



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung

Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung

3., überarbeitete Auflage

Kohlhammer

Schriftenreihe
des Bundesbeauftragten für
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Band 4

Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung

3., neu bearbeitete Auflage

Kohlhammer

Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung

Verlag W. Kohlhammer

Alle Rechte vorbehalten

Herausgeber:

Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung, 53048 Bonn

Gesamtherstellung:

W. Kohlhammer GmbH, Stuttgart

Printed in Germany 2017

ISBN: 978-3-17-033181-5

Inhalt

	Seite
Vorwort zur 3. neu bearbeiteten Auflage	9
Zusammenfassung	12
1 Die Personalbedarfsermittlung als Grundlage der Personalsteuerung	15
2 Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung	17
2.1 Aufgabe und Grundlagen der Personalbedarfsermittlung .	17
2.2 Häufige Mängel wegen fehlender Aufgabenkritik	17
2.3 Empfehlungen zur Sicherstellung eines optimalen Umfeldes für Personalbedarfsermittlungen	19
3 Dokumentation der Personalbedarfsermittlung	20
3.1 Erfordernis der Dokumentation	20
3.2 Häufige Mängel bei der Dokumentation	20
3.3 Hinweise und Empfehlungen zur Dokumentation	22
4 Planung der Erhebungen	24
4.1 Erfordernis einer hinreichenden Planung	24
4.2 Häufige Planungsmängel	24
4.3 Empfehlungen zur Planung	25
5 Repräsentativität von Stichprobenuntersuchungen .	27
5.1 Zweckmäßigkeit von Stichprobenuntersuchungen	27
5.2 Häufige Mängel bei Stichprobenuntersuchungen	28
5.3 Hinweise und Empfehlungen für repräsentative Stichprobenuntersuchungen	29
6 Auswahl des geeigneten Untersuchungsverfahrens .	31
6.1 Untersuchungsverfahren und deren Eignung	31
6.2 Häufige Mängel bei der Auswahl von Untersuchungsverfahren	33
6.3 Empfehlungen zu den Untersuchungsverfahren	35

7	Fallzahlen für die Personalbedarfsermittlung	37
7.1	Bedeutung der Fallzahlen	37
7.2	Häufige Mängel bei der Auswahl und bei der Ermittlung von Fallzahlen	38
7.3	Empfehlungen zur Fallzahlenauswahl und -ermittlung . . .	40
8	Mittlere Bearbeitungszeit.	42
8.1	Grundzeiten (Bearbeitungszeiten)	42
8.1.1	Bedeutung von Grundzeiten und deren Grundlagen.	42
8.1.2	Häufige Mängel bei der Ermittlung der durchschnittlichen Grundzeiten	43
8.1.3	Empfehlungen für die Ermittlung von Grundzeiten	45
8.2	Verteilzeiten	46
8.2.1	Bedeutung der Verteilzeiten und deren Berechtigung . . .	46
8.2.2	Häufige Mängel beim Ansatz von Verteilzeiten	47
8.2.3	Empfehlungen zu Verteilzeitansätzen.	48
9	Normalarbeitskraft	50
9.1	Bedeutung der Normalarbeitskraft für die Personalbedarfsermittlung	50
9.2	Mängel bei der Berechnung der Normalarbeitskraft	50
9.3	Empfehlungen zur Normalarbeitskraft	51
10	Aktualität der Personalbedarfsermittlung	53
10.1	Erfordernis der Anpassung des Personalbedarfs an Veränderungen	53
10.2	Häufige Mängel bei der Anpassung des Personalbedarfs. .	53
10.3	Empfehlungen zur Anpassung des Personalbedarfs an Veränderungen	54
11	Organisation der Aufgaben zur Ermittlung des Personalbedarfs.	56
11.1	Personalbedarfsermittlung und Organisation	56
11.2	Häufige Mängel bei der Organisation der Personalermittlungsaufgaben	56
11.3	Empfehlungen zur Organisation der Personalbedarfsermittlungsaufgaben	57
12	Einsatz externer Beratungsunternehmen bei der Personalbedarfsermittlung	59
12.1	Notwendigkeit des Einsatzes externer Berater	59
12.2	Mängel beim Leistungsverzeichnis und der Auftragsvergabe	60
12.3	Dokumentation und Aktualisierung der Personalbedarfsermittlungen	63

13	Personalbedarfsermittlung mittels Kosten- und Leistungsrechnung	65
13.1	Unzulänglichkeiten bei der Verwendung von Kosten- und Leistungsrechnungen zur Personalbedarfsermittlung	65
13.2	Unterstützender Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung	65
13.3	Empfehlungen zum Einsatz von Kosten- und Leistungsrechnungen bei Personalbedarfsermittlungen	66
14	Personalmengenplanung und Nachfolgeverfahren	68
14.1	Personalmengenplanung als Methode für schwer bemessbare Aufgaben	68
14.2	Anforderungen des Bundesrechnungshofes an die Personalmengenplanung	68
14.3	Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Personalmengenplanung	69
14.4	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Personalmengenplanung	70
14.5	Fortentwicklung der Personalmengenplanung zu einem alternativen Verfahren	71
14.6	Ziel des alternativen Verfahrens	71
14.7	Bewertung des alternativen Verfahrens durch den Bundesrechnungshof	72

Vorwort zur 3. neu bearbeiteten Auflage

Die jährlichen Haushaltsgesetze der Jahre 1993 bis 2012 sahen pauschale Stelleneinsparungen in der Bundesverwaltung vor. Im Jahr 2013 verfügte die Bundesverwaltung hierdurch nur noch über rund 251 000 von ehemals 381 000 Stellen. Bei annähernd gleichbleibenden Aufgaben reduzierte die Bundesverwaltung ihren Stellenbestand somit um fast 34 %. Vor diesem Hintergrund ist Personal ein knappes Gut, dass es optimal einzusetzen gilt. Nachhaltiges Sparen setzt voraus, dass der Stellenabbau systematisch und nicht mit dem Rasenmäher betrieben wird.

Neue Herausforderungen z. B. im Bereich der inneren Sicherheit und bei den Anerkennungsverfahren für Asylbewerber führen mittlerweile wieder zu einem Ausbau des Stellenbestandes in der Bundesverwaltung. Die neuen Stellen belasten den Bundeshaushalt aber mit weiteren Personalkosten. Der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit verlangt daher, dass der Stellenausbau auf das notwendige Maß beschränkt wird.

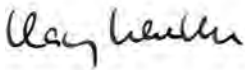
Für den Stellenabbau wie auch den Stellenausbau liefern Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen fundierte Daten über den Bedarf an Personal in den einzelnen Organisationsbereichen der Bundesverwaltung. Im Hinblick auf die begrenzten Ressourcen des Staates geben sie darüber hinaus eine wertvolle Orientierung für Entscheidungen zum Personalhaushalt. Nicht ohne guten Grund hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages die Bundesregierung schon vor Jahren aufgefordert, die Stellenausstattung stärker mit den Ergebnissen der Personalbedarfsermittlung zu verknüpfen. Er legte fest, dass den Begründungen für Stellenforderungen Unterlagen aus der Personalbedarfsermittlung beizufügen sind. Der Rechnungsprüfungsausschuss erwartete auch, dass das Bundesministerium des Innern das Handbuch für Personalbedarfsermittlung überarbeitet.

Dem Auftrag des Rechnungsprüfungsausschusses ist das Bundesministerium des Innern nachgekommen. Es fasste die Handbücher für Organisationsuntersuchungen und für Personalbedarfsermittlungen in einem Handbuch zusammen. Dieses Handbuch wird nun ständig fortgeschrieben. Es ist unter der Internet-Adresse „www.orghandbuch.de“ einsehbar. Der Bundesrechnungshof bringt sich mit seinen Prüfungs-erkenntnissen regelmäßig in das Handbuch ein. Der Leser des Handbuchs wird an vielen Stellen seine ergänzenden Anmerkungen finden.

Die erste Auflage des vorliegenden Gutachtens erschien im Jahr 1991. Eine zweite unveränderte Auflage folgte im Jahr 1993. Seither ist viel Zeit vergangen, in der der Bundesrechnungshof die Personalbedarfs-ermittlungen laufend geprüft hat. Die vorliegende dritte, neu bearbeitete Auflage aktualisiert das Gutachten und passt die früheren Hinweise und Empfehlungen an neu gewonnene Prüfungserkenntnisse an. Zudem wird das Gutachten um neuere Entwicklungen auf dem Gebiet der Personalbedarfsermittlung ergänzt. Es soll damit einen Beitrag zu einer sachgerechten und zeitgemäßen Personalbedarfsermittlung leisten und die Einsicht in deren Bedeutung vergrößern.

Ich danke allen, die an der Aktualisierung dieses Bandes mitgewirkt haben, vor allem dem Prüfungsgebietsleiter Hermann Plöger und seinem Autorenteam Frank Bolte und Martin Wagener-Boltersdorf.

Bonn, im Februar 2017



Kay Scheller

*Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung*

*Nicht alles was zählt, kann gezählt werden,
und nicht alles was gezählt werden kann, zählt!*
(Albert Einstein)¹

1 Zitiert aus: Pleier, Nils, Performance-Measurement-Systeme und der Faktor Mensch, Gabler, Wiesbaden 2008, S. 1. Pleier merkt zum Zitat an, dass es von einem Schild in Einsteins Büro an der Universität von Princeton/USA stamme. Das Schild trage die Aufschrift: „Not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts.“ Der Ursprung dieser Aussage werde Einstein zugesprochen.

Zusammenfassung

Die Ermittlung des Personalbedarfs wirkt sich erheblich auf den Personalhaushalt aus. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) hat deshalb die vom Bundesrechnungshof auf diesem Gebiet seit Jahren getroffenen Feststellungen querschnittlich ausgewertet. Er hat dabei typische Mängel gutachtlich im Einzelnen aufgelistet und durch Hinweise ergänzt, wie die Mängel zu vermeiden sind. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beachteten die Behörden häufig nicht die Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung. Vielfach hatten sie die Aufgaben, die Aufbau- und die Ablauforganisation vor der Ermittlung des Personalbedarfs nicht optimiert. Besonders die Behördenleitungen sind aufgerufen, den Fragen der Personalbedarfsermittlung die angemessene Beachtung zu schenken und die notwendigen Schritte zur Umsetzung zu intensivieren. (Nr. 2)

Nur in Ausnahmefällen waren alle Verfahrensschritte bei der Ermittlung des Personalbedarfs transparent und lückenlos dokumentiert und nachprüfbar. Insbesondere konnte überwiegend nicht oder nicht vollständig nachvollzogen werden, wie zentrale Bemessungsvorgaben festgelegt worden waren. Die Dokumentationen hierzu wiesen erhebliche Mängel auf oder fehlten vollständig. (Nr. 3)

Die personalwirtschaftlichen Erhebungen waren häufig nicht hinreichend geplant. Viele Behörden versäumten es, vor Beginn der personalwirtschaftlichen Erhebungen die Aufgaben des Bereichs, für den der Personalbedarf ermittelt werden sollte, genau abzugrenzen und die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse zu prüfen. Auch maßten sie der Auswahl von geeigneten Erhebungsmethoden zu wenig Bedeutung bei. (Nr. 4)

Bei personalwirtschaftlichen Stichprobenuntersuchungen, die häufig vor allem bei der Entwicklung von Schlüsselzahlen angewendet werden, wurden Kriterien nicht hinreichend beachtet, die die Repräsentativität der Ergebnisse wesentlich beeinflussen. Insbesondere wurden Mängel bei den ausgewählten Erhebungszeiträumen, -bereichen und -techniken festgestellt. (Nr. 5)

Die Behörden wählten vielfach Verfahren und Untersuchungsmethoden zur Ermittlung des Personalbedarfs aus, die nicht vertretbar waren und zu unzulänglichen Ergebnissen führten. Der Personalbedarf war deshalb oft unzureichend begründet und nicht hinreichend abgesichert. (Nr. 6)

Zusammenfassung

Oft wurden nicht geeignete Fallzahlen ausgewählt. So war in diesen Fällen die Abhängigkeit zwischen dem Zeitbedarf für die Verrichtung der Aufgaben und den Fallzahlen nicht hinreichend gesichert, Beschäftigte konnten die Fallzahlen unkontrolliert beeinflussen oder diese waren personalwirtschaftlich unbedeutend, verursachten aber einen hohen Erhebungsaufwand. (Nr. 7)

Häufig kam es zu Verzerrungen der durchschnittlichen Grundzeiten, weil die für die Untersuchungen ausgewählten Erhebungsorte und -zeiträume sowie die Struktur des Personals im Untersuchungsbereich nicht repräsentativ waren. Diese Grundzeiten entsprachen nicht dem Leistungsvermögen einer „durchschnittlichen Arbeitskraft“ im Bemessungsbereich. (Nr. 8.1)

Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung konkreter Aufgaben notwendig sind (Verteilzeiten), setzten Behörden wiederholt ohne hinreichende, nachvollziehbare Begründung über die allgemein anerkannten Werte hinaus oder mehrfach an. Sie wurden nicht selten auch auf Grundzeiten aufgeschlagen, die nicht oder nur unzulänglich analytisch ermittelt waren. Zumeist wurde außerdem nicht untersucht, ob festgestellte hohe arbeitsmangel- und arbeitsablaufbedingte Wartezeiten zumindest teilweise mit den persönlichen Verteilzeiten hätten verrechnet werden können. (Nr. 8.2)

Die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft wurde häufig unzulänglich ermittelt. Zahlreiche Behörden rechneten mit bundesweit durchschnittlichen, weitgehend einheitlichen Jahresnettoarbeitszeiten, obwohl sie eigene, aktuelle Daten hatten. Zum Teil rechneten Behörden mit veralteten Zahlen. Sie beachteten nicht, dass sich die wöchentliche Arbeitszeit erhöht hat. Auch berücksichtigten sie teilweise nicht, dass für Beamtinnen und Beamte andere wöchentliche Arbeitszeiten gelten als für Tarifbeschäftigte. (Nr. 9)

Der Personalbedarf war oft nicht ausreichend an veränderte Verhältnisse angepasst. Neue Bemessungsvorgaben wurden häufig in den Fällen zögerlich eingeführt, in denen eine erhebliche Verminderung des Personalbedarfs zu erwarten war. Wiederholt konnte der Bundesrechnungshof auch feststellen, dass der Personalbedarf bei ansteigenden Arbeitsmengen in der Regel zügig bemessen und entsprechend erhöht wurde. Bei rückläufigen Arbeitsmengen wurde der Personalbedarf oft nicht oder erheblich verspätet angepasst. (Nr. 10)

Die für die Personalwirtschaft zuständigen Organisationseinheiten in den Behörden waren häufig nicht zweckmäßig organisiert und personell nicht angemessen besetzt. Die Aufgaben für die Ermittlung des Personalbedarfs waren nicht klar beschrieben und den zuständigen Organisationseinheiten nicht eindeutig zugeordnet. Auch stand geeignetes und entsprechend ausgebildetes Personal nicht in hinreichender Zahl zur Verfügung. Es fehlte deshalb an einer wesentlichen Voraussetzung für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung. (Nr. 11)

Viele Behörden lassen ihren Personalbedarf durch externe Berater ermitteln. Sie prüfen zuvor nicht ausreichend, ob der Einsatz externer Berater notwendig ist. Den Behörden ist nicht hinreichend bewusst, dass auch bei einem Einsatz externer Berater eigenes Personal für diese Aufgabe geschult werden muss und zeitlich stark in die Untersuchung eingebunden ist. (Nr. 12.1)

Die der Auftragsvergabe an externe Berater zugrundeliegenden Leistungsverzeichnisse enthielten oft Formulierungen, welche nicht geeignet waren, die vom Beratungsunternehmen zu erbringende Leistung hinreichend genau festzulegen. (Nr. 12.2)

Viele Behörden zogen Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung heran, um ihren Personalbedarf zu ermitteln. Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen fest, dass die in der Kosten- und Leistungsrechnung gesammelten Daten nicht belastbar waren, um daraus tatsächlich den notwendigen Personalbedarf für die Erfüllung einer Aufgabe ableiten zu können. Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung können aber unterstützend herangezogen werden. Dies reduziert den Aufwand bei der Ermittlung des Personalbedarfs. (Nr. 13)

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass wenige oberste Bundesbehörden Verfahren der Personalmengenplanung entwickelt hatten. Die einzelnen Verfahren unterschieden sich in ihrem Ablauf erheblich, so dass von einer einheitlichen Personalmengenplanung nicht gesprochen werden konnte. Auch hatten die innerhalb der Personalmengenplanung verwendeten Daten nur eine geringe Aussagekraft. Insgesamt sah der Bundesrechnungshof in der Personalmengenplanung noch keine angemessene Methode zur Personalbedarfsermittlung im Sinne der Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung. (Nr. 14.1–14.4)

Eine Arbeitsgruppe des interministeriellen Ausschusses für Organisationsfragen entwickelte ein alternatives Verfahrensmodell für oberste Bundesbehörden. Überwiegend dispositiv-kreative Arbeitsbereiche können in einen turnusmäßigen Planungskreislauf eingebunden werden. Innerhalb dieses Kreislaufes sollen Schätzungen zum Personalbedarf, Aufgabenkritik sowie eine retrospektive Überprüfung des geschätzten Personalbedarfs mit anderen Organisations- und Steuerungsinstrumenten zu einem übergreifenden Personalsteuerungssystem verknüpft werden. (Nr. 14.5–14.7)

1 Die Personalbedarfsermittlung als Grundlage der Personalsteuerung

Im Januar 2004 legte das Bundesministerium des Innern dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages einen Bericht der Bundesregierung über den Stand der Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung vor.

Nach diesem Bericht sei ein gestiegenes Kostenbewusstsein in den Ressorts erkennbar, das mit einer stärkeren Professionalisierung der administrativen Steuerungsmethoden einhergehe. Nahezu alle Ressorts hätten Personalbedarfsermittlungen durchgeführt, die aber zunehmend von moderneren Controlling-Instrumenten abgelöst würden. Die Ressorts nützten das Instrument Personalbedarfsermittlung – teilweise auch in Verbindung mit anderen, wie z. B. Aufgabenkritik – um die vorhandenen Personalressourcen zu optimieren und flexibel an sich verändernde Strukturen anzupassen. Bezüglich der Bewertung dispositiv-kreativer Aufgaben hätte etwa die Hälfte der Ressorts Methoden der Personalmengenplanung entwickelt oder wendeten sie bereits an.

Der Bundesrechnungshof prüfte diese Aussagen und untersuchte hierzu in allen Verwaltungsbereichen das Verhältnis zwischen neuen Steuerungsinstrumenten wie der Kosten- und Leistungsrechnung und der (klassischen) Personalbedarfsermittlung. Als übergreifendes Ergebnis dieser Prüfungen stellte er fest, dass die neuen Steuerungsinstrumente die Personalbedarfsermittlung nicht ersetzen können. Verfahren wie die Kosten- und Leistungsrechnung sind nicht dafür konzipiert, einen Personalbedarf so sachgerecht und nachvollziehbar zu ermitteln, wie es haushaltsrechtlich vorgeschrieben ist. Zwischen Steuerungsinstrumenten und der Personalbedarfsermittlung bestehen jedoch zahlreiche Querverbindungen. So bedienen sie sich teilweise einer ähnlichen Methodik wie z. B. der Aufgabenanalyse und der Zeitaufschreibung.

Die Personaleinsatzsteuerung und die Personalbedarfsermittlung verbindet, dass beide ohne belastbare (valide) Daten zum für die Aufgabenerfüllung benötigten Personal nicht funktionieren können. Die Bundesbehörden reduzieren die Personalbedarfsermittlung häufig auf ihre haushaltsrechtliche Funktion als Nachweis für Stellenbedarf und vor allem Stellenmehrforderungen. Die Funktion einer kontinuierlichen Bemessung des Personalbedarfs als Grundlage für die Steuerung des

Personaleinsatzes wird bislang nur in wenigen Behörden erkannt und genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat als Ergebnis seiner Prüfungen Empfehlungen entwickelt, die aufzeigen, wie man neue Steuerungsinstrumente und Personalbedarfsermittlung miteinander verbinden kann. In den nachfolgenden Nrn. 13 und 14 setzt sich dieses Gutachten auch mit dem Einsatz von Kosten- und Leistungsrechnungen und Personalmengenplanungen auseinander.

