

Haider, Carsten; Buntkirchen, Jörg; Salamanca Davila, Carlos; Gerst, Benedikt;
Grünwald, Clara

Article

Ermittlung des Verwaltungsaufwands für die Gewährung von Zulagen in der Bundesverwaltung

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Haider, Carsten; Buntkirchen, Jörg; Salamanca Davila, Carlos; Gerst, Benedikt; Grünwald, Clara (2024) : Ermittlung des Verwaltungsaufwands für die Gewährung von Zulagen in der Bundesverwaltung, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 76, Iss. 5, pp. 97-109

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/305186>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ERMITTLUNG DES VERWALTUNGS- AUFWANDS FÜR DIE GEWÄHRUNG VON ZULAGEN IN DER BUNDES- VERWALTUNG

Carsten Haider, Jörg Buntkirchen, Carlos Salamanca Davila,
Benedikt Gerst, Clara Grünwald

↳ **Schlüsselwörter:** *Bessere Rechtsetzung – Digitalisierung – Besoldung – Bundesbesoldungsgesetz – Erschwerniszulagenverordnung*

ZUSAMMENFASSUNG

Das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt ermittelte für das Bundesministerium des Innern und für Heimat den Verwaltungsaufwand für die Zulagengewährung nach dem Bundesbesoldungsgesetz und der Erschwerniszulagenverordnung. Hierzu wurden umfangreiche Erhebungen in der Bundesverwaltung durchgeführt und ausgewertet. Die Analyse der damit geschaffenen Datenbasis ermöglicht erstmals eine empirische Betrachtung der formellen und administrativen Umsetzung der Zulagentatbestände. Abschließend werden anhand des gemeinsamen Gewährungsprozesses für die Zulage für den Dienst zu ungünstigen Zeiten sowie für die Zulage für den Dienst zu wechselnden Zeiten mögliche Ansatzpunkte zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands mittels Digitalisierung skizziert.

↳ **Keywords:** *better regulation – digitalisation – remuneration of public officials – Federal Civil Service Remuneration Act – Hardship Allowance Ordinance*

ABSTRACT

On behalf of the Federal Ministry of the Interior and Community, the Federal Government Service Centre for Better Regulation, which is attached to the Federal Statistical Office, determined the administrative burdens associated with the granting of allowances under the Federal Civil Service Remuneration Act and the Hardship Allowance Ordinance. For this purpose, extensive surveys were conducted throughout the federal administration and the results evaluated. For the first time, the analysis of the resulting data basis enables an empirical examination of the formal and administrative procedures used for granting the allowances. Using the example of the process for granting allowances for service at irregular hours and service at varying times, the article concludes by outlining possible ways to reduce the administrative burdens with the help of digitalisation.

Carsten Haider

arbeitet im Referat „Aufwands-
ermittlungen und Verfahrensanaly-
sen für Bessere Rechtsetzung“ des
Dienstleistungszentrums der Bun-
desregierung für Bessere Rechtset-
zung im Statistischen Bundesamt
am Standort Wiesbaden. Ihm oblag
die Leitung des hier vorgestellten
Projektes in Zusammenarbeit mit
der Dienstrechtsabteilung des
Bundesministeriums des Innern
und für Heimat.

Jörg Buntkirchen, Carlos Salamanca Davila, Dr. Benedikt Gerst und Clara Grünwald

fürten im Referat „Aufwandsermitt-
lungen und Verfahrensanalysen für
Bessere Rechtsetzung“ des Dienst-
leistungszentrums der Bundesre-
gierung für Bessere Rechtsetzung
im Statistischen Bundesamt am
Standort Wiesbaden die empiri-
schen Erhebungen der Aufwände
in der gesamten Bundesverwaltung
sowie die Zusammenführung und
Auswertung der umfassenden
Datenbestände durch.

1

Hintergrund und Zielsetzung

Auf Initiative des Bundesrechnungshofs hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 14. Februar 2020 das Bundesministerium des Innern und für Heimat aufgefordert, unter Einbeziehung sämtlicher Bundesressorts das Zulagenwesen grundlegend zu überarbeiten und zu bereinigen (Deutscher Bundestag, 2020, hier: Seite 17).

Der Bundesrechnungshof kritisiert seit Jahren das aus seiner Sicht immer unübersichtlicher werdende Zulagenwesen und die damit verbundene Zunahme an bürokratischen Aufwänden in der Bundesverwaltung. Gleichzeitig bemängelt er – auf Basis seiner vorangegangenen Prüfungen – eine zum Teil hohe Fehleranfälligkeit in der Anwendung der Vorschriften. Aufgrund des vielfältigen, komplexen und feingliedrigen Zulagenwesens spricht der Bundesrechnungshof daher auch von einem „Zulagenschungel“ (Deutscher Bundestag, 2019, hier: Seite 183 ff.).

Mit dem Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetz und der begleitenden Mantelverordnung, welche beide zum 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind, wurden bereits Kritikpunkte des Bundesrechnungshofs berücksichtigt. Zulagentatbestände wurden beispielsweise für den maritimen Bereich vereinfacht und zusammengefasst. Darüber hinaus wurden Auszahlungsbeträge neu gestaffelt oder vereinheitlicht (Groß/Stüben, 2020, hier: Seite 1300).

Die fachliche Diskussion hinsichtlich einer möglichen Überarbeitung und Bereinigung des Zulagenwesens ist auf juristischer Ebene grundsätzlich geprägt durch folgenden Zwiespalt: Einerseits könnte eine stärkere Pauschalisierung den Verwaltungsaufwand reduzieren, andererseits kann eine individuelle einzelfallbezogene Abrechnung Ungleichbehandlungen und Fehlanreize vermeiden.

Diesen Zielkonflikt verstärken zudem indirekt die Veränderung des Arbeitsmarktes und spezifische Ressortinteressen.

