Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an den
Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur für Arbeit

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

Gz.: VI 1 - 2016 - 0559

Bonn, den 26. März 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 4

0 Zusammenfassung 5

1 Vorbemerkung 7

1.1 Rechtsgrundlagen 7

1.2 Grundverfahren nach dem Organisationshandbuch 7

1.3 Aufsicht über die Bundesagentur 8

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung 9

2 Personalbedarf der Bundesagentur 9

2.1 Methodik der Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur 9

2.2 Entwicklung von Mitarbeiterkapazitäten in den Rechtskreisen SGB II und SGB III 12

2.3 Würdigung und Empfehlung 13

2.4 Stellungnahme der Bundesagentur 14

2.5 Abschließende Bewertung 14

3 Organisation der Personalbedarfsermittlung 15

3.1 Aufteilung der Zuständigkeiten 15

3.2 Würdigung und Empfehlung 16

3.3 Stellungnahme der Bundesagentur 17

3.4 Abschließende Bewertung 17

4 Festlegung Personalbedarf auf der Grundlage von Betreuungsschlüsseln und Orientierungswerten im Rechtskreis SGB II 18

4.1 Grundlagen 18

4.2 Beschäftigte für die Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit 19

4.3 Beschäftigte in der Leistungsgewährung 20

4.4 Würdigung und Empfehlung 21

4.5 Stellungnahme der Bundesagentur 23

4.6 Abschließende Bewertung 23

5 Personalbedarfsermittlung anhand von Betreuungsrelationen im Rechtskreis SGB III 24

5.1 Wirkungsorientierte Personalplanung 24

5.2 Würdigung und Empfehlung 27

5.3 Stellungnahme der Bundesagentur 28

5.4 Abschließende Bewertung 29

6 Personalbedarfsermittlung innerhalb von Fachkonzepten 29

6.1 Vorbemerkung 29

6.2 Qualitativer Personalbedarf mittels qualitativer Schichtung 30

6.3 Würdigung und Empfehlung 34

6.4 Quantitativer Personalbedarf mittels quantitativer Schätzung ergänzt um die qualitative Schichtung 36

6.5 Würdigung und Empfehlung 40

6.6 Gesamtwürdigung 43

6.7 Stellungnahme der Bundesagentur 44

6.8 Abschließende Bewertung 45

7 Zusammenfassende Würdigung mit abschließender Bewertung 45

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BLA	Bund-Länder-Ausschuss
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
Bundesagentur	Bundesagentur für Arbeit
gE	gemeinsame Einrichtungen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Inga	Interne ganzheitliche Integrationsberatung im SGB III
NEO	Projekt „Neuorganisation der Bundesagentur für Arbeit“
Organisationshandbuch	Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern
OS	Teilprojekt „Operative Services“ des Projekts NEO
PBE	Personalbedarfsermittlung
POE	Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit
SGB	Sozialgesetzbuch
VV	Verwaltungsvorschrift

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) geprüft. Die Prüfung führte im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

0.1 Die Bundesagentur hat für ihre Mitarbeiterkapazitäten in beiden Rechtskreisen die Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht hinreichend berücksichtigt. Sie will Maßnahmen einleiten, um ihren Bedarf an Mitarbeiterkapazitäten sachgerecht zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof wird verfolgen, inwieweit die Bundesagentur ihre Ankündigung umsetzt. (Textziffer 2)

0.2 In der Bundesagentur bemessen die Beschäftigten der Fachbereiche ihren Personalbedarf selbst, was Interessenkonflikte birgt. Der für Personalbedarfsermittlungen verantwortliche Fachbereich übt nur eine unterstützende und beratende Funktion aus. Die Bundesagentur will die Verantwortlichkeiten neu definieren und in der Zentrale eine neue Organisationseinheit für Personalbedarfsermittlungen ansiedeln. Sie lässt allerdings offen, wie sie die Durchführung von Personalbedarfsermittlungen in den nachgeordneten Dienststellen organisatorisch sicherstellen will. (Textziffer 3)

0.3 Im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch wird der Personalbedarf auf der Grundlage von Betreuungsschlüsseln bestimmt. Die Bundesagentur hat ihren Personalbestand an den gesetzlichen Betreuungsschlüsseln auszurichten. Soweit eine entsprechende Spezialregelung fehlt, ist im Bereich des SGB II für die Ermittlung des Personalbedarfs die Methodik nach dem vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) anzuwenden. Die Bundesagentur erprobt für den Bereich SGB II derzeit das „Vorgehensmodell zur Standortbestimmung der Personalausstattung der gemeinsamen Einrichtungen“ zur Ermittlung der Personalbedarfe. Dieses Vorgehensmodell stellt keine anerkannte Methode nach dem Organisationshandbuch dar. (Textziffer 4)

0.4 Im Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch ermittelt die Bundesagentur den Personalbedarf in den Aufgabenbereichen Beratung und Vermittlung anhand geschäftspolitisch gesetzter Betreuungsrelationen. Dabei verfolgt sie den Ansatz, durch bessere Betreuungsrelationen die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen und Arbeitslosengeld einzusparen. Der Bundesrechnungshof hat es für unzureichend gehalten, die Personalbedarfsermittlung auf diesen wirkungsorientierten Ansatz zu stützen. Die Bundesagentur will künftig eine Personalbedarfsermittlung durchführen, die den Anforderungen des Organisationshandbuches entspricht. (Textziffer 5)

0.5 Soweit Re- und Neuorganisationen auf der Grundlage von Fachkonzepten erfolgen, ermittelt die Bundesagentur den Personalbedarf mit der Methode der quantitativen Schätzung ergänzt um eine Methode der qualitativen Schichtung. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, grundsätzlich ein Analytisches Berechnungsverfahren anzuwenden. Der Verzicht auf das Analytische Berechnungsverfahren zugunsten des Analytischen Schätzverfahrens ist schlüssig zu begründen. Soweit das Analytische Schätzverfahren zur Anwendung kommt, kann die Bundesagentur auf Elemente der von ihr eingesetzten qualitativen Schichtung zurückgreifen. Die Bundesagentur will die Methode der qualitativen Schichtung so weiterentwickeln, dass sie den Anforderungen an ein Analytisches Schätzverfahren entspricht. Sie will die Gründe für die Auswahl der jeweiligen Untersuchungsmethode dokumentieren. (Textziffer 6)

0.6 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gewährleisten die Systeme der Personalbedarfsplanung und Personalsteuerung, wie sie die Bundesagentur bisher eingesetzt hat, keine sachgerechte Ermittlung des notwendigen Personalbedarfs. Die Bundesagentur kündigt an, ihren Personalbedarf schrittweise zu überprüfen und sich dabei auf anerkannte Methoden nach dem Organisationshandbuch zu stützen.

Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren, mit Ausnahme der Nummer 4, ab und wird den weiteren Prozess der Personalbedarfsermittlung in der Bundesagentur verfolgen. (Textziffer 7)

1 Vorbemerkung

1.1 Rechtsgrundlagen

Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) aus § 69 Absatz 6 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV). Danach dürfen die Sozialversicherungsträger Planstellen und Stellen nur ausbringen, soweit sie unter Anwendung angemessener und anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) begründet sind.[1] Nach § 1 Absatz 1 Satz 3 SGB IV gilt die Bundesagentur als Versicherungsträger im Sinne des SGB IV.[2] In § 77a SGB IV ist zudem geregelt, dass für die Haushaltswirtschaft der Bundesagentur die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) sinngemäß gelten.[3] Über § 17 BHO gilt die Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 17 BHO.[4] Nach VV Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO dürfen Planstellen und Stellen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der PBE sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Zur Methodik der PBE verweist die Vorschrift auf das vom Bundesministerium des Innern (BMI) herausgegebene Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch).[5]

1.2 Grundverfahren nach dem Organisationshandbuch

Entsprechend den Aufgabenarten sieht das Organisationshandbuch in dieser Reihenfolge drei Grundverfahren für die Ermittlung des Personalbedarfs vor:

- Analytisches Berechnungsverfahren[6],
- Analytisches Schätzverfahren[7],

---

1 Vgl. Burdinski in Schlegel/Voelzke (Hrsg.), Juris Praxiskommentar SGB IV, 3. Aufl. 2016, § 69, Randnummer 50.

2 Vgl. Paulus in Schlegel/Voelzke (Hrsg.), Juris Praxiskommentar SGB IV, 3. Aufl. 2016, § 1, Randnummer 11.

3 § 77a Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 SGB IV.

4 § 77a Absatz 1 Satz 2 SGB IV; Borrmann in Hauck/Noftz, Sozialgesetzbuch SGB IV, Kommentar, 2. Band, Berlin 2015, K § 77a, Randnummer 8.

5 Das Organisationshandbuch ist in der aktuellen Fassung unter www.orghandbuch.de verfügbar.

6 PBE auf der Basis aktueller Ist-Daten, die mittels quantitativer Techniken erhoben worden sind, beispielsweise durch Selbstaufschreibung oder Zeitaufnahme.

7 PBE auf der Basis vergangenheitsbezogener Daten, die nicht mittels quantitativer Techniken erhoben worden sind, sondern auf den Erfahrungswerten der ausführenden Beschäftigten beruhen (Erhebung z. B. durch Interviews).

- Arbeitsplatzmethode[8].

Die Grundverfahren unterscheiden sich in der Art der Datenerhebung sowie in der Qualität der Daten. Der Verzicht auf das Analytische Berechnungsverfahren zugunsten der anderen Verfahren ist schlüssig zu begründen.

Mit einer PBE sollen der erforderliche Personalbedarf für eine vorgegebene Aufgabe festgestellt und der vorhandene Personalbestand ggf. überprüft werden. Ziel ist es, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen.

1.3 Aufsicht über die Bundesagentur

Im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nach § 47 Absatz 1 Satz 1 SGB II die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur, soweit dieser ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen[9] (gE) zusteht.[10] Das BMAS ist befugt, der Bundesagentur einzelfallbezogene und generelle Weisungen zu erteilen und sie an seine Auffassung zu binden. Die Befugnisse erstrecken sich auf die Recht- und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung. Das BMAS kann nach § 47 Absatz 1 Satz 2 Halbsatz 2 SGB II auch organisatorische Maßnahmen treffen, um die Interessen des Bundes an der Ausführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu wahren. Soweit die Bundesagentur der Fachaufsicht durch das BMAS unterliegt, wird sie ohne Selbstverwaltung tätig.[11]

Im Rechtskreis des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) führt das BMAS die Rechtsaufsicht über die Bundesagentur nach § 393 SGB III. Die Aufsicht erstreckt sich darauf, dass die Bundesagentur Gesetze und sonstiges Recht beachtet. Die Bundesagentur ist zuständiger Verwaltungsträger für die Durchführung von Aufgaben der Arbeitsförderung nach dem SGB III.[12] Sie ist eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit

---

[8] Es liegt die Annahme zugrunde, dass die untersuchte Stelle in jedem Fall erforderlich ist; der Personalbedarf wird – ohne detaillierte Erhebungen und Berechnungen – gesetzt.

[9] Die Bundesagentur und die Kreise bzw. kreisfreien Städte bilden als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Gebiet jedes kommunalen Trägers eine gemeinsame Einrichtung, § 44b Absatz 1 Satz 1 SGB II.

[10] § 44b Absatz 3 SGB II regelt das Weisungsrecht der Träger gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen.

[11] § 371 Absatz 4 SGB III.

[12] § 368 SGB III.

Selbstverwaltung.[13] Selbstverwaltungsorgane sind der Verwaltungsrat sowie die Verwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit.[14] Der Verwaltungsrat überwacht den Vorstand und die Verwaltung der Bundesagentur nach § 373 SGB III. Der jeweilige Verwaltungsausschuss überwacht und berät die Agentur für Arbeit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.[15]

Darüber hinaus haben sich das BMAS und die Bundesagentur auf gemeinsame Leitlinien[16] zur Aufsicht und zur Zusammenarbeit im SGB II und SGB III verständigt. Ziel dieser Vereinbarung ist es, „auf Basis der gesetzlichen Grundlagen ein gemeinsames Verständnis zu formulieren, um rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktpolitik zu gestalten."[17]

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Ziel der Prüfung war es festzustellen, welche Methoden die Bundesagentur zur Ermittlung ihres Personalbedarfs anwendet und ob diese geeignet und angemessen im Sinne der §§ 69 Absatz 6, 77a SGB IV i. V. m. § 17 BHO sind. Hierzu haben wir zunächst örtliche Erhebungen in der Zentrale der Bundesagentur in der Zeit vom 17. bis 21. Oktober 2016 durchgeführt. Darüber hinaus werteten wir weitere von der Bundesagentur am 23. September 2016, 14. November 2016 und 28. Dezember 2016 zur Verfügung gestellte Unterlagen aus. In der Zeit vom 23. bis 26. Januar 2017 führten wir beim aufsichtführenden BMAS ergänzende örtliche Erhebungen durch.

Die Bundesagentur hat sich mit Schreiben vom 24. November 2017 zu unseren vorläufigen Prüfungsfeststellungen geäußert. Ihre Stellungnahme ist in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Personalbedarf der Bundesagentur

2.1 Methodik der Personalbedarfsermittlung bei der Bundesagentur

Bis zum Jahr 2003 hatte die Bundesagentur zur Ermittlung ihres Personalbedarfs für die wesentlichen Aufgabenbereiche flächendeckend analytische Personalbemessungen unter Bezugnahme auf das Organisationshandbuch des

---

[13] § 367 Absatz 1 SGB III.
[14] §§ 371 Absatz 1, 374 Absatz 1 SGB III.
[15] Einzelheiten regelt § 374 SGB III.
[16] Gemeinsames Verständnis des BMAS und der Bundesagentur zur Aufsicht und zur Zusammenarbeit im SGB II und SGB III (und anderer Gesetze), Stand 31. März 2015.
[17] Siehe Seite 3 der Vereinbarung.

