

Abschlussbericht

Spending Review (Zyklus 2020/2021)

zum Thema

„Personalhaushalt“

Stand: 8. Juni 2021

Inhalt

1	Auftrag der Arbeitsgruppe.....	1
2	Arbeitsweise der AG.....	2
3	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen.....	5
3.1	Cluster „Bürokratieabbau“	5
3.1.1	Personalkostensätze	5
3.1.2	Funktionsgruppen.....	6
3.1.3	Amtsbezeichnungen.....	7
3.1.4	Übersicht Amtsbezeichnungen	8
3.1.5	Haushaltsvermerke.....	9
3.1.6	Ist-Besetzung.....	10
3.1.7	Stellenpläne für Zuwendungsempfänger.....	11
3.1.8	Leerstellenübersicht	13
3.2	Cluster „Flexibilisierungsmaßnahmen / partielle strukturelle Änderungen“	14
3.2.1	Zusätzliche Planstellen und Stellen (künftig wegfallend).....	14
3.2.2	Tarifbeschäftigte auf Planstellen.....	14
3.2.3	Umsetzungen.....	15
3.2.4	Altersteilzeit.....	16
3.2.5	Laufbahnübergreifende höherwertige Abdeckung	17
3.3	Cluster „Grundsätzliche Strukturänderungen“	18
3.3.1	Bündelung von Stellen für Tarifbeschäftigte vglb. einfacher und mittlerer Dienst.....	18
4	Ausblick.....	20

1 Auftrag der Arbeitsgruppe

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel und die Struktur des Bundeshaushalts weiter zu verbessern. Seit 2015 führt sie hierzu in Ergänzung zum Top-Down-Verfahren der Haushaltsaufstellung jährlich wechselnde themenbezogene Haushaltsanalysen, sogenannte Spending Reviews, durch.

Neben der Überprüfung von ausgewählten staatlichen (Förder-)Maßnahmen im Hinblick auf deren Effektivität und Effizienz werden regelmäßig auch verwaltungsinterne (Querschnitts-) Themen näher betrachtet. Letztere zielen vor allem darauf ab, die Effizienz des Verwaltungshandelns innerhalb der Bundesverwaltung zu erhöhen. Nach den Spending Reviews zu den Themen „Beschaffung standardisierter Massengüter“ (2017/2018)¹ und „Forderungsmanagement“ in der Bundesverwaltung (2018/2019)² wird im Spending Review-Zyklus 2020/2021 zum dritten Mal ein verwaltungsinternes Thema behandelt.

Das Bundeskabinett hat am 23. September 2020 das Bundesministerium der Finanzen (BMF), das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) beauftragt, bis zum Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2022 eine Spending Review zum Thema „Personalhaushalt“ durchzuführen.

Als Steuerungs- und Entscheidungsgremium wurde ein Lenkungsausschuss auf Staatssekretärschene eingesetzt. Dieser legte in seiner Sitzung am 3. November 2020 Verfahrensgrundsätze fest, setzte eine Arbeitsgruppe (AG) ein und erteilte den konkreten Arbeitsauftrag an die AG.

Die AG hatte den Auftrag zu untersuchen, welche Möglichkeiten im Personalhaushalt bestehen, die Flexibilität der Ressorts zu erhöhen, ohne das Budgetrecht des Parlaments zu schwächen. Sie sollte dabei insbesondere betrachten:

- das Aufstellungsverfahren für den Personalhaushalt,
- die Stellenbewirtschaftung und
- die Darstellung des Personalhaushalts im Haushaltsplan bzw. in den einzelnen Stellenplänen.

¹ Abschlussbericht der Spending Review „Beschaffung standardisierter Massengüter“ abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-Massengueter.pdf?_blob=publicationFile&v=3

² Abschlussbericht der Spending Review „Forderungsmanagement“ abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2019-10-07-spending-review-abschlussbericht-Forderungsmanagement.pdf?_blob=publicationFile&v=3

Auf Basis dieser Untersuchung sollte die AG konkrete Vorschläge unterbreiten und diese hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen (Effektivität, Effizienz und Transparenz), (langfristigen) Folgen und notwendigen Voraussetzungen (etwa Umsetzbarkeit) bewerten.

Die AG sollte Vorschläge entwickeln, die für alle oder möglichst viele Ressorts einfach und praktikabel umgesetzt werden können.

Die AG sollte, soweit möglich, auf bereits vorhandenes Wissen zum Thema zurückgreifen bzw. auf diesem aufbauen. Sie konnte sachkundige Stellen und (externe) Expertinnen und Experten konsultieren. Umfangreiche Forschung und Untersuchungen (durch Dritte) sollten, auch im Hinblick auf den engen Zeitplan, nicht veranlasst werden.

2 Arbeitsweise der AG

Einschließlich ihrer konstituierenden Sitzung, die am 10. November 2020 stattfand, hat die AG insgesamt zehn Mal getagt. Die AG-Mitglieder verständigten sich darauf, auf Basis einer umfangreichen Bestandsaufnahme des Status quo, geeignete Problemfelder und Vorstellungen zur inhaltlichen Ausgestaltung des Arbeitsauftrags zu sammeln. Dabei sollte vor allem auf das bei den beteiligten Ressorts bereits vorhandene Wissen und die damit einhergehenden Erfahrungen aus praktizierten Verfahrensabläufen zurückgegriffen werden.

In der Folge wurden die von BMI und BMVg eingebrachten Vorschläge im Rahmen der AG-Sitzungen im Einzelnen vorgestellt sowie intensiv diskutiert und bewertet.³ Die AG nahm hierfür eine grundsätzliche Systematisierung vor und teilte die Vorschläge in drei übergeordnete Themencluster ein:

- Bürokratieabbau
- Flexibilisierungsmaßnahmen / partielle strukturelle Änderungen
- Grundsätzliche Strukturänderungen

Die Vorschläge im Themencluster „Bürokratieabbau“ adressieren im Wesentlichen Änderungen im Zusammenhang mit bestehenden Melde- und Ausbringungspflichten von Übersichten (z. B. Leerstellenübersicht) im Haushaltsplan bzw. in den einzelnen Stellenplänen im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung.

³ Die AG kam überein, nicht alle der ursprünglich eingebrachten Vorschläge im Rahmen dieser Spending Review zu behandeln.

Das Themencluster „Flexibilisierungsmaßnahmen / partielle strukturelle Änderungen“ besteht unter anderem aus Vorschlägen zur Planstellenflexibilisierung und zum Umgang mit Umsetzungen innerhalb eines Ressorts.

Das letzte Themencluster „Grundsätzliche Strukturänderungen“ ist mit der Frage nach einer grundlegenden Neuausrichtung und Umgestaltung der bisherigen Struktur und Bewirtschaftung des Personalhaushalts verknüpft. Im Rahmen dieser Spending Review ist konkret die mögliche Bündelung von Haushaltsstellen in Gruppen für bestimmte Dotierungen zu nennen.

Zusätzlich zur Einteilung der Vorschläge in die oben genannten Themencluster wurden die Ausführungen zu den einzelnen Vorschlägen nach weiteren Kriterien untergliedert. Auf der ersten Gliederungsebene wird differenziert nach „Problembeschreibung“ und „Lösungsvorschlag“, wobei sich der Lösungsvorschlag der AG aus mehreren Elementen zusammensetzt. Für den Abschlussbericht stellt sich dies wie folgt dar:

I. Problembeschreibung

Identifizierung von Kritikpunkten und Optimierungsbedarf bei bestehenden Verfahrensabläufen.

