

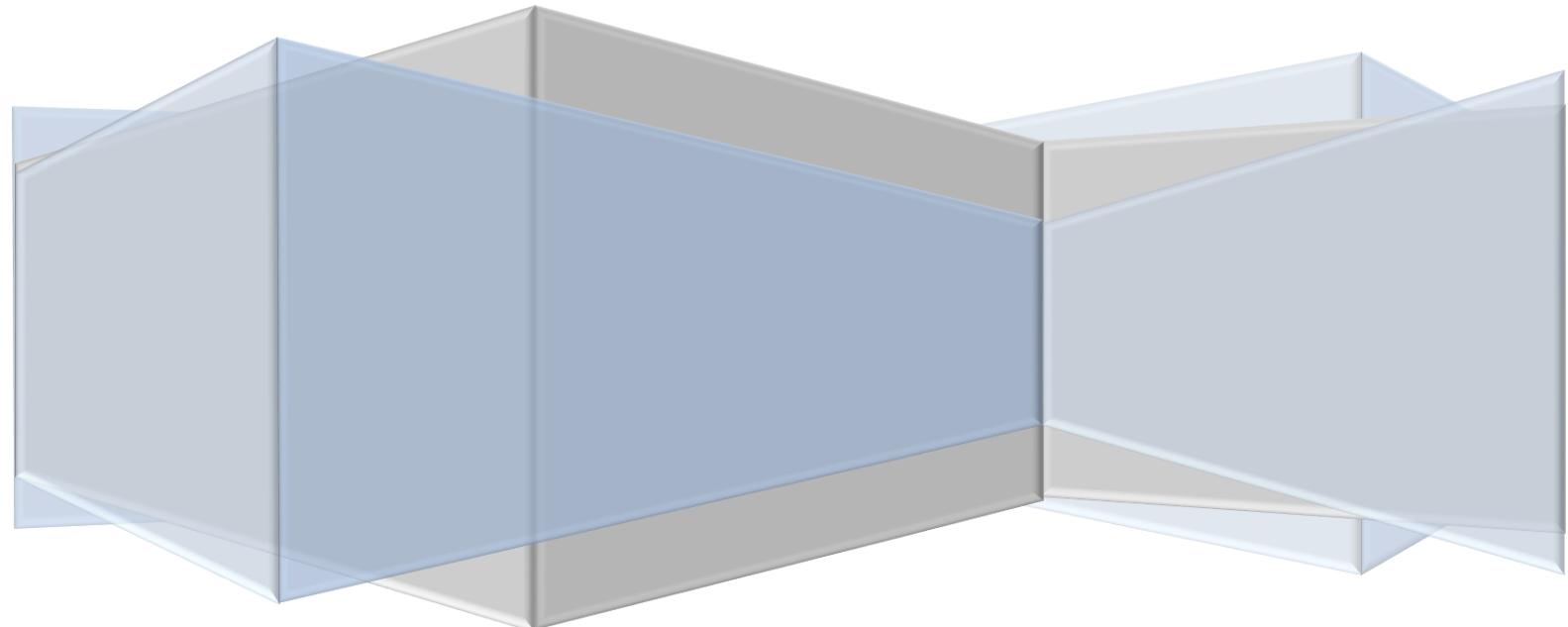


**Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat /  
Bundesverwaltungsamt (Hrsg.)**

# **Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung**

**Stand 25. August 2021**

[www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de)



## **Impressum**

### **Herausgeber**

Das Organisationshandbuch und der Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung werden herausgegeben vom:

#### **Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)**

Referat AG DV 1  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin

und

#### **Bundesverwaltungsamt (BVA)**

Abteilung VM  
Barbarastraße 1  
50728 Köln

### **Verantwortlich**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)  
Referat AG DV 1 - Grundsatz OZG und E-Government |  
Verwaltungsmodernisierung und –organisation | Bessere Rechtsetzung

### **Redaktion**

Die Herausgabe wird betreut durch die Redaktion Organisationshandbuch im:

#### **Bundesverwaltungsamt (BVA)**

Referat VM I 1  
Barbarastr. 1  
50735 Köln

### **Ansprechpartner**

Bundesverwaltungsamt

Romy Kandora

#### **Kontakt:**

Telefon: 0228 99-358-4852

Fax: 0228 99-358-2808

E-Mail: [organisationshandbuch@bva.bund.de](mailto:organisationshandbuch@bva.bund.de)

## **Hinweise der Redaktion**

Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für den Bereich des Bundes aus Nr. 4.4.1 der VV zu § 17 BHO, wonach Planstellen nur ausgebracht werden dürfen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) sind ressortübergreifend verbindlich und werden in dem vorliegenden PBE-Leitfaden beschrieben. Die beigefügten Vorlagen und Arbeitshilfen stehen als unverbindliche Arbeitshilfen zur Verfügung.

Dieser Textauszug im PDF-Format stellt eine zusätzliche Arbeitshilfe zur Erleichterung des Drucks oder der Verwendung des Abschnittes 2.4.3 *Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung* dar.

Das Dokument ist nicht barrierefrei gestaltet und enthält nur bedingt Verlinkungen auf andere Kapitel des Organisationshandbuchs und innerhalb des Dokuments.

Abweichende Darstellungen (z. B. bei Abbildungen bzw. Grafiken) zum Webangebot sind möglich. Führendes Dokument ist das Webangebot.

Weitere Informationen entnehmen Sie bitte dem [Impressum](#).

# Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung

---

2.4.3 Personalbedarfsermittlung (PBE) – PBE-Leitfaden.....	9
2.4.3.1 Gründe für eine PBE .....	14
2.4.3.2 Handlungsfelder einer PBE.....	16
2.4.3.3 Dokumentation einer PBE .....	19
2.4.3.3.1 Notwendigkeit der Dokumentation .....	19
2.4.3.3.2 Hinweise und Empfehlungen zur Dokumentation .....	20
2.4.3.3.3 Konsequenzen einer lückenhaften Dokumentation .....	21
2.4.3.4 Vorgehensmodell einer PBE .....	23
2.4.3.5 Grundlagen zur Vorbereitung und Durchführung der PBE .....	34
2.4.3.5.1 Auswahl der Erhebungs- und Fortschreibungsmethoden.....	35
2.4.3.5.2 Was bindet unsere Vollzeitäquivalente (VZÄ)?.....	38
2.4.3.5.2.1 Dauerhafte Aufgaben bzw. Prozesse .....	38
2.4.3.5.2.1.1 Neue Aufgaben.....	39
2.4.3.5.2.1.2 Quantifizierbare Aufgaben .....	40
2.4.3.5.2.1.3 Dispositiv-kreative Aufgaben .....	40
2.4.3.5.2.1.4 Gegenüberstellung der Aufgabenarten.....	42
2.4.3.5.2.2 Beauftragungen/Bestellungen und Interessenvertretungen.....	42
2.4.3.5.2.3 Projektaufgaben .....	44
2.4.3.5.2.4 Führungs- und Leitungsaufgaben.....	45
2.4.3.5.2.4.1 Definition und Einführung .....	45
2.4.3.5.2.4.2 Vorgehen bei der Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben.....	47
Leitfragen.....	47
Schwerpunkte und Anforderungen des Führens und Leitens.....	48
Ableitung der Führungs- und Leitungsaufgaben .....	49
Empfehlungen zu Leitungsspannen und mögliche Herleitungen.....	50
Vorgehensweise für die Bestimmung der Leitungsspanne .....	51
2.4.3.5.3.Repräsentativer Erhebungszeitraum .....	52
2.4.3.5.3.1 Auswahl des repräsentativen Erhebungszeitraums .....	52
2.4.3.5.3.2 Festlegung der Zeitdauer der Erhebung.....	54
2.4.3.5.4 Basisdaten .....	55
2.4.3.5.4.1 Aufgaben oder Prozesse.....	56
2.4.3.5.4.2 Grundzeit.....	59

2.4.3.5.4.3 Verteilzeiten .....	60
2.4.3.5.4.4 Erholungszeiten.....	61
2.4.3.5.4.5 Mittlere Bearbeitungszeit (mBZ).....	63
2.4.3.5.4.6 Arbeitsmengen und Fallzahlen.....	65
2.4.3.5.4.7 Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft.....	68
2.4.3.5.5 Vollerhebung oder Teilerhebung mittels Stichprobe.....	71
2.4.3.5.5.1 Grundlagen zum Stichprobenverfahren.....	71
2.4.3.5.5.2 Anwendungsbereiche von Stichprobenverfahren .....	72
2.4.3.5.5.3 Prüfung der Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren.....	74
2.4.3.5.5.4 Ermittlung des Stichprobenumfangs.....	76
2.4.3.5.5.5 Vorgehen bei der Stichprobenauswahl.....	78
2.4.3.5.5.5.1 Zufällige Auswahl (Losverfahren) .....	79
2.4.3.5.5.5.2 Nicht zufällige, bewusste Auswahl (Quotenstichprobe) .....	79
2.4.3.5.5.6 Datenerhebung und Zwischenauswertung .....	80
Ermittlung der tatsächlichen Genauigkeit.....	81
Zusammenfassung des Vorgehens bei der Berechnung des Stichprobenumfangs .....	82
2.4.3.5.5.7 Zusammenfassung des Vorgehens.....	83
2.4.3.6 Plausibilisierung.....	84
2.4.3.6.1 Erfordernis und Notwendigkeit der Plausibilisierung .....	84
2.4.3.6.2 Möglichkeiten der Plausibilisierung .....	84
2.4.3.6.3 Dokumentation der Plausibilisierung .....	85
2.4.3.7 Fortschreibung der PBE und Dokumentation.....	85
2.4.3.7.1 Fortschreibungsverfahren .....	86
2.4.3.7.1.1 Erfordernis / Notwendigkeit der Fortschreibung .....	86
2.4.3.7.1.2 Umfang – Wann gilt eine PBE als fortschreibungsfähig? .....	86
2.4.3.7.1.3 Möglichkeiten / Techniken: Wie schreibe ich eine PBE fort? .....	87
a) Aufgabenkritische Betrachtung.....	88
b) Fortschreibung der Arbeitsmengen .....	88
c) Fortschreibung der Bearbeitungszeiten .....	88
2.4.3.7.2 Schlüsselzahl-Verfahren .....	89
2.4.3.8 FAQ – häufig gestellte Fragen .....	90
2.4.3.8.1 Vertretung .....	90
2.4.3.8.2 Neue Beschäftigte .....	90
2.4.3.8.3 Korrekturberechnung zum repräsentativen Erhebungszeitraum .....	91
2.4.3.8.4 Saisonale Schwankungen im Aufgabenvolumen   Bearbeitungsrückstände.....	91

2.4.3.8.5 Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs.....	95
2.4.3.8.6 Kaffeepausen.....	97
2.4.3.8.7 Rufbereitschaft.....	98
2.4.3.8.8 Mobile Arbeit und Telearbeit .....	99
2.4.3.8.9 Dienstreisezeiten.....	100
2.4.3.9 Begriffsglossar .....	102
2.4.3.10 Exkurse .....	112
Exkurs 1: Anlässe für eine PBE aus der Praxis der Bundesverwaltung.....	112
Exkurs 2: Führungsgrundsätze .....	114
Exkurs 3: Besondere Herausforderungen des Führens und Leitens auf Distanz .....	115
Exkurs 4: Verschiedene Leitungsebenen und aufbauorganisatorische Fragestellungen....	116
Exkurs 5: Statistische Grundlagen: Normalverteilung.....	120
2.4.3.11 Methoden der PBE .....	122
2.4.3.11.1 Aufgabengliederung .....	122
2.4.3.11.1.1 Ziel und Zweck der Aufgabengliederung.....	122
2.4.3.11.1.2 Methodenbeschreibung.....	122
2.4.3.11.1.2.1 Vorbereitung .....	123
2.4.3.11.1.2.2 Durchführung .....	125
2.4.3.11.1.2.3 Dokumentation .....	126
2.4.3.11.1.3 Stolperfallen / Risiken .....	127
2.4.3.11.1.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis .....	128
2.4.3.11.1.5 Hinweise zur Abgrenzung von Sonderbeauftragungen / Bestellungen .....	129
2.4.3.11.2 Selbstaufschreibung .....	130
2.4.3.11.2.1 Allgemeine Beschreibung der Methode.....	130
2.4.3.11.2.2 Ziel und Zweck der Selbstaufschreibung .....	130
2.4.3.11.2.3 Grundlagen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Selbstaufschreibung .....	131
2.4.3.11.2.4 Einsatzbereiche .....	131
2.4.3.11.2.6 Vorgehensbeschreibung für die strukturierte, arbeitsplatzbezogene tägliche Selbstaufschreibung .....	134
Vorbereitung .....	134
Durchführung .....	135
Auswertung und Plausibilisierung .....	135
2.4.3.11.2.7 Einflussfaktoren für den zeitlichen und personellen Aufwand der Selbstaufschreibung .....	136
Zeitansatz .....	138

Personelle Besetzung .....	138
2.4.3.11.2.8 Vorteile der arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung.....	138
2.4.3.11.2.9 Stolperfallen/Risiken bei der Selbstaufschreibung .....	139
2.4.3.11.2.10 Hinweise und Tipps aus der Praxis .....	140
2.4.3.11.2.11 Beschreibung der prozessbezogenen Selbstaufschreibung .....	143
Einsatzbereiche der prozessbezogenen Selbstaufschreibung .....	144
Vorteile und Anforderungen an einen digitalen Laufzettel .....	144
Vorgehensbeschreibung für die prozessbezogene Selbstaufschreibung.....	149
Vorbereitung .....	149
Durchführung .....	151
Auswertung .....	151
Vorteile, Risiken und Stolperfallen der prozessbezogenen Selbstaufschreibung .....	151
Hinweise und Tipps aus der Praxis .....	152
2.4.3.11.2.12 Arbeitshilfen für die Selbstaufschreibung .....	153
2.4.3.11.2.13 IT-Unterstützung für die Selbstaufschreibung .....	153
2.4.3.11.3 Das Analytische Schätzen .....	154
2.4.3.11.3.1 Einsatzbereiche / Anwendungsgebiete des Analytischen Schätzens.....	156
2.4.3.11.3.2 Methodenbeschreibung .....	158
1. Vorbereitung .....	158
1a. Erstellen einer Aufgabengliederung oder einer Prozessgliederung.....	158
1b. Festlegen des Vorgehens.....	158
1c. Erstellen einer elektronischen Erhebungstabelle .....	159
1d. Festlegen des Personenkreises für die IST-Schätzung.....	159
2. Durchführung .....	159
2a. Einzelzeitenschätzung per Interview (PERT oder Zeitklassen) .....	161
2b. Einzelzeitenschätzung per Workshop (PERT, Schätzklausur oder Zeitklassen). 162	
2c. Einzelzeitenschätzung anhand eines elektronischen Mediums (mit methodischer Begleitung) .....	163
Schätzen nach dem Zeitklassenverfahren.....	165
Schätzklausur.....	168
3. Auswertung .....	171
3a. Auswertung bei arbeitsplatzbezogener Erhebung .....	171
3b. Auswertung bei aufgabenbezogener Erhebung.....	171
3c. Auswertung bei prozessbezogener Erhebung .....	172
2.4.3.11.4 Zeitaufnahme .....	173

2.4.3.11.4.1 Einführung / Allgemeines zur Methode .....	173
2.4.3.11.4.2 Begriffsdefinitionen.....	174
2.4.3.11.4.3 Einsatzbereiche und Ziele.....	175
2.4.3.11.4.4 Praktische Beispiele.....	177
2.4.3.11.4.5 Vorteile .....	177
2.4.3.11.4.6 Risiken, Stolperfallen .....	177
2.4.3.11.4.7 Beschreibung des Vorgehens bei der Zeitaufnahme .....	178
1. Vorbereitung .....	178
1a. Aufgabe oder Teilprozess abgrenzen .....	178
1b. Erhebungszeitraum und Teilnehmerkreis festlegen .....	179
1c. Arbeitsablaufbeschreibung anfertigen .....	179
1d. Messgerät auswählen.....	179
1e. Zeitaufnahmebogen erstellen .....	179
1f. konkrete Information der ausgewählten Beschäftigten vornehmen .....	179
2. Durchführung .....	180
3. Auswertung .....	183
3a. Vertrauensbereich und Genauigkeit .....	183
3b. Praxistipps zum Umgang mit Störungen in der Auswertung: .....	184
3c. Gegenüberstellung der erhobenen Werte aus Zeitaufnahme und aus anderen Methoden.....	186
2.4.3.11.4.6 FAQ.....	186
2.4.3.11.4.7 Hinweise und Tipps aus der Praxis .....	187
2.4.3.11.4.8 Unterstützung durch DV und / oder IT.....	187
2.4.3.11.5 Multimomentaufnahme.....	188
2.4.3.11.5.1 Einführung / Allgemeines zur Methode .....	188
2.4.3.11.5.2 Begriffsdefinitionen.....	188
2.4.3.11.5.3 Einsatzbereiche .....	189
2.4.3.11.5.4 Methodenmix.....	189
2.4.3.11.5.5 Vorteile .....	190
2.4.3.11.5.6 Risiken, Stolperfallen .....	191
2.4.3.11.5.7 Beschreibung des Vorgehens bei der MMA.....	193
1. Planung.....	194
1a. Ziel der MMA festlegen .....	195
1b. Betrachtungsbereich und -zeitraum festlegen.....	195
1c. Katalog der Ereignisse und Tätigkeiten erstellen .....	196

1d. Stichprobenumfang bestimmen.....	198
1e. Rundgangsplan erstellen .....	201
1f. Rundgangszeitpunkte ermitteln.....	202
1g. Beobachtungsformulare erstellen.....	203
1h. Beobachter festlegen .....	203
1i. Information des Untersuchungsbereichs .....	203
2. Durchführung .....	203
3. Auswertung .....	204
3a. Zwischenauswertung.....	204
3b. Endauswertung.....	206
3c. Endauswertung in Kombination mit anderen Erhebungsmethoden.....	207
3d. Ergebnisse interpretieren.....	208
2.4.3.11.5.8 FAQ.....	208
2.4.3.11.5.9 Arbeitshilfen / Unterlagen.....	209
2.4.3.11.5.10 Praxistipps .....	209
2.4.3.11.5.11 Mögliche Hilfsmittel .....	211
2.4.3.11.6 Methodenmix zur Erhebung des Personalbedarfs bei dispositiv-creativen Tätigkeiten.....	212
2.4.3.11.7 Methodenmix zur Ermittlung von Führungs- und Leitungsspannen .....	216
2.4.3.12 Anlage: Auszug aus der GGO .....	230
Kapitel 2 Organisationsgrundsätze.....	230
§ 4 Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien .....	230
Kapitel 3 Aufbauorganisation .....	230
§ 7 Gliederung der Bundesministerien; Geschäftsverteilung .....	230
§ 8 Abteilungen .....	231
§ 9 Referate .....	231
§ 10 Besondere Organisationsformen.....	231
Literaturverzeichnis.....	232
Abkürzungsverzeichnis .....	234

## **2.4.3 Personalbedarfsermittlung (PBE) – PBE-Leitfaden**

### ***Wozu dient die PBE? Was sind die Ziele einer PBE?***

Die Durchführung einer PBE ist erforderlich, um den für eine vorgegebene Aufgabe oder für einen bestimmten Prozess erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Ziel ist es, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenverantwortlichen in einer definierten [Prozessqualität](#) zu erreichen und damit der Anforderung einer sachgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zu entsprechen.

Die **quantitative** Personalbedarfsermittlung (PBE) identifiziert das für die Aufgabenerfüllung erforderliche Personal **in Form von Vollzeitäquivalenten (VZÄ)**, unterteilt nach Laufbahngruppen. Durch die Unterteilung nach Laufbahngruppen findet bereits eine Anforderungsbewertung der Arbeitsplätze und Dienstposten statt (siehe Grafik „Betrachtungsbereiche einer PBE“).

Die **qualitative** PBE berücksichtigt Kenntnisse, Fähigkeiten und Formalqualifikationen als Details der Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung. Die analytischen Methoden der quantitativen PBE führen regelmäßig zu quantitativen Ergebnissen. Mit Blick auf die dabei erfolgende [Aufgabenkritik](#) erfolgt auch eine qualitative Betrachtung, z. B. Bündelung oder Trennung von Aufgaben entlang der verschiedenen Laufbahn- und Besoldungsgruppen (vgl. Praxisbeispiel BMVg, vgl. auch [Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung](#), [Personalentwicklung](#) und [Personalmanagement](#)).

### ***Von der Personalressourcensteuerung zur Personalbedarfsermittlung (PBE): Vom Groben ins Detail***

Viele Behörden befinden sich bereits jetzt in einer regelmäßigen, möglichst jährlichen Fortschreibung ihrer Personalressourcen auf grober Aufgaben- oder Prozessebene. Dies bedeutet, dass die vorhandenen und eingesetzten Personalkapazitäten, in der Regel dargestellt als Vollzeitäquivalente (VZÄ), auf den aktuellen Aufgabenbestand verteilt werden (vgl. [Abschnitt Personalressourcensteuerung](#)).

Eine Aufgaben- und Prozessanalyse auf detaillierter Aufgaben- oder Prozessebene erfolgt häufig nicht. Allerdings ist das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) zwingende Handlungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung. Für die Sozialversicherungsträger gilt § 69 Abs. 6 SGB IV entsprechend. Die effiziente Gestaltung der Organisationsstrukturen sowie der sachgerechten Aufgabenerledigung sind ständige Forderungen an ein wirtschaftliches Handeln.

Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für den Bereich des Bundes aus Nr. 4.4.1 der VV zu § 17 BHO, wonach Planstellen nur ausgebracht werden dürfen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung (PBE) sind ressortübergreifend verbindlich und werden in dem vorliegenden PBE-Leitfaden beschrieben.

Bei der Personalbedarfsermittlung (PBE) wird festgelegt,

- wie viele Beschäftigte, ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten (VZÄ),
- mit welcher Qualifikation (ohne konkrete Stellen- und Dienstpostenbewertungen),
- im betreffenden Jahreszeitraum und
- in welchem Bereich notwendig sind.

Damit ist die PBE die Basis für eine langfristige Personalplanung und ein wesentliches Instrument der Personalressourcensteuerung.

Eine PBE sollte nicht als Einzelmaßnahme durchgeführt werden, sondern in einen kontinuierlichen Prozess der Ziel- und Aufgabensteuerung eingebunden werden. Eng mit der PBE verbunden (am besten integriert) sollten deshalb Aufgabenkritik (Zweckkritik) sowie Prozessoptimierung sein. Eine PBE sollte nur im Umfeld optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen durchgeführt werden. Abweichungen sind ggf. zu dokumentieren.

Die PBE dient zunächst dazu, eine Datenbasis zu schaffen. Aus ihrem Ergebnis ist erkennbar, welche Personalressourcen eine Organisation aktuell aufwendet, um ihre aktuellen Aufgaben zu erledigen (IST-PBE). Verbunden mit [neuen Aufgaben](#), einer [aufgabenkritischen Betrachtung](#), einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess, ([Prozessoptimierung](#) / aktivem [Prozessmanagement](#)) werden die Personalbedarfe fortlaufend angepasst (SOLL-PBE und Fortschreibung der PBE) und für den nächsten Zyklus neu geplant (vgl. [Fortschreibung der PBE](#)). Durch einen solchen organisationsweiten Steuerungsprozess wird die Behörde in die Lage versetzt, ihre personellen Ressourcen an den Aufgaben entsprechend ihrer Zielorientierung auszurichten.

Die PBE dient folglich nicht allein als haushaltsbegründende Unterlage. Sie schafft vielmehr die Grundlage dafür, bewerten zu können, ob die VZÄ sachgerecht und entsprechend der Behördenziele eingesetzt werden, d. h.:

- immer genau so viele VZÄ zur Verfügung stehen, wie erforderlich sind, um die Aufgaben dauerhaft in entsprechender Qualität zu erfüllen,
- ohne unnötige Kosten und
- unter Berücksichtigung von Auslastung und Qualitätsproblemen sowie
- unter Beachtung von Arbeitszeitgesetz und Tarifverträgen bzw. Kollektivverträgen<sup>1</sup>, Gesundheit und Sozialem aber auch Unfallrisiken.

Die PBE ist daher bei der Steuerung von Behörden und Organisationen unverzichtbar (verbesserte Leistung, geringere Kosten), um z. B. auch bei Schwerpunktverlagerungen oder Ressourcenmangel Priorisierungen zu ermöglichen. So können Konflikte um Ressourcen zwischen Bereichen bzw. Personengruppen reduziert bzw. von vornherein vermieden werden.

Bei einer PBE gibt es verschiedene Aspekte, die berücksichtigt werden müssen.

---

<sup>1</sup> „Form eines Vertrages, der nicht zwischen einzelnen Vertragsparteien, sondern verbindlich für ein Kollektiv geschlossen wird. Oberbegriff für Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung bzw. (im öffentlichen Dienst) Dienstvereinbarung (...) Beispiele für Kollektivverträge auf Bundesebene sind die Bundesmantelverträge, in denen die Einzelheiten der Organisation der vertragsärztlichen Versorgung festgelegt sind.“ (Quelle: [Gabler Wirtschaftslexikon](#))

Diese sind beispielsweise:

- der Personalbestand: die zur Verfügung stehenden (Plan-)Stellen laut Stellenplan im Verhältnis zu den derzeit verfügbaren VZÄ im IST (tatsächliche Stellenbesetzung)
- die Personalkosten (Lohn, Gehälter, Bezüge) und Personalnebenkosten (gesetzlich, tariflich etc.)
- die Altersstruktur und Erfahrungsstufen, z. B. Anteil der altersbedingt ausscheidenden Beschäftigten in den kommenden Jahren
- die Qualifikationsstruktur: Wie setzt sich die Belegschaft bezüglich Fachkompetenzen, Sozialkompetenzen und Schlüsselqualifikationen zusammen? Wie gut bedingt diese Zusammensetzung die Eignung der gesamten Belegschaft bzw. auch einzelner Beschäftigter für eine bestimmte Aufgabe?
- die Fehlzeiten, bspw. Behördenstatistik im Vergleich zum jährlichen [Gesundheitsförderungsbericht des BMI](#)
- die Fluktuation und der damit zusammenhängende Aufwand für Einarbeitung und Wissenstransfer (vgl. [Personalentwicklung](#), [Personalmanagement](#) und [Wissensmanagement](#))
- die Organisation der Behörde, z. B. besonders hierarchisch oder eher flache Hierarchien, Anzahl und Größe der Stabsbereiche, Projektorganisation, Anzahl und Größe der Organisationseinheiten, wie Abteilungen, Unterabteilungen bzw. Referatsgruppen, Referate, Sachgebiete etc.
- Planungsfaktoren, wie z. B. [repräsentativer Betrachtungszeitraum](#), jährlicher oder mehrjähriger [Fortschreibungszyklus](#) etc.
- die Arbeitszeitmodelle bei der personalwirtschaftlichen Umsetzung der PBE, z. B. eine Vielzahl an unterschiedlichen Arbeitszeitmodellen im öffentlichen Dienst, um in bestimmten Aufgabenbereichen bspw. unterschiedliche Servicezeiten bedienen zu können und auch um der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Rechnung zu tragen
- politische Rahmenbedingungen, die sich häufig verändern, wie bspw. neue Regierungsprogramme nach Regierungsbildung, Krisen- oder Notfallsituationen (bspw. Flüchtlingssituation, Pandemie)
- technische Änderungen aufgrund Änderung rechtlicher oder politischer Rahmenbedingungen, zunehmender Digitalisierung etc.
- Änderungen von Gesetzen, Verordnungen, Ausführungsvorschriften
- kulturelle Veränderungen, z. B. hinsichtlich Führungs-, Arbeits- und Kooperationsstilen
- arbeits- und organisationspsychologische Einflüsse, wie z. B. Arbeitsmotivation, Arbeitszufriedenheit, Arbeitsgestaltung, mögliche Formen der Zusammenarbeit (z. B. in Teams), Wissenstransfer, [Veränderungsmanagement](#), Lernende Organisation, Kommunikation, Konflikte, Stress etc.

## Betrachtungsbereiche einer PBE

Je nach Anlass (siehe auch [Gründe für eine PBE](#)) und Ziel einer PBE besteht die Möglichkeit, mit einer unterschiedlichen Betrachtungsweise an die Ermittlung des Personalbedarfs heranzugehen:

- ausgehend von der Aufgabe bzw. vom Prozess, z. B. vom Unterstützungsprozess, vom Kernprozess oder vom Führungsprozess (vgl. [Modul Prozesse](#)) .
- ausgehend von der Organisationseinheit, z. B. von der Abteilung, vom Referat oder Sachgebiet
- ausgehend von der gesamten Organisation, z. B. flächendeckende PBE für eine Behörde insgesamt, oder Personalbedarfsprognose für eine neu zu schaffende Behörde

## Betrachtungsbereiche einer PBE

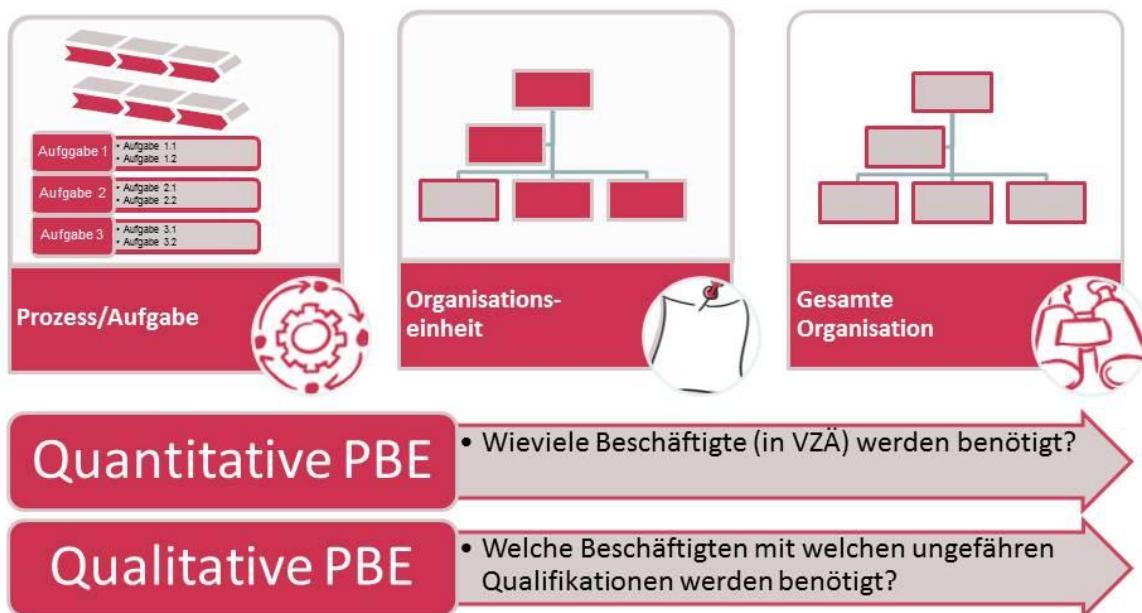


Abbildung 2: Betrachtungsbereiche einer PBE

### **Generelle Hinweise der Rechnungshöfe des Bundes und/oder der Länder:**

Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: „[Grundsätze für die Verwaltungsorganisation](#)“, 5. Dezember 2016

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV): „[Weniger Aufwand bei der Personalbedarfsermittlung durch Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung](#)“ (02/03 Personal, Leitsätze zur PBE), 30. April 2014

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV): „[Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung](#)“, Kohlhammer, 3. Auflage, 2017

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV): [Nachweis des Personal\(mehr\)bedarfs im Haushaltaufstellungsverfahren](#) (Leitsatz 02/05, 10.12.2015)

### **Hinweise zur automatisierten Erhebung (von Fallzahlen/Arbeitsmengen):**

Die automatisierte Erhebung von Daten für die PBE aus IT-Fachverfahren, aus der E-Akte oder anderen IT-Anwendungen wird künftig an Bedeutung gewinnen. Grundsätzlich sollten die Beschäftigten mit der Erhebung von Fallzahlen und somit Statistiken über Arbeitsmengen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit<sup>2</sup> möglichst nicht oder nur wenig belastet werden. Dort, wo Arbeitsmengen über IT-Fachverfahren, aus der E-Akte oder anderen IT-Anwendungen zuverlässig geliefert werden können, ist auf eine Erhebung durch die Beschäftigten zu verzichten.

### **Hinweise zur Einbindung und Mitbestimmung der Interessenvertretungen:**

Besonderes Augenmerk ist bei der Planung und Durchführung von Personalbedarfsermittlungen auf die frühzeitige und umfassende Information des Betrachtungsbereichs sowie der Personalvertretung, der Gleichstellungsbeauftragten, der Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen und der behördlichen Datenschutzbeauftragten zu legen. Personalbedarfsermittlungen sind ein sensibles Thema und führen erfahrungsgemäß zu Beunruhigungen im zu untersuchenden Betrachtungsbereich. Vielfach gehen mit Personalbedarfsermittlungen Ängste um den Bestand des eigenen Arbeitsplatzes oder die Bewertung der persönlichen Leistungsfähigkeit einher. Diesen Ängsten gilt es durch offene, klare Aussagen und frühzeitige, umfassende Information des Betrachtungsbereichs vorzubeugen.