BMI durchgeführt. Dabei wandte die Bundesagentur das Analytische Berechnungsverfahren an. Die Daten erhob sie mittels Multimomentaufnahme. Für die Personalbemessungen waren – nach Angaben der Bundesagentur – in der Zentrale rund 25 - 30 und in der Fläche weitere rund 50 - 100 Jahreskräfte erforderlich.[18]

Die Bundesagentur entschied aufgrund der Reformen nach den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, den Personalbedarf künftig wie folgt zu bestimmen:

- in den Aufgabenbereichen Beratung und Vermittlung anhand von gesetzlichen Betreuungsschlüsseln (SGB II) (vgl. Ziffer 4.2) und geschäftspolitisch gesetzten Orientierungswerten (SGB III) (vgl. Ziffer 5),
- im Bereich Leistungsgewährung (SGB II) anhand von – in Abstimmung mit dem BMAS – gesetzten Orientierungswerten (vgl. Ziffer 4.3),
- in sachbearbeitenden Bereichen auf der Grundlage von Benchmarking[19].

Bei Re- und Neuorganisationen, die auf der Grundlage von Fachkonzepten erfolgen, ermittelt die Bundesagentur den quantitativen und qualitativen Personalbedarf mit einer Methode der sogenannten quantitativen Schätzung ergänzt um eine sogenannte qualitative Schichtung (vgl. Ziffer 6).

Ihre Abkehr von der analytischen Personalbemessung nach dem Organisationshandbuch begründete die Bundesagentur damit, dass anerkannte Methoden wie die Multimomentaufnahme und Stichprobenverfahren zu sehr auf das Ist abstellten und zu zeit- und personalintensiv seien.[20] Der Verwaltungsrat nahm die Entscheidung der Bundesagentur zur Kenntnis.[21] Anlässlich der Aufstellung des Haushaltes der Bundesagentur für das Jahr 2011 hatten wir uns zu den fehlenden und unzureichenden Begründungen der Personalbedarfsforderungen kritisch geäußert.[22] Mit Schreiben vom 10. November 2010 forderten wir das BMAS und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) auf, darauf hinzuwirken, dass die Bundesagentur ihre Ansätze des Personalhaushaltes bei der Anmeldung von Stellenbedarfen ausführlich begründet und hierzu im Vorfeld durchgeführte Personalbedarfsermittlungen vorlegt. Das BMAS lud daraufhin in

---

[18] Siehe Ergebnisvermerk des BMAS vom 14. Februar 2011.
[19] Diese Methode ist nicht in die Prüfung einbezogen.
[20] Siehe Beratungsunterlage Nummer 93/2010 vom 16. Juli 2010.
[21] Vgl. ebenda.
[22] Siehe Schreiben Bundesrechnungshof vom 10. November 2010 Az.: VI 2 - 2005 - 0934.

Abstimmung mit dem BMF zu einer Besprechung über Methoden zur Ermittlung des Personalbedarfes der Bundesagentur ein. An der Besprechung am 20. Januar 2011 nahmen Vertreter des BMAS, des BMF, des Bundeskanzleramtes, des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesverwaltungsamtes, der Bundesagentur und des Bundesrechnungshofes teil. Im Ergebnis sollte die Bundesagentur dem BMAS bis Ende Februar 2011 ein Personalkonzept vorlegen, in dem die von ihr angewandten Methoden der PBE nach Aufgabenbereichen belegt sind. Die Bundesagentur hat den Termin mit Verweis auf die Beteiligung des Verwaltungsrates nicht eingehalten.

Stattdessen beauftragte sie die Unternehmensberatung A, den in der Bundesagentur praktizierten Methodenmix zu bewerten und Anregungen zur Weiterentwicklung der Verfahren auf Basis von Vergleichen mit Organisationen im öffentlichen und privaten Bereich einzubringen. In dem Gutachten ist festgehalten, dass die Bundesagentur Verfahren, Methoden und Instrumente anwendet, die eine Basis für die quantitative und qualitative Personalplanung bildeten. Um den Personalbedarf nachvollziehbar zu ermitteln, setze die Bundesagentur grundsätzlich Methoden ein, die mit dem Organisationshandbuch konform seien.[23]

Laut Gutachten fehlten jedoch für eine transparente und nachvollziehbare Begründung des Personalbestands und -bedarfs über die gesamte Organisation der Bundesagentur ein konsistentes Gesamtmodell für Wirkungszusammenhänge für jeden Geschäftsbereich sowie eine vollständige und transparente Übersicht der angewendeten Methoden in den Geschäftsbereichen.[24] Das Gutachten empfahl, ein bundesagenturweites verbindliches Vorgehensmodell zur Personalplanung mit definiertem Methodeneinsatz zu erarbeiten.[25] Außerdem sollte der für die Organisationsentwicklung zuständige Fachbereich (POE 6-OE) personell gestärkt werden, um Aufgaben der Personalplanung und des Personalcontrollings erfolgreich wahrzunehmen.[26]

Anlässlich der Genehmigung des Haushaltplanes der Bundesagentur für das Jahr 2012 wies das BMAS darauf hin, dass es „[…] in Abstimmung mit dem BMF und dem Bundesrechnungshof davon ausginge, dass die Bundesagentur

---

[23] Vgl. Gutachten der Unternehmungsberatung A.
[24] Vgl. ebenda.
[25] Vgl. ebenda.
[26] Vgl. ebenda.

ihren Personalbestand und -bedarf transparenter und nachvollziehbarer unter Anwendung allgemein anerkannter Methoden der Personalbedarfsermittlung begründen könne."[27] Mit Haushaltsgenehmigungsschreiben vom 12. Dezember 2012 wies das BMAS die Bundesagentur abermals auf die Notwenigkeit transparenter und nachvollziehbarer Begründungen ihres Personalbestands und -bedarfs hin.[28] Für die Haushaltsjahre 2014 bis 2017 enthielten die Genehmigungsschreiben des BMAS derartige Hinweise nicht mehr.

2.2 Entwicklung von Mitarbeiterkapazitäten in den Rechtskreisen SGB II und SGB III

Im Rechtskreis SGB II sank der Bestand an Arbeitslosen im Zeitraum von 2008 bis 2016 um rund 383 060 (17 %), während sich das Personal im gleichen Zeitraum um 2,64 % verringerte. Die nachstehende Tabelle 1 zeigt, wie sich die Mitarbeiterkapazitäten der Bundesagentur, der Bestand an Arbeitslosen und die Zu- und Abgänge an Arbeitslosen entwickelt haben.

Tabelle 1 Rechtskreis SGB II

	Grundsicherung					
Jahr	VZÄ[29]	in %	Bestand Arbeitslose	in %	Zugang	Abgang
2007	34 241[30]		2 515 055		4 035 304	4 585 679
2008	58 490	*100,00*	2 252 204	*100,00*	4 092 759	4 609 438
2009	59 271	*+ 1,34*	2 224 794	*- 1,22*	4 466 681	4 715 004
2010	62 973	*+ 7,66*	2 163 113	*- 3,96*	4 871 395	5 243 487
2011	62 085	*+ 6,15*	2 083 986	*- 7,47*	4 587 080	4 874 349
2012	53 696	*- 7,73*	1 994 785	*- 11,43*	4 225 092	4 462 488
2013	54 142	*- 7,43*	1 980 718	*- 12,05*	4 184 505	4 356 286
2014	55 232	*- 5,57*	1 965 164	*- 12,74*	4 102 335	4 356 150
2015	55 573	*- 4,99*	1 936 055	*- 14,04*	4 042 020	4 235 881
2016	56 943	*- 2,64*	1 869 151	*- 17,01*	4 129 512	4 400 510

Quelle: Bundesagentur, Vergleich Mitarbeiterkapazitäten zum Stand 10. Januar 2017, Datenbestand Dezember 2016 (DZ/AM), Bundesrechnungshof: Eigene Darstellung.

[27] Siehe Schreiben vom 14. Dezember 2011, Az.: Zb1 – Berlin – 04192/12.
[28] Siehe Schreiben vom 12. Dezember 2012, Az.: Zb1 – Berlin – 04192/14.
[29] Mitarbeiter der Bundesagentur inklusive Anteil kommunales Personal.
[30] Für das Jahr 2007 konnte die Bundesagentur keine Angabe zu der Anzahl der kommunalen Mitarbeiter machen.

Die Mitarbeiterkapazitäten der Bundesagentur sind seit dem Jahr 2007 im Aufgabenbereich des SGB III um 1 630 Vollzeitäquivalente (2,75 %) im Vergleich zum Jahr 2016 gesunken. Im Gegensatz hierzu ist der Bestand an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III in diesem Zeitraum um 423 707 Arbeitslose (34 %) zurückgegangen. Die nachstehende Tabelle 2 zeigt, wie sich die Mitarbeiterkapazitäten der Bundesagentur, der Bestand an Arbeitslosen und die Zu- und Abgänge an Arbeitslosen seit dem Jahr 2007 entwickelt haben.

Tabelle 2 Rechtskreis SGB III

	Arbeitslosenversicherung[31]					
Jahr	VZÄ	in %	Bestand Arbeitslose	in %	Zugang	Abgang
2007	59 353	*100,00*	1 245 531	*100,00*	4 170 516	4 176 103
2008	59 119	*- 0,40*	1 006 750	*- 19,17*	4 259 588	4 002 584
2009	63 085	*+ 6,29*	1 190 197	*- 04,44*	4 786 113	4 309 946
2010	65 449	*+ 10,27*	1 075 851	*- 13,62*	4 279 009	4 163 530
2011	60 334	*+ 1,65*	892 502	*- 28,34*	3 629 187	3 572 793
2012	56 670	*- 4,12*	902 342	*- 27,55*	3 547 979	3 253 483
2013	56 458	*- 4,88*	969 619	*- 22.15*	3 593 822	3 387 522
2014	56 514	*- 4,78*	933 224	*- 25,07*	3 546 664	3 403 221
2015	56 984	*- 4,00*	858 610	*- 31,06*	3 474 612	3 362 487
2016	57 723	*- 2,75*	821 824	*- 34,02*	3 574 732	3 416 751

Quelle: Bundesagentur, Vergleich Mitarbeiterkapazitäten zu Ausgaben zum Stand 10. Januar 2017, Datenbestand Dezember 2016 (DZ/AM), Bundesrechnungshof: Eigene Darstellung

2.3 Würdigung und Empfehlung

Die Bundesagentur hat für ihre Mitarbeiterkapazitäten in beiden Rechtskreisen die Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht hinreichend berücksichtigt. Während der Bestand der Arbeitslosen in beiden Rechtskreisen stark rückläufig war, baute die Bundesagentur nur in verhältnismäßig geringem Umfang Personal ab. Ein weiterer Abbau an Personalkapazitäten ist umso mehr gefordert, da auch die Zu- und Abgänge an Arbeitslosen im Rechtskreis SGB III weiterhin rückläufig sind.

[31] Einschließlich Familienkasse und Dienstleistung für Grundsicherung.

Die Bundesagentur hat belastbar darzulegen, dass sich durch den konjunkturell bedingten Rückgang der Arbeitslosigkeit keine entsprechenden Personaleinsparungen ergeben, z. B. wegen eines ggf. vorzuhaltenden Mindestpersonalbestands. Sie sollte Maßnahmen einleiten, um den von ihr postulierten Bedarf an Mitarbeiterkapazitäten sachgerecht zu ermitteln.

2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur teilt grundsätzlich unsere Auffassung, dass ihr Personalbestand auf die jeweilige Entwicklung des Arbeitsmarktes hin auszusteuern ist. Sie sagt zu, ihren Personalbedarf künftig auf der Grundlage von Methoden der PBE nach dem Organisationshandbuch zu ermitteln.

Die Bundesagentur weist allerdings darauf hin, dass lediglich rund 60 % ihrer Aufgaben von Konjunkturentwicklungen abhängig seien. Die Entwicklung ihrer Personalkapazitäten könne nicht allein auf die Bestandsveränderungen sowie die Zu- und Abgänge Arbeitsloser zurückgeführt werden. Auch die Struktur der Arbeitslosen, z. B. ein höherer Anteil älterer Arbeitsloser, wirke sich auf den Personalbedarf aus. Zudem sei es wenig zielführend, wenn sich die Bundesagentur von eingearbeitetem Personal trennen würde, das bei einem konjunkturellen Abschwung (wieder-)gewonnen werden müsste.

2.5 Abschließende Bewertung

Wir sehen, dass die Entwicklung der Personalkapazitäten der Bundesagentur nicht ausschließlich von Konjunkturentwicklungen abhängt. Dennoch genügen die Hinweise der Bundesagentur aus unserer Sicht nicht, um den – im Verhältnis zum deutlichen Rückgang der Arbeitslosenzahlen – geringen Personalabbau zu rechtfertigen.

Die Bundesagentur kommt jedoch unserer wesentlichen Forderung nach und kündigt an, ihren Personalbedarf künftig mit Methoden nach dem Organisationshandbuch zu ermitteln.

Wir werden beobachten, inwieweit die Bundesagentur ihre Ankündigung umsetzt. Im Übrigen schließen wir das Prüfungsverfahren zu diesem Punkt ab.

3 Organisation der Personalbedarfsermittlung

3.1 Aufteilung der Zuständigkeiten

Im Geschäftsbereich POE (Personal/Organisationsentwicklung) der Bundesagentur ist der Bereich POE 6 (Organisationsentwicklung/Kontinuierliche Verbesserung) für Fragen der Organisation zuständig. POE 6 ist weiter untergliedert in die Fachbereiche POE 6-OE (Organisationsentwicklung) und POE 6-KV (Kontinuierliche Verbesserung). Zu den Aufgaben von POE 6-OE gehören u. a.:

- Erstellung und Weiterentwicklung von Standards und Benchmarks für die Organisationsgestaltung (z. B. Organisationsgrundsätze, Fachkonzepte, Vorbereitung von Standortentscheidungen),
- Koordinierung, Begleitung, Moderation und Prüfung organisatorischer Veränderungsprozesse,
- Beratung bei organisatorischen Veränderungsprozessen.

Für das Erstellen der Fachkonzepte, deren Rahmen POE 6-OE geschaffen hat, sind innerhalb der Bundesagentur die Fachbereiche selbst zuständig. Die Fachkonzepte enthalten u. a. Angaben zum quantitativen und qualitativen Personalbedarf. Von den Beschäftigten, die ein Fachkonzept erstellen sollen, verlangt die Bundesagentur keine formale Qualifikation für diese Aufgabe. Nach ihrer Angabe handele es sich bei diesen Beschäftigten in der Regel um erfahrene Praktikerinnen und Praktiker, die zusätzlich zu ihrem Fachgebietswissen über fundierte Kenntnisse der Organisationslehre und Personalstatistik sowie über das erforderliche personalrechtliche Hintergrundwissen verfügten.

