Entry-Exit Sys- tem	10	10	10	1 x Beratung = 1 PT
Maßnahmen				
BKA	2	5	80 bzw. 200	1x = 40 PT
PNR	3	3	120	1x = 40 PT
Gesamt: 4745 bzw. 4865 PT				

Tabelle 2: Personalbedarfsberechnung für neue, zusätzliche Aufgaben aus gesetzlichen Neuregelungen bei der BfDI, AG 22a; Quelle: BfDI – Haushaltsaufstellung 2018

In vergleichbarer Weise hat der BfDI in den o.a. Jahren auch die anderen Personalmehrbedarfe begründet.

Der BfDI hatte seit seiner Verselbständigung auch nicht in Teilbereichen evaluiert, ob und inwieweit die seinen Berechnungen zu Grunde liegenden Einschätzungen hinsichtlich Fallzahlen und zusätzlichem Arbeitsaufwand tatsächlich eingetreten und seine Stellenforderungen in Wertigkeit und Umfang insofern gerechtfertigt waren. Ebenso hatte er seit seiner Verselbstständigung auch nicht in Teilbereichen evaluiert, ob und in wie weit Aufgaben elektronisch unterstützt oder automatisiert werden und dadurch den Stellenbedarf senken können.

3.2 Die in § 7 Bundeshaushaltsordnung (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. Ihren Personalbedarf hat die Bundesverwaltung mit Hilfe von Personalbedarfsermittlungen zu ermitteln. Nr. 4.4.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 17 BHO verpflichtet sie, ihren Personalbedarf unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar zu begründen. In einem Beschluss vom 20. November 2008 bekräftigte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (HHA) seine Absicht, „neue, zusätzliche Planstellen und Stellen über die Kompensation [...] aufgrund weggefallener Aufgaben hinaus nur auszubringen, wenn durch Aufgabenkritik und Personalbedarfsanalysen nachgewiesen wird, dass eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist.“⁹ Methodengerechte Verfahren für die Personalbedarfsermittlung sind im Kapitel 5 „Personalbedarfsermittlung“ des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung des BMI dargestellt.

Aufgabe der Personalbedarfsermittlung ist es, die notwendige Personalausstattung für vorgegebene oder vorgesehene Aufgaben festzustellen. Notwendig ist die Personalausstattung, bei der die Beschäftigten als Aufgabenträger durch die ihnen übertragenen Aufgaben voll beansprucht und in ihren Leistungsvermögen weder unter- noch überfordert werden. Grundlage einer Personalbedarfsermittlung ist grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung. Die Organisationsuntersuchung mit Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung identifiziert Verbesserungspotenziale, die vor der Personalbedarfsermittlung umzusetzen sind. Denn nur in einem optimierten Umfeld kann der tatsächlich erforderliche Personalbedarf ermittelt werden.

Die vom BfDI seit seiner Verselbstständigung erhobenen Stellenforderungen erfüllen diese Anforderungen ausnahmslos nicht. Ihnen liegen weder eine Organisationsuntersuchung mit Aufgabenkritik, noch eine methodengerechte Personalbedarfsanalyse zu Grunde. Die Stellenforderungen des BfDI beruhen seit dem Jahr 2016 auf Annahmen und Schätzungen, deren Zutreffen bis

⁹ Kooperationsvereinbarung (KoopV): Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) - BVA-interne EA-Nr.: 3521, KoopV-Version 0.7

heute nicht evaluiert wurde. Weiterhin blieb unbeachtet, ob sich aus der elektronischen Unterstützung oder Automatisierung von Aufgaben Einsparungspotentiale ergeben könnten. Dies gilt jedoch nicht für Aufgaben, die bereits eine Konsolidierungsphase durchlaufen haben und für die tatsächlich benötigte Ressourcen verlässlich festgestellt werden können.

3.3 Wir forderten den BfDI auf, alle Planstellen und Stellen einer methodengerechten Personalbedarfsermittlung auf Grundlage einer ganzheitlichen Organisationsuntersuchung zu unterziehen. Für den Fall, dass die Organisationsuntersuchung noch nicht durchgeführt ist, forderten wir den BfDI auf, in Teilbereichen nachvollziehbar zu evaluieren, ob und in wie weit die von ihm getroffenen Annahmen und Einschätzungen für Stellenforderungen eingetreten und insoweit in Wertigkeit und Umfang notwendig und gerechtfertigt sind. Weiterhin forderten wir den BfDI auf zu prüfen, in welchem Umfang die elektronische Unterstützung und Automatisierung von Aufgaben Stellenforderungen mindern können.

3.4 Der BfDI sagt zu, dass eine methodengerechte Personalbedarfsermittlung Bestandteil der noch durchzuführenden Organisationsuntersuchung einschließlich Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung sein wird.

