

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder

Leitsätze

für die Personalbedarfs- ermittlung

Stand: 03.06.2024

Inhalt

1	Einführung.....	3
2	Grundlagen.....	3
3	Vorgehen	4
4	Berechnung.....	4
5	Datenermittlung	6
6	Weitere Verfahren	8
7	Fortschreibung.....	8
8	Dokumentation.....	9
	Anlage: Beispiele für Einstiegsfragen der Rechnungshöfe im Zusammen- hang mit Prüfungen von Personalbedarfsermittlungen.....	10

1 Einführung

Die Rechnungshöfe prüfen unter anderem, ob Aufbau- und Ablauforganisationen kontinuierlich weiterentwickelt bzw. optimiert werden und mit welchem Personal- und Sachaufwand Aufgaben und Prozesse wirksam erfüllt werden können.¹ Diese Handreichung benennt in knapper Form **transparente Maßstäbe**, die die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder bei ihren Prüfungen zugrunde legen. Gleichzeitig handelt es sich hierbei um **Hinweise** an die Verwaltung², um Personalbedarfsermittlungen sach- und methodengerecht durchzuführen. Sie ergänzt die Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation³. In der Anlage sind Beispiele für Einstiegsfragen der Rechnungshöfe im Zusammenhang mit ihren Prüfungen von Personalbedarfsermittlungen dargestellt. Weitere Erläuterungen zu organisatorischen und methodischen Fragestellungen enthält das vom Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt herausgegebene Organisationshandbuch⁴ mit seinem Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung^{5, 6}.

2 Grundlagen

Die öffentliche Verwaltung ist zum wirtschaftlichen und sparsamen Handeln verpflichtet.⁷ Dazu hat sie sicherzustellen, dass sie ihre Aufgaben und Prozesse aufgrund einer **sachgerechten Personalbedarfsplanung** mit einem **zweckmäßigen Personaleinsatz**⁸ wahrnimmt. Dafür soll sie qualitative und quantitative Personalbedarfsermittlungen durchführen. Die **quantitative Personalbedarfsermittlung** bestimmt die für die Aufgaben-/Prozess-erfüllung notwendige Personalausstattung in Form von Vollzeitäquivalenten (VZÄ)⁹. Die

¹ Vgl. § 90 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) und entsprechende Regelungen der Haushaltsordnungen der Länder.

² Der Begriff „Verwaltung“ im Sinne dieser Leitsätze umfasst Behörden und andere Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Bundes- und Landesverwaltung.

³ Stand 3. Juni 2024.

⁴ <https://www.orghandbuch.de> (abgerufen am 15. April 2024).

⁵ https://www.orghandbuch.de/Webs/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/2_Organisationsmanagement/2_4_Ressourcen/2_4_3_Leitfaden/leitfaden-node.html, Stand 25. August 2021 (abgerufen am 15. April 2024).

⁶ Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für den Bereich des Bundes aus Nrn. 4.4.1 und 4.4.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 17 BHO, wonach Planstellen und Stellen nur ausgebracht werden dürfen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sind ressortübergreifend verbindlich und werden im Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung beschrieben.

⁷ Vgl. Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in § 6 Abs. 1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

⁸ Zweckmäßig bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Aufgaben und Prozesse zeitgerecht mit einer angemessenen Auslastung der Beschäftigten erledigt werden.

⁹ Das Vollzeitäquivalent (VZÄ) ist eine Maßeinheit für eine fiktive Anzahl von Vollzeitbeschäftigten. Die Anzahl wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitverhältnisse umgerechnet werden.

qualitative Personalbedarfsermittlung berücksichtigt die Anforderungen¹⁰ an das erforderliche Personal und ist nicht Gegenstand dieser Leitsätze.

Die Verwaltung soll den Personalbedarf insbesondere wegen

- voranschreitender Digitalisierung,
- Umstrukturierungen,
- Aufgaben- und Prozessveränderungen,
- länger andauernden Bearbeitungsrückständen sowie
- zur Unterstützung der Personalressourcensteuerung in Zeiten des demografischen Wandels

sach- und methodengerecht ermitteln und **regelmäßig überprüfen** (Evaluierungen und Fortschreibungen).¹¹ Grundsätzlich soll dies nach einer Aufgabenkritik auf der Basis optimierter Prozesse und Strukturen erfolgen.

3 Vorgehen

Zunächst ist der Untersuchungsbereich zu bestimmen. Alle Aufgaben sind vollständig und eindeutig voneinander abgrenzbar in einem **Aufgabenkatalog** darzustellen. Je nach Erhebungstechnik sind unterschiedliche Detaillierungsgrade und mehrere Gliederungsebenen notwendig. Es ist zweckmäßig, den Aufgabenkatalog vorab auf seine Handhabbarkeit zu testen.