2 Voraussetzungen für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung

2.1 Aufgabe und Grundlagen der Personalbedarfsermittlung

Die in § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) postulierten Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gelten uneingeschränkt auch für die Personalwirtschaft der Bundesverwaltung. Daraus folgt, dass die Bundesverwaltung nur so viel Personal beschäftigen darf, wie sie benötigt, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Ihren Personalbedarf hat die Bundesverwaltung mit Hilfe von Personalbedarfsermittlungen zu ermitteln. Nr. 4.4.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 17 BHO verpflichtet sie, ihren Personalbedarf unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar zu begründen.

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 ihren Leistungsvermögen weder unter- noch überfordert werden.

Grundlage einer Personalbedarfsermittlung ist grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung. Die Organisationsuntersuchung mit Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung identifiziert Verbesserungspotenziale, die vor der Personalbedarfsermittlung umzusetzen sind. Denn nur in einem optimierten Umfeld kann der tatsächlich erforderliche Personalbedarf ermittelt werden.

2.2 Häufige Mängel wegen fehlender Aufgabenkritik

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatten Behörden ihren Personalbedarfsermittlungen keine oder nur eine unzureichende Aufgabenkritik vorangestellt. Häufig begründeten sie das Fehlen der Aufgabenkritik und einer Geschäftsprozessoptimierung mit Zeit- und/oder Personalmangel. Die Behörden führten an, dass

- Aufgaben gesetzlich vorgegeben seien und somit eine Aufgabenkritik verzichtbar machten,
- die Verfahrensabläufe seit Jahren gleich geblieben seien oder
- eine kurze Abfrage bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach Verbesserungsmöglichkeiten in der Ablauforganisation ausreichend sei.

Gesetzlich vorgegebene Aufgaben bestehen zwar dem Grunde nach und sind von den Behörden auszuführen. Doch unterliegen solche Aufgaben im Laufe der Zeit regelmäßig einem Bedeutungswandel. Politische Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Bundesregierung können zu einer intensiveren oder weniger intensiven Aufgabenwahrnehmung führen. Eine Aufgabenkritik ist deshalb auch bei gesetzlich vorgegebenen Aufgaben sinnvoll. Besonders deutlich wird dies an der gesetzlich vorgegebenen Aufgabe, Anerkennungsverfahren für Asylbewerber durchzuführen. Rückläufige Flüchtlingszahlen in den 1990er Jahren führten zu einem Personalabbau in der zuständigen Behörde. Der sprunghafte Anstieg der Flüchtlingszahlen im Jahr 2015 erforderte, das Personal wieder aufzustocken. Obwohl die gesetzlich vorgegebene Aufgabe gleich blieb, variierte der Personalbedarf stark. Auch können gesetzlich vorgegebene Aufgaben gegenstandslos werden. So wurde im Jahr 2006 die Verordnung über die Auszahlung des Ehrensoldes für Träger höchster Kriegsauszeichnungen des Ersten Weltkrieges aufgehoben – acht Jahre nach dem Tod des letzten Ehrensoldempfängers. Darüber hinaus können sich auch bei gesetzlich vorgegebenen Aufgaben die Arbeitsabläufe aufgrund technischer Innovationen verändern. Hierdurch können sich Personalbedarfe verändern, obwohl die grundsätzlichen Verfahrensabläufe gleich bleiben. So können Personalbedarfe steigen, weil durch das breite Angebot an Informationen im Internet Rechercheaufgaben komplexer und zeitlich umfangreicher werden. Hingegen werden durch die Automatisierung von Vorgängen oft Hilfskräfte freigesetzt. Ein Beispiel hierfür war die Einführung des Arbeitsplatzrechners. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter schrieben die von ihnen zu fertigenden Bescheide weiterhin selbst; aber nicht mehr handschriftlich, sondern auf dem Rechner. Dadurch entfiel der Bedarf an Schreibkräften. Allein die durch IT-Programme verursachten Änderungen rechtfertigten aus Sicht des BWV eine Überprüfung der Ablauforganisation in regelmäßigen Abständen.

Die Annahme, es reiche eine Abfrage bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nach Verbesserungsmöglichkeiten in der Ablauforganisation, blendet aus, dass der einzelne Beschäftigte oft nur einen kleinen Ausschnitt des gesamten Geschäftsprozesses bearbeitet. Eine lokale Verbesserung kann unter Umständen aber den Gesamtprozess verschlechtern. Es bedarf deshalb einer gründlichen Analyse des Geschäftsprozesses im Ganzen und gegebenenfalls im Zusammenwirken mit vor oder nachgelagerten Geschäftsprozessen, um diesen optimal zu gestalten.

2.3 Empfehlungen zur Sicherstellung eines optimalen Umfeldes für Personalbedarfsermittlungen

Der BWV weist darauf hin, dass einer Personalbedarfsermittlung grundsätzlich eine Organisationsuntersuchung vorhergehen sollte. Für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung sollten

- die Aufgaben in eindeutig voneinander abgegrenzte, überschaubare Einzelaufgaben gegliedert,
- der Inhalt und der Umfang der Aufgaben genau festgelegt und beschrieben und
- die Arbeitsverfahren, die Aufbau- und die Ablauforganisation optimiert sein.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen festgestellt, dass sich Reformprozesse in Behörden über mehrere Jahre erstrecken. Damit gingen laufende Umorganisationen einher. Solche Prozesse dürfen nicht dazu führen, dass der Personalbedarf jahrelang nicht bemessen wird. In diesen Fällen sollte der Personalbedarf parallel zur Organisationsuntersuchung und im Hinblick auf die neue Struktur der Behörde ermittelt werden. Hierbei sollten wie auch in anderen Fällen, in denen aus zwingenden Gründen ausnahmsweise auf eine vorgelagerte Organisationsuntersuchung verzichtet wird,

- die bei den personalwirtschaftlichen Erhebungen festgestellten Unzulänglichkeiten und Schwachstellen aufgelistet,
- Verbesserungsvorschläge – soweit wie möglich – aufgezeigt und den zuständigen Stellen unterbreitet,
- Auswirkungen von Mängeln auf die personalwirtschaftlichen Untersuchungsergebnisse beurteilt und Korrekturmöglichkeiten vorgesehen sowie
- die personalwirtschaftlichen Erhebungsergebnisse kritisch geprüft werden.

Die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlungen ohne vorausgegangene Organisationsuntersuchungen sind regelmäßig zu evaluieren.

3 Dokumentation der Personalbedarfs- ermittlung

3.1 Erfordernis der Dokumentation

In § 2 der Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien (Registraturrichtlinie) von 2001 ist geregelt, dass die Geschäftstätigkeit der Behörde dem Grundsatz der Schriftlichkeit folgt. Der Grundsatz ist durch das Führen von Akten umzusetzen. Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln und ist Voraussetzung für eine sachgerechte Archivierung. Die Registraturrichtlinie gilt für die nichtministeriellen Stellen ausdrücklich als Leitlinie.

Mit dem Grundsatz der Schriftlichkeit, der ein altes Prinzip der öffentlichen Verwaltung ist, sollen Entscheidungen reproduzierbar, Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sichergestellt sowie nachgewiesen und die Maßnahmen prüffähig werden.

Auch die Arbeiten für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung haben diesen Anforderungen gerecht zu werden. Die einzelnen Maßnahmen sind deshalb vollständig, geordnet, transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. **Die entsprechenden Unterlagen sind – auch unter Beachtung datenschutzrechtlicher Aspekte – so lange aufzubewahren, wie sie den jeweiligen Personalbedarf begründen.** Trotz der herausragenden Bedeutung, welche der Dokumentation zukommt, offenbarten Prüfungen des Bundesrechnungshofes häufig verbesserungsbedürftige und fehlerhafte Dokumentationen.

3.2 Häufige Mängel bei der Dokumentation

Die Personalbedarfsermittlungen in den Behörden sind nach den langjährigen Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes nur in Ausnahmefällen lückenlos dokumentiert und nachprüfbar. Insbesondere die den Bedarfsberechnungen zugrunde liegenden Basisdaten waren überwiegend nicht oder nicht vollständig nachvollziehbar, weil

3 Dokumentation der Personalbedarfsermittlung

die Dokumentation erhebliche Mängel aufwies oder vollständig fehlte. So konnte häufig die mittlere Bearbeitungszeit einer Aufgabe nicht nachvollzogen werden, weil die einzelnen erfassten Zeitwerte, aus denen sie berechnet wurde, nicht mehr verfügbar waren. Die Behörden erklärten in der Regel, dass die entsprechenden Unterlagen aus Datenschutzgründen vernichtet worden seien. Damit waren diese Daten nicht mehr nachprüfbar. Der Bundesrechnungshof wertet die Daten dann als nicht valide. Die Folge ist, dass die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlungen vom ihm nicht oder nur eingeschränkt anerkannt werden.

Nicht dokumentierte Basisdaten haben auch zur Folge, dass Bedarfsberechnungen nicht fortgeschrieben werden können. So bestehen z. B. Aufgaben in der Regel aus mehreren Teilaufgaben. Wurde nur die berechnete mittlere Bearbeitungszeit einer Aufgabe dokumentiert, ist nicht mehr nachvollziehbar, welchen zeitlichen Anteil eine Teilaufgabe an der Aufgabe hat. Verändert sich nun z. B. aufgrund technischer Neuerungen eine Teilaufgabe, ist der Zeitbedarf der gesamte Aufgabe neu zu ermitteln. Bei einer vollständigen Dokumentation der Basisdaten wäre es hingegen ausreichend gewesen, nur den Zeitbedarf der veränderten Teilaufgabe neu zu ermitteln. Die mittlere Bearbeitungszeit der Aufgabe hätte mit dem neuen Zeitbedarfswert der veränderten Teilaufgabe und den alten Zeitbedarfswerten der übrigen unveränderten Teilaufgaben neu errechnet werden können. Der Personalbedarf für die Aufgabe könnte dann mit der fortgeschriebenen mittleren Bearbeitungszeit neu berechnet werden. Die vollständige Dokumentation hätte zu einer weniger aufwendigen und damit die Behörde weniger belastenden Nachermittlung des Personalbedarfs geführt.

Bei den meisten Behörden konnte im Einzelnen nicht nachvollzogen werden,

- welche fachlichen, organisatorischen, technischen und räumlichen Verhältnisse sowie welche personellen und aufgabenspezifischen Strukturen den Bemessungsparametern zugrunde lagen und
- wie sich zwischenzeitliche Änderungen in den Geschäftsprozessen ausgewirkt hatten und ob daher eine Anpassung der Bemessungsparameter notwendig gewesen wäre.

In vielen Fällen wurden deshalb erforderliche Änderungen des Personalbedarfs nicht erkannt, unterlassen oder verspätet durchgeführt. Auch bei Setzungen – also globaler Festlegung – des Personalbedarfs hatten die Behörden oft keine transparenten, nachvollziehbaren und nachprüfbaren Unterlagen erstellt. So war nicht ersichtlich, welche Überlegungen maßgebend und ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet waren.

Oft bedienen sich die Behörden externer Beratungsunternehmen, um den Personalbedarf zu ermitteln (siehe Nr. 12.3). Die zur Dokumentation notwendigen Daten verblieben häufig bei diesen Unternehmen.

Den auftraggebenden Behörden war somit eine Fortschreibung des Personalbedarfs ohne eine erneute Auftragserteilung an das Beratungsunternehmen unmöglich. Dies führte zu unnötigen Ausgaben.

3.3 Hinweise und Empfehlungen zur Dokumentation

Der BWV hält eine vollständige Reproduzierbarkeit aller Maßnahmen bei der Ermittlung des Personalbedarfs (einschließlich gegebenenfalls losgelöster Organisationsuntersuchungen) aus mehreren Gründen für erforderlich.

- Nachvollziehbare Untersuchungen haben erhebliche Bedeutung für die Akzeptanz der Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung durch die betroffenen Beschäftigten und die Personalvertretung.
- Für die Behördenleitungen und den Haushaltsgesetzgeber, denen die Untersuchungsergebnisse als Orientierungs- und Entscheidungshilfen bei der Aufstellung und Genehmigung des Personalhaushalts dienen, muss erkennbar sein, mit welchen Methoden und unter welchen Bedingungen (z. B. Aufgaben, persönliche Verteilzeiten, Personalausfälle) der für erforderlich erachtete Personalbedarf festgestellt worden ist.
- Eine sachgerechte Dokumentation ist Voraussetzung dafür, dass ein einmal begründeter Personalbedarf schnell und wirtschaftlich an veränderte Geschäftsprozesse angepasst werden kann.
- Der für erforderlich erachtete Personalbedarf muss durch die Finanzkontrolle prüfbar sein. Der häufig bemühte Datenschutz steht einer Aufbewahrung der Unterlagen nicht entgegen. Wo erforderlich, sind gegebenenfalls Personendaten zu anonymisieren.

Es sollte deshalb besonders darauf geachtet werden, dass die Personalbedarfsermittlungen vollständig, geordnet, transparent und nachvollziehbar dokumentiert werden. Die Dokumentation ist so zu gestalten, dass die Untersuchungsergebnisse und Entscheidungen lückenlos nachprüfbar sind. Des Weiteren sollten alle Maßnahmen zur Planung und Durchführung der erforderlichen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Erhebungen, die Auswertung der Untersuchungsergebnisse, das Umsetzen der Untersuchungsergebnisse in Bemessungsparameter (z. B. Zeitbedarfswerte, Fallzahlen, Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft) sowie die Entscheidungen im Abstimmungsprozess bis zur Genehmigung des Personalbedarfs lückenlos dargestellt sein. Wegen der finanziellen Bedeutung personalwirtschaftlicher Maßnahmen ist der mit einer geordneten und vollständigen Dokumentation verbundene Aufwand grundsätzlich gerechtfertigt. In einigen Prüfungsempfehlungen hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt, wie die-

3 Dokumentation der Personalbedarfsermittlung

ser durch angemessene Gestaltung der Unterlagen in Grenzen gehalten werden kann.

In Verträgen mit externen Beratungsunternehmen ist aufzunehmen, dass der auftraggebenden Behörde alle erhobenen Einzeldaten, die Ergebnisse der Weiterverarbeitung dieser Daten und eine Darstellung der Art der Weiterverarbeitung auszuhändigen sind.

4 Planung der Erhebungen

4.1 Erfordernis einer hinreichenden Planung

Eine systematische Personalbedarfsermittlung setzt voraus, dass die hierzu erforderlichen, häufig komplexen Untersuchungen rechtzeitig umfassend geplant und in logisch geordnete Schritte gegliedert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass das Verfahren und die Ergebnisse inhaltlich vollständig reproduzierbar sind. Eine hinreichende Vorbereitung der Untersuchungen trägt maßgeblich dazu bei, dass der Personalbedarf zutreffend festgestellt wird. Das vom Bundesministerium des Innern gemeinsam mit dem Bundesverwaltungsamt herausgegebene Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) enthält in seiner Nr. 5.2.1.1 Hinweise zur Vorbereitung von Personalbedarfsermittlungen. Das Organisationshandbuch ist im Internet unter www.orghandbuch.de verfügbar.

4.2 Häufige Planungsmängel

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes planen Behörden die personalwirtschaftlichen Erhebungen häufig nicht hinreichend. Zahlreiche Unzulänglichkeiten hätten vermieden werden können, wenn die Untersuchungen rechtzeitig umfassend vorbereitet worden wären. So wurde oft versäumt, vor Beginn der personalwirtschaftlichen Erhebungen die Aufgaben des Bereichs, für den der Personalbedarf ermittelt werden sollte, genau abzugrenzen und die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse zu überprüfen (vgl. Nr. 2.2).

Viele Mängel wären weitgehend auszuschließen gewesen, wenn rechtzeitig daran gedacht worden wäre, dass die Personalbedarfsermittlung vollständig reproduzierbar sein und deshalb eine geordnete, transparente und vollständige Dokumentation aller personalwirtschaftlichen Maßnahmen bereits zu Beginn der Untersuchungen vorgesehen werden muss. Schon bei der Planung einer Personalbedarfsermittlung sind die Erfordernisse einer ordnungsgemäßen Dokumentation zu berücksichtigen (vgl. Nr. 3.2).

4 Planung der Erhebungen

Die bei Stichprobenerhebungen häufig aufgetretenen Mängel hätten außerdem weitgehend vermieden werden können, wenn diese nach den Erfordernissen von Stichprobenverfahren rechtzeitig umfassend geplant worden wären (vgl. nachfolgende Nrn. 4.2 und 5.2). Zahlreiche Bemessungsparameter (z.B. mittlere Bearbeitungszeiten und Fallzahlen) hätten des Weiteren zutreffend ermittelt und hinreichend abgesichert werden können, wenn für die Auswertung der Untersuchungsergebnisse auch mathematisch-statistische Verfahren vorgesehen worden wären (vgl. nachfolgende Nrn. 5.3 und 6.3).

Die oft festgestellten unzulänglichen Untersuchungsverfahren weisen zudem darauf hin, dass auch der Auswahl von geeigneten Erhebungsmethoden bei den Planungen der Untersuchungen zu wenig Bedeutung beigemessen wurde. Teilweise ergaben sich deshalb Probleme bei der Gliederung der Aufgaben, nach der im Allgemeinen die Zeiten und Arbeitsmengen erhoben werden (vgl. nachfolgende Nrn. 6.2, 7.1 und 7.2). Nicht selten wurde versäumt, die an den Untersuchungen beteiligten oder davon betroffenen Beschäftigten rechtzeitig und hinreichend über Ziel, Art und Methoden der Erhebungen zu unterrichten. Zahlreiche erhebungstechnische Fehler wären durch eine angemessene Einweisung der Beschäftigten vor Beginn der Untersuchungen auszuschließen gewesen (vgl. nachfolgende Nr. 8.1.2).

4.3 Empfehlungen zur Planung

Die auf typische Fehler bei den Planungen von personalwirtschaftlichen Untersuchungen zurückzuführenden zahlreichen Unzulänglichkeiten der Personalbedarfsermittlung geben Anlass, besonders herauszustellen, dass eine angemessene Vorbereitung der Erhebungen erforderlich ist. In seinen Prüfungen stellte der Bundesrechnungshof immer wieder fest, dass es sich insbesondere bei erstmaligen oder umfangreichen Personalbedarfsermittlungen bewährt hat, diese als Projekt zu konzipieren.

Das Organisationshandbuch listet in seiner Nr. 5.2.1.1 auf, welche Aspekte bereits bei der Planung einer Personalbedarfsermittlung zu beachten und zu dokumentieren sind:

- Zielsetzung der Personalbedarfsermittlung und Auftrag,
- Abgrenzung des Untersuchungsbereichs,
- Informationen zu früheren Personalbedarfsermittlungen im Untersuchungsbereich,
- Darstellung der Ist-Situation einschließlich personeller, räumlicher und Sachmittelausstattung sowie Art und Umfang der IT-Unterstützung,
- Aufgabenkatalog,

- wichtige Geschäftsprozesse,
- Einflussfaktoren der Aufgabenerledigung,
- Begründung der als geeignet und angemessen angesehenen Erhebungstechnik und ihrer Hilfsmittel,
- gewähltes Vorgehen mit allen Verfahrensschritten,
- Begründung des als repräsentativ angesehenen Erhebungszeitraums,
- Begründung einer als angemessen angesehenen Stichprobe,
- Ermittlung der Fallzahlen,
- Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeiten,
- Erhebungsbogen und sonstige Formblätter,
- Begründung des gewählten Verfahrens für die Ermittlung und Anrechnung von Verteilzeiten,
- Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft.