3.5 Der BfDI will unsere Empfehlungen umsetzen.

4 Zentrale Abteilung und Beschaffungsreferat

4.1 Der BfDI beabsichtigte, im Haushaltsjahr 2020 die bisher von zwei getrennten Referaten wahrgenommenen zentralen Aufgaben in einer sog. Querschnittsgruppe Z mit getrennten Referaten zusammenzufassen. Er begründete dies mit der Bedeutung als oberste Bundesbehörde. Die daraus folgende erforderliche Mitarbeiteranzahl für Querschnittsaufgaben sei eine Konsequenz der vorgesehenen aufbauorganisatorischen Struktur.

Darüber hinaus strebte er mittelfristig an, auch die Bereiche „Innerer Dienst, Arbeitsschutz“, „Haushalt“, „Organisation“ und ggf. das vorhandene Referat „Justitiariat“ (zusätzlich mit einer internen Revisions-/Korruptionspräventionseinheit) als weitere Referate in der Gruppe Z einzurichten. Sie verfügten dann über die erforderliche personelle Ausstattung und Leitungsspanne. Worauf er die Erforderlichkeit gründete, legte der BfDI nicht dar.

Weiterhin hatte es der BfDI als notwendig angesehen, ein eigenständiges Referat Beschaffung in der Querschnittsgruppe Z einzurichten. Für den Haushalt 2020 hatte er hierfür folgende Stellen angefordert:

Referatsleitung (1x B3)

Referent, Vertretung Referatsleitung (1x A14)

Sachbearbeitung (1x A 12, 1x A13gD)

Bürosachbearbeitung (1x A 8mD)

Der BfDI teilte mit, dass er seine Beschaffungen überwiegend selbst unter Nutzung des Kaufhauses des Bundes wahrnehme. Das Beschaffungsamt des Bundes (BeschA) oder im Einzelfall das Dienstleistungszentrum des BML für das Corp. Design seien bislang lediglich bei Ausschreibungen mit einem Wert von über 25 000 Euro (Telefonanlage, Druckereierzeugnisse, Reinigungsleistungen (über Bundesanstalt für Immobilienaufgaben) eingebunden gewesen. Im BfDI wurden die Beschaffungen von den bedarfstragenden Organisationseinheiten (Referat ZA, Stabsstelle Presse, Verbindungsbüro Berlin) durchgeführt.

Er stellte dar, dass er neben den üblichen Verbrauchsmaterialien überwiegend Büromaterialien, Möbel und Ausrüstungsgegenstände, IT- Hard- und Software, Telekommunikationsbedarf (auch Verträge) beschaffe. Eine tabellarische Auflistung der Beschaffungen der Jahre 2016 und 2017 wies für 134 Beschaffungsvorgänge ein Volumen von rund 150 000 Euro aus. Das jährliche Beschaffungsvolumen des BfDI beträgt gegenwärtig rd. 2,2 Mio €.

4.2 Wir hielten die Einrichtung eigenständiger Referate für diese Aufgaben aus organisatorischer Sicht angesichts der geringen Leitungsspanne und im Vergleich zu vergleichbaren Organisationseinheiten anderer Behörden (z.B. dem Bundesrechnungshof) für überzogen. Angesichts der Gesamtgröße des BfDI sollte eine Zusammenfassung der Aufgaben in größeren Organisationseinheiten angestrebt werden.

4.3 Für künftige Beschaffungen stehen dem BfDI auch weiterhin das Beschaffungsamt und das Kaufhaus des Bundes zur Verfügung. Mit Blick auf das vom BfDI dargelegte eigene Beschaffungsvolumen, das zudem keinerlei kompliziert oder aufwendig erscheinende IT-Beschaffungen ausweist, erschien es

als überdimensioniert, ein eigenständiges Referat unter einer nach B3 besoldeten Leitung einzurichten. Wir forderten den BfDI daher auf, von seinen diesbezüglichen Absichten zurückzutreten. Wir empfahlen stattdessen, an geeigneter Stelle einen Sachbereich Beschaffung einzurichten.

Darüber hinaus empfahlen wir, die bereits eingerichtete kleinteilige Referatsstruktur für die Aufgaben Personal, Haushalt, Organisation, Justitiariat, Liegenschaften und Innerer Dienst sowie IKT zu überdenken und durch Zusammenführung in größere Organisationseinheiten wirtschaftlich zu gestalten.

