

Personal | Bedarfsplanung

# Methodenmix sichert die Ermittlung des Personalbedarfs

Um den künftigen Personalbedarf zuverlässig und realistisch unter sich wandelnden Rahmenbedingungen ermitteln zu können, reichen Standard-Istrumente für die Personalbedarfsermittlung und -planung nicht mehr aus. Das wird am Beispiel einer wachsenden Stadt wie Leipzig deutlich.

## Autoren



### Annett Hübner

ist Prokuristin bei der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH



### Michael Kubach

ist Seniorberater bei der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH



### Michael Tirpitz

ist Amtsleiter der Stadtkämmerei der Stadt Leipzig

Veränderungen in Verwaltungen führen in den meisten Fällen auch zu Änderungen bei den Tätigkeiten der Mitarbeiter. So werden Aufgaben komplexer oder das Arbeitsvolumen erhöht und Prozesse ändern sich. Dadurch ergeben sich aus der Mitarbeiterschaft selbst (zum Beispiel bei Überlastungen) oder aus der personalbemessenden Organisationseinheit Bedarfe, diese Veränderungen aufzunehmen, zu prüfen und Konsequenzen oder Auswirkungen abzuleiten. Somit erfolgt eine Personalbedarfsanalyse oder Personalbemessung, wobei oft eine standardisierte quantitative Beurteilung der Aufwände für die zu leistenden Aufgaben stattfindet. Die Rahmenbedingungen oder Auswirkungen der Veränderungen werden dabei meist nicht beachtet.

Die Stadtkämmerei der Stadt Leipzig hat in Zusammenarbeit mit der Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH für die Personalbedarfsanalyse der Organisationseinheiten der Steuerveranlagungen versucht, einen methodisch neuen, anderen Weg zu beschreiten, und hat hierbei interessante Ergebnisse erzielt.

## Steigender Personalbedarf als Ausgangssituation

Die Stadt Leipzig ist seit einigen Jahren von einem starken Bevölkerungswachstum geprägt. Zahlreiche Prognosen ge-

hen davon aus, dass sich dieses Wachstum auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird.

Diese durchaus positive Entwicklung stellt die Stadtverwaltung aber auch vor zahlreiche Herausforderungen. So wird beispielsweise eine Vielzahl zusätzlicher Kindertageseinrichtungen und Schulen benötigt, ausreichend Wohnraum muss geschaffen werden, und Aufwände für die Bürgerämter oder das Jugendamt steigen.

Betroffen sind aber auch städtische Organisationsbereiche, die nicht auf den ersten Blick in einer solchen Diskussion in den Fokus geraten. So ergeben sich zum Teil erhebliche Erhöhungen in den Fallzahlen der steuerveranlagenden Einheiten der Stadt. Die neuen oder zugewanderten Bürger bauen Häuser und kaufen Wohnungen und es wird generell durch Neubauten zusätzlicher Wohnraum geschaffen (Grundsteuer), sie gründen neue Unternehmen (Gewerbsteuer) oder melden einen Nebenwohnsitz an (Zweitwohnungssteuer). Ferner steigt im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung der Anteil der Hunde in der Stadt Leipzig (Hundesteuer).

