

Mitteilung

des Rechnungshofs

Denkschrift 2020 zur Haushaltsrechnung 2018 (vgl. Drucksache 16/8400)

hier: Beitrag Nr. 12 – Organisation, Wirtschaftlichkeit und Aufgabenkritik des LBV im Aufgaben- bereich Besoldung und Versorgung (Kapitel 0618)

Anlage zum Schreiben des Rechnungshofs vom 16. Juli 2020, Az. P-0451.12-20.13:

Das Land sollte die Aufgaben der Familienkasse auf die Bundesagentur für Arbeit übertragen. Dabei sollten die derzeitigen Qualitätsstandards bei der Aufgabenerledigung und den Serviceleistungen für die Bediensteten des Landes verbindlich sichergestellt werden. Mit der Übertragung könnten im Landesamt für Besoldung und Versorgung Personalkapazitäten von 26 Vollzeitäquivalenten freigesetzt, eine Abteilung aufgelöst und damit die Organisation verschlankt werden.

Die frei werdenden Kapazitäten sollten zunächst genutzt werden, um den vom Rechnungshof ermittelten Personalmehrbedarf im Aufgabenbereich Besoldung und Versorgung zu decken. Verbleibende freie Personalkapazitäten sollten abgebaut werden.

1 Ausgangslage

In der Abteilung 3 des Landesamts für Besoldung und Versorgung (LBV) wird die Besoldung und Versorgung der Beamten und Ruhestandsbeamten des Landes bearbeitet. Zum Prüfungszeitpunkt verfügte die Abteilung über eine Personalkapazität von knapp 160 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Bei früheren Prüfungen der Finanzkontrolle waren in den Bereichen Besoldung und Versorgung hohe Beauftragungsquoten festgestellt worden. Zudem ergaben sich zahlreiche Hinweise auf organisatorische Defizite, etwa personelle Engpässe, unzureichendes Wissensmanagement und ineffiziente Geschäftsprozesse. Gleichzeitig ist diese Abteilung in Teilbereichen durch eine hohe Fluktuation gekennzeichnet.¹

¹ Landtagsdrucksache 16/4638.

Das Kindergeld wird in Deutschland von den Familienkassen festgesetzt und ausgezahlt. Zuständig sind grundsätzlich die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Daneben besteht jedoch für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes eine Sonderregelung, wonach die jeweiligen Dienstherrn als Familienkasse für das Kindergeld zuständig sind. Für die Bediensteten des Landes erfolgt die Bearbeitung des Kindergeldes im LBV. Seit 2016 ist es möglich, die Aufgaben als Familienkasse ohne Kostenersatz auf die BA zu übertragen.

Mit der Festsetzung des Kindergelds sind weitere Leistungen des Landes eng verbunden. So knüpfen beispielsweise die Familienzuschläge für Beamte als sogenannte „Annexleistung“ an den Kindergeldanspruch an. Eine Bindung an das Kindergeld besteht auch beim Beihilfeanspruch der Beamten und deren Kindern. Auch diese Leistungen werden im LBV bearbeitet. Sie würden auch nach einer Übertragung der Kindergeldaufgaben an die BA dort verbleiben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Personalbedarfsermittlung

Der Aufgabenbereich Besoldung und Versorgung ist insgesamt gekennzeichnet durch kontinuierlich ansteigende Zahlfälle und – in Teilen – durch Arbeitsrückstände. Zwischen 2016 und 2018 haben insgesamt 13 Sachgebietsleiter der Laufbahngruppe gehobener Dienst die Abteilung verlassen. Dies entspricht einem Abgang von rund einem Fünftel der Mitarbeiter in dieser Funktion.

Der Rechnungshof hat die Aufgaben und den Personaleinsatz der Abteilung 3 untersucht. Dazu hat er für geeignete Aufgabenbereiche eine analytische Personalbedarfsberechnung durchgeführt. Dabei wurden die Aufgaben der Abteilung vollständig erhoben und die jährlichen Mengen und Bearbeitungszeiten von den Mitarbeitern geschätzt. Die Personalbedarfsermittlung des Rechnungshofs ergab, dass in Teilbereichen ein deutlicher Bedarf an zusätzlichem Personal besteht.