---

<sup>2</sup> Vgl. auch Kapitel 7 zu Fallzahlen in „[Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung](#)“, Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Kohlhammer, 3. Auflage, 2017

Derzeit (Stand Februar 2021) wird eine Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes angestrebt. Der bisherige Referentenentwurf sieht jedoch in Bezug auf die Mitbestimmung der Personalvertretung keine wesentlichen Änderungen mit Bezug zur PBE vor.<sup>3</sup>

#### **2.4.3.1 Gründe für eine PBE**

Anlässe und Ziele einer PBE stehen häufig im engen Zusammenhang. Mögliche Gründe für eine PBE sind z. B.:

- Organisationserlasse der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers und damit zusammenhängende Veränderung von Aufgaben- und Ressortzuschnitten, Verlagerung von Fachaufgaben sowie Verlagerung von VZÄ (insbesondere für [Querschnittsaufgaben](#)),
- die Gründung bzw. Errichtung einer neuen Behörde oder Organisation bzw. Organisationseinheit,
- Reorganisation bzw. Umstrukturierungen innerhalb der Behörde bzw. Organisation,
- der Wegfall von Aufgaben, das Hinzukommen [neuer Aufgaben](#), die quantitative und [qualitative Veränderung](#) von Aufgaben,
- zur Begründung eines Stellenbedarfs im Rahmen der Haushaltsanmeldung,
- proaktives Handeln mittels Identifizierung aktueller bzw. künftiger strategischer Handlungsfelder,
- die Auswirkung der Digitalisierung und technischen Unterstützung von Prozessen,
- Optimierung der Steuerung und Priorisierung von Dienstleistungen/Produkten, Aufgaben/Prozessen,
- der Bedarf einer Auslastungsprüfung einer Organisationseinheit / einer Stelle im Sinne einer angemessenen Auslastung (entweder seitens der Behörde bzw. Behördenleitung aber auch aus dem Fachbereich selbst),
- der Bedarf zu prüfen, weshalb und in welchem Umfang [Rückstände](#) entstanden sind bzw. entstehen werden und welchen Personalaufwand man für welchen Zeitraum benötigen würde, um diese abzuarbeiten (Schwerpunktbildung),
- die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes,
- die Zurückweisung einer (Plan-)Stellenforderung, da keine PBE vorliegt,
- zur Begründung personalwirtschaftlicher Maßnahmen,

---

<sup>3</sup> Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG, Referentenentwurf des BMI mit Stand vom 06.07.2020, abgerufen am 12.02.2021); Aktualisierung erfolgt bei Bedarf zu gegebener Zeit

- zur Klärung, welche Personalkosten für eine Aufgabe entstehen, um diese bei der Festlegung einer Fallpauschale zu berücksichtigen,
- zur Klärung des Erfüllungsaufwandes einer neuen gesetzlichen Aufgabe<sup>4</sup>,
- usw.

Zum besseren Verständnis folgen aus der Praxis der Bundesverwaltung der vergangenen Jahre einige Beispiele, weshalb die Institutionalisierung einer fortschreibungsfähigen PBE das Ziel sein sollte:

Behörden, die strategische Handlungsfelder identifiziert haben und für die Zukunft identifizieren, sind über die Fortschreibung ihrer PBE in der Lage, proaktiv zu handeln.

Viele Bundesministerien und deren Geschäftsbereichsbehörden, wie beispielsweise das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und andere haben im Sinne der zügigen Bearbeitung von Gesetzesvorhaben und -initiativen, von Verordnungen etc. im Kontext der Covid19-Pandemie gehandelt, ihre Aufgabenschwerpunkte neu priorisiert und die entsprechenden Bereiche, auch behördenübergreifend personell verstärkt.

Die Deutsche Rentenversicherung ordnete befristet ca. 200 Beschäftigte für die Bearbeitung des Kurzarbeitergeldes zur Bundesagentur für Arbeit ab.

Auch das Bundesverwaltungsamt (BVA) hat seine 150 verschiedenen Fachaufgaben als zentraler Dienstleister des Bundes zu Beginn des pandemiebedingten Lockdowns im März 2020 neu priorisiert und entsprechende systemrelevante Bereiche personell verstärkt. Dazu zählten u. a. die Beihilfebearbeitung sowie die Personalgewinnung (u. a. für das Robert-Koch-Institut (RKI)<sup>5</sup>).

Die valide und fortschreibungsfähige Ermittlung von Daten (insbesondere [Arbeitsmengen](#) und [mittlere Bearbeitungszeiten](#)) sind in diesen Zeiten von besonderer Bedeutung und besonders hilfreich. Nur dann ist eine passgenaue Verstärkung mit entsprechenden (ggf. auch anteiligen) Vollzeitäquivalenten (VZÄ) möglich.

---

<sup>4</sup> vgl. auch [Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung](#), [Online-Datenbank des Erfüllungsaufwandes \(Statistisches Bundesamt\)](#) sowie „[Häufig gestellte Fragen zum Erfüllungsaufwand](#)“ (Normenkontrollrat des Landes Baden-Württemberg)

<sup>5</sup> vgl. auch [BVA: Personalgewinnung für das RKI](#)

### 2.4.3.2 Handlungsfelder einer PBE

Aus dem skizzierten, groben [Phasenmodell](#) lassen sich für eine nachvollziehbare und gut dokumentierte PBE folgende konkrete Handlungsfelder aufzeigen:

## Handlungsfelder einer PBE – Teil 1

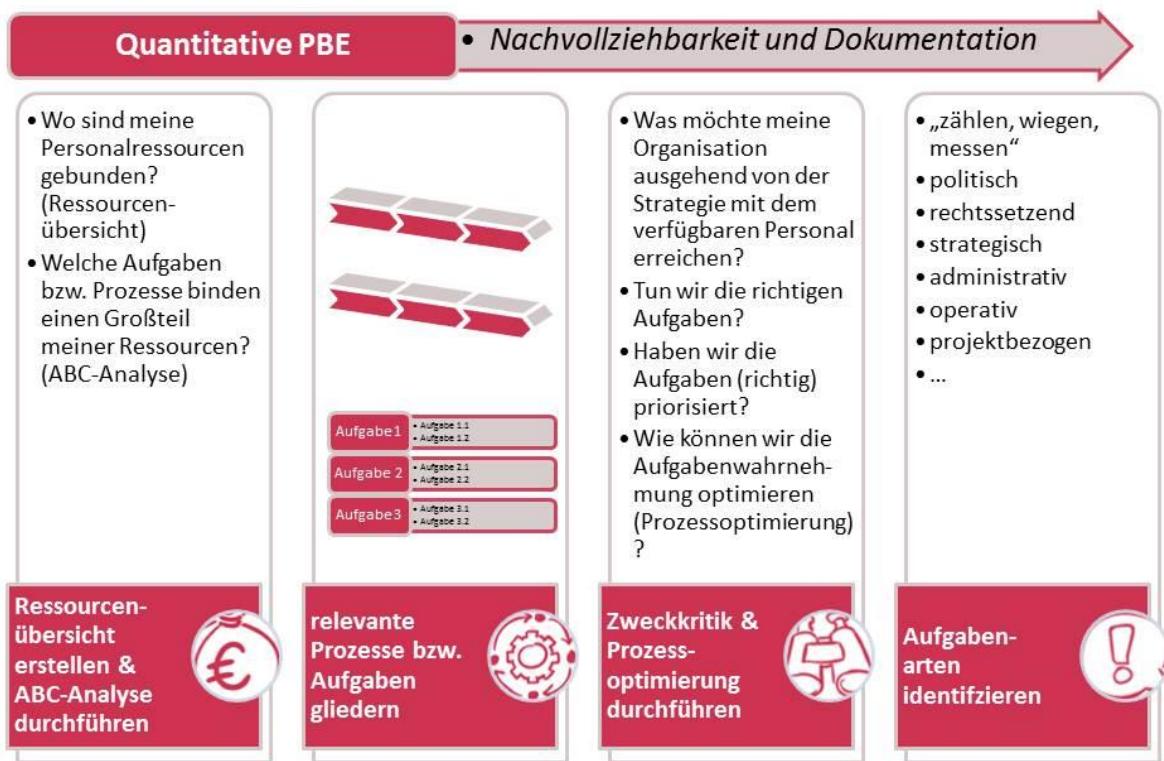


Abbildung 3: Handlungsfelder einer PBE – Teil 1

Im ersten Schritt ist es sinnvoll, eine Übersicht über die Verteilung der Personalressourcen zu schaffen (vgl. [VZÄ-Verteilung](#) und [Abschnitt zur Personalressourcensteuerung](#)), um eine grobe Analyse vorzunehmen, in welchen Aufgaben bzw. Prozessen die Personalressourcen zum überwiegenden Teil gebunden sind. Die [ABC-Analyse](#) ist geeignet, „das Wesentliche vom Unwesentlichen zu trennen“, also die substanzialen Prozesse und Aufgaben zu fokussieren, die bspw. viele VZÄ binden. Auch das [Pareto-Prinzip \(80/20-Regel\)](#) unterstützt bei der Priorisierung, sich mit den VZÄ-starken Aufgabenbereichen bzw. Prozessen zu beschäftigen.

Im zweiten Schritt sind die relevanten Aufgaben bzw. Prozesse zu gliedern (vgl. Methode [Aufgabengliederung](#) und [Prozessdokumentation](#)).

Weitere wichtige Handlungsfelder stellen die [Zweckkritik](#) (ggf. einschließlich der [Risikoanalyse](#)) und die Prozessoptimierung ([Prozesse](#) und [Prozessmanagement](#)) ausgehend von der [Strategie](#) dar. Es ist zielführend, vor Beginn einer PBE zu klären, welche Ziele die Organisation mit den zur Verfügung stehenden Personalressourcen erreichen möchte. Ziel-, Aufgaben- und Prozessklarheit sind wichtige Grundlagen, um folgenden Fragen beantworten zu können:

- Nimmt die Organisation die richtigen Aufgaben wahr?
- Priorisiert die Organisation die Aufgaben und Prozesse richtig und fortlaufend?
- Wie kann die Aufgabenwahrnehmung und die Prozessausgestaltung optimiert werden?

Bei einer aufgabenbezogenen Vorgehensweise sind anschließend die Aufgabenarten zu identifizieren; bei einer prozessbezogenen Vorgehensweise gilt dies für die Tätigkeiten entsprechend (vgl. [Was bindet unsere Vollzeitäquivalente?](#)).

## Handlungsfelder einer PBE – Teil 2

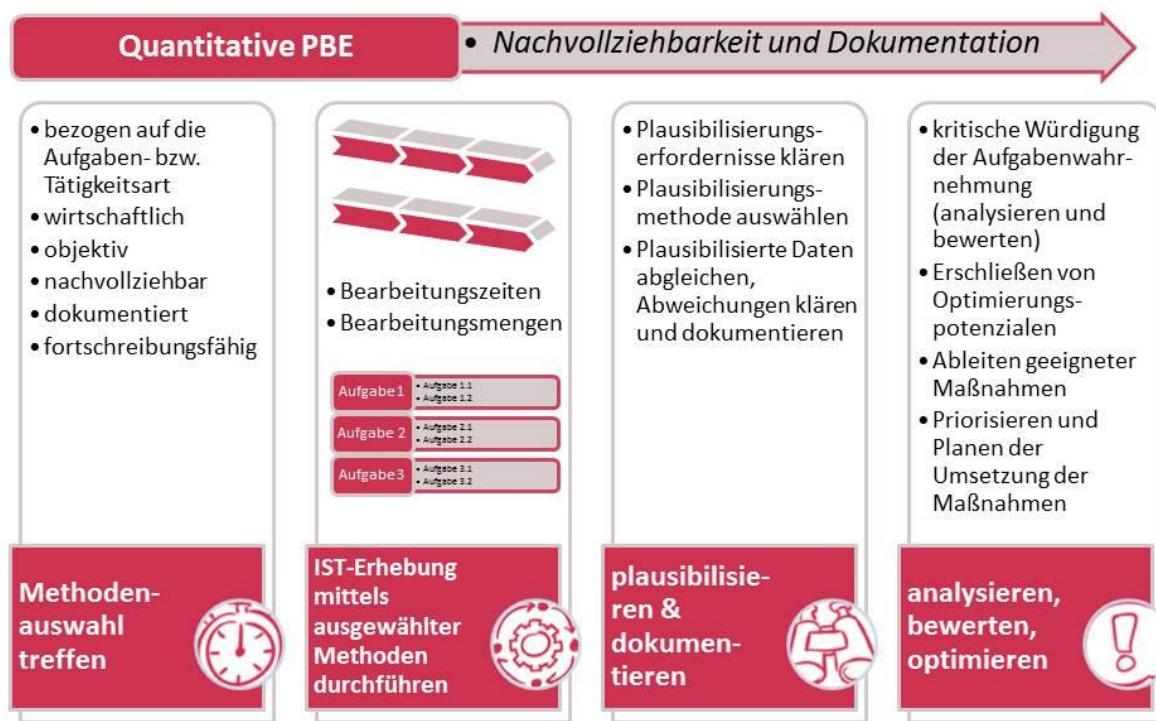


Abbildung 4: Handlungsfelder einer PBE – Teil 2

Bereits jetzt ist es möglich, die Aufgabenwahrnehmung zu analysieren, zu bewerten und Optimierungspotenziale zu erschließen. Nun ist die Methodenauswahl zur PBE zu treffen: Dies muss nach wirtschaftlichen, objektiven, nachvollziehbaren, sorgfältig dokumentierten und fortschreibungsfähigen Kriterien, jeweils bezogen auf die Aufgabenart, geschehen. Details hierzu sind dem Abschnitt [Auswahl der Erhebungs- und Fortschreibungsmethoden](#) zu entnehmen.

Nach der Methodenauswahl sind Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten zu erheben. Arbeitsmengen sollten möglichst aus den IT-Fachverfahren, aus Statistiken, aus der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) oder anderen IT-gestützten Systemen gezogen werden, um eine valide Datenbasis zu sichern und zusätzlichen Erhebungsaufwand zu vermeiden (vgl. Abschnitt [Arbeitsmengen](#)). Die Erhebung von Bearbeitungszeiten wird im Abschnitt [mittlere Bearbeitungszeit](#) erläutert.

Die nachvollziehbare und fortlaufende Dokumentation der PBE ist von essentieller Bedeutung für deren Fortschreibungsfähigkeit, Transparenz und Akzeptanz. In diesem Kontext sind die Plausibilisierung der erhobenen Daten, die Klärung und Dokumentation von Abweichungen und der Umgang mit plausibilisierten Daten von besonderer Bedeutung (siehe [Abschnitt Plausibilisierung](#)).

In der Analyse-, Bewertungs- und Optimierungsphase der PBE, ist die Aufgabenwahrnehmung kritisch zu würdigen. Optimierungspotenziale sind zu erschließen und zu dokumentieren. Zur Identifikation dieser Potenziale sind bspw. folgende Fragestellungen zielführend:

- Ist die Qualitätssicherung (QS) an dieser Stelle erforderlich?
- Ist dieser Arbeitsschritt verzichtbar?
- Ist diese Verordnung im Rahmen der Digitalisierung ggf. anzupassen oder gegenstandslos?

Oft sind es die [Aufgabenträgerinnen und Aufgabenträger](#) oder Prozessbeteiligten selbst, die Optimierungspotenziale erkennen und diese auch wünschen. Es gilt deshalb, sie alle einschließlich weiterer Stakeholder in den Veränderungsprozess von Beginn an einzubeziehen (vgl. auch Kapitel zum Veränderungsmanagement). Aus den Erkenntnissen sind geeignete Maßnahmen abzuleiten, zu priorisieren, zu planen und umzusetzen.

## Handlungsfelder einer PBE – Teil 3



Abbildung 5: Handlungsfelder einer PBE – Teil 3

Zur Ableitung des SOLL-Personalbedarfs gilt es, die verschiedenen Szenarien aus der Umsetzung des Maßnahmenplans abzuleiten und zu dokumentieren. In der Regel gibt es Maßnahmen, die kurzfristig,

mittelfristig oder langfristig umzusetzen sind. Je nachdem, wann welche Maßnahme umgesetzt wird, verändert sich der fortzuschreibende Personalbedarf (z. B. SOLL im Jahr 2021, im Jahr 2022 und im Jahr 2025). Dies ist nachvollziehbar zu dokumentieren, um eine entsprechende Grundlage für die regelmäßige Fortschreibung zu schaffen. Ziel sollte eine jährliche Fortschreibung zur Begründung der jährlichen Haushaltsanmeldung sein.

In der Phase Maßnahmenumsetzung können je nach Zeitkorridor bspw. Aufgaben verlagert, ausgelagert oder eingestellt, Bearbeitungsschritte reduziert oder ergänzt, Bearbeitungszeiten und/oder die Qualität sowie Arbeitsmengen angepasst werden. Die Umsetzung aller kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen und deren Auswirkungen auf Personalbedarf, Qualität, Wartezeiten für Kunden, Kosten etc. sind ebenfalls nachvollziehbar zu dokumentieren.

In einer regelmäßigen Fortschreibung der PBE befindet sich eine Organisation dann, wenn die PBE in den kontinuierlichen Prozess der Verbesserung und Weiterentwicklung eingebunden ist. Dazu zählen ein ständiger Abgleich mit den strategischen Zielen der Organisation (z. B. anhand politischer Vorgaben), eine fortlaufende [Zweckkritik](#) (Tun wir das Richtige? Stimmen unsere Prioritäten in der Aufgabenwahrnehmung?), eine fortlaufende Anpassung und Optimierung (einschließlich Digitalisierung) von Prozessen (vgl. [Modul Prozesse](#) und [Prozessmanagement](#)), eine regelmäßige [Personalressourcensteuerung](#) sowie eine regelmäßige Anpassung und [Fortschreibung des Personalbedarfs](#).

### **2.4.3.3 Dokumentation einer PBE**

Das gesamte Vorgehen einer PBE ist vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren<sup>6</sup>. Detaillierte Ausführungen zu fortschreibungsfähigen Metadaten, die dokumentiert werden sollten, finden sich im [Abschnitt Fortschreibung der PBE und Dokumentation](#).

#### **2.4.3.3.1 Notwendigkeit 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 Behörden ausdrücklich als Leitlinie.

---

<sup>6</sup> vgl. insbesondere: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: „Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung“, 3. Auflage, 2017.

Eine sachgerechte PBE ist nach dem Grundsatz der Schriftlichkeit der öffentlichen Verwaltung vollständig, geordnet und nachvollziehbar zu dokumentieren, um

- das Vorgehen und Entscheidungen reproduzierbar zu machen,
- Ordnungs- und Rechtmäßigkeit sowie Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sicherzustellen und transparent nachweisen zu können sowie
- alle in Verbindung mit der Erhebung, Analyse und Umsetzung der PBE stehenden Maßnahmen prüffähig abzubilden.

Die entsprechenden Unterlagen sind unter Beachtung datenschutzrechtlicher Aspekte so lange aufzubewahren, wie sie den jeweiligen Personalbedarf begründen.

Nachvollziehbare Untersuchungen haben zudem erhebliche Bedeutung für die Akzeptanz der Ergebnisse der PBE 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 Datenschutz steht einer Aufbewahrung der Unterlagen nicht entgegen. Wo erforderlich, sind gegebenenfalls Personendaten zu anonymisieren.

#### 2.4.3.3.2 Hinweise und Empfehlungen zur Dokumentation

Aus den [im vorherigen Abschnitt](#) erläuterten Gründen sollte 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 Erhebungsergebnisse, das Umsetzen der Erhebungsergebnisse 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 Dokumentation der Personalbedarfsermittlung durch angemessene Gestaltung der Unterlagen in Grenzen gehalten werden kann.

Arbeitshilfen:

- PBE-Abschlusstabelle (Beispiel des Beratungszentrums des Bundes im BVA, Anlage 33)
- PBE-Abschlusstabelle (Beispiel der BAV, Anlage 34)
- Beispiel für eine Gliederung des Abschlussberichts (Muster des Beratungszentrums des Bundes im BVA, Anlage 35<sup>7</sup>)
- Beispiel für eine Gliederung des Abschlussberichts (Muster BAV, Anlage 36)<sup>14</sup>
- Beispiel für eine Gliederung des Abschlussberichts (Muster REFA, Anlage 37)<sup>14</sup>

#### 2.4.3.3 Konsequenzen einer lückenhaften Dokumentation

Im Folgenden zeigen drei Beispiele, zu welchen Konsequenzen eine lückenhafte Dokumentation in Behörden führen kann.

- (1) Nicht dokumentierte Basisdaten haben u. a. zur Folge, dass eine PBE nicht fortgeschrieben werden kann. So bestehen z. B. Aufgaben in der Regel aus mehreren Teil- und Unteraufgaben. Wird nur die berechnete mittlere Bearbeitungszeit einer Aufgabe dokumentiert, ist nicht mehr nachvollziehbar, welchen zeitlichen Anteil eine Teil- bzw. Unteraufgabe an der Aufgabe hat. Verändert sich nun z. B. aufgrund technischer Neuerungen eine Teil- bzw. Unteraufgabe, ist der Zeitbedarf der gesamten Aufgabe neu zu ermitteln. Bei einer vollständigen Dokumentation der Basisdaten wäre es hingegen ausreichend gewesen, nur den Zeitbedarf der veränderten Teil- bzw. Unteraufgabe neu zu ermitteln. Die mittlere Bearbeitungszeit der Aufgabe hätte mit dem neuen Zeitbedarfswert der veränderten Teil- bzw. Unteraufgabe und den alten Zeitbedarfswerten der übrigen unveränderten Teil- bzw.

---

<sup>7</sup> Die Muster für die Gliederungen der Abschlussberichte sind im Anschluss an den AfO-Beschluss entsprechend aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen.

Unteraufgaben neu errechnet werden können. Der Personalbedarf für die Aufgabe könnte dann mit der fortgeschriebenen mittleren Bearbeitungszeit neu berechnet werden.

***FAZIT: Eine vollständige Dokumentation führt zu einer weniger aufwendigen und damit die Behörde weniger belastenden Nachermittlung des Personalbedarfs.***

(2) Wenn nicht nachvollziehbar dokumentiert ist,

- 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,

werden unter Umständen deshalb erforderliche Änderungen des Personalbedarfs nicht erkannt, unterlassen oder verspätet durchgeführt.

***FAZIT: Um kurzfristig und angemessen Änderungen des Personalbedarfs vornehmen und personalwirtschaftliche Maßnahmen veranlassen zu können, bedarf es einer lückenlosen und nachvollziehbaren Dokumentation.***

(3) Unterstützung externer Beratungsunternehmen in der PBE von Bundesbehörden:

Oft beauftragen Behörden externe Beratungsunternehmen, um den Personalbedarf zu ermitteln. Die zur Dokumentation notwendigen Daten verbleiben häufig bei diesen Unternehmen. Den auftraggebenden Behörden ist folglich eine Fortschreibung des Personalbedarfs ohne eine erneute Auftragserteilung an das Beratungsunternehmen unmöglich. Dies führt zu unnötigen Ausgaben.

Folglich ist in Verträgen mit externen Beratungsunternehmen aufzunehmen, dass eine fortschreibungsfähige PBE der auftraggebenden Behörde und damit alle erhobenen Einzeldaten, die Ergebnisse der Weiterverarbeitung dieser Daten und eine Darstellung der Art der Weiterverarbeitung auszuhändigen sind. Die Dokumentation sollte alle Unterlagen umfassen und die Ergebnisse in weiterverwendbarer tabellarischer Form übergeben werden; so wird eine effiziente Fortschreibung ermöglicht. Langtexte in Word oder gar Berichte im PDF-Format erfüllen diese Anforderung nicht.

***FAZIT: Die Fortschreibungsfähigkeit ist in der Behörde zu sichern. Eine vollständige Dokumentation aller Daten muss an die auftraggebende Behörde übergeben werden.***

Für die Sicherung der Fortschreibungsfähigkeit vgl. auch Abschnitt zur [Fortschreibung der PBE und Dokumentation](#).

#### **2.4.3.4 Vorgehensmodell einer PBE**

Das nachfolgende Vorgehensmodell stellt die wesentlichen Schritte einer PBE dar. Auf die relevanten Abschnitte im PBE-Leitfaden wird jeweils verwiesen.

Die PBE durchläuft typischerweise folgende Phasen. Nicht zwingend ist immer der Durchlauf aller Phasen notwendig:

- Vorbereitung und Planung
- Vorstudie/Voruntersuchung<sup>8</sup>
- Hauptstudie/Hauptuntersuchung
- Umsetzung
- Evaluierung und Fortschreibung

Vorgehensmodell einer PBE – Übersicht der Phasen



Abbildung 6: Vorgehensmodell einer PBE – Übersicht der Phasen

Bei dem hier dargestellten Vorgehensmodell handelt es sich um eine idealtypische Darstellung der Phasen. Es gibt durchaus die Möglichkeit, projekt- und organisationsspezifisch davon abzuweichen, bestimmte Schritte in andere Phasen zu verschieben oder auch Schritte wegzulassen, die nicht erforderlich sind.

---

<sup>8</sup> Die Bezeichnungen variieren in der Bundesverwaltung, sind aber inhaltlich gleichzusetzen.

Wichtig im Zusammenhang mit dem Vorgehen in der PBE ist jedoch immer eine fortlaufende, gute und nachvollziehbare Dokumentation.

Das hier beschriebene Vorgehensmodell einer PBE stellt eine Arbeitshilfe dar und ist auf die Gegebenheiten des jeweiligen Organisationsprojektes bzw. der jeweiligen Organisationsuntersuchung anzupassen. So kann es beispielsweise sein, dass Behörden, die sich bereits in der Fortschreibung einer PBE befinden, schon vor Einstieg in die Hauptuntersuchung Optimierungspotenziale identifizieren und diese bereits in der IST-PBE abbilden. Möglicherweise können bestimmte Optimierungen auch nicht sofort, sondern erst mittel- oder langfristig mit entsprechenden Maßnahmen umgesetzt werden, sodass das SOLL jeweils nach Umsetzung dieser Maßnahmen schrittweise zu berechnen ist (siehe auch Prognose des Personalbedarfs). Darüber hinaus können verschiedene Einflussfaktoren, z. B. gesetzliche Änderungen, Verlagerung von (ministeriellen oder nichtministeriellen) Aufgaben und Prozessen (nach „oben“ in oberste Bundesbehörden oder nach „unten“ in Geschäftsbereichsbehörden) etc., eintreten, die neben den Maßnahmen den SOLL-Personalbedarf beeinflussen.

Nachfolgend werden die einzelnen Phasen der PBE Schritt für Schritt erläutert.

### Vorgehensmodell einer PBE – Vorbereitung



Abbildung 7: Vorgehensmodell einer PBE – Vorbereitung

## 1. Vorbereiten und planen:

### 1.1. Anlass und Ziele der PBE klären und festlegen, z. B.:

- Handelt es sich um eine PBE zur Erhebung einer Datenbasis oder um eine Fortschreibung der PBE?
- Handelt es sich um eine PBE, weil neue Aufgaben hinzugekommen sind, Aufgaben weggefallen sind, Aufgaben verlagert wurden?
- Wird eine PBE aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung durchgeführt?
- Sollen Zukunftsprognosen wegen der Aufgabenentwicklung / Mengenentwicklung erstellt werden?
- Dient die Durchführung der PBE der Anmeldung eines zusätzlichen Stellenbedarfs oder der Bestätigung eines bestehenden Stellbedarfs?
- Machbarkeitsstudie: Ist der Auftrag zur PBE wirtschaftlich und umsetzbar?

### 1.2. Bedeutung für die Personalressourcensteuerung klären (siehe auch [Phasenmodell](#))

### 1.3. Kriterien für die Fortschreibung definieren

### 1.4. [fortlaufende Dokumentation](#) vorbereiten

**Meilenstein: Die Ziele und Kriterien der PBE sind erklärt und die Dokumentation festgelegt.**  
**Ein Auftrag zur Durchführung einer Voruntersuchung liegt vor. Alternativ liegt eine Entscheidungsvorlage vor, z. B. für den Lenkungsausschuss.**

## Vorgehensmodell einer PBE – Vorstudie/Voruntersuchung

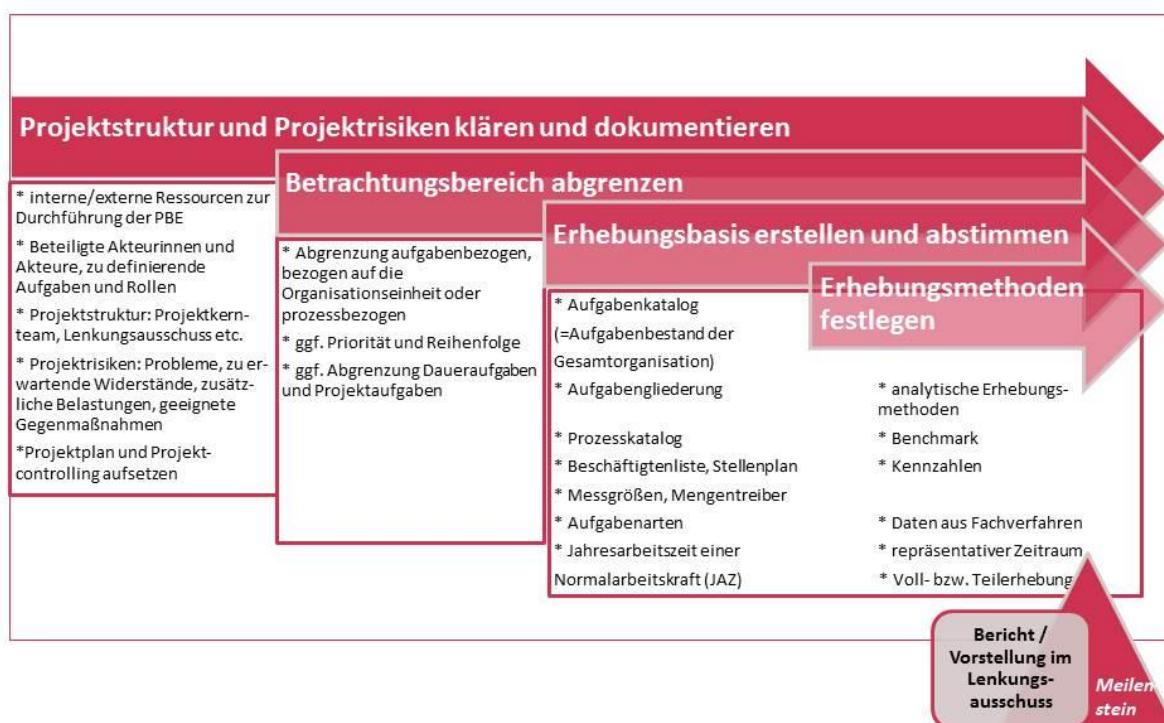


Abbildung 8: Vorgehensmodell einer PBE – Vorstudie/Voruntersuchung

## **2. Vorstudie/Voruntersuchung durchführen**

### **2.1. Projektstruktur und Projektrisiken klären, festlegen und dokumentieren**

- interne/externe Ressourcen zur Durchführung der PBE klären und festlegen
- beteiligte Akteurinnen und Akteure, zu definierende Aufgaben und Rollen klären und festlegen
- Projektstruktur klären und festlegen: Projektkernteam, erweitertes Projektteam, Lenkungsausschuss, Eskalationsstufen etc.
- Projektrisiken identifizieren und dokumentieren: Welche Probleme können auftauchen? Welche Widerstände gibt es ggf. im Betrachtungsbereich / bei den Gremien? Gibt es zusätzliche Belastungen im Betrachtungsbereich? Können geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen werden?
- Projektplan und Projektcontrolling aufsetzen

### **2.2. Betrachtungsbereich abgrenzen**

- ggf. Priorität und Reihenfolge festlegen,
- aufgabenbezogene Abgrenzung vornehmen (z. B. zwischen Daueraufgaben und Projektaufgaben)

### **2.3. die Informationen zu früheren PBE im Bereich und/oder zu Berichten/Prüfmitteilungen des Bundesrechnungshofs einsehen**

### **2.4. personelle, räumliche und Sachmittelausstattung klären**

### **2.5. Art und Umfang der IT-Unterstützung vorbereiten**

### **2.6. Erhebungsbasis erstellen, überarbeiten und abstimmen**

- Aufgabenkatalog (= Aufgabenbestand der Gesamtorganisation)
- Aufgabengliederung
- Prozesskatalog
- Übersichten über die Dienstposten und die Funktionen, Anzahl und Wertigkeit der Stellen
- Messgrößen/Mengentreiber an Aufgaben festlegen
- vorhandene Statistiken erfragen
- Aufgabenarten identifizieren (Grundlage für Wahl der Erhebungsmethode)
  - neue Aufgaben
  - quantifizierbare Aufgaben
  - dispositiv-kreative Aufgaben
- Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft (JAZ) berechnen; in der Regel für Beamte/Tarifbeschäftigte gemittelt, aber nach Laufbahnguppen differenziert; in der Fortschreibung jährliche Anpassung der JAZ
- Einflussfaktoren der Aufgabenerledigung identifizieren,
- Aufgaben priorisieren (z. B. mittels der ABC-Analyse)
  - nach strategischer Wichtigkeit (ausgehend von den strategischen Zielen einer Organisationseinheit)
  - nach Intensität des Personaleinsatzes

- etc.
- Aufgaben mit einer Prognose zur Entwicklung im Folgejahr versehen (steigend, gleichbleibend oder fallend (ggf. mit Zwischenstufen) und Mengengrößen

2.7. [Erhebungsmethode festlegen](#) (auf Grundlage der [Basisdaten](#))

- aufgabenbezogen eine oder mehrere Methoden auswählen
  - Arbeitsplatzsetzung<sup>9</sup>
  - [Personalressourcensteuerung](#)
  - [VZÄ-Verteilung](#)
  - [Alternatives Verfahren](#) (nur für oberste Bundesbehörden)
  - Analytische Erhebungsmethoden: [Analytisches Schätzen](#), [Selbstaufschreibung](#), [Multimomentaufnahme](#), [Zeitaufnahme](#)
  - Kennzahlen
  - Daten aus Fachverfahren
- [repräsentativen Erhebungszeitraum](#) festlegen und begründen (Zentrale Frage: Woher bekomme ich die Mengen? Auf welche Aufgaben/Prozesse beziehen sie sich?; Begründen, wenn kurzfristig kein repräsentativer Zeitraum gefunden werden kann)
- [Voll- bzw. Teilerhebung](#) entscheiden und begründen

2.8. Unterstützende Tools / IT-Unterstützung klären

2.9. Projektplan erstellen und -controlling aufsetzen

2.10. Projektauftrag für die Hauptuntersuchung (HU) entwerfen (ggf. einschließlich Voruntersuchungsbericht)

***Meilenstein: Das Vorgehen ist ausgewählt, begründet und nachvollziehbar dokumentiert. Der Bericht (Entscheidungsvorlage für den Lenkungsausschuss) ist fertiggestellt. Der Auftrag für die Durchführung der Hauptuntersuchung (einschließlich Projektplan und Projektcontrolling) ist ggf. erteilt.***

---

<sup>9</sup> Vorher bekannt als Arbeitsplatzmethode.