Die Aufgaben und Ziele personalwirtschaftlicher Erhebungen sollten dem betroffenen Personal rechtzeitig vor Beginn der Untersuchungen erläutert werden. Auch die Personalvertretung, die Gleichstellungsbeauftragte, die Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen und der/die behördliche Datenschutzbeauftragte sind frühzeitig und umfassend zu informieren. Eine besondere Einweisung ist dann zu empfehlen, wenn die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unmittelbar an den Erhebungen beteiligt werden sollen. Dies ist in besonderem Maße bei den mitarbeiterbezogenen Selbstaufschreibungen sowie beim objektbezogenen Laufzettelverfahren der Fall, kann aber auch beim analytischen Schätzverfahren oder bei Multimomentaufnahmen erforderlich sein. Dabei sollten die Aufgabengliederung (z. B. Inhalt und Abgrenzung der Teilaufgaben), der Inhalt der Zeitbedarfsermittlung (z. B. nur Tätigkeitszeiten ohne Wartezeiten und ohne Verteilzeiten sowie durchschnittlicher Zeitaufwand) und die Abgrenzung des Untersuchungsbereichs im Einzelnen erläutert werden. Nähere Hinweise, wie die Aufgaben abgegrenzt sind und erfasst werden sollen, sind besonders wichtig beim Laufzettelverfahren und bei Arbeitsplätzen mit Tätigkeiten aus verschiedenen Aufgabenbereichen; auch Art und Inhalt der von den Beschäftigten zu erstellenden Arbeitsmengenaufzeichnungen sollten diesen besonders erläutert werden.

Eine einheitliche und zutreffende Ermittlung der erforderlichen Rohdaten durch die Beschäftigten ist für die Zuverlässigkeit der Ergebnisse von großer Bedeutung. Deshalb sollte grundsätzlich für die mitarbeiterbezogenen Selbstaufschreibungen und das Laufzettelverfahren auch ein Aufgabenkatalog vorgegeben werden. Dieser ist ebenfalls für die Vergleichbarkeit und Auswertung der Ergebnisse hilfreich. Bei Zeitaufnahmen und bei Multimomentaufnahmen sollten die Kräfte, die diese Untersuchungen durchzuführen haben, rechtzeitig und ausreichend über die methodischen Erfordernisse informiert werden. Einheitliche Mess- und Kontenpläne sind vorzubereiten und zu erläutern.

5 Repräsentativität von Stichprobenuntersuchungen

5.1 Zweckmäßigkeit von Stichprobenuntersuchungen

Für Untersuchungen zur Ermittlung des Personalbedarfs sind Vollerhebungen aus Zeit- und Kostengründen häufig unwirtschaftlich. In diesen Fällen können die Möglichkeiten von Stichprobenverfahren genutzt werden. Mit Stichprobenergebnissen und hieraus abgeleiteten Bemessungsparametern (z. B. Zeitbedarfswerten, Fallzahlen) kann der Personalbedarf für den gesamten Untersuchungsbereich hinreichend zuverlässig ermittelt werden. Bei personalwirtschaftlichen Stichprobenuntersuchungen, die vor allem auch bei der Entwicklung von Schlüsselzahlen (vgl. nachfolgende Nrn. 7 und 8) angewendet werden, ist es besonders wichtig, dass die Ergebnisse repräsentativ sind. Dies hat einen erheblichen Einfluss darauf, ob der Personalbedarf auch hinreichend zutreffend und zuverlässig ermittelt ist. Neben den mathematisch-statistischen Bedingungen des Stichprobenverfahrens wird die Repräsentativität von personalwirtschaftlichen Stichprobenerhebungen wesentlich beeinflusst durch

- den ausgewählten Erhebungszeitraum und dessen Dauer (z. B. normale Arbeitsbelastung, keine überhöhten Personalausfälle, Erfassung der wesentlichen Arbeiten, keine organisatorischen Änderungen),
- den ausgewählten Erhebungsbereich, der insbesondere hinsichtlich der Größe der Organisationseinheiten, der technischen, personellen und räumlichen Ausstattung sowie des Arbeitsumfanges den Bereich widerspiegeln soll, für den der Personalbedarf zu ermitteln ist und
- die gewählte Erhebungstechnik, bei der gegebenenfalls die Erfordernisse mathematisch-statistischer Stichprobenverfahren zusätzlich zu beachten sind (z. B. Multimomentverfahren).

5.2 Häufige Mängel bei Stichprobenuntersuchungen

Die erforderliche Repräsentativität von Stichprobenuntersuchungen ist bereits bei der Planung von Stichprobenerhebungen zu bedenken. Ein großer Teil der Behörden beachtete dies vor allem bei der Erarbeitung von Schlüsselzahlen (zentrale Bemessungsvorgaben) nicht hinreichend. Vielfach untersuchten sie bei den Planungen zum Ermitteln zentraler Bemessungsvorgaben nicht, in welchen Erhebungszeiträumen eine repräsentative Auslastung der Beschäftigten und ein allgemeingültiges Arbeitsangebot gegeben sind. So wurden Erhebungen auch in Zeiträumen durchgeführt, in denen der Arbeitsanfall erheblich über oder unter dem Jahresdurchschnitt lag. Diese Untersuchungszeiträume waren hinsichtlich des Arbeitsanfalls und des Auslastungsgrades der Beschäftigten nicht repräsentativ. Die aus diesen Erhebungen abgeleiteten Zeitbedarfswerte ergaben deshalb einen unzutreffenden Personalbedarf.

Bei der Planung von Stichprobenverfahren wurden die Möglichkeiten von geschichteten Stichproben² oft zu wenig genutzt und erforderliche Stichprobenpläne häufig nicht aufgestellt. Dienststellen (Organisationseinheiten) wurden auch gezielt und nicht immer nach sachlichen Gesichtspunkten ausgewählt. Deshalb gaben die für die Erhebungen ausgewählten Dienststellen insbesondere hinsichtlich ihrer regionalen Verteilung sowie Größe und die ausgewählten Erhebungszeiträume häufig nicht die Grundgesamtheit hinreichend wieder. Bei der Entwicklung von Schlüsselzahlen für viele gleichartige Dienststellen wurden in einigen Fällen die Zeiten von Teiltätigkeiten sogar nur bei einer Dienststelle erfasst, sodass die betrieblichen und personellen Gegebenheiten des Untersuchungsbereichs unzureichend berücksichtigt waren. In anderen Fällen waren dagegen zwar mehrere Dienststellen in die Stichprobe einbezogen, die erfassten Daten aber bei der Berechnung der Schlüsselzahlen nicht vollständig berücksichtigt.

Teilweise wurde auch das durchschnittliche Leistungsvermögen des Personals unzutreffend festgestellt, weil bei den Stichprobenuntersuchungen die beobachteten Kräfte noch nicht ausreichend mit den Arbeitsvorgängen vertraut waren und Arbeitsverfahren erst kurz vor den Erhebungen geändert worden waren und damit Übergangsschwierigkeiten bestanden haben dürften. Die Ergebnisse dieser Untersu-

2 Geschichtete Stichproben sind immer dann angebracht, wenn der Untersuchungsbereich aus mehreren Untergruppen besteht, die sich grundlegend bei den untersuchten Merkmalen unterscheiden. Die Grundgesamtheit wird dabei in mehrere Schichten unterteilt, die hinsichtlich eines Merkmals in sich homogen und untereinander heterogen sind. Aus den so entstandenen Schichten wird dann jeweils separat eine Stichprobe gezogen.

5 Repräsentativität von Stichprobenuntersuchungen

chungen waren somit nicht repräsentativ für die Personalbedarfsermittlung bei allen Dienststellen.

Auch bei der Anwendung der Erhebungstechniken (z. B. Multimomentverfahren) beachteten Behörden die mathematisch-statistischen Erfordernisse des Stichprobenverfahrens vielfach nicht. So wurden die in die Untersuchung einbezogenen Kräfte wiederholt nicht zufällig anhand von Zufallstafeln, sondern auf der Basis fester Rundgangspläne mit konstanten Intervallen beobachtet. Oft bedachten Behörden darüber hinaus nicht hinreichend, dass bei Stichprobenuntersuchungen jedes Beobachtungsmerkmal die gleiche Erfassungschance haben sollte. Schließlich wurde teilweise für die Berechnung der mittleren Bearbeitungszeiten nicht die im Erhebungszeitraum festgestellte Arbeitsmenge verwendet, sondern – methodisch unzulässig – diejenige aus früheren längerfristigen Zählungen. Diese methodischen Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der Erhebungstechniken verfälschten die Ergebnisse. Die auf derartigen Grundlagen ermittelten Daten und mittleren Bearbeitungszeiten waren deshalb für eine sachgerechte, hinreichend abgesicherte Begründung des Personalbedarfs nicht geeignet.

5.3 Hinweise und Empfehlungen für repräsentative Stichprobenuntersuchungen

Repräsentative Stichprobenerhebungen erfordern bei der Planung und Durchführung vielfältige Überlegungen. So sollte bei der Auswahl von Erhebungszeiträumen darauf geachtet werden, dass Zeiten mit Sonderbelastungen vermieden werden. Schwankungen der Arbeitsmengen, besonders hohe Ausfallzeiten des Personals (z. B. Haupturlaubszeit), unregelmäßig anfallende Arbeiten sowie die Umstellung der Arbeitsorganisation und/oder von Arbeitsverfahren (z. B. Einführung einer neuen Software) können die Repräsentativität des Erhebungszeitraumes beeinflussen. Schwankungen des Arbeitsanfalls sollten durch eine angemessene Dauer des Erhebungszeitraumes erfasst werden. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Dauer des Erhebungszeitraumes die Wirtschaftlichkeit der Durchführung der Personalbedarfsermittlung beeinflusst. Um die Gründe für die Auswahl und Dauer des Erhebungszeitraumes nachvollziehen zu können, sind sie zu dokumentieren.

Bei der Auswahl der Organisationseinheiten empfiehlt es sich, geographische, wirtschaftliche und räumliche Gesichtspunkte, die Größe der Dienststellen, die Arbeitsbedingungen und die Ausstattung mit Arbeitsmitteln hinreichend zu berücksichtigen. Besondere Bedeutung ist der repräsentativen Auswahl der in die Erhebungen einzubeziehenden

Personen beizumessen, weil die mittleren Bearbeitungszeiten dem Leistungsvermögen einer „durchschnittlichen“ Arbeitskraft im Untersuchungsbereich entsprechen sollen (vgl. nachfolgende Nr. 8.1.1). Die hinreichende Beachtung dieser Gesichtspunkte kann eine mehrschichtige Stichprobe erfordern, mit der sich die vielfältigen Strukturen des Untersuchungsbereichs besser erfassen lassen. Als Grundlage hierfür kommt in Betracht, bereits vorliegende oder durch einfache Vorerhebungen zu beschaffende Erkenntnisse über

- die Personalstruktur (z. B. Alter, Geschlecht, Voll- und Teilbeschäftigung)
- die Beschäftigungsdauer (z. B. Einarbeitungsgrad von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern),
- die Einsatzzeiten des Personals in den verschiedenen Arbeitsschichten,
- die Arbeitsteilung (z. B. Einzel- oder Gruppenarbeit) sowie
- die Art der Dienststellen

zu nutzen. Hierzu kann auf allgemeine Statistiken, gegebenenfalls auch auf Personalinformationssysteme, zurückgegriffen werden.

Für die Beurteilung der Zuverlässigkeit von Stichprobenergebnissen können die Art und der Umfang der Stichprobe sowie je nach Erhebungs- und Auswertungstechnik die Maßzahlen zur Abschätzung statistischer Fehler (z. B. Standardabweichung, relativer Fehler, Sicherheitswahrscheinlichkeit und Korrelationskoeffizient) genutzt werden.

Das Organisationshandbuch erläutert in seiner Nr. 5.1.4

- die Grundlagen zum Stichprobenverfahren (Nr. 5.1.4.1),
- die Anwendungsbereiche von Stichprobenverfahren (Nr. 5.1.4.2),
- die Prüfung der Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren (Nr. 5.1.4.3),
- die Ermittlung des Stichprobenumfangs (Nr. 5.1.4.4),
- das Vorgehen bei der Stichprobenauswahl (Nr. 5.1.4.5),
- die Festlegung der Zeitdauer der Erhebung (Nr. 5.1.4.6),
- die Datenerhebung und Zwischenauswertung (Nr. 5.1.4.7) und

enthält in Nr. 5.1.4.8 eine Zusammenfassung des Vorgehens. Darüber hinaus enthält Nr. 5.1.4.9 einen Exkurs zu den statistischen Grundlagen.

6 Auswahl des geeigneten Untersuchungsverfahrens

6.1 Untersuchungsverfahren und deren Eignung

Vor einer Personalbedarfsermittlung sollte grundsätzlich eine Voruntersuchung durchgeführt werden. Mit einer Voruntersuchung verschafft sich die mit der Personalbedarfsermittlung beauftragte Organisationseinheit (z. B. Projektgruppe) einen Überblick über die Aufgaben des Untersuchungsbereichs (z. B. Art der Aufgaben, Organisation der Aufgabenerledigung). Ein solcher Überblick erleichtert die Auswahl des geeigneten und angemessenen Untersuchungsverfahrens. Angemessen sind Untersuchungsverfahren, deren Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zur erwarteten Personalbedarfsveränderung stehen. Mithin ist also die Wirtschaftlichkeit des Untersuchungsverfahrens zu berücksichtigen. Idealerweise ist der Personalbedarfsermittlung eine Organisationsuntersuchung vorausgegangen. In diesem Fall kann auf Unterlagen zur Aufgabenkritik und/oder Geschäftsprozessoptimierung zurückgegriffen werden.

Bei der Auswahl des Untersuchungsverfahrens ist darauf zu achten, dass der erforderliche Personalbedarf möglichst sicher ermittelt wird. Eine hinreichend abgesicherte Personalbedarfsermittlung, die den aufgabenspezifischen, wirtschaftlichen und sozialen Erfordernissen gerecht wird, setzt systematische und transparente Ermittlungsverfahren voraus. Hierzu bieten sich verschiedene allgemein anerkannte und in der Praxis erprobte Verfahren an. Solche Verfahren sind im Organisationshandbuch beschrieben. Die Zuverlässigkeit und Güte der im Organisationshandbuch vorgestellten Verfahren ist allerdings unterschiedlich. Das Organisationshandbuch reiht deshalb die Verfahren für eine Personalbedarfsermittlung nach ihrer Qualität. Der Grundsatz lautet: analytisches Berechnungsverfahren vor analytischem Schätzverfahren vor Arbeitsplatzmethode. Auch die verschiedenen Erhebungstechniken innerhalb des analytischen Berechnungsverfahrens bzw. des analytischen Schätzverfahrens unterliegen einer Qualitätsreihung. Grundsätzlich sollte die Erhebungstechnik gewählt werden, welche die höchste Güte und Zuverlässigkeit aufweist. Allerdings ist nicht jede Erhebungstechnik für jede Aufgabenart geeignet. So muss bei der Entscheidung für ein Verfahren/eine Erhebungstechnik immer

auch die Eignung für die zu untersuchende Aufgabe berücksichtigt werden.

Das Organisationshandbuch gibt zur Auswahl geeigneter Verfahren für die unterschiedlichen Arten von Aufgaben grundsätzliche Empfehlungen. Es unterscheidet zwischen quantifizierbaren Aufgaben, dispositiv-kreativen Aufgaben, Mischaufgaben und neuen Aufgaben. Für quantifizierbare Aufgaben eignen sich im Allgemeinen Erhebungstechniken des analytischen Berechnungsverfahrens. Quantifizierbare Aufgaben zeichnen sich dadurch aus, dass die Bearbeitungszeiten fallbezogen ermittelt werden können. Das analytische Schätzverfahren ist für kreativ-dispositive und neue Aufgaben geeignet. Kreativ-dispositive Verfahren zeichnen sich durch überwiegend geistig-schöpferische und planende Tätigkeiten aus. Die Aufgaben sind entweder einmalig oder die Bearbeitungsschritte sind so unterschiedlich, dass aus den aktuellen Aufgaben keine Erkenntnisse für zukünftige Aufgaben gezogen werden können. Bei neuen Aufgaben besteht keine Möglichkeit Bearbeitungszeiten zu messen. Daher ist bei neuen Aufgaben, selbst wenn sie erkennbar repetitiv sind, zunächst mit geschätzten Prognosen zu arbeiten. Wegen der geringen Datengüte ist bei neuen Aufgaben nach einer angemessenen Konsolidierungsphase eine Nacherhebung unerlässlich, auf deren Grundlage der Personalbedarf ermittelt wird. Mischaufgaben bestehen aus quantifizierbaren und dispositiv-kreativen Teilaufgaben. Dieser Aufgabentyp ist in der Verwaltung besonders häufig anzutreffen. Für die quantifizierbaren Teilaufgaben sind entsprechend die Erhebungstechniken für quantifizierbare Aufgaben anzuwenden. Für die dispositiv-kreativen Teilaufgaben sind Erhebungstechniken des analytischen Schätzverfahrens einzusetzen.

In der Ministerialverwaltung wurde der Personalbedarf zeitweise mit der Personalmengenplanung ermittelt. Dieses soll durch ein alternatives Verfahren ersetzt werden (vgl. nachfolgende Nr. 14). Generell kann der Personalbedarf in der Ministerialverwaltung für einen Teil der Aufgaben mit Hilfe des analytischen Berechnungsverfahrens ermittelt werden. Für die übrigen Aufgaben kann er zumindest mit dem analytischen Schätzverfahren festgestellt werden.

Für die Bemessung großer, dezentral organisierter und gleichstrukturierter Bereiche oder Organisationseinheiten mit gleichen, wiederkehrenden Aufgaben, mit weitgehend gleicher Aufbau- und Ablauforganisation sowie technischer Ausstattung und mit einheitlichen Arbeitsanweisungen lassen sich zentrale Vorgaben (Schlüsselzahlen) mit analytischen und statistischen Methoden ermitteln. Der Personalbedarf für diese Bereiche oder Organisationseinheiten wird mit diesen zentralen, einheitlichen Vorgaben anhand der dort anfallenden Arbeitsmengen berechnet.

Ein Sonderfall ist die Arbeitsplatzmethode. Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass die untersuchte Stelle in jedem Fall erforderlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn unabhängig vom Arbeitsanfall eine Anwesen-

6 Auswahl des geeigneten Untersuchungsverfahrens

heitspflicht für die Stelleninhaberin oder den Stelleninhaber besteht (z. B. Pförtner/in). Bei solchen Stellen müssen Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten nicht erhoben und berechnet werden. Der Personalbedarf kann gesetzt werden. Eine Berücksichtigung der Arbeitsmengen erfolgt nur dann, wenn mehr als ein Arbeitsplatz eingerichtet werden soll. Die Festsetzung des Personalbedarfs mittels der Arbeitsplatzmethode ist nur in besonderen Ausnahmefällen begründbar. Die Gründe sind detailliert zu dokumentieren.

6.2 Häufige Mängel bei der Auswahl von Untersuchungsverfahren

Die Behörden wählten nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes häufig Verfahren und Erhebungstechniken zur Ermittlung des Personalbedarfs aus, die wenig oder nicht geeignet waren und die zu unzulänglichen Ergebnissen führten. Der Personalbedarf war deshalb oft unzureichend begründet und nicht hinreichend abgesichert. Auch die Methoden, mit denen die Behörden die Untersuchungen zur Entwicklung von zentralen Bemessungsvorgaben durchführten wurden teilweise unzureichend oder unzulänglich angewendet.

So hatten Behörden quantifizierbare Aufgaben – auch in großen Bereichen – oft nicht mit dem hierfür besonders geeigneten analytischen Berechnungsverfahren bemessen. Vielmehr setzten sie den Personalbedarf oder schätzten diesen summarisch. Teilweise wendeten sie die Arbeitsplatzmethode auch in den Fällen an, in denen gleichzeitig mehr als eine Kraft eingesetzt war. Die Auslastung der Beschäftigten wurde dabei nicht untersucht. Häufig führte die unzulängliche Anwendung analytischer Methoden zu mangelhafter Repräsentativität der Untersuchungen (vgl. Nr. 4.2) sowie zur fehlerhaften Ermittlung von Mengen (vgl. nachfolgende Nr. 7.2) und Zeiten (vgl. nachfolgende Nr. 8.1.2). Eine Behörde ließ den Zeitbedarf für Arbeitsschritte und den Personalbedarf insgesamt bei quantifizierbaren Aufgaben in einem dezentral organisierten größeren Bereich, in dem die Arbeiten durch den Einsatz der Datenverarbeitung umgestellt worden waren, nicht analytisch feststellen. Vielmehr untersuchte sie mit mehreren unzureichenden Modellrechnungen alternativ die möglichen Personaleinsparungen aufgrund der Rationalisierungsmaßnahme. Die alternativen Ergebnisse erörterte sie zunächst mit der Personalvertretung. Das bei diesen Verhandlungen erzielte Kompromissergebnis über die personellen Auswirkungen der Rationalisierungsmaßnahme war schließlich die Grundlage für die Berechnung von Schlüsselzahlen, die den Dienststellen für die Ermittlung des jeweiligen Personalbedarfs vorgegeben wurden.