Für den sogenannten „Regelungsbereich“, in dem die laufenden Zahlungen der Besoldungs- und Versorgungsbezüge sichergestellt werden, ergibt die Personalbedarfsermittlung bei einer aktuellen Ist-Kapazität von rund 92 VZÄ einen Mehrbedarf von insgesamt 5,5 VZÄ. Der Schwerpunkt des Mehrbedarfs liegt dabei mit 4 VZÄ bei den Sachgebietsleitungen. In diesen Funktionen war die Fluktuation in den vergangenen Jahren besonders ausgeprägt.

Im sogenannten „Festsetzungsbereich“ werden u. a. Versorgungskonten geführt, Versorgungsauskünfte erteilt und Versorgungsbezüge festgesetzt. Hier hat der Rechnungshof einen Mehrbedarf von 0,5 VZÄ ermittelt.

Ferner gibt es Arbeitsgebiete mit speziellen Aufgaben wie beispielsweise der Nachversicherung, dem Versorgungsausgleich und der Versorgungslastenteilung. Für diese Gebiete weist die Personalbedarfsermittlung einen zusätzlichen Bedarf von 3 VZÄ aus.

Insgesamt hat der Rechnungshof einen Personalmehrbedarf für die Abteilung 3 von rund 9 VZÄ festgestellt, davon 6 VZÄ für die Sachgebietsleitungen.

Zudem gibt es Hinweise auf personelle Mehrbedarfe in anderen Bereichen, etwa bei der Beihilfe, der Innenrevision oder dem Wissensmanagement. Eine belastbare Personalbedarfsberechnung für diese Bereiche liegt allerdings nicht vor.

2.2 Wissensmanagement

Die hohe Fluktuation führt in den betroffenen Arbeitsbereichen zu einem permanent hohen Aufwand für die Einarbeitung und den (Wieder-)Aufbau von Know-how. Das Wissensmanagement ist in solchen Bereichen eine besondere Herausforderung.

Der Rechnungshof hat im Zuge der Prüfung eine Online-Umfrage bei den Mitarbeitern der Abteilung 3 durchgeführt. Die Mitarbeiter wurden gebeten, die Arbeitsbedingungen, die Organisation, die Personalentwicklung, aber auch das Wissensmanagement zu bewerten. Die Ergebnisse zeigen Defizite auf, die sich auch in der fachlichen Qualifikation der Mitarbeiter niederschlagen. Mit Blick auf die

hohen Arbeitsmengen bleibt zu wenig Zeit für die fachliche Einarbeitung. So fühlt sich jeder zweite Mitarbeiter, der seit weniger als einem Jahr beim LBV beschäftigt ist, für seine Aufgabe unvorbereitet. Daneben wurden organisatorische Schwächen in der zentralen und strukturierten Vorhaltung von Wissen deutlich. Auch die Weitergabe von Wissen wird nach Auffassung der Befragten zu wenig gefördert. Dies führt in der Praxis zu Individuallösungen und damit uneinheitlichem Vorgehen bei der Aufgabenwahrnehmung.

Das LBV erarbeitet derzeit in einer internen Steuerungsgruppe ein Konzept mit Standards für die Einarbeitung neuer Mitarbeiter. Dies ist aus Sicht des Rechnungshofs ein wichtiger Schritt, der aber durch weitere Maßnahmen ergänzt werden muss. Hierfür gibt es durchaus Potenziale: So könnten verstärkt praxisbezogene Arbeitshilfen und Standardvorlagen vorgehalten und für das vorhandene elektronische „LBV-Lexikon“ stärker als bisher das Wissen der Mitarbeiter genutzt werden.