## Vorgehensmodell einer PBE – Hauptstudie/Hauptuntersuchung

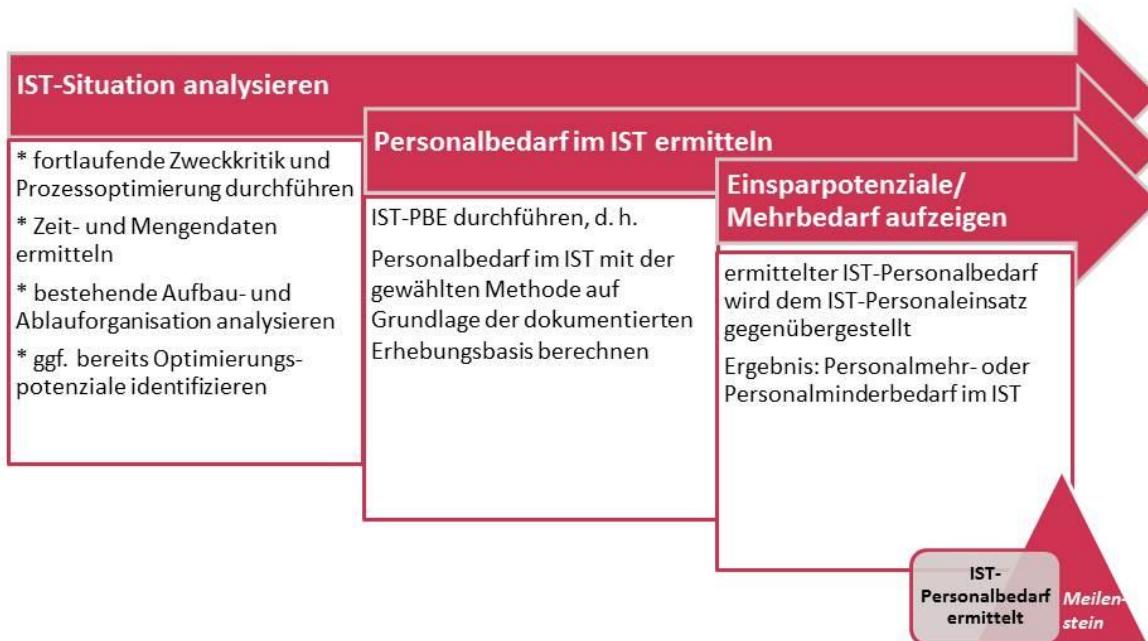


Abbildung 9: Vorgehensmodell einer PBE – Hauptstudie/Hauptuntersuchung Teil 1

### 3. Hauptstudie/Hauptuntersuchung (Teil 1) durchführen

#### 3.1. IST-Situation analysieren

- fortlaufende Zweckkritik und Prozessoptimierung (Link zu Modul Prozesse) durchführen
- bestehende Aufbau- und Ablauforganisation (LINK zum Modul Strukturen und zum Modul Prozesse) analysieren
- ggf. bereits Optimierungspotenziale identifizieren

#### 3.2. Personalbedarf im IST ermitteln, Datenerhebung durchführen und IST-Personal berechnen:

Welcher Personalbedarf ist notwendig, um die Aufgaben zu erledigen?

- Fortschreibungsfähige Fallzahlen ermitteln: ausgehend von vorhandenen Statistiken klären, welche Statistiken künftig notwendig sind; klären, welche Daten aus IT-Fachverfahren, aus der E-Akte oder anderen Systemen generiert werden können und nutzbar/verwertbar sind
- mittlere Bearbeitungszeiten mit der ausgewählten Methode ermitteln (Grund-, Erholungs- und Verteilzeiten), klären, wie die Zeiten in den Folgejahren für die Fortschreibung erhoben werden
- Plausibilisieren von Mengen und Zeiten
  - je nach Methode z. B. über Zeiterfassung,
  - über tatsächliche Anwesenheit der Beschäftigten im Bezugszeitraum,
  - über ein Aufgabenranking, das das Aufwandsverhältnis der Aufgaben untereinander darstellt. Unlogische Werte werden identifiziert.

- Ausreißer identifizieren und ggf. bereinigen
- IST-Personal je Aufgabe oder je Prozess berechnen (= das Personal, das aktuell in den Aufgaben/Prozessen gebunden ist = Vollzeitäquivalente (VZÄ) je Aufgabe)
  - laufbahngruppenbezogen
  - standortbezogen und standortübergreifend
  - nach Organisationseinheiten oder nach Prozessen
  - nach Prozessarten
  - nach Aufgabenarten
- offensichtliche Optimierungspotenziale berücksichtigen und dokumentieren (bspw. Aufgaben, die bereits weggefallen sind)

### 3.3. Einsparpotenziale/Mehrbedarf im IST aufzeigen

ermittelter Personalaufwand im IST wird dem tatsächlichen Personaleinsatz und den Stellen laut Stellenplan gegenübergestellt  
 ⇒ (bereinigten) Personalmehrbedarf oder Personalminderbedarf je Aufgabe / je Prozess im IST berechnen und ausweisen

***Meilenstein: Das Personal, das im IST zur Erledigung der Aufgaben benötigt wird, ist identifiziert und nachvollziehbar dokumentiert. Die Ergebnisse werden dem Lenkungsausschuss oder der Behördenleitung vorgestellt.***

## Vorgehensmodell einer PBE – Hauptstudie/Hauptuntersuchung

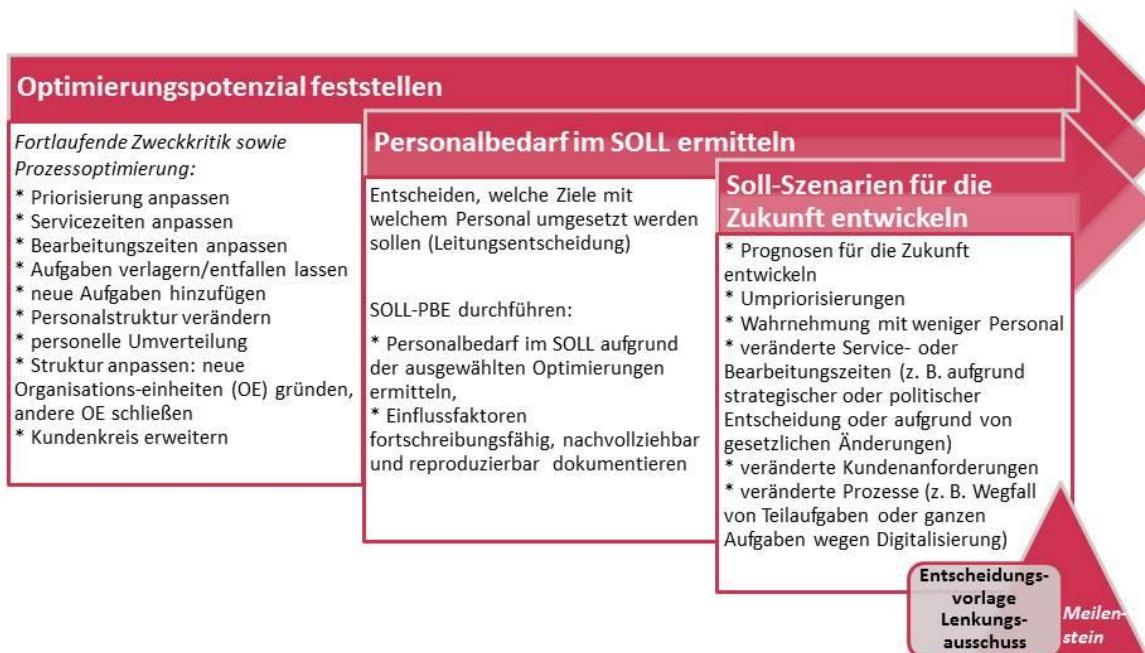


Abbildung 10: Vorgehensmodell einer PBE – Hauptstudie/Hauptuntersuchung Teil 2

#### **4. Hauptstudie/Hauptuntersuchung (Teil 2) durchführen: Optimierungspotenzial feststellen**

Optimierungspotenziale identifizieren (z. B. Digitalisierungspotenziale ausschöpfen, Prozesse ganz neu denken, Qualitätsziele steigern etc.), Abgleich mit den festgelegten Zielen, z. B.:

- Servicezeiten anpassen
- Bearbeitungszeiten anpassen (z. B. aufgrund neuer gesetzlicher Anforderungen oder durch die Digitalisierung von Arbeitsschritten oder Wegfall von Arbeitsschritten)
- Aufgaben verlagern oder entfallen lassen (z. B. von gD auf hD oder von gD auf mD; auf andere Organisationseinheit, auf andere Behörde, komplettes Outsourcing etc.)
- neue Aufgaben hinzufügen
- Personalstruktur verändern (z. B. mehr mD statt gD für die Aufgabenwahrnehmung)
- personelle Umverteilung aufgrund geänderter Prioritäten vornehmen
- Kundenkreis erweitern (z. B. mehr Kunden für Travelmanagement, Beihilfe, Personalgewinnung, IT-Service, IT-Sicherheitsmanagement etc.)

#### **5. Personalbedarf im SOLL (für die Zukunft) festlegen**

- Entscheiden, welche Ziele mit welchem Personaleinsatz umgesetzt werden sollen (Leitungsentscheidung z. B. mittels Entscheidungsvorlage/Hauptuntersuchungsbericht für den Lenkungsausschuss oder für die Behördenleitung)
- Einflussfaktoren und Optimierungsentscheidungen dokumentieren
- ausgehend vom IST-Personaleinsatz (hD, gD, mD, eD) aufgrund der ausgewählten Optimierungen (Leitungsentscheidung) den SOLL-Personalbedarf ermitteln und fortschreibungsfähig dokumentieren

***Meilenstein: Das Personal, das im SOLL zur Erledigung der Aufgaben benötigt wird, ist identifiziert und nachvollziehbar sowie fortschreibungsfähig dokumentiert. Eine Entscheidung im Lenkungsausschuss oder durch die Behördenleitung ist erfolgt.***

## Vorgehensmodell einer PBE – Umsetzung

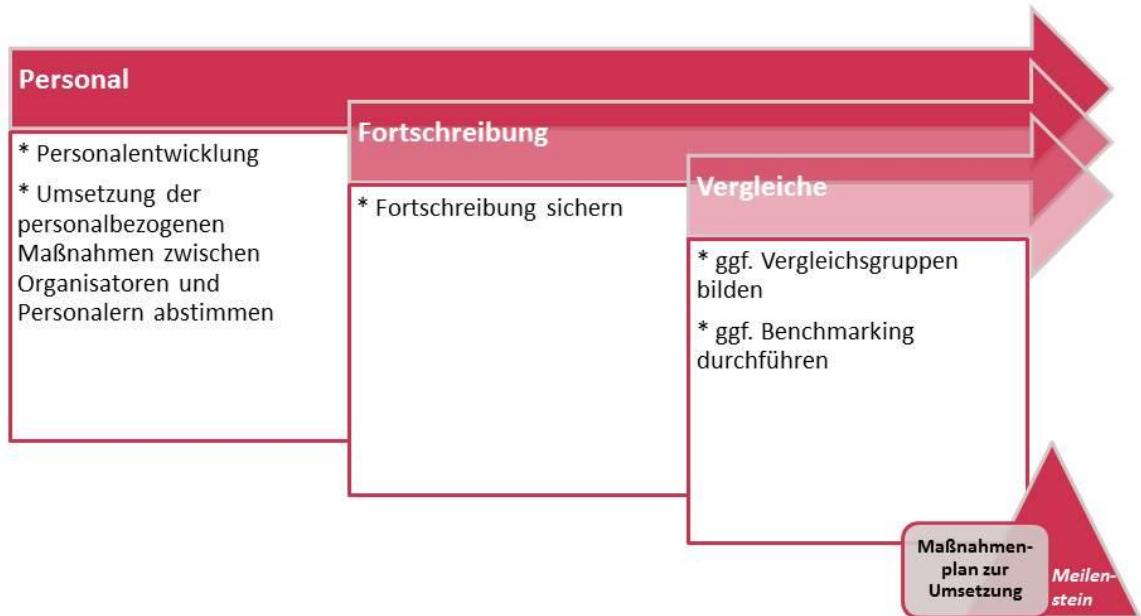


Abbildung 11: Vorgehensmodell einer PBE – Umsetzung

6. **Ergebnisse der PBE umsetzen, bei Bedarf SOLL-Szenarien für die Zukunft entwickeln, Personalressourcensteuerung und Personalressourcenplanung mittels stochastischer Methoden bzw. Prognosen (LINK) betreiben**
  - Prognosen für die Zukunft entwickeln (Trendanalyse am Beispiel der Zeitreihenanalyse, Korrelationsanalyse, Regressionsanalyse / LINK)
  - Umpriorisierungen
  - Wahrnehmung mit weniger Personal
  - veränderte Service- oder Bearbeitungszeiten
  - veränderte Kundenanforderungen
  - veränderte Prozesse (z. B. Wegfall von Teilaufgaben oder ganzen Aufgaben wegen Digitalisierung)
  - ggf. verschiedene SOLL-Szenarien erstellen (ggf. weitere Optimierungspotenziale identifizieren) und fortschreibungsfähig dokumentieren

**Meilenstein: Gegebenenfalls Entscheidungsvorlage für die Leitung mit verschiedenen SOLL-Szenarien erstellen.**

7. **Maßnahmen zur Umsetzung festlegen**
  - 7.1. Personaleinsatzplanung
  - 7.2. Überleitung und Verlinkung zu Personalentwicklung (LINK), Wertigkeit von Stellen (Arbeitsplatzbeschreibung, Dienstpostenbewertung / LINK)
  - 7.3. Schnittstelle zwischen Organisation und Personal bedienen, notwendige Abstimmungen zur Umsetzbarkeit der PBE-Ergebnisse durchführen

- 7.4. [Fortschreibung der PBE-Ergebnisse](#) sicherstellen z. B. über KLR-Daten, Systemdaten etc.
- 7.5. Soweit möglich ggf. Vergleichsgruppen bilden und Benchmarking (LINK) vorbereiten

**Meilenstein: Ein Maßnahmenplan zur Umsetzung und Fortschreibung der PBE-Ergebnisse ist erstellt und mit dem Lenkungsausschuss oder der Behördenleitung abgestimmt.**

## Vorgehensmodell einer PBE – Evaluierung & Fortschreibung

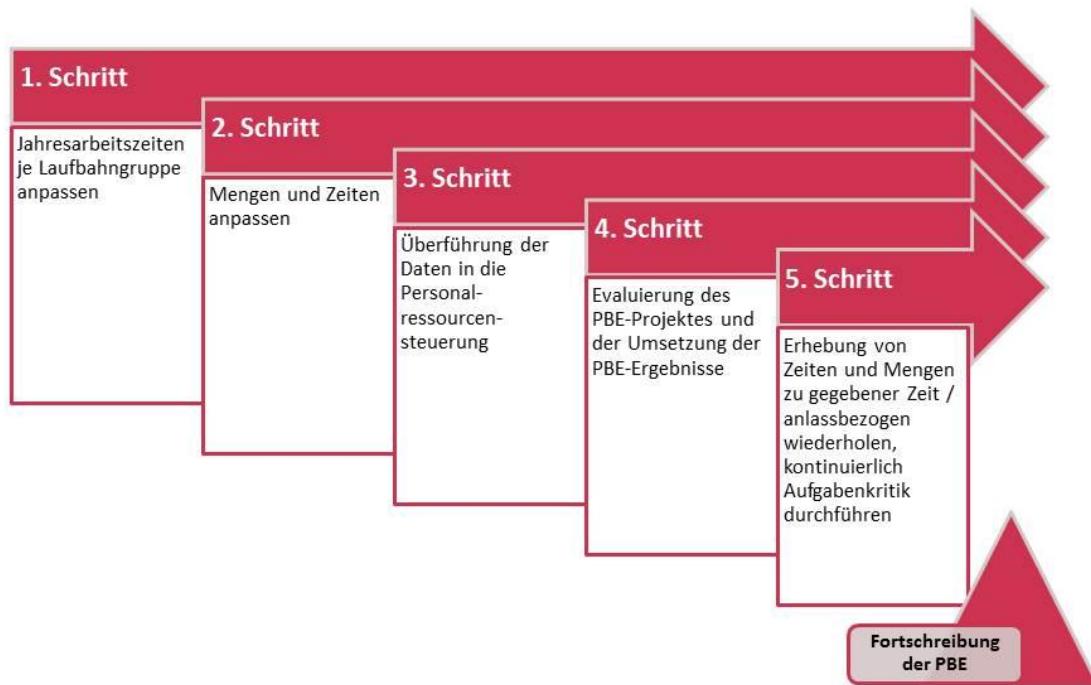


Abbildung 12: Vorgehensmodell einer PBE - Evaluierung & Fortschreibung

## 8. Durchführung der PBE evaluieren und PBE kontinuierlich forschreiben

- 8.1. [Kriterien der Fortschreibungsfähigkeit](#) berücksichtigen
- 8.2. [JAZ einer Normalarbeitskraft](#) bei Bedarf anpassen
- 8.3. [Arbeitsmengen](#) anpassen
- 8.4. [Bearbeitungszeiten](#) anpassen
- 8.5. Überführung der Daten in die [Personalressourcensteuerung](#)

8.6. Evaluierung der durchgeführten PBE (aus Sicht des Beratungs- bzw. Untersuchungsteams):

- War die Zusammenarbeit des PBE-Teams erfolgreich?
- War die Zusammensetzung des Teams die richtige?
- Welche Probleme sind bei der Planung der PBE aufgetreten?
- Welche Probleme sind bei der Durchführung der PBE aufgetreten?
- Standen Aufwand und Ergebnisse in einem guten Verhältnis?
- Gibt es Verbesserungsvorschläge bzw. ersichtliche Optimierungspotenziale zur Durchführung, insbesondere hinsichtlich des repräsentativen Zeitraums, der Methodenauswahl und der Entscheidung für Voll- bzw. Teilerhebung?
- Lessons learned zusammenfassen

8.7. Evaluierung der durchgeführten PBE (aus Sicht des Kunden/Auftraggebers, ggf. auch des Betrachtungsbereichs):

- War die Zusammenarbeit zwischen PBE-Team und Auftraggeber erfolgreich?
- War die Zusammenarbeit zwischen PBE-Team und Betrachtungsbereich erfolgreich?
- Wurde das Vorgehen des PBE-Teams als transparent empfunden (u. a. Kommunikation mündlich und schriftlich, Mitnehmen bei Veränderungen etc.)
- Wurden die Beschäftigten im richtigen Maße einbezogen?
- Sind die Empfehlungen des PBE-Teams umsetzbar? Wo gibt es ggf. Schwierigkeiten und warum?

8.8. Für PBE: Die erhobenen [Bearbeitungszeiten](#) und [Arbeitsmengen](#) sind regelmäßig kritisch zu würdigen und die Ermittlung dieser anlassbezogen [mit geeigneten Methoden](#) zu wiederholen.

**Meilenstein: kontinuierliche Fortschreibung der PBE-Tabelle** (vgl. Arbeitshilfen der Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (BAV) und des Beratungszentrums des Bundes im BVA).

### **2.4.3.5 Grundlagen zur Vorbereitung und Durchführung der PBE**

Im folgenden Abschnitt werden die methodischen Grundlagen für die Durchführung der PBE erläutert. Zunächst werden die [Erhebungs- und Fortschreibungsmethoden](#) kurz vorgestellt und [Kriterien zur Auswahl der Methoden](#) skizziert (Anlage 2: Kriterientabelle zur Methodenauswahl / Download). Anschließend werden die [Aufgabenarten](#) und [Kapazitätentreiber](#) beschrieben und definiert. Es folgt die Erläuterung und Definition der [Basisdaten](#), mittels derer der Personalbedarf ermittelt wird. Abschließend beschreibt der Abschnitt [Teilerhebung mittels Stichprobe](#), welche Anforderungen an die Stichprobengüte und Genauigkeit gestellt werden (können) und welche Vorteile, aber auch Nachteile, eine Teilerhebung gegenüber einer Vollerhebung bietet.

Das Grundlagen-Kapitel der PBE unterteilt sich in

- [Auswahl der Erhebungs- und Fortschreibungsmethoden](#)
- [Was bindet unsere VZÄ?](#)
- [repräsentativer Erhebungszeitraum](#)
- [Basisdaten](#)
- [Vollerhebung oder Teilerhebung mittels Stichprobe](#)

#### 2.4.3.5.1 Auswahl der Erhebungs- und Fortschreibungsmethoden

Ein wichtiger Punkt in der Vorbereitung und für die Durchführung einer PBE stellt die Auswahl der einzusetzenden Methoden dar.

Im Folgenden sind zunächst die Methoden der Personalbedarfsermittlung in einer Übersicht dargestellt. Bei den Methoden der Personalbedarfsermittlung unterscheidet man Eigenerhebungs- und Fremderhebungsmethoden. Zu den Methoden der Eigenerhebung gehören die prozessbezogene und die tagesbezogene Selbstaufschreibung sowie das Analytische Schätzen mittels Interview bzw. Workshop oder per Schätztool begleitet durch Organisatorinnen bzw. Organisatoren. Zu den Methoden der Fremderhebung zählen die Zeitaufnahme und die Multimomentaufnahme. Die Methodenbeschreibungen finden sich im [Abschnitt Methoden der PBE](#).



Abbildung 13: Methoden der Personalbedarfsermittlung

Entscheidend für die Auswahl der geeigneten Methode sind folgende Kriterien:

- Anlass, Ziel und Zweck
- bisheriger Status und Turnus der PBE
- Aufwand des Betrachtungsbereichs
- Aufgabenart
- Aufgabentyp
- Aufgabengliederungstiefe

- Dauer des Betrachtungszeitraumes
- Aufwand im Organisationsbereich
- Möglichkeit einer begleiteten Eigenerhebung
- Möglichkeit einer Fremderhebung
- Vorteile
- Risiken / Stolperfallen

Die Kriterien bedingen und beeinflussen sich teilweise gegenseitig.

Zur Unterstützung der Auswahl der geeigneten Methode dient die Kriterienauswahlmatrix (Anlage 2: Kriterienmatrix zur Methodenauswahl – Excel Datei zum Download).

Ziele einer kriterienbasierten Methodenauswahl sind unter anderem Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der Methodenauswahl zu schaffen, eine möglichst differenzierte und genaue Bemessung des Personalbedarfs bei möglichst angemessenem Erhebungsaufwand sowie eine fortschreibungsfähige Dokumentationslage zu erreichen.

#### **Methodenmix:**

Bei der Auswahl der geeigneten Methoden ist ein Mix aus unterschiedlichen Erhebungsmethoden zulässig. Da meist sehr unterschiedliche Aufgaben wahrgenommen werden (vgl. auch [Aufgabenart](#)), ist ein Mix aus mehreren Methoden in einem Betrachtungsbereich häufig ratsam. Auch innerhalb einer Aufgabe kann es sinnvoll sein, von der Möglichkeit des Methodenmixes Gebrauch zu machen, da die Teilaufgaben von unterschiedlicher Ausprägung sein können und/oder bei verschiedenen Teilaufgaben verschiedene Kriterien unterschiedliches Gewicht haben können.

#### **Plausibilisierungsmethoden:**

Insbesondere die [Zetaufnahme](#) und [Multimomentaufnahme](#), teilweise auch die [Selbstaufschreibung](#), eignen sich als Methoden zur [Plausibilisierung](#) erhobener Daten.

#### **Begründung und Dokumentation der Methodenauswahl:**

Die Entscheidung für die Methodenauswahl sollte nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

#### **Hinweise zu Arbeitsplatzsetzungen:**

Dort, wo Arbeitsplatzsetzungen erfolgen, ist der Einsatz expliziter Erhebungsmethoden nicht notwendig. Arbeitsplatzsetzungen (früher auch unter dem Begriff Arbeitsplatzmethode bekannt) kommen v. a. dort zum Tragen, wo es um die politisch gewollte Setzung einzelner VZÄ geht und aus diesem Grund eine Ermittlung des Personalbedarfs nicht stattfindet.

Dies resultiert u. a. aus der Organisationshoheit der Regierung (z. B. Einrichtung einer bestimmten Anzahl von Stellen für Staatssekretärinnen und Staatssekretäre und einzelne VZÄ für deren personellen Unterbau, Einrichtung von Ministerien und Zuschnitt von Ressorts) und aus dem

(politisch gewollten und per Gesetz festgelegten) Einsatz von Beauftragten (Setzung einer Stelle für den Beauftragten bzw. die Beauftragte).

Zu beachten ist, dass einzelne VZÄ gesetzt werden können, aber nicht der gesamte personelle Unterbau. Für das unterstützende Personal (beispielsweise eines bzw. einer Beauftragten oder einer Stabsstelle) ist mit geeigneten Methoden der PBE zu bemessen.

Darüber hinaus ist in den vergangenen Jahren im Bereich des Beauftragtenwesens auf gesetzlicher Grundlage eine deutliche Zunahme zu verzeichnen. Im Sinne eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes ist stets zu prüfen, ob Beauftragungen oder andere aufgrund von Arbeitsplatzsetzungen vorgenommene Personalquantifizierungen zusammengefasst werden können, um hierdurch eine angemessene Auslastung bei der Wahrnehmung entsprechender Rollen zu erreichen.

Wird ad-hoc eine Stelle mit entsprechendem vorläufigem und bemessbarem personellen Unterbau eingerichtet, ist bereits zu diesem Zeitpunkt sicherzustellen, dass die Auslastung nach einer angemessenen Wirkungsdauer vollumfänglich zu untersuchen ist.

Für [neue Aufgaben](#) ist eine pauschale Arbeitsplatzsetzung nicht zulässig. Wenn bei der Übernahme neuer Aufgaben eine vollumfängliche Quantifizierung nicht möglich ist, ist auf der Basis der zum Zeitpunkt der Aufgabenübernahme vorliegenden Anhaltspunkte eine [prognostische Schätzung](#) vorzunehmen.

#### 2.4.3.5.2 Was bindet unsere Vollzeitäquivalente (VZÄ)?

Die zur Verfügung stehenden bzw. gestellten Vollzeitäquivalente dienen der Erledigung von dauerhaften Aufgaben bzw. Aktivitäten innerhalb von definierten Prozessen. Hinzu kommen Beauftragungen/Bestellungen, die befristet oder dauerhaft (z. B. auch von der Behördenleitung) direkt (aufbauorganisatorisch) oder indirekt (ablauforganisatorisch) übertragen werden. Darüber hinaus fallen Projektaufgaben (befristet und personenabhängig) sowie Führungs- und Leitungsaufgaben an.

Daneben fallen weitere Zeiten an, die nicht unmittelbar der originären Aufgabenerledigung zuzuordnen sind, aber dennoch in die bezahlte Arbeitszeit fallen, wie beispielsweise Erholungszeiten, ungeplante Störungen und persönliche Verrichtungen, Fortbildungszeiten, Zeiten für Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM), Mitarbeitergespräche und Zeiten für die Teilnahme an Personalversammlung.



Abbildung 14: Was bindet unsere Vollzeitäquivalente (VZÄ)?

##### 2.4.3.5.2.1 Dauerhafte Aufgaben bzw. Prozesse

Für die PBE kann eine aufgaben- bzw. arbeitsplatzbezogen oder eine prozessbezogene Herangehensweise gewählt werden. Es ist also zu klären, ob Aufgaben in einer Aufgabengliederung dargestellt werden sollen oder Prozesse in einer Ablaufdarstellung. Ggf. können sich beide Betrachtungen auch ergänzen, indem die Aufgaben prozessorientiert gegliedert werden. Dieser und

weitere Aspekte werden im nächsten Abschnitt Aufgaben oder Prozesse und in der Methodenbeschreibung zur prozessbezogenen Selbstaufschreibung ausführlich erläutert.

Unabhängig davon, ob eine prozess- oder aufgabenorientierte Betrachtungsweise gewählt wird, ist die Definition von Aufgabenarten ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der entsprechenden Methode. Grundsätzlich werden Dauerstellen nur für Aufgaben eingerichtet, die auch dauerhaft wahrzunehmen sind. Dazu zählen insbesondere Fachaufgaben, Querschnittsaufgaben, Führungs- und Leitungsaufgaben, nicht aber Projektaufgaben.

Unterschieden wird bei den Daueraufgaben bezogen auf den Einsatz der Methoden im Rahmen der PBE grundsätzlich in

- ✓ neue Aufgaben
- ✓ quantifizierbare (messbare) Aufgaben
- ✓ dispositiv-kreative Aufgaben

In den folgenden Abschnitten werden diese Aufgaben vorgestellt und voneinander abgegrenzt.

#### **2.4.3.5.2.1.1 Neue Aufgaben**

Als neu können Aufgaben angesehen werden, wenn sie erstmals anfallen. Um neue Aufgaben handelt es sich **nicht**, wenn die Aufgaben bereits in der Vergangenheit zum Beispiel in einer anderen Organisationseinheit oder einer anderen Behörde in vergleichbarer Art und Weise wahrgenommen worden sind.

Auch bei neuen Aufgaben ist eine Personalbedarfsermittlung unter Berücksichtigung bestimmter Anforderungen (die Aufgabe ist beschreibbar, eingrenzbar, vergleichbar...) durchführbar. Dies zeigt auch die gängige Praxis, wenn es darum geht, den künftigen Personalbedarf für neue Aufgaben anzugeben: Unabhängig davon, ob die neue Aufgabe als Linienaufgabe oder als Projekt eingerichtet werden soll, wird sie in der Regel mit detaillierten Stellenforderungen belegt.

Ggf. sind einzelne Tätigkeitsschritte innerhalb einer neuen Aufgabe mit bereits bemessenen Tätigkeiten vergleichbar: Tätigkeiten wie Unterlagen sichten und auf Vollständigkeit prüfen, können auch in Prozessen enthalten sein, die zu neuen Aufgaben gehören. Hierfür besteht die Möglichkeit des „vergleichenden Schätzens“. Andere Tätigkeitsschritte innerhalb der neuen Aufgabe sind komplett neu. Der analytische Ansatz der Personalbemessung stößt hier an seine Grenzen, wenn objektive, berechenbare Werte zu Arbeitsmengen und zum Bearbeitungsaufwand (noch) nicht bekannt sind. Die Erhebungstechniken für quantifizierbare Aufgaben können für die Personalbedarfsermittlung bei neuen Aufgaben nicht eingesetzt werden. Stattdessen werden überschlägig geschätzte Prognosen oder Arbeitsplatzsetzungen vorgenommen. Diese bedürfen aufgrund ihrer, gemessen an den analytischen Datenerhebungen, geringeren Datengüte und Qualität in jedem Fall einer besonders detaillierten und nachvollziehbaren Begründung und Dokumentation.

Bei neuen Aufgaben ist nach einer angemessenen Konsolidierungsphase eine Nacherhebung durchzuführen, auf deren Basis der tatsächliche Personalbedarf ermittelt wird.

#### **2.4.3.5.2.1.2 Quantifizierbare Aufgaben**

Quantifizierbare Aufgaben sind wiederholt anfallende Aufgaben, die sich auch in der Zukunft mit ähnlichen oder gleichen Bearbeitungsschritten und ähnlichen Bearbeitungszeiten bearbeiten lassen.

Quantifizierbare Aufgaben lassen sich hinsichtlich der Bearbeitungszeiten und Mengen objektiv und exakt messen. Erkenntnisse der Vergangenheit können für die Bemessung des Personalbedarfs in der Zukunft genutzt werden.

Bei der Ermittlung der Bearbeitungszeiten für diese Aufgaben können entweder alle Arbeitsplätze einbezogen und Bearbeitungszeiten sowie Mengen unmittelbar dort erhoben werden (bei nicht gleich strukturierten Arbeitsbereichen). Oder es werden Bearbeitungszeiten als Stichprobe (vgl. [Teilerhebung mittels Stichprobe](#)) an ausgewählten Arbeitsplätzen erhoben. Als zentrale Vorgabe für alle Arbeitsplätze des Bereichs als Bemessungsgrundlage verwendet (bei gleich strukturierten Arbeitsbereichen). Der Einsatz zentraler Vorgaben trägt zur Reduzierung des Erhebungsaufwands bei.

#### **2.4.3.5.2.1.3 Dispositiv-kreative Aufgaben**

Dispositiv-kreative Aufgaben sind überwiegend in geistig-schöpferischen und planenden Bereichen zu finden. Es handelt sich häufig um konzeptionelle oder gestalterische Aufgaben, die für sich genommen (inhaltlich) einmalig, also nicht wiederkehrend sind. Die Aufgaben zeichnen sich durch inhaltliche Komplexität, Vielfältigkeit und eine geringe Standardisierbarkeit der mit der Aufgabenerledigung zusammenhängenden Prozesse und Arbeitsabläufe aus.

Hieraus folgt, dass eine Personalbedarfsermittlung mittels analytischen Methoden nicht oder nur erschwert möglich ist, weil objektive, berechenbare Werte zu Arbeitsmengen und zum Bearbeitungsaufwand nicht bekannt oder feststellbar sind. Jedoch ist auch bei dispositiv-kreativen Aufgaben eine Personalbedarfsermittlung z. B. des hier im Folgenden beschriebenen Vorgehens einer Ressourcensteuerung möglich.

Typische dispositiv-kreative Tätigkeiten sind, soweit sie nicht standardisiert bzw. standardisierbar sind

- konzeptionelle, politisch-strategische Arbeiten der obersten Leitungsebenen,
- Projektaufgaben<sup>10</sup>, sowie
- forschende und wissenschaftliche Tätigkeiten, konzeptionelle und strategische Arbeiten.

---

<sup>10</sup> Nicht gemeint ist an dieser Stelle die Arbeit in Projekten, wenn die Daueraufgabe ständig in Projektform organisiert wird und die Daueraufgabe daher gewissen Standards unterliegt (z. B. die Bearbeitung von Aufträgen in der IT-Entwicklung innerhalb eines IT-Referates).