POE 6-OE begleitet und berät die Fachbereiche, wenn sie ein Fachkonzept erstellen. Er stellt den Fachbereichen Arbeitshilfen bereit und gibt Hinweise und Empfehlungen zu den Methoden der PBE auf der Grundlage seiner Erfahrungen aus anderen Fachbereichen. Im Nachgang prüft und bewertet er die Fachkonzepte.

Die Unternehmensberatung A hatte in dem Gutachten aus dem Jahr 2011 (s. a. Nummer 2.1) festgehalten, dass wegen einer „geringen Personalausstattung auch die methodische Organisationskompetenz zur konsistenten und durchgängigen Anwendung der definierten Methoden nicht sichergestellt“ werde. Sie empfahl, die zuständige Organisationseinheit POE 6 personell zu stärken, um Aufgaben der Personalplanung und des Personalcontrollings erfolg-

reich wahrzunehmen. Zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen beschäftigte POE 6-OE eine Fachbereichsleiterin und sechs weitere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

3.2 Würdigung und Empfehlung

Die Bundesagentur hat die Zuständigkeit für die PBE auf die jeweils zu untersuchenden Organisationseinheiten übertragen. Damit wird der erforderliche Personalbestand von den Beschäftigten des Untersuchungsbereiches selbst ermittelt. Eine Vorgehensweise, bei der die untersuchte Organisationseinheit zugleich diejenige ist, die die Ergebnisse der PBE interpretiert und den Personalbedarf feststellt, birgt die Gefahr von Interessenkonflikten. Zudem sollte geeignetes und entsprechend ausgebildetes Personal für die PBE bereitgestellt werden, das über hinreichende Methodenkenntnisse und praktische Erfahrungen verfügt. Wir empfehlen, die Aufgaben der PBE auf POE 6-OE und weitere dislozierte, POE 6-OE zugeordnete Organisationseinheiten zu verteilen. Eine solche Organisationsform ist bei einer großen Einrichtung wie der Bundesagentur mit personalintensiven Bemessungsbereichen und dezentraler Aufgabenerledigung durch viele regional verteilte Dienststellen angebracht. Dabei sollte POE 6-OE – neben Steuerungs-, Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen – die Zuständigkeit für die PBE in den Organisationseinheiten der Zentrale übertragen werden. Damit wäre sichergestellt, dass POE 6-OE auch über hinreichend eigene praktische Erfahrung verfügt, wie eine PBE umgesetzt wird. Im Übrigen sollten die für die PBE erforderlichen Ausführungsarbeiten auf die dislozierten, POE 6-OE zugeordneten Organisationseinheiten verlagert werden, die ihre fachlichen Weisungen nur von POE 6-OE erhalten. Diese dislozierten, POE 6-OE zugeordneten Organisationseinheiten sollten über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen an POE 6-OE berichten. POE 6-OE sollte die Ergebnisse abschließend werten, die erforderlichen Abstimmungen (wie z. B. mit der Personalvertretung) vornehmen sowie die jeweiligen Ergebnisse im nachgeordneten Bereich umsetzen.

Die Bundesagentur sollte auf der Grundlage einer PBE den für die Einrichtung einer dislozierten Struktur für POE 6-OE erforderlichen Personalbedarf feststellen.

3.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur will die Ermittlung ihres Personalbedarfs besser organisieren und Verantwortlichkeiten neu definieren. Derzeit erarbeite sie hierzu ein Organisationskonzept. Nach den Eckpunkten dieses Konzeptes solle der Prozess der PBE weiter im Zusammenspiel verschiedener Organisationseinheiten mit deren jeweiliger Fachexpertise erfolgen. Während die Federführung für die Fachkonzepterstellung bei POE 6 verbleiben solle, werde die Verantwortung für die PBE dem Bereich POE 3 (Personalplanung/Interner Dienstbetrieb) übertragen. Dort werde eine Organisationseinheit angesiedelt, die „den Prozess der PBE plant, steuert, begleitet und dokumentiert“. Die beteiligten Akteure sollen hierfür „hinreichend vorbereitet“ werden. Durch die Verteilung der Zuständigkeiten für PBE und Organisationsentwicklung auf zwei verschiedene Bereiche (POE 3 und POE 6) will die Bundesagentur ein hohes qualitatives Niveau des Gesamtprozesses sicherstellen. Die Fachbereiche der Zentrale sollen jeweils für den fachlichen Teil der Fachkonzepte (u. a. die Definition der Kernaufgaben und Prozesse) verantwortlich sein und als Wissensträger zur PBE beitragen. Die geplante Aufgabenverteilung solle das angesprochene Risiko eines Interessenkonflikts ausräumen.

Die Bundesagentur will ferner prüfen, inwieweit „ergänzend“ Beschäftigte der Regionaldirektionen für die Durchführung von PBE qualifiziert und in die einzelnen Verfahren eingebunden werden sollen.

3.4 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur die Ermittlung ihres Personalbedarfes besser organisieren will. Dabei ist das Zusammenspiel der verschiedenen Organisationseinheiten sachgerecht. In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass die zu untersuchenden Bereiche ihren Personalbedarf nicht selbst bemessen. Dieser Aspekt geht allerdings aus den Eckpunkten für das geplante Organisationskonzept noch nicht eindeutig hervor. Unklar ist, ob POE 3 die PBE nur begleiten oder sie selbst durchführen soll. Wir gehen davon aus, dass das Organisationskonzept die Zuständigkeiten eindeutig aufschlüsselt.

Die Bundesagentur äußert sich nicht zu dem Personalbedarf der neuen Organisationseinheit innerhalb von POE 3 sowie zu den Details der Qualifizierung des Personals. Der Hinweis, dass dieses „hinreichend vorbereitet“ werde, ist äu-

ßerst vage. Auch hier erwarten wir, dass das Organisationskonzept klare Ausführungen enthält.

Die Bundesagentur lässt offen, wie sie die Durchführung von PBE in den weiteren Dienststellen außerhalb der Zentrale organisatorisch sicherstellen will. Wir bezweifeln, dass POE 3 allein die Durchführung von PBE auch im nachgeordneten Geschäftsbereich der Bundesagentur leisten kann. Wir halten unsere Empfehlung daher aufrecht, die für die PBE erforderlichen Ausführungsarbeiten außerhalb der Zentrale auf Organisationseinheiten im nachgeordneten Bereich zu verlagern, die POE 3 zugeordnet sind. Die Qualifizierung von Beschäftigten der Regionaldirektionen für die Durchführung von PBE, die dann in die einzelnen Verfahren eingebunden werden können, wäre dazu ein erster Schritt.

Wir bitten die Bundesagentur um Übersendung des fertiggestellten Organisationskonzeptes. Im Übrigen schließen wir das Prüfungsverfahren zu diesem Punkt ab.

4 Festlegung Personalbedarf auf der Grundlage von Betreuungsschlüsseln und Orientierungswerten im Rechtskreis SGB II

4.1 Grundlagen

Gesetzliche Träger der Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind nach § 6 Absatz 1 SGB II die Bundesagentur – vertreten durch die Agenturen für Arbeit (Agenturen) – sowie die kommunalen Träger (kreisfreie Städte und Landkreise). Zur Gewährung der Leistungen aus einer Hand haben Kommunen und Agenturen dazu so genannte gE errichtet.[32]

Für die Aufgabe der Grundsicherung sieht § 44c SGB II sogenannte Betreuungsschlüssel gesetzlich vor. Den gE wird nach § 44k SGB II die Bewirtschaftung für die zugewiesenen Planstellen, Stellen und Beschäftigungsermächtigungen übertragen. Die Trägerversammlung[33] erhält die Kompetenz, den dafür notwendigen Stellenplan aufzustellen und Richtlinien zur Stellenbewirtschaftung zu erlassen.[34] Sie hat dabei die Betreuungsschlüssel in § 44c Absatz 4 SGB II als Maßstab zu beachten.[35] Der Betreuungsschlüssel wird als

---

[32] Vgl. § 44b Absatz 1 SGB II.

[33] Die Trägerversammlung wird zu gleichen Teilen mit Vertretern der Bundesagentur und der kommunalen Träger besetzt (§ 44c Absatz 1 Satz 2 SGB II).

[34] § 44c Absatz 2 Satz 2 Nummer 8 SGB II.

[35] Vgl. BT-Drucksache 17/1555, Seite 25.

Relation der auf eine Planstelle bzw. Stelle entfallenden Zahl von Leistungsberechtigten ausgedrückt.[36] Für die Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ist ein Betreuungsschlüssel von 1 zu 75 bei unter 25-jährigen und von 1 zu 150 bei über 25-jährigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu berücksichtigen.[37]

Für den Leistungsbereich in der Grundsicherung existieren keine gesetzlichen Betreuungsschlüssel. Hier hat die Bundesagentur in Abstimmung mit dem BMAS Betreuungsschlüssel als Orientierungswerte gesetzt.

4.2 Beschäftigte für die Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

Nach Angaben der Bundesagentur liegen die tatsächlichen Betreuungsrelationen seit dem Jahr 2012 für die Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Markt und Integration) sowohl für unter 25-Jährige als auch für über 25-Jährige im Bundesdurchschnitt unter den gesetzlichen Betreuungsschlüsseln. Die Bundesagentur spricht in ihren Eckpunkten zum Personalhaushalt für das Haushaltsjahr 2017 von „*bundesweit (über-)erfüllte*[n] *Betreuungsschlüssel*[n]“.[38] Sie errechnete unter Zugrundelegung der gesetzlichen Betreuungsschlüssel eine bundesweite Überpersonalisierung von rund 4 600 Vollzeitäquivalenten[39] in den 303 gE.[40] Demgegenüber sind die tatsächlichen Betreuungsrelationen bei regionaler Betrachtung der einzelnen gE sehr unterschiedlich: Während beispielsweise die gE in Olpe bei unter 25-Jährigen eine tatsächliche Betreuungsrelation von 1 zu 138 aufweist, liegt sie in der gE Frankfurt-Oder derzeit bei 1 zu 34.[41]

Nicht alle gE haben die Trennung der Betreuung von unter 25-jährigen und über 25-jährigen Kunden organisatorisch umgesetzt. Darüber hinaus gibt es gE, die keine Trennung zwischen den Aufgabenbereichen Markt und Integration sowie Leistungsgewährung vornehmen und auch keine Zielgruppentren-

---

[36] Vgl. Knapp in: Schlegel/Voelzke (Hrsg.), Juris Praxiskommentar SGB II, 4. Aufl. 2015, § 44 c Randnummer 67.
[37] Vgl. § 44 c Absatz 4 Satz 2 SGB II.
[38] Vgl. Eckpunkte zum Personalhaushalt für das Haushaltsjahr 2017, Zentrale Geschäftsbereich CF vom 31. August 2016.
[39] Ein Vollzeitäquivalent entspricht der Arbeitszeit einer Vollzeitarbeitskraft.
[40] Vgl. Eckpunkte zum Personalhaushalt für das Haushaltsjahr 2017, Zentrale Geschäftsbereich CF vom 31. August 2016.
[41] Stand Berichtsmonat Dezember 2016, gleitender Jahresdurchschnitt Oktober 2015 - September 2016.

nung zwischen unter 25-Jährigen und über 25-Jährigen organisatorisch umgesetzt haben.[42] Dies hat zur Folge, dass die jeweiligen gesetzlichen Betreuungsschlüssel nicht umgesetzt werden.

4.3 Beschäftigte in der Leistungsgewährung

Der Orientierungswert für den Bereich der Leistungsgewährung soll einen Anhalt für eine angemessene Personalausstattung geben. Dieser wird von der Bundesagentur in Abstimmung mit dem rechts- und fachaufsichtführenden BMAS ermittelt. Im Jahr 2009 wurde als Ergebnis eines Fachaufsichtsgespräches zwischen dem BMAS und der Bundesagentur als Orientierungswert ein allgemeingültiger Betreuungsschlüssel von 1 (Planstelle/Stelle) zu 130 (Leistungsberechtigte) festgelegt.[43] Der tatsächliche Betreuungsschlüssel lag im bundesweiten Durchschnitt bei allen gE bei 1 zu 115.[44]

Im Jahr 2012 entschied der Bund-Länder-Ausschuss (BLA)[45] nach § 18c SGB II, einen Forschungsauftrag mit dem Ziel zu vergeben, bedarfsgerechte Betreuungsschlüssel im Bereich der Leistungsgewährung zu entwickeln.[46] Grund hierfür war, dass in den einzelnen gE Uneinigkeit über die angemessene Personalausstattung bestand.[47]

Der Forschungsauftrag wurde an die Unternehmensberatung B vergeben. Der Projektträger legte am 28. Januar 2015 seinen Abschlussbericht vor. Die Projektergebnisse zeigten, dass ein allgemeingültiger Betreuungsschlüssel für die Leistungsgewährung nicht anforderungsgerecht sei und der derzeit angewandte Betreuungsschlüssel wesentliche Unterschiede in den gE (wie unterschiedliche Arbeitszeitmodelle, länderunterschiedliche Feiertage, unterschiedliche Gesundheitsquoten oder erhebliche Zuarbeiten aus anderen Funktions-

---

[42] Vgl. Bundesagentur vom Dezember 2016, Beantwortung des Fragenkataloges vom 30. November 2016.

[43] Siehe Schreiben der Bundesagentur vom 1. Oktober 2012, Geschäftszeichen BM23 – II-3601/II-5309.

[44] Siehe Schreiben der Bundesagentur vom 11. Februar 2013, Geschäftszeichen BM/POE II-3600.

[45] Der BLA beobachtet und berät das BMAS u. a. in zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und in Fragen der Aufsicht nach den §§ 47 und 48 SGB II. Bei der Beobachtung und Beratung zentraler Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist er zusammengesetzt aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der Bundesagentur. Der Ausschuss kann sich von den Trägern berichten lassen.

[46] Vgl. Beschluss Bund-Länder-Ausschuss vom 14. November 2012.