II. Lösungsvorschlag einschließlich

- Umsetzungsempfehlung:
Welche Regelungs- bzw. Rechtsänderungen sind für die adäquate Implementierung des Lösungsvorschlags der AG erforderlich? Wo sind die Änderungen konkret zu regeln?
- Ersparnis:
Sind von der Maßnahme Effizienzgewinne (für das Verwaltungshandeln) zu erwarten?
- Budgetrecht des Parlaments:
Äußerung zur Wahrung des Budgetrechts des Parlaments.

Im Hinblick auf eine adäquate Einschätzung der praktischen (und zeitlichen) Umsetzbarkeit der Vorschläge kommt der Art der jeweils erforderlichen Regelungsänderung eine wesentliche Bedeutung zu. Grundsätzlich ist vor allem danach zu unterscheiden, ob die konkrete Umsetzung eines Vorschlags eine entsprechende dauerhafte Rechtsänderung verlangt oder durch die jährliche Haushaltsgesetzgebung und -führung erfolgt.

Jährliche Umsetzungsmöglichkeit:

Mit dem jährlichen Haushaltsgesetz (HG) wird der diesem als Anlage beigefügte Haushaltsplan festgestellt. Der Haushaltsplan enthält die systematisch gegliederte Zusammenstellung der für das

jeweilige Haushaltsjahr veranschlagten Ausgaben und der zu deren Deckung vorgesehenen Einnahmen.

Das HG steht in direktem Zusammenhang mit den sogenannten Haushaltsaufstellungs- und Haushaltsführungsroundschreiben. Eingeleitet wird das Verfahren zur Aufstellung des Bundeshaushalts jedes Jahr durch das vom BMF an die obersten Bundesbehörden versandte Aufstellungsroundschreiben. Dieses enthält grundsätzliche Hinweise zum vorgesehenen Ablauf des gesamten regierungsinternen Aufstellungsverfahrens, einen ersten Terminplan sowie eine Vielzahl vorwiegend haushaltstechnischer Vorgaben.⁴

Nähere Bestimmungen zur vorläufigen und endgültigen Haushaltsführung erlässt das BMF ebenfalls in einem Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden rechtzeitig vor Beginn der eigentlichen Haushaltsausführung (§ 5 BHO; sogenanntes Haushaltsführungsroundschreiben).

Dauerhafte Rechtsänderung:

Im Hinblick auf beabsichtigte Änderungen von dauergesetzlichen Regelungen ist zunächst zu prüfen, welche Ebene der Normenhierarchie im Einzelfall betroffen ist. So kann es genügen, durch die öffentliche Verwaltung festgesetzte *untergesetzliche* Rechtsnormen von betroffenen Dauergesetzen anzupassen. Im Rahmen dieser Spending Review sind vor allem die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) und die Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) anzuführen.

Das BMF erlässt gemäß § 5 BHO die VV-BHO und handelt hierbei nach den VV zu § 5 BHO in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe Haushaltsrecht der obersten Bundesbehörden. Die beschlossenen Änderungen der VV-BHO werden durch BMF-Rundschreiben in Kraft gesetzt.

Die HRB regeln in Ergänzung der Bestimmungen der BHO und der VV-BHO die Aufstellung der Voranschläge (§ 27 BHO), des Entwurfs des Haushaltsplans (§ 28 BHO) sowie die haushaltstechnische Umsetzung von Änderungen im parlamentarischen Verfahren nach einheitlichen Grundsätzen.

Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist ein formelles Bundesgesetz, das grundlegende Vorschriften über die Aufstellung und Ausführung des Bundeshaushaltsplans, das Kassenwesen und die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung enthält.

Das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) ist im Gegensatz zur BHO ein *Zustimmungsgesetz*. Als zustimmungsbedürftiges Rahmengesetz verpflichtet es sowohl den Bund als auch die Länder, ihr jeweiliges Haushaltsrecht nach einheitlichen Grundsätzen auszurichten. Der erste Teil des Gesetzes enthält die entsprechenden rahmenrechtlichen Vorgaben; der zweite Teil (§§ 49 ff. HGrG)

⁴ Das vom BMF an die Ressorts verschickte Rundschreiben zur Aufstellung des Haushalts dient auch zur Aufstellung des Finanzplans für den Zeitraum von fünf Jahren.

enthält Vorschriften, die einheitlich und unmittelbar für Bund und Länder gelten. Notwendige Änderungen des HGrG erfordern somit auch die Zustimmung der Länder.⁵

Externe Fachleute:

Für die 5. AG-Sitzung am 9. Februar 2021 wurden zwei externe Fachleute zum Thema „Personalhaushalt“ eingeladen: Frau Prof. Dr. Gisela Färber, Senior Fellow bei der Forschungsstelle Öffentlicher Dienst und Inhaberin des Lehrstuhls für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Herr Stütz, Leiter des Prüfungsgebietes VI 2 (Arbeits- und Tarifrecht, Personalwirtschaft und Reisekosten) beim Bundesrechnungshof. Die Ausführungen der beiden Gäste sind in die Arbeit der AG mit eingeflossen.

3 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

Auf Basis der in der Praxis gelebten Verfahren und Prozesse wurden insgesamt 14 Vorschläge aus drei Themenclustern (Bürokratieabbau, Flexibilisierungsmaßnahmen / partielle strukturelle Änderungen, Grundsätzliche Strukturänderungen) vertieft von der AG analysiert und einer Problemlösung zugeführt. Die AG hat sich auf konkrete Empfehlungen zur Umsetzung der jeweiligen Lösungsvorschläge verständigt.

3.1 Cluster „Bürokratieabbau“

3.1.1 Personalkostensätze

I. Problembeschreibung

Bei der Arbeit in der AG wurde deutlich, dass im Hinblick auf die Verwendung der Personalkostensätze zur Kostenberechnung von Personalausgaben unterschiedliche Auffassungen dahingehend bestehen, welche Personalkostensätze im Rahmen der Haushaltsaufstellung maßgeblich sind.

Die Personalkostensätze werden im Laufe des Haushaltsaufstellungsverfahrens vom BMF veröffentlicht. Es besteht vereinzelt die Auffassung, dass sie ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung auch anzuwenden seien. Dies hat zur Folge, dass bereits abgegebene

⁵ Eine HGrG-Änderung ist bei keinem der in Kapitel 3 aufgeführten Vorschläge erforderlich.

Haushaltsanmeldungen noch einmal geprüft und ggf. korrigiert werden (insbesondere bei Kompensationsberechnungen). Da Mehrausgaben grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Haushaltsansätze aufzufangen sind, können andererseits die neuen Personalkostensätze nicht als Begründung für Mehrforderungen herangezogen werden.

Tatsächlich werden bislang keine expliziten Vorgaben zur Anwendung von Personalkostensätzen im Aufstellungs Rundschreiben gemacht. Grundsätzlich wird es den Ressorts also freigestellt, mit welchen Personalkostensätzen sie rechnen, selbst wenn in der Zwischenzeit neue Sätze veröffentlicht werden. In der Praxis führt dieses „Wahlrecht“ der Ressorts zu Nachfragen, Doppelarbeit und erhöhtem Abstimmungsbedarf aufgrund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen während des Haushaltsaufstellungsverfahrens.