Das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt¹ hat daher systematisch seit dem Frühjahr 2021 sämtliche behördenübergreifenden Verwaltungsabläufe für die nach dem Bundesbesoldungsgesetz und der Erschwerenzulagenverordnung gewährten Zulagen analysiert. Hierbei wurde der in der Bundesverwaltung entstehende durchschnittliche Aufwand der Zulagengewährung im Einzelfall und in Summe ermittelt. Die zulagenspezifischen Ergebnisse zeigen die zeitlichen und monetarisierten Aufwände. Außerdem wurden die Aufwände in Relation zu ihren Auszahlungsbeträgen gesetzt sowie die jährlichen, bundesweiten Verwaltungsaufwände der einzelnen Zulagentatbestände aufgezeigt. Die Ergebnisse bilden auch unter dem Aspekt der besseren Rechtsetzung eine zentrale Grundlage für die sich nun anschließende ressortübergreifende fachliche Analyse des Zulagenwesens. Die Analyse wird unter der Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat in Abstimmung mit dem Ressortkreis und insbesondere den hauptbetroffenen Ressorts durchgeführt.

Kapitel 2 erläutert die rechtlichen Grundlagen der Zulagen und den Untersuchungsgegenstand. Den genauen Projektablauf beleuchtet Kapitel 3, während Kapitel 4 die Gewährungsprozesse ausführt. In Kapitel 5 wird eine Reformierung der Verfahrensabläufe beispielhaft vorgeschlagen, ehe Kapitel 6 mit einem Ausblick schließt.

2

Rechtsgrundlage und Untersuchungsgegenstand

Der Gesetzgeber regelt im Bundesbesoldungsgesetz die Besoldung der Beamtinnen und Beamten des Bundes, der Richterinnen und Richter des Bundes sowie der Soldatinnen und Soldaten. Ihre Besoldung setzt sich neben dem Grundgehalt aus verschiedenen weiteren Dienstbezügen zusammen. Zulagen gelten gemäß § 1 Absatz 2 Nummer 4 Bundesbesoldungsgesetz als Dienstbezüge.

¹ Das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt unterstützt die Bundesregierung mit einem breiten Portfolio an Dienstleistungen und Datenbeständen rund um die Themen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung (Hillen und andere, 2022; Haider und andere, 2019).

Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen sogenannten Amts-, Stellen-, Ausgleichs- und Erschwerniszulagen sowie weiteren Zulagen. Sie sollen unter anderem herausgehobene Funktionen sowie physische und psychische Belastungen abgelten.

Für herausgehobene Funktionen können nach § 42 Bundesbesoldungsgesetz Amts- und Stellenzulagen vorgesehen werden. Herausgehoben ist eine Funktion, wenn die Aufgabe nur mit besonderen Kenntnissen erledigt werden kann, die Wahrnehmung der Aufgabe schwierig oder die Verantwortung besonders hoch ist oder weil besondere Risiken für die Öffentlichkeit gegeben sind (Reich/Preißler, 2022, hier: Seite 243). Amtszulagen gelten gemäß § 42 Absatz 2 Bundesbesoldungsgesetz als Bestandteil des Grundgehaltes; sie sind unwiderruflich und ruhegehaltfähig. Stellenzulagen sind dagegen widerruflich und werden gemäß § 42 Absatz 3 Bundesbesoldungsgesetz nur für die Dauer der Wahrnehmung der herausgehobenen Funktion gewährt. Nur in einigen wenigen Ausnahmefällen sind Stellenzulagen ruhegehaltfähig.

Der Wegfall einer Stellenzulage aus dienstlichen, von dem oder der Zulagenberechtigten nicht zu vertretenden Gründen wird bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen durch eine sogenannte Ausgleichszulage im Sinne des § 13 Bundesbesoldungsgesetz ausgeglichen. Ausgleichszulagen, wie nach § 13 Bundesbesoldungsgesetz oder § 19b Bundesbesoldungsgesetz, ermöglichen die

Kompensation einer zum Beispiel versetzungsbedingten Besoldungsminderung.

Bestimmte Erschwernisse, die bei der Bewertung eines Amtes nicht berücksichtigt sind, werden durch sogenannte Erschwerniszulagen gemäß § 47 Bundesbesoldungsgesetz in Verbindung mit der Erschwerniszulagenverordnung besonders abgegolten. Als Erschwernis kann eine Belastung des zu erbringenden Dienstes gelten, die etwa in einer Gefährdung oder einer Anstrengung gesehen werden kann, die über die üblichen Belastungen hinausgeht (Reich/Preißler, 2022, hier: Seite 291).

Zudem beschließt die Bundesregierung, ob eine Zulage unstetig, individuell oder stetig, monatlich pauschal² gewährt wird. Die Unterscheidung sorgt für zwei gänzlich verschiedene Gewährungsprozesse und ist daher maßgeblich, um den Verwaltungsaufwand zu ermitteln.

Die in diesem Projekt durch das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt untersuchten Zulagentatbestände wurden in Zusammenarbeit mit der Dienstrechtsabteilung des Bundesinnenministeriums bestimmt. Der Untersuchungsgegenstand umfasste insgesamt 63 Zulagen in Form von Stellen-, Ausgleichs- und Erschwerniszulagen sowie die sonstigen Zulagen. Amtszulagen als Bestandteil des Grundgehaltes wurden nicht betrachtet.

2 Die Erschwerniszulagenverordnung spricht in diesem Zusammenhang von „einzeln abzugeltdenden Erschwernissen“ und „Zulagen in festen Monatsbeträgen“.

Tabelle 1
Stellen- und Erschwerniszulagen in der Bundesverwaltung im Jahr 2021

| | Gewährte Stellenzulagen | Gewährte Erschwerniszulagen | Zahlfälle ¹ | Gesamtvolumen ¹ |
|--|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|----------------------------|
| | Anzahl verschiedener Zulagearten | | Mill. | Mill. EUR |
| Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat ² | 11 | 10 | 1,3 | 198 |
| darunter: | | | | |
| Bundespolizei | 6 | 10 | 1,2 | 175 |
| Bundeskriminalamt | 2 | 4 | 0,08 | 13 |
| Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen | 7 | 5 | 0,5 | 97 |
| darunter: Zoll | 5 | 5 | 0,5 | 70 |
| Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung ³ | 17 | 28 | 1,2 | 245 |
| Übrige Bundesverwaltung ⁴ | 6 | 7 | 0,2 | 35 |

1 Einschließlich Ausgleichszulagen.

2 Ohne Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV).

3 Ohne Reservistendienst Leistende (RDL) und Freiwillig Wehrdienst Leistende (FWDL).

4 Ohne Deutsche Bundesbank (BBk) und Bundesnachrichtendienst (BND).

Am häufigsten werden Zulagen im Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums bei den Sicherheitsbehörden Bundespolizei und Bundeskriminalamt, im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen in der Zollverwaltung sowie insbesondere im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung gewährt.