[47] Vgl. Schreiben der Bundesagentur an das BMAS vom 11. Februar 2013, Geschäftszeichen BM / POE II - 3600.

gruppen wie dem Kundenportal) nicht berücksichtige.[48] Im Ergebnis empfahl das Gutachten, den aktuellen Betreuungsschlüssel als Steuerungsgröße für die Ermittlung des Personalbedarfs aufzugeben und stattdessen die „Nettoarbeitsstunden pro Bedarfsgemeinschaft“[49] als Berechnungsgrundlage heranzuziehen. Die neue Berechnungsgrundlage entwickelte der Projektträger unter Zugrundelegung der Jahresarbeitszeitschätzung. Nach dieser Methode sollen die Beschäftigten ihre Arbeitszeit (Vollzeit und Teilzeit = 100 %) auf die im Leistungsbereich identifizierten Aufgaben verteilen (Jahresarbeitszeitschätzung).[50]

Mit Beschluss vom 9. Dezember 2015 entschied der BLA, die Personalbemessung in der Leistungsgewährung auf die neu entwickelte Berechnungsgrundlage umzustellen.[51] Der Beschluss des BLA traf auf Widerstand bei der Bundesagentur. Sie führte hierzu aus, dass sich ein allgemeiner Betreuungsschlüssel als Orientierungsgröße zur Personalausstattung in beiden Rechtskreisen über zehn Jahre in den Haushaltsverfahren bewährt habe. Der Verzicht auf den allgemeinen Betreuungsschlüssel in der Leistungsgewährung würde dazu führen, dass keine bundesweit vergleichbare Bezugs- und Orientierungsgröße mehr existiere. Zudem sah die Bundesagentur das Risiko, dass die gesetzlichen Betreuungsschlüssel für den Bereich Markt und Integration in Frage gestellt werden könnten.[52] Das BMAS stellte in einer internen Leitungsvorlage fest, dass die Umsetzung ohne Beteiligung der Bundesagentur nicht möglich und das Projekt deshalb als gescheitert zu betrachten sei.[53]

4.4 Würdigung und Empfehlung

Die Bundesagentur hat die gesetzlichen Betreuungsschlüssel für den Bereich Markt und Integration nicht hinreichend berücksichtigt. Die tatsächlichen Betreuungsrelationen liegen seit dem Jahr 2012 sowohl für unter 25-Jährige als auch für über 25-Jährige im Bundesdurchschnitt unter den gesetzlich vorgegebenen Betreuungsschlüsseln. Dass eine bedarfsgerechte Personalsteuerung

---

[48] Siehe Bericht Projektträger, Personalbemessung Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen SGB II – Abschlussbericht (BMAS, Forschungsbericht 452), Version 2.0 vom 28. Januar 2015, Seite 11.

[49] Ebenda, Seite 15.

[50] Ebenda, Seite 46.

[51] Vgl. Beschluss des BLA „Projekt PBE in der Leistungsgewährung in den gE nach dem SGB II“.

[52] Siehe Bewertung der Beschlussempfehlung für den BLA zum Projekt „Personalbemessung in der Leistungsgewährung der gE“ vom 3. Dezember 2015.

[53] Siehe Leitungsvorlage an den Staatssekretär vom 12. Januar 2016, Gz.: IIa2 – 29503/1-22.

nicht sichergestellt ist, zeigt sich auch bei der regionalen Betrachtung der unterschiedlichen Betreuungsschlüssel in den einzelnen gE.

Gleiches gilt für den mit dem BMAS im Leistungsbereich abgestimmten bundesweit für alle gE gültigen Orientierungswert von 1 zu 130, der im bundesweiten Durchschnitt bei allen gE bei 1 zu 115 liegt. Bereits gemessen an diesen gesetzten Betreuungsrelationen hat die Bundesagentur ihren selbst gesetzten Orientierungswert im bundesweiten Durchschnitt bereits um 10 % überschritten und ist damit gehalten, Personal abzubauen. Außerdem hängt bei gesetzten Betreuungsrelationen die Angemessenheit der Personalausstattung im Wesentlichen von der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ab. Damit ist bei gleichbleibendem Personalkörper die bestimmende Größe für die Umsetzung der festgeschriebenen Betreuungsschlüssel die konjunkturelle Lage. Bei guter Konjunktur und geringer Arbeitslosigkeit kann sich bei gleichbleibendem Personalkörper die Betreuungsrelation im Extremfall auf 1 zu 1 verschieben. Eine derartige Personalbemessung gestattet keine Aussage über die Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der Personalausstattung. Sie lässt auch keine Aussage zu, ob das eingesetzte Personal wirkungsvoll und wirtschaftlich handelt.

Eine gesetzgeberische Entscheidung, abweichend von diesen Grundsätzen – wie im Bereich Beratung und Vermittlung – einen Betreuungsschlüssel vorzugeben, fehlt für den Leistungsbereich. Daher gelten bei der Ermittlung des Personalbedarfs die §§ 69 Absatz 6, 77a SGB IV i. V. m. VV Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO. Im Bereich der Leistungsgewährung im Rechtskreis SGB II sollte die Bundesagentur ihren Personalbedarf daher anhand der Methoden des Organisationshandbuches bemessen.

Der vom BLA beauftragte Projektträger hat das Instrument der allgemeingültigen Orientierungswerte für die Personalbemessung als nicht geeignet bewertet. Dieser Bewertung hat sich der BLA angeschlossen und deshalb eine alternative Berechnungsgrundlage empfohlen.

Die von dem Projektträger für den Aufgabenbereich der Leistungsgewährung entwickelte Berechnungsgrundlage „Nettoarbeitsstunden pro Bedarfsgemeinschaft“ für die Ermittlung des Personalbedarfs entspricht keiner anerkannten Methode einer PBE. Sie ermittelt nicht die für die einzelne Aufgabe notwendigen Bearbeitungszeiten, sondern verteilt die zur Verfügung stehende Arbeits-

zeit auf die einzelnen Aufgaben. Wir hatten in unserer Abschließenden Mitteilung vom 7. Oktober 2016[54] an das Bundesversicherungsamt die Ermittlung des Personalbedarfs unter Zugrundelegung der Jahresarbeitszeitschätzung bereits kritisiert und in unsere Bemerkungen 2016 aufgenommen.[55]

Wir haben es daher für erforderlich gehalten, dass das BMAS im Rahmen seiner Aufsicht die Bundesagentur anhält, eine PBE nach den im Organisationshandbuch niedergelegten Grundsätzen vorzunehmen.

4.5 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur weist darauf hin, dass sie derzeit in 15 gE ein neues Verfahren erprobe, um die Personalausstattung der gE zu begründen. Nach diesem Verfahren seien die gE gehalten, eine Standortbestimmung ihrer Personalausstattung im Vergleichstyp[56] vorzunehmen. Dabei habe die Bundesagentur Aspekte aus dem Abschlussbericht der Unternehmensberatung B aufgegriffen und als „Vorgehensmodell zur Standortbestimmung der Personalausstattung der gE“ in Abstimmung mit dem BMAS als Arbeitshilfe optional eingeführt. Die Bundesagentur fügte das Vorgehensmodell als Anlage zu ihrer Stellungnahme bei.[57]

Im Übrigen solle die bisherige Vorgehensweise für die gE zunächst fortgesetzt werden.[58] Lediglich für Personalbedarfe SGB II außerhalb von gE solle eine PBE analog dem für den Rechtskreis SGB III geplanten Verfahren erfolgen.

4.6 Abschließende Bewertung

Nach dem Vorgehensmodell sollen die gE durch Kennzahlenvergleiche mit denjenigen gE, die vergleichbare Rahmenbedingungen aufweisen, ihren „Standort“ im jeweiligen Vergleichstyp feststellen. Ein eventueller Personalbedarf orientiert sich an der Bandbreite der Betreuungsrelationen im Vergleichstyp. Das Vorgehensmodell übernimmt Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der Un-

---

[54] Gz.: VII 1 - 2013 - 5399.

[55] Vgl. Bundesrechnungshof – Bemerkungen 2016, Band I, Teilband 2, Bemerkungsbeitrag 31.

[56] Zur besseren Vergleichbarkeit der gE hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Vergleichstypen SGB II mit ähnlichen regionalen Rahmenbedingungen erstellt.

[57] Vorgehensmodell zur Standortbestimmung der Personalausstattung der gemeinsamen Einrichtungen, Zentrale der Bundesagentur, Geschäftsbereich CF, Stand: August 2017.

[58] Anmerkung Bundesrechnungshof: Die bisherige Vorgehensweise für den Bereich der Leistungsgewährung im Rechtskreis SGB II ist die Orientierung an dem Betreuungsschlüssel 1 zu 130 (siehe Nummer 4.3).

ternehmensberatung B, folgt jedoch nicht umfänglich der darin vorgeschlagenen Berechnungsmethode. So übernimmt es nicht die Größe „Nettoarbeitsstunden pro Bedarfsgemeinschaft“, sondern hält an dem Instrument des Betreuungsschlüssels als Orientierungswert fest.

Dieses Modell kann aus folgenden Gründen nicht überzeugen:

- Die gE orientieren sich an den Ist-Betreuungsschlüsseln in vergleichbaren gE. Damit werden Ist-Werte ungeprüft verstetigt.
- Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Ausrichtung regelmäßig an einer Abweichung nach „oben“ orientiert und damit der so ermittelte Personalbedarf tendenziell steigt.
- Letztlich stellt das Vorgehensmodell keine anerkannte Methode der PBE dar. Insbesondere wird nicht ermittelt, welcher Zeitansatz je Tätigkeit notwendig ist und inwieweit eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger vorliegt.

Wir bleiben bei unserer Empfehlung, soweit Betreuungsschlüssel nicht gesetzlich festgelegt sind, die PBE auch im Rechtskreis SGB II nach dem Organisationshandbuch durchzuführen.

Wir beabsichtigen, diesen Punkt in einem Bemerkungsverfahren weiter zu verfolgen.

5 Personalbedarfsermittlung anhand von Betreuungsrelationen im Rechtskreis SGB III

5.1 Wirkungsorientierte Personalplanung

In den Aufgabenbereichen Beratung und Vermittlung des Rechtskreises SGB III ermittelt die Bundesagentur den Personalbedarf anhand von geschäftspolitisch gesetzten Betreuungsrelationen.[59] Eine gesetzliche Festlegung gibt es nicht. Beratung und Vermittlung umfasst u. a. folgende Aufgabengebiete, die in den Agenturen erbracht werden: die arbeitnehmerorientierte Vermittlung, die Beratung und Vermittlung von Rehabilitanden/Schwer-

[59] Schreiben der Bundesagentur an den Bundesrechnungshof vom 27. September 2016, CF 21 – 3541 (2360); Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat 93/2010, Personalbedarfsplanung in der Bundesagentur.

behinderten sowie die Beratung und Vermittlung von unter 25-Jährigen.[60] Die Bundesagentur verfolgt dabei den Ansatz, durch bessere Betreuungsrelationen die Wirkung von Vermittlung und Beratung zu erhöhen (wirkungsorientierter Ansatz).[61] So hielt sie auf der Grundlage von Erfahrungswerten in der Vergangenheit einen „*Betreuungsschlüssel von 1 zu 130 (Vermittler zu Arbeitsuchende*[62]*) für das Erzielen der angestrebten Wirkung für ausreichend*".[63] Sie hat diesen Schlüssel 2008 in einem Personalkonzept *„geschäftspolitisch fixiert"* und mit dem BMAS sowie mit ihrer Selbstverwaltung abgestimmt. Nach der Bewertung der Bundesagentur war damit „*die grundlegende Dimensionierung der Vermittler in den Agenturen für Arbeit determiniert*".[64]

In Modellversuchen untersuchte die Bundesagentur zudem im Rahmen des wirkungsorientierten Ansatzes, ob mit einer verbesserten Betreuungsrelation eine höhere Wirkung am Arbeitsmarkt erzielt werden kann. Sie war der Auffassung, dass dadurch die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt und damit passive Leistungen wie das Arbeitslosengeld eingespart werden könnten.[65] In der Folge sollte – unabhängig von einer Personalbedarfsbemessung – nachgewiesen werden, dass mehr Personal aufgrund einer effizienteren Wirkung im Ergebnis zu einer Einsparung führen würde.

Um diese Annahme zu belegen, erprobte sie von 2007 bis 2010 in dem Modellversuch „Kunden aktivieren, Integrationsleistung verbessern (1:70)" in 14 Modelldienststellen einen Betreuungsschlüssel von einem Vermittler zu 70 Leistungsempfängern.[66] Die Bundesagentur habe den Betreuungsschlüssel

---

[60] Fachkonzept NEO; Teil D: Auswirkungen auf die Agenturen für Arbeit vom 21. Januar 2013 in Verbindung mit dem Leitfaden Kundenzentrum, Nummer 2.2 Vermittlung und Beratung, Stand: 21. Juli 2016.

[61] Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat 70/2007 mit Ergänzung, Personalkonzept für den SGB III – Bereich; Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat November 2007, Personalhaushalt 2008 und mittelfristige Personalstrategie der Bundesagentur.

[62] Nach § 15 SGB III sind Arbeitsuchende Personen, die eine Beschäftigung als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer suchen. Dies gilt auch, wenn sie bereits eine Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit ausüben. Hierunter fallen Arbeitslose und Nicht-Arbeitslose.

[63] Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat 93/2010, Personalbedarfsplanung in der Bundesagentur, Nummer 2; Anhang 2 zum Bericht der Bundesagentur vom 7. Januar 2011, Betrachtung des Personalkörpers der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2011, Nummer 4.2.

[64] Ebenda.

[65] Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat 93/2010, Personalbedarfsplanung in der Bundesagentur, Nummer 2; Anhang 2 zum Bericht der Bundesagentur vom 7. Januar 2011, Betrachtung des Personalkörpers der Bundesagentur für das Haushaltsjahr 2011, Nummer 4.2.

[66] IAB-Kurzbericht 09/2010, Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler.

