

Bundesministerium des Innern

(Einzelplan 06)

5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat Personalbedarf fehlerhaft ermittelt

(Kapitel 0633)

5.0

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in einzelnen Arbeitsschwerpunkten einen zu hohen Personalbedarf ermittelt. Bis zu 80 von 586 Stellen sind nicht erforderlich. Ursache waren methodische Fehler bei der Personalbedarfsermittlung. Das Bundesamt ordnete Tätigkeiten fehlerhaft zu und erhob unberechtigte Zeitzuschläge. Seinen Personalbedarf berechnete es außerdem auf Grundlage einer zu geringen Jahresarbeitszeit. Seine Berechnungen verursachen überhöhte Personalausgaben von bis zu 4,8 Mio. Euro jährlich.

5.1

Die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung schreiben den Behörden vor, ihren Personalbedarf sachgerecht und angemessen zu ermitteln. Dabei ist ein wichtiger Aspekt die Arbeitszeit. Sie wird in Grund- und Verteilzeiten untergliedert. Grundzeiten sind alle Zeiten, die die Beschäftigten einer festgelegten Fachaufgabe zuordnen können. Hinzu kommt ein Zuschlag für Verteilzeiten, z. B. Referatsbesprechungen und persönlich bedingte Arbeitsunterbrechungen. Unter bestimmten Voraussetzungen darf der Zuschlag maximal 15 % der Grundzeit betragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, mit welchen Methoden das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) seinen Personalbedarf ermittelt hat. Die Prüfung konzentrierte sich auf einzelne Arbeitsschwerpunkte des Bundesamtes, beispielsweise die Asylverfahren.

Um die Grundzeiten berechnen zu können, verwendete das Bundesamt Aufgabenkataloge, denen die Beschäftigten ihre Arbeitszeit zuordnen mussten. Die Aufgabenkataloge gliederten sich in bis zu 104 Einzeltätigkeiten. Die Aufgaben waren nicht eindeutig beschrieben. Dadurch war es den Beschäftigten nicht möglich, ihre Tätigkeiten fehlerfrei zuzuordnen.

Zu den Grundzeiten addierte das Bundesamt Zuschläge für sogenannte „Zusammenhangstätigkeiten“ oder „Zuschlagstätigkeiten“. Dazu zählte es Tätigkeiten wie z. B. allgemeine Post- und Aktenbearbeitung, statistische Erfassungsaufgaben oder Einarbeitung. Teilweise zählte es dieselben Tätigkeiten doppelt, einmal als „Zusammenhangstätigkeit“, einmal als „Zuschlagstätigkeit“. Auch bei Dienstreisen einschließlich der Fahrtzeiten berücksichtigte es zusätzlich „Zuschlagstätigkeiten“.

Zu der Summe aus Grundzeiten und prozentualen Zuschlägen für Zusammenhangs- und Zuschlagstätigkeiten rechnete das Bundesamt außerdem den höchstmöglichen pauschalen Verteilzeitzuschlag von 15 % hinzu.

Das Bundesamt ermittelte den Stellenbedarf auf der Grundlage einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden. Es berücksichtigte nicht, dass die Wochenarbeitszeit für Tarifbeschäftigte des Bundes und für Beamtinnen und Beamte seit dem Jahre 2004 angehoben worden ist.

Im Jahre 2009 errechnete es so einen Gesamtpersonalbedarf von 586 Stellen für die vom Bundesrechnungshof geprüften Arbeitsschwerpunkte.

5.2

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesamt sich darum bemüht hat, seinen Personalbedarf nach arbeitswissenschaftlichen Methoden zu bemessen. Dabei sind ihm allerdings schwerwiegende methodische Fehler unterlaufen:

- Die Aufgabenkataloge waren mit bis zu 104 Einzeltätigkeiten zu detailliert und führten dadurch zu Fehlern bei der Zuordnung.
- Die zusätzlichen Kategorien der „Zusammenhangs-“ und „Zuschlagstätigkeiten“ waren unnötig. Das Bundesamt hätte diese Tätigkeiten entweder als Grundzeiten oder als Verteilzeiten einstufen müssen. Auch durfte es dieselben Tätigkeiten nicht doppelt werten.
- Das Bundesamt durfte nicht allen Grundzeiten zusätzlich den pauschalen Höchstwert von 15 % für Verteilzeiten hinzurechnen. In der Summe ergab sich ein überhöhter Zeitbedarf.
- Für Dienstreisen hätte es keine Zuschläge berücksichtigen dürfen.
- Das Bundesamt hätte bei seinen Berechnungen nicht an den überholten Wochenarbeitszeiten festhalten dürfen. Dadurch berechnete es seinen Personalbedarf mit einer zu niedrigen Jahresarbeitszeit.

Wegen der methodischen Mängel ermittelte das Bundesamt einen bis zu 13,5 % überhöhten Personalbedarf. Dies entspricht bis zu 80 Stellen mit jährlichen Personalausgaben von ca. 4,8 Mio. Euro.

5.3

Das Bundesamt hat zugesagt, künftig die Aufgabenkataloge weniger aufwendig und überschneidungsfrei zu gestalten. Außerdem wolle es bei Dienstreisen keine Zuschläge mehr berechnen.

Es hat jedoch nicht festgelegt, wie es künftig bei den Zusammenhangs- und Zuschlagstätigkeiten verfahren will. Es hat abgelehnt, noch mehr Tätigkeiten den Verteilzeiten zuzuordnen. Durch eine solche Verlagerung werde der für Verteilzeiten zulässige pauschale Ansatz damit um ein Mehrfaches überschritten.

Das Bundesamt beabsichtigt, den Personalbedarf auch weiterhin auf der Grundlage einer Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden zu berechnen. Die erhöhte Wochenarbeitszeit berücksichtige es seit dem Jahre 2005 bereits durch die pauschale Stelleneinsparung nach dem Haushaltsgesetz. Lege es der Personalbedarfsermittlung eine höhere Jahresarbeitszeit zugrunde, vermindere sich der errechnete Personalbedarf. Aufgrund der pauschalen Stellenkürzung werde er noch weiter verringert. Dies ergebe eine zu geringe Stellenzahl. Das Bundesamt hat betont, der sachgerecht ermittelte Personalbedarf sei für die Aufgabenerledigung zwingend erforderlich. Er dürfe nicht noch weiter gekürzt werden. Es hat jedoch angekündigt, nach dem Ende der haushaltsrechtlichen Vorgaben zum Stellenabbau künftige Personalbedarfsermittlungen mit den aktuellen Jahresarbeitszeiten zu unterlegen.

Das Bundesinnenministerium hat zugesagt, das Bundesamt werde die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

5.4

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das Bundesamt die überhöhten Ergebnisse seiner Personalbedarfsermittlung umgehend korrigiert. Dazu muss es alle Tätigkeiten und die dafür aufgewendeten Zeiten zweifelsfrei den Grund- und Verteilzeiten zuordnen. Die Einführung weiterer Tätigkeitsarten und die Umlage über prozentuale Zuschläge sind nicht gerechtfertigt.

Das Bundesamt darf sich nicht auf eine fehlerhafte Berechnung der Jahresarbeitszeit stützen, um den nach Auffassung des Bundesamtes ungerechtfertigten Abzug von Stellen zu vermeiden. Vielmehr kann es den tatsächlichen Personalbedarf sachgerecht ermitteln und auf dieser Grundlage im Haushaltsverfahren gezielt vorschlagen, in welchen Arbeitsbereichen es Stellen einsparen könnte, und wo dies nicht möglich ist. Zudem bildet ein sachgerecht ermittelter Personalbedarf die Grundlage für eine langfristig angelegte Personalsteuerung und Ressourcenplanung.

In seiner Stellungnahme lässt das Bundesinnenministerium offen, auf welche Weise es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen will. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es das Bundesamt umgehend auffordert, seine Berechnungen zu korrigieren. Das Bundesamt hat seinen Personalbedarf so zu ermitteln, dass alle Tätigkeiten zweifelsfrei zugeordnet werden können und die gültige Jahresarbeitszeit berücksichtigt wird.