Bei bestehenden (gemischten) Aufgabenbündeln sind die dispositiv-kreativen Aufgaben von den quantifizierbaren Aufgaben zu trennen.<sup>11</sup> So sind z. B. auch bei forschenden Tätigkeiten sich wiederholende Aufgaben (z. B. standardisierte Laboruntersuchung, wiederkehrende Prüfungen) mit systematisch-analytischen Verfahren bewertbar.

Als Indizien, ob es sich um eine „echte“ dispositiv-kreative Aufgabe handelt, können folgende Merkmale gelten:

- Das Arbeitsergebnis ist von Beginn an z. B. noch nicht konkret beschreibbar bzw. unklar.
- Das Arbeitsergebnis hängt von der Person ab.
- Der Prozess der Leistungserstellung ist nicht standardisierbar.
- Innerhalb der Leistungserstellung bestehen Unwägbarkeiten, die im Vorhinein nicht kalkulierbar sind und sich auf Ablauf oder Ergebnis auswirken.
- Die Arbeitserledigung hinsichtlich des Vorgehensprozesses oder des Ergebnisses wiederholt sich nicht.
- Die Ergebniserstellung erfolgt iterativ, d. h. in mehreren Entwicklungs- bzw. Überarbeitungsschleifen, ohne dass die Anzahl von Beginn an bekannt ist.

Der Methodenmix zur Erhebung des Personalbedarfs für dispositiv-kreative Aufgaben ist im Detail im [Methodenteil](#) beschrieben.

---

<sup>11</sup> Der Begriff der Mischaufgaben entfällt zukünftig.

#### 2.4.3.5.2.1.4 Gegenüberstellung der Aufgabenarten

Zusammenfassend werden die Merkmale der verschiedenen Aufgabenarten gegenübergestellt. Neue Aufgaben können entweder dispositiv-kreativ oder quantifizierbar sein:

Gegenüberstellung der Aufgabenarten		
neue Aufgaben	dispositiv-kreative Aufgaben	quantifizierbare Aufgaben
<ul style="list-style-type: none"><li>• erstmalig</li><li>• nicht vergleichbar</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• strategisch</li><li>• politisch</li><li>• planend</li><li>• koordinierend</li><li>• rechtssetzend</li><li>• gestaltend</li><li>• inhaltlich einmalig/ komplex / vielfältig/ unbestimmt</li><li>• brisant</li><li>• geistig-schöpferisch</li><li>• konzeptionell</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• operativ, ausführend</li><li>• administrativ</li><li>• vollziehend</li><li>• dienstleistend</li><li>• rechtsanwendend</li><li>• Routineaufgabe</li><li>• repetitiv</li><li>• permanent</li><li>• Zeit messbar</li><li>• Menge messbar</li><li>• gleiche oder ähnliche Bearbeitungszeiten</li><li>• gleiche Bearbeitungsschritte</li></ul>

Abbildung 15: Gegenüberstellung der Aufgabenarten

#### 2.4.3.5.2.2 Beauftragungen/Bestellungen und Interessenvertretungen

Beauftragungen/Bestellungen sind Aufgaben, die dauerhaft (z. B. auch von der Behördenleitung) direkt (aufbauorganisatorisch) oder indirekt (ablauforganisatorisch) übertragen werden.

Entscheidend für die PBE ist, ob die Beauftragung/Bestellung:

- mit einer vollständigen Freistellung von den bisherigen Aufgaben erfolgt oder
- mit einer teilweisen Freistellung von den bisherigen Aufgaben erfolgt oder
- ohne Freistellung von den bisherigen Aufgaben erfolgt und somit zusätzlich wahrzunehmen ist.

Es wird empfohlen, mit der Übertragung entsprechender Tätigkeiten auch den hierfür vorgesehenen Freistellungsanteil an der Gesamtarbeitszeit bzw. das Freistellungsvolume festzulegen.

Sind Beschäftigte des Betrachtungsbereichs **zusätzlich** zu ihren (Fach-)Aufgaben mit besonderen Funktionen (z. B. Geheimschutzbeauftragte, IT-Sicherheitsbeauftragte, Mitglieder der Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte, Brandschutzbeauftragte, Beauftragte für ...) betraut, werden diese als eigenständige Aufgabe erhoben. Soweit ein Freistellungsanspruch für die Erledigung der Aufgaben in der besonderen Funktion besteht, werden für die PBE Zeiten in Höhe des Freistellungsanspruchs berücksichtigt. Besteht kein Freistellungsanspruch, werden die anfallenden Zeiten erhoben und im Rahmen der PBE berücksichtigt.<sup>12</sup> In welchem Umfang der Aufwand bei der PBE berücksichtigt werden kann, der über die nach diesen Normen beanspruchbaren Freistellungen hinaus für die besondere Funktion geleistet wird, ist über die Auslegung der Normen gemeinsam mit dem Auftraggeber situativ festzulegen. Die Zeiten für die Aufgabenwahrnehmung für (persönliche) Beauftragungen/Bestellungen müssen in der PBE Berücksichtigung finden.

Zu unterscheiden ist hierbei, ob die Beauftragung/Bestellung direkt einer bestimmten Organisationseinheit (aufbauorganisatorisch) oder aus ablauforganisatorischen Gründen indirekt einer bestimmten Person (Summe der gesetzlichen Freistellungsansprüche einer Behörde) zugeordnet wurde.

***Beispiel für eine Summe der Freistellungsansprüche für die Wahrnehmung der Aufgaben von Interessenvertretungen:***

Summe der Freistellungsansprüche: 5,0 VZÄ

Davon:

- für zwei vollständig freigestellte Personalratsmitglieder (2x 1,0 VZÄ),
- für zwei teilweise freigestellte Personalratsmitglieder (2x 0,5 VZÄ),
- für eine vollständig freigestellte Gleichstellungsbeauftragte (1x 1,0 VZÄ),
- für eine vollständig freigestellte Schwerbehindertenvertretung (1x 1,0 VZÄ)

Herausforderung: diese VZÄ sind nicht von der Stellenwertigkeit abhängig und nicht einer bestimmten Laufbahnguppe zuordenbar. Aufgaben der freigestellten Interessenvertretungen sind nicht zu bemessen.

---

<sup>12</sup> § 46 des Bundespersonalvertretungsgesetzes regelt die Rechtsstellung sowie die Freistellung von Mitgliedern der Personalvertretung für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung des Personalrates (z. B. Sitzungen). Die Rechtsstellung und Freistellung der Gleichstellungsbeauftragten sind in den §§ 24 und 28 des Bundesgleichstellungsgesetzes niedergelegt.

***Beispiel für Beauftragungen / Bestellungen, die einer bestimmten Organisationseinheit (aufbauorganisatorisch) zugeordnet sind:***

- IT-Sicherheitsbeauftragte bzw. IT-Sicherheitsbeauftragter
- Datenschutzbeauftragte bzw. Datenschutzbeauftragter
- Brandschutzbeauftragte bzw. Brandschutzbeauftragter
- Notfallmanagement
- IT-Notfallmanagement
- Geheimschutzbeauftragte bzw. Geheimschutzbeauftragter
- Beauftragte bzw. Beauftragter für den Haushalt
- Beauftragte bzw. Beauftragter für Korruptionsprävention

Diese „Beauftragten“ sind aufgrund gesetzlicher Vorgaben in den Behörden eingesetzt. Häufig wird je Beauftragung eine VZÄ gesetzt (siehe auch [Arbeitsplatzsetzung](#)). Oft wird aber auch neben der Aufgabe der Leitung des Haushaltsreferats die Rolle des bzw. der Beauftragten für den Haushalt (BfdH) übertragen. Brandschutzbeauftragte werden in der Regel je Standort bzw. Bürogebäude eingesetzt und umfassen in der Regel ebenfalls keine vollständige VZÄ. Ob Beauftragungen in Personalunion wahrgenommen werden können, um den Arbeitsplatz vollständig auszulasten (z. B. Notfallmanagement und IT-Notfallmanagement), ist im Einzelfall zu entscheiden.

Wie viele VZÄ ein Team bspw. um die Datenschutzbeauftragten oder IT-Sicherheitsbeauftragten als Unterstützungspersonal benötigt, ist gesondert zu ermitteln.

#### ***2.4.3.5.2.3 Projektaufgaben***

Die Durchführung von Aufgaben im Rahmen von Projekten ist auch in der öffentlichen Verwaltung eine mittlerweile etablierte und ständig eingesetzte Arbeitsform. Neue Themen werden mit wechselnden Beteiligten unterschiedlicher Fachbereiche in Projekten aufgegriffen. Projekte sind nie gleich. Die Komplexität der zu behandelnden Themenstellung, die Anzahl der beteiligten Bereiche und die zeitliche Dauer werden für jedes Projekt neu bestimmt. Projekte können innerhalb oder außerhalb der Linienorganisation eingerichtet werden. Aktuelles Beispiel für ein behördenweites Projekt, für das in der Regel Beschäftigte und damit Kompetenzen aus verschiedenen Abteilungen der Behörde zusammengezogen werden, ist die Einführung der E-Akte Bund. Beispiele für Projekte, die innerhalb der Organisationseinheit verbleiben, sind bspw. die Einrichtung einer Projektgruppe für die Erstellung eines Einarbeitungskonzeptes oder eines Konzeptes für den Wissenstransfer, für die Einführung eines Fachverfahrens oder ähnliches (vgl. [Projektmanagement](#)).

Sofern Projektbeteiligte für die Dauer der Projektarbeit von ihren sonstigen Aufgaben freigestellt sind, nehmen andere Beschäftigte die vorherigen Aufgaben wahr. Projektgruppen gehören zwar mittlerweile fest in das Behördenbild, sind oftmals auch im Organigramm abgebildet, stellen jedoch aufgrund ihres befristeten Charakters keine Daueraufgabe dar. Diese Situation ist bei der Ermittlung und Festlegung von Personalbedarf für Projektarbeit zu beachten.

## **Lösungsansatz:**

Bei der Ermittlung der IST-Situation wird der Aufwand für die Projektarbeit im Betrachtungsbereich als solcher erhoben und ausgewiesen. In der Bewertung ist aufzuzeigen, welcher Personalbedarf für die Weiterführung des Projekts bzw. Daueraufgaben vorzusehen ist, die aus dem Projekt resultieren. Für Aufgaben, die später als Daueraufgaben in die Linienorganisation übergeben werden sollen bzw. müssen, können somit bereits in der Projektlaufzeit Anhaltspunkte zu Bearbeitungszeiten und Arbeitsmengen gesammelt werden. Des Weiteren werden über Statistiken etc. Informationen zur durchschnittlichen Anzahl, Dauer und Personalkapazität von Projekten mit Beteiligung des Betrachtungsbereichs ermittelt. Anhand der Daten zur Projektarbeit aus der Vergangenheit und mit Blick auf geplante Projekte in der Zukunft kann der Personalbedarf für die Projektarbeit ermittelt und gesondert ausgewiesen werden.

### **2.4.3.5.2.4 Führungs- und Leitungsaufgaben**

Führungs- und Leitungsaufgaben sind den Steuerungsprozessen einer Behörde bzw. einer Organisationseinheit zuzuordnen. Unter dem Begriff „Führen und Leiten“ werden alle Steuerungsaufgaben einer Führungskraft zusammengefasst.

#### **2.4.3.5.2.4.1 Definition und Einführung**

Wesentliche Größe für die Bemessung des Personalbedarfs bei Führungskräften ist die sogenannte Führungs- und Leitungsspanne. Die Führungs- und Leitungsspanne bezeichnet die Anzahl der einer Führungskraft direkt zugeordneten und unterstellten Beschäftigten. Die Führungs- bzw. Leitungsspanne ist weder eine beliebige, noch eine standardisierbare Zahl, die für Behörden einheitlich festgelegt werden könnte. Sie kann von Behörde zu Behörde, aber auch von Organisationseinheit zu Organisationseinheit variieren, da die Anforderungen an Behörden und deren Organisationseinheiten unterschiedlich sind. Insofern hat die Berücksichtigung von Führungs- und Leitungsaufgaben<sup>13</sup> bei der Ermittlung erforderlicher und bereitzustellender Personalressourcen (in VZÄ, aber auch in Personen) besondere Relevanz.

Die in der Literatur und seitens der [Rechnungshöfe entwickelten Grundsätze](#) können einen groben Anhaltspunkt für die Bestimmung der Leitungsspanne bieten. Sie sollten bei der Durchführung von Personalbedarfsermittlungen in angemessenem Umfang einfließen.

---

<sup>13</sup> Exemplarische Auflistung von Führungs- und Leitungsaufgaben vgl. Anlage 3

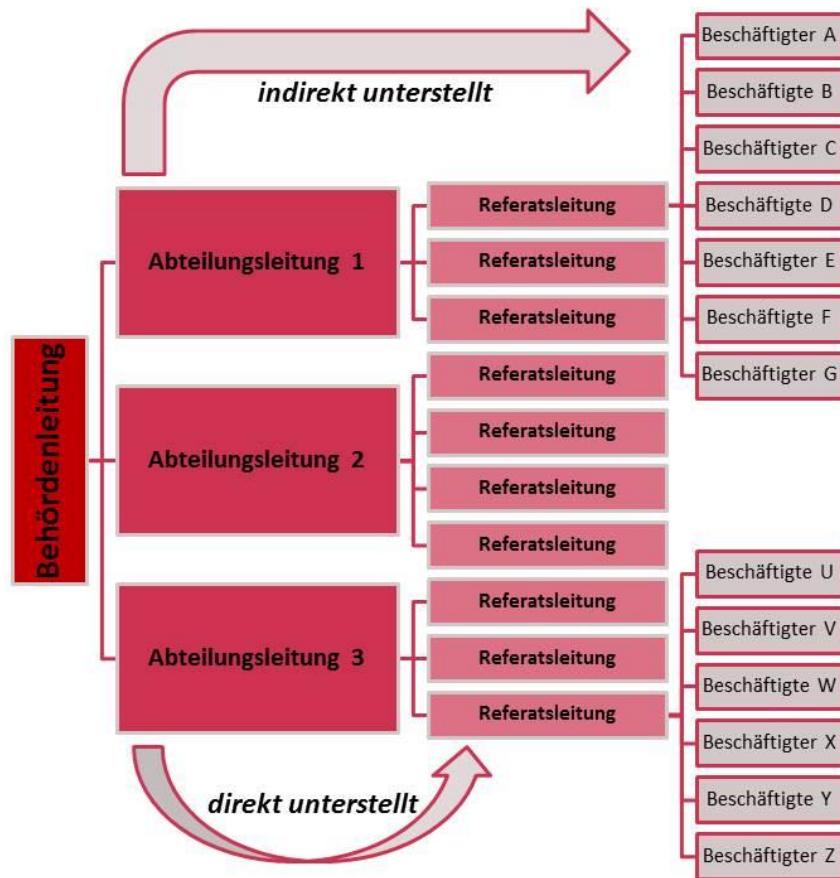


Abbildung 16: direkt unterstellte Beschäftigte und indirekt unterstellte Beschäftigte

Zu groß oder zu klein gewählte Führungs- und Leitungsspannen können negative Auswirkungen auf einzelne Organisationseinheiten, auf die gesamte Organisation und auf die Beschäftigten haben. Eine wichtige Rolle bei der Bestimmung der sachgerechten Führungs- und Leitungsspanne spielt deshalb auch die Führungs- und Organisationskultur in der Behörde (vgl. auch [Kapitel Führungs- und Organisationskultur](#)). D. h., es gilt, in der Analyse und für die SOLL-Führungs- und Leitungsspanne die Frage zu beantworten:

- Welche Leitungsspanne entspricht am ehesten den Anforderungen der Führungs- und Organisationskultur der Behörde?
- In welchen Bereichen sind eher kleine Leitungsspannen und in welchen eher große Leitungsspannen angebracht?

Die Führungs- und Leitungsspanne ist demzufolge nicht allein eine quantitative Frage. Die [Behörden- und Führungskultur](#), die in Führungsleitbildern manifestierte Erwartungshaltung an Führung und die daraus abgeleiteten Führungsaufgaben sowie die persönlichen Führungsstile spielen eine wesentliche Rolle. Dabei sind zudem stets die wirtschaftlichen und ablauforganisatorischen Aspekte in die Überlegungen einzubeziehen.

Die [Führungskultur](#) der einzelnen Behörden und der Führungsstil der Führungskräfte (vgl. [EXKURS 2 zu Führungsstilen](#)) haben unmittelbaren Einfluss auf den damit verbundenen Führungsaufwand.

In der Praxis sollten

- unter Berücksichtigung des Methodenmixes (vgl. [Methodenbeschreibung](#)) die Führungs- und Leitungsaufgaben im IST-Zustand erfasst,
- auf Grundlage der gewünschten Führungs- und Organisationskultur sowie anhand von Führungsleitlinien analysiert und bewertet,
- anschließend zu einem SOLL entwickelt und
- für die Fortschreibung in der Zukunft regelmäßig kritisch hinterfragt und angepasst werden.

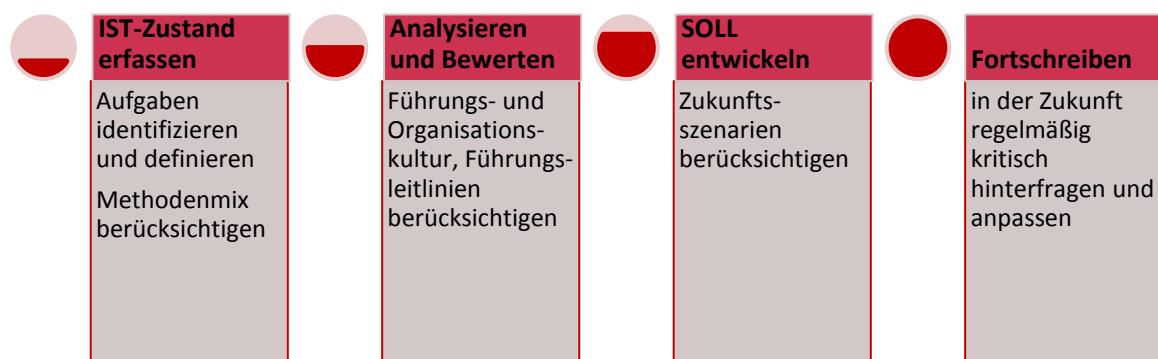


Abbildung 17: vom IST zum SOLL und zur Fortschreibung

#### 2.4.3.5.2.4.2 Vorgehen bei der Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben

##### Leitfragen

Zum Einstieg in das Thema „Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben“ bzw. „Ermittlung einer sachgerechten Führungs- und Leitungsspanne“ ist es lohnend, vorab einige Fragen zu stellen, beispielsweise:

- Wie ist die Erwartungshaltung an Führungs- und Leitungsaufgaben in der Behörde/Organisationseinheit ausgeprägt?
- Gibt es Führungsleitlinien der Behörde/Gesamtorganisation?
- Wie laufen die Kommunikationswege? Entspricht die Kommunikation der Aufbauorganisation?
- Gibt es Anforderungsprofile für Führungskräfte in der Behörde?
- Was sagen Stellenbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen aus?
- Welche Führungs- und Leitungsaufgaben werden konkret durch die Führungskraft wahrgenommen?
- Inwiefern sind herausgehobene Fachaufgaben im Sinne der GGO<sup>14</sup> wahrzunehmen?

<sup>14</sup> § 9 (2) GGO: „Neben den Leitungs- und Führungsaufgaben soll die Referatsleitung herausgehobene Angelegenheiten des Referats selbst bearbeiten.“

- Welche Aufgaben, außerhalb der unmittelbaren Führung- und Leitung, sind bei der Stelle angesiedelt?
- Entspricht die Kommunikation der Aufbau- und Ablauforganisation?
- Wird ein regelmäßiges Führungskräftefeedback durchgeführt? Wie geht die Behörde mit den Ergebnissen um?
- Gibt es konkrete Ideen von Beschäftigten und/oder Führungskräften, zur Optimierung der Führungs- und Leitungsaufgaben? (ggf. ergeben sicher hieraus bereits wichtige Aspekte für das SOLL)

Hinweis: Sollten die o. g. Fragen nicht hinreichend zu beantworten sein, besteht bereits unabhängig von der Ermittlung des Personalbedarfs an dieser Stelle Handlungsbedarf: Insbesondere Anforderungsprofile, Stellenbeschreibungen und Dienstpostenbewertungen sollten Aufschluss über Anforderungen an Führung und Leitung in der Behörde geben. Auch Führungsleitlinien oder Führungsgrundsätze unterstützen eine einheitliche Führungskultur in der Organisation und setzen Leitplanken für die den Personalaufwand im Rahmen der Führungs- und Leitungsaufgaben.

#### Schwerpunkte und Anforderungen des Führens und Leitens

Auf Basis dieser Leitfragen können die Schwerpunkte bei der Aufgabenwahrnehmung des Führens und Leitens identifiziert werden. Diese sind in der Regel:

- Ziele zu setzen und dementsprechend Aufgaben zu priorisieren; Zeiten und Ressourcen zu planen, zuzuteilen, zu delegieren, bedarfsgerecht zu kontrollieren und situativ anzupassen,
- die Organisation zu gestalten (sowohl die Organisationseinheit aufzubauen als auch die Prozesse zu entwickeln und im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses anzupassen<sup>15</sup>),
- langfristige Ziele und Planungen entsprechend frühzeitig einzuleiten,
- Situationsbewusstsein der Beschäftigten zu schärfen,
- Innovationen voranzutreiben,
- übergeordnete Entscheidungen zu treffen und Probleme zu lösen,
- Aufgaben der Mitarbeiterführung wahrzunehmen, d. h. arbeits- und dienstrechtliche Belange wahrzunehmen, Beschäftigte auf dem Weg zur Zielerreichung zu unterstützen, zu beraten und zu begleiten,
- Beschäftigte zu entwickeln und zu fördern,
- die Zusammenarbeit innerhalb der Organisationseinheit zu stärken,
- die Belange der Organisationseinheit nach außen zu vertreten,<sup>16</sup>
- die Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten sicher zu stellen.

---

<sup>15</sup> Die Gestaltungsmöglichkeiten einer Führungskraft sind in der Praxis unterschiedlich stark ausgeprägt. In einem Massenverfahren mit 15 gleichartigen Referaten beispielsweise wird die einzelne Referatsleitung wenig Einfluss auf die Prozesse etc. haben.

<sup>16</sup> Vgl. Bokranz zur Leitungstiefe und Leitungsbreite

Zusätzliche Anforderungen ergeben sich z. B. durch das Führen und Leiten

- in verschiedenen Organisationskulturen,
- in generationenübergreifenden Teams,
- in standortübergreifenden Teams,
- bei mobiler Arbeit, Telearbeit, Homeoffice,
- von Expertinnen und Experten
- in Extremsituationen,
- in fremder Sprache / in verschiedenen Sprachen.

Aus diesen Anforderungen ergeben sich die Führungs- und Leitungsaufgaben<sup>17</sup>, die weiter untergliedert (vgl. auch Methode [Aufgabengliederung](#)) werden können. Anschließend besteht für einen Teil der Aufgaben die Möglichkeit, diese analytisch zu bemessen. Die verbleibenden Führungs- und Leitungsaufgaben können mit Unterstützung des situativen Ansatzes und der summarischen Ermittlung erfasst werden.

#### Ableitung der Führungs- und Leitungsaufgaben

Im Folgenden werden unter Führung die Teilespekte „Führen“ im engeren Sinne als Mitarbeiterführung und „Leiten“ als Gesamtsteuerung der Organisationseinheit verstanden. In bestimmten Fallkonstellationen sind dabei die Übergänge von Fach- zu Führungsaufgaben fließend und in der Abgrenzung situationsgerecht zu gestalten.

Anlage 4: Muster-Aufgabengliederung/Standard-Aufgabengliederung für Führungs- und Leitungsaufgaben (optionale Arbeitshilfe)

---

<sup>17</sup> vgl. auch Muster-Aufgabengliederung/Standard-Aufgabengliederung (optionale Arbeitshilfe, Anlage 4)

## Empfehlungen zu Leitungsspannen und mögliche Herleitungen

In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird in der Regel eine Leitungsspanne zwischen 1:7 und 1:10 empfohlen. Das bedeutet, eine Person sollte zwischen sieben und zehn Beschäftigten führen.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder empfehlen<sup>18</sup>:

„Die in der Praxis vorgefundenen Leitungsspannen sind aus Sicht der Rechnungshöfe in jedem Einzelfall anhand der konkreten Aufgabenstellung und der übrigen Gegebenheiten der jeweiligen Organisationseinheit zu bewerten. Dafür sollten auch die im Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern angeführten Kriterien<sup>19</sup> herangezogen werden.“

Die Rechnungshöfe empfehlen folgende Mindestleitungsspannen:

Ministerien und andere Oberste Behörden: 1:5

Behörden der Mittelinstanz/Oberbehörden: 1:8

Behörden der Ortsinstanz: 1:12

Die Leitungsspannen können innerhalb einer Organisation zwischen den Hierarchieebenen oder auf der derselben Hierarchieebene von Teilbereich zu Teilbereich variieren.“

In der Praxis beeinflussen die Aufgaben und verschiedene Rahmenbedingungen (situativer Ansatz) die Wahl der Leitungsspanne. Dies wird in der Umsetzung zur Wahl einer bestimmten Leitungsspanne und zu entsprechenden Effekten führen. Diese sind in einem [Exkurs \(Exkurs 3\)](#) beispielhaft dargestellt.

---

<sup>18</sup> Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation, 5. Dezember 2016

<sup>19</sup> Vgl. [Abschnitt 2.4.3.11.7 Methodenmix zur Ermittlung von Führungs- und Leitungsspannen](#)

## Vorgehensweise für die Bestimmung der Leitungsspanne

Im folgenden Abschnitt wird ein Modell für ein Vorgehen für die Bestimmung einer sachgerechten Leitungsspanne vorgestellt. Dieses gestaltet sich wie folgt:

### Schritt 1 – IST-Zustand erfassen

#### Aufgaben definieren und identifizieren

- Aufgaben des Führens und Leitens konkret identifizieren und differenzieren
- Klären, welche Methoden für welche Aufgaben anzuwenden sind (analytisch, situativ, summarisch, [vgl. Methodenmix zur Ermittlung von Führungs- und Leitungsspannen](#))

**Methodenmix berücksichtigen:** In der Regel ist für die Ermittlung des IST-Zustandes ein Mix aus mehreren Methoden notwendig:

- a. per [summarischer Ermittlung](#) einen ersten Überblick erhalten, z. B. bei Leitung eines neuen Aufgabengebietes
- b. situative Aspekte für die entsprechenden Aufgaben einbinden ([situativer Ansatz](#))
- c. Zeitwerte für Führungs- und Leitungsaufgaben (im Rahmen von PBE) konkret erheben ([analytische Ermittlung](#))

### Schritt 2 –IST-Zustand analysieren und bewerten

- Ergebnisse behördenspezifisch würdigen, analysieren und bewerten, d. h.: Aufgaben und Prozesse kritisch hinterfragen.
- Führungs- und Organisations-kultur, Führungs-leitlinien berücksichtigen<sup>20</sup>

### Schritt 3 – SOLL entwickeln / SOLL-Zustand konzipieren

- Zeitwerte anhand erfasster und dokumentierter Datengrundlagen verbindlich setzen, begründen und als SOLL definieren
- SOLL-IST-Abgleich durchführen
- Zukunftsszenarien berücksichtigen

### Schritt 4 – Fortschreiben

- Zeitwerte in den Folgejahren fortschreiben (bei Bedarf anpassen, dokumentieren)

Der Methodenmix zur Ermittlung von Führungs- und Leitungsaufgaben ist im Detail im [Methodenteil](#) beschrieben.

---

<sup>20</sup> Hier ist es auch wichtig, dass jemand außerhalb der Organisationseinheit die individuellen Führungsstile behördenspezifisch würdigt (insbesondere bspw. bei individuellen Führungsstilen, die z. B. redundante Aufwände verursachen), analysiert und bewertet sowie Änderungen für die Zukunft (SOLL) konzipiert.

### **2.4.3.5.3. Repräsentativer Erhebungszeitraum**

#### ***2.4.3.5.3.1 Auswahl des repräsentativen Erhebungszeitraums***

Die Auswahl des Erhebungszeitraumes ist für die Datenqualität insbesondere dann wichtig, wenn es im zu untersuchenden Bereich unterschiedliche jahreszeitliche Belastungsspitzen gibt, die Auswirkungen auf die Repräsentativität der Erhebung haben können. Beispielsweise sind die Antragszahlen in der Beihilfestelle in den Monaten Dezember und Januar besonders hoch. Dagegen sind sie in den Sommerferienzeiten, z. B. im Juli und August eher niedrig. Die im Stichprobenverfahren anzuwendenden statistischen Formeln gehen von dauerhaft gegebenen Rahmenbedingungen aus. Im Erhebungszeitraum sollte daher eine typische Situation, z. B. durchschnittliche Antragszahlen bei durchschnittlicher Abwesenheitsquote und einer durchschnittlichen Anzahl von Arbeitstagen bei der Aufgabenerledigung vorliegen. Weicht die Arbeitssituation im Erhebungszeitraum erheblich vom Üblichen ab, können entweder keine belastbaren Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit gezogen werden oder es müssen zusätzlich Korrekturberechnungen durchgeführt werden. Eine repräsentative Betrachtung ist im Ausnahmefall auch bei erheblichen jahreszeitlichen Belastungsspitzen möglich, wenn eine im Betrachtungsbereich praktizierte Kombination von Leitungs- und Eingangssteuerung innerhalb des Prozesses vorliegt. Ein Zeitraum kann in diesem Fall in Absprache mit dem Betrachtungsbereich als repräsentativ bewertet werden. Es muss geprüft werden, ob es für den betrachteten Prozess/die betrachtete Aufgabe grundsätzlich einen oder mehrere repräsentative Erhebungszeiträume gibt, die sich für die Datenerhebung anbieten. Um eine angemessene Entscheidung treffen zu können, sollte – soweit vorhanden – auf Daten aus dem Betrachtungsbereich zurückgegriffen werden, insbesondere die Einschätzung der Beschäftigten sowie Statistiken zu den Arbeitsmengen (z. B. Anzahl der Geschäftsvorfälle pro Jahr oder Monat) oder Zeiten (z. B. Bearbeitungs- und Liegezeiten pro Vorgang). Ist die Datenerhebung im repräsentativen Erhebungszeitraum organisatorisch nicht möglich, muss geprüft werden, wie über Korrekturberechnungen die erforderliche Datengüte erreicht werden kann. So kann es z. B. sein, dass der Betrachtungsbereich angibt, dass aufgrund besonders geringer Abwesenheitszeiten der gewählte Zeitraum nicht repräsentativ sei. In diesem Fall ist die zunächst fehlende Repräsentativität durch den Reservebedarfeszuschlag auszugleichen.

**Fallbeispiel zur Ermittlung des Personalreservebedarfs für eine IST-PBE aufgrund der Daten der Multimomentaufnahme (in Anlehnung an REFA, Fallstudie, Lösungshinweise):**

250 Jahresarbeitstage

abzüglich 30 Urlaubstage

abzüglich 11 Krankheitstage

abzüglich 8 bezahlte freie Tage

= 201 Nettoarbeitstage

Reservebedarfsszuschlag = (49 Reservebedarfstage / 201 Nettoarbeitstage) × 100% = 24,4%

Personalbedarf aufgrund der Daten aus der Multimomentaufnahme: 8,62 VZÄ

Da während der Multimomentaufnahme keine Urlaubs-, Kranken- und bezahlten freien Tage anfielen, ergibt sich:

ermittelter Personalbedarf x Reservebedarfsszuschlag = bereinigter Personalbedarf

8,62 × 1,244 = 10,7 VZÄ

Sollten sich andere Gründe während der Erhebung herausstellen, dass eine Repräsentativität anzuzweifeln ist, ist entsprechend nachzusteuern. (vgl. hierzu auch die Ausführungen in der [FAQ-Liste](#)).

Tritt während des Erhebungszeitraums beispielsweise eine außergewöhnliche, nicht vorhersehbare Störung wie kompletter ganztägiger Stromausfall oder IT-Ausfall auf und verliert das Organisatorenteam dadurch einen Erhebungstag, bestünde die Möglichkeit, den Erhebungszeitraum noch um einen Tag zu verlängern. Allerdings muss auch dann sichergestellt sein, dass der Erhebungszeitraum repräsentativ bleibt. Eine andere Möglichkeit wäre, häufiger am Tag Beobachtungen durchzuführen, soweit dies nicht zu Verzerrungen führt, oder auch die Untersuchung komplett abzubrechen und nochmal neu zu beginnen, z. B. im neuen Monat, wenn der Zeitraum dann ebenso repräsentativ wäre.

Die Maßnahmen der Nachsteuerung hängen demzufolge eng mit den Gründen für den Wegfall Repräsentativität zusammen.

#### **2.4.3.5.3.2 Festlegung der Zeitdauer der Erhebung**

Die Zeitdauer der Erhebung innerhalb eines repräsentativen Erhebungszeitraums spielt nicht nur bei der Vollerhebung (vgl. auch [Teilerhebung mittels Stichprobe](#)) eine wichtige Rolle. Sie hat auch einen bedeutenden Einfluss auf die Qualität der Ergebnisse des Stichprobenverfahrens. Die Zeitdauer der Erhebung für eine prozessorientierten PBE (vgl. [dauerhafte Aufgaben bzw. Prozesse](#) sowie [Basisdaten/Aufgaben und Prozesse](#)) sollte so gewählt werden, dass der notwendige Stichprobenumfang auch erreicht werden kann. Sollte der Stichprobenumfang im Erhebungszeitraum voraussichtlich nicht erreicht werden können, müssen ergänzende Maßnahmen eingeplant werden, bei einer Selbstaufschreibung beispielsweise die Ergänzung durch das [Analytische Schätzen](#). Bei einer [aufgaben- bzw. arbeitsplatzbezogenen PBE](#) gibt der Stichprobenumfang die Anzahl der einzubeziehenden Beschäftigten an. Hier hat der Stichprobenumfang keinen Einfluss auf die Zeitdauer.