„*in Anlehnung an Vergleichswerte aus anderen europäischen Arbeitsverwaltungen gesetzt*“.[67] Sie kam nach ihrer Auswertung zu dem Ergebnis, dass die Modelldienststellen im Vergleich zum Jahr 2006 (vor Beginn des Modellversuchs) sowie im Vergleich zu anderen Dienststellen[68] eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit von Leistungsempfängern sowie eine höhere Integrationswirkung verzeichneten. Die zusätzlichen Personal- und Sachkosten hätten sich zudem durch Einsparungen beim Arbeitslosengeld sowie durch mehr Beitragseinnahmen amortisiert. Die Bundesagentur wies auch darauf hin, dass das Verhältnis von Vermittlern zu Leistungsempfängern in den Modelldienststellen von Beginn an *„deutlich besser als 1 zu 70“* war (Ausgangswert im Mai 2007 mit 1 zu 55, Bestwert im Oktober 2008 mit 1 zu 20). Bei den Vergleichsdienststellen lag das Verhältnis zwischen 1 zu 85 (Mai 2007) und 1 zu 49 (Oktober 2008). Rückschlüsse auf einen *„optimalen bundesweit gültigen Betreuungsschlüssel“* könnten nicht gezogen werden.[69]

Das Gutachten der Unternehmensberatung A empfiehlt im Hinblick auf eine *„transparente und nachvollziehbare Begründung des Personalbedarfs“*, den *„Grundbedarf“* an Beratern und Vermittlern methodisch zu ermitteln, z. B. auf der Grundlage von Geschäftsprozessanalysen, Fallzahlen und Bearbeitungszeiten. So könnten die vorhandenen und geplanten Vermittlerkapazitäten plausibilisiert werden. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Modellversuches strebte die Bundesagentur *„deutlich verbesserte Betreuungsrelationen“* an, sowohl für alle Kunden der Bundesagentur als auch für besondere Kundengruppen.[70] So führte sie im Jahr 2012 mit der Maßnahme „Interne ganzheitliche Integrationsberatung im SGB III (Inga)“ für Kundinnen und Kunden mit komplexen Profillagen[71] eine Betreuungsrelation von einem Vermittler zu 65 Kunden ein.[72] Ziel war, dass sich der durch die vorgegebene Betreuungsre-

---

[67] Beratungsunterlage für den Verwaltungsrat 70/2007 – Ergänzung, Personalkonzept SGB III, Nummer I.

[68] Die Vergleichsdienststellen stammen aus einer Zulieferung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), wobei das IAB zur Auswahl der Vergleichsdienststellen ihre Ähnlichkeit hinsichtlich der beiden Größen Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit und Integrationsgrad heranzog.

[69] Unterlage „Auswirkungen der laufenden Modellversuche auf ein zukünftiges Personalkonzept im Vermittlungsbereich der Arbeitslosenversicherung“, Bundesagentur, SU III, 17. Februar 2010.

[70] Fachkonzept Integrationsberatung SGB III vom 8. März 2011, Nummer 4.2.

[71] Diese Kunden weisen mehrere Vermittlungshemmnisse auf, z. B. hinsichtlich ihrer Qualifizierung und Leistungsfähigkeit.

[72] Bundesagentur, HEGA 11/2011 – 02 „Flächeneinführung der Internen ganzheitlichen Integrationsberatung im SGB III“ – Umsetzung 2012 vom 21. November 2011.

lation errechnete Personalbedarf durch die damit erzielte Wirkung haushaltsneutral verhält.

Wir haben die Wirtschaftlichkeit von Inga im Jahr 2014 geprüft. Dabei stellten wir erhebliche methodische Mängel in der Berechnung der Bundesagentur fest. U. a. bemängelten wir, dass die Bundesagentur jede Integration durch Inga als eine zusätzliche Integration bewertete, obwohl Kundinnen und Kunden der zum Vergleich herangezogenen Gruppe – trotz schlechterer Integrationswahrscheinlichkeit – auch ohne Inga in den Arbeitsmarkt integriert werden konnten. Das BMAS hat daraufhin in Abstimmung mit dem BMF und der Bundesagentur ein Defizit von Inga von jährlich 48,4 Mio. Euro (Stand 2016) bestätigt. Damit ist *„der zusätzliche Personaleinsatz nicht vollständig durch zusätzliche Beitragseinnahmen refinanziert und […] dem Grunde nach als nicht wirtschaftlich im engeren Sinne zu bewerten“*.[73]

5.2 Würdigung und Empfehlung

Soweit die Bundesagentur ihre Personalbedarfsplanung in den Aufgabenbereichen Beratung und Vermittlung allein auf geschäftspolitisch gesetzte Betreuungsrelationen stützt, entspricht diese nicht den Anforderungen der §§ 69 Absatz 6, 77a SGB IV i. V. m. VV Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO. Mit geschäftspolitisch gesetzten Betreuungsrelationen kann der erforderliche Personalbedarf auch mit Blick auf Wirkungsgesichtspunkte nicht angemessen festgestellt werden. Ziel einer PBE ist es, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen. Weder die gesetzte Betreuungsrelation von 1:130 noch der Modellversuch 1:70 sowie die Maßnahme Inga lassen Rückschlüsse zu, inwieweit die Aufgabenträger ihre Aufgaben zeitgerecht und mit angemessener Auslastung erledigen können und entsprechen damit nicht den anerkannten Methoden des Organisationshandbuches. Eine methodische Ermittlung des Personalbedarfs hat bereits das Gutachten der Unternehmensberatung A gefordert.

Die Auswertung der Ergebnisse des Modellversuches und der Maßnahme Inga konzentrierte sich jeweils auf die Aspekte Dauer der Arbeitslosigkeit sowie Integrationsgrad. Das Arbeitsaufkommen der Vermittler sowie deren Auslastung

---

[73] Hintergrundvermerk BMAS/BMF/Bundesagentur „Gemeinsame Position über die Grundlagen zur Beurteilung der Vertretbarkeit der Internen ganzheitlichen Integrationsberatung SGB III (INGA)“ vom 2. Februar 2017, übersandt vom BMAS per E-Mail vom 7. Februar 2017.

spielten dagegen keine Rolle in den Untersuchungen. Unabhängig davon ist der Aussagewert der Untersuchungen zweifelhaft. Bei dem Modellversuch 1:70 ist der Aussagewert dadurch eingeschränkt, dass sich die tatsächlichen Betreuungsrelationen während des Modellversuchs (von 1:55 bis 1:20) deutlich von dem ursprünglich angestrebten Zielwert 1:70 unterschieden. Auch die herangezogenen Vergleichsdienststellen, die eine deutlich schlechtere Betreuungsrelation hätten aufweisen sollen, verfügten teilweise über eine Relation von 1:49. Die Bundesagentur konnte zudem einen Kausalzusammenhang zwischen Vermittlerausstattung/Betreuungsrelation und Integrationsleistung bei Inga nicht nachweisen. Auch deshalb kann sich die Begründung für eine Personalausstattung nicht auf einen wirkungsorientierten Ansatz stützen.

Grundlagen einer jeden PBE sind u. a. die einzelnen Aufgaben des untersuchten Bereiches, die anfallenden Arbeitsmengen und die durchschnittlich benötigte Bearbeitungszeit.[74] Den uns vorliegenden Unterlagen ist nicht zu entnehmen, dass die Bundesagentur diese Grundlagen ermittelt hat. Wir haben die Bundesagentur daher aufgefordert, den Personalbedarf im Aufgabenbereich der Vermittlung und Beratung nach angemessenen und anerkannten Methoden zu ermitteln. Sie muss nachvollziehbar darlegen, dass eine angemessene Auslastung ihrer Vermittler und Berater besteht. Voraussetzung hierfür ist die Aufgliederung des Aufgabenbereiches in seine Einzelaufgaben verbunden mit den Arbeitsmengen und durchschnittlichen Bearbeitungszeiten.

Wenn eine detaillierte Aufgabengliederung mit Zeitwerten vorliegt, lässt sich die PBE bei späteren Änderungen im Arbeitsablauf, z. B. beim Wegfall von Teilaufgaben durch Umstrukturierungen oder beim Ausweiten von Teilaufgaben aufgrund einer gewünschten intensiveren Beratung, mit geringerem Aufwand fortschreiben.[75]

5.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur teilt unsere Auffassung, dass eine PBE im Aufgabenbereich der Vermittlung und Beratung erfolgen muss. Sie will für diese Aufgabenbereiche eine PBE durchführen, die den Anforderungen des Organisationshandbuches entspricht. Sie verweist hierzu auf ihre Ausführungen zu Textziffer 6.

---

[74] Brandt in Kreikebohm, SGB IV, Kommentar, München 2008, § 69, Randnummer 37; Organisationshandbuch des BMI (Stand: Dezember 2016), Nummer 5.1.3.

[75] Vgl. Organisationshandbuch des BMI (Stand: Dezember 2016), Nummer 5.1.3.1.

5.4 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur will unsere Empfehlung umsetzen. Für die nähere Bewertung verweisen wir auf unsere Ausführungen unter Textziffer 6.8.

Wir schließen das Prüfungsverfahren zu diesem Punkt ab.

6 Personalbedarfsermittlung innerhalb von Fachkonzepten

6.1 Vorbemerkung

Soweit Re- und Neuorganisationen auf der Grundlage von Fachkonzepten erfolgen, ermittelt die Bundesagentur den Personalbedarf nicht mit Betreuungsschlüsseln, sondern mit einer Methode der sogenannten quantitativen Schätzung (Vorstandsbeschluss Nr. 45/2007[76]). Dabei wird der Personalbedarf für einen Aufgabenbereich von einem kleinen Kreis von Beschäftigten in einem Workshop festgelegt.

Mit Schreiben vom 15. Oktober 2008 wies der Hauptpersonalrat bei der Bundesagentur[77] darauf hin, dass aus den Fachkonzepten nicht erkennbar sei, nach welchen Kriterien sich der jeweilige Personalbestand auf die einzelnen Tarifebenen sowohl qualitativ als auch quantitativ verteile.[78] Er erwartete, dass in den Fachkonzepten dargestellt werde, an welcher Stelle in einem Geschäftsprozess welcher Aufgabenträger mit welcher Zeitdauer beteiligt ist. Darüber hinaus sollte erkennbar sein, welche Kapazitäten auf den einzelnen Dienstpostenebenen erforderlich sind.

Daraufhin wurde mit Vorstandsbeschluss Nr. 5/2009 das Verfahren der qualitativen Schichtung eingeführt. Sie ergänzt die quantitative Schätzung, indem sie Daten bereitstellt, wie sich der Personalbedarf auf die einzelnen Tarifebenen verteilt. Diese Daten gewinnt sie, indem sie für jede Tarifebene den erforderlichen Zeitbedarf für die Aufgabenwahrnehmung ermittelt. Die Zeitbedarfe der einzelnen Tarifebenen setzt sie zueinander ins Verhältnis. Die sich daraus ergebene prozentuale Verteilung des Gesamtzeitbedarfes auf die Tarifebenen überträgt die Bundesagentur auf das Ergebnis der quantitativen Schätzung.

---

[76] Vorlage an den Vorstand vom 13. November 2007. Vom Vorstand gezeichnet am 23. November 2007.

[77] Die nachfolgenden Forderungen des Hauptpersonalrates wurden dem Vorstandsbeschluss Nr. 5/2009 entnommen.

[78] Mit der quantitativen Schätzung wird nur die Anzahl der künftig benötigten Mitarbeiter/innen festgelegt. Aus ihr geht nicht hervor, wie sich die Beschäftigten auf die verschiedenen Tarifebenen verteilen.

Im Folgenden werden wir uns zunächst mit dem Verfahren der qualitativen Schichtung auseinandersetzen (Textziffer 6.2). Anschließend werden wir auf die Methode der quantitativen Schätzung – ergänzt um die qualitative Schichtung – eingehen (Textziffer 6.4).

6.2 Qualitativer Personalbedarf mittels qualitativer Schichtung

Mit dem Verfahren der qualitativen Schichtung soll der qualitative Personalbedarf ermittelt werden. Für Aufgabenbereiche mit standardisierten Geschäftsprozessen sind folgende Schritte vorgegeben:

- Geschäftsvorfälle sind Aufgabenträgern zuzuordnen.
- Zeitaufwände der Aufgabenträger für wahrzunehmende Geschäftsvorfälle sind zu schätzen.
- Mengengerüste für Geschäftsvorfälle sind zu ermitteln oder zu schätzen.
- Die qualitative Zusammensetzung des Personals ist aus den Zeitaufwänden für Geschäftsvorfälle und deren Mengengerüsten zu berechnen.

Die methodische Federführung liegt beim Bereich POE 6, insbesondere im Fachbereich POE 6-OE. Für die Schätzungen und die Feststellungen sind die jeweils zuständigen Fachbereiche der Zentrale verantwortlich. Falls erforderlich oder von der Bedeutung her angemessen, können Praktikerinnen und Praktiker aus den jeweiligen operativen Organisationseinheiten (z. B. Agenturen für Arbeit) hinzugezogen werden.

Ergänzend gab der Bereich POE 6 eine „Arbeitshilfe zur qualitativen Schichtung des Personalansatzes in den Organisationsbereichen der Bundesagentur“ und Formatvorlagen für die Anlagen zum Fachkonzept heraus.

Zu diesen Formatvorlagen gehören u. a. Mustertabellen zur Berechnung der qualitativen Schichtung und eine Musterdarstellung zu „Vertiefenden Annahmen“. Die Mustertabellen bestehen aus einer Erfassungstabelle und einer Gesamtübersicht mit Erläuterungen.

In der Mustertabelle Erfassung (Abbildung 1) werden die Geschäftsprozesse – unterteilt nach Teilprozessen und Aktivitäten – aufgelistet. Für jede Tätigkeitsebene wird bei jeder Aktivität angegeben, welcher geschätzte Zeitanteil bei ihr im Einzelfall anfällt. Bei Aktivitäten, die innerhalb eines Teilprozesses nicht jedes Mal vorkommen, wird die Auftretenshäufigkeit als prozentualer

Wert ausgewiesen. Steht bei einer Aktivität eine Auftretenshäufigkeit, so wird der geschätzte Zeitanteil mit ihr multipliziert. Die Addition der Zeitanteile aller Tarifebenen zu einer Aktivität ergibt den fallbezogenen Zeitaufwand für diese. Die Addition aller Zeitanteile einer Tarifebene ergibt den Zeitaufwand dieser Tarifebene für den Geschäftsprozess pro Fall. Die Addition aller geschätzten Zeitaufwände der Aktivitäten ergibt den Gesamtzeitaufwand für den Geschäftsprozess.