II. Lösungsvorschlag

Die AG erachtet eine Klarstellung als sinnvoll und empfiehlt, künftig eine entsprechende Formulierung in das Haushaltsaufstellungs Rundschreiben des BMF aufzunehmen:

„Sollten im Bereich der Personalausgaben Kostenberechnungen durchzuführen sein, sind die im Aufstellungsverfahren bis zum Regierungsentwurf mit Rundschreiben an die obersten Bundesbehörden vom ... bekannt gegebenen Personalkostensätze zu verwenden, unabhängig davon, ob zwischenzeitlich neue Personalkostensätze veröffentlicht werden. Auswirkungen der Tarifrunde ... und etwaiger anderer gesetzlicher Änderungen sind gesondert in geeigneter Weise zu berechnen. Die Berechnungsmethode ist darzulegen.“

Diese klarstellende Maßnahme trägt zur Verringerung des Verwaltungsaufwands bei. Weiteren Missverständnissen und/oder vermeidbaren Nachfragen und Doppelarbeit werden dadurch effektiv vorgebeugt. Auf das Budgetrecht des Parlaments hat diese Klarstellung keinen Einfluss. Dieses bleibt gewahrt, da es sich lediglich um eine Änderung im regierungsinternen Aufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt handelt.

3.1.2 Funktionsgruppen

I. Problembeschreibung

In der Spalte 10 der Planstellen-/Stellenübersicht sind für jedes Kapitel die Planstellen anzugeben, für die besondere Obergrenzen in den Laufbahngruppen gelten (siehe § 17a BHO). Da diese Obergrenzen weitestgehend reduziert wurden, finden sich im gesamten Bundeshaushaltsplan derzeit nur noch bei der Bundespolizei entsprechende Eintragungen. Damit ist die Spalte 10 weitestgehend überflüssig.

II. Lösungsvorschlag

Die AG schlägt vor, künftig auf die Darstellung der Funktionsgruppen im Bundeshaushaltsplan und damit auf eine entsprechende Meldung zu verzichten. Die Änderung kann mittels entsprechender Anpassung der HRB umgesetzt werden.

Mit dieser Maßnahme wird nicht nur der Verwaltungsaufwand verringert, sondern auch der Bundeshaushaltsplan entfrachtet (nur Ausbringung notwendiger Daten). Das Budgetrecht des Parlaments bleibt gewahrt. Der Wegfall der Angabe zu den Funktionsgruppen hat keine finanziellen Auswirkungen zur Folge.

3.1.3 Amtsbezeichnungen

I. Problembeschreibung

Gemäß VV Nr. 4.1 zu § 17 BHO dürfen Planstellen nur mit solchen Amtsbezeichnungen ausgebracht werden, die in den als Anlagen zum Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) enthaltenen Besoldungsordnungen festgelegt oder durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten festgesetzt worden sind.

In der Bundesbesoldungsordnung B war bisher die Bewertung aller Leitungsämter und somit die Behördenstruktur der Bundesverwaltung abgebildet. Sollte die Wertigkeit eines Amtes – aufgrund von Umstrukturierung, organisatorischen oder namentlichen Änderungen der Behörden oder Neubewertung eines oder mehrerer Ämter innerhalb einer Behörde – verändert werden, mussten bislang zwei Gesetze geändert werden: das HG zur Schaffung einer Planstelle und das BBesG zur Änderung der Zuordnung der Funktion zu einer Besoldungsgruppe oder Änderung der Amtsbezeichnung. Letzteres verlängerte das Verfahren zur Änderung der Amtsbezeichnung erheblich. Die Neufassung der Bundesbesoldungsordnung B und die darin nunmehr neu enthaltenen Grundamtsbezeichnungen verkürzen das Verfahren grundsätzlich; durch die Aufnahme in die „Anlage zu den Stellenplänen“ des jährlichen HG tritt jedoch immer eine Verzögerung ein.

II. Lösungsvorschlag

Die AG empfiehlt, künftig in die „Anlage zu den Stellenplänen“ aufgrund der entsprechenden Änderung des BBesG auch in der B-Besoldung nur noch die Grundamtsbezeichnungen gemäß Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) BBesG, ohne Zusätze, aufzunehmen. Diese Harmonisierung kann durch eine einmalig erforderliche Anpassung der „Anlage zu den Stellenplänen“ mit der Anlage I (zu § 20 Absatz 2 Satz 1) BBesG erfolgen.

Der Verwaltungsaufwand wird dadurch verringert und die mit der Neufassung der Bundesbesoldungsordnung beabsichtigte Verkürzung des Verfahrens erzielt verzugslos Wirkung. Zudem wird der Bundeshaushaltsplan entfrachtet. Das Budgetrecht des Parlaments bleibt gewahrt. Der Wegfall der Zusätze zu den Grundamtsbezeichnungen hat keine finanziellen Auswirkungen.

3.1.4 Übersicht Amtsbezeichnungen

I. Problembeschreibung

Es dürfen nur solche Amtsbezeichnungen vergeben werden, die in der Anlage zu den Stellenplänen aufgeführt sind. Die Amtsbezeichnungen sind bereits in den als Anlagen zum BBesG enthaltenen Besoldungsordnungen festgelegt oder durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten festgesetzt worden. Zudem können Amtsbezeichnungen nur vergeben werden, wenn eine entsprechende Laufbahn in der Behörde eingerichtet wurde. Da in der Anlage zu den Stellenplänen in der Bundesbesoldungsordnung A überwiegend Grundamtsbezeichnungen dargestellt sind, ist nach den HRB auf die Zusätze zu den Grundamtsbezeichnungen zu verzichten. Somit stimmt die Übersicht für viele Kapitel in Besoldungsgruppen der Bundesbesoldungsordnung A überein. Unterjährige Änderungen bei den Amtsbezeichnungen können nicht berücksichtigt werden. Damit dürften ergänzende Amtsbezeichnungen nicht vergeben werden. Es ist aber fraglich, ob die Vergabe haushaltsrechtlich eingeschränkt werden sollte, wenn die Vergabe besoldungsrechtlich zulässig ist.

Zudem ist die Übersicht (z. B. im Einzelplan des BMI) derzeit nicht vollständig, da Amtsbezeichnungen bzw. Dienstgrade nicht ausgewiesen werden, wenn

- für die Leitung einer Behörde eine von der vorhandenen Planstelle abweichende besoldungsrechtliche Einstufung vorliegt,
- Soldatinnen und Soldaten auf Planstellen für Beamtinnen und Beamte geführt werden dürfen,
- Beamtinnen und Beamte auf höheren Planstellen geführt werden, für die Besoldungsgruppen ihrer Wertigkeit aber keine Planstelle ausgebracht ist,
- bei Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamten noch keine Ist-Besetzung für die entsprechende Besoldungsgruppe vorliegt.

II. Lösungsvorschlag

Mit der Ausbringung von Amtsbezeichnungen wird der Bezug zu den in den jeweiligen Stellenplänen enthaltenen Planstellen und deren Besoldungsgruppen hergestellt und größere Transparenz auch für die Öffentlichkeit hergestellt. Die Besoldungsgruppen werden durch die Amtsbezeichnungen besser erklärt. Nach Auffassung der AG sollte eine unterjährige Anpassung der Amtsbezeichnungen aufgrund besoldungsrechtlicher Änderungen möglich sein (z. B.

besoldungsrechtliche Erst- oder Neubewertungen in der Bundesbesoldungsordnung B bei Vorhandensein einer Planstelle oder Neuausbringung nach § 15 HG).