Ist die Zeitdauer sehr kurz, haben sich die Beschäftigten noch nicht hinreichend an die Erhebung gewöhnt. Die Fehleranfälligkeit ist insbesondere in der Anfangsphase einer Erhebung sehr hoch, weshalb eine mehrtägige Testphase vorgesehen werden sollte. Dauert die Erhebung sehr lange, schleichen sich nach einer Weile verstärkt Ermüdungserscheinungen und somit Nachlässigkeiten ein, weil die Erhebung zunehmend als störend empfunden wird. Diese Fehlerquellen werden häufig unterschätzt. Sie können aber die Qualität der Erhebung ebenso negativ beeinflussen, wie eine fehlerhaft gezogene Stichprobe oder ein falsch berechneter Stichprobenumfang. In der Praxis sollte die Entscheidung über die Zeitdauer der Erhebung aus einer Abwägung dieser Argumente bezogen auf den Betrachtungsbereich erfolgen; eine Datenerhebung über vier Wochen ist ein erster Ausgangspunkt für diese Überlegungen.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die notwendigen [statistischen Berechnungen](#) in jedem Fall mit einer intensiven organisatorischen Betrachtung verknüpft werden müssen:

*Beispiel 1: Einfach beobachtbare Prozesse und / oder Prozesse mit sehr kurzen Laufzeiten im Rahmen einer prozessbezogenen PBE:* Unter Beachtung des statistisch erforderlichen [Stichprobenumfangs](#) muss unter organisatorischen Gesichtspunkten abgewogen werden, ob viele Beschäftigte über eine kürzere Zeitdauer oder wenige Beschäftigte über einen längeren Zeitraum in die Erhebung einbezogen werden.

*Beispiel 2: Sehr lange laufende Prozesse mit einem hohen Anteil an Liegezeiten im Rahmen einer prozessbezogenen PBE (beispielsweise mehrjährige Betreuungsfälle, Beschaffungsverfahren oder Fälle bei denen notwendige Gutachten eingeholt werden müssen):* Es muss geprüft werden, ob der Prozess in eindeutig abgrenzbare Teilabschnitte zerlegt werden kann. Der Stichprobenumfang muss für jeden Teilabschnitt erreicht werden, aber die jeweiligen Stichproben greifen auf unterschiedliche Elemente der Grundgesamtheit zurück. Die Ergebnisse für die Teilabschnitte werden anschließend zum Gesamtprozess zusammengesetzt. Ist die erforderliche Zeitdauer der Erhebung ermittelt, wird der endgültige Erhebungszeitraum festgelegt.

#### 2.4.3.5.4 Basisdaten

Für die Basisdatenerhebung ist im ersten Schritt zu klären, ob es sich um eine aufgabenbezogene oder um eine prozessbezogene Erhebung handelt. Dieser Schritt wird im nächsten Abschnitt [Aufgaben oder Prozesse](#) ausführlich erläutert. Ggf. können sich beide Betrachtungen auch ergänzen.

Der Personalbedarf wird auf der Grundlage der

- vorhandenen Aufgaben ([Aufgabengliederung](#)) bzw. vorhandenen Prozesse (vgl. [Prozesse / Ablaufdarstellung](#)) des Betrachtungsbereichs
- anfallenden [Arbeitsmengen](#) (Fallzahlen, Vorkommenshäufigkeiten),
- [mittleren Bearbeitungszeit](#) ([Grundzeit](#) + [Erholungszeit](#) + [Verteilzeit](#)) und der
- [Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft](#)

ermittelt:

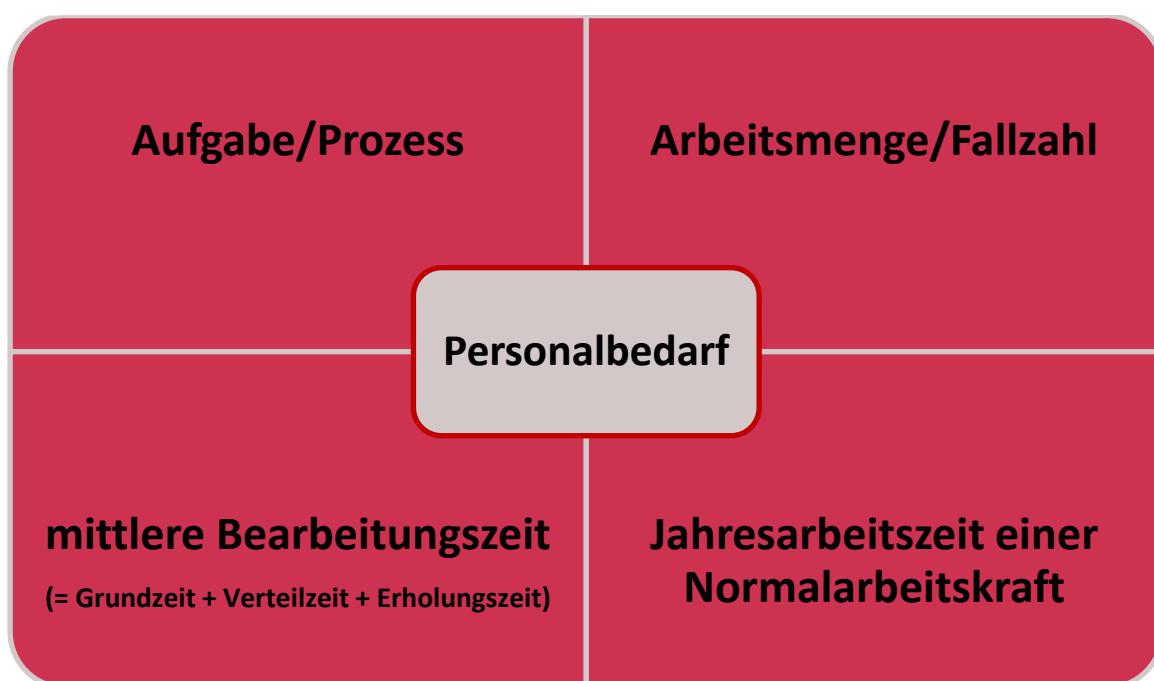


Abbildung 18: Grundlagen und Basisdaten der PBE

Datenerhebungen sind zur Ermittlung von [Arbeitsmengen](#) (Fallzahlen unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeit) und [mittleren Bearbeitungszeiten](#) ([Grund-, Verteil-](#) und [Erholungszeiten](#)) erforderlich und sollten in einem [repräsentativen Zeitraum](#), ggf. in Form einer [repräsentativen Stichprobe](#), durchgeführt werden. Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung können Anhaltspunkte liefern, in welcher Größenordnung sich die zu ermittelnden mittleren Bearbeitungszeiten bewegen. Wenn allerdings in einer Kosten- und Leistungsrechnung lediglich die Anwesenheitszeiten auf die Produkte verteilt werden, zeigt dies nicht auf, ob dies für die Leistungserbringung tatsächlich erforderlich war.

#### 2.4.3.5.4.1 Aufgaben oder Prozesse

Wichtige Basisinformation sind die Aufgaben und Prozesse des Betrachtungsbereichs. In einem ersten Schritt sind diese zu ermitteln. Die Erstellung der Aufgabengliederung (aufgabenbezogene Erhebung) oder Ablaufdarstellung (prozessbezogene Erhebung) kann mittels einer Dokumentenanalyse, über Interviews, Workshop/Moderation, Fragebogen oder Selbstaufschreibungen erfolgen. Betrachtungstiefe und der Detaillierungsgrad der Aufgabengliederung bzw. der Ablaufdarstellung sind abhängig vom Auftrag für die PBE und in der Folge von der für die Ermittlung des Personalbedarfs vorgesehenen Erhebungsmethode.

### Basisdaten: Aufgaben oder Prozesse

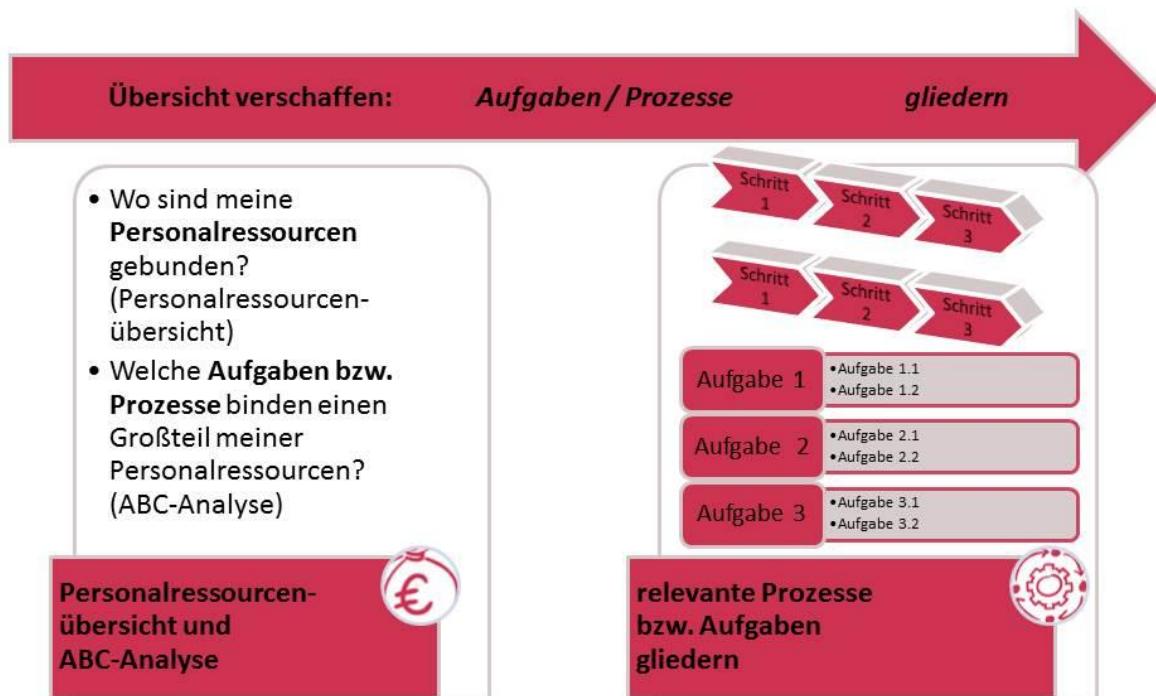


Abbildung 19: Basisdaten: Aufgaben oder Prozesse

Ziel ist es, alle Aufgaben und/oder Prozesse des Betrachtungsbereichs vollständig und eindeutig abgegrenzt darzustellen. Jede Tätigkeit muss im Rahmen der Datenerhebung zweifelsfrei einer Aufgabe bzw. einem Prozess zugeordnet werden können, damit Überschneidungen und Doppelerhebungen ausgeschlossen werden können. Für die Gliederung und Darstellung der Aufgaben kann die Aufgabengliederung, für die Gliederung und Darstellung von Prozessen die Ablaufdarstellung eingesetzt werden.

Zusätzlich zur Aufgabengliederung bzw. zur Ablaufdarstellung sind auch alle wesentlichen organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung zu dokumentieren, damit auf Basis der erhobenen Daten später Folgeverfahren zur Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden können.

Meist ist es nicht sinnvoll, alle Aufgaben bzw. Prozesse mit der gleichen Detaillierung und dem gleichen Aufwand zu erheben.

Damit Aufwand und Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind Aufgaben bzw. Prozesse, die viele Kapazitäten binden, detailliert zu betrachten (vgl. [ABC-Analyse](#)).

Aufgaben und Prozesse, die selten vorkommen bzw. nur geringen Aufwand verursachen, werden weniger detailliert betrachtet.

Für jede Aufgabe bzw. jeden Prozess (aufgabenbezogene bzw. prozessbezogene Erhebung) wird der Aufwand zunächst auf grober Ebene erhoben. Dies kann in Form von geschätzten Zeitanteilen in Bezug auf die gesamte Aufgabenerledigung erfolgen (vgl. [VZÄ-Verteilung](#)). Für die Klassifizierung der Aufgaben sollte die [ABC-Analyse](#) eingesetzt werden.

Die Datenerhebung ([Arbeitsmengen](#) und [Bearbeitungszeiten](#)) findet in der Regel auf der tiefsten Gliederungsebene der Aufgabe bzw. des Prozesses (Teilaufgabe, Unteraufgabe; Tätigkeit, Arbeitsschritt) statt.

*Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Aufgabengliederung (vgl. Methodenbeschreibung [Aufgabengliederung](#)):*

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes verdeutlichen die Notwendigkeit einer detaillierten Aufgabengliederung. Häufig haben Bundesbehörden die Aufgaben nicht oder unzureichend beschrieben bzw. die Aufgaben in unübersichtlichen Aufgabenblöcken zusammengefasst. Insbesondere bei den Schätzverfahren oder bei der Selbstaufschreibung führen zu grob strukturierte Aufgabenblöcke zu ungenauen Angaben der Beschäftigten. Es ist deshalb ratsam, mittels einer Aufgabenanalyse die zu untersuchenden Bereiche möglichst genau zu zergliedern. Hierzu sind die Aufgaben zunächst in Teilaufgaben zu untergliedern. In einem zweiten Schritt sind dann – wo möglich – die Teilaufgaben in Unteraufgaben zu strukturieren. Hierdurch entsteht eine größere Gliederungstiefe, welche die Übersichtlichkeit der Aufgabengliederung verbessert. Dem Beschäftigten ist es so möglich, Zeitwerte auch für Unter- und/oder Teilaufgaben konkret zu ermitteln, was erfahrungsgemäß zu genaueren Ergebnissen führt. Des Weiteren lässt sich die Personalbedarfsermittlung bei späteren Änderungen im Arbeitsablauf (zum Beispiel Wegfall von Einzeltätigkeiten) mit geringerem Aufwand fortschreiben, wenn eine detaillierte Aufgabengliederung vorliegt.

Die Aufgaben sollten gegliedert (vgl. [Aufgabengliederung](#)) sein in:

- (1) **Führungs- und Leitungsaufgaben**
- (2) **(Fach-)Aufgaben mit Teil- und Unteraufgaben:** Dies können in Querschnittsbereichen oder HOPII-Bereichen auch die Querschnittsaufgaben sein.
- (3) **Zusammenhangstätigkeiten der (Fach-)Aufgabe:** Hierbei handelt es sich um planbare Zusammenhangstätigkeiten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der (Fach-)Aufgabe stehen und somit der Grundzeit (LINK) zuzuordnen sind,
- (4) **Beauftragungen/Bestellungen:** Aufgaben, welche auf Grundlage eines individuellen Direktions- und Weisungsrechtes (Beauftragung/Bestellung) „dauerhaft“ wahrgenommen werden. Diese Tätigkeiten sind ebenfalls der [Grundzeit](#) zuzuordnen und im Personalbedarf entsprechend zu berücksichtigen, um eine Überlastung bzw. Überplanung vorhandener VZÄ auszuschließen. Dies gilt insbesondere für die Mitarbeit in Gremien, Ausschüssen, Arbeitsgruppen, aber auch für das sogenannte Beauftragtenwesen, also für Aufgaben, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der einzelnen Fachaufgabe stehen, sondern zusätzlich beauftragt werden.
- (5) **Projektaufgaben:** Diese können sinnvollerweise miterhoben werden, wenn im Betrachtungsbereich zeitlich befristet Projektaufgaben wahrgenommen werden und in Aussicht steht, dass Teilaufgaben später in die Linienorganisation übergehen sollen bzw. werden.

**Als Zusammenhangstätigkeiten der Fachaufgabe (2) sollten die folgenden Tätigkeiten in der Aufgabengliederung oder während der Erhebung subsumiert Berücksichtigung finden:**

- Besprechungen und Rücksprachen in allgemeinen dienstlichen Angelegenheiten (z. B. Referatsbesprechungen; bei der Referatsleitung ist dieser Zeitbedarf in Führung und Leitung enthalten),
- Beauftragungen/Bestellungen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Fachaufgabe stehen (z. B. Beauftragte für Strahlenschutz oder Fachkraft für Hygienestandards im Labor etc.)
- regelmäßige Abstimmung unter Beschäftigten (z. B. zwischen Referatsleitung und deren Vertretung),
- Lesen von Fachliteratur,
- Vor- und Nachbereitungstätigkeiten, wie z. B. Dienstreise buchen und abrechnen, Videokonferenz/Telefonkonferenz vorbereiten und nachbereiten,
- Einarbeitung von neuen Beschäftigten,
- Betreuung von Auszubildenden (soweit nicht eigenständige Aufgabe als Beauftragte für Auszubildende)
- Teilnahme an Tagungen, Kongressen, Messen (soweit nicht eigene Fachaufgabe z. B. in der Organisationseinheit für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit),
- allgemeine Rüstzeiten (z. B. Wegezeiten zum Arbeitsplatz bei Dienstbeginn/-ende, PC hochfahren, Schutzkleidung anlegen)

**Diese Aufgaben beinhalten regelmäßig wiederkehrende, in die Aufgabengliederung aufgenommene "Tätigkeiten". Hierzu bietet sich eine Bemerkungsspalte an, in der diese**

**Tätigkeiten aufgelistet sind. Sollte eine (Fach-)Aufgabe aus bestimmten Gründen näher untersucht werden, ist sie eigenständig in der Aufgabengliederung zur jeweiligen Fachaufgabe aufzunehmen.**

In der Aufgabengliederung sollten mindestens auf Referatsebene folgende Aufgaben als eigenständige Aufgaben dargestellt werden (vgl. Anlage 9: Mustervorlage / Arbeitshilfe):

- Teilnahme an Maßnahmen / Angeboten des Betrieblichen Gesundheitsmanagements (soweit eine Zeitgutschrift der Arbeitszeit erfolgt bzw. das Angebot innerhalb der Arbeitszeit wahrgenommen wird)
- Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen
- Teilnahme an Personalversammlungen, ggf. mit Vor- und Nachbereitungszeit,
- Mitarbeitergespräche mit Vorgesetzten,
- Beurteilungsgespräche/Gespräche zur Leistungsorientierten Bezahlung nach dem TVöD (bei Führungskräften fallen diese Zeiten unter Führen und Leiten)

**Hinweis:**

In den vergangenen Jahren hat die Praxis gezeigt, dass sich die Behörden insbesondere mit den Themenbereichen Betriebliches Gesundheitsmanagement sowie Fort- und Weiterbildung in der PBE stärker auseinandersetzen müssen, da diese erheblich an Bedeutung gewonnen haben.

Dazu gehört, die Werte im IST festzustellen (in vielen Bereichen sind die Daten vorhanden und müssen nur aus verschiedenen Systemen gezogen und aggregiert werden), für das SOLL zu analysieren, zu bewerten und neu festzulegen sowie (möglichst jährlich) fortschreiben.

Daten zu Fortbildungen und Betrieblichem Gesundheitsmanagement (BGM), aggregiert für den Betrachtungsbereich, sind ggf. aus den vorhandenen Systemen in den Behörden zu generieren.

Nachdem die Aufgaben bzw. Prozesse erhoben wurden, widmen sich die nächsten Kapitel nun der Erhebung von Zeiten.

#### **2.4.3.5.4.2 Grundzeit**

In einem ersten Schritt ist die zur unmittelbaren Aufgabenerledigung erforderliche Arbeitszeit (die Grundzeit,  $t_g$ ) eines Falls/Vorgangs mit durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad zu ermitteln. Zur unmittelbaren Aufgabenerledigung gehören auch alle direkt mit einer Aufgabe zusammenhängenden Tätigkeiten („Zusammenhangstätigkeiten“ zum Beispiel fallbezogene Recherche in Fachliteratur und Vor- sowie Nachbereitung von Terminen).

Die Grundzeit wird zum einen durch den Schwierigkeitsgrad der Fallbearbeitung (leicht, normal, schwer), zum anderen durch die Leistungsfähigkeit der Beschäftigten im Betrachtungsbereich (überdurchschnittlich, durchschnittlich, unterdurchschnittlich) beeinflusst. Um diesen unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wird die Summe der in einem repräsentativen Zeitraum erhobenen, reinen Bearbeitungszeiten durch die Anzahl der in dieser Zeit bearbeiteten Fälle (Arbeitsmengen) dividiert und so ein Durchschnittswert je Fall gebildet.

#### **2.4.3.5.4.3 Verteilzeiten**

Neben der Grundzeit ( $t_g$ ), der zur unmittelbaren Aufgabenerledigung notwendigen Arbeitszeit, sind bei der Ermittlung des Personalbedarfs Verteilzeiten ( $t_v$ ) zu berücksichtigen. Dies sind alle während der Arbeitszeit aufgewendeten Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören. Unterschieden werden (unplanbare) sachliche und persönliche Verteilzeiten.

##### **a) Sachliche Verteilzeiten**

Sachliche Verteilzeiten ( $t_s$ ) stellen Zeiten dar, die aus störungsbedingten Unterbrechungen des Arbeitsablaufes resultieren und damit nicht planbar sind.

**Zu den unplanmäßigen sachlichen Verteilzeiten gehören insbesondere** Unterbrechungen des Arbeitsablaufs, wie z. B. IT-Störungen, Telefongespräche, Besuche, soweit sie nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe stehen etc.

##### **b) Persönliche Verteilzeiten**

**Beispiele für persönliche Verteilzeiten ( $t_p$ ) sind:**

- Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten (z. B. mit Personalreferat, Personalrat),
- persönliche Verrichtungen / Entspannungszeiten (z. B. Kaffeepausen oder private Gespräche mit Kolleginnen und Kollegen) außerhalb der mit Dienstvereinbarung geregelten Pausenzeiten

#### **Werte der pauschalen Anrechnung oder analytischen Ermittlung von Verteilzeiten**

Die persönlichen und sachlichen Verteilzeiten ( $t_p$  und  $t_s$ ) können mit einem Zuschlag in Höhe von 5 % für persönliche Verteilzeiten (pVZ) und 5 % für sachliche Verteilzeiten (sVZ) pauschal abgegolten werden. Eine detaillierte Analyse ist hier nur vorzunehmen, wenn Anzeichen für eine Überschreitung der Pauschale (5 % für pVZ und 5 % für sVZ) bestehen. Dies reduziert den Erhebungsaufwand und trägt dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Rechnung. Allerdings gilt: Nur wenn in den ermittelten Grundzeiten nachweislich keine Verteilzeiten enthalten sind – Grundlage dafür sind die analytischen Methoden wie Selbstaufschreibung und Zeitaufnahme –, können Verteilzeiten als pauschaler Zuschlag berücksichtigt werden. Es sind also nicht pauschal bei einer 40h-Woche 4 Stunden Verteilzeit in Ansatz zu bringen, sondern der Verteilzeitzuschlag ist aufgabenbezogen auf die jeweilige Aufgabe bzw. Teilaufgabe bzw. Unteraufgabe aufzuschlagen.

Diese Werte (5 % für pVZ und 5 % für sVZ) sind als Richtwerte zu nutzen. Alternativ besteht die Möglichkeit, die sVZ und pVZ zu erheben. Dies hängt vom Ziel der PBE ab. Liegen beispielsweise Anhaltspunkte für Abweichungen (z. B. wegen besonderer Belastungen) vor, sind abweichende Ansätze von Verteilzeiten möglich, sofern sie ausreichend untersucht, nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden. Es empfiehlt sich in diesem Fall, die sachlichen Verteilzeiten als gesonderte Position zu erheben und zu plausibilisieren. Das schafft Transparenz und fördert die Akzeptanz bei

den Beschäftigten. Allerdings können die Verteilzeiten von ihrer Art, Vorkommenshäufigkeit und ihrem zeitlichen Umfang stark differieren.

Für die Berücksichtigung von Verteilzeiten bei der Feststellung des Soll-Personalbedarfs gilt der "situationsgerechte Ansatz": Die im Betrachtungsbereich spezifischen Umstände, tatsächlichen Verhältnisse sowie Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung bezüglich Aufkommen und Umfang von Verteilzeiten (z. B erhöhte ungeplante Störungen) sind zu würdigen.

Je nachdem, zu welchem Ergebnis man im IST gelangt ist (Verteilzeitzuschlag oder Verteilzeitermittlung, ggf. höher oder geringer als 10%), sind die Verteilzeiten auch für die Berücksichtigung im SOLL-Personalbedarf und in der Fortschreibung kritisch zu hinterfragen. Liegen beispielsweise in der IST-Erhebung Anhaltspunkte dafür vor, dass die Verteilzeiten erhöht sind und werden diese mittels Ermittlung auch erhöht festgestellt, sind diese in der Höhe nicht automatisch für das SOLL festzusetzen und fortzuschreiben. Es ist nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Eine Fortschreibung eines erhöhten (oder auch geringeren) Verteilzeitzuschlages ist nur mit nachvollziehbarer Begründung möglich und ist auch in der Zukunft weiterhin kritisch zu würdigen.

Ein Verteilzeitenzuschlag ist grundsätzlich unabhängig vom Methodeneinsatz, sollte aber dennoch begründet sein, da die pauschale Anrechnung von Verteilzeiten eine hinreichend genaue Ermittlung der Grundzeiten voraussetzt. Die [Methoden](#) müssen exakt und analytisch durchgeführt sowie sorgfältig dokumentiert sein. In der Regel wird keine Tätigkeit bzw. Teilaufgabe in der Bearbeitungszeit größer als 60 min sein, um sicherzustellen, dass es sich um reine Grundzeiten handelt. Im Grundsatz gilt: Je genauer die Aufgabengliederung und je detaillierter die Erhebung der Grundzeiten, desto exakter die Ergebnisse. Über die Plausibilisierung der erhobenen Daten (vgl. [Abschnitt zur Plausibilisierung](#)) kann ebenfalls sichergestellt werden, dass die ermittelten Grundzeiten frei von Verteilzeiten sind.

Darüber hinaus gibt es individuell in der Behörde festzulegende Werte/Tage für Dienstbefreiung bei regionalen Besonderheiten (Brauchtumstage, aber auch Referatsausflüge, Behördenfestlichkeiten etc.), die direkt bei den [Jahresarbeitszeiten](#) abzuziehen sind.

#### **2.4.3.5.4.4 Erholungszeiten**

Die Erholungszeit ist ein Bestandteil der Arbeitszeit und ist von den unbezahlten Ruhepausen abzugrenzen. Sie wird nach einer Belastung, die über die Dauerleistungsgrenze hinausgeht, eingelegt (z. B in Arbeitsbereichen, die als Callcenter organisiert sind oder reiner Bildschirmarbeit oder bei ständiger Arbeit an einer Maschine). Diese tätigkeitsbedingten, bezahlten Erholungszeiten sind im Arbeitsrecht vor allem deswegen verankert, um diese bei Tätigkeiten, bei denen die menschlichen Leistungsvoraussetzungen schnell beeinträchtigt sind und damit die Qualität der Arbeitsprozesse leiden kann, entsprechend berücksichtigen zu können.

Beispiele dafür sind reine Bildschirmarbeitsplätze, an denen dauerhaft Daten eingegeben werden, ohne dass diese Tätigkeit durch andere (bildschirmlose) Tätigkeiten unterbrochen werden kann. So

hat der Arbeitgeber dafür zu sorgen, dass die Tätigkeiten der Beschäftigten an Bildschirmgeräten insbesondere durch andere Tätigkeiten oder regelmäßige Erholungszeiten unterbrochen werden.<sup>21</sup> Ein weiteres Beispiel ist die Arbeit in Callcentern.

Demzufolge handelt es sich nicht um eine Arbeitspause im Sinne des Arbeitszeitgesetzes, sondern um eine regelmäßige Unterbrechung der Arbeit, die abhängig von der Art der durchzuführenden Arbeiten anfällt und möglichst unmittelbar nach der Beanspruchung vorzusehen ist. Dies trifft z. B. auf Beschäftigte an Bildschirmarbeitsplätzen zu, die den gesamten Arbeitstag die Registrierung neuer Akten und die Metadatenvergabe für eine Organisationseinheit oder eine gesamte Organisation vornehmen.

#### **Was ist eine „regelmäßige Unterbrechung“?**

- Den größten Effekt für die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit haben Kurzpausen von ca. 5–15 Minuten pro Stunde.<sup>22</sup>
- Länger als 2 Stunden sollten Beschäftigte keinesfalls ununterbrochen vor dem Bildschirm sitzen.
- Zwei Arbeitsunterbrechungen können zu einer etwas längeren Pause (15 bis 20 Minuten) zusammengefasst werden.
- Die Arbeitsunterbrechungen dürfen nicht an den Beginn oder das Ende der Arbeitszeit gelegt werden, der Erholungseffekt entfällt dann. Ebenso wenig sinnvoll wäre es, sie mit den unbezahlten Pausen zusammenzufassen.
- Je nach Tätigkeit ist eine starre oder flexiblere Pausenregelung sinnvoll. Wenn die Beschäftigten vorwiegend mit Dateneingaben beschäftigt sind, können sie feste Zeiten einplanen. Bei komplexen Aufgaben, die sich nicht leicht unterbrechen lassen, ist eine flexiblere Handhabung nötig.
- Sinnvoll ist es, Näheres zu Bildschirmpausen in einer Dienstvereinbarung zu regeln.

#### **Welche Wirkung haben Bildschirmpausen?**

- Bildschirmpausen sind wichtig als Erholung für die Augen.
- Sie beugen Schäden durch einseitige Arbeitshaltung vor.
- Sie ermöglichen Kommunikation und Austausch mit Kollegen und Kolleginnen.
- Sie dienen der Konzentrationsfähigkeit, fördern effektives und effizientes Arbeiten und erhöhen die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft.<sup>23</sup>

Unter Umständen können dabei Zeiten für ablaufbedingtes Unterbrechen und störungsbedingtes Unterbrechen als Erholungszeiten ausgewiesen werden. Alternativ kann die Beanspruchung auch durch einen Belastungswechsel ausgeglichen werden, indem beispielsweise die Arbeit in geeigneter Weise strukturiert und organisiert wird und / oder durch geeignete Elemente von Jobrotation ergänzt wird. Ein kurzes Telefonat oder ein Blick auf Arbeitsvorlagen o.ä. ist keine ausreichend erholungswirksame Unterbrechung der Bildschirmarbeit.

---

<sup>21</sup> Vgl. Abschnitt 6 Maßnahmen zur Gestaltung von Bildschirmarbeitsplätzen, Nr. 6.1 (2) der Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung), hier: [Anhang Anforderungen und Maßnahmen für Arbeitsstätten nach § 3 Abs. 1](#)

<sup>22</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Pausen, S. 17

<sup>23</sup> Vgl. Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Psychische Gesundheit in der Arbeitswelt – Pausen, S. 19 ff.

Bildschirmpausen werden im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung als Tätigkeitszeit berücksichtigt. Die Erholungszeiten können separat erhoben, aber auch in Form eines prozentualen *Erholungszeitzuschlages* zur Grundzeit angegeben werden.

#### 2.4.3.5.4.5 Mittlere Bearbeitungszeit (mBZ)

Die ermittelte durchschnittliche Grundzeit wird um sachliche Verteilzeiten und persönliche Verteilzeiten sowie ggf. Erholungszeiten ergänzt. Das Ergebnis ist die mittlere Bearbeitungszeit. Diese wird in Minuten ausgedrückt und spiegelt das Leistungsvermögen einer durchschnittlichen Arbeitskraft wider (bei gleicher Sachmittelausstattung).

**Mittlere Bearbeitungszeit** = Grundzeit + Verteilzeit (sachliche und persönliche) + Erholungszeit

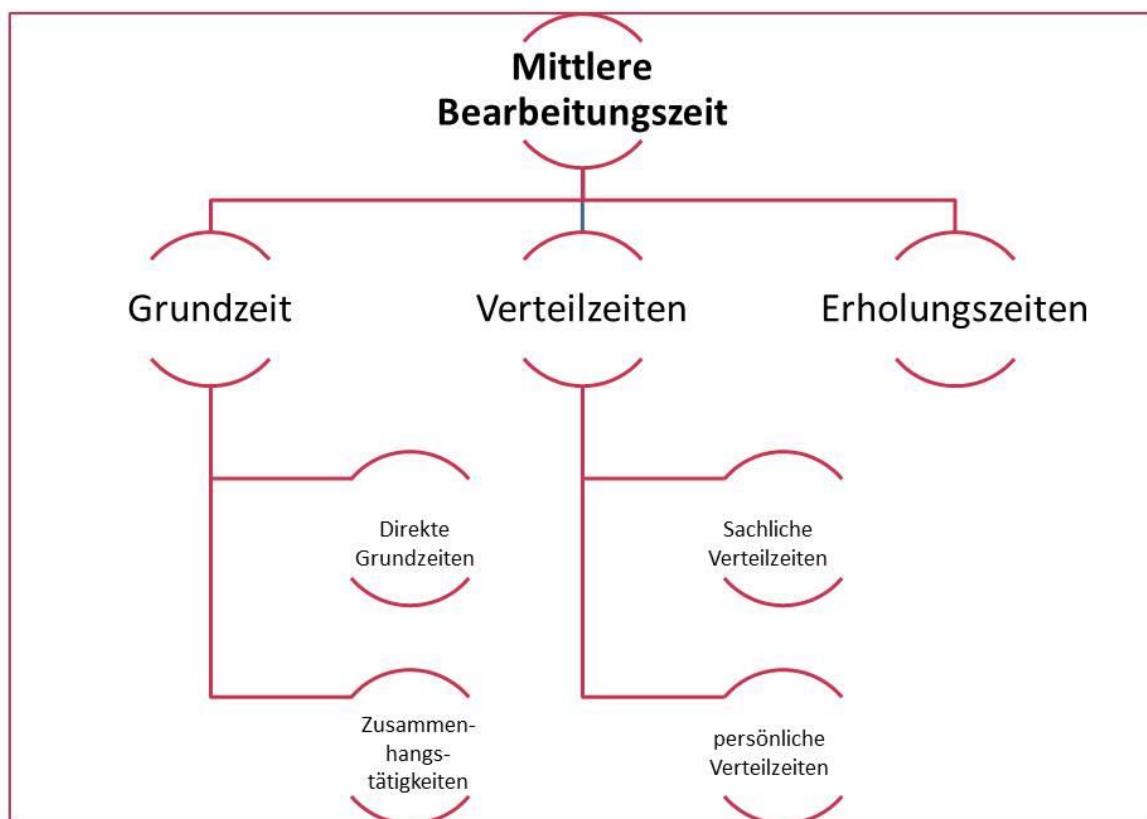


Abbildung 20: mittlere Bearbeitungszeit

Damit die mittlere Bearbeitungszeit auch bei einer [Teilerhebung](#) repräsentativ ist, müssen die tatsächlichen Gegebenheiten des gesamten Betrachtungsbereichs hinsichtlich

- Personalstruktur,
- Beschäftigungsdauer der Beschäftigten (zum Beispiel Einarbeitungs-/Routinegrad),
- Einsatzzeiten (zum Beispiel Schichtarbeit),
- Arbeitsteilung (zum Beispiel Einzel- oder Gruppenarbeit)

auch in der Stichprobe (vgl. [Teilerhebung mittels Stichprobe](#)) abgebildet sein.

*Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Festlegung des Betrachtungsbereiches*

Die Erfahrung des Bundesrechnungshofes zeigt, dass (bei mengenteiligen Aufgaben) eine Auswahl von etwa 15 Beschäftigten eines Betrachtungsbereiches oft ausreichend ist, 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.

Die Erhebung von Bearbeitungszeiten wird mittels

- Zeitaufnahme,
- Multimomentaufnahme,
- Selbstaufschreibung oder
- Analytischem Schätzen

durchgeführt.

#### **2.4.3.5.4.6 Arbeitsmengen und Fallzahlen**

Arbeitsmengen werden über Fallzahlen ermittelt. Die Fallzahl besagt, wie häufig eine Aufgabe in einem definierten Zeitraum angefallen ist. In der Regel ist die Fallzahl eines Kalenderjahres bzw. der letzten zwölf Monate die Bezugsgröße für die Berechnung des Personalbedarfs.

Unterschieden wird zwischen

- der Fallzahl für die Aufgabe im Kalenderjahr (relevant für die Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs für die jeweilige Aufgabe) und
- der Vorkommenshäufigkeit (relative Häufigkeit) einzelner Arbeitsschritte in Relation zur Teil- oder Hauptaufgabe (relevant für die Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit, wenn einzelne Arbeitsschritte, zum Beispiel klärende Rückfragen, nicht mit der gleichen Häufigkeit anfallen wie die Gesamtaufgabe).

Zur Ermittlung der Fallzahlen ist grundsätzlich auf "harte Fakten" zurückzugreifen.

Der Präsident des BRH als BWV<sup>24</sup> empfiehlt „zu prüfen,

- welche Fallzahlen wirtschaftlich und hinreichend sicher ermittelt werden können (soweit wie möglich sollten gesonderte, aufwändige 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.“

„Harte Fakten“ können vorhandene Statistiken (insbesondere Auswertungen über die eingesetzten digitalen bzw. elektronischen Fachanwendungen) oder sonstige Arbeitsunterlagen sein, die das Arbeitsaufkommen in einem repräsentativen Zeitraum belegen. Welcher Zeitraum repräsentativ ist, hängt auch von der Entwicklung des Mengenaufkommens im Betrachtungsbereich ab. Es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass zum Beispiel das vergangene Jahr repräsentativ ist, wenn Veränderungen hinsichtlich der Verteilung der Arbeitsmengen angefallen sind. Sinnvoll ist es,

---

<sup>24</sup> Vgl. auch Kapitel 7.3 Empfehlungen zur Fallzahlenauswahl und -ermittlung in „Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung“, Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Kohlhammer, 3. Auflage, 2017

bei ungleichmäßiger Aufgabenentwicklung einen Durchschnittswert, zum Beispiel der letzten fünf Jahre, zu ermitteln.

Liegen Statistiken nicht vor, sind die Fallzahlen und Vorkommenshäufigkeiten durch Akten- oder Belegauswertung oder durch zusätzliche, die Personalbedarfsermittlung begleitende Erhebungen mittels tagesbezogener oder prozessbezogener Selbstaufschreibung zu erfassen. Sobald im Rahmen der Personalbedarfsermittlung Mengendaten erhoben werden, handelt es sich um eine [Teilerhebung mittels Stichprobe](#). Dabei muss darauf geachtet werden, dass im Erhebungszeitraum ein repräsentatives Mengengerüst abgebildet werden kann. Es sollten keine Hoch- oder besonders ruhigen Phasen für die Datenerhebung vorgesehen werden. Wenn der Arbeitsanfall im Betrachtungsbereich über das Jahr hin kontinuierlich hoch ist, bildet das Mengenergebnis dieser Erhebungen die Basis für die Hochrechnung auf eine Jahresfallzahl. Unterliegt die Arbeitsmenge jedoch saisonalen Schwankungen, müssen diese bei der Hochrechnung korrigierend berücksichtigt werden.

Können Arbeitsmengen weder auf Grundlage von Statistiken noch mittels der genannten Erhebungstechniken ermittelt werden, kann hilfsweise eine tage-, wochen- oder monatsweise Betrachtung der Fallzahlen der Aufgabe mittels Schätzungen vorgenommen werden. Bei dieser Vorgehensweise werden so genannte indirekte Arbeitsmengen mit Periodenbezug betrachtet (zum Beispiel monatlich dreimal, fünf Vorgänge je Woche), bei denen vorausgesetzt wird, dass ihr Aufkommen innerhalb der gewählten Betrachtungsperiode konstant ist.

Bei Ermittlung der Vorkommenshäufigkeiten in Relation zur Teil- oder Hauptaufgabe ist zu beachten, dass auch diese Zahlen möglichst mittels Statistiken erhoben werden. Ist dies nicht der Fall, müssen die Vorkommenshäufigkeiten geschätzt werden.

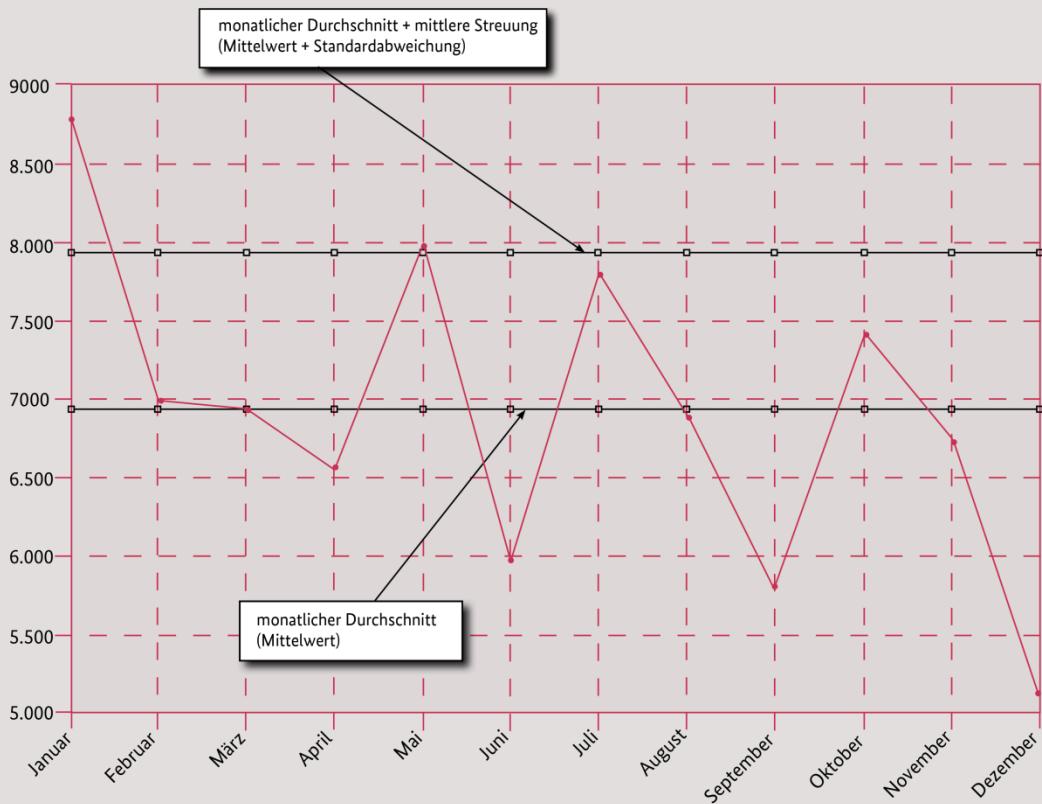
#### Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Repräsentativität der Daten:

„Bereits bei der Vorbereitung einer Personalbedarfsermittlung ist darauf zu achten, dass für die Erhebungen ein Zeitraum ausgesucht wird, in dem eine für das Arbeitsjahr repräsentative Auslastung der Beschäftigten aufgrund des Arbeitsanfalls gegeben ist. Zeiträume, in denen der Arbeitsanfall erheblich über oder unter dem Jahresdurchschnitt liegt, sind deswegen für den Auslastungsgrad des Personals nicht repräsentativ, sodass die aus diesen Erhebungen abgeleiteten Fallzahlen einen unzutreffenden Personalbedarf ergeben können.“

Der Anteil des auf Hochrechnungen basierenden Personalbedarfs ist durch Verwendung gesicherter Bezugsgrößen ("harte Fakten", zum Beispiel Jahresstatistiken) zu reduzieren. Dabei sollte angestrebt werden, dass hochgerechnete Fallzahlen weniger als 10% des Personalbedarfs bestimmen.

Eine Verwaltung hat ihren Personalbedarf nach analytischen Methoden durch Berechnung ermittelt. Mittels Selbstaufschreibungen hatte sie die angefallenen Arbeitsvorgänge zeitlich und mengenmäßig erfasst. Fallzahlen für Arbeitsvorgänge aus dem Erhebungszeitraum hatte sie auf Jahreswerte hochgerechnet. Für einige dieser Arbeitsvorgänge bestanden daneben Statistiken. Stellte man die hochgerechneten Fallzahlen dieser Arbeitsvorgänge den Jahresfallzahlen aus den Statistiken gegenüber, so lagen die hochgerechneten Fallzahlen um bis zu 400% über den statistischen Jahreswerten. Die hochgerechneten Fallzahlen waren damit nicht repräsentativ.

Um die Arbeitsspitzen leichter abfangen zu können, hatte eine Verwaltung zum arithmetischen Mittelwert aus zwölf Monaten den positiven Betrag der Standardabweichung hinzugezählt.



Quelle: *Bundesrechnungshof*

Der Personalbedarf war deshalb durch erhöhte Arbeitsmengen begründet und enthielt einen beträchtlichen Stellenpuffer. Monatliche oder saisonal bedingte Schwankungen des Arbeitsaufkommens sind deshalb nicht in der Personalbedarfsermittlung zu berücksichtigen, sondern durch Personaleinsatzmaßnahmen und/oder Arbeitssteuerung auszugleichen.“

Abbildung 21: Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Repräsentativität der Daten

Die Erhebung von Fallzahlen mittels Schätzung kann nur in besonderen, begründbaren Ausnahmefällen vorgenommen werden. Die Erfahrung zeigt, dass Beschäftigte zwar Schätzungen zu Bearbeitungszeiten hinreichend objektiv vornehmen können, dass jedoch verlässliche Aussagen zu Fallzahlen je Aufgabe deutlich schwerer zu erreichen sind. Daher sind in jedem Fall Plausibilisierungen der Daten (z. B mittels Aktensichtung) vorzunehmen.

Wenn Fallzahlen geschätzt und nicht erhoben worden sind, ist dieses Vorgehen nachvollziehbar zu begründen.

#### 2.4.3.5.4.7 Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Eine maßgebliche Berechnungsgröße bei der Personalbedarfsermittlung ist die Jahresarbeitszeit (JAZ). Hierbei ist die „Normalarbeitskraft“ (NAK) als abstrakte Größe von Bedeutung. Sie wird herangezogen, um den Personalbedarf für die betrachtete Aufgabe zu berechnen. Hierfür wird der auf Basis der [Arbeitsmengen](#), [Grundzeiten](#), [Verteilzeiten](#) und ggf. [Erholungszeiten \(mittlere Bearbeitungszeit\)](#) ermittelte jährliche Arbeitszeitbedarf für eine Aufgabe durch das jährliche Arbeitszeitangebot einer "Normalarbeitskraft" dividiert.

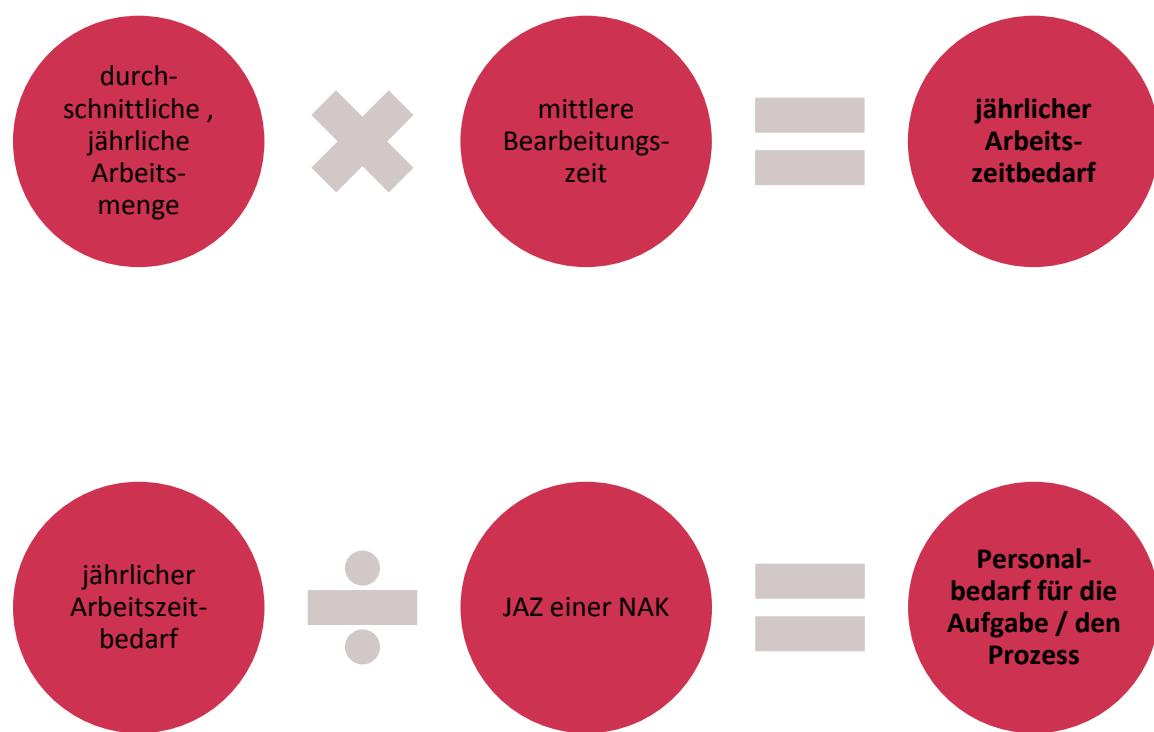


Abbildung 22: Berechnung des Personalbedarfs für die Aufgabe / den Prozess

Die Jahresarbeitszeit (JAZ) einer Normalarbeitskraft (NAK) charakterisiert die normale zeitliche Verfügbarkeit, das Arbeitszeitangebot von Beschäftigten bezogen auf ein Arbeitsjahr und beinhaltet die Zeit, die einer vollzeitbeschäftigte Person durchschnittlich zur Verfügung steht. Diese Zeit wird in Minuten pro Jahr (Jahresarbeitsminuten (JAM)) ausgedrückt. Basisgröße zur Ermittlung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft ist die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit in Stunden, aus der sich durch Dividieren mit der Anzahl der Arbeitstage pro Woche die tägliche Arbeitszeit ergibt. Diese wird in Minuten umgerechnet. Multipliziert mit der Anzahl der Nettoarbeitstage eines Jahres errechnet sich dadurch die jährliche Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft in Minuten.

# Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

365  
Jahrestage

Abzüglich Samstage und Sonntage  
(soweit im Betrachtungsbereich nicht gearbeitet wird)

Abzüglich (bundeslandspezifischer) Feiertage

Abzüglich sonstiger freier Tage, die auf einen Wochentag fallen können  
(z. B. Heiligabend und Silvester)

Abzüglich sonstiger freier Tage, individuell festzulegende Werte (Tage oder Stunden)  
für Dienstbefreiung bei regionalen Besonderheiten (Brauchtumstage, aber auch  
Referatsausflüge, Behördenfestlichkeiten etc.)

Abzüglich Ausfallzeiten durch Krankheit, Kur- und Heilverfahren und sonstige  
Abwesenheitstage (behördenspezifischer Wert oder Wert aus dem  
Gesundheitsförderungsbericht des BMI)

Abzüglich Ausfalltage durch Urlaubstage und ganztägige Dienstbefreiung (gemittelter  
Wert der KGSt)

Abbildung 23: Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

In einem ersten Schritt werden die jährlichen Nettoarbeitstage ermittelt. Hierfür werden die – in der Regel – arbeitsfreien Zeiten, wie zum Beispiel Samstage, Sonntage, Feiertage sowie Ausfallzeiten durch Krankheit, Kur- und Heilverfahren, Urlaub und sonstige Abwesenheitstage von den 365 Kalendertagen eines Jahres abgezogen.<sup>25</sup> Richtwerte für die durchschnittliche Anzahl an Feiertagen in der Bundesrepublik sowie die durchschnittliche Anzahl an Urlaubs- und Ausfalltagen im Bereich der Bundesverwaltung liefert das Berechnungsschema zur Jahresarbeitszeit. Darüber hinaus gibt es individuell festzulegende Werte (Tage oder Stunden) für Dienstbefreiung bei regionalen Besonderheiten (Brauchtumstage, aber auch Referatsausflüge, Behördenfestlichkeiten etc.), die direkt bei den Jahresarbeitszeiten abzuziehen sind.

Für die Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft werden die im Betrachtungsbereich konkret geltenden Werte (zum Beispiel Anzahl der Feiertage im jeweiligen Bundesland) herangezogen, um den Grundpersonalbedarf für den Betrachtungsbereich hinreichend sicher zu ermitteln und den tatsächlichen Gegebenheiten (Ausfalltage aufgrund von Urlaub und Erkrankungen) gerecht zu werden. Sofern im Betrachtungsbereich Statistiken zu durchschnittlichen Ausfalltagen vorliegen, sind diese in jedem Fall heranzuziehen.

<sup>25</sup>In der Praxis der Bundesverwaltung wird in der Regel mit der dargestellten sogenannten „Nettoberechnung“ gerechnet. Verwendet eine Behörde die Bruttoberechnung, ist ein Reservebedarfszuschlag zu berücksichtigen. Diese findet insbesondere auch dann Anwendung, wenn die Erhebung nicht repräsentativ war, weil während der Erhebung niemand im Urlaub, zur Fortbildung oder erkrankt war. An dieser Stelle müsste dann die Bruttorechnung Anwendung finden.

Nur im Ausnahmefall, wenn andere Anhaltspunkte fehlen, sollten für die IST-PBE auf die Durchschnittswerte des Gesundheitsförderungsberichtes der unmittelbaren Bundesverwaltung<sup>26</sup> zurückgegriffen werden.

Weicht die Anzahl der tatsächlichen Ausfalltage aufgrund von Erkrankungen erheblich vom Durchschnittswert im Gesundheitsförderungsbericht ab, sollten diese vor ihrer Verwendung für die Personalbedarfsberechnung im SOLL kritisch hinterfragt werden. Die möglichen Ursachen müssen ermittelt und auf ihre Veränderbarkeit hin überprüft werden.

Es ist wichtig, sich zum Start der Beratung/Untersuchung mit dem Auftraggeber auf eine Vorgehensweise zu verständigen. Festgestellte Abweichungen gegenüber dem Richtwert im Gesundheitsförderungsbericht sind im Abschlussbericht nachvollziehbar zu dokumentieren und durch Überprüfungen fortzuschreiben.

Aufgrund der unterschiedlichen Festlegung der zu leistenden Arbeitszeit von Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten (auch unterschiedliche Festlegungen für Ost- bzw. Westbeschftigte) und sofern in einem Betrachtungsbereich sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamtinnen und Beamte tig sind, empfiehlt es sich, einen gewichteten Durchschnittswert aus den beiden Jahresarbeitszeit-Ansätzen zu ermitteln, der dem tatsächlichen Anteil der Beschäftigtengruppen im Betrachtungsbereich entspricht.

Daruber hinaus sollte eine Differenzierung nach Laufbahnguppen erfolgen. Untersuchungen hierzu haben gezeigt, dass diese Unterscheidung wichtig ist, da die Ausfalltage zwischen den einzelnen Laufbahnguppen variieren.

Das auch vom Bundesrechnungshof zur Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft empfohlene Grundschema stellt sich wie folgt dar:

Anlage 5: Beispielvorlage des Beratungszentrums des Bundes zur Berechnung der Jahresarbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung

---

<sup>26</sup> [Gesundheitsförderungsbericht des BMI für das Jahr 2019 \(veröffentlicht Dezember 2020\)](#), wird jährlich aktualisiert und ist auf der [Homepage des BMI](#) abrufbar.

## **2.4.3.5.5 Vollerhebung oder Teilerhebung mittels Stichprobe**

In der Vorbereitung der PBE ist auch zu entscheiden, ob die Datengewinnung durch eine Voll- oder eine Teilerhebung erfolgen soll. Was eine Vollerhebung bzw. eine Teilerhebung ist, die jeweiligen Vor- und Nachteile sowie das Vorgehen bei einer Teilerhebung mittels Stichprobe ([Stichprobenverfahren](#)) sind in den folgenden Unterabschnitten erläutert.

### **2.4.3.5.5.1 Grundlagen zum Stichprobenverfahren**

Die Gewinnung von Ausgangsdaten für eine Personalbedarfsermittlung (PBE) mit Hilfe analytischer Erhebungsmethoden – im Rahmen einer prozessorientierten Betrachtungsweise oder bei der Untersuchung ganzer Organisationseinheiten – erfolgt regelmäßig in Form mehrwöchiger Erhebungen. Ziel ist meist die Bestimmung der [mittleren Bearbeitungszeit](#) für die zu untersuchenden [Arbeitsprozesse/-schritte](#) (prozessorientiert) oder die Ermittlung von Arbeitsaufwänden für die betrachteten [Aufgaben einer Organisationseinheit](#) (funktionsorientiert). Die Datengewinnung erfolgt in der Regel durch eine Erhebung an allen betroffenen Arbeitsplätzen (Vollerhebung) innerhalb eines [repräsentativen Zeitraumes](#).

Ist eine Vollerhebung zu aufwändig (nicht wirtschaftlich) oder dem Betrachtungsbereich nicht zumutbar, wird in der Praxis ein Stichprobenverfahren (Teilerhebung anstelle einer Vollerhebung) angewendet. Hierbei wird nur ein Teil der Aufgaben betrachtet oder ein Teil der Beschäftigten eines Betrachtungsbereichs, die die gleichen Aufgaben wahrnehmen, in die Erhebung einbezogen. Dies empfiehlt sich z. B. in Betrachtungsbereichen, in denen gleichförmige Prozesse oder Aufgaben wahrgenommen werden, und bei denen eine mehrwöchige Selbstaufschreibung aller Beschäftigten besonders aufwändig ist bzw. wenn Widerstände der Beschäftigten zu erwarten wären.

Als Stichprobe wird ganz allgemein ein nach speziellen Kriterien ausgewählter Teil des zu untersuchenden Bereiches bezeichnet. In der Statistik wird der zu untersuchende Gesamtbereich (z. B. Anzahl der Anträge pro Jahr oder Anzahl der Beschäftigten, die den gleichen Arbeitsschritt bearbeiten) [Grundgesamtheit](#) genannt. Unter einer Grundgesamtheit wird dabei die Menge aller Individuen oder Objekte des Betrachtungsbereichs verstanden, die genau definierte Merkmale aufweisen und über die eine Aussage getroffen werden soll. Im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen sind dies z. B. alle Antragsverfahren zu einem bestimmten Regelungsbereich, alle an einem Prozess beteiligten Beschäftigten oder alle Akten zu einem bestimmten Sachverhalt.

Bei Anwendung eines Stichprobenverfahrens werden dabei in die Erhebung der benötigten Daten nicht alle möglichen Objekte der Grundgesamtheit einbezogen, sondern nur ein Teil. Stichprobenverfahren sind folglich ein grundsätzlich geeignetes Mittel zur Reduzierung des Erhebungsaufwands. Ziel einer Teilerhebung ist es, dass die Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist und damit eine verlässliche Aussage über die Grundgesamtheit getroffen werden kann. Um zuverlässige Daten für die Grundgesamtheit zu erhalten, muss nicht nur den hohen statistischen Anforderungen entsprochen werden, sondern es müssen auch fachliche und organisatorische Aspekte berücksichtigt werden.

#### 2.4.3.5.5.2 Anwendungsbereiche von Stichprobenverfahren

Stichprobenverfahren werden im Rahmen von Organisationsuntersuchungen insbesondere bei der prozessorientierten Personalbedarfsermittlung eingesetzt. Hier handelt es sich beispielsweise um gleichförmige Arbeitsprozesse mit großen Mengen, z. B. Bearbeitung von Beihilfeanträgen oder Prüfung von Steuererklärungen.

<b>Bei unendlicher Datenmenge:</b>	$n'$	$= 1,96^2 * p(100 - p) / f'^2$
Dabei bedeuten	$n'$ $p$ $f'$ $1,96^2$	= erforderlicher, geplanter Stichprobenumfang = vermuteter (geschätzter) Anteil = angestrebter absoluter Vertrauensbereich <sup>27</sup> = abgeleitete Konstante gem. stat. Sicherheit (Z-Wert)

Bei endlicher und bekannter Daten- bzw. Fallmenge ist nach Ermittlung des Stichprobenumfangs gemäß der o. g. Formel ein Korrekturfaktor anzuwenden:

$$n_{\text{korr}} = n' / 1 + (n' / N)$$

N = bekannte Größe des Bestandes

**Beispiel:**

In einer großen Personalabteilung soll festgestellt werden, wie viele von insgesamt 5.000 aktuellen Personalakten im letzten Quartal Änderungen erfahren haben.

Geschätzt wird, dass es höchstens 20% sind. Die Stichprobe soll einen absoluten Vertrauensbereich von  $f' = +/- 3,0\%$  oder besser haben.

$$n' = 3,84^{28} * 20(100 - 20) / 3^2$$

= 682,667 Akten

$$n_{\text{korr}} = 682,7 / (1 + (682,7 / 5.000))$$

= 600,6 oder rd. 600 Akten

**Quelle:** REFA

<sup>27</sup> vgl. [Ermittlung der tatsächlichen Genauigkeit](#) sowie Methodenbeschreibung zur [Multimomentaufnahme](#)

<sup>28</sup> Gerundeter Wert von  $1,96^2$

Da die Fallmenge in dem vorgenannten Beispiel sowohl endlich als auch bekannt ist (5000 Fälle), reduziert sich die Stichprobe von 683 Akten (bei unbekannter bzw. unendlicher Menge) auf 600 zu betrachtende Akten.

Auch im Zusammenhang mit der Ermittlung von Vorkommenshäufigkeiten, z. B. von Fallvarianten, ist das Stichprobenverfahren geeignet. So lässt sich ermitteln, wie viele Akten ausgewertet werden müssen, um eine repräsentative Aussage für die Grundgesamtheit treffen zu können. Ein weiteres Anwendungsgebiet, das sich jedoch in der Praxis weitaus seltener für den Einsatz von Stichprobenverfahren eignet, ist die Untersuchung ganzer Organisationseinheiten, d. h. bei einer funktionsorientierten Personalbedarfsermittlung. Dies könnte zum Beispiel bei großen Behörden im Bereich der Rentenversicherung oder der Finanz- bzw. Steuerverwaltung der Fall sein, die über ein weit verzweigtes Netz von Außenstellen oder dezentralen Organisationseinheiten mit grundsätzlich gleichen Aufgaben verfügen.

Erforderliche, gewünschte Anzahl der Schätzer	$= \frac{\frac{1}{f^2}}{1,96^2 * p(100 - p)} + \frac{1}{N}$
--	---

Bekannte, tatsächliche Anzahl Mitarbeiter	N	738
Gewünschter absoluter Vertrauensbereich	f' (in %)	5
Anteil Tätigkeit an Arbeitsmenge	p (in %)	24
Erforderliche, gewünschte Anzahl Schätzer	n'	203

Da die Anzahl der Mitarbeiter in dem vorgenannten Beispiel sowohl endlich als auch bekannt ist (738 Mitarbeiter), reduziert sich die Anzahl der Schätzer von 738 (bei unbekannter bzw. unendlicher Menge) auf 203 erforderliche Schätzer.

*In Anlehnung an: Bayerisches Staatsministerium der Justiz*

Für diese Annahme muss die Stichprobe mindestens einen Umfang von 30 Messungen<sup>29</sup> haben (d. h., 30 Beobachtungen eines Teilprozesses bei prozessorientierter oder 30 Erhebende bei funktionsorientierter PBE) – unabhängig von der Größe der Grundgesamtheit. Für Grundgesamtheiten kleiner als 30 kann das Stichprobenverfahren daher keine Anwendung finden. Bei Grundgesamtheiten, die nur geringfügig größer sind als 30, ist die Stichprobe fast genauso groß wie die Grundgesamtheit selbst.

#### **2.4.3.5.3 Prüfung der Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren**

**Bestimmung der Grundgesamtheit:** Stichprobenverfahren bieten ein großes Potenzial zur Aufwandsenkung bei Personalbedarfsermittlungen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass bestimmte Voraussetzungen für die Anwendbarkeit geprüft werden müssen, um die Zuverlässigkeit und Allgemeingültigkeit der Untersuchungsergebnisse zu gewährleisten. Durch das folgende Vorgehen soll sichergestellt werden, dass die Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist.

**Prüfung der Homogenität und Bestimmung der Größe:** Zunächst müssen die Elemente der Grundgesamtheit homogen (gleichartig) sein. Dies bedeutet im Rahmen einer Organisationsuntersuchung, dass im jeweiligen Betrachtungsbereich die Bearbeitung der Vorgänge bzw. die wahrgenommenen Aufgaben weitgehend übereinstimmen müssen. Auch sollte Übereinstimmung bei weiteren Merkmalen und Rahmenbedingungen wie

- Arbeitsweise (identische Arbeitsanweisungen),
- Arbeitsprozesse,
- Arbeitsteilung (Einheitlichkeit hinsichtlich Objekt- oder Verrichtungsspezialisierung oder einheitliche Aufgabenzuordnung zu Funktionsebenen),
- Arbeitsbedingungen,
- Grad der IT-Unterstützung,
- Qualifikationsniveau der Beschäftigten und auch der
- Ergebnisqualität gegeben sein.

In großen Arbeitseinheiten sind in der Regel mehrere Arbeitsbereiche mit verschiedenen Aufgaben und Prozessen anzutreffen, die aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit jeweils für sich als eigene Grundgesamtheit anzusehen sind. Die Praxis zeigt, dass Organisationseinheiten mit identischen Aufgaben sehr unterschiedlich arbeiten können und damit keine homogene Grundgesamtheit bilden. Hierzu können beispielsweise unterschiedliche Arbeitsweisen an verschiedenen Standorten oder regionale/strukturelle Unterschiede führen. So können trotz gleicher Aufgaben bei der Arbeitsvermittlung in allen Bundesländern die Arbeitsschwerpunkte oder Bearbeitungszeiten aufgrund der regionalen Arbeitsmarktsituation in Bayern anders sein als in Mecklenburg-Vorpommern oder im Saarland. Im Rahmen einer Voruntersuchung ist sicherzustellen, dass Homogenität in der Grundgesamtheit vorliegt. Bei großen Betrachtungsbereichen mit inhomogenen Aufgaben ist daher eine Volluntersuchung oder die Bildung mehrerer, ggf. auch kleiner Grundgesamtheiten, welche wiederum in sich homogen sind, zu empfehlen.

---

<sup>29</sup> Der Wert „30“ resultiert aus empirischen Untersuchungen und Praxiserfahrungen.

**Akzeptanz des Stichprobenverfahrens:** Grundsätzlich sollte der (Herstellung von) Akzeptanz für das Stichprobenverfahren eine große Bedeutung beigemessen werden. Wird es von den Beschäftigten im Betrachtungsbereich nicht akzeptiert, so kann sich dies nicht nur negativ auf die Stimmung im Betrachtungsbereich auswirken, sondern vor allem auch die Datengüte deutlich verschlechtern (z. B. geringe Rücklaufquote). Daher sollte geprüft werden, ob und wie diese Akzeptanz im Betrachtungsbereich hergestellt werden kann. Damit eine Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist, muss sie einen bestimmten Mindestumfang haben. Dieser wird statistisch berechnet, indem das Vorliegen einer Normalverteilung unterstellt wird. Bei funktionsorientierten PBE liegen oft kleine Grundgesamtheiten vor (selbst bei einem großen Untersuchungsbereich, z. B. einem Referat mit 47 Beschäftigten, die gleichartige Aufgaben wahrnehmen). Die Beschäftigten stellen hier unter Umständen die Glaubwürdigkeit der (statistisch korrekten) Ergebnisse in Frage, beispielsweise wenn besonders leistungsfähige oder eher weniger erfahrene Personen in der Stichprobe enthalten sind. Demgegenüber müsste geprüft werden, ob eine Vollerhebung (welche Ergebnisse mit höherer Genauigkeit liefert) tatsächlich so viel zusätzlichen Aufwand erfordert, dass die damit erzielte Akzeptanzerhöhung gerechtfertigt wird. In der Praxis hat sich bewährt, in solchen Fällen eine Vollerhebung durchzuführen. Die Entscheidung zwischen Vollerhebung und Stichprobenerhebung sollte mit dem Auftraggeber und den Führungskräften des Untersuchungsbereiches und möglichst frühzeitig auch mit der Personalvertretung besprochen werden.

#### **Prüffragen zur Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren:**

Folgende Fragen bieten eine Orientierungshilfe zur Entscheidung für oder gegen ein Stichprobenverfahren. Das Stichprobenverfahren ist grundsätzlich anwendbar, wenn folgende Fragen bejaht werden können. Des Weiteren müssen Aufwand und Nutzen der Erhebung in angemessener Relation zueinander stehen.