Für die Schätzung der Zeitanteile wird eine kleine Gruppe aus Expertinnen und Experten bzw. Praktikerinnen und Praktikern verschiedener Tarifebenen aufgebaut. Die Zusammensetzung der Gruppe orientiert sich an den für die Geschäftsprozesse relevanten Aufgabenträgern. So bildeten z. B. bei dem von uns näher betrachteten Fachkonzept zum Projekt NEO – Teilprojekt OS – im Aufgabenbereich „Arbeitslosengeld Plus“ acht Beschäftigte die Schätzgruppe. Sie schätzten die Zeitbedarfe an den einzelnen Aktivitäten für die vier Tarifebenen III, IV, V und VI. Der Gruppe gehörten keine Beschäftigte aus den Tarifebenen V und VI an.

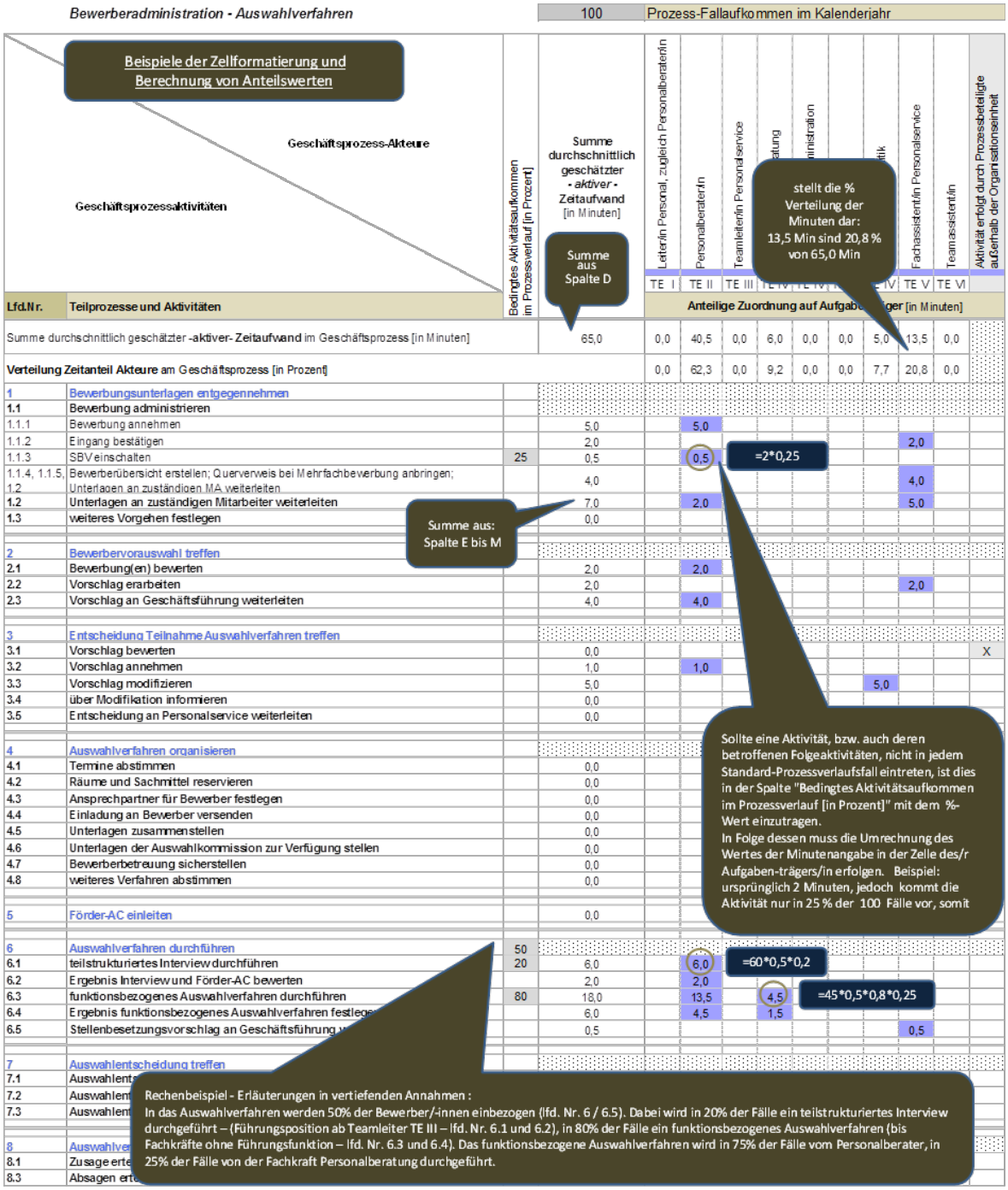
In der Formatvorlage „Vertiefende Annahmen“ haben die untersuchten Organisationseinheiten ihre Angaben

- zur Auswahl der Geschäftsprozesse,
- zum Workshop mit Praktikerinnen und Praktikern und
- zu Mengengerüsten und Aussagen zur Häufigkeit

zu erläutern.

Abbildung 1

Mustertabelle Erfassung mit Erläuterungen



In der Gesamtübersicht (Abbildung 2) ist für jeden einbezogenen Geschäftsprozess dargestellt, wie hoch der geschätzte Zeitaufwand pro Fall ist und wie er sich auf die verschiedenen Tarifebenen verteilt. Weiter ist angegeben, wie groß das Fallaufkommen des jeweiligen Geschäftsprozesses ist. Durch Multiplikation des Fallaufkommens mit dem geschätzten Zeitaufwand pro Fall wird der Gesamtzeitaufwand berechnet. Ebenso werden die fallbezogenen Zeitaufwände

der verschiedenen Tarifebenen mit dem Fallaufkommen multipliziert. Der gesamte Zeitaufwand jeder Tarifebene wird ins Verhältnis zum Gesamtzeitaufwand des Geschäftsprozesses gesetzt. Das Ergebnis zeigt an, wie hoch der prozentuale Anteil einer Tarifebene an einem Geschäftsprozess ist. In der Zusammenfassung werden die gesamten Zeitaufwände der einzelnen Tarifebenen über alle Geschäftsprozesse addiert. Deren Summe ergibt den Gesamtzeitaufwand der Organisationseinheit. Zugleich wird wie bei den einzelnen Geschäftsprozessen der prozentuale Anteil der verschiedenen Tarifebenen an den Aufgaben der Organisationseinheit ermittelt.

Abbildung 2

Mustertabelle Gesamtübersicht

Bearbeitungsstand vom: Datum
Version: Nr.

GESAMTÜBERSICHT

Qualitative Schichtung des Personalansatzes im [IS Personal] SOLL
Zuordnung der Geschäftsprozessaktivitäten zu Aufgabenträgern

			Leiterin Personal, zugleich Personalberaterin	Personalberaterin	Teamleiterin Personalservice	Fachkraft Personalberatung	Fachkraft Personaladministration	Fachkraft Pädagogik	Fachkraft Personalpolitik	Fachassistent/in Personalservice	Teamassistent/in
			TE I	TE II	TE III	TE IV	TE IV	TE IV	TE IV	TE V	TE VI
			Anteilige Zuordnung auf Aufgabenträger [in Minuten]								
Zusammenfassung											
Gesamtsumme durchschnittlich geschätzter -aktiver- Zeitaufwand im Geschäftsprozess [in Minuten]		10.825,0	0,0	4.050,0	0,0	1.200,0	0,0	250,0	600,0	4.725,0	0,0
Verteilung Zeitanteil Akteure an den Geschäftsprozessen [in Prozent]			0,0	37,4	0,0	11,1	0,0	2,3	5,5	43,6	0,0
Mengengerüst Stellen für Plankräfte IST (Haushalt zum TT.MM.JJJJ)		95				15,0	30,0			50,0	
Stellenschichtung gemäß Mengengerüst [in Prozent]			0,0	0,0	0,0	15,8	31,6	0,0	0,0	52,6	0,0
Geschäftsprozesse											
Bewerberadministration - Auswahlverfahren											
Summe durchschnittlich geschätzter -aktiver- Zeitaufwand im Geschäftsprozess [in Minuten]		65,0	0,0	40,5	0,0	6,0	0,0	0,0	5,0	13,5	0,0
Prozess-Fallaufkommen im Kalenderjahr	100	Gesamt-Zeitaufwand im Kalenderjahr [in Minuten]	6.500,0	0,0	4.050,0	0,0	600,0	0,0	0,0	500,0	1.350,0	0,0
Verteilung Zeitanteil Akteure am Geschäftsprozess [in Prozent]			0,0	62,3	0,0	9,2	0,0	0,0	7,7	20,8	0,0
Arbeitnehmer neu einstellen											
Summe durchschnittlich geschätzter -aktiver- Zeitaufwand im Geschäftsprozess [in Minuten]		86,5	0,0	0,0	0,0	12,0	0,0	5,0	2,0	67,5	0,0
Prozess-Fallaufkommen im Kalenderjahr	50	Gesamt-Zeitaufwand im Kalenderjahr [in Minuten]	4.325,0	0,0	0,0	0,0	600,0	0,0	250,0	100,0	3.375,0	0,0
Verteilung Zeitanteil Akteure am Geschäftsprozess [in Prozent]			0,0	0,0	0,0	13,9	0,0	5,8	2,3	78,0	0,0

Anmerkung: In Minuten dargestellte Ergebnisse können nicht zur Ermittlung eines Personalbedarfs hochgerechnet werden, weil es sich um keine Personalbemessung handelt und wesentliche Elemente (u. a. Rüst- und Verteilzeiten) für die Ermittlung eines Personalbedarfs fehlen.

Die Gesamtübersicht enthält die Anmerkung, dass die dargestellten Ergebnisse nicht zur Ermittlung eines (quantitativen) Personalbedarfs hochgerechnet werden könnten, da es sich um keine Personalbemessung handele und wesentliche Elemente für die Ermittlung eines Personalbedarfs (z. B. Verteilzeiten) fehlten.

6.3 Würdigung und Empfehlung

Die qualitative Schichtung ermittelt den Personalbedarf u. a. durch Schätzung von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten. Damit ist diese Methode dem Grunde nach ein quantitatives Bemessungsverfahren, das gleichzeitig eine qualitative Differenzierung vornimmt. Diese Methode entspricht grundsätzlich dem Analytischen Schätzverfahren, wie es im Organisationhandbuch unter Nr. 6.1.8 beschrieben ist. Darauf hat das Gutachten der Unternehmensberatung A bereits im Jahr 2011 ausdrücklich hingewiesen. In die qualitative Schichtung müssen lediglich noch die sogenannten Verteilzeiten einbezogen werden, um dem Analytischen Schätzverfahren nach dem Organisationshandbuch zu entsprechen.

Tatsächlich werden die Ergebnisse der qualitativen Schichtung nicht zur Ermittlung eines quantitativen Personalbedarfs hochgerechnet, vielmehr wird der quantitative Personalbedarf (siehe Textziffer 6.4) gesondert ermittelt. Unabhängig von deren methodischer Angreifbarkeit (siehe Textziffer 6.5) – entsteht dadurch eine vermeidbare Doppelarbeit.

Bei der Anpassung der qualitativen Schichtung an die Anforderungen des Analytischen Schätzverfahrens nach dem Organisationshandbuch wäre neben der Berücksichtigung der Verteilzeiten Folgendes zu beachten:

- Nach dem Organisationshandbuch sind bei nicht gleich strukturierten Arbeitsbereichen alle Arbeitsplätze in die PBE einzubeziehen, wenn es sich um quantifizierbare Aufgaben handelt. Bearbeitungszeiten und Mengen werden dort unmittelbar erhoben.[79] Bei gleich strukturierten Arbeitsbereichen sollen Bearbeitungszeiten als Stichprobe an ausgewählten Arbeitsplätzen erhoben und als zentrale Vorgabe für alle Arbeitsplätze des Bereiches als Bemessungsgrundlage verwendet werden.[80]
- Bei der qualitativen Schichtung werden die Zeitaufwände der einzelnen Aktivitäten in den Geschäftsprozessen abweichend von den Empfehlungen des Organisationshandbuches von einer kleinen Gruppe aus Expertinnen und Experten bzw. Praktikerinnen und Praktikern verschiedener Tarifebenen geschätzt. Das Organisationshandbuch empfiehlt in Nr. 5.1.4.3, dass mindestens 30 Beobachtungen eines Teilprozesses bei prozessorientierter

[79] Vgl. Organisationshandbuch (www.orghandbuch.de), Stand Dezember 2016, Seite 134.
[80] Ebenda.

PBE vorliegen oder 30 Erhebende bei funktionsorientierter PBE beteiligt sein sollten. In der Schätzgruppe sollten deshalb mindestens 30 Erhebende je beteiligter Tarifebene teilnehmen. In dem oben angeführten Beispiel Fachkonzept zum Projekt NEO – Teilprojekt OS – für den Aufgabenbereich „Arbeitslosengeld Plus“ hätte die Schätzgruppe daher statt aus acht aus 120 Beschäftigten bestehen müssen. Da die Bundesagentur den Anspruch erhebt, dass die in der qualitativen Schichtung ermittelten Ergebnisse bundesweit gelten sollen, wäre – je nach Untersuchungsbereich – auch ein wesentlich größerer Personenkreis vorstellbar. Im Einzelnen haben wir hierzu auf Nr. 5.1.4 (Teilerhebung mittels Stichprobe) des Organisationshandbuches verwiesen. Es wäre deshalb sinnvoller, die Zeitschätzungen von einer entsprechenden Anzahl Beschäftigter in betroffenen Organisationseinheiten im laufenden Dienstbetrieb vornehmen zu lassen, anstatt diese in Workshops zusammenzurufen.

- Die Mustertabelle „Erfassung“ entspricht den Anforderungen des Analytischen Schätzverfahrens gemäß Organisationshandbuch an eine Erfassungstabelle. Die Tabelle „Gesamtübersicht“ muss hingegen noch ergänzt werden. In ihrer vorliegenden Form fasst sie lediglich die Zeitbedarfe aller relevanten Geschäftsprozesse mit Hilfe der Fallzahlen zum Gesamtzeitbedarf der Organisationseinheit zusammen und verteilt diesen auf die verschiedenen Tarifebenen. Auf den bisherigen Ausweis der prozentualen Verteilung auf die Tarifebenen kann verzichtet werden. Stattdessen sollten die bei den Tarifebenen ausgewiesenen Gesamtzeitbedarfsanteile durch die Jahresarbeitszeitminuten eines Vollzeitäquivalents dividiert werden. Auf diese Weise wird der quantitative Personalbedarf in jeder Tarifebene bereits unmittelbar festgestellt.