Andere Behörden bezogen den uneinheitlich festgestellten Personalbedarf oder Personalbestand bei dezentralen Dienststellen ohne weitere Prüfung in die Ermittlung von zentralen Bemessungsvorgaben für quantifizierbare, geistig-repetitive Aufgaben ein. So nutzte eine Verwaltung den vorhandenen Personalbedarf ihrer Mittelbehörden als Grundlage für eine beabsichtigte Vereinheitlichung der Personalbedarfsermittlung. Dieser hatte sich jedoch wegen fehlender einheitlicher Vorgaben (z. B. zur Aufbau- und Ablauforganisation) unsystematisch sowie sehr unterschiedlich entwickelt. Unbeschadet davon wurden mit Hilfe einer mathematisch-statistischen Vergleichsrechnung diese dezentralen Ausgangsdaten ausgewertet und zum großen Teil in einheitliche Bemessungsvorgaben umgesetzt. Dabei wurde vernachlässigt, dass die Auswertungsunterlagen deutlich die unterschiedlichen Entwicklungen bei den einzelnen Mittelbehörden aufgezeigt hatten. Vor der Verteilung des unkontrolliert „gewachsenen“ Gesamtbedarfs hätte zumindest geprüft werden müssen, ob dieser für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung überhaupt vertretbar ist. Gegebenenfalls unterschiedliche Auslastungen der einzelnen Referate innerhalb der Mittelbehörden wurden dadurch nicht bereinigt.

Andere Behörden wiederum ermittelten zentrale Bemessungsvorgaben mit Hilfe ungeprüfter Personalbestandsdaten (z. B. aus den Ergebnissen der Kosten- und Leistungsrechnung) oder anhand unkontrollierter Ist-Erledigungsleistungen (z. B. Erfassungsleistungen bei der Datenverarbeitung). In diesen Fällen waren die vorhandenen allgemeinen Erkenntnisse für eine Beurteilung unzureichend, ob die Auslastung der Beschäftigten angemessen war. Auch fehlten Kenntnisse darüber, inwieweit die Aufgaben einheitlich wahrgenommen wurden und ob die arbeitsorganisatorischen und räumlichen Bedingungen sowie die Arbeitsmittel vergleichbar waren. Derartige Verfahren führen in aller Regel zu unzulänglichen Ergebnissen.

Eine Behörde ließ schließlich den Personalbedarf in einem großen, dezentral organisierten Bereich aufgrund allgemeiner Kriterien (z. B. Öffnungszeiten von Dienststellen; Zahl, Dauer und Besetzungserfordernisse der Dienstschichten) mit Hilfe der Arbeitsplatzmethode ermitteln. Vorrangig bestimmte in diesem Bereich der Anwesenheitszwang der Beschäftigten den Personalbedarf, weil bestimmte Dienstposten (Positionen) unabhängig von den anfallenden Arbeiten mit mindestens einem Bediensteten besetzt sein mussten. Darüber hinausgehender Personalbedarf (Mehrfachbesetzung) wurde dann für notwendig erachtet, wenn die Arbeitsmenge, örtliche Besonderheiten oder Sicherheitserwägungen dies erforderten. Da einheitliche zentrale Anhaltswerte dafür nicht bereitgestellt worden waren, legten die zuständigen Mittelbehörden nach eigenem Ermessen Maßstäbe fest, von welcher Arbeitsmenge an oder bei welcher Gefährdungsstufe eine Mehrfachbesetzung erforderlich war. Dies führte dazu, dass die Maß-

6 Auswahl des geeigneten Untersuchungsverfahrens

stöße unterschiedlich festgelegt wurden und der Personalbedarf sich uneinheitlich entwickelte. Unabhängig davon, dass fehlende einheitliche Kriterien eine gleichmäßige Entwicklung des Personalbedarfs bei den einzelnen Organisationseinheiten nicht erwarten lassen, hätte beachtet werden müssen, dass der Personalbedarf mit der Arbeitsplatzmethode allein nicht hinreichend begründet werden kann, wenn gleichzeitig mehr als eine Kraft für erforderlich erachtet wird. In diesen Fällen ist es geboten, den Personalbedarf insgesamt mit anderen Techniken (z. B. denjenigen des analytischen Berechnungsverfahrens) zusätzlich abzusichern oder die Auslastung des Personals zu überprüfen. Nur so sind die Auslastung der Kräfte und die Treffsicherheit der Bemessungsergebnisse hinreichend zu beurteilen. Im Übrigen hätten sich wegen der Art, Struktur und Größe des Bemessungsbereichs zentrale einheitliche Bemessungsvorgaben für die Ermittlung des Personalbedarfs bei den einzelnen Stellen grundsätzlich angeboten.

6.3 Empfehlungen zu den Untersuchungsverfahren

Wegen der Bedeutung der verwendeten Verfahren für die Zuverlässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Personalbedarfs ist das für den jeweiligen Bereich geeignete Verfahren unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes sorgfältig auszuwählen. Dabei sollte der Personalbedarf – soweit wie möglich – mit analytischen Untersuchungsmethoden bemessen werden. Aus der Gruppe dieser in der Praxis erprobten und auch im Organisationshandbuch beschriebenen Verfahren sind die analytischen Berechnungsverfahren mit den Erhebungstechniken der Zeitaufnahme, der Multimomentaufnahme sowie der Selbstaufschreibung – wenn immer möglich – den analytischen Schätzverfahren und der Arbeitsplatzmethode vorzuziehen.

Das analytische Schätzverfahren hat erhebliche Nachteile, weil die Genauigkeit und Zuverlässigkeit sowie der Fehlerbereich der Schätzergebnisse (z. B. Zeiten) nicht bestimmbar sind. Der geschätzte Zeitbedarf für wichtige Teilaufgaben sollte daher, wenn eine Technik des analytischen Berechnungsverfahrens nicht zweckmäßig erscheint, durch die Zeitaufnahmetechnik oder das Multimomentverfahren zumindest stichprobenweise auf Plausibilität geprüft werden.

Die Arbeitsplatzmethode ist nur in den Ausnahmefällen einzusetzen, in denen unabhängig vom Arbeitsanfall (z. B. aus organisatorischen Gründen) die Anwesenheit einer oder eines Bediensteten auf einem Arbeitsplatz erforderlich ist. Diese Hilfsmethode der Personalbedarfsermittlung sollte dann allerdings durch die Techniken des analytischen Berechnungsverfahrens ergänzt werden, wenn

- beabsichtigt ist, mehr als einen Dienstposten (z.B. wegen Öffnungszeiten von Schaltern, wegen der Arbeitsbelastung) einzurichten oder
- die Möglichkeiten von Verbundtätigkeiten zur vollständigen Auslastung der oder des Beschäftigten zu prüfen und zu nutzen sind.

Von den verschiedenen Techniken der analytischen Berechnungsverfahren sollten vor allem die Erhebungsergebnisse der mitarbeiterbezogenen Selbstaufschreibung und der objektbezogenen Laufzetteltechnik kritisch geprüft werden. Die Ergebnisse dieser Methoden haben zwar durch die unmittelbare Beteiligung der Beschäftigten an den Erhebungen eine gute Akzeptanz. Die spezifischen Nachteile (z.B. Abgrenzung der einzelnen Aufgabenarten, überschneidungsfreies Erfassen der verschiedenen Zeitarten – vor allem Leer- und Wartezeiten, Zeiten für persönliche Verrichtungen –) können jedoch die Zuverlässigkeit der Erhebungsergebnisse beträchtlich beeinflussen. Um diese Probleme zumindest teilweise zu lösen, empfiehlt es sich, bei wichtigen Aufgaben mit personalwirtschaftlicher Bedeutung ein Methodenmix aus den analytischen Berechnungsverfahren zur Absicherung der Ergebnisse anzuwenden. So könnten

- die mitarbeiterbezogene Selbstaufschreibung mit dem Multimomentverfahren oder
- die objektbezogene Laufzetteltechnik und die hierzu im allgemeinen gleichzeitig erforderliche mitarbeiterbezogene Selbstaufschreibung in arbeits- und aufwandsintensiven Bereichen mit der Zeitaufnahmetechnik oder mit dem Multimomentverfahren kombiniert und so abgesichert werden.

Für Bereiche mit erheblicher personalwirtschaftlicher Bedeutung sollten zentrale Bemessungsvorgaben (Schlüsselzahlen) auf der Grundlage praxisorientierter Untersuchungen mit arbeitswissenschaftlichen und mathematisch-statistisch allgemein anerkannten Methoden (analytische Berechnungsverfahren) erarbeitet werden. Dies gilt vor allem bei großen, dezentral organisierten Verwaltungen, die ihre Aufgaben nach weitgehend einheitlichen Regelungen und mit gleichen Arbeitsmitteln wahrnehmen.

7 Fallzahlen für die Personalbedarfs- ermittlung

7.1 Bedeutung der Fallzahlen

Mit Fallzahlen werden Arbeitsmengen ermittelt. Die Fallzahl gibt an, wie häufig eine Aufgabe in einem bestimmten Zeitraum vorgekommen ist. Für die Berechnung des Personalbedarfs wird in der Regel die Fallzahl ermittelt, die sich auf ein Kalenderjahr bezieht. Hierzu können Statistiken oder sonstige Arbeitsunterlagen, die das Arbeitsaufkommen in einem repräsentativen Zeitraum belegen, herangezogen werden. Liegen keine Statistiken vor, sind die Fallzahlen und Vorkommenshäufigkeiten durch Akten- oder Belegauswertung zu ermitteln. Aus dem Produkt von jährlicher Häufigkeit (Fallzahl) und mittlerer Bearbeitungszeit ergibt sich der Personalbedarf für eine Aufgabe.

Während einer Personalbedarfsermittlung sind begleitend die Fallzahlen im Untersuchungszeitraum zu erfassen. Die auf den Untersuchungszeitraum bezogene Fallzahl wird benötigt, um die durchschnittliche Grundzeit je Fall (vgl. nachfolgende Nr. 8.1) zu ermitteln. Der im Untersuchungszeitraum gemessene Zeitaufwand je Aufgabe wird hierzu durch die erfassten Fälle dividiert.

Fallzahlen setzen voraus, dass etwas zählbar ist. Im Regelfall beziehen sie sich deshalb auf Objekte (z. B. BAFöG-Antrag). Gezählt werden dann z. B. die Anträge, die zu bearbeiten sind. Zugleich wird die Zeit erfasst, in der die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter das Zählobjekt (den Antrag) bearbeitet. Häufig bearbeiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mehrere verschiedene Objekte. Dabei fallen oftmals gewisse gleichartige Teiltätigkeiten an, die für alle Objekte gemeinsam erledigt werden (z. B. Posteingänge erfassen). In diesen Fällen ist es oftmals nicht sinnvoll die benötigte Zeit auf die verschiedenen Objekte zu verteilen. Dann können die Fallzahlen auch nach Verrichtungen (z. B. Posteingänge erfassen) gebildet werden. Bei verrichtungsbezogenen Fallzahlen wird gezählt, wie oft eine definierte Tätigkeit ausgeführt wird. Vorab muss festgelegt werden, ob die aus den erfassten Zeiten und Fallzahlen gebildete durchschnittliche Grundzeit für z. B. eine Posteingangserfassung als solche eigenständig stehen bleiben kann oder ob sie den Grundzeiten für die verschiedenen Objekte zugeschlagen werden soll. Verrichtungsbezogene Fallzahlen eignen sich auch für komplexe Aufgaben, bei denen einzelne Teilaufgaben oder Arbeitsschritte

gesondert betrachtet werden sollen. Sie erleichtern eine Fortschreibung der Personalbedarfsermittlung, wenn sich innerhalb der Aufgabe nur eine oder mehrere Teilaufgaben signifikant verändern. Es sind dann nur die Zeitbedarfe dieser Teilaufgaben neu zu erheben. Aus ihnen kann dann zusammen mit den unveränderten Zeitbedarfen der übrigen unveränderten Teilaufgaben die neue durchschnittliche Grundzeit berechnet werden.

Die Dimension der Fallzahl entspricht immer dem Objekt oder der Tätigkeit, auf das sie sich bezieht, dividiert durch den maßgeblichen Zeitraum (z. B. BAFög-Anträge/Zeitraum; Posteingänge/Zeitraum).

7.2 Häufige Mängel bei der Auswahl und bei der Ermittlung von Fallzahlen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Behörden häufig Fallzahlen zur Berechnung des Personalbedarfs auswählten,

- bei denen teilweise die Abhängigkeit zwischen dem Zeitbedarf für die Verrichtung der Aufgaben und den Fallzahlen nicht hinreichend gesichert war,
- die durch die Beschäftigten unkontrolliert beeinflussbar waren oder
- die, obwohl personalwirtschaftlich unbedeutend, einen hohen Erhebungsaufwand verursachten.

Teilweise wurde lediglich ein von der Arbeitsmenge unabhängiger pauschaler, relativ großzügiger Zeitbedarf für bestimmte Aufgaben in der Personalbedarfsermittlung berücksichtigt. So erkannte eine Behörde einen zweckbestimmten Zeitansatz (bestimmter Anteil der wöchentlichen Arbeitszeit) für eine bestimmte Aufgabe an. Sie untersuchte jedoch nicht, wie häufig diese Aufgabe wahrgenommen wurde und welcher Zeitaufwand tatsächlich damit verbunden war. Auch versäumte sie zu kontrollieren, ob der hierfür genehmigte Personalbedarf zweckentsprechend genutzt wurde. In der Praxis verwendeten die Beschäftigten deshalb den gesetzten Zeitansatz ohne Konsequenzen für andere Zwecke. Ähnliche Probleme ergaben sich bei anderen konstanten, arbeitsmengenunabhängigen Zeitansätzen. Bedenklich war auch, dass diese Behörde teilweise Fallzahlen ausgewählt hatte, deren Häufigkeiten durch die Ausführungskräfte ohne hinreichende Kontrollen zu notieren waren. Deshalb war nicht ausgeschlossen, dass die Beschäftigten durch bemessungsbewusstes Handeln die Arbeitsmengen nicht nachvollziehbar erhöhen konnten.

In anderen Fällen wählten Behörden die Anlagenbestände als Fallzahlen zur Ermittlung des Personalbedarfs für Unterhaltungsarbeiten an betrieblichen Anlagen aus. Nach den Feststellungen des Bundesrech-

7 Fallzahlen für die Personalbedarfsermittlung

nungshofes wurden dabei allerdings die Anlagenbestände unabhängig von z.B. ihrer Belastung oder Bauart und der damit verbundenen unterschiedlichen Häufigkeit der Unterhaltungsarbeiten einheitlich erfasst. Bei einzelnen mittleren Bearbeitungszeiten war auch der Zusammenhang zwischen dem Zeitaufwand und den die Aufgaben repräsentierenden Fallzahlen zweifelhaft. So wurden die Zeitbedarfswerte für kurzfristige Mängelbeseitigungen an verschiedenen Anlagen auf Anlagenbestände bezogen, die keinen Zusammenhang mit den Arbeiten erkennen ließen, für die der Personalbedarf festgestellt werden sollte. Zu schwache oder Schein-Korrelationen zwischen den Fallzahlen und den dazugehörigen, den Arbeitsaufwand repräsentierenden mittleren Bearbeitungszeiten haben zur Folge, dass die Personalbemessung unzutreffend wird.

Häufig beachteten Behörden nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes den Erhebungsaufwand für Fallzahlen zu wenig. So begründeten zahlreiche zentrale Bemessungsvorgaben, für die die Fallzahlen teilweise aufwendig festgestellt werden mussten, bundesweit einen rechnerischen Bedarf von lediglich jeweils weniger als fünf Stellen. Teilweise ergaben einzelne mittlere Bearbeitungszeiten je Dienststelle durchschnittlich nur einen Bedarf von 0,03 Kräften. Diese bundesweit und für die örtliche Ebene unbedeutenden, aber erhebungstechnisch aufwendigen Fallzahlen hätten durch eine stärkere Zusammenfassung der Bemessungsvorgaben vermieden werden können, ohne die Treffsicherheit der Personalbedarfsermittlung wesentlich zu beeinträchtigen.

Erhebliche Unzulänglichkeiten stellte der Bundesrechnungshof häufig auch bei der Ermittlung von Fallzahlen fest, die für die Berechnung des Personalbedarfs verwendet worden waren. So nutzte eine Behörde mangelhaft fortgeschriebene Anlagenbestände aus Statistiken, die für andere Zwecke erstellt wurden, für die Personalbedarfsermittlung. Dadurch sind teilweise Anlagen doppelt, betrieblich nicht mehr benötigte oder unbenutzbar gemachte Anlagen oder bereits vor Jahren zurückgebaute Anlagen weiter in die Personalbedarfsermittlung einbezogen worden. Der Personalbedarf war deshalb überhöht.

Eine laufende, vollständige gesonderte Erfassung von Fallzahlen für Zwecke der Personalbedarfsermittlung ist aus wirtschaftlichen und betrieblichen Gründen im Allgemeinen nicht vertretbar. Deshalb setzten Behörden in vielen Fällen zu Recht Stichprobenverfahren ein. Dabei wurden jedoch nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes die mathematisch-statistischen Voraussetzungen für Stichprobenverfahren wiederholt nicht beachtet. So wurde häufig das zufallsgesteuerte Auswahlverfahren der Stichproben während der Erhebungen geändert. Des Weiteren war der Umfang der Stichproben nicht immer ausreichend. Derartige durch Stichproben fehlerhaft erhobene Fallzahlen sind für die Berechnung des Personalbedarfs unbrauchbar.

7.3 Empfehlungen zur Fallzahlenauswahl und -ermittlung

Wegen der besonderen Bedeutung für die Personalbedarfsermittlung empfiehlt der BWV, die Fallzahlen sorgfältig auszuwählen und die Mengen so genau wie möglich und zweckmäßig zu ermitteln. Hierbei sollte beachtet werden, dass grundsätzlich objektiv feststellbare Daten gewählt werden, die von den Beschäftigten nicht unkontrollierbar beeinflusst werden können. Pauschale, von der tatsächlichen Aufgabenerledigung unabhängige Bedarfsvorgaben sollten vermieden werden. Kann in Einzelfällen auf sie nicht verzichtet werden, ist die Einhaltung der damit verfolgten Ziele durch ausreichende Kontrollen zu überprüfen und durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen.

Es sollte auch darauf geachtet werden, dass die Bemessungsvorgaben nicht unverhältnismäßig stark differenziert werden. Aufgaben, die absehbar nur einen geringen Personalbedarf begründen, sind so zusammenzufassen, dass ihre Häufigkeiten durch möglichst leicht erfassbare signifikante Fallzahlen festgestellt werden können. Damit wird das Verfahren der Personalbedarfsermittlung insgesamt auch wirtschaftlichen Erfordernissen gerecht.

Weil die zunächst durch die personalwirtschaftlichen Erhebungen festgestellten Zeiten und Fallzahlen für die spätere Personalbedarfsermittlung häufig noch nicht geeignet sind, ist im Rahmen der Auswertung der Erhebungsergebnisse zu prüfen,

- welche Fallzahlen wirtschaftlich und hinreichend sicher ermittelt werden können (soweit wie möglich sollten gesonderte, aufwendige Erhebungen vermieden werden),
- ob ein hinreichender Zusammenhang zwischen einer möglichen Fallzahl und dem Zeitaufwand für die Aufgabenerledigung besteht.

Die zweckmäßige Fallzahl für die Personalbedarfsermittlung kann bestimmt werden

- vor den Erhebungen, wenn die Abhängigkeit des Zeitaufwandes offensichtlich und eindeutig ist,
- während der Erhebungen, wenn die vertieften Erkenntnisse eine hinreichend eindeutige Beurteilung ermöglichen und
- nach den Erhebungen aufgrund besonderer Analysen.