↳ [Tabelle 1](#)

3

Projektablauf

Im ersten Schritt hat das Dienstleistungszentrum der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung im Statistischen Bundesamt sämtliche Verwaltungsprozesse im Anwendungsbereich des Bundesbesoldungsgesetzes und der Erschwerniszulagenverordnung systematisch dargestellt und dokumentiert. Um die gewährenden Stellen zu identifizieren, erfolgte eine Abfrage unter 112 Behörden und Institutionen des Bundes. Sie ergab, dass 83 Behörden beziehungsweise Behördenorganisationen innerhalb des Erhebungszeitraumes regelmäßig Zulagen gewährt haben.

Entsprechend fanden detailliertere Befragungen zu Gewährungsprozessen und Bearbeitungszeiten in der gesamten Bundesverwaltung statt. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich von Frühjahr 2021 bis ins Frühjahr 2023.

↳ [Grafik 1](#)

Für ein strukturiertes und planbares Vorgehen wurden zunächst die Prozessabläufe in den gewährenden Stellen der zivilen Bundesverwaltung und in der Bundeswehr erhoben. Bei der Analyse der Arbeitsvorgänge stellte sich heraus, dass die Gewährungsprozesse von Zulagen in der Bundesverwaltung heterogen erfolgen, verschiedene Systeme zur Anwendung kommen und unterschiedliche Stellen an der Berechnung, Auszahlung und Dokumentation von Zulagen beteiligt sind.

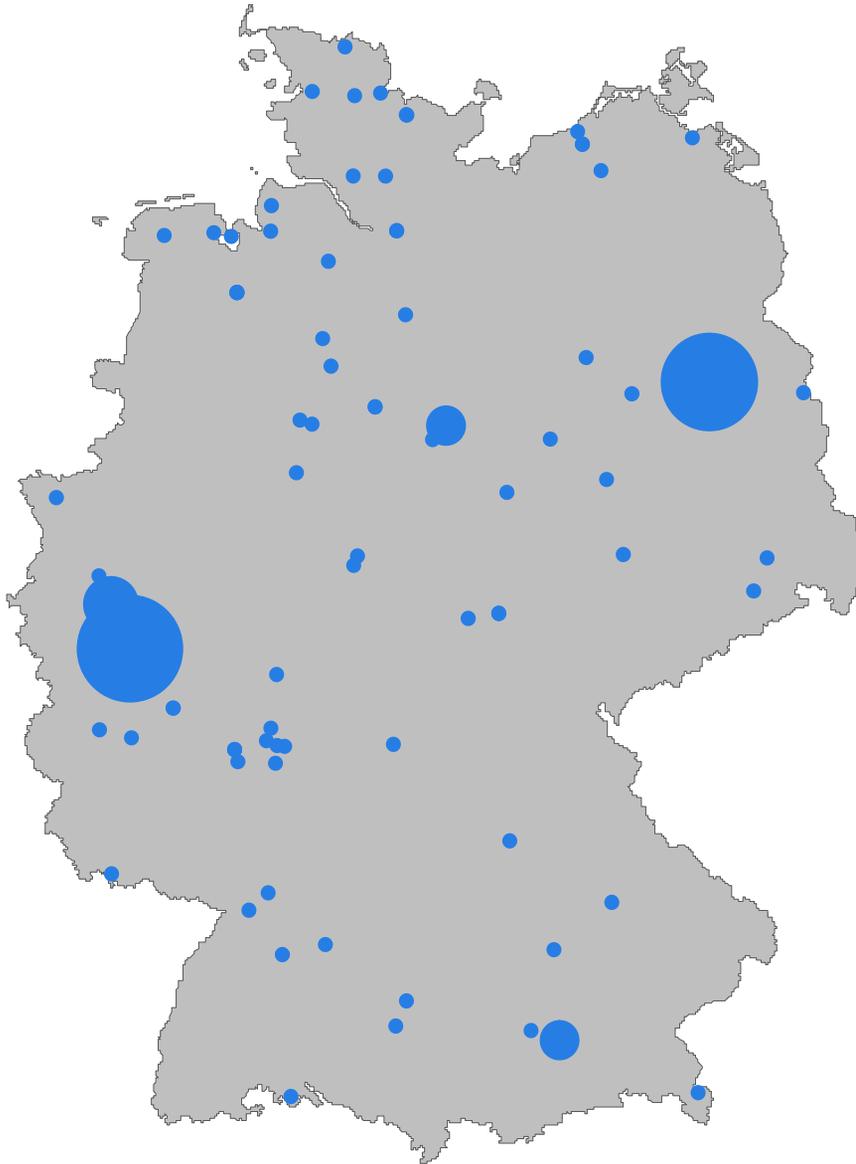
Der Gewährungsprozess einer Zulage startet jedoch in der Regel in der Dienststelle der Beschäftigten. Hier prüft die zulagengewährende Stelle die Anspruchsvoraussetzungen und gibt die geltend gemachten Ansprüche zur Auszahlung frei. Anschließend zahlt die Besoldungsstelle die Zulage an die Anspruchsberechtigten aus. Entweder ist die Besoldungsstelle im selben Geschäftsbereich angesiedelt wie die Dienststelle der Beschäf-

tigten – wie die Bundesnetzagentur für den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz – oder sie ist an speziell dafür eingerichtete Stellen – wie das Bundesverwaltungsamt als zentralem Dienstleister des Bundes nach dem Konzept des Shared Service Center (Hensen, 2006, hier: Seite 180) – ausgelagert. Die Zulagenfestsetzung, das heißt die Berechnung der Zulagenhöhe, kann abhängig vom Gewährungsprozess in der zulagengewährenden Stelle oder in der Besoldungsstelle erfolgen. Die hiermit verbundenen Arbeitsschritte werden dabei uneinheitlich sowohl papiergebunden als auch mittels elektronischer Verfahrensschritte ausgeführt und sind in der Regel durch Medienbrüche geprägt; die Prozesse sind fehleranfällig und aufwendig.