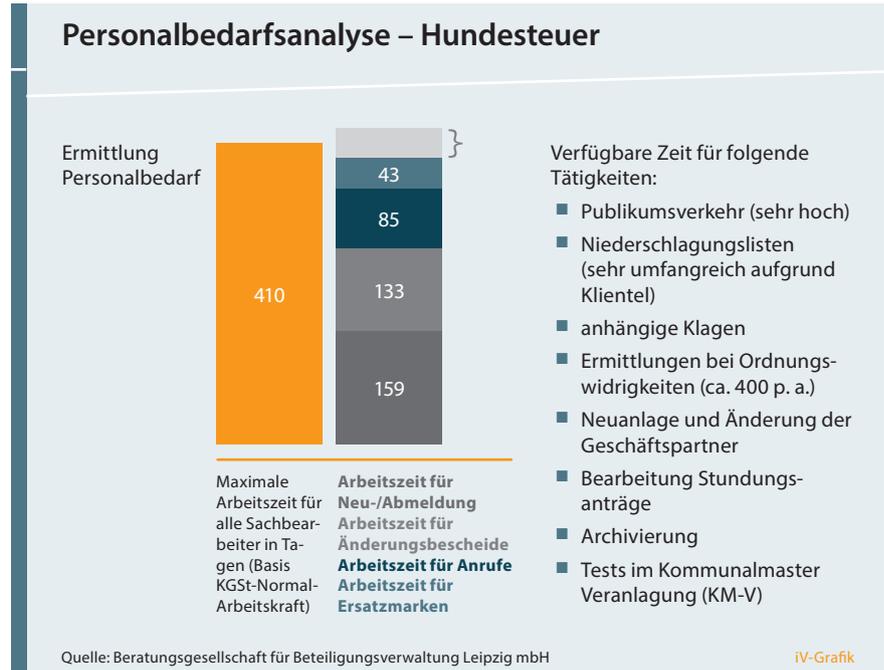
Die steuerveranlagenden Einheiten der Stadt Leipzig sind in den Sachgebieten Gewerbesteuer, Grundsteuer und Örtliche Aufwandsteuern organisiert, die organisatorisch der Abteilung Steuern/Treasury innerhalb der Stadtkämmerei zugeordnet sind. Die Sachgebiete

sind durchgängig, vor allem aufgrund der wachsenden Fallzahlen, dadurch gekennzeichnet, dass nur noch das Tages- oder auch „Massen“-Geschäft abgearbeitet werden kann und Bearbeitungsrückstände entstehen. Qualitative Arbeiten und Weiterentwicklungen, die zur Steigerung der Einnahmeseite oder zu Optimierungen der Prozesse – die von ständig steigenden Komplexitäten infolge von Gesetzes- oder Satzungsänderungen gekennzeichnet sind – führen könnten, können mit dem bestehenden Personal nicht mehr geleistet werden.

Im Zuge der Doppik-Einführung erfolgte in der Stadt Leipzig der Wechsel der kompletten Software für das Rechnungswesen. Das führte zu massiven Aufwänden in ihrer Betreuung für die steuerveranlagenden Organisationsbereiche. Dadurch wurden die bereits hohen Aus- und Überlastungen der Mitarbeiter weiter gesteigert. In der Folge erhöhte sich der Krankenstand kontinuierlich, was wiederum zu Bearbeitungsrückständen führte. In diesem Kontext sah sich die Amtsleitung gefordert, eine Personalbedarfsanalyse durchzuführen, die den Gegebenheiten Rechnung tragen, aber nicht zu einem erheblichen Aufwuchs an Stellen führen sollte.

### Standardisierte Analyseverfahren

Das standardisierte Vorgehen bei der Ermittlung des Personalbedarfs in öffentlichen Verwaltungen erfolgt mit der Methodik der analytischen Berechnungsverfahren. In diesen Verfahren wird der Personalbedarf auf der Basis von aktuellen Ist-Daten ermittelt, die mittels quantitativer Erhebungstechniken erhoben wurden: Selbstaufschreibung, Laufzettelfahren, Multimomentaufnahme, Zeitaufnahme. Die vorgenannten Erhebungstechniken eignen sich für die Feststellung des Personalbedarfs bei bestehenden, (häufig) wiederkehrenden Aufgaben, die quantifizierbar und daher messbar sind (beispielsweise Antragsbearbeitung). Erforderlich sind Datenerhebungen zur Er-



mittlung von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten in einem repräsentativen Zeitraum (Teilerhebung mittels Stichprobe). Bei zu ermittelnden Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten ist je nach angewandter Erhebungstechnik der Jahresarbeitszeitbedarf unterschiedlich zu berechnen. Dieser Jahresarbeitszeitbedarf wird ins Verhältnis zur verfügbaren Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft gesetzt. Das Berechnungsergebnis bildet den Personalbedarf für die jeweilige Aufgabe ab (Quelle: [www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de)).