Signifikante Fallzahlen, die bereits für andere Zwecke erfasst und gegebenenfalls bereits in Datenbeständen vorgehalten werden, können den Aufwand für die Personalbedarfsermittlung erheblich vermindern. Allerdings sollte in diesen Fällen vor der Berechnung des Personalbedarfs geprüft werden, ob diese Daten zeitnah fortgeschrieben sind.

Bei der Ermittlung von Fallzahlen durch Stichprobenverfahren sollte allgemein beachtet werden, dass die gewünschte Sicherheit der Stich-

7 Fallzahlen für die Personalbedarfsermittlung

probe deren Umfang beeinflusst. Je höher die Sicherheitswahrscheinlichkeit ist, umso größer wird der Stichprobenumfang. Es ist deshalb abzuwägen, inwieweit der mit einer Sicherheitswahrscheinlichkeit verbundene zusätzliche Erhebungsaufwand wirtschaftlich vertretbar ist. Nr. 5.1.4 des Organisationshandbuches beschreibt, wie bei Erhebungen mittels Stichproben vorzugehen ist.

Häufigkeiten von Aufgaben sollten nur in begründeten Ausnahmefällen geschätzt werden, weil derartige Schätzungen besonders unsicher sind und Fehler nicht angegeben werden können. In solchen Ausnahmefällen sind die Ergebnisse auf ihre Verwertbarkeit kritisch zu prüfen und durch stichprobenartige Plausibilitätsprüfungen (z. B. durch besondere Erhebungen, Aktenauswahl und -durchsicht) abzusichern.

8 Mittlere Bearbeitungszeit

Die mittlere Bearbeitungszeit ist neben der Fallzahl der bestimmende Bemessungsparameter für den Personalbedarf. Sie gibt den durchschnittlichen Zeitaufwand an, der für die einmalige Erledigung einer Tätigkeit oder einer Aufgabe erforderlich ist. Sie setzt sich aus der Grundzeit (vgl. nachfolgende Nr. 8.1) und den Verteilzeiten (vgl. nachfolgende Nr. 8.2) zusammen.

8.1 Grundzeiten (Bearbeitungszeiten)

8.1.1 Bedeutung von Grundzeiten und deren Grundlagen

Die Grundzeit ist die Zeit, die für die einmalige ordnungsgemäße Erledigung einer Aufgabe erforderlich ist. Sie soll dem Leistungsvermögen einer „durchschnittlichen“ Arbeitskraft im Untersuchungsbereich gerecht werden. Soweit nicht Vollerhebungen vorgesehen werden, reicht es nach der Erfahrung des Bundesrechnungshofes aus, wenn etwa 15 Beschäftigte eines Untersuchungsbereiches ausgewählt werden, um die unterschiedliche Leistungsfähigkeit aller Beschäftigten zu repräsentieren. Dadurch ergibt sich im Durchschnitt eine Normalleistung, die die angemessene Personalausstattung gewährleistet. Eine besondere Betrachtung des individuellen Leistungsgrades der an der Aufnahme beteiligten Beschäftigten ist dadurch entbehrlich. Sollen die ermittelten durchschnittlichen Grundzeiten als Grundlagen für die Ermittlung des Personalbedarfs bei anderen, durch die Untersuchungen nicht erfassten Organisationseinheiten genutzt werden, sind die Bedingungen von Stichprobenverfahren zu beachten (vgl. Nrn. 5.1 und 5.3).

Erhebungen zur Ermittlung von Grundzeiten sollten grundsätzlich nur dann durchgeführt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind (z. B. überprüfte Aufgaben, optimal gestaltete Aufbau- und Ablauforganisation sowie Arbeitsbedingungen – vgl. Nr. 2.1 –). Die Grundzeiten werden als Durchschnitt der erhobenen Einzelzeiten gebildet. Die erhobenen Einzelzeiten werden im Allgemeinen mehr oder weniger stark streuen. Eine Streuung der Einzelzeitwerte ist normal. Sie ist

8 Mittlere Bearbeitungszeit

darauf zurückzuführen, dass nicht jeder einzelne zu bearbeitende Vorgang den gleichen Aufwand erfordert. Sie kann aber auch in den handelnden Personen begründet sein. So benötigen erfahrungsgemäß routinierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weniger Zeit als Berufsanfänger.

8.1.2 Häufige Mängel bei der Ermittlung der durchschnittlichen Grundzeiten

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes waren die von den Behörden ermittelten durchschnittlichen Grundzeiten für eine zutreffende Personalbedarfsermittlung häufig wenig geeignet, weil wesentliche Erfordernisse nicht hinreichend beachtet wurden. So waren die festgestellten mittleren Grundzeiten oft verzerrt, da die für die Untersuchungen ausgewählten Erhebungsorte und -zeiträume nicht repräsentativ waren (vgl. Nr. 5.2). Auch wurde dem Einfluss der Personalstruktur im Untersuchungsbereich auf die Bearbeitungszeiten in der Regel zu wenig Bedeutung beigemessen. In Teilbereichen wurden sogar Kräfte in die Erhebungen einbezogen, deren Leistungsfähigkeit auf Dauer gemindert war oder die nicht hinreichend mit den Aufgaben vertraut waren. Die aus diesen Erhebungen gewonnenen durchschnittlichen Grundzeiten entsprachen deshalb nicht dem Leistungsvermögen einer „durchschnittlichen Arbeitskraft“ im Untersuchungsbereich.

Häufig wurde der Zeitverbrauch für die Erledigung der eigentlichen Aufgaben unzutreffend ermittelt, weil die für die Untersuchungen verwendete Aufgabengliederung unzulänglich war. So gliederte eine Behörde den Erfassungsbogen für die Multimomentaufnahme erhebungstechnisch zu tief, erfasste aber keine Pausen. Außerdem bildete sie Sammelpositionen, die sie bei der Auswertung der Ergebnisse durch Rechenoperationen und/oder Schätzungen nachträglich aufgliedern musste. Schließlich waren einzelne Positionen voneinander abhängig, sodass bestimmte Tätigkeiten überrepräsentiert wurden.

Für Zeitaufnahmen hatten Behörden teilweise die Messpunkte nicht ausreichend beschrieben. Dies führte zu einer fehlerhaften Ermittlung der Zeiten, weil die gemessenen Zeiten nicht einheitlich der Grundzeit oder den Verteilzeiten zugeordnet wurden.

Teilweise steuerten und koordinierten Behörden die Untersuchungen zur Personalbedarfsermittlung unzulänglich. So ließ eine Behörde zentrale Bemessungsvorgaben überprüfen, ohne vorzugeben, in welcher Gliederungstiefe und mit welcher Methode die Zeiten ermittelt werden sollten. Dies hatte zur Folge, dass die Zeiten nur für grobe Aufgabenabschnitte und nur unzulänglich festgestellt wurden. Die Zeitwerte wurden mit Hilfe des Ist-Personaleinsatzes und der Fallzahlen überwiegend summarisch und mangelhaft ermittelt. Obwohl diese für die Be-

rechnung der durchschnittlichen Grundzeiten verwendeten Einzelwerte in vielen Fällen noch erhebliche Spannweiten aufwiesen, versäumten die Behörden, die Ursachen hierfür kritisch zu überprüfen. In einem anderen Fall wurden zunächst geschätzte Zeitwerte mit Hilfe von Zeitaufnahmen überprüft, Dabei konnten Möglichkeiten zur Verbesserung des Arbeitsablaufs und erhebliche Verminderungen der geschätzten Zeitwerte aufgezeigt werden. Dennoch waren die mit diesen Einzelzeitwerten entwickelten zentralen Bemessungsvorgaben unzureichend, weil nicht ausreichend beachtet worden war, dass

- die Zeitbedarfswerte nach einheitlichen Gesichtspunkten (z. B. einheitliche Aufgabengliederung, einheitliche Erhebungsmethoden) zu ermitteln sind und die mit den Untersuchungen Beauftragten damit ausreichend vertraut sein müssen,
- die Ableitung von Zeitanätzen aus dem Personaleinsatz einer besonders kritischen Prüfung bedarf,
- im Allgemeinen bei einer analytischen Schätzung von Zeitwerten nur eine hinreichend tiefe Gliederung zu signifikanten Ergebnissen führt und Plausibilitätskontrollen mit objektiven und zuverlässigen Methoden zumindest bei bedeutenden Zeitanätzen erforderlich sind und
- erhebliche Streubreiten der ermittelten Zeitwerte auf ihre Plausibilität und Verwertbarkeit hin zu untersuchen sind.

Auch bereiteten Behörden die Verfahren der Selbstaufschreibungen und des analytischen Schätzens erhebungstechnisch oft nicht ausreichend vor. So wurden die beteiligten und/oder betroffenen Beschäftigten nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend über Art und Technik der Untersuchung unterrichtet. Dadurch wurden ablauforganisatorische Zusammenhänge der Arbeitserledigung bei der Ermittlung der Zeiten vernachlässigt. Grund- und Verteilzeiten dürften deshalb nicht überschneidungsfrei festgestellt worden sein. Zudem wurde den mit der Überprüfung zentraler Bemessungsvorgaben beauftragten Dienststellen nicht erläutert, wie die einzelnen, analytisch gegliederten Teiltätigkeiten voneinander oder von den Verteilzeiten, die gesondert pauschal gewährt wurden, abgegrenzt werden sollten. Außerdem fehlten grundsätzliche Hinweise, auf eine weisungsgemäße Aufgabenerledigung während der Untersuchungen zu achten. Schließlich wurde nicht einheitlich vorgegeben, mit welchen Methoden und mit welchen Hilfsmitteln Zeitmessungen durchgeführt werden sollten. Die Kräfte, die die Untersuchungen durchzuführen hatten, wurden auch nicht ausreichend über die methodischen Erfordernisse analytischer Erhebungsverfahren informiert. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes führten diese mangelhaft vorbereiteten Erhebungen bei den einzelnen Dienststellen zu qualitativ sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Doppelerfassungen von Zeitbedarfsansätzen waren grundsätzlich nicht auszuschließen.

8 Mittlere Bearbeitungszeit

Der Bundesrechnungshof konnte weiter feststellen, dass Behörden teilweise die in einem Zeitraum ermittelten Zeiten mit Arbeitsmengen aus einem anderen Zeitraum verknüpft hatten. Solches Vorgehen ist unzulässig. Die daraus entstandenen Daten sind unbrauchbar.

In jüngster Zeit stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Behörden eine Methode anwandten, bei der die gesamte jeweils vertraglich vereinbarte Jahresarbeitszeit von den Beschäftigten auf ihre Aufgaben zu verteilen ist. Der auf eine Aufgabe entfallende Zeitanteil wurde durch die zur Aufgabe gehörende Fallzahl geteilt und so eine durchschnittliche Bearbeitungszeit ermittelt. Dieses Vorgehen ist unzulässig. Die so ermittelte Bearbeitungszeit gibt nicht den tatsächlichen Zeitbedarf für die Aufgabe wieder. Die Methode führt in der Regel zu überhöhten Zeitanätzen.

8.1.3 Empfehlungen für die Ermittlung von Grundzeiten

Der BWV empfiehlt, auf eine erhebungstechnisch einwandfreie Vorbereitung und Durchführung der Untersuchungen zu achten. So setzt eine durchschnittliche Bearbeitungszeit, die auch dem Leistungsvermögen der „durchschnittlichen Arbeitskraft“ im Bemessungsbereich entsprechen soll, u.a. eine repräsentative Erfassung (Beobachtung) der Beschäftigten des Bereichs voraus, für den der Personalbedarf festgestellt werden soll. Dabei sind vor allem zu berücksichtigen:

- die Personalstruktur (z. B. Alter, Voll- oder Teilzeitbeschäftigte),
- die Beschäftigungsdauer (wichtig z. B. für den Einarbeitungsgrad),
- die Einsatzzeiten (z. B. Schichtdienst) und
- die Arbeitsorganisation (z. B. Einzel- oder Gruppenarbeit).

Der BWV empfiehlt, insbesondere beim Schätzverfahren darauf zu achten, dass der Aufgabenkatalog hierfür brauchbar ist (Beschreibung des Arbeitsablaufs oder Aufgabengliederung mit Funktionszuordnung). Es sollten

- die Tätigkeiten der Verwaltungspraxis vollständig und für Zeitbedarfsschätzungen hinreichend abgegrenzt erfasst
- die arbeitsorganisatorischen Zusammenhänge ausreichend deutlich gemacht und angemessen berücksichtigt sowie
- die durchschnittlichen (relativen) Häufigkeiten der einzelnen Tätigkeiten hinreichend abgesichert festgestellt werden.

Falls die Häufigkeiten der einzelnen Tätigkeiten des Aufgabenkatalogs noch nicht als Arbeitsmengen für die spätere Personalbedarfsermittlung geeignet sein sollten, sind die hieraus abgeleiteten verdichteten durchschnittlichen Bearbeitungszeiten auf Oberaufgaben zu beziehen, für die Arbeitsmengen feststellbar sind. In diesen Fällen sind die rela-

tiven Häufigkeiten der Einzeltätigkeiten an den Oberaufgaben zu beachten (vgl. Nr. 7).

Das Schätzen des durchschnittlichen Zeitaufwandes für die Erledigung von Einzeltätigkeiten ist häufig dann besonders schwierig, wenn kurze Arbeitsunterbrechungen (z. B. wegen Störungen durch Telefongespräche und Kollegen, Erledigung persönlicher Bedürfnisse, Erholungspausen) unberücksichtigt bleiben sollen. Es ist zu bedenken, dass ein zusätzlicher pauschaler Verteilzeitansatz (vgl. nachfolgende Nr. 8.2.1) nur vertretbar ist, wenn mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass die geschätzten Zeiten nur die Grundzeiten enthalten. Zur Überprüfung der geschätzten Zeiten können Plausibilitätskontrollen (z. B. mit Hilfe der Zeitaufnahmetechnik oder des Momentenverfahrens) hilfreich sein.

8.2 Verteilzeiten

8.2.1 Bedeutung der Verteilzeiten und deren Berechtigung

Bei der analytischen Personalbedarfsermittlung werden neben den gesondert festgestellten Grundzeiten für die unmittelbare Aufgabenerledigung in der Regel noch sogenannte Verteilzeiten angesetzt. Verteilzeiten sind alle während der Arbeitszeit anfallenden Zeiten, die nicht zur unmittelbaren Aufgabenerledigung gehören. Sie werden im Allgemeinen unterschieden nach planmäßigen sachlichen Verteilzeiten (z. B. allgemeine Rüstzeiten, Lesen allgemeiner Dienstvorschriften, Teilnahme an Personalversammlungen), unplanmäßigen sachlichen Verteilzeiten (z. B. IT-Störungen, dienstlich bedingte Wartezeiten) und persönlichen Verteilzeiten (z. B. persönliche Verrichtungen, Erholungs- und Entspannungspausen). Die Verteilzeiten werden in Nr. 5.1.3.4 des Organisationshandbuches näher beschrieben.

Die Ermittlung der Verteilzeiten ist von der Verteilzeitart (persönliche oder planmäßige bzw. unplanmäßige sachliche Verteilzeiten) und der Erhebungsmethode abhängig. Verteilzeiten sind – soweit möglich und wirtschaftlich – analytisch zu ermitteln. Dabei sind die tatsächlichen Verhältnisse und Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung situationsgerecht zu berücksichtigen. Besonderheiten des Untersuchungsbereichs können dazu führen, dass erhöhte Zeitbedarfe für Verteilzeiten anzuerkennen sind. Dieses ist jeweils im Einzelfall zu begründen. Um Transparenz zu schaffen und die Akzeptanz im Untersuchungsbe-
reich zu fördern, empfiehlt es sich planmäßige und unplanmäßige sachliche Verteilzeiten stets als gesonderte Positionen zu erheben und zu plausibilisieren. Die persönlichen Verteilzeiten können beim analy-

8 Mittlere Bearbeitungszeit

tischen Berechnungsverfahren alternativ auch als Zuschlag auf die Grundzeit berücksichtigt werden. Beim Analytischen Schätzverfahren sind die persönlichen Verteilzeiten hingegen bereits in den Schätzangaben für die Aufgaben enthalten, da bei diesem Verfahren die Grund- und Verteilzeiten nicht exakt erhoben und voneinander abgegrenzt werden können.

Sollen Verteilzeiten pauschal angerechnet werden, müssen die Grundzeiten für die unmittelbare Aufgabenerledigung hinreichend zuverlässig erhoben worden sein. Die Grundzeiten dürfen dann keine Ansätze für Verteilzeiten enthalten. Das Organisationshandbuch sieht in Nr. 5.1.3.4.2 für die pauschale Berücksichtigung von Verteilzeiten folgende Zuschläge auf die Grundzeiten als angemessen an:

- planmäßige sachliche Verteilzeiten bis zu 5 % (sofern nicht gesondert analytisch erhoben),
- unplanmäßige sachliche Verteilzeiten zwischen 2 und 5 %,
- persönliche Verteilzeiten bis zu 5 %.

Diese genannten Werte sind als Richtwerte zu verstehen. Abweichungen sind möglich, wenn sie ausreichend untersucht, nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Der Bundesrechnungshof weist in seinen Prüfungsmitteilungen regelmäßig darauf hin, dass er bei Grundzeiten über 60 Minuten für einzelne Aufgaben keinen Verteilzeitzuschlag akzeptiert. Er geht davon aus, dass in diesen Fällen die Verteilzeit bereits enthalten ist.

8.2.2 Häufige Mängel beim Ansatz von Verteilzeiten

Die Behörden wiesen die Verteilzeiten teils offen als pauschale Tageswerte aus (z. B. 40 Minuten je Arbeitstag und Mitarbeiter/in), teilweise bezogen sie diese in die Zeitbedarfswerte ein. Im zweiten Fall werden die Grundzeiten um einen prozentualen Zuschlag für Verteilzeiten erhöht und in den sogenannten mittleren Bearbeitungszeiten berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof bemängelte in den meisten der geprüften Fälle die Verteilzeitansätze der Behörden. Sie wurden häufig ohne hinreichend nachvollziehbare Begründung über die allgemein anerkannten Werte hinaus oder mehrfach angesetzt. Sie wurden auch nicht selten auf Grundzeiten aufgeschlagen, die nicht oder nur unzulänglich analytisch ermittelt waren. Darüber hinaus wurde regelmäßig nicht untersucht, ob vorhandene arbeitsmangel- und arbeitsablaufbedingte Wartezeiten erholungswirksam nutzbar waren und deshalb zumindest teilweise mit den persönlichen Verteilzeiten hätten verrechnet werden müssen.

So gewährten verschiedene Behörden auf nicht hinreichend geschätzte Grundzeiten pauschal besonders hohe Zuschläge für sachliche und persönliche Verteilzeiten, die auch im Vergleich mit entsprechenden Zeitanätzen für analytisch bemessene Aufgaben bei anderen Behörden erheblich überhöht waren. In keinem dieser Fälle wurde näher untersucht, ob die besondere Art der Aufgaben oder die spezielle Belastung der Beschäftigten die höheren Ansätze rechtfertigten.

Eine Behörde zog bei der Berechnung der Normalarbeitsleistung einer Arbeitskraft (vgl. nachfolgende Nr. 9) grundsätzlich 40 Minuten pro Mitarbeiter/in und Tag für sachliche und persönliche Verteil- sowie Erholungszeiten ab. Bei einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden ergab dies einen Zuschlag von rd. 9 % auf die Tätigkeitszeiten. Ein Zuschlag von 9 % für sachliche und persönliche Verteil- sowie Erholungszeiten insgesamt war zunächst grundsätzlich an sich nicht unangemessen. Dabei wurde allerdings nicht bedacht, dass ein pauschaler Verteilzeitzuschlag nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Bemessungsvorgaben analytisch ermittelt sind und dabei Grundzeiten und Verteilzeiten hinreichend getrennt erfasst werden. Dies hatte die Behörde bei den von ihr teilweise unzulänglich angewandten Untersuchungsmethoden nicht oder nur zum Teil berücksichtigt.

Verteilzeiten wurden sogar dann gewährt, wenn der Personalbedarf mit Hilfe der Arbeitsplatzmethode festgestellt wurde. Bei dieser Methode wird nicht nach Grund- und Verteilzeit differenziert, da hierbei lediglich die Anwesenheit der Beschäftigten maßgeblich ist. In anderen Fällen wurden Verteilzeiten angesetzt, obwohl der Grundzeitbedarf aus den Ergebnissen der Kostenträgerrechnung abgeleitet worden war. In diesen Werten waren jedoch die Verteilzeiten bereits enthalten, sodass ein zusätzlicher Ansatz nicht mehr gerechtfertigt war.