Die AG schlägt daher vor, nachfolgende Regelung bei der nächsten Änderung der BHO zu prüfen. Bei § 17 Absatz 5 BHO könnte ein dritter Satz angefügt werden, mit dem Wortlaut: „Die Amtsbezeichnungen können durch das BMF angepasst werden, soweit dies zur Anpassung an Änderungen des Besoldungsrechts notwendig ist.“ (Analoge Regelungen z. B. in den LHO von Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt). Das BMF wird die technischen Voraussetzungen dafür schaffen, dass alle erforderlichen Amtsbezeichnungen ausgebracht werden können.

Das Verwaltungshandeln wird durch die Schaffung der Möglichkeit, Amtsbezeichnungen auch unterjährig anpassen zu können, erleichtert und trägt damit zur Klarheit der ausgebrachten Bezeichnungen bei. Das Budgetrecht des Parlaments wird dadurch nicht beeinträchtigt.

3.1.5 Haushaltsvermerke

I. Problembeschreibung

An vielen Stellen im Bundeshaushaltsplan wurden Haushaltsvermerke ausgebracht, die an anderer Stelle allgemeiner und für alle Ressorts einheitlich geregelt werden könnten (z. B. im HG, in der BHO oder VV zur BHO). Gegebenenfalls könnte auf einzelne Haushaltsvermerke auch verzichtet werden. Diese Haushaltsvermerke könnten dann im Bundeshaushaltsplan entfallen.

II. Lösungsvorschlag

Haushaltsvermerke werden im Aufstellungsverfahren als Einzelfälle verhandelt, da die Ressorts ganz unterschiedliche fachliche Bedürfnisse für spezielle Regelungen haben. Die Ausbringung von Haushaltsvermerken ist auch ein wichtiges Steuerungsinstrument, um z. B. zeitlich befristete Sonderfälle zu regeln und Berichtspflichten an das BMF oder das Parlament transparent abzubilden.

Ob und, wenn ja, welche allgemeinen Ermächtigungen für alle Ressorts gleichermaßen Erleichterungen bedeuten würden, ohne die Steuerungsrelevanz oder das Budgetrecht außer Kraft zu setzen, bedarf nach Ansicht der AG zwingend einer eingehenden Prüfung. Die AG schlägt daher vor, einen entsprechenden Prüfauftrag an alle Spiegelreferate und Ressorts in das Haushaltsaufstellungsroundschreiben für den Bundeshaushalt 2023 aufzunehmen. Auf Grundlage dieser Prüfung kann beurteilt werden, welche Haushaltsvermerke ggf. gestrichen werden bzw. bei Bedarf durch allgemeine Regelungen ersetzt werden können.

Mit einer solch umfassenden Prüfung ist die Möglichkeit verbunden, den Bundeshaushaltsplan zusätzlich zu entfrachten. Das Budgetrecht des Parlaments bleibt gewahrt. Das Parlament kann über die Beibehaltung der Haushaltsvermerke im Bundeshaushaltsplan bzw. über die Ausbringung allgemeiner Regelungen entscheiden.

3.1.6 Ist-Besetzung

I. Problembeschreibung

Gegenwärtig sind die Ressorts verpflichtet, dem BMF zum 1. Februar (auf Anforderung des für den jeweiligen Einzelplan zuständigen Fachreferats des BMF) sowie zum 1. Juni eines Jahres die Besetzung der konkreten Planstellen und Stellen, die Besetzung von Planstellen durch Tarifbeschäftigte, die Besetzung von Planstellen mit Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamten sowie die Anzahl der beamteten Hilfskräfte und Anwärtinnen und Anwärter vorzulegen. Die Besetzung der Planstellen und Stellen zum 1. Juni wird in den Bundeshaushaltsplan übernommen; die Meldung zum 1. Februar dient dem BMF für die regierungsinternen Stellenverhandlungen zum Personalhaushalt.

Die Meldungen sind insbesondere hinsichtlich der Besetzung von Planstellen und Stellen, die erst zum 1. Januar neu ausgebracht wurden, nicht aussagekräftig. Aufgrund der notwendigen Zeitvorläufe von Einstellungen, deren Verfahren mehrere Monate in Anspruch nehmen (insbesondere bei Sicherheitsüberprüfungen), kann eine entsprechende Besetzung zu den genannten Stichtagen nicht realisiert werden. So erfolgt insbesondere die Übernahme eines Großteils von Anwärtinnen und Anwärtern und Auszubildenden erst in der zweiten Jahreshälfte. Zudem werden Bewirtschaftungsbeschränkungen bei der Darstellung der Ist-Besetzung nicht berücksichtigt (z. B. gesperrte Stellen; Vorhalten von Stellen für Aufstockungen der Arbeitszeit und Rückkehrerinnen und Rückkehrer; wegfallende Stellen durch Vermerk künftig wegfallend oder als Kompensation für neue Stellen oder Hebungen von Stellen; Freihalten für Anwärtinnen und Anwärter).

Die Besetzung zum 1. Juni führt immer wieder zu Nachfragen aus dem parlamentarischen Raum. Zudem ist die Meldung der besetzten Planstellen und Stellen für die Behörden sehr aufwändig und fehleranfällig.

II. Lösungsvorschlag

Die AG hält eine Anpassung der Stichtage für sinnvoll und regt folgende Änderungen an:

- Die mit dem Haushaltsvoranschlag vorzulegende Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Februar wird durch die Ist-Besetzung zum 31. Dezember des Vorjahres ersetzt. Eine Übersicht zum

Stand 31. Dezember (statt 1. Februar) ist aussagekräftiger, da hier die zur Verfügung stehenden Stellen der tatsächlichen Besetzung zum Jahresende gegenüber gestellt werden können. Darüber hinaus ergeben sich Synergieeffekte, da parlamentarische Anfragen regelmäßig auf die Besetzung zum Jahresende gerichtet sind.

- Der 1. Juni als Stichtag entfällt (auch im Druckstück).
- Stattdessen wird die Ist-Besetzung zum Stichtag 1. Oktober über die Druckstückredaktion in den Bundeshaushaltsplan aufgenommen. Daraus resultiert eine viel aktuellere Datenlage, die die Realität deutlich besser abbildet. So werden bspw. beim Zoll die Anwärtnerinnen und Anwärtner nach Abschluss ihrer Ausbildung zum 1. August übernommen. Dieser Umstand hätte mit der noch bestehenden Stichtagsregelung nicht adäquat berücksichtigt werden können.
- Soweit die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) oder die Etatabteilung ergänzende ressortspezifische Angaben zur Ist-Besetzung zu einem anderen Stichtag benötigen, werden die Ressorts diese Information auf Anfrage zur Verfügung stellen.

Für die Umsetzungsempfehlung der AG sind entsprechende Änderungen der HRB (relevant für neuen Stichtag 1. Oktober) und Änderungen des Haushaltsaufstellungs-rundschreibens des BMF (relevant für neuen Stichtag 31. Dezember) erforderlich. Der Verwaltungsaufwand und der Nachfragebedarf des Parlaments werden verringert, da eine aktuellere Datenbasis (für das Parlament) zur Verfügung gestellt wird. Das Budgetrecht des Parlaments bleibt gewahrt.