Aufgrund der unterschiedlichen Prozessabläufe und der Beteiligung verschiedener Besoldungsstellen konnten insgesamt sechs unterschiedliche Abrechnungsverfahren identifiziert werden. Die beobachteten heterogenen Vorgänge der Beantragung, Prüfung und Freigabe in den zulagengewährenden Bundesbehörden wurden einem dieser sechs Abrechnungsverfahren zugeordnet. Die so ermittelten Prozessabläufe bildeten die Basis für die nachfolgenden Erhebungen der Bearbeitungszeiten (Zeitaufschreibungen). Alle Beteiligten haben die beim Bearbeiten der jeweiligen Arbeitsschritte anfallenden zeitlichen Aufwände nach Laufbahngruppen erfasst. Die Erhebungen in den zulagengewährenden Stellen und in den Besoldungsstellen fanden hierbei sowohl vor Ort als auch telefonisch oder schriftlich statt.

Grafik 1

Für das Projekt zur Ermittlung des Verwaltungsaufwands für die Gewährung von Zulagen nach dem Bundesbesoldungsgesetz und der Erschwerniszulagenverordnung befragte Standorte der Bundesverwaltung in Deutschland



© GeoBasis-DE / BKG 2023

Die Größe der Kreise resultiert aus der Anzahl der Bundesbehörden je Standort.

3.1 Integration von Verwaltungsdaten

Neben den erhobenen Primärdaten erhielt das Dienstleistungszentrum zusätzlich Verwaltungsdaten. Zum einen hat die Bundeswehr eigene Zeitaufschreibungen zu den Gewährungsprozessen innerhalb ihrer Einheiten aus einem detaillierten Verwaltungsdatensatz des Kommandos Streitkräftebasis bereitgestellt. Zum anderen lieferten – nach Zustimmung der betroffenen Bundesministerien – das Informationstechnikzentrum Bund sowie das Bundesamt für das Personalmanagement der Bundeswehr absolut anonymisierte Mikrodaten zu den einzelnen Auszahlungsvorgängen und deren Auszahlungsbeträgen. Diese waren notwendig, um die Gewährungsprozesse zu aggregieren und die Verwaltungsaufwände zu berechnen.

Die zur Quantifizierung des Verwaltungsaufwands benötigten Stundensätze wurden für die zivile Bundesverwaltung aus den Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen für das Jahr 2021 abgeleitet (Bundesministerium der Finanzen, 2022). Waren hingegen Soldatinnen und Soldaten in die Gewährungsprozesse involviert beziehungsweise erhielten diese Zulagen, wurden entsprechende Sätze auf Basis der Zulieferung des Bundesministeriums der Verteidigung verwendet.

3.2 Ermittlung des Verwaltungsaufwands und der Auszahlungsbeträge

Die erhobenen Zeitwerte je Gewährungsprozess bildeten die Grundlage, um den Verwaltungsaufwand zu berechnen. Die Bearbeitungszeiten wurden in einem ersten Schritt auf Behördenebene aggregiert. Waren Beschäftigte verschiedener Laufbahngruppen am Gewährungsprozess beteiligt, wurden die durchschnittlichen Zeitaufwände je Laufbahngruppe entsprechend anteilig berücksichtigt.

Im zweiten Schritt wurden die behördenspezifischen Bearbeitungszeiten auf Ebene der Abrechnungsverfahren aggregiert. Behörden, die nach dem gleichen Abrechnungsverfahren vorgehen, wurden gruppiert und die erhobenen Bearbeitungszeiten in verfahrensspezifische Bearbeitungszeiten zusammengefasst. Um unplausible Beobachtungswerte zu identifizieren und zu

prüfen, wurden umfangreiche statistische Bereinigungsverfahren angewandt. In Einzelfällen erfolgten zudem telefonische Nacherhebungen zur Plausibilisierung.

Im dritten Schritt wurde, gewichtet nach dem Anteil der angewendeten Abrechnungsverfahren an allen Gewährungsprozessen, das arithmetische Mittel der Bearbeitungszeiten je Zulage berechnet. Dem Gewichtungsschema lagen die zugelieferten Datensätze des Informationstechnikzentrums Bund und des Bundesamtes für das Personalmanagement in der Bundeswehr zugrunde. Die zur Hochrechnung verwendete Anzahl der Gewährungsprozesse leitete sich demnach für un stetig ausgezahlte Zulagen aus der Anzahl der tatsächlichen Zahlfälle ab, da über die Gewährung der Zulage einzel fallbezogen entschieden wird und damit Verwaltungsaufwand einhergeht. Im Unterschied dazu leitete sich die Anzahl der Gewährungsprozesse bei stetig ausgezahlten Zulagen aus den sich unterjährig zeigenden Änderungsmomenten ab. Stetige Zulagen werden ohne erneuten Gewährungsprozess fortlaufend ausgezahlt; aus diesem Grund entsteht bis zum nächsten Änderungsmoment kein neuer Verwaltungsaufwand. Der mit der Gewährung einer Zulage im Einzelfall einhergehende Verwaltungsaufwand ergibt sich aus der Multiplikation der gewichteten mittleren Bearbeitungszeit je Laufbahngruppe mit den jeweiligen Stundensätzen.

Der durch die Gewährung einer Zulage hervorgerufene jährliche Gesamtverwaltungsaufwand ergibt sich abschließend durch die Multiplikation des gewichteten mittleren Verwaltungsaufwands mit den auftretenden Änderungsmomenten beziehungsweise Zahlfällen. Der durchschnittliche Auszahlungsbetrag je Zulage sowie das zur Zulage gehörende jährliche Gesamtvolumen der Auszahlungen wurde mittels der bereitgestellten Datensätze berechnet.