Vielfach wurde nicht – wie es teilweise in der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft üblich ist – von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Erholungszeitzuschläge mit hohen arbeitsmangel- und arbeitsablaufbedingten Wartezeiten sowie Leerzeiten angemessen zu verrechnen. In einem Bereich enthielten die Bemessungsvorgaben für verschiedene Tätigkeiten sogar bis zu 65 % Wartezeiten, die zumindest zum Teil erholungswirksam hätten genutzt werden können.

8.2.3 Empfehlungen zu Verteilzeitansätzen

Wegen der erheblichen Auswirkungen von Verteilzeiten auf den Personalbedarf hält es der BWV für geboten, in jedem Fall zu prüfen, inwieweit ein gesonderter Ansatz angemessen ist. Verteilzeiten sollten nur dann bei der Ermittlung des Personalbedarfs berücksichtigt werden, wenn die Grundzeiten mit sachgerechten Methoden gesondert und hinreichend zuverlässig ermittelt sind. Diese Voraussetzungen sind bei

8 Mittlere Bearbeitungszeit

der Arbeitsplatzmethode grundsätzlich nicht erfüllt. Beim mitarbeiter-/arbeitsplatzbezogenen Selbstaufschreibungsverfahren, bei der objekt-/ablaforientierten Laufzetteltechnik und beim analytischen Schätzverfahren ist vor allem zu bedenken, dass eine hinreichend sichere Trennung von Grund- und Verteilzeiten durch die beteiligten Beschäftigten besonders schwierig und häufig nicht möglich ist. Verteilzeitansätze sind deshalb bei diesen Erhebungstechniken zumeist problematisch. Bei den übrigen Erhebungsmethoden (z. B. Zeitaufnahme, Multimomentverfahren) sollte darauf geachtet werden, dass die hierfür eingesetzten Beobachter die Verteilzeiten getrennt erheben und gesondert nachweisen.

Zur Überprüfung der angemessenen Höhe der Verteilzeiten, die – wie in Nr. 8.2.1 dargelegt – je nach Abgrenzung der Grundzeiten ohne besondere Untersuchung pauschal mit höchstens bis zu 12 oder 15 % auf die Grundzeiten zugeschlagen werden können, wird deren Aufteilung in die einzelnen Bestandteile empfohlen. In Übereinstimmung mit verschiedenen Behörden hält der BWV die in Nr. 8.2.1 genannten Anhaltswerte für planmäßige und unplanmäßige sachliche Verteilzeiten sowie persönliche Verteilzeiten für angemessen.

Wegen besonderer Belastungen für notwendig erachtete, höhere Verteilzeitzuschläge sollten hinreichend untersucht und nachvollziehbar begründet werden. In diesen Fällen wird empfohlen, vor allem die Nichttätigkeitszeiten besonders zu analysieren. Bei allgemeinen organisatorischen oder personalwirtschaftlichen Untersuchungen festgestellte höhere Werte für persönliche Verrichtungen sowie Erholungs- und Entspannungszeiten rechtfertigen allein noch nicht eine Überschreitung der grundsätzlich anerkannten Höchstwerte. Nicht versäumt werden sollte, eventuell festgestellte Leerzeiten (z. B. arbeitsmangel- und arbeitsablaufbedingte Wartezeiten) daraufhin zu analysieren, inwieweit diese erholungswirksam nutzbar sind. In solchen Fällen wäre der pauschale Erholungszeitzuschlag zu überdenken und gegebenenfalls mit den entsprechenden Leerzeiten ganz oder teilweise zu verrechnen.

9 Normalarbeitskraft

9.1 Bedeutung der Normalarbeitskraft für die Personalbedarfsermittlung

Mit dem Produkt aus mittleren Bearbeitungszeiten und Arbeitsmengen wird der Zeitbedarf berechnet, der erforderlich ist, um die wahrzunehmenden Aufgaben erledigen zu können. Die Division dieses Zeitbedarfs durch die verfügbare Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft ergibt den Personalbedarf der Behörde an Vollzeitkräften. Die Normalarbeitskraft, die in Jahresarbeitsminuten gemessen wird, beeinflusst daher in erheblichem Maße den Personalbedarf.

Die Normalarbeitskraft ist eine abstrakte Größe. Hinter ihr verbirgt sich nicht ein bestimmter Rechenwert. Vielmehr sind die Jahresarbeitszeitminuten, die eine Normalarbeitskraft leistet, von jeder Behörde bei jeder Personalbedarfsermittlung neu zu ermitteln. Das Organisationshandbuch enthält ein Schema zur Ermittlung der Jahresarbeitszeitminuten einer Normalarbeitskraft (Nr. 5.1.3.5, Tabelle 23).

9.2 Mängel bei der Berechnung der Normalarbeitskraft

Die Behörden legten den Personalbedarfsberechnungen häufig falsch ermittelte Jahresarbeitszeitminuten zugrunde. Dies führte dann in der Regel zu einem zu hoch ermittelten Personalbedarf. So rechnete ein externes Beratungsunternehmen, das eine Behörde mit einer Personalbedarfsermittlung beauftragt hatte, mit 200 Tagen Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft. Dem Beratungsunternehmen wie auch der Behörde war die Verwendung anderer Richtwerte für die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft in der Bundesverwaltung bekannt. In seinem Abschlussbericht wies das Beratungsunternehmen ohne weitere Begründung lediglich darauf hin, dass es bei seinen Gutachten grundsätzlich von 200 Arbeitstagen als Richtzahl für die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft ausgeht. Bei einer korrekt ermittelten Richtzahl für die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft hätte sich ein deutlich niedriger Personalbedarf ergeben.

Eine Behörde legte für die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft den vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Wert für Nettoarbeitstage der Tarifbeschäftigten auch für die Beamtinnen und Beamten zugrunde. Sie versäumte, die von ihr beschäftigten Beamtinnen und Beamten hinsichtlich der Jahresarbeitszeit separat zu betrachten oder einen Mischwert für Angestellte und Beamte zu bilden. Dadurch rechnete sie bei den Beamtinnen und Beamten mit einer zu geringen Jahresarbeitszeit. Infolgedessen ermittelte sie einen zu hohen Personalbedarf.

In einer Personalbedarfsermittlung nutzte eine Behörde Werte für die Jahresarbeitszeiten der Tarifbeschäftigten bzw. der Beamtinnen und Beamten aus einem weit zurückliegenden Jahr. Sie beachtete nicht, dass sich die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der Beschäftigten und die durchschnittliche Anzahl der Ausfalltage seitdem verändert hatten.

Eine Behörde zog für die Ausfalltage durch Krankheit, Kur- und Sanatoriumsaufenthalte sowie für Ausfalltage durch Urlaub und ganztägige Dienstbefreiungen die bundesdurchschnittlichen Werte aus den Personalkostensätzen des Bundesministeriums der Finanzen heran. Bei der Behörde sprachen jedoch mehrere Faktoren dafür, dass die Zahl der Ausfalltage unter dem Bundesdurchschnitt liegen könnte. Zum einen fehlen besonders ausfallträchtige Arbeitsbereiche mit schweren körperlichen Tätigkeiten. Zum anderen ist aus der jährlichen Statistik des Bundesministeriums des Innern zum „Krankenstand und Gesundheitsförderung in der unmittelbaren Bundesverwaltung“ bekannt, dass Behörden mit einer hohen Zahl an Beschäftigten im höheren und gehobenen Dienst signifikant niedrigere Ausfalltage haben. In ihrem Abschlussbericht zur Personalbedarfsermittlung begründete die Behörde nicht, warum statt der eigenen Werte der Bundesdurchschnitt für die Berechnung der Jahresarbeitszeit herangezogen wurde. Eine Gegenrechnung des Bundesrechnungshofes mit den Werten aus der behördeneigenen Statistik ergab einen deutlich geringeren Personalbedarf.

9.3 Empfehlungen zur Normalarbeitskraft

Bei der Berechnung der Jahresarbeitszeitminuten einer Normalarbeitskraft sind sowohl regional als auch behördenspezifisch und laufbahngruppenspezifisch bestimmte Faktoren zu berücksichtigen. Der BWV empfiehlt folgendes Vorgehen:

Ausgehend von den 365 Tagen eines Jahres werden bei allen Behörden 104 Samstage und Sonntage abgezogen. Von den verbleibenden 261 Tagen sind die regional zu ermittelnden Feiertage abzuziehen. Diese sind zu unterscheiden nach solchen, die immer auf einen Wo-

chentag fallen (z. B. Ostermontag), und beweglichen Feiertagen, die auch auf das Wochenende fallen können (z. B. Tag der deutschen Einheit). Erstere sind voll, letztere zu fünf Siebtel abzuziehen. So sind z. B. die vorerrechneten 261 Tage in Berlin um 7,6 Tage, in Nordrhein-Westfalen um 9,3 Tage und in Bayern um 10,7 Tage zu reduzieren. Weiter sind sonstige arbeitsfreie Tage (z. B. Heiligabend, Silvester) und Brauchtumstage (z. B. Rosenmontag) abzuziehen. Letztere nur an Verwaltungsstandorten, an denen sie begangen werden.

Anschließend sind die Ausfalltage durch Krankheit und Kuren anhand der behördenspezifischen Statistik zu ermitteln und abzuziehen. Dabei empfiehlt es sich, nicht mehr – wie früher üblich – zwischen Beschäftigtengruppen (Tarifbeschäftigte/Beamtinnen und Beamte) sondern nach Laufbahngruppen zu unterscheiden. Untersuchungen hierzu haben gezeigt, dass die Zahl der Ausfalltage wegen Krankheit und Kuren zwischen den Laufbahngruppen stark differiert.

Abschließend sind dann noch die Urlaubstage und ganztägige Dienstbefreiungen abzuziehen. Aufgrund des Verbots der Altersdiskriminierung wurden die früher altersabhängig gewährte Zahl an Urlaubstagen auf 30 Tage pro Jahr für alle Beschäftigten angeglichen. Schwerbehinderten Menschen stehen darüber hinaus fünf zusätzliche Arbeitstage Urlaub zu. Beschäftigt eine Behörde auf 5 % (gesetzliche Mindestquote) der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen, beträgt der durchschnittliche Urlaubsanspruch aller Beschäftigten 30,25 Tage. Auf das Jahr gerechnet führt dies bei einer Behörde mit 800 Vollzeitbeschäftigten zu einem Bedarf von einer weiteren Vollzeitstelle. Die durchschnittliche Zahl ganztägiger Dienstbefreiungen ist anhand behördeneigener Statistiken möglichst über einen Zehn-Jahre-Zeitraum zu ermitteln.

Nachdem die Zahl der jährlichen Arbeitstage festgestellt wurde, ist sie mit den täglichen Arbeitsminuten zu multiplizieren. Hierbei ist nach den Beschäftigtengruppen (Tarifbeschäftigte/Beamtinnen und Beamte) zu unterscheiden, da für die jeweiligen Beschäftigtengruppen unterschiedliche Wochenarbeitszeitverpflichtungen bestehen. So gilt für Tarifbeschäftigte eine wöchentliche Arbeitszeit von 39 Stunden (Stand 2016). Dies entspricht 468 Minuten pro Tag. Beamtinnen und Beamte müssen 41 Stunden (Stand 2016) in der Woche arbeiten. Dies entspricht 492 Minuten pro Tag. Die für die Personalbedarfsermittlung maßgeblichen Jahresarbeitszeitminuten sind als gewichteter Durchschnitt der für Tarifbeschäftigte bzw. Beamtinnen und Beamte ermittelten Jahresarbeitszeitminuten zu bilden. Die Gewichtung entspricht den prozentualen Anteilen beider Beschäftigtengruppen. Idealerweise werden die Jahresarbeitszeitminuten getrennt nach Laufbahngruppen berechnet. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes steigt der Anteil der Beamtinnen und Beamten in den höheren Laufbahngruppen signifikant an, während in den unteren Laufbahngruppen vorwiegend Tarifbeschäftigte beschäftigt werden.

10 Aktualität der Personalbedarfsermittlung

10.1 Erfordernis der Anpassung des Personalbedarfs an Veränderungen

Von besonderer Bedeutung für eine sachgerechte Personalbemessung sind aktuelle Parameter (z. B. mittlere Bearbeitungszeiten, Fallzahlen) und Bemessungsvorschriften. Dies ist insbesondere beim Fortschreibungs- und Schlüsselzahlverfahren zu beachten. Die bei einer Personalbedarfsermittlung festgestellten Daten sind nicht statisch. Sie verändern sich z. B. aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen, durch organisatorische Veränderungen oder durch Änderungen in den Aufgaben (Art und Menge). Der Zeitbedarf für die Erledigung der Aufgaben in den Dienststellen wird dadurch beeinflusst. Die Bemessungsparameter müssen deshalb regelmäßig auf ihre Aktualität überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Voraussetzung für eine wirtschaftliche Pflege der maßgeblichen Bemessungsparameter und der Personalbedarfsermittlung ist eine transparente, geordnete, nachvollziehbare und nachprüfbare Dokumentation aller Verfahrensschritte und Eingangsgrößen (vgl. Nr. 3.1).

10.2 Häufige Mängel bei der Anpassung des Personalbedarfs

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes passten Behörden den Personalbedarf oft nicht ausreichend an veränderte Verhältnisse an. So waren bei verschiedenen Behörden die personellen Auswirkungen von Veränderungen der Geschäftsprozesse aufgrund von allgemeinen Untersuchungen bekannt. Übergangsmaßnahmen bis zur Überarbeitung der Bemessungsvorgaben hatten sie allerdings unterlassen oder relativ spät ergriffen. In anderen Fällen lagen den zuständigen Stellen neu erarbeitete Bemessungsvorgaben zwar zur Genehmigung vor. Über deren Einführung wurde jedoch nur zögerlich entschieden. Eine verzögerte Einführung neuer Bemessungsvorgaben war häufig in den Fällen festzustellen, in denen eine erhebliche Verminderung des Personalbedarfs zu erwarten war.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hätten bei einzelnen Behörden mehrere Stellen eingespart werden können, wenn die Bemessungsvorgaben geänderten Abläufen angepasst worden wären. Insbesondere im technischen Bereich hatten einzelne Behörden der Personalbedarfsermittlung noch Arbeitshäufigkeiten und mittlere Bearbeitungszeiten aus weit zurückliegenden Jahren (teilweise mehr als 20 Jahre) zugrunde gelegt, die aufgrund zwischenzeitlich eingeführter Techniken, vereinfachter Arbeitsverfahren sowie -abläufe und neuer Anlagengenerationen im Wesentlichen überholt waren.

Eine Behörde ermittelte zwar den Personalbedarf für neue Aufgaben sofort, schrieb aber denjenigen für die bisherigen Aufgaben ungeprüft fort, obwohl diese Aufgaben zum Teil bereits weggefallen waren.

Wiederholt stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der Personalbedarf bei ansteigenden Arbeitsmengen in der Regel zeitnah bemessen und entsprechend erhöht wurde. Bei rückläufigen Arbeitsmengen hingegen wurde der Personalbedarf oft nicht oder erheblich verspätet angepasst. Bei einer rechtzeitigen Anpassung des Personalbedarfs an die veränderten Arbeitsmengen hätten in diesen Fällen eine nicht unerhebliche Zahl an Stellen zusätzlich oder zumindest zu einem früheren Zeitpunkt eingespart werden können.

10.3 Empfehlungen zur Anpassung des Personalbedarfs an Veränderungen

Die Güte der Personalbedarfsermittlung wird auch davon beeinflusst, wie aktuell die verwendeten Parameter sind. Der Bestandspflege der Bemessungsvorgaben und zeitnahen Personalbedarfsberechnungen sollte deshalb eine angemessene Priorität beigemessen werden. Die Entwicklung der Aufgaben, der Aufbau- und Ablauforganisation, des Einsatzes von Arbeitsmitteln und der Arbeitsmengen sowie deren Auswirkungen auf den Personalbedarf sind laufend zu beobachten. Angezeigte personalwirtschaftliche Maßnahmen sollten alsbald ergriffen werden, um einen unangemessenen Personaleinsatz rechtzeitig zu erkennen und einzuschränken.

Fehlentwicklungen können bereits durch einfache stichprobenartige Untersuchungen und darauf aufbauende Prognosen frühzeitig näherungsweise festgestellt und durch globale Übergangsmaßnahmen begrenzt werden. Die Überarbeitung von Bemessungsvorgaben ist in diesen Fällen gleichzeitig einzuleiten und zu beschleunigen. Dabei ist zwischen der gewünschten, von der Höhe des Personalbedarfs abhängigen Genauigkeit der Bemessungsvorgaben, dem erforderlichen Zeitaufwand für deren Ermittlung sowie der Notwendigkeit ihrer möglichst schnellen Anpassung abzuwägen. Bei einem möglichen Zielkonflikt

10 Aktualität der Personalbedarfsermittlung

darf eine angestrebte mathematisch-statistische Absicherung der Bemessungsergebnisse vor allem dann nicht überbewertet werden, wenn dadurch die Anpassung des Personalbedarfs erheblich verzögert würde.

11 Organisation der Aufgaben zur Ermittlung des Personalbedarfs

11.1 Personalbedarfsermittlung und Organisation

Die Personalbedarfsermittlung ist eine organisatorische Aufgabe, die oft den für die Organisation zuständigen Stellen übertragen ist. Teilweise ist sie wegen ihres besonderen Stellenwertes und Umfangs speziellen Stellen außerhalb der für die Organisation zuständigen Arbeitseinheit zugeordnet. Sie wird teilweise im Rahmen von Organisationsuntersuchungen durchgeführt oder baut mit gesonderten Erhebungen auf deren Ergebnissen auf (vgl. Nr. 2.1).

11.2 Häufige Mängel bei der Organisation der Personalermittlungsaufgaben

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Aufgaben der Personalbedarfsermittlung bei obersten Bundesbehörden und bei Bundesoberbehörden überwiegend von den Organisationsreferaten wahrgenommen. Diese führen Personalbedarfsermittlungen im Allgemeinen im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen durch. Zum Teil wurden auch interne, personell unterschiedlich besetzte Projektgruppen eingerichtet, um den Personalbedarf zu ermitteln. Zunehmend beauftragten die Behörden Unternehmensberatungen mit umfangreichen personalwirtschaftlichen Untersuchungen, die von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Behörde unterstützt wurden.

Der Bundesrechnungshof bemängelte in verschiedenen Fällen, dass die für Personalbemessungszwecke vorgehaltene Personalkapazität für korrekte personalwirtschaftliche Untersuchungen unzulänglich war. Auch waren die mit diesen Aufgaben betrauten Beschäftigten nicht immer hinreichend in den Methoden der Personalbedarfsermittlung aus- oder fortgebildet. Schließlich fehlte es teilweise an einer eindeutigen Beschreibung und Zuordnung der Aufgaben. Mängel bei der Personalbedarfsermittlung waren die Folge.

11 Organisation der Aufgaben zur Ermittlung des Personalbedarfs

Soweit Unternehmensberatungen beauftragt wurden, kontrollierten und steuerten die Behörden diese nicht in dem notwendigen Umfang. So musste der Bundesrechnungshof feststellen, dass der Personalbedarf bei einigen Behörden mit einer Methode ermittelt wurde, die nicht den Vorgaben des Organisationshandbuches entsprach. Der Bundesrechnungshof untersuchte die Methode und stellte fest, dass sie nicht geeignet war, einen Personalbedarf sachgerecht und haushaltsreif zu begründen.

Bei großen Behörden mit personalintensiven Bemessungsbereichen und dezentraler Aufgabenerledigung durch viele regional verteilte Organisationseinheiten hatte der Bundesrechnungshof besondere Probleme bei der Organisation der Personalermittlungsaufgaben festgestellt. So waren bei verschiedenen Behörden die Organisationsreferate im Ministerium damit beauftragt, zentrale Bemessungsvorgaben für die Ermittlung des Personalbedarfs im nachgeordneten Bereich allein zu erstellen und zu aktualisieren. Hierzu reichte jedoch die Personalkapazität für die umfangreichen und komplexen Aufgaben der Personalbedarfsermittlung in den mehrstufig gegliederten personalintensiven Bereichen nicht aus. Außerdem war ein erheblicher Teil der Personalkapazität durch Einzelmaßnahmen zur Festlegung des Personalbedarfs im nachgeordneten Bereich gebunden. Wesentliche Teile dieser Aufgaben hätten ebenso gut im nachgeordneten Bereich nach allgemeinen Vorgaben des Ministeriums erledigt werden können.