3.1.7 Stellenpläne für Zuwendungsempfänger

I. Problembeschreibung

Die Erhebung und Darstellung der Stellenpläne für Zuwendungsempfänger im Bundeshaushaltsplan ist mit erheblichem Aufwand für die zuständigen Bundesministerien in der Haushaltsaufstellung verbunden. Derzeit ist gemäß Nr. 11.4 HRB die Ausweisung von Stellenplänen für Zuwendungsempfänger im Bundeshaushaltsplan von der Höhe der Zuwendungen des Bundes abhängig (über 2,5 Mio. Euro). Die Anzahl der Stellen und die Stellenänderungen bei den jeweiligen Zuwendungsempfängern sind der Gesamtübersicht nicht zu entnehmen. Lediglich in der Korrekturliste sind die Stellenpläne aller Zuwendungsempfänger ausgewiesen, für die auch zweimal jährlich die Ist-Besetzungen erhoben werden müssen. Zudem werden Stellenpläne von den in § 2 des Wissenschaftsfreiheitsgesetzes (WissFG) genannten Einrichtungen im Bundeshaushalt nicht mehr abgedruckt. Nach dem Rundschreiben des BMF zur Haushaltsaufstellung ist sicherzustellen, dass diese Einrichtungen die Stellenübersichten in den Wirtschaftsplänen unverbindlich fortführen, damit die Stellenentwicklung dieser Einrichtungen nachvollziehbar bleibt. Für das Parlament sind damit bereits jetzt nicht alle Stellenpläne im Bundeshaushaltsplan einsehbar (im Einzelplan des BMI in 2020 nur 3 von 18 Stellenplänen).

II. Lösungsvorschlag

Auf Basis der geführten Diskussion erachtet die AG es als sinnvoll, Möglichkeiten einer komprimierten, zusammenfassenden Darstellung der Stellenpläne für Zuwendungsempfänger im Bundeshaushalt genauer zu eruieren. Dabei sollen jedoch folgende Rahmenbedingungen weiterhin gelten:

- Die bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften und Verfahren für Zuwendungsempfänger bleiben unberührt. Die Stellenpläne für Zuwendungsempfänger sind weiterhin verbindlich.
- Über das Personal der Zuwendungsempfänger wird weiterhin verhandelt und es ist eine entsprechende Personalliste „Z“ abzugeben. Die Stellenpläne sind in der Haushaltsdatenbank zu pflegen, da sonst BMF nicht über die notwendigen Informationen für die Verhandlungen zum Personalhaushalt verfügt.

Im Nachgang zu dieser Spending Review wird BMF die beiden von BMI eingebrachten und nachfolgend näher beschriebenen Vorschläge für eine verkürzte Darstellung der Stellenpläne für Zuwendungsempfänger im Bundeshaushalt prüfen:

Vorschlag Nr. 1:

Der Vorschlag sieht vor, die Angaben zur Stellenbesetzung als zusätzliche Information in die Kurzfassung des Wirtschaftsplans des Zuwendungsempfängers im Sachhaushalt aufzunehmen. Der Stellenplan könnte als Erläuterung zu den im Wirtschaftsplan bereits aufgeführten Personalausgaben abgebildet werden. Neben dem Ausweis der Gesamtanzahl der Stellen würde zudem die Aufteilung nach Wertigkeiten dargestellt (z. B. 2,0 E10 und 15,5 E13).

Vorschlag Nr. 2:

Als Alternative wird vorgeschlagen, die in jedem Einzelplan ausgewiesene Gesamtübersicht zum Personalhaushalt zu modifizieren. Konkret betrifft dies die Übersicht „Institutionell geförderte Zuwendungsempfänger / Einrichtungen gemäß § 26 Abs. 3 BHO“. Diese weist bisher die Gesamtsumme des Stellenbestands der institutionellen Zuwendungsempfänger im jeweiligen Kapitel des Einzelplans separat aus. Der Vorschlag sieht vor, den Gesamtstellenbestand pro Kapitel zusätzlich nach den einzelnen Zuwendungsempfängern aufzuschlüsseln und die auf sie entfallende Anzahl explizit mit auszuweisen. Eine Angabe von Wertigkeiten der Stellen ist nicht vorgesehen.

Die Prüfung durch BMF soll möglichst Ende September 2021 abgeschlossen sein. In der Folge wäre Beispiel 23 zu Nr. 11.4 der HRB ggf. entsprechend anzupassen. Die Mitglieder der AG „Personalhaushalt“ werden in geeigneter Weise in die Entscheidung eingebunden und über das Ergebnis der Prüfung informiert.

3.1.8 Leerstellenübersicht

I. Problembeschreibung

Gegenwärtig sind die Ressorts verpflichtet, dem BMF jeweils die aktuellen Änderungen bei der Ausbringung von Leerstellen im März und August eines Jahres zu melden. Die Meldungen zu den Leerstellen im März werden in den Regierungsentwurf übernommen; die Änderungen im August fließen im parlamentarischen Verfahren ein.

Mit Inkrafttreten des Bundeshaushaltsplans ist die Leerstellenübersicht nicht mehr aktuell, da die Leerstellen ständigen Veränderungen unterliegen. Der Bundeshaushaltsplan gibt den Stand vom August des Vorjahres wieder. Alle Änderungen bei den Leerstellen nach August eines Jahres können im nächsten Bundeshaushaltsplan nicht mehr berücksichtigt werden.

Die Meldung der Leerstellen ist für die Behörden sehr aufwändig und fehleranfällig. Dies gilt auch für die entsprechende Auswertung durch das jeweilige Ressort. Für Leerstellen werden keine Ausgaben veranschlagt. Nur solange eine Einweisung in eine freie Planstelle nicht möglich ist, dürfen aus der Leerstelle ausnahmsweise Bezüge gezahlt werden.

II. Lösungsvorschlag

Die AG schlägt vor, das bisher praktizierte Meldeverfahren zur Ausbringung der Leerstellenübersichten zu vereinfachen. So soll die Anzahl an Meldungen zu den Leerstellen künftig von zwei auf eine Meldung pro Jahr reduziert werden. Als Stichtag ist hierfür der 1. Oktober vorgesehen (vgl. 3.1.6).

Soweit Leerstellen nicht gemäß § 18 des jährlichen Haushaltsgesetzes als ausgebracht gelten, sind diese auch weiterhin im Aufstellungsverfahren anzumelden.

Der Verwaltungsaufwand wird durch diese Maßnahme erheblich reduziert. Da es sich lediglich um eine Anpassung von bestehenden Meldeverfahren handelt, und aus Leerstellen nur finanzielle Mittel fließen, wenn sie in Anspruch genommen werden, bleibt auch das Budgetrecht des Parlaments gewahrt. Durch die Verschiebung von August auf Oktober ist die Information im parlamentarischen Verfahren aktueller.

3.2 Cluster „Flexibilisierungsmaßnahmen / partielle strukturelle Änderungen“

3.2.1 Zusätzliche Planstellen und Stellen (künftig wegfallend)

I. Problembeschreibung

Die Flexibilisierung im Sachhaushalt spiegelt sich nicht entsprechend im Personalhaushalt wider. So können Mehreinnahmen oder Einsparungen bei den Ausgaben nicht zur Ausbringung weiterer Planstellen oder Stellen für den Zeitraum der finanziellen Unterlegung genutzt werden.

II. Lösungsvorschlag

Die AG schlägt vor, die Ausbringung von zusätzlichen Planstellen oder Stellen (künftig wegfallend) als allgemeine Regelung im Rahmen der Haushaltsaufstellung zu ermöglichen. Eine entsprechende Formulierung wird (wieder) in das Haushaltsaufstellungs Rundschreiben aufgenommen.