4

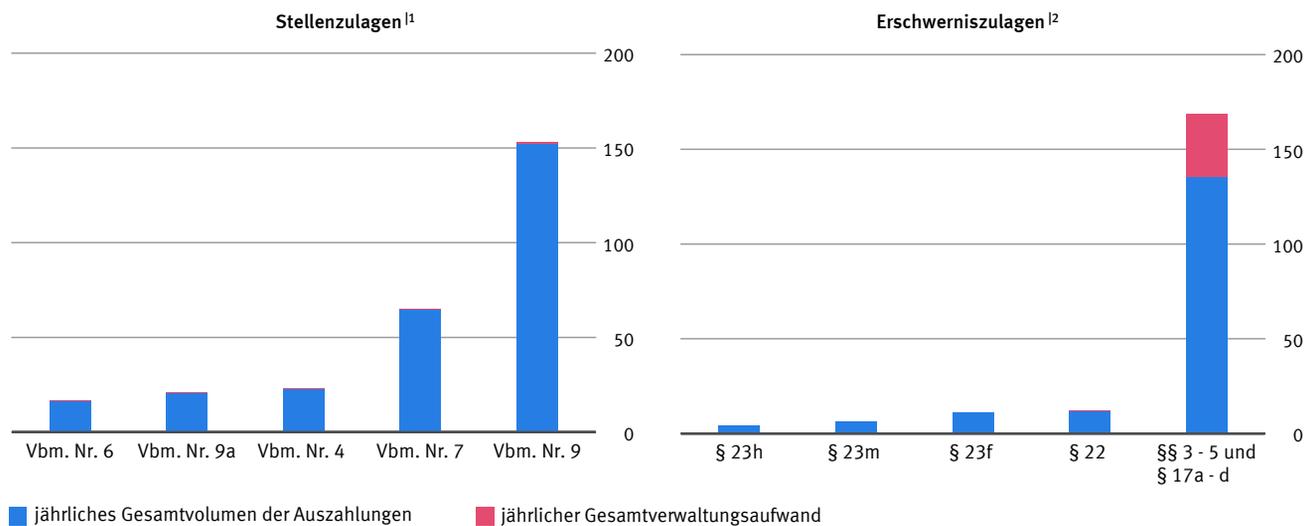
Untersuchung der Gewährungsprozesse

Mit dem generierten Datensatz ließen sich 854 568 Gewährungsprozesse und rund 2,9 Millionen Zahlfälle für Beamtinnen und Beamte des Bundes, Richterinnen und Richter des Bundes sowie Soldatinnen und Solda-

Grafik 2

Gesamtbelastung des Bundeshaushaltes durch ausgewählte Zulagen

Mill. EUR



1 Nach der Anlage I zu § 20 Absatz 2 Satz 1 Bundesbesoldungsgesetz – BBesO A/B.
 2 Nach der Erschwerniszulagenverordnung.

ten im Jahr 2021 identifizieren. Um das Analysepotenzial für das Zulagenwesen zu erhöhen, wurde für jede betrachtete Zulage neben dem im Gewährungsprozess jährlich entstehenden Gesamtverwaltungsaufwand das jährliche Gesamtvolumen der Auszahlungen zugespielt. Für das Jahr 2021 ergab sich so für die Gewährung der untersuchten 63 Zulagen ein jährlicher Verwaltungsaufwand von etwa 37 Millionen Euro. In diesem Zeitraum wurden etwa 575 Millionen Euro für Zulagen ausgezahlt. Die Ergebnisse für Stellen- und Erschwerniszulagen im Hinblick auf deren Belastung für den Bundeshaushalt zeigt [Grafik 2](#).

Die Zulage für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten mit vollzugspolizeilichen Aufgaben, die sogenannte Polizeizulage nach Anlage I Vorbemerkung Nummer 9 Bundesbesoldungsgesetz, ist die Zulage mit dem höchsten jährlichen Auszahlungsvolumen. Im Vergleich der 63 betrachteten Zulagentatbestände verursachen die Erschwerniszulagen „Dienst zu ungünstigen Zeiten“ nach den §§ 3 bis 5 Erschwerniszulagenverordnung und „Dienst zu wechselnden Zeiten“ nach den §§ 17a bis 17d Erschwerniszulagenverordnung mit über 33 Millionen Euro knapp 90% des jährlichen Gesamtverwaltungsaufwands aller betrachteten Gewährungsprozesse. Diese beiden Zulagen werden im Folgenden im Detail betrachtet.

Mit den Zulagen Dienst zu ungünstigen Zeiten und im Speziellen Dienst zu wechselnden Zeiten verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, die besondere physische als auch psychische Belastung, die durch Dienste an Wochenenden oder an Feiertagen beziehungsweise durch Schicht- oder Wechseldienste entsteht, abzugelten (Kugele, 2011, hier: Seite 192). In der Regel sind die Anspruchsberechtigten dieser nebeneinander gewährbaren Zulagen beim Bundeskriminalamt, der Bundespolizei, der Polizei beim Deutschen Bundestag, dem Zoll und insbesondere in erheblichem Umfang bei der Bundeswehr tätig.

Sowohl der Zulagentatbestand des Dienstes zu ungünstigen Zeiten als auch der des Dienstes zu wechselnden Zeiten setzen voraus, dass die Beamtinnen und Beamten sowie Soldatinnen und Soldaten zur Zulagengewährung mehr als fünf Stunden im Monat Dienst an Sonntagen oder an gesetzlichen Feiertagen, samstags nach 13:00 Uhr oder an den übrigen Wochentagen Dienst zwischen 20:00 Uhr und 6:00 Uhr geleistet haben. Dieser Anspruch erweitert sich um die Erschwerniszulage für Dienst zu wechselnden Zeiten, wenn die Anfangszeiten zweier Dienste mindestens viermal im Monat zu erheblich unterschiedlichen Uhrzeiten beginnen. Der einzelfallbezogene Auszahlungsbetrag bestimmt sich unter anderem nach der Anzahl der hier beschriebenen

abgeleiteten Stunden; die Abrechnung erfolgt monatlich. Die zudem in einer Verwaltungsvorschrift konkretisierten Vorgaben machen deutlich, dass die anspruchserfüllenden Dienststunden und somit auch die Höhe der Auszahlungsbeträge abhängig von individuellen Dienst-, Schicht- oder Einsatzplänen monatlich variieren können. Das Bundesverwaltungsamt hat ein Erklärvideo zum Ausfüllen des Forderungsnachweises auf seiner Internetseite veröffentlicht.³