Personalbedarfsermittlungen sollten sich zunächst auf **personalintensive Aufgaben** des Untersuchungsbereichs konzentrieren. Das konkrete Vorgehen hängt davon ab, ob es sich bei den Aufgaben um quantifizierbare oder dispositiv-kreative Aufgaben handelt. **Quantifizierbare** Aufgaben sind wiederholt anfallende Aufgaben, die sich auch zukünftig mit ähnlichen Schritten und Zeiten bearbeiten lassen.¹² Bei **dispositiv-kreativen** Aufgaben handelt es sich häufig um konzeptionelle oder gestalterische Aufgaben, die in der Regel nicht wiederkehrend bzw. nicht vergleichbar sind; hierfür eignet sich der Einsatz von Schätzungen.

4 Berechnung

Der Personalbedarf soll möglichst analytisch ermittelt werden. Analytische Personalbedarfsermittlungen beruhen auf **aktuellen Aufgaben, Arbeitsmengen** und **Bearbeitungszeiten**. Der Personalbedarf in VZÄ errechnet sich dadurch, dass der jährliche Arbeitszeitbedarf

¹⁰ Anforderungen umfassen Kenntnisse, Fähigkeiten und Formalqualifikationen.

¹¹ Zu typischen Mängeln bei der Ermittlung des Personalbedarfs wird auf die Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Band 4 verwiesen, https://www.bundesrechnungshof.de/DE/6_der_bww/1_der_bww_veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_node.html, Stand 10. Februar 2017 (abgerufen am 15. April 2024).

¹² Vgl. Gliederungspunkt 5.

für die Aufgaben durch die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft dividiert wird. Der jährliche Arbeitszeitbedarf ist das Ergebnis der Multiplikation von Jahresarbeitsmenge und mittlerer Bearbeitungszeit:

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

Die **Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft** umfasst die durchschnittliche Zeit in Jahresarbeitsminuten, die vollzeitbeschäftigten Beamtinnen und Beamten bzw. Tarifbeschäftigten in einem Arbeitsjahr zur Verfügung steht. Sie ergibt sich aus der täglichen Soll-Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten (in Minuten) multipliziert mit der Anzahl der Nettoarbeitstage eines Jahres. Die tägliche Soll-Arbeitszeit kann variieren (z. B. nach Statusgruppe, Tarifvertrag und Bundesland). Die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft ist von der Verwaltung für den Untersuchungsbereich grundsätzlich spezifisch zu ermitteln. Dabei ist die Anzahl von Tagen, an denen keine Arbeitsleistung zu erbringen ist (z. B. Feiertage, Urlaubstage und durchschnittliche Krankheitstage¹³), zu berücksichtigen.

Arbeitsmengen werden über Fallzahlen bestimmt. Die Fallzahl besagt, wie häufig eine Aufgabe in einem definierten Zeitraum angefallen ist. In der Regel sind die Fallzahlen als **Jahresarbeitsmengen** zu verwenden. Dabei soll die Verwaltung möglichst auf Statistiken zurückgreifen, die sich z. B. aus IT-Verfahren oder der Kosten- und Leistungsrechnung generieren lassen. Liegen diese nicht vor, muss die Verwaltung die Daten für einen repräsentativen Zeitraum ermitteln und auf Jahreswerte hochrechnen.

Komplexe oder umfangreiche Aufgaben sollten in einzelne Arbeitsschritte gegliedert werden. Wenn einzelne Arbeitsschritte nicht mit der gleichen Häufigkeit anfallen wie die Gesamtaufgabe, soll die Verwaltung ermitteln, wie oft ein Arbeitsschritt (z. B. Posteingänge erfassen) durchschnittlich im Gesamtprozess vorkommt (**Vorkommenshäufigkeit**).

Die **mittlere Bearbeitungszeit** gibt den durchschnittlichen Zeitaufwand an, der für die einmalige Erledigung einer Aufgabe oder von Arbeitsschritten erforderlich ist. Sie setzt sich aus der **Grundzeit** und den **Verteilzeiten** zusammen und wird in Minuten dargestellt.

Die **Grundzeit** ist die erforderliche Arbeitszeit, um die Aufgabe bzw. den Arbeitsschritt unmittelbar zu erledigen. Hierzu gehören alle direkt mit einer Aufgabe zusammenhängenden Tätigkeiten (z. B. fallbezogene Rechtsprechungsrecherche, Vor- und Nachbereitung von Terminen).