Diese Flexibilisierungsmaßnahme ist an Bedingungen geknüpft, die im Detail noch festzulegen sind. Es muss z. B. nachgewiesen werden, dass eine entsprechende Refinanzierung vollständig gewährleistet ist. Eine regelmäßige Überprüfung der Gegenfinanzierung durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen. Nur dann kann künftig von dieser Regelung Gebrauch gemacht werden. Werden die Voraussetzungen nicht mehr vollumfänglich erfüllt, besteht kein Anspruch mehr auf das weitere Führen der betroffenen Stelle(n).

Ersparnis durch Präferenz für refinanzierte Stellen. Das Budgetrecht des Parlaments bleibt gewahrt.

3.2.2 Tarifbeschäftigte auf Planstellen

I. Problembeschreibung

Bisher können Tarifbeschäftigte höchstens zwei Jahre auf Planstellen geführt werden. Danach ist die Planstelle in eine Stelle umzuwandeln. Dies gilt nicht für Planstellen, auf denen Tarifbeschäftigte geführt werden, die in das Beamtenverhältnis übernommen werden sollen oder die außertariflich vergütet werden. Soweit darüber hinaus Planstellen aus unabweisbaren Gründen mit Tarifbeschäftigten besetzt bleiben sollen, kann das BMF Ausnahmen zulassen.

II. Lösungsvorschlag

Die AG erachtet es als sinnvoll, die Flexibilität der Ressorts beim Führen von Tarifbeschäftigten auf Planstellen zu erhöhen. Sie schlägt vor, den Zeitraum von bisher zwei auf drei Jahre zu verlängern.

Die VV Nr. 2.4 zu § 49 BHO („Planstellen, auf denen länger als zwei Jahre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geführt werden, sind in Stellen umzuwandeln [...]“) ist entsprechend anzupassen. Das Budgetrecht des Parlaments bleibt gewahrt. Die Anzahl und Wertigkeit der Planstellen und Stellen ändern sich nicht. Die Mittelansätze ändern sich ebenfalls nicht.

3.2.3 Umsetzungen

I. Problembeschreibung

Jede Umsetzung von Planstellen und Stellen während der Haushaltsführung muss vom BMF genehmigt werden. Im Rahmen ihrer Organisationshoheit können die Ressorts entscheiden, welche Geschäftsbereichsbehörde welche Aufgaben wahrnimmt. Derzeit können die Ressorts aber bspw. bei unterjährigen Änderungen der Aufgabenzuweisung oder bei Zuweisung neuer Aufgaben nicht eigenständig über entsprechende Ressourcenverlagerungen innerhalb des Einzelplans entscheiden.

II. Lösungsvorschlag

Die AG erachtet es grundsätzlich als sinnvoll, die Flexibilität der Ressorts im Rahmen der Stellenbewirtschaftung zu erhöhen. Allerdings darf dies aus Sicht der AG nicht dazu führen, dass eine pauschale Schichtungsfreiheit geschaffen wird, mit der die Verbindlichkeit der Stellenpläne und damit das Steuern über Stellenpläne unterlaufen würde.

In der Haushaltsführung eigenständig über einzelplaninterne Umsetzungen von Planstellen und Stellen sowie Mitteln zu entscheiden, sollte für die Ressorts daher nur in engen Grenzen möglich sein. Die Anzahl der umzusetzenden Planstellen und Stellen sowie Mittel sollte daher quotiert werden (Höchstgrenze).

Die AG schlägt vor, nachfolgende Regelung bei der nächsten Änderung der BHO zu prüfen. So könnte § 50 BHO um einen zusätzlichen Absatz ergänzt werden (Änderungen in *kursiver* Schrift):

(1) Die Bundesregierung kann Mittel und Planstellen umsetzen, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere Verwaltung übergehen. Eines Beschlusses der Bundesregierung bedarf

es nicht, wenn die beteiligten Bundesministerien und das Bundesministerium der Finanzen über die Umsetzung einig sind.

(2) Eine Planstelle darf mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen in eine andere Verwaltung umgesetzt werden, wenn dort ein unvorhergesehener und unabweisbarer vordringlicher Personalbedarf besteht. Über den weiteren Verbleib der Planstelle ist im nächsten Haushaltsplan zu bestimmen.

(3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, die Umsetzung von Planstellen und Mitteln innerhalb eines Einzelplans ohne seine Zustimmung zuzulassen. Über den weiteren Verbleib der Planstellen und Mittel ist im nächsten Haushaltsplan zu bestimmen.

(4) Bei Abordnungen können mit Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen die Personalausgaben für abgeordnete Beamte von der abordnenden Verwaltung bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes weitergezahlt werden.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten für Mittel und für Stellen der Angestellten und Arbeiter entsprechend.

(6) Für Beamte, die bei einer Vertretung des Bundes im Ausland verwendet werden, kann das Bundesministerium der Finanzen in besonders begründeten Ausnahmefällen für die Dauer von höchstens sechs Monaten eine Leerstelle schaffen.

Nach erfolgter Prüfung ist die vorgeschlagene Regelung im Haushaltsführungsroundschreiben näher auszugestalten. So ist der Umfang der grundsätzlich umsetzungsberechtigten Planstellen und Stellen sowie Mittel der Höhe nach zu bestimmen.

Über die dauerhafte Umsetzung von Planstellen und Stellen sowie Mitteln kann das Parlament im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens entscheiden. Dadurch bleibt auch das Budgetrecht des Parlaments gewahrt.

3.2.4 Altersteilzeit

I. Problembeschreibung

Im jährlichen Haushaltsführungsroundschreiben des BMF heißt es:

„Wird die Altersteilzeit im Rahmen der gesetzlich oder tariflich festgelegten Quote gewährt, dürfen die frei gewordenen Stellen oder Stellenanteile anderweitig verwendet werden, soweit die Ausgaben für die Ersatzbeschäftigungen die Einsparungen aufgrund der Altersteilzeitbeschäftigungen nicht übersteigen.“

Die entsprechenden Berechnungen sind sehr aufwändig. Bei kleinen Behörden kann die Regelung nicht angewendet werden, da die entsprechenden Einsparungen nicht erbracht werden können. Somit können frei gewordene Stellen oder Stellenanteile nicht genutzt werden. Die Altersteilzeit ist bereits gesetzlich (§ 93 Abs. 4 BBG i. V. m. Beamtenaltersteilzeitverordnung – 2,5 % der Beamtinnen und Beamten) und tariflich (§ 4 TV FlexAZ – 2,5 % der Beschäftigten) begrenzt, so dass

auch nur eine begrenzte Nutzung von freien Stellen oder Stellenanteilen möglich ist. Die Finanzierung wäre im jeweiligen Kapitel weiterhin sicherzustellen.

II. Lösungsvorschlag

Aufgrund der besonderen Komplexität dieser Thematik und dem engen zeitlichen Rahmen dieser Spending Review war es der AG nicht möglich, einen konkreten Lösungsvorschlag zu entwickeln. BMI wird eine alternative Berechnungsmethode prüfen und ggf. einen Vorschlag unterbreiten.