4.4 Der BfDI hat mitgeteilt, er habe die Gruppe Z - Zentrale Aufgaben – mit den Referaten Z 1 (Personal), Z 2 (Organisation/Haushalt), Z 3 (Innerer Dienst/Beschaffungen) sowie IKT (Informations- und Kommunikationstechnik) eingerichtet. Die Aufgaben der Liegenschaftsverwaltung, Registratur, Poststelle, Telefonzentrale, Arbeitsschutz sowie hausinterne Serviceleistungen habe er im Referat Z 3 – Innerer Dienst/Beschaffungen - angesiedelt.

Die ursprünglich für den Haushalt 2020 angemeldete Einrichtung eines gesonderten Beschaffungsreferates habe er nicht weiter verfolgt. Stattdessen habe er für Beschaffungen eine Sachbearbeiterstelle sowie eine unterstützende Bürosachbearbeiterstelle im Referat Z 3 vorgesehen.

4.5 Mit dem Verzicht auf ein eigenständiges Beschaffungsreferat ist der BfDI unserer Empfehlung gefolgt. Der BfDI hat jedoch mit der Einrichtung von vier Referaten in der Gruppe Z seine Organisation grundlegend verändert. Er hat dies ohne eine für diesen überschaubaren Bereich ohne weiteres mögliche Aufgabenkritik, Prozessoptimierung und Personalbedarfsanalyse getan. Der BfDI hat damit in der Gruppe Z eine Struktur geschaffen, deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen ist.

5 Steuerungsinstrumente und interne Kontrollsysteme

5.1 Steuerungs- und interne Kontrollsysteme können die Hausleitung unterstützen, ihre Aufgaben effektiv und effizient wahrzunehmen und (aufkommende) Risiken zu erkennen. Der BfDI setzte bisher keine Planungs- und Steuerungsinstrumente oder interne Kontrollsysteme ein. Er befürwortete zwar die Einführung solcher Instrumente und Systeme, hatte jedoch bisher wegen

fehlender belastbarer organisatorischer Grundlagen davon abgesehen, diese einzuführen.

Der BfDI hatte nach eigenem Bekunden seit der Umwandlung in eine oberste Bundesbehörde u. a. durch die DSGVO, die Datenschutzrechtliche Aufsicht im Bereich der Finanzämter, Aufgaben im Zusammenhang mit dem IT-Sicherheitsgesetz oder im Bereich der für Polizei, Nachrichtendienste und Strafrecht zuständigen Organisationseinheit einen dynamischen Aufwuchs seiner Fachaufgaben und damit auch der Querschnittsaufgaben erfahren. Er erwartete durch die geplanten Organisationsuntersuchungen Änderungen seiner Aufgabenschwerpunkte und damit auch seiner Organisationsstruktur.

5.2 Der BfDI sollte schon jetzt damit beginnen, erste Steuerungsinstrumente wie Zielsetzungen und Controlling einzuführen. Eine besondere Bedeutung hat dabei die Festlegung von Zielen. Ohne Zielsetzungen kann der BfDI weder effektiv noch effizient handeln. Sie sind eine elementare Grundlage für die wirksame Steuerung des BfDI. Weiterhin sollte der BfDI in organisatorisch untersuchten Bereichen ein Risikomanagement einführen, um entweder zu verhindern, dass Risiken entstehen oder aber den Schaden beim Eintritt von Risiken minimieren zu können. Als weitere Steuerungsinstrumente und Kontrollsysteme denken wir beispielsweise an die Einrichtung einer Internen Revision sowie eines Antikorruptionsbeauftragten.

5.3 Wir empfehlen dem BfDI, Ziele zu definieren und daran ausgerichtet geeignete Steuerungsinstrumente und Kontrollsysteme einzuführen, die ihn bei der Zielerreichung unterstützen.

5.4 Der BfDI hat mitgeteilt, er habe zur Festlegung von Zielen sowie der strategischen Ausrichtung des Hauses bereits eine Organisationseinheit bzw. Stabsstelle „Leistungsstab“ eingerichtet. Er weist weiterhin darauf hin, dass seit Jahren zu Jahresbeginn in Absprache mit der Hausleitung von jeder Organisationseinheit Arbeitspläne erstellt werden, die insbesondere die Durchführung von Kontrollen und Festlegung von Arbeitsschwerpunkten beinhalten. Die Umsetzung dieser Arbeitspläne werde vorrangig von den Gruppenleitern überwacht. Darüber hinaus habe er eine Ansprechperson für Korruptionsprävention sowie eine Sponsoringbeauftragte bestellt. Die Entscheidung über die Einführung weitergehender oder spezifischerer Steuerungsinstrumente und Kontrollsysteme einschließlich eines Risikomanagements wolle er nach Abschluss der

Organisationsuntersuchung im Lichte von deren Ergebnissen treffen.

5.5 Der BfDI kommt damit unseren Empfehlungen nach.

Essers

Schreiner