##### **1.) Sind alle Elemente der Grundgesamtheit mit gleichartigen Eigenschaften/Merkmalen ausgestattet?**

z. B. möglichst homogene Prozesse, Arbeitsweisen und Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung

###### **1.a) Fragen bei prozessorientierter PBE**

- Handelt es sich um einen regelmäßig zu durchlaufenden Geschäftsprozess mit quantifizierbaren Aufgaben (z. B. Antragsverfahren, Zahlbarmachungen, Beschaffungsverfahren, Call-Center-Prozesse)?
- Wird der untersuchte Geschäftsprozess von mehreren Personen gleichermaßen bearbeitet (homogene Arbeitsweise, Rahmenbedingungen und Unterstützungslemente)?
- Hat der untersuchte Geschäftsprozess ein hohes Mengenaufkommen, eine hohe Fallzahl?
- Hat der untersuchte Geschäftsprozess eine geringe Durchlaufzeit oder ist der Prozess in Teilprozessen mit geringer Durchlaufzeit erhebbar?

### **1.b) Fragen bei funktionsorientierter PBE**

- Gibt es viele gleichartige Arbeitsplätze?
- Werden die betrachteten Aufgaben gleichartig wahrgenommen (homogene Arbeitsweise, Rahmenbedingungen und Unterstützungselemente)?

### **2.) Handelt es sich um eine hinreichend große Grundgesamtheit?**

z. B. Prozesse mit großen Fallzahlen oder Organisationseinheiten mit vielen gleichartigen Arbeitsplätzen)

### **3.) Gibt es einen repräsentativen Erhebungszeitraum für die Datenerhebung?**

### **4.) Ist die Akzeptanz für eine Stichprobenerhebung im Betrachtungsbereich gegeben, oder kann sie in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Führungskräften hergestellt werden?**

#### **2.4.3.5.5.4 Ermittlung des Stichprobenumfangs**

Mit einer Stichprobe wird das Ziel verfolgt, die Verteilungen von Eigenschaften in der Grundgesamtheit annähernd zu erheben. Im Grunde kann eine Aussage über eine Stichprobe mit einhundertprozentiger Sicherheit immer nur Gültigkeit für die Stichprobe selbst haben, die annähernde Gültigkeit für die Grundgesamtheit wird statistisch abgeleitet. Da mit einem Stichprobenverfahren das Ziel verfolgt wird, eine möglichst kleine Teilmenge zu untersuchen, werden an die Stichprobe statistisch sehr hohe Anforderungen gestellt. Um die Repräsentativität der Stichprobe für die Grundgesamtheit sicherzustellen, müssen der notwendige Stichprobenumfang statistisch berechnet und die geeignete Art der Stichprobe durch organisatorische Prüfungen ermittelt werden. Subjektive „Erfahrungswerte“ helfen hier nicht weiter. Zunächst ist deshalb, gemeinsam mit dem Auftraggeber, eine Festlegung über die gewünschte Genauigkeit der Erhebung zu treffen. Dies entscheidet wesentlich über die Größe der Stichprobe, d. h. darüber, ob 5, 10, bzw. 20 Prozent (Mindestmenge 30 Messungen / Beobachtungen / Schätzungen) oder ggf. auch noch größere Anteile der Grundgesamtheit zu untersuchen sind. Weiterhin muss die Standardabweichung (siehe Exkurs) berechnet werden, wofür die angenommene maximale und minimale Bearbeitungszeit herangezogen werden.

**Festlegung der gewünschten Genauigkeit:** Die Genauigkeit eines mittels Stichprobe (auch: absoluter Vertrauensbereich oder Stichprobenfehler) ermittelten Ergebnisses legt fest, wie stark der ermittelte Wert – z. B. die mittlere Bearbeitungszeit – vom tatsächlichen Wert abweichen (sowohl durch Über- als auch Unterschreitung) darf. Eine Genauigkeit von 5 Prozent besagt, dass der reale Wert den mittels der Stichprobe erhobenen Wert sowohl um 5 Prozent (insgesamt 10% Schwankung) unter- als auch überschreiten kann.

Liegt beispielsweise die ermittelte durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Prozessschritt bei 50 Minuten, so bedeutet eine Genauigkeit von 5 Prozent, dass bei einer wiederholten Untersuchung und unveränderten Rahmenbedingungen die durchschnittliche Bearbeitungszeit im Bereich von 47,5 bis 52,5 Minuten liegen kann.

Je höher die gewünschte Genauigkeit liegt, desto größer muss der Stichprobenumfang sein.

**Festlegung der gewünschten Sicherheit:** Die Aussagewahrscheinlichkeit einer Stichprobe gibt an, in wie vielen Fällen das angewendete Verfahren zuverlässige Ergebnisse liefert. Das Organisationshandbuch empfiehlt eine Aussagewahrscheinlichkeit von 95%.

Eine Aussagewahrscheinlichkeit von 95% bedeutet, dass bei 100 Messungen bzw. nachfolgenden Untersuchungen (bei unveränderten Rahmenbedingungen), 95 innerhalb des Schwankungsbereichs der berechneten absoluten Genauigkeit liegen bzw. der durch die Stichprobe ermittelte Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent den tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit (bzw. den obigen Genauigkeitsbereich) korrekt abbildet. *Für das obige Beispiel zur Genauigkeit bedeutet dies, dass die einzelnen ermittelten Bearbeitungszeiten des Prozessschrittes mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit im Bereich von 47,5 und 52,5 Minuten liegen.*

Die 5 % liegen außerhalb des absoluten Vertrauensbereichs und bilden damit den relativen Vertrauensbereich.

Je mehr Genauigkeit gewünscht wird, desto größer ist der erforderliche Stichprobenumfang. Die Aussagewahrscheinlichkeit wird üblicherweise mit 95% angegeben; sie ergibt sich statistisch aus der Normalverteilung.

Beispiel: Im Rahmen einer prozessorientierten PBE soll die mittlere Bearbeitungszeit für einen Prozess oder Teilprozess ermittelt werden, der in einem Betrachtungsbereich insgesamt 700-mal jährlich durchgeführt wird.

Da es noch keine Erhebungen diesbezüglich gab, wird geschätzt, dass die mittlere Bearbeitungszeit etwa 25 Minuten beträgt. Die Standardabweichung bezogen auf die mittlere Bearbeitungszeit wird auf 10 Minuten geschätzt. Um den Aufwand für die Erhebung in Grenzen zu halten, soll eine Teilerhebung durchgeführt werden. Die Abweichung des durch die Stichprobe ermittelten Wertes vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit soll nicht mehr als 5% betragen.

Schritte	Erläuterungen
1. Festlegung der geforderten absoluten Genauigkeit $f'$	$f' = 5\%, \bar{x} = 25 \text{ Min}$ $f' = 0,05 \times 25 \text{ Min} = 1,25 \text{ Min}$ Der in der Stichprobe entwickelte Wert soll nicht mehr als 1,25 Minuten vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit abweichen.
2. Schätzung der Standardabweichung $s$	$S = 10 \text{ min}$ Die geschätzte Standardabweichung beträgt 10 Minuten.
2. Festlegung der Aussagewahrscheinlichkeit $z$ -Wert	Die Aussagewahrscheinlichkeit der Teilerhebung soll 95% sein, dies entspricht dem konstanten Faktor 1,96 in der nachfolgenden Formel.
3. Berechnung des Stichprobenumfangs $n'$ bei endlicher Grundgesamtheit $N = 700$	$n' \geq \frac{N \times 1,96^2 \times s^2}{1,96^2 \times s^2 + (N - 1) \times f'^2}$ $n \geq \frac{700 \times 1,96^2 \times 10^2}{1,96^2 \times 10^2 + (700 - 1) \times 1,25^2}$ $n \geq \frac{268912}{1476,3475}$ $n \geq 182,15$ <p>Für dieses Beispiel ist für die Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeit eine Stichprobe im Umfang von mindestens 183 Messwerten erforderlich. In der Praxis sollten ca. 200 Messwerte angestrebt werden.</p>

Tabelle 2: Beispiel zum Vorgehen bei der Berechnung des Stichprobenumfangs

Die Mittelwertberechnung ist der Regelfall bei der Anwendung des Stichprobenverfahrens im Rahmen einer PBE. Darüber hinaus kann das Stichprobenverfahren auch zur Bestimmung des sogenannten „Anteilswertes“ eingesetzt werden, zum Beispiel wenn der Anteil bestimmt werden soll, den ein bestimmter Arbeitsablauf an der Gesamtzahl der Arbeitsabläufe im Betrachtungsbereich hat. Ein entsprechendes Beispiel befindet sich in der Methodenbeschreibung zur [Multimomentaufnahme](#).

#### 2.4.3.5.5.5 Vorgehen bei der Stichprobenauswahl

Nachdem Genauigkeit, Aussagewahrscheinlichkeit und notwendiger Stichprobenumfang bestimmt sind, folgt die praktische Auswahl der Stichprobe: Sie „wird gezogen“. Auch an die Stichprobenauswahl werden methodisch hohe Anforderungen gestellt, um korrekte Ergebnisse zu erzielen. Eine fehlerhafte Stichprobe kann dazu führen, dass die damit gewonnenen Daten

unbrauchbar sind. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die statistisch relevanten Aspekte.

Bei einer Untersuchung sollte angestrebt werden, dass die Stichprobe keine systematischen Abweichungen von der Grundgesamtheit (Verzerrungen) enthält. Dies kann am einfachsten dadurch erreicht werden, dass die Stichprobe zufällig gezogen wird, was aber nicht immer möglich ist.

- **Die zufällige Auswahl:** Um eine Zufallsauswahl handelt es sich dann, wenn jedes Element der Grundgesamtheit die gleiche Chance hat, in der Stichprobe berücksichtigt zu werden. Die Vorteile der zufälligen Auswahl bestehen in der Berechenbarkeit des Zufallsfehlers (=Stichprobenfehler); das Verfahren ist damit statistisch genauer zu beschreiben. Nachteilig ist, dass das Verfahren nicht immer angewendet werden kann, z. B. wenn nicht alle Elemente der Grundgesamtheit bekannt sind.
- **Die nicht zufällige, bewusste Auswahl:** Um eine bewusste Auswahl handelt es sich, wenn gezielt Elemente aus der Grundgesamtheit ausgewählt werden, die bestimmte Kriterien erfüllen. Die Verfahren sind – wegen der Nichtberechenbarkeit des Zufallsfehlers – statistisch weniger geeignet. In der Praxis sind sie jedoch von Bedeutung, da eine zufällige Auswahl nicht immer getroffen werden kann.

Nachfolgend werden die anwendbaren Auswahlverfahren näher beschrieben.

#### 2.4.3.5.5.1 Zufällige Auswahl (Losverfahren)

- **Systematische Auswahl mit Zufallsstart:** Die Stichprobe wird zufällig, aber mit einem bestimmten System ausgewählt. **Beispiel:** Bei einem Stichprobenumfang von 10% wird jede Zehnte bzw. jeder Zehnte ausgewählt, wobei der Startpunkt der Zählung dem Zufall überlassen wird. Ggf. sollten vorab Cluster gebildet werden (z. B. Tarifbeschäftigte sowie Beamteninnen und Beamte); dann erfolgt die zufällige Auswahl innerhalb der gebildeten Cluster.

#### 2.4.3.5.5.2 Nicht zufällige, bewusste Auswahl (Quotenstichprobe)

Auf der Grundlage von Quoten wird eine Stichprobe konstruiert, die in der Verteilung aller herangezogenen Merkmale für die Gesamttheit repräsentativ ist. Das Kriterium für die Quotierung ist dabei vom jeweiligen Erkenntnisinteresse abhängig. **Beispiel:** Besteht die Grundgesamtheit aus 40% Beamten und 60% Tarifbeschäftigten, wird die Stichprobe so ausgewählt, dass auch sie aus 40% Beamten und 60% Tarifbeschäftigten besteht. Dies ergibt z. B. Sinn, weil es unterschiedliche Wochenarbeitszeiten gibt.

Grundsätzlich sollte die Auswahl der zu befragenden oder zu messenden Elemente durch eine zufällige Ziehung aus der Grundgesamtheit erfolgen. In der Praxis wird bei der prozessorientierten PBE hiervon abgewichen: die Auswahl der in die Stichprobe einzubeziehenden Elemente wird durch den in Frage kommenden repräsentativen Zeitraum bestimmt.

Auch beim Einsatz einer Quotenstichprobe ist die Einbeziehung weiterführender Literatur oder von Statistikexpertinnen bzw. -experten empfehlenswert.

#### **2.4.3.5.5.6 Datenerhebung und Zwischenauswertung**

Die Durchführung der Erhebung unterscheidet sich bei einer Teilerhebung mittels Stichprobe nur dadurch von einer Vollerhebung, dass lediglich die Teilnehmenden der Stichprobe in das Verfahren einzuweisen und daran zu beteiligen sind. Alle nicht beteiligten Beschäftigten sollten allerdings im Vorfeld der Erhebung über die Gründe für den Einsatz des Stichprobenverfahrens und das Vorgehen (insbesondere die Art der Auswahl der in die Erhebung einbezogenen Personen) unterrichtet werden.

Analog zur Vollerhebung sollten auch bei Teilerhebungen alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität der Datenerfassung durchgeführt werden. Bei der Teilerhebung müssen während der Erhebung zusätzlich möglichst frühzeitig Informationen zur Qualität der Stichprobe und hierbei insbesondere zur Messgenauigkeit erhoben werden. Bei Bedarf können dann Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet werden.

Bei einer Teilerhebung ist beispielsweise nach der Hälfte des Erhebungszeitraumes die tatsächliche absolute Genauigkeit zu ermitteln sowie zu prüfen, ob die geforderte Genauigkeit bei Weiterführung der Stichprobenerhebung am Ende des Erhebungszeitraums voraussichtlich erreicht werden wird. Dies schafft eine Grundlage, um Entscheidungen zum weiteren Vorgehen zu treffen, wobei die Auswirkungen eines veränderten Vorgehens sehr ausführlich analysiert werden sollten.

**Ist absehbar**, dass die Genauigkeit im Erhebungszeitraum nicht erreicht wird, können bereits zu diesem Zeitpunkt **Maßnahmen zur Gegensteuerung** eingeleitet werden, z. B.:

- Verlängerung der Erhebungsdauer, unter der Voraussetzung, dass die Repräsentativität nicht verletzt wird
- Durchführung alternativer / ergänzender Erhebungsverfahren wie Expertenschätzungen,
- Erhöhung der Anzahl der beteiligten Beschäftigten, unter der Voraussetzung, dass die Repräsentativität nicht verletzt wird.

## Ermittlung der tatsächlichen Genauigkeit

Die tatsächliche Genauigkeit wird wie folgt ermittelt:

$x_i$ : Messwerte der Stichprobe	1. Messung der Einzelwerte $x_i$
$\bar{x}$ : Mittelwert	2. Berechnung des Mittelwertes $\bar{x}$ :
$n$ : Stichprobenprüfung	$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$
$N$ : Anzahl der Elemente in der Grundgesamtheit	3. Festlegung der Varianz
$s$ : Varianz (Standardabweichung)	$s^2 = \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2}{n} = \frac{x_1^2 + x_2^2 + \dots + x_n^2}{n} - \bar{x}^2$
$f$ : tatsächlich erreichte absolute Genauigkeit	4. Berechnung der <b>tatsächlichen</b> Genauigkeit $f$ :
95% Aussagewahrscheinlichkeit Faktor 1,96	$f = \pm 1,96 \sqrt{\frac{p * (100 - p)}{n}}$
	a) $f$ zum Zeitpunkt der Zwischenauswertung <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <math>n</math> = Anzahl der <b>tatsächlich</b> durchgeführten Beobachtungen</li> <li>▪ Ergebnis: wurde <math>f \leq f'</math> bereits erreicht?</li> </ul> b) Voraussichtliches $f$ zum Ende des Erhebungszeitraums <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <math>n</math> = Anzahl der voraussichtlich durchgeführten Beobachtungen (Hochrechnung)</li> <li>▪ Widerspruch zu „Ergebnis: wurde <math>f \leq f'</math> bereits erreicht?“</li> </ul>

Tabelle 3: Berechnung der tatsächlichen Genauigkeit

**Am Ende der Erhebung** ist noch einmal zu prüfen, ob die geforderte absolute Genauigkeit auch tatsächlich erreicht worden ist.

Wenn nicht, dann – sofern die Repräsentativität nicht verletzt wird – :

- den Zeitraum verlängern oder
- die Anzahl der Beobachtungen erhöhen oder
- Abbruch der Methode

## Zusammenfassung des Vorgehens bei der Berechnung des Stichprobenumfangs

Schritte	Erläuterungen
1. Festlegung der geforderten absoluten Genauigkeit $f'$	Unter der geforderten absoluten Genauigkeit $f'$ wird die zulässige maximale Abweichung vom ermittelten Wertes zu dem tatsächlichen aber unbekannten Wert der Grundgesamtheit verstanden.
2. Festlegung der Varianz $s^2$	$s^2 = \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2}{n} = \frac{x_1^2 + x_2^2 + \dots + x_n^2}{n} - \bar{x}^2$
3. Festlegung der Aussagewahrscheinlichkeit	Festlegung der geforderten Aussagewahrscheinlichkeit in Höhe von 95% und Berücksichtigung des Faktors 1,96 gemäß der Standardnormalverteilung.
4. Berechnung des Stichprobenumfangs $n$	<p>Einsetzen der ermittelten Werte in die entsprechende Formel:</p> <p style="text-align: center;">endliche Grundgesamtheit</p> $n' \geq \frac{N \times 1,96^2 \times s^2}{1,96^2 \times s^2 + (N - 1) \times \text{neue Variable}^2}$ <p style="text-align: center;">unendliche Grundgesamtheit (Regelfall)</p> $n' \geq \frac{1,96^2 \times s^2}{f'^2}$
$N$ : Anzahl der Elemente in der Grundgesamtheit	<p>Der Umfang der Stichprobe muss statistisch mindestens <math>n'</math> betragen; in der Praxis sollte ein Wert deutlich größer <math>n'</math> (z. B. +10 Prozent) gewählt werden, um z. B. abwesenheitsbedingte geringere Rücklaufquoten oder fehlerhaft ausgefüllte Erfassungsbögen kompensieren zu können.</p> <p>Die Stichprobe muss mindestens 30 Messungen umfassen, um vom Vorliegen einer Standardnormalverteilung ausgehen zu können, auch dann, wenn hier ein geringerer Wert berechnet werden sollte.</p>

Tabelle 4: Zusammenfassung des Vorgehens bei der Berechnung des Stichprobenumfangs

#### **2.4.3.5.5.7 Zusammenfassung des Vorgehens**

Nachfolgend werden die wichtigsten Schritte bei der Anwendung von Stichprobenverfahren noch einmal zusammengefasst:

- 1. Beschaffenheit des Betrachtungsbereichs hinsichtlich organisatorischer, sachlicher, räumlicher, zeitlicher Aspekte analysieren und beschreiben*
- 2. Vorüberlegungen zum Stichprobenverfahren (Prüfung der grundsätzlichen Anwendbarkeit)*
  - a) Abgrenzung der Grundgesamtheit(en) (Homogenität, Größe)
  - b) Prüfung, ob es einen repräsentativen Erhebungszeitraum gibt
  - c) Bewertung der Akzeptanz(-herbeiführung) für ein Stichprobenverfahren
- 3. Festlegungen für die Stichprobenberechnung*
  - a) Festlegung der gewünschten Genauigkeit (Wie stark darf der Wert der Stichprobe höchstens vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit abweichen?)
- 4. Ermittlung des Stichprobenumfangs*
  - a) Berechnung des statistisch notwendigen Stichprobenumfangs
  - b) Entscheidung über – aus organisatorischen Gründen – anzustrebenden höheren Stichprobenumfang
- 5. Organisatorische Festlegungen für die Erhebung (Vorgehen bei der Stichprobenauswahl, Erhebungsdauer und Erhebungszeitraum etc.)*
- 6. Datenerhebung*
- 7. Zwischenauswertung*
  - a) Ermittlung der zum Zeitpunkt der Zwischenauswertung tatsächlichen und der zum Ende des Erhebungszeitraums voraussichtlichen absoluten Genauigkeit
  - b) Entscheidung zur weiteren Datenerhebung (z. B. Fortsetzung ggf. auch bei geringerer Genauigkeit, Verlängerung der Erhebung, ergänzender Methodeneinsatz, Abbruch)
- 8. Endauswertung*
  - a) Ermittlung der tatsächlichen Genauigkeit
  - b) Stichprobenauswertung (z. B. zur mittleren Bearbeitungszeit)
  - c) Qualitätsbeurteilung der erhobenen Daten (ggf. Entscheidung über ergänzenden Methodeneinsatz, oder geringere geforderte Genauigkeit)

## **2.4.3.6 Plausibilisierung**

### **2.4.3.6.1 Erfordernis und Notwendigkeit der Plausibilisierung**

Eine Plausibilisierung erhobener Daten ([Arbeitsmengen](#), [Bearbeitungszeiten](#)) ist unabhängig vom Methodeneinsatz bei einer PBE stets erforderlich, um stichprobenartig zu überprüfen und einzuschätzen, ob die erhobenen Daten nachvollziehbar und reproduzierbar sind.

Im Ergebnis einer Plausibilitätsprüfung sind in der Regel zwei Möglichkeiten vorstellbar:

1. Das Ergebnis ist plausibel. Der Einsatz weiterer Methoden ist nicht notwendig.
2. Das Ergebnis ist nicht plausibel, weil Unstimmigkeiten aufgetreten sind. In diesem Fall sind die Datenbasis (Welche Daten bei welchen Aufgaben sind nicht plausibel?) und/oder die Methodendurchführung (Bei welcher Methode wurden welche Fehler gemacht bzw. traten Unstimmigkeiten auf? Auf welche erhobenen Daten und auf welche Aufgaben hat dies Auswirkungen?) zu prüfen sowie die Rahmenbedingungen der Erhebung kritisch zu würdigen.<sup>30</sup> In der Regel lassen sich Unstimmigkeiten bzw. Implausibilitäten nachvollziehen und aufklären.<sup>30</sup>

### **2.4.3.6.2 Möglichkeiten der Plausibilisierung**

Plausibilisierungsmöglichkeiten für die IST-Erhebungsdaten bestehen insbesondere hinsichtlich folgender Aspekte:

- politische Ziele bzw. Vorgaben und [Strategie](#) der Behörde
- Abgleich mit dokumentierten [Prozessen](#) bzw. Arbeitsabläufen
- Abgleich der Daten untereinander
- Abgleich mit [Erholungszeiten](#), [Verteilzeiten](#), [verfügbaren Jahresarbeitszeiten](#)
- Abgleich mit Gleitzeitdaten (persönliche Anwesenheit, verfallene Überstunden, verfallener Urlaub etc.)
- Abgleich mit Stellenbeschreibungen
- Abgleich mit KLR-Daten
- entstandene [Rückstände](#) (temporär oder dauerhaft)
- zurückgestellte Aufgaben: Aufzeigen von Konsequenzen (vgl. auch [Risikoanalyse](#))
- Abgleich mit Erfahrungswerten früherer Aufgaben (z. B. bei Vakanzen)
- Abgleich der Aufgabenwahrnehmung mit der „Laufbahn“
- Zeitwertrückrechnung anhand von [Mengen](#)
- mit geeigneten anderen Methoden, insbesondere mit Fremdbeobachtungsmethoden ([Zetaufnahme](#), [Multimomentaufnahme](#))

---

<sup>30</sup> Im absoluten Ausnahmefall wird erst am Ende der Betrachtung festgestellt, dass das Ergebnis nicht plausibel ist. Führen dann weitere Erhebungen ebenfalls nicht zur Plausibilität der erhobenen Daten, ist ggf. eine Neuerhebung der Daten für die betroffene (Teil-)Aufgabe notwendig und eine Personalmehrbedarfsforderung zunächst nicht begründbar.

### **Fallbeispiel:**

Eine Personalbedarfsermittlung ergibt nach dem Einsatz eines [Analytischen Schätzens](#) einen erheblichen Personalmehrbedarf, der sich nur bedingt nachvollziehen lässt. Die besonders VZÄ-intensiven Aufgaben sollten durch eine geeignete Methode, in diesem Falle sinnvollerweise durch eine Fremdbeobachtungsmethode, plausibilisiert werden. Die beispielsweise über eine stichprobenartige Zeitaufnahme ermittelten Daten werden dann für die Ausweisung des Personalbedarfs für diese Aufgaben herangezogen.

Plausibilisierungen für SOLL-Daten sind insbesondere möglich über:

- [Zeitreihenanalyse](#) (eine Form der Trendanalyse)
- Abgleich mit Vorerhebungen
- [Benchmarking](#) mit ähnlichen Aufgaben in der Behörde
- Erörterung mit Expertinnen bzw. Experten, anderen Behörden oder Führungskräften

### **2.4.3.6.3 Dokumentation der Plausibilisierung**

Für die Auswahl der Plausibilisierungsmethode und Durchführung der Plausibilisierung sowie für den Umgang mit den Plausibilisierungsergebnissen gelten die [Abschnitte zur Dokumentation](#) sowie [Fortschreibung der PBE und Dokumentation](#) entsprechend.

### **2.4.3.7 Fortschreibung der PBE und Dokumentation**

Das Ergebnis einer PBE bildet einen Sachstand zur Aufgabenerledigung in einer Organisation zu einem Stichtag der Erhebung ab. Die Aussagefähigkeit der Ergebnisse ist somit zeitlich begrenzt. Personalbedarfsermittlungen sind keine einmaligen Verfahren, vielmehr gilt es, den Personalbedarf turnusmäßig auf Grundlage der bestehenden Aufgaben und optimierter Prozesse zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren.

Die Fortschreibung baut auf den Ergebnissen einer PBE auf, die zu einem früheren Zeitpunkt im selben Betrachtungsbereich stattfand. Die Fortschreibung von PBE-Daten verfolgt das Ziel, mit einem reduzierten Aufwand zu aktuellen Aussagen zum Personalbedarf zu gelangen. Fragen hinsichtlich geeigneter personeller Maßnahmen sind so in kürzerer Zeit und mit geringerem Aufwand zu beantworten.

## 2.4.3.7.1 Fortschreibungsverfahren

### 2.4.3.7.1.1 Erfordernis / Notwendigkeit der Fortschreibung

Das Verfahren basiert auf der Grundaussage, dass die Bearbeitungszeiten repräsentativ erhoben wurden und weiterhin gültig sind. Diese Aussage hat in der Verwaltungspraxis von heute vornehmlich für Massenverfahren (z. B. Antragsbearbeitung im Personalkostenbereich) Gültigkeit. In dispositiv-kreativen Bereich ist die Aufgabenwahrnehmung von kontinuierlicher Entwicklung und stetig veränderten Anforderungen geprägt. Die Anforderungen können variieren. Dennoch kann z. B. der Aufwand für die Erstellung von Konzepten vergleichbar sein und man kann auf anderen Erfahrungswerten aufbauen. Aufbau- und ablauforganisatorische Veränderungen wirken sich unter anderem auf die Aufgabenwahrnehmung aus, sodass der Personalbedarf regelmäßig zu überprüfen ist.

**Grundsätzliche Anforderungen an eine Personalbedarfsermittlung sind:**

- *ressourcenorientiert: Die Personal- und Sachkosten im Blick behalten und ggf. daran ausrichten.*
- *prozessorientiert: An den Abläufen orientieren, die Aufbauorganisation rückt in den Hintergrund.*
- *ergebnisorientiert: Das Ziel im Auge behalten, das Produkt bzw. die Dienstleistung steht im Vordergrund.*
- *kontinuierlich und begleitet: Die PBE-Daten kontinuierlich und regelmäßig fortschreiben, als Organisatorinnen und Organisatoren stets methodisch begleiten und nachvollziehbar wie detailliert dokumentieren.*

### 2.4.3.7.1.2 Umfang – Wann gilt eine PBE als fortgeschreibungsfähig?

Von Fortschreibung einer PBE spricht man, wenn auf den in der Vergangenheit ermittelten Daten und Ergebnissen und der Organisationsstruktur aufgebaut wird.

**Folgende Qualitätsmerkmale für die zu erhebenden Daten sollten erfüllt sein:**

- **vollständig:** inhaltlich und umfassend
- **detailliert:** Differenzierung der erhobenen Merkmale (z. B. Aufgaben- oder Prozessgliederung, Ermittlung und Ausweisung des Personalbedarfs nach Laufbahngruppen etc.)
- **exakt:** möglichst genaue Erhebungsmethode (vgl. auch [Kriterienmatrix zur Methodenauswahl](#))
- **verlässlich:** plausibilitätsgeprüft, hochrechnungsfähig
- **vergleichbar:** transparente, möglichst standardisierte Erhebungsmethode
- **nachvollziehbar:** eindeutig definierte Metadaten, die regelmäßig fortzuschreiben sind

- **aktuell:** turnusmäßige Anpassung aller relevanten Parameter, die der PBE zugrunde gelegt wurden; mindestens turnusmäßige Abfrage: WAS hat sich geändert? ([Aufgabenkritik](#) z. B. kombinierbar mit einer Abfrage der [Fallzahlen](#))

### **Empfehlungen für den Aufbau und die Pflege von Metadatenbeständen zur Fortschreibung einer PBE:**

*Folgende Aspekte bedürfen einer fortlaufenden, umfassenden Dokumentation:*

Angaben zu/zur

- organisatorischen Rahmenbedingungen
- zugrunde liegenden [Jahresarbeitszeiten](#)
- zu untersuchenden / zu beratenden Organisationseinheiten oder Prozessbereichen
- [Grundgesamtheit](#)
- [Vollerhebung oder Teilerhebung mittels Stichprobe](#)
- [Repräsentativität der Daten](#)
- valide Statistiken, die regelmäßig geführt werden, oder nachvollziehbare [Mengen](#) aus Fachverfahren, in Verbindung mit passenden [mittleren Bearbeitungszeiten](#)
- Zeitdimension: retrospektiv für ein Jahr / ein Kalenderjahr oder Prognose für Folgejahre
- Aufgabengliederung/Prozessablaufdarstellung (LINK)
- ggf. Hinweis auf [saisonale Schwankungen](#)
- [Untersuchungs-/Erhebungszeitraum](#)
- eingesetzten [Erhebungsmethoden](#)
- Datenqualität
- eingesetzten [Plausibilisierungsmethoden](#)
- [zweckkritischen Fragestellungen und Analysen](#)
- [vollzugskritischen Fragestellungen und Analysen](#)
- Kennzahlen, die sich ändern
- Kennzahlen, die gleich bleiben
- ablauforganisatorischen Änderungen und Maßnahmen
- aufbauorganisatorischen Änderungen und Maßnahmen (vgl. [Modul Strukturen](#))
- ggf. Änderung der gesetzlichen Grundlagen

#### **2.4.3.7.1.3 Möglichkeiten / Techniken: Wie schreibe ich eine PBE fort?**

Sofern sich die rechtlichen Rahmenbedingungen, Aufgabenbereiche und / oder Aufgabenzuschnitte, Arbeitsabläufe etc. nicht geändert haben, sind die Fallzahlen anzupassen. Sollten sich Arbeitsabläufe geändert haben, sind auch die Prozesse und Bearbeitungszeiten anzupassen.

Dabei sind die technische Weiterentwicklung (IT) und deren Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung immer zu beachten.

Eine fortlaufende, regelmäßige [Aufgabenkritik](#) ist einzubeziehen.

Für die einzelnen Basisdaten gelten die folgenden Aussagen, die in den nächsten Abschnitten näher erläutert sind.

### a) Aufgabenkritische Betrachtung

Eine PBE kann nur fortgeschrieben werden, wenn die Aufgaben einer ständigen [Aufgabenkritik](#) unterliegen. Hierzu ist es wichtig, sich mit mehreren Fragestellungen auseinanderzusetzen:

1. Nehmen wir die richtigen Aufgaben wahr? Stimmen unsere Aufgabenpriorisierungen? (vgl. [Abschnitt zur Zweckkritik](#))
2. Nehmen wir die Aufgaben richtig wahr? Sind unsere Prozesse effizient gestaltet (vgl. [Modul Prozesse](#))
3. Benötigen wir für die Wahrnehmung neuer Aufgaben zusätzliches Personal? (vgl. Abschnitte zur [Personalressourcensteuerung](#) und [Prognose des Personalaufwands](#). **Die Daten sind später mit analytischen Methoden der PBE zu validieren, wenn die Aufgabe konsolidiert ist.**

### b) Fortschreibung der Arbeitsmengen

Die bereits vorliegenden Zeitwerte sind mit aktualisierten [Mengendaten](#) zu einer neuen Personalbedarfsaussage zu verknüpfen. Voraussetzung ist, dass im Vergleich zur ursprünglichen, detaillierten PBE lediglich Veränderungen im Mengengerüst entstanden sind. In mengengesteuerten Bereichen ist so eine aktuelle Personalbedarfsaussage schnell möglich.

### c) Fortschreibung der Bearbeitungszeiten

Voraussetzung für die Fortschreibung von Bearbeitungszeiten ist, dass die Aufgaben- und Tätigkeitskataloge wiederkehrend aktualisiert und angepasst werden. Auf diese Weise lassen sich Veränderungen in der Aufgaben- oder Prozesswahrnehmung zeitnah abbilden und können in direktem Zusammenhang eine veränderte Bearbeitungszeit (längere/kürzere Bearbeitungszeiten durch zusätzliche/wegfallende Tätigkeiten) unter Erbringung entsprechender Nachweise begründen. Mit jedem neuen Erhebungszyklus werden die erhobenen Bearbeitungszeiten (sowohl Grund-, als auch Verteil- und Erholungszeiten) überprüft und plausibilisiert und werden dadurch mit jedem Jahr validier. Bei starken Abweichungen oder bestimmten Erkenntnissen sollte eine Plausibilisierung der Bearbeitungszeiten mit analytischen Methoden der PBE erfolgen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn

- im Betrachtungsbereich [Rückstände](#) und/oder Mehrarbeit auftreten,
- sich starke Abweichungen in den Bearbeitungszeiten beim SOLL-IST-Vergleich ergeben,
- der [Betrachtungsbereich](#) reorganisiert wird oder
- sich neue Rahmenbedingungen ergeben, z. B. Änderung der gesetzlichen Grundlagen oder geringere Haushaltssmittel.