Bei der Erhebung der Zeitwerte sollte in angemessenem Umfang berücksichtigt werden, ob

- die Aufgabenerledigung unterschiedliche Schwierigkeitsgrade aufweist,

¹³ Verwaltungsspezifische Krankenstandstatistiken sollten möglichst aus mehreren Jahren herangezogen werden.

- die Beschäftigten unterschiedlich leistungsfähig sind und ob
- es sich um repräsentative Zeiträume mit typischen Arbeitssituationen handelt (z. B. keine jahreszeitlichen Belastungsspitzen, keine Urlaubszeit).

Die Grundzeit kann aus dem arithmetischen Mittel, einem gewichteten Mittel oder dem Median der gemessenen Werte gebildet werden.

Verteilzeiten sind alle Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der Aufgaben oder einzelner Arbeitsschritte aufgewendet werden. Hierbei ist zwischen sachlichen und persönlichen Verteilzeiten zu unterscheiden. **Sachliche Verteilzeiten** sind Zeiten, in denen die Arbeit aufgrund sachlicher/dienstlicher Gründe (z. B. IT-Störungen) unterbrochen wird. **Persönliche Verteilzeiten** sind Zeiten, in denen die Arbeit aus persönlichen Gründen (z. B. Kaffeepausen, Personalgespräche) unterbrochen wird. Die Verteilzeiten können durch einen pauschalen Verteilzeitzuschlag von 10 % bis 15 % berücksichtigt werden.¹⁴ Abweichungen hiervon sind zu begründen. Leerzeiten (z. B. arbeitsablaufbedingte Wartezeiten) stellen keine Gründe für Verteilzeitzuschläge dar.

Aus den Prüfungen der Rechnungshöfe zur Ermittlung **mittlerer Bearbeitungszeiten** hat sich insbesondere Folgendes ergeben:

- In der Kosten- und Leistungsrechnung erfasste Zeiten eignen sich regelmäßig nicht, um daraus mittlere Bearbeitungszeiten zu ermitteln. Eine Kosten- und Leistungsrechnung verteilt die gebuchten Zeiten lediglich auf die Produkte. Sie zeigt jedoch nicht auf, ob diese für die Leistungserbringung erforderlich waren.
- Beim Ansatz pauschaler Verteilzeitzuschläge ist sicherzustellen, dass in den zuvor ermittelten Grundzeiten keine Verteilzeiten enthalten sind.
- Pauschale Bearbeitungszeiten (fallzahlenunabhängig) sollen die Ausnahme darstellen.

5 Datenermittlung

Geeignete **Erhebungstechniken** für die analytische Personalbedarfsermittlung sind unter anderem

- Dokumentenanalysen,
- Interviews,
- Analytisches Schätzen,
- Zeitaufnahmen und
- Selbstaufschreibungen.

¹⁴ Sofern planmäßige Verteilzeiten mit den Grundzeiten individuell erhoben worden sind (z. B. Referatsbesprechungen), gilt für einen pauschalen Verteilzeitzuschlag eine Obergrenze von 10 %, vgl. <https://www.orghandbuch.de> (abgerufen am 15. April 2024).

Es sollen Erhebungstechniken eingesetzt werden, die mit angemessenem Aufwand für die zu untersuchenden Aufgaben valide Daten erwarten lassen. Zu vermeiden sind aufwendige Mengenerhebungen, die für die Ermittlung des Personalbedarfs unbedeutend sind. Die Auswertung von elektronisch verfügbaren Daten ist zu bevorzugen. Wenn unterschiedliche Aufgaben in einem Untersuchungsbereich wahrgenommen werden, ist eine Kombination mehrerer Vorgehensweisen ratsam.

Eine **Dokumentenanalyse** liefert einen ersten Überblick über die Aufgaben des Untersuchungsbereichs und steht am Beginn einer Personalbedarfsermittlung. Sie kann in einem weiteren Schritt auch dazu dienen, Fallzahlen und Vorkommenshäufigkeiten zu erheben (sog. Aktenanalyse).

Das **Interview** ist eine Erhebungstechnik, die in jeder Phase einer Personalbedarfsermittlung eingesetzt werden kann. Es handelt sich dabei um die möglichst strukturierte und standardisierte Befragung einer Person oder einer Gruppe von Personen, um gezielt Informationen, vor allem über die Aufgabenwahrnehmung, zu gewinnen.

Analytisches Schätzen von Zeiten und Mengen basiert auf Erfahrungen der mit der jeweiligen Aufgabe befassten Beschäftigten. Für das Analytische Schätzen ist eine möglichst detaillierte Aufgabengliederung notwendig. Wenn der Zeitbedarf der Aufgabe je nach Schwierigkeitsgrad unterschiedlich ausfällt, kann er anhand der PERT-Methode¹⁵ geschätzt werden.