3.2.5 Laufbahnübergreifende höherwertige Abdeckung

I. Problembeschreibung

Gemäß VV zu § 49 BHO ist die Inanspruchnahme einer höherwertigen Planstelle bei Beamtinnen und Beamten grundsätzlich nur innerhalb der Laufbahngruppe oder für Maßnahmen nach §§ 24, 38 bzw. 39 Bundeslaufbahnverordnung (BLV) zulässig. Dadurch kann es in den Spitzenämtern einer Laufbahngruppe zu Wartezeiten auf Beförderungen kommen, obwohl in einer höheren Laufbahngruppe freie und besetzbare höherwertige Planstellen verfügbar sind.

Im Rahmen von Aufgabenveränderungen und organisatorischer Neubewertungen von Dienstposten kommt es vermehrt auch zu laufbahngruppenübergreifenden Dienstpostenhebungen (z. B. im Bereich der Feuerwehr vom mittleren in den gehobenen Dienst). Da die bis dahin auf den betreffenden Dienstposten geführten Beamtinnen und Beamten vielfach nicht sofort alle notwendigen Voraussetzungen für einen Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn erfüllen, müssen nach den derzeitigen Regelungen die Planstellen der niedrigeren Laufbahngruppe (oftmals der Spitzenämter) weiterhin für längere Zeit in Anspruch genommen werden.

II. Lösungsvorschlag

Die AG schlägt vor, dass künftig einzelplanspezifische Haushaltsvermerke zur laufbahnübergreifenden höherwertigen Abdeckung ausgebracht werden dürfen, die festlegen, dass ein bestimmter Prozentsatz der Planstellen einer Laufbahngruppe aus personalwirtschaftlichen Gründen mit Bediensteten der nächstniedrigen Laufbahngruppe besetzt werden darf. Die konkrete Höhe des festzulegenden Prozentsatzes bleibt dabei den Haushaltsverhandlungen zum jeweiligen Einzelplan vorbehalten.

Ein solcher Vermerk würde die Flexibilität in der Bewirtschaftung erhöhen und somit die Effizienz steigern. Durch die verbesserten Nutzungsmöglichkeiten der durch das Parlament bewilligten und

ausgebrachten Haushaltsstellen können Wartezeiten auf Beförderungen reduziert und damit die Arbeitgeberattraktivität insgesamt gesteigert werden. Aufgrund der Darstellung im Bundeshaushalt wird das Budgetrecht des Parlaments gewahrt.

3.3 Cluster „Grundsätzliche Strukturänderungen“

3.3.1 Bündelung von Stellen für Tarifbeschäftigte vglb. einfacher und mittlerer Dienst

I. Problembeschreibung

Die Stellen für Tarifbeschäftigte werden im Bundeshaushalt entsprechend der durch den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) festgelegten Entgeltgruppen spitz ausgebracht. Anders als im Beamtenbereich wird die Dotierung der Dienstposten / die Bewertung der Tätigkeiten – insbesondere im vergleichbar einfachen und mittleren Dienst – durch das Tarifrecht strikt vorgegeben (Tarifautomatik). Aufgrund der Regelungen des TV EntgO Bund erfolgt die Eingruppierung von Tarifbeschäftigten bei gleicher Aufgabenwahrnehmung oftmals in unterschiedlichen Entgeltgruppen, da die Tarifbeschäftigten z. B. im gewerblich-technischen Bereich durch eine höherwertige Ausbildung oder Qualifikation bei gleicher Tätigkeit höher eingruppiert werden. Dies drückt sich organisatorisch in der Bündelung einer Vielzahl von Dienstposten für Tarifbeschäftigte im Ressort aus, die im Rahmen der Personalwirtschaft eine Herausforderung darstellt.

Der Haushaltsgesetzgeber kann im Ergebnis bei Tarifbeschäftigten nur bedingt Einfluss auf die Dotierungen nehmen, diese werden jedenfalls sehr stark durch die verhandelten Tarifverträge mitgestaltet.

Änderungen durch Tarifvereinbarungen, geänderte Qualifikationen etc. müssen regelmäßig bei der Aufstellung des Haushalts nachvollzogen werden.

II. Lösungsvorschlag

Die AG schlägt die Durchführung eines Pilotprojekts im Einzelplan des BMVg vor, um Erkenntnisse über mögliche positive und negative Auswirkungen von Stellenbündelungen zu gewinnen. Für das Pilotprojekt sollen folgende Eckpunkte gelten:

- Beschränkung auf den vergleichbar mittleren Dienst (Entgeltgruppen 5-9a) in Kapitel 1413
- Durchführungszeitraum von mindestens drei Jahren
- Evaluierungsbericht unter Berücksichtigung der Stellenplanveränderungen und deren finanziellen Auswirkungen seit Beginn der Pilotierung (ausgehend vom Stellenbestand im Haushaltsjahr 2021)

- Die Entgelte und die Stellenbesetzung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Entgeltgruppen in der Pilotierung gebündelt werden (vgl. mittlerer Dienst), werden jährlich zum Stichtag 31.12. per Datenabfrage aus dem Personalwirtschaftssystem (durch die zuständigen BVA bzw. durch das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr) nachgewiesen und dem BMF zur Verfügung gestellt. Gleichsam wird zu Beginn der Pilotierung die Stellenbesetzung nachgewiesen.
- Erfassung der Verteilung der Tarifbeschäftigten des vglb. mittleren Dienstes auf die jeweiligen Entgeltgruppen

Mit der beabsichtigten Bündelung von Haushaltsstellen könnte die Flexibilität in der Bewirtschaftung erhöht werden. Bei der Eingruppierung infolge von Neueinstellungen, Aufgabenänderungen oder auch bei tarifrechtlichen Änderungen wäre im Regelfall die erforderliche Haushaltsstelle bereits vorhanden. Die Aufstellung des Haushalts würde somit erheblich vereinfacht werden.

Zusätzlich besteht die berechtigte Erwartung, dass es zu einer Verwaltungsvereinfachung und Effizienzsteigerung im Verwaltungshandeln kommen könnte. Die Zahl notwendiger Buchungsvorgänge in den genannten Fällen würde deutlich reduziert. Im BMVg bindet die Buchung von Stellen in diesem Segment (rd. 90 % aller Stellen für Tarifbeschäftigte) mehrere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Um die finanziellen Auswirkungen für den Bundeshaushalt nachweisen und beurteilen zu können, sollten im Evaluierungsbericht auch die Stellenentwicklung bzw. die Entwicklung der Personalausgaben für den vergleichbar mittleren Dienst ausgewertet und mit ähnlichen Bereichen ohne Stellenbündelung verglichen werden.

Da die Dotierung der jeweiligen Aufgaben durch das Tarifrecht vorgegeben wird und bei Aufgabenwahrnehmung die Tarifautomatik zur Zahlungsverpflichtung des Arbeitgebers führt, hat der Haushaltsgesetzgeber im Bereich der Tarifbeschäftigten ohnehin nur bedingten Einfluss. Sein Budgetrecht übt er im Kern durch die quantitative Festlegung der Zahl an Stellen aus. Das soll auch weiterhin erhalten bleiben.

4 Ausblick

Wie in der AG klar und von den beiden Gastvortragenden zusätzlich betont wurde, bietet die Digitalisierung für den (Personal-)Haushalt vielversprechende Chancen, Effizienzpotentiale bei der Haushaltsaufstellung sowie Haushaltsbewirtschaftung zu heben.