Die aufbauorganisatorischen und personellen Gegebenheiten auf dem Gebiet der Personalbedarfsermittlung waren bei großen, dezentral gegliederten Bundesverwaltungen nicht selten so unzulänglich, dass eine Reorganisation der Aufgabenverteilung und eine Ausweitung der personellen Kapazitäten unumgänglich waren.

11.3 Empfehlungen zur Organisation der Personalbedarfsermittlungsaufgaben

Der BWV weist darauf hin, dass die für die Personalwirtschaft zuständige Organisationseinheit zweckmäßig organisiert und personell angemessen besetzt sein muss. Dies ist wesentliche Voraussetzung für eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung. Er empfiehlt deshalb, die Aufgaben für die Ermittlung des Personalbedarfs klar zu beschreiben, diese den zuständigen Stellen eindeutig zuzuordnen sowie geeignetes und entsprechend ausgebildetes Personal in hinreichender Zahl bereitzustellen. Für die Dauer personalwirtschaftlicher Untersuchungen können Projektgruppen hilfreich sein. Auch kann der Einsatz von Unternehmensberatungen – wie bereits von einzelnen Behörden wiederholt praktiziert – bei gleichzeitiger begleitender Betreuung (Beratung,

Steuerung und Unterstützung) durch hierzu geeignete behördeninterne Kräfte zweckmäßig sein (siehe hierzu Nr. 12).

Bei großen, dezentral organisierten Bundesverwaltungen sollten die Aufgaben der Personalbedarfsermittlung auf die obersten Bundesbehörden und bestimmte Stellen im nachgeordneten Bereich verteilt werden. Unabhängig davon, ob diese Aufgaben bei den obersten Bundesbehörden den Organisationsreferaten oder hierfür speziell eingerichteten Referaten übertragen werden, sollten dort lediglich Steuerungs-, Koordinierungs- und Entscheidungsfunktionen angesiedelt sein. Die für die Personalbedarfsermittlung erforderlichen Ausführungsarbeiten sollten – wie bei großen Bundesverwaltungen bereits teilweise praktiziert – auf bestimmte Stellen im nachgeordneten Bereich verlagert werden. Hierzu können Projektgruppen, Fachausschüsse oder ähnliches eingerichtet werden, die fachliche Weisungen nur von dem für die Personalbedarfsermittlung zuständigen Referat der obersten Bundesbehörde erhalten. Aufgabe dieser Ausschüsse oder Gruppen sollte vor allem sein, zentrale Bemessungsvorgaben unter Beachtung der grundsätzlichen Weisungen selbständig zu erarbeiten und an Veränderungen der Arbeitsgegebenheiten anzupassen. Sie sollten über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen der zentralen Stelle in der obersten Bundesbehörde berichten, Bemessungsregelungen vorschlagen und Abschlussberichte mit Empfehlungen vorlegen. Die für Aufgaben der Personalbedarfsermittlung zuständige Stelle der obersten Bundesbehörde sollte die Ergebnisse abschließend werten, die erforderlichen Abstimmungen (z. B. mit den Fachdienststellen und mit der Personalvertretung) vornehmen sowie die jeweiligen Bemessungsvorgaben im nachgeordneten Bereich einführen.

Eine Verstärkung der Personalkapazität für die Aufgaben der Personalbedarfsermittlung wird sich bei einzelnen Behörden nicht vermeiden lassen, damit der Personalbedarf mit den aufgezeigten Verfahren und Techniken hinreichend begründet werden kann. Nach den bisherigen Erfahrungen kann allerdings davon ausgegangen werden, dass der Nutzen qualifizierter Untersuchungen den hierfür erforderlichen Aufwand bei weitem überwiegt (vgl. Nr. 1).

12 Einsatz externer Beratungsunternehmen bei der Personalbedarfsermittlung

12.1 Notwendigkeit des Einsatzes externer Berater

Viele Behörden lassen sich bei der Personalbedarfsermittlung durch externe Berater unterstützen oder übertragen diese Aufgabe als Auftragsarbeit komplett dem externen Berater. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen in der gesamten Bundesverwaltung daher regelmäßig auch Personalbedarfsermittlungen geprüft, welche von externen Beratungsunternehmen erstellt wurden oder bei denen externe Berater mitgewirkt hatten. Dabei ergaben sich auch hier typische Fehler sowohl in der Vorbereitung und Planung als auch in der methodischen Durchführung der Personalbedarfsermittlung.

Die Behörden prüften die Notwendigkeit des Einsatzes externer Berater zur Personalbedarfsermittlung nicht ausreichend. Sie berücksichtigten zu wenig, dass auch bei einem Einsatz externer Berater zur Ermittlung des Personalbedarfs eigenes Personal für diese Aufgabe geschult werden muss und zeitlich stark in die Untersuchung eingebunden ist. Tatsächlich belastete die notwendige Mitarbeit bei der Planung und Durchführung der Personalbedarfsermittlung durch externe Berater die darin eingebundenen Mitarbeiterinnen und -mitarbeiter oft in einem Umfang, der einer eigenen Untersuchung entsprach. Nach Einschätzung der an der Untersuchung ihrer Behörden beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ergab sich sogar ein Mehraufwand, da dem externen Berater organisatorische Rahmenbedingungen und Arbeitsabläufe, die behördeneigenen Kräften in der Regel bekannt sind, erläutert werden mussten. Effektivere und wirtschaftlichere Alternativen zu einer Vergabe an externe Berater wurden nicht genutzt.

In den Prüfungen des Bundesrechnungshofes begründeten die Behörden die Auftragsvergabe an externe Berater regelmäßig damit, dass eigenes Personal mit ausreichendem Fachwissen zur ordnungsgemäßen Bemessung des Personalbedarfs nicht vorhanden oder mit anderen Aufgaben ausgelastet sei. Tatsächlich prüften viele Behörden vor der Auftragserteilung an externe Berater nicht, ob die in der Behörde bereits vorhandenen Daten und das Fachwissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausreichen, um eine Personalbedarfsermittlung selbst durchzuführen. Insbesondere prüften die Behörden auch nicht, ob

durch Eigenleistungen der Behörden oder Beschränkung des Untersuchungsauftrages z.B. auf ein begleitendes „Coaching“ die Kosten für die Inanspruchnahme externer Beratung hätten begrenzt werden können.

So verfügte eine Behörde durch ihr Controllingverfahren bereits über umfangreiche statistische Daten zur Aufgabenerledigung der einzelnen Organisationseinheiten. Zudem waren in der Verwaltungsabteilung dieser Behörde über einen längeren Zeitraum mittels Schätzverfahren Zeitwerte für die Erledigung der dort anfallenden Aufgaben ermittelt worden. Die beauftragte Unternehmensberatung führte keine eigenen Erhebungen durch, sondern ermittelte den Personalbedarf ausschließlich aus den durch die Behörde im Rahmen des Controllings selbst ermittelten Daten. Die in der Verwaltungsabteilung durch Schätzung bereits ermittelten Daten verwendete die Unternehmensberatung nicht. Stattdessen griff die Unternehmensberatung auf nicht geeignete Daten eines von ihr zu einem früheren Zeitpunkt durchgeführten Benchmarking-Verfahrens zur Bestimmung des Personalbedarfs dieser Abteilung zurück. Die Feststellungen der Unternehmensberatung zum Personalbedarf fanden in der Belegschaft der Behörde keine Akzeptanz. Dies führte dazu, dass für Teilbereiche behördeneigene Kräfte umfangreiche Nachuntersuchungen zur Bemessungen des Personalbedarfs vornahmen, welche die Ergebnisse der Unternehmensberatung widerlegten.

Angesichts der erheblichen Eigenleistungen, welche Behörden auch bei der Personalbedarfsermittlung durch externe Berater erbringen müssen, empfiehlt der BWV, den Umfang des Beratungsauftrages zu beschränken. Im Normalfall ist es ausreichend, wenn der externe Berater die Planung und Durchführung der Personalbedarfsermittlung lediglich fachlich unterstützend begleitet („Coaching-Ansatz“).

Ziel der Behörde muss es sein, die Personalbedarfsermittlung als dauerhafte personalwirtschaftliche Aufgabe zu etablieren, welche mit eigenem Personal vorgenommen wird. Hierzu gehört die Entwicklung entsprechend ausgebildeten und erfahrenen Personals. Die vollständige Delegation der Personalbedarfsermittlung auf externe Berater steht diesem Ziel entgegen

12.2 Mängel beim Leistungsverzeichnis und der Auftragsvergabe

Die der Auftragsvergabe zugrundeliegenden Leistungsverzeichnisse enthielten oft Formulierungen, welche nicht geeignet waren, die vom externen Berater zu erbringende Leistung hinreichend genau festzulegen. Ebenfalls unzureichend waren Festlegungen zur Anzahl und zur

12 Einsatz externer Beratungsunternehmen

Qualifikation des vom externen Berater einzusetzenden Personals und zu notwendigen Eigenleistungen des Auftraggebers. Hierdurch war es den externen Beratern oft möglich, den Ablauf der Untersuchungen zu kontrollieren und die für sie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten günstigste Methodik und Untersuchungsorganisation zu wählen.

Die Leistungsbeschreibung der auftraggebenden Behörde ist ausschlaggebend für die korrekte Ermittlung des Personalbedarfs durch einen externen Berater. Die Leistungsbeschreibung muss die Ziele, welche die Behörde mit der Vergabe des Beratungsauftrages verfolgt, umfassend darstellen. Sie muss dem externen Berater deutlich machen, mit welcher Methodik der Personalbedarf zu ermitteln ist. Dies setzt voraus, dass der Auftraggeber in der Lage ist, seine Ziele zu beschreiben und über Kenntnisse zu den Grundlagen der Personalbedarfsermittlung verfügt. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigten, dass Behörden bei der Beschreibung der für eine Personalbedarfsermittlung zu erbringenden Leistungen oft unscharfe oder zu pauschale Aufgabenbeschreibungen verwenden.

Begriffe wie „angemessene Methoden“ oder „neuester Stand der Wissenschaft“ sind zu unbestimmt, um die zu erbringende Leistung des externen Beraters zu definieren. Letztlich überlassen solche Worthüllen dem Beratungsunternehmen selbst die Entscheidung, mit welchen Methoden und mit welchem Aufwand es den Personalbedarf ermitteln will.

Der Hinweis auf das vom Bundesministerium des Innern herausgegebene Organisationshandbuch reicht ebenfalls nicht aus, soweit er lediglich pauschal auf die darin aufgeführten Methoden verweist. Im Organisationshandbuch sind alle anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung aufgeführt. Ein externer Berater kann somit auch eine für den Untersuchungsbereich ungeeignete Methode wählen und trotzdem der Leistungsbeschreibung entsprechen.

Beratungsleistungen werden in der Regel nicht aufwandsbezogen, sondern in Form eines Pauschalhonorars bezahlt. Es liegt im wirtschaftlichen Interesse des Beratungsunternehmens, den Aufwand für die Leistungserbringung möglichst gering zu halten, um so seinen Profit zu maximieren. Erlauben es unscharfe Formulierungen in der Leistungsbeschreibung dem externen Berater die Methodik der Personalbedarfsermittlung selbst zu bestimmen, so besteht die Gefahr, dass er aus eigenwirtschaftlichem Interesse Methoden mit hohem Erhebungsaufwand ausschließt, auch wenn deren Einsatz aus Qualitätsgründen geboten gewesen wäre.

Diese Mängel in den Leistungsbeschreibungen zeigen, dass die Behörden sich vorab nicht inhaltlich mit dem Thema Personalbedarfsermittlung auseinandergesetzt haben. Sie waren daher nicht in der Lage, die von dem externen Berater zu erbringenden Leistungen exakt zu definieren.

Der BWV empfiehlt, bei einer externen Vergabe der Personalbedarfsermittlung die anzuwendenden Methoden in der Leistungsbeschreibung eindeutig zu benennen. Bevor die Leistungsbeschreibung erstellt wird, muss sich die auftraggebende Behörde mit der Frage beschäftigen, welche der im Organisationshandbuch genannten Methoden der Personalbedarfsermittlung für welche Aufgabenbereiche anzuwenden ist, wenn mehrere Organisationseinheiten innerhalb einer Behörde untersucht werden sollen.

Die Behörden formulierten die Leistungsbeschreibungen überwiegend ergebnisoffen. Eine oberste Bundesbehörde gab dem externen Berater jedoch als Zielsetzung vor, dass die Untersuchung der sachgerechten Begründung von Planstellen/Stellen zu dienen habe und nicht auf Stellenabbau zielen. Soweit das Ergebnis der Personalbedarfsermittlung ergeben sollte, dass Personal eingespart werden könnte, sollten dieses zum Kapazitätsausgleich innerhalb des Ressorts genutzt werden.

Eine Personalbedarfsermittlung soll den für die Aufgabenerledigung notwendigen Personalbedarfs feststellen. Formulierungen in der Leistungsbeschreibung, wonach ein Stellenabbau nicht vorgesehen sei, sind aus Sicht des BWV ein deutlicher Hinweis an den externen Berater, dass Untersuchungsergebnisse, die einen Personalminderbedarf feststellen, vom Auftraggeber nicht erwünscht sind. Ein profitorientiertes Beratungsunternehmen, welches auch an Folgeaufträgen interessiert ist, wird zur Vermeidung von Konflikten solche Vorgaben seines Auftraggebers umsetzen. Formulierungen in der Leistungsbeschreibung, die bestimmte Ziele bei der Bemessung des Personalbedarfs vorgeben, sind daher zu vermeiden. Der BWV empfiehlt, die zu erbringende Leistung stets ergebnisoffen auszuschreiben.

Die Mehrzahl der Leistungsbeschreibungen enthielten Festlegungen zum vom Beratungsunternehmen einzusetzenden Personal. Viele auftraggebende Stellen legten aber lediglich fest, dass der Auftragnehmer die erforderliche Projektarbeit durch ein eigenes Projektteam durchzuführen habe. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass einige Unternehmensberatungen die Aufträge nicht mit eigenem Personal durchführten, sondern diese an Dritte weitergaben. So stückelte ein Beratungsunternehmen den erteilten Auftrag in mehrere Teiluntersuchungen und vergab diese an Subunternehmer. Einer dieser Subunternehmer erwies sich als so wenig qualifiziert für die gestellte Aufgabe, dass die Untersuchung mit entsprechendem zeitlichem Aufwand für die Behörde wiederholt werden musste. In einem anderen Fall führten die externen Berater die Untersuchung nicht mit eigenem Personal, sondern mit speziell für diese Untersuchung engagierten Honorarkräften durch. Deren Qualifikation für die Aufgabe der Personalbedarfsermittlung wurde von den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern bezweifelt.

In einer Umfrage bei den Bundesbehörden hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass Beratungsverträge vornehmlich an bekannte und

12 Einsatz externer Beratungsunternehmen

größere Beratungsunternehmen vergeben werden, obwohl deren Honorare regelmäßig über denen kleinerer Konkurrenzunternehmen liegen. Diese Vergabeentscheidung begründeten die auftraggebenden Behörden häufig mit der größeren Erfahrung und Kompetenz dieser Unternehmen. Dieser vermeintliche Kompetenzvorsprung renommierter Beratungsunternehmen kann jedoch vom Auftraggeber nicht genutzt werden, wenn das Beratungsunternehmen die Aufträge nur akquiriert, sie aber dann von Subunternehmern oder Honorarkräften ausführen lässt.

Die Leistungsbeschreibung sollte daher klare Regelungen zur Qualifikation der eingesetzten Beschäftigten des externen Beraters und zum Einsatz von Subunternehmern enthalten. Ebenso erscheint es notwendig, Art und Umfang der von der auftraggebenden Behörde zu erbringenden Eigenleistungen klar zu definieren und zu begrenzen.

12.3 Dokumentation und Aktualisierung der Personalbedarfsermittlungen

Die Abschlussberichte der externen Berater stellten bei allen Untersuchungen gleichzeitig auch die Dokumentation der Personalbedarfsermittlung dar. Viele Abschlussberichte waren nur zusammenfassende Ergebnisberichte und genügten nicht den Anforderungen, die an eine umfassende Dokumentation im Sinne des Organisationshandbuches zu stellen sind (vgl. Nr. 3). Auch hier stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Inhalt und Gestaltung der Dokumentation von der auftraggebenden Behörde abhängen. Stellt diese keine oder nur geringe Anforderungen, wird der externe Berater versuchen, den mit der Erstellung der Dokumentation verbundenen Aufwand gering zu halten.

Als besonders kritisch bewertete der Bundesrechnungshof, dass einige Behörden Rohdaten bzw. Erhebungsunterlagen bei den externen Beratern beließen. In anderen Fällen verpflichteten Behörden die externen Berater in den Leistungsbeschreibungen oder Verträgen, diese Daten bzw. Unterlagen zu vernichten. Als Begründung für diese Praxis nannten die Behörden datenschutzrechtliche Bedenken.

In Regel verfügten die externen Berater über Daten, die über die in den Abschlussberichten dokumentierten Erkenntnisse hinausgingen. Es hätte im Interesse der auftraggebenden Behörden gelegen, diese Daten, für deren Erhebung sie schließlich auch gezahlt haben, zur eigenen Nutzung zu erhalten. Da ohne diese Daten die Personalbedarfsermittlung nur erschwert nachvollziehbar bzw. aktualisierbar ist, wäre der Auftraggeber erneut auf die Unterstützung des externen Beraters angewiesen. Keine der geprüften Behörden hatte die durch die externen Berater erstellten Personalbedarfsermittlungen fortgeschrieben.

Die Vernichtung von Rohdaten und Erhebungsunterlagen der Untersuchung steht dem Ziel einer lückenlosen Dokumentation entgegen. Eine solche Vernichtung kann auch nicht mit datenschutzrechtlichen Bedenken begründet werden (siehe Nr. 3). Datenschutzrechtliche Belange können bei der Datenerhebung durch entsprechende anonymisierte Erfassungsverfahren berücksichtigt werden. Es ist auch nicht zu erkennen, dass der Datenschutz für die Beschäftigten der Behörde durch den Verbleib der Daten bei einem externen Privatunternehmen gefördert wird. Im Gegenteil stehen einer solchen Speicherung personenbezogener Daten bei Privatunternehmen datenschutzrechtliche Bedenken entgegen, da die Behörde nicht mehr kontrollieren kann, wer und zu welchem Zweck Zugriff auf die Daten nimmt.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofs zeigen, dass die Behörden Fragen der Dokumentation und Fortschreibung der Personalbedarfsermittlung nur unzureichend in ihre Überlegungen bei der Auftragserteilung an einen externen Berater einbezogen haben. Bei Aufträgen an externe Berater sollte daher bereits in der Leistungsbeschreibung eine umfassende und nachvollziehbare Dokumentation im Sinne des Organisationshandbuches verlangt werden. Gleichfalls sollte die Leistungsbeschreibung eine Regelung enthalten, wonach alle relevanten Unterlagen der Personalbedarfsermittlung (also auch Rohdaten und Erhebungsbögen) nach Abschluss der Untersuchung dem Auftraggeber zu überlassen sind.

13 Personalbedarfsermittlung mittels Kosten- und Leistungsrechnung

13.1 Unzulänglichkeiten bei der Verwendung von Kosten- und Leistungsrechnungen zur Personalbedarfsermittlung

Viele Behörden wollten ihren Personalbedarf mittels der Kosten- und Leistungsrechnung nachgewiesen haben. Der Bundesrechnungshof stellte in seinen Prüfungen fest, dass die in der Kosten- und Leistungsrechnung gesammelten Daten nicht belastbar waren, um daraus tatsächlich den notwendigen Personalbedarf für die Erfüllung einer Aufgabe ableiten zu können. Dies ergab sich häufig bereits aus der Konzeption der Kosten- und Leistungsrechnung und der daraus folgenden Produktstruktur. Diese Strukturen waren zwar für die Zwecke der Kosten- und Leistungsrechnung geeignet. Aber für eine Personalbedarfsermittlung waren die abgebildeten Produkte nicht tief genug gegliedert. Hinzu kamen in vielen Fällen Regeln für die Zeitaufzeichnung, die mit den Anforderungen an die Datengenauigkeit in einer Personalbedarfsermittlung nicht zu vereinbaren waren. So konnten z. B. Zeitwerte lange rückwirkend eingegeben werden.

