

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Leitsätze

für die

Personalbedarfsermittlung

3. Dezember 2018

Vorbemerkungen

Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet. Daher ist regelmäßig zu prüfen, ob die vorgegebenen Aufgaben einer Organisationseinheit aufgrund einer sachgerechten Personalplanung und mit einem zweckmäßigen Personaleinsatz wahrgenommen werden. Nach den Prüfungserkenntnissen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder werden nur in wenigen Verwaltungen Personalbedarfsermittlungen durchgeführt.

Diese Handreichung ergänzt die Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation¹ um den Bereich der Personalbedarfsermittlung. In knapper Form wird dargelegt, was die Rechnungshöfe unter einem sach- und methodengerecht ermittelten Personalbedarf verstehen. Die folgenden Empfehlungen stellen Maßstäbe der Rechnungshöfe für Untersuchungen des Personalbedarfs dar.

Zum besseren Verständnis sind wesentliche Begriffe im beigefügten Glossar erläutert. Weitere Erläuterungen zu organisatorischen und methodischen Fragestellungen enthält das vom Bundesministerium des Innern herausgegebene Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung² (Organisationshandbuch). Das Organisationshandbuch ist auch für Landes- und Kommunalverwaltungen ein geeignetes Arbeitsmittel.

¹ Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hrsg.), Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation, Stand 5. Dezember 2016.

² www.orghandbuch.de, Stand Februar 2018.

Inhalt

1. Grundlagen	3
2. Vorgehensweise	3
3. Methoden und Techniken	5
4. Berechnungen	6

Anhang: Glossar

1. Grundlagen

- 1.1 Die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** sind im § 6 Absatz 1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)³ verankert. Sie finden sich in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder wieder. Bei jeglichem Verwaltungshandeln ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Ressourcen anzustreben.⁴ Daraus leitet sich ab, dass das erforderliche Personal für eine vorgegebene Aufgabe ermittelt werden muss.
- 1.2 Das Thema Personalbedarfsermittlung wird in den Regelungen, die zu den Haushaltsordnungen des Bundes und einzelner Länder erlassen wurden, teilweise konkretisiert. So dürfen im Bund Planstellen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung **angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung** sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan genehmigten Planstellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.⁵ Die Forderung nach einem **zweckmäßigen Personaleinsatz** ist in den Verwaltungsvorschriften zu den Haushaltsordnungen der Länder Bayern, Hessen und Sachsen zu finden.⁶
- 1.3 Die Prüfungen der Rechnungshöfe erstrecken sich unter anderem darauf, ob die Aufgabe mit **geringerem Personal- und Sachaufwand** oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.⁷ Hierfür sollte eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung Voraussetzung sein.

2. Vorgehensweise

- 2.1 In den Grundsätzen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation werden die Aufgaben der Organisationsarbeit beschrieben. Hierzu zählen unter anderem die Verbesserung und kontinuierliche Weiterentwicklung von Strukturen und Prozessen (Aufbau- und Ablauforganisation) sowie die Durchführung von Organisationsuntersuchungen (Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalyse/-optimierung und Perso-

³ Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

⁴ Vgl. z. B. VV Nr. 1 zu § 7 Bundeshaushaltsordnung.