- Der Anmerkung in der Gesamtübersicht, es fehlten wesentliche Elemente für die Ermittlung eines Personalbedarfs (z. B. Verteilzeiten), kann leicht abgeholfen werden. Wo erforderlich, können sachliche Verteilzeiten gesondert ermittelt werden; ansonsten kann die Bundesagentur auf die in Nr. 5.1.3.4.2 des Organisationshandbuches beschriebene pauschale Anrechnung von Verteilzeiten zurückgreifen. Voraussetzung hierfür ist, dass die in der Erfassungstabelle geschätzten Zeiten keine Verteilzeiten enthalten. Wir haben vorsorglich darauf hingewiesen, dass wir bei Grundzeiten

über 60 Minuten für einzelne Aufgaben (Aktivitäten) keinen Verteilzeitzuschlag akzeptieren.

Die Bundesagentur setzt die qualitative Schichtung standardmäßig zur Ermittlung des qualitativen Personalbedarfs ein. Wir sind deshalb davon ausgegangen, dass dieses Verfahren in allen Bereichen der Bundesagentur eingesetzt werden kann. Eine konsequente Anwendung der um die Verteilzeiten erweiterten qualitativen Schichtung würde den Anforderungen des Organisationshandbuches für eine PBE auf der Basis des Analytischen Schätzverfahrens entsprechen.

6.4 Quantitativer Personalbedarf mittels quantitativer Schätzung ergänzt um die qualitative Schichtung

Die Bundesagentur hat in einer Arbeitshilfe[81] festgelegt, dass der quantitative Personalbedarf in einem Personalmengengerüst darzustellen ist. Das Personalmengengerüst ist dem Fachkonzept als Anlage beizufügen. Eine tabellarische oder verbale Darstellung des Personalmengengerüstes im Fachkonzept ist nicht erforderlich. Lediglich Personalmehrbedarfe und Stellenanhebungen sind im Fachkonzept kurz summarisch zu erläutern. Zu den Methoden, mit denen der Personalbedarf ermittelt werden kann, weist die Bundesagentur ausdrücklich darauf hin, dass für die Ermittlung des quantitativen Personalbedarfs aufwändigere Verfahren (z. B. Zeitaufnahme, Multimomentaufnahme, Selbstaufschreibung) ebenso wie methodisch umstrittene Verfahren zu vermeiden sind.

Exemplarisch haben wir das Fachkonzept zum Projekt NEO – Teilprojekt OS – untersucht. Das Teilprojekt OS ist in zehn Aufgabenblöcke unterteilt. Für jeden Aufgabenblock wurde ein quantitativer Personalbedarf im Personalmengengerüst angegeben. Der jeweilige quantitative Personalbedarf wurde in der ihm zugehörigen Anlage „Vertiefende Annahmen und Fallzahlen“ erläutert. Diese Anlagen enthalten unterschiedlich umfangreiche Erläuterungen zu den Fallzahlen und deren Quellen, jedoch keine konkreten Aussagen über die Herleitung des Personalbedarfs aus den Fallzahlen. Tabelle 3 zeigt die festgestellten Personalbedarfe und ihre Herkunft.

---

[81] POE 6, Arbeitshilfe und Verfahrenshinweise zur Erstellung eines Fachkonzepts, Version 3.0, Stand 10. September 2012.

Tabelle 3

Anlagen zum Fachkonzept NEO – Teilprojekt OS – Quantitativer Personalbedarf nach Personalmengengerüst

Aufgabenblock[82]	Quantitativer Personalbedarf gem. Personalmengengerüst	Erläuterung in Anlage „Vertiefende Annahmen und Fallzahlen“
Alg Plus	2 951,0	Quantitative Schätzung der Workshop-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter und Fallzahlen.
BAB/Reha	903,0	Quantitative Schätzung der Workshop-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter und Fallzahlen.
KUG, Insg, Atg	1 207,5	Der Personalbedarf beruht auf qualifizierten Schätzungen der in den Schichtungsworkshops[83] vertretenen zehn Praktiker und Fallzahlen.
AMDL	955,0	Die Annahmen zur qualitativen Schichtung des Personalansatzes beruhen auf fachlichen Einschätzungen der zehn Mitglieder einer Arbeitsgruppe und Fallzahlen.
BEH	383,0	Die Annahmen zur qualitativen Schichtung des Personalansatzes beruhen auf den Ergebnissen von Workshops mit sechs Praktikerinnen und Praktikern und Fallzahlen.
SB-AV	446,5	Qualifizierte Annahmen/Schätzungen erfolgten durch zwölf Experten/innen verschiedener Agenturen für Arbeit.
SGG	767,0	Die Annahmen zur qualitativen Schichtung des Personalansatzes beruhen auf fachlichen Einschätzungen der Mitglieder einer Arbeitsgruppe und Fallzahlen.
OWi	321,5	Die Annahmen zur qualitativen Schichtung des Personalansatzes beruhen auf den Erkenntnissen eines seit mehreren Jahren existierenden Experten-Workshops (Arbeitskreis Ordnungswidrigkeiten), den in den Modellagenturen erzielten Ergebnissen, einer qualifizierten Schätzung der am Experten-Workshop beteiligten neun erfahrenen Praktiker/innen und Fallzahlen.

[82] Die Abkürzungen der Aufgabenblöcke bedeuten:
Alg Plus = Arbeitslosengeld Plus
BAB/Reha = Berufsausbildungsbeihilfe/Rehabilitation
KUG, Insg, Atg = Kurzarbeitergeld, Insolvenzgeld, Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz
AMDL = Arbeitsmarktdienstleistungen
BEH = Betriebliche Einstellungshilfen
SB-AV = Sachbearbeitung Arbeitsvermittlung
SGG = Sozialgerichtsgesetz
OWi = Ordnungswidrigkeiten
AS = Arbeitgeberservice

[83] Zur qualitativen Schichtung siehe Textziffer 6.2.

Regress	31,5	Nur Aussagen zu Fallzahlen und deren Häufigkeit.
AS	1 768,5	In einem Workshop mit acht Praktikerinnen und Praktikern wurden für alle Aufgaben im Arbeitgeberservice Einschätzungen zur Häufigkeit und zur Dauer der Abwicklung der Vorgänge vorgenommen.
Summe	9 734,5	

Die Ergebnisse des Personalmengengerüstes wurden in Workshops erarbeitet. Dabei wurde in einigen Fällen vermerkt, dass sich die quantitative Schätzung des Personalbedarfs auf die Ergebnisse der Schätzung für die qualitative Schichtung abstützt. Die Workshops waren mit jeweils 6 bis 12 Personen aus unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen besetzt. In einer Anlage zum Fachkonzept ist beispielsweise zur Teilnehmerrunde ausgeführt:

„Am Workshop nahmen ein Sachbearbeiter, vier Teamleiterinnen bzw. Teamleiter jeweils aus dem Aufgabengebiet Arbeitnehmer-Leistung und drei Programmberater aus dem Programmbereich Leistung/Kundenportal teil. Die Programmberater sind nicht operativ tätig, haben jedoch aufgrund ihrer Tätigkeit regelmäßigen Kontakt zu den Teams in den Agenturen, beraten diese bei fachlichen Fragen und im Rahmen von Prozessanalysen und kennen deshalb die Prozesse sehr gut.“

Da der durch die quantitative Schätzung festgelegte Personalbedarf (siehe Tabelle 3) keine Auskunft über die qualitative Zusammensetzung des benötigten Personals gibt, wird sie ergänzt durch die qualitative Schichtung (siehe Textziffer 6.2). Für das Projekt NEO – Teilprojekt OS – ermittelte die Bundesagentur mit Hilfe der qualitativen Schichtung die in Tabelle 4 zusammengefassten Daten.

Tabelle 4

Ergebnis der qualitativen Schichtung zur Ergänzung der quantitativen Schätzung

Aufgabenblock	Tarifebenen Zeitbedarf in Minuten				Gesamtminutenbedarf
	TE III	TE IV	TE V	TE VI	
Alg Plus	7 229 992,5 *3,2 %*	55 478 785,5 *24,2 %*	149 450 172,7 *65,8 %*	14 813 141,5 *6,5 %*	226 972 092,1 *100 %*
BAB/Reha	0,0 *0,0 %*	17 111 228,1 *25,1 %*	46 570 314,3 *68,3 %*	4 497 866,6 *6,6 %*	68 179 409,0 *100 %*
KUG, Insg, Atg	0,0 *0,0 %*	18 323 996,6 *20,1 %*	63 579 760,8 *69,8 %*	9 193 457,8 *10,1 %*	91 097 215,2 *100 %*
AMDL	0,0 *0,0 %*	11 705 542,0 *16,2 %*	60 383 728,2 *83,8 %*	0,0 *0,0 %*	72 089 270,1 *100 %*
BEH	0,0 *0,0 %*	5 722 530,1 *19,8 %*	21 251 690,9 *73,5 %*	1 956 300,7 *6,8 %*	28 930 521,7 *100 %*
SB-AV	0,0 *0,0 %*	4 012 128,5 *11,9 %*	27 426 338,9 *81,3 %*	2 287 428,1 *6,8 %*	33 725 895,6 *100 %*
SGG	10 493 750,0 *18,1 %*	42 852 600,0 *74,0 %*	0,0 *0,0 %*	4 582 650,0 *7,9 %*	57 929 000,0 *100 %*
OWi	0,0 *0,0 %*	7 610 083,5 *31,4 %*	16 663 206,1 *68,6 %*	0,0 *0,0 %*	24 273 289,6 *100 %*
Regress	496 082,1 *17,1 %*	1 782 490,5 *61,3 %*	291 238,5 *10,0 %*	337 811,5 *11,6 %*	2 907 622,6 *100 %*
AS	0,0 *0,0 %*	31 286 118,6 *21,9 %*	111 306 487,3 *78,1 %*	0,0 *0,0 %*	142 592 605,9 *100 %*
Summe	18 219 824,6 *2,4 %*	195 885 503,4 *26,2 %*	496 922 937,7 *66,4 %*	37 668 656,2 *5,0 %*	748 696 921,8 *100 %*

Den in Tabelle 4 ausgewiesenen Gesamtminutenbedarf übernahm die Bundesagentur aus der qualitativen Schichtung in das quantitative Personalmengengerüst zum Fachkonzept. Dabei reduzierte sie den Gesamtzeitbedarf des Aufgabenblocks Alg Plus um 4 114 191 Minuten auf 222 857 901 Minuten und den des Aufgabenblocks Regress um 496 082 Minuten auf 2 411 541 Minuten. Gründe hierfür gingen aus den Unterlagen nicht hervor. Den mit der quantitativen Schätzung festgelegten Personalbedarf gliederte die Bundesagentur entsprechend den ermittelten Prozentwerten nach den einzelnen Tarifebenen auf.

Des Weiteren haben wir das Fachkonzept Großkundenberatung untersucht. In diesem Fachkonzept wurde der quantitative Personalbedarf auf der Grundlage eines vorhergehenden Konzeptes fortgeschrieben. Nach Angabe im Fachkonzept flossen die vom vorhergehenden Fachkonzept übernommenen Schätzungen in die Neuberechnung ein. Dabei wurden die Geschäftsprozesse anhand von Kennzahlen evaluiert. Ergänzend wirkten Mitglieder der eingerichteten Projektgruppe begleitend an den Geschäftsprozessen mit, um die Evaluation zu verifizieren.

Der PBE wurden folgende Parameter zugrunde gelegt:

- Anzahl an Großunternehmen,
- Erschließbares Marktpotenzial,
- Anzahl und Dauer der Kundenkontakte,
- Anzahl und Art der Aufträge je Großkunde und
- Anteil operativer Arbeitszeit Großkundenbetreuer/-innen und Fachkräfte.

Dem Fachkonzept lag eine Vorgabe zum erschließbaren Marktpotenzial zugrunde. Demnach sollten 20,33 % der potentiellen 1 000 Großkunden erreicht werden.

Das dem Fachkonzept beigefügte Personalmengengerüst sieht 61,5 Stellen vor. Hiervon liegt für 53,2 Stellen eine Berechnung (Personaldimensionierung) vor. Die Berechnung ist als weitere Anlage dem Fachkonzept beigefügt. In dieser Berechnung finden sich die oben genannten Parameter wieder. Weitere fünf Stellen für Führungskräfte wurden ebenso wie drei Stellen für Servicekräfte für administrativ-organisatorische Aufgaben gesetzt. Die Stellen für Führungskräfte verteilen sich auf drei Arbeitsagenturen und eine Regionaldirektion. Die Stellen für Servicekräfte werden nur bei den Arbeitsagenturen ausgewiesen, die mit 14, 18 bzw. 21 Großkundenberatern/Fachkräften unterschiedlich stark personell besetzt sind.

6.5 Würdigung und Empfehlung

Der quantitative Personalbedarf wurde durch das Fachkonzept zum Projekt NEO – Teilprojekt OS – nicht belegt. In den dem Fachkonzept beigefügten Anlagen „Vertiefende Annahmen und Fallzahlen“ (Tabelle 3) wurden in der Regel nur die Fallzahlen erläutert. Auf die Ermittlung der Zeitbedarfe für die einzel-

nen Aufgaben gingen die Anlagen hingegen kaum ein. Die Herleitung des Personalbedarfs im Personalmengengerüst ist insoweit nicht nachvollziehbar. Die Angaben reichten von quantitativen Schätzungen durch Workshop-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer bis zum Verweis auf die Ergebnisse der qualitativen Schichtung. Das Personalmengengerüst, das die Workshop-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer geschätzt haben, haben wir für nicht valide gehalten. Die Schätzungen wurden von einem sehr kleinen Kreis von Personen vorgenommen, die zudem nicht mit jeder Tätigkeit selbst betraut waren. Die Schätzungen beruhen daher nur auf persönlichen Eindrücken oder der Übernahme von Einschätzungen Dritter.