2.3 Reform der Familienkassen des öffentlichen Dienstes

Der Bund hat 2016 eine Familienkassenreform initiiert, bei der die Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes des Bundes verpflichtend an die BA oder das Bundesverwaltungsamt übergeben wird. Das Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes vom 8. Dezember 2016² bietet darüber hinaus auch für die Familienkassen der Länder und Kommunen die Möglichkeit, auf ihre Zuständigkeit für die Kindergeldbearbeitung zu verzichten. Die Aufgabe kann ohne Verwaltungskostenerstattung an die BA abgegeben werden. Seit Beginn der Reform wurden rund 17.000 Familienkassen identifiziert, von denen Stand Januar 2020 knapp 12.800 bereits von der BA übernommen waren. Bis Ende 2019 hatten auch fünf Länder ihre Zuständigkeit abgegeben.

Die Kindergeldbearbeitung für Landesbedienstete wird in einem Referat der Abteilung 6 des LBV wahrgenommen. Hierfür werden aktuell rund 26 VZÄ eingesetzt. Neben der Kindergeldbearbeitung als Aufgabe der Familienkasse werden dort u. a. auch die Familienzuschläge für Beamte (§§ 40 ff. Landesbesoldungsgesetz BW) bearbeitet. Dies betrifft derzeit weitere rund 18 VZÄ.

Bei einer Übergabe der Aufgaben der Familienkasse an die BA würden die Aufgaben der Familienzuschlagsbearbeitung weiterhin im LBV verbleiben. Die hierfür erforderlichen Informationen über die Festsetzung von Kindergeld könnte das LBV elektronisch bei der BA beziehen und automatisiert weiterverarbeiten. Für die beim LBV verbleibenden Aufgaben würde damit eine neue Schnittstelle zu einem externen Partner entstehen.

Die Übertragung der Kindergeldaufgaben an die BA würde eine Abhängigkeit von der vorgelagerten Aufgabenerledigung der BA schaffen. Die Verantwortung für die darauf basierenden Aufgaben, etwa die Annexeleistungen, verbliebe hingegen beim LBV.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist das Verfahren der Datenübernahme seitens der BA technisch sachgerecht gestaltet. Die Bearbeitung von Kindergeldfällen von Landesbediensteten erfolgt bei der BA in spezialisierten Teams, zudem kann auf direkte Ansprechpartner zurückgegriffen werden. Die von der BA angebotenen Verfahren sind geeignet, den Koordinierungsaufwand zwischen BA und LBV so gering wie möglich zu halten.

Aus Sicht des Rechnungshofs überwiegen die Vorteile einer Abgabe der Kindergeldbearbeitung an die BA. Allerdings sollte das Land darauf achten, dass die bisherigen Standards sowohl für die interne Bearbeitung als auch im Verhältnis zu den Leistungsberechtigten dauerhaft sichergestellt werden.

² Bundesgesetzblatt 2016, Teil I Nr. 59, Seite 2.835 ff.

2.4 Organisation

Der Familienzuschlag ist Bestandteil des Besoldungs- und Versorgungsrechts und daher eng mit den Aufgaben der Abteilung Besoldung und Versorgung verknüpft. Diese bislang im Referat Familienkasse angesiedelten Aufgaben könnten in die Abteilung Besoldung und Versorgung integriert werden. Dann könnte das Referat aufgelöst werden.

Die Abteilung 6 würde nach Auflösung des Referats Familienkasse noch rund 88 VZÄ umfassen. Die verbleibenden Aufgaben ließen sich allerdings auch in andere Abteilungen integrieren. Die Abteilung 6 sollte aufgelöst und damit die Organisation des LBV verschlankt werden.

3 Empfehlungen

3.1 Aufgaben der Familienkasse an die Bundesagentur für Arbeit abgeben

Das LBV sollte die Möglichkeit der Familienkassenreform nutzen und die Kindergeldbearbeitung an die BA übertragen. Hierdurch könnten rund 26 VZÄ freigesetzt werden. Im Vorfeld der Übertragung sollten Qualitätsstandards und Geschäftsprozesse mit der BA verbindlich vereinbart werden.