Bei der Aufstellung des Personalhaushalts sind Meldeverfahren zum Personalbestand ein zentraler Bestandteil (vgl. 3.1.6). Diese sind sehr verwaltungsaufwendig und fehleranfällig, da etliche Bearbeitungsschritte von einer Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nötig sind und diese größtenteils händisch erfolgen (müssen). Die Bundesregierung ist bestrebt, die Haushaltsverfahren des Bundes weiter zu modernisieren und durch den verstärkten Einsatz von IT-gestützten Prozessen gezielt zu verbessern.

Exemplarisch für aktuelle Weiterentwicklungen im Bereich des Personalhaushalts steht das Projekt „ProPerLi“ des BMF:

Im Vordergrund dieses Projektes zur Modernisierung und weiteren Digitalisierung der Haushaltsverfahren des Bundes steht die Optimierung bestehender und die Einführung neuer Prozesse auf Grundlage fachlicher Anforderungen. Ziel ist es, Geschäftsprozesse möglichst verfahrensübergreifend und durchgängig medienbruchfrei zu gestalten. Die Verfahren müssen so gestaltet sein, dass flexibel und schnell auf neue Anforderungen (z. B. aus dem politischen Bereich) reagiert werden kann.

Um diesen Herausforderungen gerecht werden zu können, ist die Umsetzung zeitgemäßer Entwicklungs- und Betriebsmodelle der IT als solide Grundlage für die öffentliche Verwaltung essentiell. Die Nutzung von agiler Entwicklung, Cloud-Technologien und damit einhergehende, moderne Entwicklungsmethoden wie „DevOps“ können die Verwaltung aktiv dabei unterstützen, Software flexibler hervorzubringen.

Zielsetzung und Motivation:

Die ursprüngliche Idee im Projekt „Produktion der Personallisten (ProPerLi)“ war, Methoden und Vorgehensweisen zu evaluieren und zu zeigen, wie es gelingen kann, eine Anwendung unter enger Einbeziehung der Anwender zu entwickeln. Vorhanden war der Wunsch auf Anwenderseite, bei der Erstellung der Personallisten im Kontext der Haushaltsaufstellung unterstützt zu werden. Nicht vorhanden war ein Katalog von Anforderungen dafür und eine genaue Vorstellung davon, wie die Anwendung aufgebaut sein sollte und was sie genau leisten muss.

Um aktuelle und moderne Vorgehensweisen und Entwicklungsmethoden im Kontext von Cloud-Technologien kennenzulernen und erproben zu können, wurde das Forschungsinstitut Fraunhofer FOKUS in das Projekt eingebunden.

Aktueller Projektstand und weitere Planung:

Durch enge Zusammenarbeit und schnelles Reagieren auf Änderungswünsche wird die Anwendung hinsichtlich Funktionsumfang und Stabilität kontinuierlich verbessert. Weil Anforderungen schnell umgesetzt und Anwender die Ergebnisse zeitnah bewerten können, bildet sich so ein Vertrauensverhältnis unter den Beteiligten. Wesentlich ist dabei, dass mit den Anwendern entwickelt wird und nicht an ihnen vorbei.

Die Vision von ProPerLi ist die Ablösung der Personalanmeldungen der Ressorts – übergangsweise per Excel-Tabellen – hin zu einer Eingabe in eine Webanwendung. Darüber hinaus sollen innerhalb der Anwendung auch mehrere Verhandlungsstände abgebildet und nachvollziehbar dokumentiert werden, so dass schlussendlich der komplette Prozess der Aufstellung des Personalhaushalts in ProPerLi abgebildet werden kann.

Auf dem Weg dorthin gilt es, verschiedene Zwischenziele zu erreichen. Dazu zählen unter anderem die Erstellung von tabellarischen Auswertungen zum jeweiligen Verhandlungsstand, die die summarischen Personalmeldungen mit den Soll- und Ist-Zahlen der Vorjahre vergleichen. Ein weiteres Ziel ist die Erstellung von Personallisten für verschiedene Verhandlungsstände und den Vergleich von Ständen.

Der aktuelle Projektstand sieht in einer ersten Stufe eine Begleitung des Planungsprozesses im Generalreferat für das Haushaltsjahr 2022 durch ProPerLi vor. Seit April 2021 werden die von den Ressorts gelieferten Personalanmeldungen parallel zur bisherigen Vorgehensweise in ProPerLi erfasst. Dazu ist eine Importfunktion entwickelt worden, welche aus den gelieferten Excel-Dokumenten die Daten extrahiert und in ProPerLi speichert. Des Weiteren ist in dieser Stufe eine Stabilisierung und Härtung der Anwendung vorgesehen, bevor mit der nächsten Stufe – der Einbindung der Spiegelreferate und Ressorts – begonnen werden kann. Parallel dazu wird auf technischer Basis die Anwendung weiter gehärtet und eine ausfallsichere Betriebsumgebung bereitgestellt.

Das Beispiel „ProPerLi“ verdeutlicht zum einen das enorme Potential der Digitalisierung im Bereich „Personalhaushalt“, zum anderen aber auch die damit verbundenen Herausforderungen. Neben dem verstärkten Einsatz von IT-gestützten Maßnahmen und Prozessen bei der Haushaltsaufstellung, bieten sich perspektivisch weitere Chancen im Rahmen der Stellenbewirtschaftung.

So könnten etwa mit der Einführung einer dauerhaft integrierten Stellenbewirtschaftungsdatenbank als zentralem Informationsinstrument tagesaktuelle Informationen/Daten zur Planung und für den Vollzug des Personalhaushalts bereitgestellt werden (Stellenbesetzung, Leerstellen etc.). Stichtagsbezogene Meldeverfahren zur Stellenbesetzung würden dadurch de facto obsolet. Bereits vorhandene elektronische Personalverwaltungssysteme der Bundesverwaltung könnten hierfür genutzt bzw. gezielt optimiert und mit der Datenbank verknüpft werden.

Analysen könnten zudem im Zeitablauf erheblich vereinfacht bzw. überhaupt erst ermöglicht werden, um potentielle Herausforderungen im Hinblick auf zukünftige Haushaltsbelastungen im Personalbereich identifizieren und ggf. frühzeitig gegensteuern zu können. Je nach Ausgestaltung einer solchen Datenbank könnte dies mit (noch) mehr Flexibilität für die Ressorts und einem im Gegenzug zielorientierterem Monitoring des Vollzugs durch BMF und Parlament einhergehen. Zu regeln wäre unter anderem, welcher der drei genannten Akteure auf welche Informationen und Daten zugreifen dürfte.

Die im Rahmen der Spending Review „Personalhaushalt“ von der AG ermittelten Problemstellungen und Lösungsansätze sowie der kurze Ausblick auf die Möglichkeiten der Digitalisierung unterstreichen die Vielfalt der mit der Erstellung des Personalhaushalts verbundenen Schwierigkeiten und Chancen. Der offene Austausch in der AG hat einen umfassenden Einblick in die – aus Ressortsicht – bestehenden Probleme beim Thema „Personalhaushalt“ ermöglicht. Die konstruktive Zusammenarbeit zwischen BMF, BMI und BMVg hat zu zahlreichen wertvollen Erkenntnissen und Verbesserungsvorschlägen geführt, von denen letztlich alle Ressorts profitieren.

In Umsetzung des der AG erteilten Arbeitsauftrags spiegelt der vorgelegte Abschlussbericht den Spagat zwischen Bürokratie-Erleichterungen sowie der Erhöhung der Flexibilität der Ressorts einerseits und der Wahrung des Budgetrechts des Parlaments andererseits wider.