Ein weiteres Problem war, dass Behörden in Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung vereinbart hatten, die Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung nicht für personalwirtschaftliche Zwecke zu nutzen.

13.2 Unterstützender Einsatz der Kosten- und Leistungsrechnung

Einen interessanten Ansatz, um die Personalbedarfsermittlung mittels Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung zu unterstützen, verfolgt eine Behörde mit einem großen Anteil wissenschaftlich-forschender Aufgaben. Der Personalbedarf für solche Aufgaben kann, da sie nur schwer messbar sind, mit den klassischen Methoden der Personalbedarfsermittlung nur unzureichend und erheblichem Aufwand ermittelt werden. Daher wird er in Regel nur prognostiziert, wobei diese Schätz-

zungen sich oft als ungenau erweisen. Die Behörde definiert solche Forschungsvorhaben nun als Projekte, für die ein Projektplan vorgelegt werden muss. In dem Projektplan sind Ergebnis und Grundlagen der Prognosen zum benötigten Personalbedarf enthalten. Die Projekte werden dann als Produkte in die Kosten- und Leistungsrechnung aufgenommen. Nach Abschluss der Projekte werden die Prognosen zum Personalbedarf mit den Zeitbuchungen aus der Kosten- und Leistungsrechnung verglichen. Die Ergebnisse werden in einer Datenbank festgehalten, damit die Forscher diese als Erfahrungswerte bei der Planung zukünftiger Projekte nutzen können. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofs hat die Behörde Kategorien für Forschungsvorhaben und einzelne Projektkomponenten entwickelt. Durch Zuordnung der Projekte zu diesen Kategorien soll die Vergleichbarkeit verbessert werden. Erste Erfahrungen mit dem System zeigen, dass die Abweichungen zwischen dem prognostizierten und dem tatsächlichen Personalbedarf weiterhin hoch sind. Bei einer zunehmenden Anzahl von Vergleichsprojekten in der Datenbank scheint jedoch die Genauigkeit der Prognosedaten zu steigen. Bereits jetzt sind die Daten jedoch eine wichtige Grundlage der Personalsteuerung in den Forschungsprojekten. Der Bundesrechnungshof sieht daher in dieser Verfahrensweise einen möglichen Weg, die Ermittlung des Personalbedarfs in solchen wissenschaftlich geprägten Aufgabenbereichen zu erleichtern.

13.3 Empfehlungen zum Einsatz von Kosten- und Leistungsrechnungen bei Personalbedarfs-ermittlungen

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse und Empfehlungen aus Prüfungen zu diesem Thema in einem Leitsatz der externen Finanzkontrolle mit dem Titel „Weniger Aufwand bei der Personalbedarfsermittlung durch Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung“³ zusammengefasst. Dessen wesentliche Aussagen lauten:

(1) Alle Bundesbehörden müssen mit angemessenen Methoden ermitteln, wie viel Personal sie für ihre Aufgaben benötigen. Dazu können sie auch Daten aus neuen Steuerungsinstrumenten wie der Kosten-

3 <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/personal-planung-ausgaben/07-03-personal-planung-ausgaben-weniger-aufwand-bei-der-personalbedarfs-ermittlung-durch-nutzung-von-daten-aus-der-kosten-und-leistungsrechnung> (Stand 16.09.2016)

13 Personalbedarfsermittlung mittels Kosten- und Leistungsrech-

und Leistungsrechnung unterstützend heranziehen und damit zugleich ihren Aufwand bei der Ermittlung des Personalbedarfs reduzieren.

(2) Diese Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung müssen grundsätzlich den Qualitätsanforderungen genügen, die für eine analytische Personalbedarfsermittlung gelten.

(3) Die Produkt- bzw. Aufgabenkataloge müssen so differenziert sein, dass die wesentlichen Arbeitsschritte in einem Tätigkeitskatalog abgebildet sind.

(4) Die Ermittlung der Daten und die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung müssen transparent und nachvollziehbar dokumentiert werden. Dabei sind datenschutzrechtliche Vorgaben zu beachten. Die Nutzung der Daten für personalwirtschaftliche Zwecke darf dabei nicht ausgeschlossen sein.

Vorrangig sieht der Bundesrechnungshof in der Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung eine Möglichkeit, Zeitwerte, die mit anderen Methoden erhoben wurden, auf Plausibilität bzw. Aktualität zu überprüfen.

14 Personalmengenplanung und Nachfolgeverfahren

14.1 Personalmengenplanung als Methode für schwer bemessbare Aufgaben

Verschiedene oberste Bundesbehörden entwickelten seit dem Jahr 2001 die Personalmengenplanung als Alternative zu den im Organisationshandbuch beschriebenen analytischen Methoden der Personalbedarfsermittlung. Nach ihrer Auffassung würden die im Organisationshandbuch dargestellten klassischen Methoden der Personalbedarfsermittlung dort an ihre Grenzen stoßen, wo sich die Aufgaben fast ausschließlich auf dispositiv-kreative oder politisch-konzeptionelle Planungs- und Gestaltungsfunktionen beziehen. Die Personalmengenplanung stelle einen Versuch dar, für diese Bereiche den Personalbedarf sachgerecht und nachvollziehbar zu begründen, um den Anforderungen der Bundeshaushaltsordnung zu entsprechen. Das Bundesministerium des Innern legte im Juni 2003 unter Beteiligung der anderen Ressorts und des Bundesrechnungshofes in einem Rahmenkonzept Kriterien für die Personalmengenplanung fest. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages stimmte am 1. Dezember 2006 der Anwendung der Personalmengenplanung unter bestimmten Voraussetzungen zu. Er beschränkte die Anwendung der Personalmengenplanung jedoch gleichzeitig auf den Zeitraum, in dem die Stellen der Behörden im Bundeshaushalt linear gekürzt werden.

14.2 Anforderungen des Bundesrechnungshofes an die Personalmengenplanung

Der Bundesrechnungshof hat, nachdem die lineare Stelleneinsparung ausgelaufen war, die Anwendung der Personalmengenplanung in den obersten Bundesbehörden geprüft. Dabei leitete er aus dem Rahmenkonzept und dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Personalmengenplanung folgende Prüfungskriterien ab:

14 Personalmengenplanung und Nachfolgeverfahren

- Die ausführenden Organisationseinheiten erfüllen ihre Aufgaben aufgrund von Zielvorgaben und -vereinbarungen. Sie bestimmen (im Sinne einer Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung) eigenständig, wie die Ziele erfüllt und die hierfür bereitgestellten Ressourcen verwendet werden.
- Die Behörde verfügt über funktionierende Steuerungsinstrumente wie eine Kosten- und Leistungsrechnung oder ein Controlling.
- Die Personalmengenplanung wird zusammen mit anderen Organisationsinstrumenten wie der Aufgabenanalyse und der Aufgabenkritik angewendet.
- Die Personalmengenplanung ist auf Bereiche mit überwiegend dis-positiv-kreativen Aufgaben beschränkt. In Bereichen mit zeit- und mengenmäßig bewertbaren Aufgaben sind die klassischen analytischen Methoden der Personalbedarfsermittlung anzuwenden.
- Die Personalmengenplanung betrifft nur die vorhandenen Stellen. Für neu zu schaffende Stellen oder bei Stellenzuwachs durch organisatorische Änderungen im nachgeordneten Bereich sind die klassischen analytischen Methoden der Personalbedarfsermittlung anzuwenden.
- Die Validität der in der Personalmengenplanung verwendeten Daten setzt voraus, dass die Daten mit methodisch einheitlichen und überprüfbaren Verfahren erhoben und mit geeigneten Methoden plausibilisiert werden.
- Verfahren und Ergebnisse der Personalmengenplanung müssen schlüssig dokumentiert sein.

14.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Personalmengenplanung

Als Ergebnis der Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass nur wenige oberste Bundesbehörden tatsächlich Verfahren der Personalmengenplanung entwickelt haben. Die einzelnen Verfahren unterschieden sich in ihrem Ablauf erheblich, so dass von einer einheitlichen Personalmengenplanung nicht gesprochen werden konnte. Zusammenfassend kam der Bundesrechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Praxis der Personalmengenplanung in den einzelnen Behörden oft nicht den oben dargestellten Kriterien entsprach. Insbesondere hatten die innerhalb der Personalmengenplanung verwendeten Daten zum Personalbedarf im Vergleich zu Daten, welche mit den im Organisationshandbuch beschriebenen analytischen Verfahren ermittelt wurden, eine erheblich geringere Aussagekraft. Dies lag vor allem daran, dass sich die Ermittlung des Personalbedarfs fast ausschließlich auf Schätzungen stützte. Zudem waren bei den Schätzungen die typi-

schen Fehler gemacht worden, wie sie in Nr. 8 beschrieben sind. Insgesamt sah der Bundesrechnungshof in der Personalmengenplanung noch keine angemessene Methode zur Personalbedarfsermittlung im Sinne der Bundeshaushaltsordnung.

14.4 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Personalmengenplanung

Der Bundesrechnungshof hob zur Personalmengenplanung hervor, dass diese Ziele und verfügbare Personalressourcen miteinander verknüpfe. Dies sei geeignet, auf aktuelle politische Entwicklungen und Aufgabenveränderungen zu reagieren. Ohne belastbare Daten zum Personalbedarf sei jedoch nicht sichergestellt, dass die Personalressourcen den Zielen sachgerecht zugeordnet werden. Die Personalmengenplanung sei daher weniger in Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs, denn ein Verfahren zur Personalsteuerung. Der Bundesrechnungshof empfahl, in zielorientierte Verfahren der Personalsteuerung verstärkt analytische Methoden der Personalbedarfsermittlung zu integrieren und dabei angemessene Datenquellen zur Reduzierung des Erhebungsaufwandes zu nutzen. Anstelle organisationsweiter Personalbedarfsermittlungen sollten dabei gezielt besonders relevante Aufgabenbereiche umfassend untersucht werden. Die Personalsteuerung sollte dabei Indikatoren für die Auswahl der Untersuchungsbereiche liefern.

Ein solches Verfahren sollte folgende Kriterien erfüllen:

- Orientierung an den Zielen der Behörde,
- Anbindung an funktionierende Steuerungsinstrumente wie Kosten- und Leistungsrechnung oder Controlling,
- Einbindung von Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik,
- Vorrang analytischer Methoden zur Bemessung des Personalbedarfs bei zeit- und mengenmäßig bewertbaren Aufgaben,
- Erhebung der Daten zum Personalbedarf mit methodisch einheitlichen und überprüfbaren Verfahren und Plausibilisierung mit geeigneten Verfahren (Datenvalidität),
- eine schlüssige Dokumentation.

14.5 Fortentwicklung der Personalmengenplanung zu einem alternativen Verfahren

Ausgehend von diesen Empfehlungen erarbeitete eine Arbeitsgruppe des interministeriellen Ausschusses für Organisationsfragen ein alternatives Verfahren für oberste Bundesbehörden. Nach dem derzeitigen Planungsstand soll dieses alternative Verfahren für überwiegend dis-positiv-kreative Arbeitsbereiche einen turnusmäßigen (in der Regel jährlichen) Planungskreislauf vorsehen.

Innerhalb dieses Kreislaufes ist angedacht, den Personalbedarf prospektiv zu schätzen, die Aufgaben einer Aufgabenkritik zu unterziehen sowie den geschätzten Personalbedarf retrospektiv zu überprüfen. Bei der prospektiven Ressourcenplanung als geplantem Kern des alternativen Verfahrens sollen die einzelnen Organisationseinheiten den Personalaufwand für den kommenden Planungszeitraum als Prognose schätzen. In diese Prognose sollen alle relevanten Rahmenbedingungen (politische Komplexität, hoher Zeitaufwand durch Beteiligung interner und externer Stellen, Termindruck u. ä.) und insbesondere auch die festgelegten Ziele der Behörden Eingang finden, wobei geeignete Vergleichszahlen aus dem Vorjahr als Orientierung dienen können.

Das alternative Verfahren ersetzt keine anderen organisatorischen Instrumente. Es soll vielmehr mit anderen Organisations- und Steuerungsinstrumenten zu einem übergreifenden Personalsteuersystem verknüpft werden. Dies gilt auch für die Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Geschäftsprozessoptimierung.

14.6 Ziel des alternativen Verfahrens

Das Verfahren soll sachgerechte Begründungen für die im Haushaltsplan ausgebrachten Planstellen und Stellen bereitstellen und dient als Argumentationsgrundlage für die Beantragung neuer Planstellen und Stellen. Das Verfahren soll damit eine angemessene Methode der Personalbedarfsermittlung nach den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung darstellen und als solches in das Organisationshandbuch aufgenommen werden. Seine Anwendung soll auf die obersten Bundesbehörden beschränkt bleiben.

Um das angestrebte Ziel zu erreichen, müssen valide, d. h. hinreichend belastbare und verlässliche Daten zum Personalbedarf Grundlage des Verfahrens sein. Die notwendige Datenvalidität soll durch

- eine methodisch einheitliche und überprüfbare Datenerhebung,
- die Plausibilität der erhobenen Daten und ihre Überprüfung durch geeignete Methoden,

- eine schlüssige, nachvollziehbare Dokumentation sowie
- eine nachträgliche Überprüfung der Schätzwerte im Rahmen der zyklischen Fortschreibung

sichergestellt werden. Bei überwiegend dispositiv-kreative Aufgaben, die sich nicht in Bearbeitungsmengen und -zeiten erfassen lassen, soll der Aufwand für solche nach einheitlichen Vorgaben geschätzt werden. Für Aufgaben, die sich mit den Parametern „Zeit“ und „Menge“ bemessen lassen, sollen bei der Aufwandsschätzung geeignete Kennzahlen ermittelt und berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei der Ermittlung des Personalbedarfs die Hinweise der Nrn. 5.1.2 ff des Organisationshandbuchs zur Auswahl und Anwendung der Methoden zu berücksichtigen sind.

14.7 Bewertung des alternativen Verfahrens durch den Bundesrechnungshof

Das alternative Verfahren stellt gegenüber den klassischen Verfahren der Personalbedarfsermittlung einen Wechsel der Sichtweise dar. Statt einer umfassenden Personalbedarfsermittlung, die für alle Aufgaben getrennt durchgeführt wird, wird hier die Behörde als Gesamtsystem betrachtet.

Bei einer umfassenden Personalbedarfsermittlung werden regelmäßig auch Aufgaben bemessen, die sich in Bezug auf Arbeitsmengen und -zeiten nicht verändert haben. Die Integration der Personalbedarfsermittlung in ein übergreifendes Personalsteuerungssystem könnte dazu dienen, die Bereiche zu identifizieren, in denen der Personalbedarf qualitativ bemessen werden muss. Aus Sicht des Bundesrechnungshofs sind hierbei vor allem

- Bereiche mit neuen Aufgaben und neuen Stellen,
- Aufgaben mit hohem Personalaufwand und
- reorganisierte Arbeitsbereiche

zu nennen. Eine solche Beschränkung auf besonders kritische Bereiche widerspricht eigentlich dem umfassenden Anspruch der Bundeshaushaltsordnung, der einen Nachweis der Notwendigkeit für alle Stellen verlangt. Diese Einschränkung erscheint jedoch in einem umfassenden Personalsteuerungssystem vertretbar, wenn durch eine Verknüpfung mit einer umfassenden Aufgaben- und Vollzugskritik sichergestellt ist, dass kritische Bereiche erkannt und untersucht werden. Die Konzentration auf diese Bereiche stellt sicher, dass die vorhandenen Personalkapazitäten für die Personalbedarfsermittlung möglichst effizient genutzt werden können.

14 Personalmengenplanung und Nachfolgeverfahren

Eine Grundbedingung ist für den Bundesrechnungshof, dass der Systemkreislauf regelmäßig stattfindet. Das Konzept geht davon aus, dass sich durch die periodische Datenerhebung eine kontinuierlich vergrößerte Datenbasis bildet, welche eine zunehmend effektivere und effizientere Plausibilitätsprüfung möglich macht. Durch jeden weiteren Planungszyklus muss die Datenvalidität erhöht werden. In diesem Zusammenhang hat die Dokumentation von Verfahrensschritten und Ergebnissen eine besondere Bedeutung. Das Konzept bezeichnet eine systematische und einheitliche Dokumentation als wesentlichen Bestandteil des Verfahrens, wobei der Dokumentationsprozess sich nicht nur auf die Durchführung des Verfahrens, sondern auch auf vorbereitende und unterstützende Handlungen bezieht. Die Dokumentation soll über eine reine Ergebnisdarstellung hinausgehen und auch maßgebliche Verfahrensschritte und die angewandte Methodik umfassen. Insbesondere sollen die Verfahrensschritte der Aufgabenanalyse sowie der retrospektiven und prospektiven Aufwandsermittlung dokumentiert werden. Nur durch eine solche Dokumentation, die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Entscheidungen und Resultate gewährleistet, kann den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine sachgerechte Begründung des Personalbedarfs Rechnung getragen werden.

Das Verfahren rückt vor allem Stellen für neue Aufgaben in den Fokus der Personalbedarfsermittlung. Bei neuen Aufgaben kann eine verlässliche Aussage über die benötigten Ressourcen häufig erst nach einer angemessenen Konsolidierungsphase getroffen werden. Das derzeitige Konzept sieht vor, dass neu bewilligte Planstellen/Stellen mit Unterstützung des Organisationsreferates nach der Konsolidierung einer separaten Betrachtung unterzogen werden müssen. Die separate Betrachtung soll die Aufgabenentwicklung und den Personaleinsatz u. a. dahingehend prüfen, ob die neuen Aufgaben tatsächlich im Umfang wie erwartet wahrgenommen werden und ob der prognostizierte Personalbedarf für die neuen Aufgaben tatsächlich eingetreten ist. Dabei ist der Aufwand für die Erledigung der neuen Aufgaben nachvollziehbar zu ermitteln, wobei insbesondere die bei der Anmeldung der Stellen genannten Begründungen als Maßstab zugrunde zu legen sind. Bei der Ermittlung des Aufwandes sind die Hinweise zur Methodenauswahl und -anwendung des Organisationshandbuches (Nr. 5.1.2 ff) zu berücksichtigen.

Unabhängig vom alternativen Verfahren entspricht die Fokussierung auf neu bewilligte Stellen den aktuellen Verfahrenshinweisen für die Aufstellung des Bundeshaushalts⁴. Dort hebt das Bundesministerium der Finanzen hervor, dass der Bundesrechnungshof auch künftig re-

4 Verfahrenshinweise für die Aufstellung des Bundeshaushalts 2017 und des neuen Finanzplan bis 2020, Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 14.12.2015, Az. II A 1 – H 1105/15/10001 :001, Anlage 2.

gelmäßig in den Ressorts prüfen wird, ob der Personalmehrbedarf exakt und entsprechend den bestehenden gesetzlichen und sonstigen Regelungen begründet wurde. Sofern sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellt, dass neu ausgebrachte Stellen nicht sachgerecht und nachweisbar begründet wurden, behält sich das Bundesministerium der Finanzen vor, diese Stellen im nächsten Aufstellungsverfahren mit einem kw-Vermerk zu versehen oder zu sperren, bis die erforderlichen Nachweise zur Etatreife vorliegen.

In seinem Leitsatz zum „Nachweis des Personal(mehr)bedarfs im Haushaltsaufstellungsverfahren“⁵ hat der Bundesrechnungshof unterstrichen, dass bei seinen Prüfungen die Datenvalidität und die damit eng zusammenhängende Auswahl der korrekten Methoden eine zentrale Rolle spielen werden.

5 Verfügbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/personal-planung-ausgaben/2016-leitsatz-07-05-nachweis-des-personal-mehr-bedarfs-im-haushaltsaufstellungsverfahren> (Stand 16.09.2016).