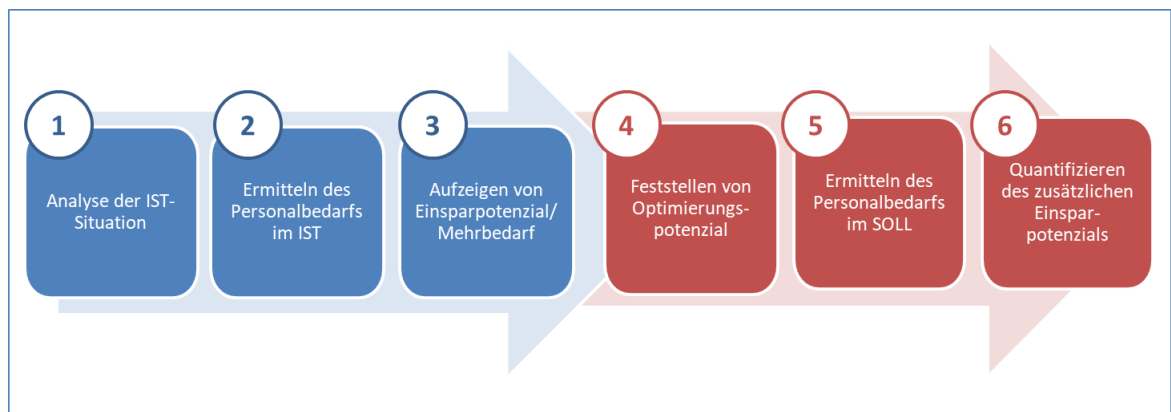
⁵ Nr. 4.4.1 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) zu § 17 BHO vom 14. März 2001 (GMBI 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 25. April 2018 - II A 3 - H 1012-6/17/10001 :003, DOK 2018/0323564 (GMBI 2018 Nr. 29, S. 568).

⁶ Z. B. VV Nr. 5 zu Art. 7 BayHO, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen vom 5. Juli 1973, Az. 11 – H 1008/1 – 34 646 (FMBl. S 257), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 2. Januar 2017 (FMBl. S. 38).

⁷ Vgl. § 90 der Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder (in Bayern Artikel 90 BayHO, in Hamburg § 83 LHO).

nalbedarfsermittlung).⁸ Der Personalbedarf ist grundsätzlich auf der **Basis optimierter Organisationsstrukturen und Prozesse** sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen.

2.2 Organisationsuntersuchungen und -anpassungen sind aufwändig und erfordern einen hohen Ressourceneinsatz. Um auch in nicht optimierten Bereichen den Personalbedarf zeitnah bestimmen zu können, empfiehlt sich ein **mehrstufiges Verfahren**. Zunächst wird der Personalbedarf auf Grundlage einer Analyse der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation ermittelt. Dieser Personalbedarf wird dem tatsächlichen Personaleinsatz in dem geprüften Untersuchungsbereich gegenübergestellt. Im Ergebnis können sich bereits hierdurch Einsparpotenziale oder rechnerische Mehrbedarfe (Stufen 1 bis 3) ergeben. Darauf aufbauend sollten durch Aufgabenkritik und Geschäftsprozessanalyse/-optimierung Ansatzpunkte für organisatorische Verbesserungen (z. B. Arbeitsabläufe, Sachmittelausstattung und IT-Unterstützung) identifiziert und deren Auswirkungen auf den Personalbedarf quantifiziert werden (Stufen 4 bis 6). Hierdurch kann ggf. der Personalbedarf weiter reduziert und im Fall eines ermittelten Mehrbedarfs der errechnete Personalaufwuchs minimiert werden.



2.3 Wesentlicher Aspekt einer Personalbedarfsermittlung ist es, eine **zeitgerechte Aufgabenerledigung** mit **angemessener Auslastung** der Beschäftigten zu erreichen. Hierzu muss für jede Aufgabe der jeweils auf sie entfallende Personaleinsatz⁹ ermittelt werden. Zunächst sind **alle Aufgaben** aufzunehmen und in einem **Aufgabenkatalog** darzustellen. Eine Untergliederung von Aufgaben in Arbeitsschritte (Tätigkeiten) ist sinnvoll. Eine Konzentration auf wesentliche Aufgaben kann mit Hilfe einer ABC-Analyse erfolgen.

⁸ Vgl. Abschnitt 3 bis 6 und 12 sowie Anhang 1 der Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation.

⁹ Wie viele Beschäftigte (als Vollzeitäquivalente) stehen in welchem zeitlichen Umfang für die Aufgabe zur Verfügung?