Die Dokumentation des Zulagenanspruchs, ihre Gewährung und die einzelfallbezogenen Berechnungen der Zulagenhöhe führen zu einem umfangreichen Verwaltungsaufwand. Die Dokumentation beginnt in der Regel damit, dass zum Dienst herangezogene Besoldungsberechtigte ihre jeweiligen Dienstzeiten aus den Erfassungssystemen herauslesen und in ein Antragsdokument übertragen. Ein standardisiertes Antragsdokument stellt zum Beispiel das Bundesverwaltungsamt zum Ausdrucken zur Verfügung⁴. In kleineren behördlichen

Strukturen mit geringen und unregelmäßigen Antragsaufkommen werden berücksichtigungsfähige Dienstzeiten häufig händisch ermittelt. In Organisationseinheiten mit großen Antragszahlen gibt es bereits heute elektronische Instrumente, die die Anspruchsberechtigten unterstützen. Nach der Dokumentation relevanter Dienstzeiten in den teilautomatisierten Antragsverfahren werden sämtliche Antragsformulare dem oder der jeweils zuständigen Vorgesetzten in ausgedruckter Form vorgelegt. Antragsteller und Antragstellerinnen sowie Vorgesetzte müssen nach Prüfung die Korrektheit der Antragsinhalte mit ihrer Unterschrift bestätigen.

Sowohl die Dokumentation des Zulagenanspruchs als auch der Gewährungsprozess innerhalb der gewährenden Stelle enthalten Medienbrüche.

Um die Zulagen auszuzahlen, werden die Antragsformulare gebündelt an die zuständige Besoldungsstelle übersandt. Dies erfolgt in der Regel postalisch. Die Vorgänge werden den jeweils verantwortlichen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern innerhalb der Besoldungsstellen zugeordnet. Diese übertragen händisch die Informationen in das Personalverwaltungssystem und initiieren die Auszahlung.

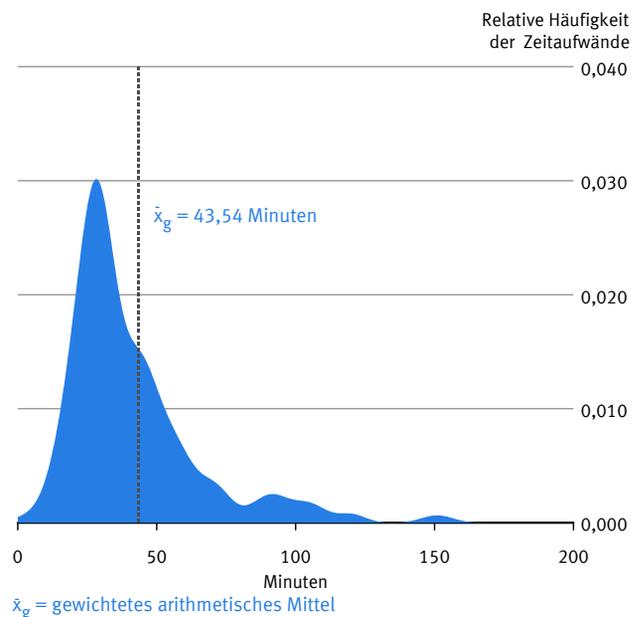
3 Das Video steht zur Verfügung unter www.bva.bund.de [Zugriff am 16. September 2024].

4 Das Antragsdokument steht zur Verfügung unter www.bva.bund.de [Zugriff am 16. September 2024].

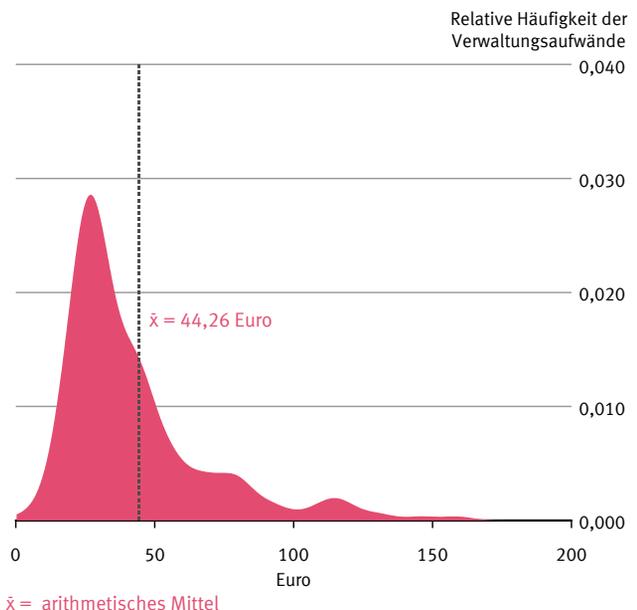
Grafik 3

Verteilung der Zeitaufwände und des Verwaltungsaufwands für die nebeneinander gewährbaren Erschwerniszulagen für den Dienst zu ungünstigen Zeiten und den Dienst zu wechselnden Zeiten

Verteilung der Zeitaufwände über den Gewährungsprozess



Verteilung des Verwaltungsaufwands



Für die Gewährung der Zulagen Dienst zu ungünstigen Zeiten und Dienst zu wechselnden Zeiten gelten folgende Ergebniskennzahlen im Einzelfall und auf Jahresebene hochgerechnet: Die durchschnittliche Bearbeitungszeit über alle beteiligten Laufbahngruppen hinweg beträgt 43,54 Minuten. Die laufbahnspezifischen Bearbeitungszeiten multipliziert mit den geltenden Stundensätzen ergeben einen monetarisierten Verwaltungsaufwand im Einzelfall von 44,26 Euro. Wird der Verwaltungsaufwand im Einzelfall multipliziert mit den 750817 dokumentierten Zahlfällen im Jahre 2021, ergibt sich ein jährlicher Verwaltungsaufwand von etwa 33 Millionen Euro. Der durchschnittliche Auszahlungsbetrag für die Zulagen Dienst zu ungünstigen Zeiten und Dienst zu wechselnden Zeiten beträgt im Einzelfall etwa 180 Euro. Wird der durchschnittliche Auszahlungsbetrag wiederum multipliziert mit den jährlichen Zahlfällen, erhält man ein jährliches Gesamtvolumen der Auszahlungen von gut 135 Millionen Euro.