Um die Angaben im Personalmengengerüst (Tabelle 3) nachzuvollziehen, haben wir sie den Daten der Bundesagentur aus der qualitativen Schichtung zur Ergänzung der quantitativen Schätzung (Tabelle 4) gegenübergestellt. Da in der qualitativen Schichtung nur die Bearbeitungszeiten ohne Verteilzeiten ausgewiesen werden, haben wir auf deren Zeitansätze den maximalen Verteilzeitzuschlag von 15 % gemäß dem Organisationshandbuch aufgeschlagen. Bei der Berechnung des Personalbedarfs haben wir die Zusammensetzung der Beschäftigten mit 19 % Beamtinnen und Beamten und 81 % Tarifkräfte berücksichtigt. Tabelle 5 stellt den für das Fachkonzept NEO – Teilprojekt OS – ermittelten quantitativen Personalbedarf dem von uns aus den Daten der qualitativen Schichtung ermittelten Personalbedarf gegenüber. Die um den Verteilzeitzuschlag erhöhten Gesamtzeitbedarfe der qualitativen Schichtung dividierten wir durch die Jahresarbeitszeitminuten eines Vollzeitbeschäftigten (Tabelle 5, Spalte 6). Nach Angaben der Bundesagentur waren hierbei unter Beachtung des oben genannten Verhältnisses von Beamtinnen und Beamten zu Tarifbeschäftigten 94 575 Minuten anzusetzen. Mit diesen Rechenschritten vervollständigten wir die qualitative Schichtung zum Analytischen Schätzverfahren nach dem Organisationshandbuch. Unter Berücksichtigung des nach dem Personalmengengerüst für Führungsfunktionen gesetzten Personals ergibt sich der Personalbedarf für das Teilprojekt OS.

Tabelle 5

Quantitativer Personalbedarf nach Personalmengengerüst und aus der qualitativen Schichtung errechneter Personalbedarf

Aufgaben-block	Quantitativer Personal-bedarf gem. Personal-mengen-gerüst	Zeitbedarf gemäß qualitativer Schichtung in Minuten	Zeitbedarf zuzüglich Verteilzeiten (Sp. 3 x 1,15)	Rechneri-scher Personal-bedarf (Sp. 4 : 94 575 Min.)	Zuzüglich Führungs-funktionen gem. Perso-nalmengen-gerüst	Personalbe-darf aus Spalten 5 und 6	Differenz quantitative Schätzung/ analytisches Schätzver-fahren (Sp. 2 ./. Sp. 7)
1	2	3	4	5	6	7	8
Alg Plus*	2 951,0	222 857 901	256 286 586	2 709,9	156,0	2 865,9	85,1
BAB/Reha	903,0	68 179 409	78 406 320	829,0	48,0	877,0	26,0
KUG, Insg, Atg	1 207,5	91 097 215	104 761 797	1 107,7	64,0	1 171,7	35,8
AMDL	955,0	72 089 270	82 902 661	876,6	51,0	927,6	27,4
BEH	383,0	28 930 522	33 270 100	351,8	20,0	371,8	11,2
SB-AV	446,5	33 725 896	38 784 780	410,1	24,0	434,1	12,4
SGG	767,0	57 929 000	66 618 350	704,4	41,0	745,4	21,6
OWi	321,5	24 273 290	27 914 283	295,2	17,0	312,2	9,3
Regress*	31,5	2 411 541	2 773 272	29,3	2,0	31,3	0,2
AS	1 768,5	142 592 605	163 981 497	1 733,9	94,0	1 827,9	-59,4
Summe	9 734,5	744 086 649	855 699 646	9 047,8	517,0	9 564,8	169,6

* In Spalte 3 wurden die reduzierten Werte des Personalmengengerüstes verwendet.

Tabelle 5 zeigt, dass der geschätzte quantitative Personalbedarf von dem Personalbedarf, der sich aus den um die Verteilzeiten erhöhten Ansätzen der qualitativen Schichtung ergibt, tendenziell nach oben abweicht. Lediglich beim Aufgabenblock Regress stimmen die Ergebnisse der quantitativen Schätzung mit denen des Analytischen Schätzverfahrens überein. Im Aufgabenblock AS führte die quantitative Schätzung zu einem signifikant niedrigeren Bedarf als das Analytische Schätzverfahren. Bei dem Vergleich in Tabelle 5 haben wir ausschließlich die von der Bundesagentur selbst ermittelten Daten aus der quantitativen Schätzung und der qualitativen Schichtung herangezogen. Anhand dieser Daten haben wir festgestellt, dass der durch die quantitative Schätzung ermittelte Personalbedarf im Teilprojekt OS insgesamt im Vergleich zur Anwendung der erweiterten qualitativen Schichtung und damit dem Analytischen Schätzverfahren nach dem Organisationshandbuch – um rund 170 Stellen zu hoch ausgewiesen wurde.

Demgegenüber hat die Bundesagentur im Fachkonzept Großkundenberatung den quantitativen Personalbedarf für Großkundenberater und Fachkräfte konsequent aus Fallzahlen und Zeitansätzen abgeleitet. Dieses Vorgehen entspricht dem des Analytischen Schätzverfahrens gemäß Organisationshandbuch. Wir haben nicht geprüft, ob die zugrunde liegenden Daten ordnungsgemäß ermittelt wurden, haben die Vorgehensweise in diesem Fall jedoch für den richtigen Weg gehalten. Das Setzen der Führungskräfte ist eine zulässige Anwendung der Arbeitsplatzmethode.[84] Die drei Stellen für Servicekräfte ebenfalls nach der Arbeitsplatzmethode zu setzen, erscheint oberflächlich nachvollziehbar. Da jedoch die Zahl der Großkundenbetreuer/Fachkräfte in der größten Arbeitsagentur das 1,5-fache der Zahl in der kleinsten der drei Arbeitsagenturen beträgt, liegt die Vermutung nahe, dass die Servicekräfte unterschiedlich stark ausgelastet sind. Es wäre aus unserer Sicht angemessen gewesen, den Bedarf an Servicekräften analytisch zu berechnen.

6.6 Gesamtwürdigung

Bei der Personalbedarfsermittlung für Neu- und Reorganisationsvorhaben werden durch die qualitative Schichtung ermittelte Mengenwerte für verschiedene

[84] Es wurde in drei Arbeitsagenturen je eine Stelle Regionalleiter/in Großkundenberatung geschaffen. In einer Regionaldirektion wurden die Stelle einer Führungskraft Koordinierende Stelle Zeitarbeit sowie die Stelle Leiter/in Großkundenberatung und Koordinierende Stelle Zeitarbeit eingerichtet.

Tarifebenen nicht genutzt. Nur ihr relatives Verhältnis zueinander wird auf einen durch die quantitative Schätzung ermittelten Zielwert übertragen. Dieses Verfahren kann aufgrund der aufgezeigten Mängel nicht als eine angemessene Methode der Personalbedarfsermittlung gewertet werden. Vielmehr sollten die Ergebnisse aus der am Maßstab des Analytischen Schätzverfahrens optimierten qualitativen Schichtung zur Ermittlung eines (quantitativen) Personalbedarfs herangezogen werden. Die Bundesagentur sollte damit zukünftig ihren Personalbedarf mit einer Methode des Organisationshandbuches ermitteln. Die im Organisationshandbuch aufgeführten Methoden sind geeignet, zugleich den quantitativen und den qualitativen Personalbedarf zu ermitteln. Damit können die gesonderten Ermittlungen von quantitativem und qualitativem Personalbedarf entfallen. Keinesfalls sind Workshops mit wenigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern geeignet, Zeitbedarfe für einzelne Aufgaben festzulegen. Diese sind über eine größere Zahl von Beschäftigten, die diese Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen, zu ermitteln.

Unabhängig von der grundsätzlichen Geeignetheit der qualitativen Schichtung als Instrument der Personalbedarfsbemessung haben wir darauf hingewiesen, dass das Analytische Schätzverfahren subsidiär zur Anwendung kommt und der Verzicht auf das Analytische Berechnungsverfahren zugunsten des Analytischen Schätzverfahrens nachvollziehbar zu begründen ist.

6.7 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur will das bestehende Verfahren der qualitativen Schichtung so weiterentwickeln, dass es für die Bestimmung des quantitativen Personalbedarfs geeignet ist. Die Doppelarbeiten angesichts der bisherigen zwei Verfahren will sie somit vermeiden.

Aus Sicht der Bundesagentur kommt als grundsätzlich geeignetes Untersuchungsverfahren das Analytische Schätzverfahren nach dem Organisationshandbuch in Betracht. Hierfür spreche, dass die zusätzliche Belastung der Beschäftigten in den untersuchenden Aufgabengebieten so kurz und gering wie möglich gehalten werde. Um die Validität der analytischen Schätzungen zu optimieren, will die Bundesagentur die Anzahl der an der Schätzung Beteiligten gemäß den Vorgaben des Organisationshandbuches erhöhen.

Die Bundesagentur schließt jedoch auch andere Vorgehensweisen nach dem Organisationshandbuch nicht aus. Sie will die Gründe für die Anwendung einer Methode jeweils dokumentieren. Zudem will sie die Schätzungen in Aufgabengebieten mit großem personellem Aufwand durch geeignete Methoden absichern, z. B. durch Stichproben mit beobachtungsbasierten Verfahren.

6.8 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur die Methode der qualitativen Schichtung nach unseren Hinweisen weiterentwickeln will, so dass sie den Anforderungen des Analytischen Schätzverfahrens nach dem Organisationshandbuch entspricht. Gleichwohl wiederholen wir unseren Hinweis, dass das Analytische Berechnungsverfahren gegenüber dem Analytischen Schätzverfahren vorzuziehen ist, da es eine höhere Datenqualität verspricht.

Die unterschiedlichen Methoden des Organisationshandbuches haben Einfluss auf die zu ermittelnden Daten. Das für den jeweiligen Untersuchungsbereich geeignete Verfahren ist sorgfältig auszuwählen. Daher ist es wichtig, dass die Bundesagentur – wie von ihr angekündigt – die Auswahl des Untersuchungsverfahrens schlüssig begründet und dokumentiert.

Die Bundesagentur kündigt weiterhin an, dass sie die Schätzungen in Aufgabengebieten mit großem personellem Aufwand durch geeignete Methoden absichern will. Dies halten wir, soweit die Bundesagentur das Analytische Schätzverfahren wählt, für unumgänglich.

Wir werden die weitere Entwicklung der PBE in der Bundesagentur beobachten und schließen das Prüfungsverfahren zu diesem Punkt ab.

7 Zusammenfassende Würdigung mit abschließender Bewertung

Wir haben es kritisch gesehen, dass die Bundesagentur es bisher unterlassen hat, in ihren personalintensiven Aufgabenbereichen der Vermittlung, Beratung und Leistungsgewährung eine an den Methoden des Organisationshandbuches angelehnte PBE durchzuführen.

Nach unserer Auffassung stellen die Systeme der Personalbedarfsplanung und Personalsteuerung, wie sie die Bundesagentur einsetzt, keinen Ersatz für eine sachgerechte Ermittlung des notwendigen Personalbedarfs dar. Es lassen sich

bei der Bundesagentur auch keine Ausnahmetatbestände erkennen, die gegen die Anwendung eines analytischen Ansatzes der Personalbedarfsermittlung sprechen. So handelt es sich im Bereich der Beratung und Vermittlung überwiegend um wiederholt anfallende Aufgaben mit ähnlichen oder gleichen Bearbeitungsschritten, die mit Einführung von Handlungsprogrammen die Arbeitsschritte zunehmend standardisieren. Gleiches gilt für den Bereich der Leistungsgewährung und für den sachbearbeitenden Bereich. Die dort anfallenden, überwiegend quantifizierbaren Aufgaben lassen sich nach Bearbeitungszeiten und Mengen objektiv und exakt messen. Die wenigen Bereiche bei der Bundesagentur, die von dispositiv-kreativen Aufgaben geprägt sind, wie die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen, sind gleichwohl einer validen Schätzung über Arbeitsmenge und Bearbeitungsaufwand zugänglich.

Wir haben erwartet, dass die Bundesagentur ihren Personalbedarf überprüft und neu bemisst. Dabei sollte sie die Methoden anwenden, die den Grundsätzen des Organisationshandbuches entsprechen. Nur so kann zuverlässig festgestellt werden, wie viel Personal zur sach- und zeitgerechten Erfüllung von notwendigen Aufgaben benötigt wird. Wir haben empfohlen, grundsätzlich ein Analytisches Berechnungsverfahren anzuwenden. Der Verzicht auf das Analytische Berechnungsverfahren zugunsten des Analytischen Schätzverfahrens ist nachvollziehbar zu begründen. Soweit das Analytische Schätzverfahren zur Anwendung kommt, kann die Bundesagentur auf Elemente der von ihr eingesetzten qualitativen Schichtung zurückgreifen.

Aufgabe der Personalbedarfsermittlung ist es, die notwendige Personalausstattung für vorgegebene oder vorgesehene Aufgaben festzustellen. Notwendig ist die Personalausstattung, bei der die Beschäftigten als Aufgabenträger durch die ihnen übertragenen Aufgaben voll beansprucht und in ihrem Leistungsvermögen weder unter- noch überfordert werden. Veränderungen im Personalbedarf können sich auch durch Änderungen im Verfahrensablauf oder durch die Einführung neuer Informationstechnologien ergeben. Daher ist es zwingend notwendig, den Personalbedarf durch Personalbedarfsanalysen nachzuweisen.

Die Bundesagentur käme damit nicht nur ihrer gesetzlichen Verpflichtung, sondern auch einer Forderung des Haushaltsausschusses nach. Dieser hatte

mehrfach auf die Notwendigkeit einer Personalbedarfsermittlung in seinen Beschlüssen hingewiesen.[85] Das BMAS sollte dies überwachen.

In ihrer Stellungnahme kündigt die Bundesagentur an, Neu- und Reorganisationsvorhaben künftig generell mit einer Überprüfung des Personalbedarfs zu verknüpfen und sich dabei auf anerkannte Verfahren nach dem Organisationshandbuch zu stützen. Gleiches gelte für die Evaluation bestehender Fachkonzepte. Eine generelle Überprüfung des gesamten Personalbedarfs in einem Schritt sei allerdings aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Vielmehr sei eine schrittweise Vorgehensweise geplant.

Eine schrittweise Vorgehensweise zur Überprüfung des Personalbedarfs halten wir für sachgerecht. Wir werden den weiteren Prozess der Untersuchung des Personalbedarfs verfolgen und schließen das Prüfungsverfahren, mit Ausnahme der Nummer 4, ab.

Plöger Rabenschlag

[85] Vgl. 86. Sitzung des Haushaltsauschusses am 20. November 2008.