Im Vergleich dazu wird beim analytischen Schätzverfahren der Personalbedarf ermittelt auf der Basis von vergangenheitsbezogenen Daten, die aus den Erfahrungswerten der ausführenden Beschäftigten resultieren, und plausibilisierten Prognosedaten. Im Unterschied zum analytischen Berechnungsverfahren findet das analytische Schätzverfahren Anwendung, wenn die zu erhebenden Aufgaben an einem Arbeitsplatz oder mehreren Arbeitsplätzen nicht (durchgängig) quantifizierbar sind oder im zur Verfügung stehenden Untersuchungszeitraum ein repräsentativer Zeitraum für eine Datenerhebung nicht gefunden werden kann. Erforderlich sind Datenerhebungen zur Ermittlung von Arbeits-

mengen und Bearbeitungszeiten. Diese Daten werden in der Regel mittels Interview und Dokumentenauswertungen erhoben. Die Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt analog zum analytischen Berechnungsverfahren auf der Basis der analytisch geschätzten Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten: Die benötigten Bezugsgrößen und der Berechnungsweg zur Feststellung des Personalbedarfs sind somit bei beiden Vorgehensweisen gleich (Quelle: [www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de)).

Das Wesen dieser Methode ist, dass über einen Zeitraum von etwa zwei bis drei Monaten eine genaue Zeitaufschreibung der täglichen Arbeiten durch möglichst alle Mitarbeiter des Untersuchungsbereichs stattfindet. Diese Methodik konnte jedoch aufgrund des Krankenstandes, der zeitlichen Restriktionen und des dafür notwendigen Aufwandes nicht angewandt werden, ohne das Tagesgeschäft nachhaltig zu gefährden. Des Weiteren war es notwendig, die bereits beschriebenen Rahmenbedingungen und Problemlagen (zum Beispiel Bearbeitungsrückstände) explizit in die Betrachtung mit einzubeziehen und ihre derzeitigen und zukünftigen Auswirkungen auf die Arbeitsaufwände zu quantifizieren.

Dabei waren auch die Tätigkeiten zu quantifizieren, die unter den aktuell gegebenen Bedingungen vernachlässigt werden müssen oder überhaupt nicht ausgeführt werden können. Exemplarisch seien diesbezüglich die Tätigkeiten für den Außendienst Gewerbe-, Hunde-, Zweitwohnungs- und Vergnügungssteuer genannt.

Durch die Vielschichtigkeit der Rahmenbedingungen und der Problemlagen war abzusehen, dass sich Mehrbedarfe beim Personalbestand ergeben könnten. Um für die Stadt Leipzig letztendlich realistische und belastbare Ergebnisse zu generieren, wurde entschieden, die ermittelten Personalbedarfe zusätzlich zu plausibilisieren – anhand eines Benchmarks mit vergleichbaren Kommunen. Somit war es schon bei der qualitativen Erhebung der Rahmenbedingungen und der Problemlagen erforderlich, diesem Umstand Rechnung zu tragen.

### Individueller Lösungsansatz für Sachgebiete

Die Grundlage der Personalbedarfsanalyse bildete die Erhebung des Aufgabenportfolios der drei Sachgebiete. Des Weiteren wurden die Auswirkungen der dargestellten Rahmenbedingungen und Problemlagen auf die Aufgabenerfüllung oder die dafür angewandten Prozesse sowie zukünftige Entwicklungen und Optimierungsansätze erhoben.

Damit eine sachgerechte Bewertung der Aufwände für die Erledigung der erhobenen Aufgaben unter den gegebenen Restriktionen (Zeitraum, Verfügbarkeit des Personals, Bearbeitungsrückstände) möglich wurde, erfolgte die Anwendung der Methodik der analytischen Schätzverfahren unter Beachtung der Rahmenbedingungen, das heißt: derzeitige Aufwände durch die Betreuung der Software (Begleitung der Fehlerbeseitigung, Tests, Begleitung von Weiterentwicklungen), die Fallzahlentwicklung, die Aufwände für qualitative Tätigkeiten, die zurzeit nicht wahrgenommen werden, und die Bearbeitungsrückstände.