5

Reform der Verfahrensabläufe durch Digitalisierung

Durch die neu geschaffene Datenbasis wird es erstmals möglich, die formelle und administrative Umsetzung der Zulagentatbestände empirisch zu betrachten. So lassen sich Anpassungsoptionen im Zulagenwesen identifizieren und die Wirkung künftiger Änderungsvorschläge zulagenspezifisch vorausberechnen. Denkbare Optionen wären, dass der Gesetzgeber Zulagentatbestandsvoraussetzungen vereinfacht, Tatbestände zusammenfasst oder streicht oder die bestehenden Verfahrensabläufe innerhalb der Zulagengewährung reformiert. Zum letzten Punkt werden im Folgenden exemplarisch mögliche Einsparpotenziale durch Digitalisierung anhand der in der Regel gemeinsam beantragten Zulagen Dienst zu ungünstigen und zu wechselnden Zeiten veranschaulicht.

Ursachen für den aufwendigen Gewährungsprozess sind an dieser Stelle umfangreiche Zulagentatbestandsvoraussetzungen, die Vielzahl unterschiedlicher Akteure im Gewährungsprozess in Verbindung mit manuellen Arbeitsschritten und Medienbrüchen innerhalb der Verwaltung. Um den gesetzgeberischen Willen einzelfall-

bezogener und eine konkrete Erschwernis abgeltender Zulagen nicht zu unterlaufen, sollten die umfangreichen Zulagentatbestandsvoraussetzungen hier zur Verwaltungsvereinfachung nicht reduziert werden. Mögliches Einsparpotenzial zeigt dagegen die Reformierung der Verwaltungsabläufe durch die Digitalisierung der Zulagengewährungen von Dienst zu ungünstigen Zeiten und Dienst zu wechselnden Zeiten. Auf der Grundlage der mit diesem Projekt aufgebauten breiten Datenbasis lässt sich der Effekt der Digitalisierung auf den Verwaltungsaufwand prognostizieren. Um bislang manuell ausgeführte Arbeitsschritte digitalisieren und automatisieren zu können, ist ein für alle am Verwaltungsablauf beteiligten Akteure zugängliches, einheitliches und digitales Zulagengewährungssystem nötig. Grundlegendes Ziel wäre dabei, die Zeiterfassungs- und Besoldungssysteme enger miteinander zu verknüpfen, sodass die Anspruchsberechtigten ihre relevanten Dienstzeiten automatisiert aus dem Zeiterfassungssystem exportieren und durch Vorgesetzte gegenzeichnen lassen könnten. Die Antragsdaten könnten danach unmittelbar an das verknüpfte Personalverwaltungssystem der jeweils zuständigen Besoldungsstelle digital weitergeleitet werden. Durch ein solches, durchgängig digitales Abrechnungssystem würden im Vergleich zum bisherigen Gewährungsprozess die folgenden Arbeitsschritte entfallen:

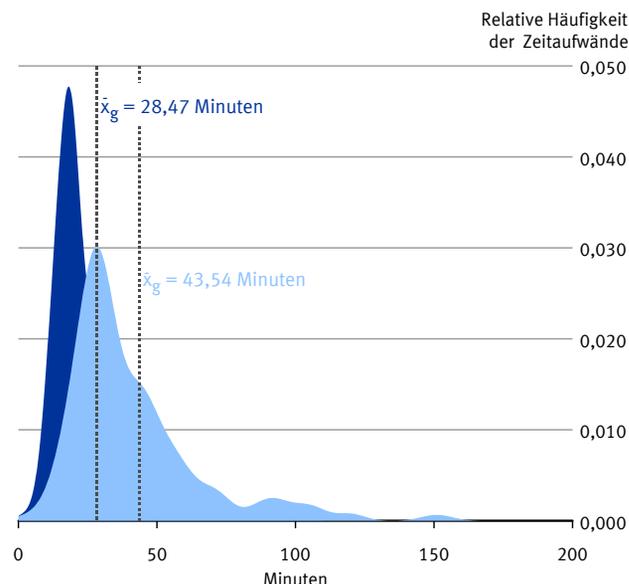
- › das händische Erfassen zahlungsrelevanter Anspruchszeiten
- › das Ausdrucken der Forderungsnachweise zur papiergestützten, sachlichen und rechnerischen Prüfung des Zulagenanspruchs durch Vorgesetzte
- › die Bearbeitung der Posteingänge und Zuordnung an die Sachbearbeitung
- › das händische Übertragen der Antragsdaten in die Besoldungssysteme
- › die papiergestützte Korrespondenz zwischen gewährender Stelle und Besoldungsstelle (einschließlich Versand)
- › die mehrfache Dokumentation und Aktenablage desselben Vorgangs innerhalb der Zahlungsvorgänge

Dadurch ließe sich der notwendige Arbeitsaufwand je Gewährungsprozess um etwa 15 Minuten reduzieren. Die Bearbeitungszeit würde somit von 44 Minuten auf 29 Minuten sinken. Aufgrund der hohen bundesweiten

Grafik 4

Verteilung der Zeitaufwände und des Verwaltungsaufwands für die nebeneinander gewährbaren Erschwerniszulagen für den Dienst zu ungünstigen Zeiten und den Dienst zu wechselnden Zeiten mit modellierten digitalen Verfahrensabläufen