Bei der **Zeitaufnahme** sind die Zeiten am Arbeitsplatz zu messen und zu dokumentieren, die nötig sind, um eine Aufgabe oder einen Arbeitsschritt zu erledigen. Um eine hohe Aussagekraft der Ergebnisse sicherzustellen, sollte eine ausreichende Zahl an plausibilisierten Messungen¹⁶ vorliegen. Der Erhebungsaufwand und die Belastung der beobachteten Beschäftigten sind zu berücksichtigen. Für Zeitaufnahmen soll nach den Erfahrungen der Rechnungshöfe der Aufgabenkatalog je Arbeitsplatz eine handhabbare Größe von nicht mehr als zehn Positionen umfassen. Tätigkeiten, die grundsätzlich aufeinanderfolgend ausgeübt werden, sind zu einer Position zusammenzufassen.

Bei der **Selbstaufschreibung** erfassen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Untersuchungsbereichs die Mengen oder Zeiten tatsächlich anfallender Aufgaben oder Arbeitsschritte. Da die Selbstaufschreibung grundsätzlich nicht begleitend kontrolliert wird, müssen die Daten im Nachgang plausibilisiert werden. Die Informationen können einmalig oder über einen repräsentativen Zeitraum hinweg aufgezeichnet werden.

¹⁵ Dabei wird der Zeitbedarf für einen optimistischen Fall, einen Normalfall und einen pessimistischen Fall geschätzt.

¹⁶ Vgl. Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung Unterabschnitt 2.4.3.5.5.2, Stand 25. August 2021 (abgerufen am 15. April 2024).

Bei **Teilerhebungen** werden nicht alle Aufgaben bzw. Arbeitsschritte an allen Arbeitsplätzen oder Standorten untersucht. Sie liefern insbesondere bei gleichartigen Aufgaben in einem homogenen Umfeld belastbare Ergebnisse mit vergleichsweise geringem Aufwand. Teilerhebungen sind regelmäßig Vollerhebungen vorzuziehen. Um den Umfang einer Teilerhebung zu bestimmen, kann ein mathematisch-statistisches **Stichprobenverfahren** angewendet werden.

6 Weitere Verfahren

In der Verwaltungspraxis finden sich auch Ansätze, den Personalbedarf anhand **kennzahlenbasierter Vergleiche** in Form eines **Benchmarks**¹⁷ zu ermitteln. Diese kommen insbesondere für Bereiche in Betracht, in denen sich der Personalbedarf nicht anhand analytischer Methoden ermitteln lässt. Die Vergleiche setzen voraus, dass gleichartige Aufgaben vorliegen, die in verschiedenen Organisationseinheiten oder Verwaltungen erledigt werden. Weiterhin müssen die gebildeten Kennzahlen einen statistisch signifikanten Zusammenhang zueinander haben (z. B. Personalbetreuungsfälle je Vollzeitkraft im Personalbereich pro Jahr).

Die Festsetzung des Personalbedarfs durch sog. **Arbeitsplatzsetzung** eignet sich besonders für mengenunabhängige Tätigkeiten an Arbeitsplätzen, die durchgängig besetzt sein müssen (z. B. Pfortendienste, Telefonzentrale). In diesen Fällen muss festgestellt werden, ob die Beschäftigten mit den übertragenen Tätigkeiten ausgelastet sind oder ob vorhandene Reserven durch die Übertragung weiterer Aufgaben genutzt werden können. Die Arbeitsplatzsetzung kann sich auch aus gesetzlichen Vorgaben (z. B. hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte) ergeben. Zu beachten ist, dass zwar aufgaben- bzw. funktionsbezogen einzelne VZÄ gesetzt werden können, nicht aber der ggf. zusätzlich erforderliche Personalbedarf für Folge- und Unterstützungsaufgaben (z. B. von Beauftragten). Für **neue Aufgaben** ist eine pauschale Arbeitsplatzsetzung grundsätzlich nicht zulässig. Der Personalbedarf sollte auf Grundlage vorhandener Daten geschätzt werden und ist nach angemessener Zeit zu evaluieren.

7 Fortschreibung

Die ermittelten Personalbedarfe sollen regelmäßig überprüft werden und sind ggf. zu aktualisieren. Lange Fortschreibungszeiträume können dazu führen, dass die Daten aufwendig aktualisiert werden müssen.