Danach wurde die Annahme der verfügbaren Arbeitszeit aller Mitarbeiter auf Basis der Berechnung der Nettoarbeitskraft vorgenommen. Alle Tätigkeiten wurden dann mittels Schätzverfahren hinsichtlich des zeitlichen Aufwandes geschätzt und anhand der Fallzahlen hochgerechnet. Die verfügbare Arbeitszeit wurde mit den berechneten Aufwänden verglichen. Außerdem flossen die übrigen Tätigkeiten (zeitlich nicht bewertbare und derzeit nicht durchgeführte Tätigkeiten) und die zukünftige Entwicklung in die Bewertung mit ein (siehe KGSt-Bericht „Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft“, Bericht Nr. 2/2003, Seite 22). Ein Beispiel für die Personalbedarfsermittlung im Sachgebiet „Hundesteuer“ finden Sie in der Grafik auf Seite 23.

Die Personalbedarfsermittlung ergab für alle drei Sachgebiete einen Stellenmehrbedarf von 4,8 Stellen bei einem Stellenbestand von 36,1 Stellen.

### Weitere Erkenntnisse aus Vergleichen

Um mit einer zusätzlichen Prüfung die Ergebnisse zu plausibilisieren, wurde, wie oben erwähnt, eine Benchmarkanalyse der Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung mit vier vergleichbaren Kommunen durchgeführt. Gleichermaßen wurden die jeweiligen Aufgaben und Rahmenbedingungen erhoben, um Unterschiede zu erheben, die erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsaufwände in den Vergleichskommunen haben.

Diese Erhebung lieferte wesentliche Erkenntnisse dazu, dass ein alleiniger Zahlenvergleich der eingesetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) in Bezug zum Fallaufkommen keine sinnvoll verwertbaren Ergebnisse ermöglicht:

- Im Bereich der Grundsteuer wichen die Abteilungsaufgaben stark zwischen den Städten ab. Während einige Städte die Grundsteuer im Rahmen der gesamten Grundbesitzabgaben bearbeiten, werden in der Stadt Leipzig nur die Grundsteuerthemen in dem entsprechenden Sachgebiet betrachtet.

- Ein Vergleich der örtlichen Aufwandssteuern nur anhand der Zahlenwerte war schwer möglich, da die jeweilige Satzung mit ihren Regelungen faktisch den Arbeitsumfang bemisst. Da diese Satzungen aber in jeder Stadt anders ausgeprägt sind, waren auch die davon betroffenen Prozesse sehr unterschiedlich.
- Für alle Steuerarten galt, dass die Rahmenbedingungen, die von der jeweiligen Verwaltung für die Bearbeitung und die Prozessgestaltung gesetzt werden, erheblichen Einfluss auf den Personalumfang hatten.

Abschließend lässt sich dazu feststellen, dass ohne die konkrete Betrachtung der Abteilungsaufgaben, -prozesse und -rahmenbedingungen ein Vergleich der Zahlenwerte nur zu unsachgemäßen Verzerrungen führt.

Unter Beachtung der Unterschiede der Rahmenbedingungen, der Bearbeitung und der Aufgabenbreite bestätigte die Benchmarkanalyse die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung, und es wurden im Ergebnis zusätzliche Mehrbedarfe aufgezeigt.

Die durchgeführten Analysen zeigen, dass es in modernen Verwaltungen wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen zunehmend schwieriger wird, Standardmethoden, die nur auf quantitativen Erhebungen basieren, und reine interkommunale Zahlenvergleiche zu nutzen, um damit den speziellen Bedarfen der betrachteten Verwaltung gerecht zu werden.

Es hat sich somit gezeigt, dass der gezielte Einsatz eines Methodenmixes aus quantitativen und qualitativen Erhebungen und Analysen der speziellen Situation besser Rechnung trägt und brauchbare interkommunale Vergleiche zulässt. ■

**Weitere Informationen:** Beratungsgesellschaft für Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH, Michael Kubach, E-Mail: Kubach@bbvl.de.