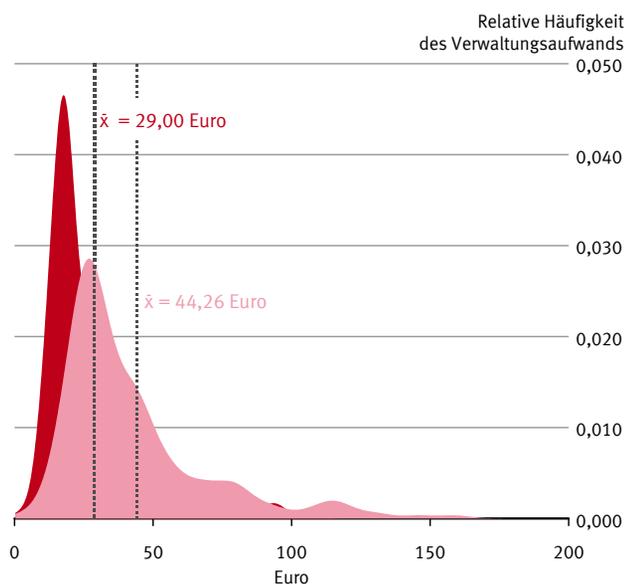
Verteilung der Zeitaufwände über den Gewährungsprozess



\bar{x}_g = gewichtetes arithmetisches Mittel

Die digitalen Verfahrensabläufe sind in den dunklen Farbtönen dargestellt.

Verteilung des Verwaltungsaufwands



\bar{x} = arithmetisches Mittel

Anzahl an Gewährungsprozessen der Zulagen Dienst zu ungünstigen Zeiten und Dienst zu wechselnden Zeiten von über 750 000 Zahlfällen jährlich würde eine Digitalisierung an dieser Stelle eine deutliche Wirkung zeigen. Insgesamt könnte sich der Verwaltungsaufwand geschätzt um etwa ein Drittel von derzeit etwa 33 Millionen Euro auf etwa 21 Millionen Euro reduzieren.

↳ Grafik 4

Die Berechnungen zeigen, dass ein solches digitales Verfahren bei Zulagentatbeständen mit hohen jährlichen Zahlfällen die größte finanzielle Einsparwirkung entfalten würde. Nicht quantifiziert wurde eine zu erwartende reduzierte Fehlerquote durch den Wegfall der verschiedenen händischen Erfassungen und Medienbrüche.

Darüber hinaus würde ein digitales Verfahren erwartungsgemäß nicht ausschließlich für die Gewährung einer einzelnen Zulagenvariante technisch aufgesetzt werden. Vielmehr würden immer auch Zulagentatbestände mit geringeren Auszahlungshäufigkeiten als Dienst zu ungünstigen Zeiten und Dienst zu wechselnden Zeiten in eine digitale Reform einbezogen werden.

Hierdurch dürfte das nachhaltige Einsparpotenzial trotz der zu tätigen Investitionen insgesamt noch deutlich größer ausfallen.

6

Fazit und Ausblick

Wie am Beispiel der modellierten Digitalisierung des Gewährungsprozesses der Zulagen Dienst zu ungünstigen Zeiten und Dienst zu wechselnden Zeiten aufgezeigt, bietet der im Rahmen des Projektes geschaffene Datenbestand enormes Potenzial. Durch die kombinierte Betrachtung zulagenspezifischer Verwaltungsaufwände mit anonymisierten Auszahlungsbeträgen bietet sich die Möglichkeit, dem Gesetzgeber für angedachte Gesetzgebungsänderungen eine verlässliche Prognose der jeweiligen finanziellen Auswirkungen erstellen zu können. Dabei bleiben die Wirkungsprognosen nicht auf Anpassungen von Antragsverfahren beschränkt, sondern sind auch anwendbar, wenn Auszahlungsbeträge geändert oder Zulagentatbestände komplett gestrichen beziehungsweise vollständig neu geschaffen werden.

Die dargestellten Ergebnisse liefern zudem einen Eindruck, welches Potenzial in der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen liegen kann. Sie dienen gleichzeitig als Anschauungsbeispiel für die datengeleitete Herangehensweise, um Vorschläge zur Modernisierung des Zulagenwesens zu entwickeln. 

LITERATURVERZEICHNIS

Bundesministerium der Finanzen. *Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen 2022/0565768*. 2022. [Zugriff am 29. August 2024]. Verfügbar unter: www.bundesfinanzministerium.de

Deutscher Bundestag. *Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof*. BT-Drucksache 19/15700. 2019. [Zugriff am 21. August 2024]. Verfügbar unter: dserver.bundestag.de

Deutscher Bundestag. *Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses*. BT-Drucksache 19/20804. 2020. [Zugriff am 21. August 2024]. Verfügbar unter: dserver.bundestag.de

Groß, Helene/Stüben, Christine. *Das Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetz – Eine besoldungsrechtliche Antwort auf Fachkräftemangel und Digitalisierung*. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2020. Heft 18, Seite 1297 ff.

Haider, Carsten/Roosen, Anja/Seuberlich, Marc/Buntkirchen, Jörg/Ginter, Dorothee. [Ermittlung kostendeckender Gebührensätze – Methodik und Anwendung](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 5/2019, Seite 120 ff.

Hensen, Jürgen. *Shared Service Center für die Bundesverwaltung*. In: Verwaltung und Management. Ausgabe 4/2006, Seite 177 ff.

Hillen, Susanne/Michalik, Susanne/Schmidt, Bernd/Vorgrimler, Daniel. [Vom Standardkosten-Modell zum Dienstleistungszentrum für Bessere Rechtsetzung](#). In: WISTA Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 6/2022, Seite 65 ff.

Kugele, Dieter. *Kommentar zum Bundesbesoldungsgesetz*. Münster 2011.

Reich, Andreas/Preißler, Ulrike. *Bundesbesoldungsgesetz. Kommentar*. 2. Auflage. München 2022.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetz – BesStMG) vom 9. Dezember 2019 (BGBl. I Seite 2053).

Verordnung zur Änderung dienstrechtlicher Verordnungen aus Anlass des Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetzes (MantelVO) vom 8. Januar 2020 (BGBl. I Seite 27).

Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 (BGBl. I Seite 1434), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 19. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 247) geändert worden ist.

Erschwerniszulagenverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1998 (BGBl. I Seite 3497), die zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 414) geändert worden ist.

Verordnung zur Änderung von Vorschriften für Dienst zu wechselnden Zeiten vom 20. August 2013 (BGBl. I Seite 3286).

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Oktober 2024
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-24005-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.