3. Methoden und Techniken

- 3.1 Für die Personalbedarfsermittlung eignen sich unterschiedliche Methoden.¹⁰ Wesentlich für die **Methodenwahl** sind Umfang, Art und Anzahl der betrachteten Aufgaben, Anspruch an die Genauigkeit der Ergebnisse, beabsichtigte Dauer der Untersuchung sowie die hierfür zur Verfügung stehenden sächlichen und personellen Ressourcen. Bewährte Verfahren sind die **analytische Berechnung** und das **analytische Schätzen**. Bei quantifizierbaren Aufgaben (wiederholt anfallende Aufgaben, die sich hinsichtlich der Bearbeitungszeiten und Mengen objektiv messen lassen) bieten sich analytische Berechnungen an. Für dispositiv-kreative Aufgaben (geistig-schöpferische und planende Bereiche) eignen sich analytische Schätzverfahren.
- 3.2 Datenerhebungen sind zur Ermittlung von **Arbeitsmengen** (Fallzahlen unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeit) und **mittleren Bearbeitungszeiten** (Grund- und Verteilzeiten) erforderlich und sollten in einem **repräsentativen Zeitraum**¹¹, ggf. in Form einer **repräsentativen Stichprobe**, durchgeführt werden. Daten aus der **Kosten- und Leistungsrechnung** können lediglich **Anhaltspunkte** liefern, in welcher Größenordnung sich die zu ermittelnden mittleren Bearbeitungszeiten bewegen. Eine Kosten- und Leistungsrechnung verteilt die gebuchten Zeiten auf die Produkte, zeigt jedoch nicht auf, ob diese für die Leistungserbringung erforderlich waren.
- 3.3 Erhebungstechniken der analytischen **Berechnung** sind unter anderem die Selbsteinschätzung, Selbstaufschreibung, die Zeitaufnahme und die Aktenanalyse. Diese Techniken bieten die Möglichkeit, hinreichend genaue Daten in ausreichender Güte erheben zu können. Sinnvoll ist die Kombination von mehreren Erhebungstechniken (sog. Methodenmix). Beim **analytischen Schätzen** verbessert sich die Datenqualität mit dem Detaillierungsgrad des Aufgabenkatalogs (mit Tätigkeiten); die Schätzungen sind durch die mit der jeweiligen Aufgabe befassten Beschäftigten vorzunehmen. Grundsätzlich sollten die Erhebungstechniken favorisiert werden, die für die zu untersuchenden Aufgaben valide Daten erwarten lassen.
- 3.4 Die Ermittlung des Personalbedarfs kann durch **Benchmarking** erfolgen. Der Vergleich geeigneter Kennzahlen (z. B. Fälle pro Jahr und Vollzeitkraft) ermöglicht Unterschiede im Personaleinsatz für die jeweilige Aufgabenerledigung aufzuzeigen. Bei einer Orientierung

¹⁰ Ausführliche Erläuterungen zum Themenkomplex finden sich im Organisationshandbuch (Abschnitte 5 und 6).

¹¹ Der Zeitraum sollte in der Praxis den normalen Arbeitszyklus abdecken, so dass (jahreszeitliche) Belastungsspitzen und Urlaubszeiten berücksichtigt werden.

am Besten können mögliche Einspar- und Optimierungspotenziale identifiziert werden (Personaleinsatz, Aufbau- und/oder Ablauforganisation).

4. Berechnungen

- 4.1 Für die Personalbedarfsermittlung ist neben den ermittelten Arbeitsmengen und den mittleren Bearbeitungszeiten die **Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft** in Jahresarbeitsminuten (Normalarbeitszeit)¹² eine maßgebliche Berechnungsgröße. Sie berechnet sich durch Multiplikation der täglichen Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten (in Minuten) mit der Anzahl der Nettoarbeitstage eines Jahres.¹³
- 4.2 Der **Personalbedarf** in Vollzeitäquivalenten errechnet sich dadurch, dass der jährliche Arbeitszeitbedarf für eine Aufgabe durch die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft dividiert wird. Der jährliche Arbeitszeitbedarf ist das Ergebnis der Multiplikation von Jahresarbeitsmenge und mittlerer Bearbeitungszeit in Minuten:

$$\text{Personalbedarf} = \frac{\text{Jahresarbeitsmenge} * \text{mittlere Bearbeitungszeit (in Minuten)}}{\text{Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft (in Jahresarbeitsminuten)}}$$

¹²Die Finanzministerien, Oberfinanzdirektionen oder bezügeberechnenden Stellen einiger Länder veröffentlichen regelmäßig aktualisierte Jahresarbeitszeiten. Diese basieren in der Regel auf landesspezifisch ermittelten Durchschnittswerten und können daher bei der Personalbedarfsermittlung zugrunde gelegt werden. Die Verwendung spezifisch ermittelter Jahresarbeitsminuten für einzelne Verwaltungszweige ist möglich.