¹⁷ In seiner betriebswirtschaftlichen Bedeutung bezeichnet der Begriff Benchmarking einen systematischen und kontinuierlichen Prozess des Vergleichens von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen. Ziel dabei ist, durch „Lernen vom Besten“ die eigene Leistungsfähigkeit zu verbessern.

Um den Aufwand zu reduzieren, können das Fortschreibungs- und Schlüsselzahlverfahren eingesetzt werden. Beim **Fortschreibungsverfahren** werden die Bearbeitungszeiten aus einer vorherigen Untersuchung bei derselben Organisationseinheit und aktuelle Mengen verwendet. Voraussetzung hierfür sind unveränderte Arbeitsabläufe. Beim **Schlüsselzahlverfahren** wird der aktuelle Personalbedarf anhand vorhandener Daten (z. B. durchschnittliche Bearbeitungszeiten oder Fallzahlen) ermittelt. Voraussetzung ist, dass diese in vergleichbaren Verwaltungsbereichen (Aufbau und Ablauf) repräsentativ erhoben worden sind.

8 Dokumentation

Organisationsentscheidungen und Maßnahmen aufgrund von Organisationsuntersuchungen¹⁸ sind zu dokumentieren und nach ihrer Umsetzung zu evaluieren.¹⁹ Eine **vollständige, geordnete, nachvollziehbare und fortlaufende Dokumentation** der Personalbedarfsermittlungen ist eine entscheidende Voraussetzung, um den Personalbedarf schnell und wirtschaftlich fortzuschreiben.

Die Dokumentation einer Personalbedarfsermittlung sollte vor allem

- Anlass, Ziel, Vorgehen und Entscheidungen,
- eine Abbildung aller mit der Erhebung, Analyse und Umsetzung verbundenen Maßnahmen (Untersuchungsbereich, Aufgaben- und Prozessgliederung, Methoden- und Technikwahl etc.),
- Rahmenbedingungen (z. B. analoge oder digitale Bearbeitung, Fachanwendung) sowie
- eine Darstellung der Daten inklusive der Datenquellen, der Repräsentativität und Plausibilisierung erhobener Daten sowie des Umgangs mit Abweichungen (Zeiten, Mengen etc.)

beinhalten.

¹⁸ Hierzu zählen aufgabenkritische Untersuchungen, Geschäftsprozessanalysen, Geschäftsprozessoptimierungen und Personalbedarfsermittlungen.

¹⁹ Bei der Beauftragung Externer ist darauf zu achten, dass eine fortschreibungsfähige Methodik zum Einsatz kommt und dass die auftraggebende Verwaltung für eine zukünftige Fortschreibung alle Daten erhält.

Anlage: Beispiele für Einstiegsfragen der Rechnungshöfe im Zusammenhang mit Prüfungen von Personalbedarfsermittlungen

Grundlagen

- Welcher Anlass lag der Personalbedarfsermittlung zugrunde?
- Wurden zuvor die Aufgaben, Prozesse und Strukturen analysiert und optimiert?
- Waren Externe mit der Personalbedarfsermittlung beauftragt?
- In welcher Form sind die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung umgesetzt worden?

Vorgehen

- Erfolgte die Personalbedarfsermittlung analytisch oder wurden weitere Verfahren eingesetzt?
- Wurden die personalintensiven Aufgaben ermittelt?
- Ist der Untersuchungsbereich eindeutig abgegrenzt worden?
- Wurde für den Untersuchungsbereich ein Aufgabenkatalog erstellt?
- Gab es eine Unterscheidung zwischen quantifizierbaren und dispositiv-kreativen Aufgaben?

Berechnung

- Berechnete sich die mittlere Bearbeitungszeit aus repräsentativen Grund- und Verteilzeiten?
- Wurden die Verteilzeiten durch einen pauschalen Zuschlag berücksichtigt?
- Lag der Untersuchung eine spezifisch ermittelte Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft zugrunde?
- Sind aktuelle und repräsentative Fallzahlen Grundlage der berücksichtigten Arbeitsmengen gewesen?

Datenermittlung

- Welche Erhebungstechniken kamen zum Einsatz?
- Wurden die erhobenen Daten plausibilisiert?
- Fand eine Teilerhebung bzw. eine Stichprobe statt?

Fortschreibung und Dokumentation

- In welcher Form wurden das Vorgehen, die Berechnungen sowie die Datenermittlung der Personalbedarfsermittlung dokumentiert?
- Sind die Daten fortschreibungsfähig?
- Wurde eine bestehende Personalbedarfsermittlung überprüft und aktualisiert?
- Kam für die Fortschreibung das Fortschreibungs- oder das Schlüsselzahlverfahren zum Einsatz?