3.2 Freigesetzte Personalkapazitäten nutzen

Von den frei werdenden 26 VZÄ sollten 9 VZÄ genutzt werden, den ermittelten Personalmehrbedarf in der Abteilung Besoldung und Versorgung zu decken. Sofern in anderen Bereichen ein Personalmehrbedarf mittels einer analytischen Personalbedarfsberechnung nachgewiesen wird, könnte auch dieser aus den frei werdenden Personalkapazitäten gedeckt werden. Verbleibende freie Personalkapazitäten sollten abgebaut werden.

3.3 Organisation anpassen

Die nach Abgabe der Kindergeldbearbeitung verbleibende Aufgabe des Familienzuschlags sollte einschließlich des hierfür eingesetzten Personals in die Abteilung 3 integriert und das Referat Familienkasse aufgelöst werden.

Die übrigen Aufgaben der Abteilung 6 könnten in andere Abteilungen integriert und die Abteilung 6 aufgelöst werden.

3.4 Wissensmanagement optimieren

Das LBV sollte sich verstärkt dem Erhalt und der Weitergabe von Fachwissen widmen. Dazu sollte das LBV ein strukturiertes Wissensmanagement etablieren und zentral koordinieren. Für die Geschäftsprozesse zum Wissensmanagement sollten Schnittstellen zu und innerhalb der Fachabteilungen festgelegt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Finanzministerium hält die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen zum Wissensmanagement für sinnvoll. Das LBV habe den Handlungsbedarf bereits 2019 erkannt und ein Einarbeitungskonzept erarbeitet, das noch vor der Sommerpause 2020 eingeführt werden soll. Im Anschluss daran solle ein Projekt zur Einführung eines verbesserten Wissensmanagements aufgesetzt werden.

Das Ministerium steht der Abgabe der Kindergeldaufgaben offen gegenüber. Es rechnet mit Blick auf die Erfahrungen anderer Länder und der Aufnahmekapazitäten der BA mit einem Vorlauf von mindestens einem Jahr. Unter Berücksichtigung eines erhöhten Koordinierungsaufwands nach einem Übergang auf die BA unterstellt das Ministerium ein etwas geringeres Freisetzungspotenzial als der Rechnungshof (25 statt 26 VZÄ).

Im Rahmen einer möglichen Abgabe der Kindergeldaufgaben und Umorganisation der Abteilung 3 werde das Ministerium auch die Möglichkeit der Reduzierung der Anzahl der Abteilungen im LBV prüfen.

Das Ministerium stimmt der Empfehlung des Rechnungshofs zum Personalmehrbedarf der Abteilung 3 des LBV zu. Für andere Bereiche des LBV würden in Zusammenarbeit mit dem LBV Personalbedarfsberechnungen durchgeführt. Das Ministerium verweist hierbei allerdings auf die im Haushaltsplan 2020/2021 zugegangenen Stellen, die insbesondere in den Bereichen IT und Beihilfe für erste Entlastung gesorgt hätten.

5 Schlussbemerkung

Das Organigramm des LBV weist zum Stand 1. Juni 2020 eine veränderte Struktur aus. So wurde das bisherige Referat 63 „Digitalisierung Posteingang“ der Abteilung 1 zugeordnet. Des Weiteren wurden Aufgaben der Widerspruchsbearbeitung und Schlusszeichnung für die Bereiche Beihilfe, Besoldung und Versorgung der Abteilung 6 angegliedert. Ferner wurde eine Organisationseinheit für Vergabeberechtsaufgaben in Abteilung 6 neu eingerichtet. Daneben werden die Querschnittsaufgaben Organisation und Datenschutz aus der Abteilung 1 herausgelöst und der Abteilung 6 zugewiesen.

Der Rechnungshof hält es nicht für sachgerecht, die bisherige Bündelung von Fach- und Querschnittsaufgaben aufzugeben und neue Schnittstellen zwischen den Abteilungen zu schaffen. Er hält an seiner Empfehlung fest, die Abteilung 6 aufzulösen und die Organisation des LBV damit insgesamt zu straffen.