¹³Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.), KGSt-Normalarbeitszeit (2015) (15/2015).

Anhang: Glossar

ABC-Analyse

Mit Hilfe der ABC-Analyse können Aufgabenschwerpunkte erkannt werden. Auf Grundlage eines Aufgabenkatalogs und der festgestellten aufgabenbezogenen Arbeitszeitanteile für den Personaleinsatz im IST werden die Aufgaben den Kategorien A (sehr wichtig), B (wichtig) oder C (weniger wichtig) zugeordnet. Maßstab ist jeweils die Arbeitskapazität, die durch die jeweilige Aufgabe gebunden wird.

Analytische Berechnung

Bei der analytischen Berechnung wird der Personalbedarf auf der Basis von aktuellen IST-Daten ermittelt, die mittels quantitativer Erhebungstechniken erhoben worden sind. Erforderlich sind Datenerhebungen zur Ermittlung von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten in einem repräsentativen Zeitraum.

Analytisches Schätzen

Beim analytischen Schätzen wird der Personalbedarf auf der Basis von vergangenheitsbezogenen Daten, die aus den Erfahrungswerten der ausführenden Dienstkräfte resultieren, und plausibilisierten Prognosedaten ermittelt. Die Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt analog zur analytischen Berechnung auf der Basis der analytisch geschätzten Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten.

Benchmarking

In seiner betriebswirtschaftlichen Bedeutung bezeichnet der Begriff einen systematischen und kontinuierlichen Prozess des Vergleichens von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen. Ziel dabei ist, durch „Lernen vom Besten“ die eigene Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Grundzeit

Die Grundzeit ist die zur unmittelbaren Erledigung der Aufgabe erforderliche Arbeitszeit. Sie wird aus den erhobenen Zeitwerten entweder als arithmetisches Mittel oder als Median gebildet.

Mittlere Bearbeitungszeit

Die mittlere Bearbeitungszeit gibt den durchschnittlichen Zeitaufwand an, der für die einmalige Erledigung einer Aufgabe erforderlich ist. Sie setzt sich aus der Grundzeit und den Verteilzeiten zusammen.

Relative Häufigkeit

Arbeitsmengen werden über Fallzahlen ermittelt. Die Fallzahl besagt, wie häufig eine Aufgabe in einem definierten Zeitraum angefallen ist. Wenn einzelne Arbeitsschritte nicht mit der gleichen Häufigkeit anfallen wie die Gesamtaufgabe, ist die relative Häufigkeit (Vorkommenshäufigkeit) einzelner Arbeitsschritte in Relation zur Teil- oder Hauptaufgabe zu beachten.

Stichprobe

Bei einer Stichprobe wird nur eine Teilmenge der jährlichen zu erledigenden Aufgaben betrachtet oder nur ein Teil der Dienstkräfte in die Erhebung einbezogen. Es sollte angestrebt werden, dass die Stichprobe keine systematischen Abweichungen von der Grundgesamtheit (Menge aller zu erledigenden Aufgaben oder aller Dienstkräfte des Bereichs) enthält.

Verteilzeiten

Verteilzeiten sind alle Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkreten Aufgaben aufgewendet werden. Man unterscheidet dabei zwischen sachlichen und persönlichen Verteilzeiten. Werden diese nicht gesondert ermittelt, sind sie durch einen Aufschlag zu berücksichtigen (pauschaler Verteilzeitzuschlag von 12 % bis 15 %).

Vollzeitäquivalent

Das Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist eine Maßeinheit für eine fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten. Die Anzahl wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitarbeitsverhältnisse umgerechnet werden.