Eine weitere Alternative zur Fortschreibung von Bearbeitungszeiten ist das [Schlüsselzahl-Verfahren](#).

#### **2.4.3.7.2 Schlüsselzahl-Verfahren**

Das Schlüsselzahl-Verfahren eignet sich insbesondere für Bereiche mit vielen gleichartigen und häufig wiederkehrenden Aufgaben, die unter weitgehend gleichen Rahmenbedingungen an einer Vielzahl von Standorten wahrgenommen werden. Es ist auch geeignet für regelmäßige Auslastungsüberprüfungen sowie zur Anpassung des Personalbedarfs bei Veränderungen der [Arbeitsmengen](#).

Das Schlüsselzahl-Verfahren nutzt für die Personalbedarfsermittlung zentral vorgegebene Bemessungswerte, die durch repräsentative Erhebungen in einem anderen, vergleichbaren Betrachtungsbereich ermittelt worden sind. Diese Ergebnisse werden als zentrale Vorgaben für andere Bereiche eingesetzt. Auf die dortige Ermittlung neuer Werte zu [Bearbeitungszeiten](#) wird verzichtet. Es werden nur [Fallzahlen](#) ermittelt.

Voraussetzung ist, dass

- der organisatorische Aufbau, die Aufgaben, die Prozesse, die anzuwendenden Vorschriften und die Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung eines bereits betrachteten Bereichs repräsentativ für den aktuellen [Betrachtungsbereich](#) sind,
- im repräsentativen Bereich Bearbeitungszeiten und Fallzahlenarten analytisch ermittelt worden sind,
- die Untersuchung im [repräsentativen Bereich](#) vollständig und nachvollziehbar dokumentiert worden ist, um die Übertragbarkeit der dort erhobenen Daten auf den aktuellen Betrachtungsbereich plausibilisieren zu können.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann auf eine Erhebung von Bearbeitungszeiten für die vergleichbaren, weiteren zu bemessenden Bereiche verzichtet werden.

### **2.4.3.8 FAQ – häufig gestellte Fragen**

Im folgenden Abschnitt sind die wesentlichen, häufig gestellten Fragen im Zusammenhang mit einer PBE zusammengefasst.

#### **2.4.3.8.1 Vertretung**

##### **Wie sind zusätzliche Zeiten für Vertretung anderer Beschäftigter in der PBE zu berücksichtigen?**

###### **Gegenseitige Vertretung:**

Abwesenheitszeiten aufgrund von Urlaub oder Erkrankung werden bei der Ermittlung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft als Abzug berücksichtigt. Eine Anrechnung von zusätzlichen Zeiten für wechselseitige Abwesenheitsvertretung ist daher grundsätzlich nicht möglich. Hierbei kommt es jedoch darauf an, dass zwei Arbeitsplatzinhaberinnen bzw. Arbeitsplatzinhaber gleiche Tätigkeiten ausüben und die Vertretung auch in gleichem zeitlichem Umfang erfolgt. Wird die Vertretung in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen, sollten die Vertretungsaufgaben erhoben und mit entsprechenden Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten hinterlegt werden. Nur so kann festgestellt werden, ob im Vertretungsfall alle anfallenden Aufgaben auch tatsächlich wahrgenommen oder bestimmte Aufgaben zum Beispiel gar nicht erledigt werden. Hierüber kann der Aufwand für die Erledigung einer Aufgabe insgesamt festgestellt werden. Eine weitere Untergliederung der Aufgabe "Vertretung" ist nur dann sinnvoll, wenn die Vertretung sich nicht auf alle Aufgabenbereiche der Vertretenen erstreckt. Aufwand und Nutzen zur Ermittlung von Vertretungszeiten müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

###### **Einseitige Vertretung:**

Im Falle einseitiger Abwesenheitsvertretung ist eine Anrechnung der Vertretungszeiten bei den Vertretenden vorzunehmen. Eine detaillierte Erhebung der Vertretungsaufgaben mit Bearbeitungszeiten und Arbeitsmengen ist erforderlich. Die Abwesenheitsvertretung für Führungskräfte wird häufig als einseitige Vertretung durch Referentenfunktionen oder einzelne Sachbearbeitungen wahrgenommen und ist dort als eigenständige Aufgabe zu berücksichtigen. Es ist im Einzelfall bei den Vertretenden zu erheben, auf wie viele Abwesenheitstage (Urlaub, Krankheit, Dienstreisen) sich die Vertretung erstreckt und welche Führungs- und Leitungsaufgaben die Vertretungstätigkeit abdeckt. Ist die Vertretung auf mehrere Personen verteilt, sind die insgesamt anrechenbaren Vertretungszeiten nicht höher anzusetzen als sie sich bei Vertretung durch eine Person ergäben.

#### **2.4.3.8.2 Neue Beschäftigte**

##### **Wie ist mit Bearbeitungszeiten von neuen Beschäftigten an Einzelarbeitsplätzen umzugehen?**

Sind Bearbeitungszeiten an Einzelarbeitsplätzen zu erheben, bei denen die Arbeitsplatzinhaberinnen bzw. Arbeitsplatzinhaber die Aufgabe erst seit kurzer Zeit wahrnehmen, ist zu prüfen, ob die erforderlichen Informationen durch die vorherigen Arbeitsplatzinhabenden geliefert werden können.

Ist dies nicht der Fall, ist im Bericht ein entsprechender Hinweis aufzunehmen, dass sich die durch die neuen Beschäftigten genannte Bearbeitungszeit für die Erledigung der Aufgabe und folglich der Personalbedarf aufgrund größerer Routine künftig voraussichtlich reduzieren wird.

#### 2.4.3.8.3 Korrekturberechnung zum repräsentativen Erhebungszeitraum

***Ist es möglich, eine Ausgleichsberechnung durchzuführen, sollte ich im Laufe der Erhebung oder zum Ende des Erhebungszeitraumes feststellen, dass dieser doch nicht repräsentativ war?***

Ja, das ist möglich, wenn beispielsweise die Anwesenheitszeiten deutlich höher waren, als bei einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit anzunehmen war (vgl. [Abschnitt zum repräsentativen Erhebungszeitraum](#) und Beispielrechnung zum Reservebedarfzuschlag).

#### 2.4.3.8.4 Saisonale Schwankungen im Aufgabenvolumen | Bearbeitungsrückstände

***Wie ist mit saisonalen Schwankungen im Aufgabenvolumen bzw. Arbeitsanfall umzugehen?***

***Wie ist mit Aufgabenpriorisierungen umzugehen?***

***Wie entstehen Bearbeitungsrückstände und wie können diese mit Unterstützung von PBE-Daten aufgelöst werden?***

#### Hintergrund

Behörden sind regelmäßig damit konfrontiert, dass das Arbeitsaufkommen in den verschiedenen Arbeitsbereichen sehr unterschiedlich und im Zeitverlauf stark schwankend sein kann. So können Belastungsspitzen im Tages-, Wochen-, Monats-, Quartals-, Halbjahres- und Jahresverlauf entstehen. Ein allgemein anwendbares Verfahren, wie mit solchen Schwankungen im anfallenden Arbeitsvolumen umzugehen ist, existiert bisher nicht. Vielmehr bieten sich je nach Situation und Behörde (messbare Rückstände in Form von Zeiten und Mengen versus Priorisierung und Wahrnehmung dispositiv-creativer Aufgaben) unterschiedliche Möglichkeiten.

#### Umgang mit Schwankungen im Aufgabenvolumen bzw. Arbeitsanfall, Priorisierung von Aufgaben

Das Aufgabenportfolio einer Organisationseinheit unterliegt immer Veränderungen. Dies kann einerseits auf die Nähe der Aufgaben zum politisch-parlamentarischen Raum und damit verbundenen inhaltlichen und zeitlichen Abhängigkeiten zurückzuführen sein, andererseits auf Priorisierungen seitens der verschiedenen Leitungsebenen innerhalb der eigenen Organisation.

Beispielsweise stieg der Arbeitsaufwand für die Aufgaben im Bereich der IT-Sicherheit und des IT-Sicherheitsmanagements aufgrund verschiedener Einflussfaktoren in den vergangenen 10–15 Jahren deutlich. Auch die Teilnahme an Gremien, Ausschüssen und Kongressen auf EU-Ebene ist deutlich gestiegen. Seit dem Regierungsprogramm *Digitale Verwaltung 2020* prägen außerdem die

Themen Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung das Geschehen in den Organisationseinheiten sowie Behörden insgesamt. In diesem Themenkomplex sind jedoch viele Aufgaben enthalten, die die Arbeit der Organisationseinheit in den vergangenen Jahren bereits bestimmt hatten (beispielsweise die Einführung der elektronischen Aktenführung).

Schwankungen sind in vielen Aufgabenfeldern typisch, unabhängig davon, ob die Aufgaben sich überwiegend als [dispositiv-kreativ](#) oder als [quantifizierbar](#) charakterisieren lassen. So können beispielsweise in einem Massenverfahren die antragsstarken Monate Dezember und Januar bekannt sein. Hier wird mit organisatorischen Maßnahmen, wie z. B. zeitlich befristeter Personalverstärkung, zeitweisen Urlaubssperren und Anordnung von Überstunden, Verlängerung der Durchlaufzeit (von beispielsweise fünf auf zehn Arbeitstage vom Eingang bis zur Bescheiderteilung für Anträge, die im Zeitraum Ende November bis Anfang Februar eingehen) etc. gearbeitet. Die Grenzen organisatorischer Maßnahmen sind dann erreicht, wenn z. B. ein überproportionaler Anstieg an Erkrankungen der Beschäftigten oder technische Einschränkungen in dieser Phase erfolgen.

In der Organisationseinheit sollten alle Aufgaben auch deshalb dem Gebot ständiger Priorisierung unterliegen. In Zeiten der Haushaltskonsolidierung muss eine Priorisierung jedoch mindestens innerhalb der verfügbaren Kapazitäten erfolgen. Dies heißt auch, sich möglichst von Aufgaben zu trennen, diese abzuschichten, aufzuschieben oder an einer Stelle zu bündeln, um unnötige Schnittstellen zu vermeiden (vgl. auch [Zweckkritik](#)). In der Organisationseinheit muss zunächst eine Konsolidierung der bestehenden Aufgaben erfolgen. Die Organisatorinnen und Organisatoren können hierzu mit Empfehlungen zur möglichen Verzichtbarkeit und Verlagerbarkeit von Aufgaben Wege aufzeigen.

Die Empfehlungen basieren auf der Strategie der Behörde (LINK zum Modul Strategie), auf der strategischen Zielsetzung der Behördenleitung und ggf. einer entsprechenden Grundsatzentscheidung der Behördenleitung oder der Leitung der Organisation:

- Handelt es sich um eine Muss-Aufgabe, Kann-Aufgabe oder „Wunsch“-Aufgabe (vgl. auch [Zweckkritik](#))?
- Ist es wirklich eine Aufgabe der Organisationseinheit, die nicht mehr erfüllt werden kann?
- Und in der Folge: Muss oder soll die Aufgabe bemessen werden?

Sind keine Hinweise festzustellen, dass aus Sicht der Organisationseinheit wichtige oder zeitlich dringende Aufgaben unbearbeitet blieben oder selbst gesetzte Fristen nicht immer eingehalten werden, führt dieses nicht immer automatisch zu einem Personalmehrbedarf.

Insbesondere im Rahmen von [Leitung und Führung](#) sind durch die Führungskräfte ständige [Aufgabekritik](#) und -priorisierung zu leisten, um das Aufgabenportfolio den verfügbaren Ressourcen entsprechend anzupassen. Dies heißt auch, dass künftig nicht jedes wünschenswerte Vorhaben beispielsweise in der Verwaltungsmodernisierung und bei Digitalisierungsvorhaben sofort und binnen kurzer Frist umsetzbar sein wird. Auch ehrgeizige Regierungsprogramme müssen diesbezüglich einer kritischen Machbarkeitsanalyse unterzogen werden. Die Gefahr, dass die

originären ministeriellen Aufgaben<sup>31</sup> beispielsweise durch die Vielzahl an IT-Projekten in den Hintergrund geraten, andererseits IT-Projekte mangels Ressourcen sowie Zeit scheitern und immense Kosten verursachen, ohne entsprechende Ziele zu erreichen, ist zu groß. Es obliegt den Zentralabteilungen der Behörden und Ministerien sowie den Fachaufsichten, die entsprechenden Organisationseinheiten bei der Priorisierung zu unterstützen und eng zu begleiten.

### **Organisatorische Lösungsmöglichkeiten sind u. a.:**

#### *Schichtmodelle*

Schichtmodelle eignen sich bei regelmäßig und dauerhaft vorliegenden Schwankungen im Wochen- oder Tagesverlauf. Die Anzahl der eingesetzten Beschäftigten kann mit einem entsprechenden Schichtmodell dem zu erwartenden Arbeitsbedarf angepasst werden. Folglich bietet es sich an, für Tageszeiten und Wochentage mit besonders hohem Arbeitsvolumen mehrere parallele und/oder zeitlich überschneidende Arbeitsschichten einzurichten. Außerdem ist ein Schichtsystem erforderlich, wenn ein Personalbedarf besteht, der über die gewöhnliche Wochenarbeitszeit einer Vollzeitkraft hinausgeht. Dies ist etwa der Fall, wenn eine Stelle durchgehend an sieben Tagen in der Woche und 24 Stunden am Tag besetzt sein muss.

#### *Urlaubssperren, Überstunden*

In den Zeiträumen, in denen ein erhöhtes Arbeitsaufkommen vorliegt, welches die vorhandenen Personalkapazitäten übersteigt, kann dem teilweise mit der Verhängung von Urlaubssperren oder dem Aufbau von Überstunden entgegengetreten werden. Überstunden können vom Arbeitgeber angeordnet werden oder im Rahmen der gleitenden Arbeitszeit anfallen. In den Zeiträumen mit geringerer Arbeitsbelastung werden die Überstunden abgebaut bzw. der Urlaub genommen. Diese Instrumente sind aber durch die einschlägigen Rechtsvorschriften für den öffentlichen Dienst reglementiert und nur in Ausnahmefällen bei unplanmäßigem und zeitlich begrenztem Ausmaß an Mehrbelastung heranzuziehen. Zudem bedürfen sie einer gut planbaren Arbeits- und Urlaubseinteilung. Urlaubssperren sind besonders geeignet bei planbaren Monats-, Quartals-, Halbjahres- und Jahresspitzen. Überstunden eignen sich dagegen für Wochen- und Monatsspitzen.

#### *Personaleinstellung*

Sofern abzusehen ist, dass ein erhöhtes Arbeitsaufkommen entstehen wird bzw. bereits eine Arbeitsbelastung besteht, welche nicht mehr zu leistende Rückstände nach sich zieht, kann es sich anbieten, Personal einzustellen, dessen Arbeitsvertrag auf den Abbau der Rückstände ausgelegt und entsprechend befristet ist (Sachgrundbefristung). Hierbei ist aber zu beachten, dass viele Aufgaben eine längere Einarbeitungszeit erfordern, welche auch zusätzliche Kapazitäten des Stammpersonals bindet. Rückstände können damit im Zeitraum der Einarbeitung sogar noch anwachsen. Sachgrundbefristete Werkverträge sind nur bei größeren Rückstandsmengen oder Projekten sinnvoll. Sie unterliegen keinem Zeitintervall sondern sind individuell einsetzbar.

---

<sup>31</sup> Vgl. Anhang 2, Ziff. 1. der [Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe](#) des Bundes und der Länder (Stand: 05.12.2016)

### *Personalausleihe*

Bei Aufgaben, die keiner längeren Einarbeitungszeit bedürfen, ist es möglich, bei ungeplanten Arbeitsspitzen weiteres Personal, welches sonst mit anderen Aufgaben betraut ist, hinzuzuziehen. Bei der Ausleihe bietet es sich an, Personal zu verwenden, das ähnliche Aufgaben im Bereich erfüllt. Wenn möglich, ist auf ehemalige Mitarbeitende zurückzugreifen, die noch in der Behörde sind.

### *Personalsplitting*

Abteilungen oder kleinere Behörden können sich Beschäftigte teilen. Der/die Beschäftigte wird organisatorisch auf mehrere Organisationseinheiten aufgeteilt. Ein Beispiel hierfür sind Beschäftigte einer Poststelle, die, nachdem sie morgens die abgeholt Post sortiert haben, eingegangene Schreiben einscannen. So werden Zeiten, in denen das Arbeitsvolumen geringer ist, genutzt, um Rückstände zu bearbeiten. Personalsplitting ist bei planbaren und mehrere Monate/ Jahre dauernden Aufgabenbelastungen sinnvoll.

### *Springer*

Haben Behörden hohe Schwankungen im Arbeitsvolumen oder häufig nicht geplante, kurzfristig zu bewältigende Arbeitsprobleme können Springer eingesetzt werden. Diese werden dann ad hoc in den Bereich beordert, arbeiten das Pensum ab und stehen für den nächsten Bereich zur Verfügung. Der Einsatz von Springern eignet sich in großen Organisationseinheiten, in denen viele Beschäftigte gleiche oder ähnliche Aufgaben ausführen und somit keine bzw. nur eine kurze Einarbeitung notwendig ist. Springer dienen primär zum Abarbeiten von tages- oder wochenzyklischen Schwankungen.

### *Definition und Bewältigung von Rückständen in der Aufgabenwahrnehmung*

Wenn das erhöhte Arbeitsaufkommen nicht vollständig bewältigt werden kann, entstehen Rückstände:

Ein Bearbeitungsrückstand liegt vor, wenn eine Bearbeitung nicht innerhalb von gesetzlichen, politischen oder behördlichen Vorgaben/Fristen erfolgt oder die berechtigte Erwartung der Beteiligten/Kunden/Bürger an eine zügige Bearbeitung ihrer Anliegen nicht erfüllt wird. Rückstände können prioritäre Aufgaben betreffen, wenn diese aufgrund eines zu geringen Stammpersonals, von Personalausfällen oder externer Rahmenbedingungen (z. B. doppelter Abiturjahrgang beim BAföG) nur langsam bearbeitet werden.

Daneben kann es sich um Aufgaben handeln, die zurückgestellt werden, da andere Aufgaben als vordringlicher und/oder wichtiger priorisiert sind. Soweit möglich, ist es sinnvoll, dass Behörden eine sachverhaltsabhängige interne Definition eines Bearbeitungsrückstandes festlegen.

In der Personalbedarfsermittlung wird der Aufwand für die Abarbeitung der bestehenden Bearbeitungsrückstände erhoben und im SOLL-Konzept als zeitlich befristeter, einmaliger Personalmehrbedarf ausgewiesen. Dieser temporäre Personalbedarf wird über ein oder mehrere Jahre für definierte Rückstände in der Bewirtschaftung, nicht aber als haushaltsbegründende Unterlage für die Anmeldung von Planstellen, berücksichtigt.

Die Erhebung der Bearbeitungsrückstände sollte zu Beginn und am Ende der Erhebungsphase erfolgen, um einen Trend erkennen zu können.

Die Bearbeitung des Arbeitsvolumens sollte einer Priorisierung folgen. Die Aufgaben, die als weniger dringend angesehen werden, können dann in Zeiten bearbeitet werden, in denen das Arbeitsaufkommen geringer ist. Bei planbaren Größen kann das bewusste Ansammeln von Rückständen für aufkommensschwache Zeiten ein wirksames Instrument sein, um eine durchgehende Auslastung des Personals zu erreichen (Speicherarbeiten). Die bewusste Ansammlung von Rückständen hilft bei planbaren und nicht planbaren Arbeitsschwankungen bis zu mehreren Wochen. Danach muss über andere Methoden der Arbeitsbewältigung nachgedacht werden.

#### **2.4.3.8.5 Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs**

**Können „Zeiten der Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs“ in einer PBE berücksichtigt werden? Wie sind diese zur Telearbeit bzw. mobilen Arbeit abzugrenzen?**

„Zeiten der Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs“ sind nicht zu verwechseln mit Homeoffice, Telearbeit oder mobiler Arbeit.

Bei der Personalbedarfsermittlung geben Beschäftigte immer wieder an, regelmäßig Aufgaben außerhalb des regulären Dienstbetriebs zu Hause wahrzunehmen. An fast jedem Arbeitsplatz gibt es Tätigkeiten, die nicht zwingend am dienstlichen Schreibtisch, sondern ortsungebunden und unabhängig von der nur am dienstlichen Arbeitsplatz vorhandenen Technik durchgeführt werden können. Häufige Beispiele aus der Praxis sind zum Beispiel die Lektüre von Fachzeitschriften, konzeptionelle Arbeiten "in Ruhe" zu Hause, das Vorbereiten von Präsentationen oder Vorträgen, die Korrektur von Arbeiten oder das Aktenstudium. Hier stellt sich die Frage, wie bei der Personalbedarfsermittlung mit diesen Zeitanteilen umgegangen wird. Denn die Zeiten, die für dienstliche Tätigkeiten außerhalb des regulären Dienstbetriebs erbracht werden, werden im Rahmen der Arbeitszeiterfassung ignoriert. Aus organisatorischer Sicht ist zu differenzieren, ob es sich um Investitionen des Beschäftigten in sein individuelles Weiterkommen, die aktuell nicht aufgabenbezogen verwertbar sind, handelt, oder ob die Tätigkeiten Teil der übertragenen Aufgaben sind. Im letzteren Fall müssen diese Arbeitszeiten in die Personalbedarfsermittlung einbezogen werden. Denn alle zur Tätigkeit gehörenden Zeitanteile müssen erfasst werden, um den Personalbedarf aufgrund des tatsächlichen Zeitbedarfs zu ermitteln. Da diese Zeitansätze nicht in den Arbeitszeiterfassungen auftauchen, handelt es sich ansonsten um einen "versteckten Personalbedarf", der spätestens bei einem Wechsel des Beschäftigten ein offenkundiger Personalbedarf werden kann.

## Lösungsansatz:

Die Zeiten der Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs bei der PBE außer Acht zu lassen, wird den zu erfüllenden Aufgaben unter Umständen nicht gerecht. Es dürfen jedoch auch nicht alle genannten Arbeitszeiten, die im Privatbereich erbracht werden, ungeprüft und ohne jede Plausibilisierung akzeptiert werden. Anerkannt werden können nur solche Arbeitszeiten dienstlicher Tätigkeiten, die

- überhaupt plausibilisiert werden können und
- tatsächlich plausibilisiert sind.

Das bedeutet im Einzelnen: Tätigkeiten, deren Durchführung sich nicht anhand eines konkreten Arbeitsergebnisses plausibilisieren lassen, können in aller Regel nicht anerkannt werden. Hierunter fällt zum Beispiel typischerweise die Lektüre von Fachzeitschriften. Liegt jedoch ein konkreter Auftrag der Führungskraft vor, etwa bis zum nächsten Tag eine Zeitschriftenauswertung zu erstellen, so ist dieser Zeitaufwand zu berücksichtigen. Die Arbeitsleistung ist anhand eines konkreten Arbeitsergebnisses zu plausibilisieren.

An die Plausibilisierbarkeit von Arbeitsleistungen zu Hause außerhalb des regulären Dienstbetriebs sind hohe Anforderungen zu stellen, insbesondere ist ein konkretes Arbeitsergebnis der dort aufgewendeten Arbeitszeit erforderlich. Als Möglichkeit der Plausibilisierung kommt zum Beispiel die Sichtung von Arbeitsergebnissen oder die Befragung des vorgesetzten Führungskraft (die ihrerseits regelmäßig die konkreten Arbeitsergebnisse gesichtet haben muss) in Frage.

Aufgrund der hohen Anforderungen an die Plausibilisierung der Arbeitszeiten zu Hause außerhalb des regulären Dienstbetriebs werden diese erfahrungsgemäß überwiegend nicht anerkannt werden können. Die entsprechenden Hinweise auf „freiwillige Mehrarbeit“ außerhalb des regulären Dienstbetriebs sollte aber in die Dokumentation der Organisationsuntersuchung/Organisationsberatung einfließen, insbesondere wenn Hinweise für häufige Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs bestehen, die den Regelungen des Arbeitszeitgesetzes, des Arbeitsschutzes bzw. der Fürsorgepflicht der Vorgesetzten widersprechen könnten. Dies ist wichtig, um organisatorische Entscheidungen bzw. Maßnahmen treffen zu können, die einer ständigen Überlastung eines Organisationsbereichs entgegenwirken.

#### **2.4.3.8.6 Kaffeepausen**

##### ***Wie sind „Kaffeepausen“ in der PBE als Zeiten zu berücksichtigen?***

Im Rahmen von Organisationsbetrachtungen fallen unter Umständen regelmäßige (Kaffee-)Pausen auf, die als dienstliche Besprechungen, anstelle von zum Beispiel formellen Referatsbesprechungen, geltend gemacht werden. Eine eindeutige Abgrenzung, wo der dienstliche Charakter dieser Treffen beginnt bzw. endet, ist für das Organisatorenteam meist schwierig.

Belastbare Anhaltspunkte für fachliche, effektive und effiziente Besprechungen können z. B. sein:

- Turnus der Besprechungen
- Zeit und Dauer der Besprechungen
- Teilnahmekreis
- Strukturierte Agenda mit konkretem Besprechungsziel

Soweit eine Plausibilisierung des dienstlichen Charakters der Besprechungen vorgenommen werden kann, können Zeiten für die Besprechungsanteile in Abgrenzung zu Pausen erhoben werden. Für die Berechnung des SOLL-Personalbedarfs können nur plausible, nachvollziehbare Mengen und Zeiten für dienstliche Besprechungen berücksichtigt werden.

In vielen Bereichen (insbesondere auch bei zunehmender [mobiler Arbeit](#) und [Führen/Leiten auf Distanz](#)) können sogenannte „Dailys oder Weeklys“ sinnvoll sein, um einen regelmäßigen Informations- und Wissenstransfer und einen zielführenden persönlichen Austausch sicherzustellen. Kurze, prägnante und gezielte und gut aufbereitete Informationen stellen einen wichtigen qualitativen Aspekt dar. So können z. B. täglich 10 Minuten effektiver und effizienter sein als alle zwei Wochen zwei Stunden lange Besprechungen anzusetzen.

In anderen Aufgabenbereichen wiederum kann es weiterhin sinnvoll sein, regelmäßig (z. B. zweimal monatlich) einen längeren Austausch in Form einer Besprechung vorzusehen.

#### **2.4.3.8.7 Rufbereitschaft**

##### ***Wie werden Zeiten der Rufbereitschaft in der PBE berücksichtigt?***

In verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung (z. B. bei Sicherungsaufgaben, im IT-Betrieb oder in der Liegenschaftsverwaltung) werden Beschäftigte neben der eigentlichen Arbeit auch zu einer Rufbereitschaft herangezogen. Der Begriff der Rufbereitschaft wird tariflich, bzw. gesetzlich wie folgt definiert:

##### **§ 7 Abs. 4 TVÖD**

Rufbereitschaft leisten Beschäftigte, die sich auf Anordnung des Arbeitgebers außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit an einer dem Arbeitgeber anzugehenden Stelle aufzuhalten, um auf Abruf die Arbeit aufzunehmen. Rufbereitschaft wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass Beschäftigte vom Arbeitgeber mit einem Mobiltelefon oder einem vergleichbaren technischen Hilfsmittel ausgestattet sind.

##### **§ 2 Nr. 11 Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung – AZV)**

„Rufbereitschaft (ist) die Pflicht sich außerhalb des Arbeitsplatzes bereitzuhalten, um bei Bedarf sofort zu Dienstleistungen abgerufen werden zu können.“

Grundsätzlich gilt eine Rufbereitschaft – ohne Abruf von Arbeitsleistung – nicht als Arbeitszeit (vgl. § 12 Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung – AZV)) und ist auch im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung folglich nicht als zusätzliche Bearbeitungszeit anzuerkennen. Eine Ausnahme kann bestehen, wenn durch Gesetz oder Tarifvertrag die Zeiten der Rufbereitschaft pauschal durch ein Arbeitszeitguthaben abgegolten werden. In diesen Fällen können Zeiten der Rufbereitschaft als vom Beschäftigten zu erbringende Arbeitsleistung (= Bearbeitungszeit) entsprechend berücksichtigt werden. Bei Tarifbeschäftigte steht derzeit allerdings ein finanzieller Ausgleich der Mehrbelastung im Vordergrund, während Beschäftigte im Beamtenstatus grundsätzlich eine pauschalierte Zeitgutschrift als Ausgleich gewährt wird, wenn in einem Zeitraum von 12 Monaten mehr als zehn Stunden Rufbereitschaft im Kalendermonat anfallen. In allen Fällen der Anerkennung von Rufbereitschaften als Arbeitszeit wird eine individuelle Betrachtung über einen Zeitraum von bis zu einem Jahr empfohlen. Die Anerkennung der Rufbereitschaftszeiten ist explizit zu begründen. Insbesondere ist darzulegen, dass der Umfang der Rufbereitschaften zu einer regelmäßigen Anerkennung von Arbeitszeitguthaben führt und es sich nicht um singuläre Ereignisse handelt, die zur Einrichtung der Rufbereitschaft geführt haben.

#### **2.4.3.8.8 Mobile Arbeit und Telearbeit<sup>32</sup>**

**Wie sind mobile Arbeit und Telearbeit in der PBE zu behandeln und zu berücksichtigen?**

Mobile Arbeit ist in der öffentlichen Verwaltung eine zunehmend verbreitete Arbeitsform. Mobile Arbeit umfasst im Sinne der Arbeitszeitverordnung das Arbeiten außerhalb der Dienststelle. Bei mobilem Arbeiten kann von der Dienstleistungspflicht am Arbeitsplatz abgewichen werden, soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen (§ 10 Arbeitszeitverordnung –AZV).

In der behördlichen Praxis findet mobile Arbeit in der Regel in folgenden Ausprägungen statt:<sup>33</sup>

##### **Ortsgebundene mobile Arbeit (Alternierende Tele-Heimarbeit)**

Bei der alternierenden Tele-Heimarbeit, auch *alternierende Telearbeit* genannt, arbeiten die Beschäftigten – meist im Rahmen abgestimmter Zeitanteile – abwechselnd in der Dienststelle und an einem dafür eingerichteten häuslichen Arbeitsplatz.

##### **Ortsunabhängige mobile Arbeit (mobile Arbeit im engeren Sinn)**

Zunehmend verbreitet ist die Form der mobilen Arbeit, auch *mobile Arbeit im engeren Sinn*, genannt. Unter mobiler Arbeit im engeren Sinn wird "jede Form von dienstlicher Arbeit verstanden, die außerhalb der Dienststelle oder einem sonstigen örtlich gebundenen Arbeitsplatz geleistet wird und bei der mit Hilfe von mobilen Informations- und Kommunikationstechniken ein Fernzugriff auf die eigene behördeninterne IT-Infrastruktur möglich ist."

##### **Berücksichtigung von mobiler Arbeit bei der PBE**

Jede Form der mobilen Arbeit kann problemlos in die Datenerhebung bei Personalbedarfs-ermittlungen einbezogen werden.

Interviews oder Zeitaufnahmen können während der Anwesenheitszeiten am behördlichen Arbeitsplatz durchgeführt werden. Die Selbstaufschreibung kann am häuslichen und mobilen Arbeitsplatz vorgenommen werden.

Findet mobile Arbeit ohne Anwendung von Informationstechnologie statt, ist sie im Rahmen der Personalbedarfsermittlung wie in der FAQ-Liste unter „Berücksichtigung von Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs“ beschrieben, zu behandeln.

##### **Datenauswertung**

Für die Datenauswertung der mobilen Arbeitszeit in jeder ihrer Formen ist die Regelung von Arbeitszeit/Zeiterfassung in der jeweiligen Dienststelle zu beachten.

---

<sup>32</sup> vgl. auch [Internetangebot des BMI zum flexiblen Arbeiten](#)

<sup>33</sup> ["Mobiles Arbeiten" in der Bundesverwaltung, Organisatorische Grundlagen und Regelungsmöglichkeiten](#) (vom Ausschuss für Organisationsfragen beschlossene Fassung vom 14.9.2012)

Für mobiles Arbeiten während Dienstreisezeiten gelten die Regelungen in der FAQ-Liste "Dienstreisen".

### **Plausibilisierung der Daten**

Die Produktivität der ortsunabhängigen mobilen Arbeit ist mit der von „Aufgabenwahrnehmung außerhalb des regulären Dienstbetriebs“ vergleichbar. Das bedeutet, dass bei der PBE die erbrachte Arbeitsleistung anhand eines konkreten Arbeitsergebnisses plausibilisiert wird.

Die durch Selbstaufschreibung erhobenen Daten können nur über einen Abgleich mit den Daten der Beschäftigten plausibilisiert werden.

### **Einschränkungen**

Problematisch wird die Datenerhebung immer dann, wenn zum Beispiel Daten einer Selbstaufschreibung durch eine parallel durchgeführte Multimomentaufnahme plausibilisiert werden sollen. Eine Multimomentaufnahme ist während der Zeiten am heimischen oder mobilen Arbeitsplatz aus räumlichen Gründen nicht möglich.

## **2.4.3.8.9 Dienstreisezeiten**

### ***Inwiefern und in welchem Umfang erfolgt die Anrechnung von Dienstreisezeiten in der PBE?***

Die Anrechnung von Dienstreisezeiten im Rahmen der Personalbedarfsermittlung richtet sich nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen (z. B. § 11 AZV und § 44 TVöD) sowie den jeweiligen Arbeitszeitregelungen der jeweiligen Dienststelle.

Die Bundesregierung hat am 16.12.2020 mit der [Verordnung zur Weiterentwicklung dienstrechtlicher Regelungen zu Arbeitszeit und Sonderurlaub](#) die Möglichkeit zur Anrechnung von Reisezeiten nach § 11 Absatz 3 der Arbeitszeitverordnung erweitert und vereinfacht.

„(1) (...) Reisezeiten und Wartezeiten sind keine Arbeitszeit.“

„(3) Bei Dienstreisen, die über die regelmäßige tägliche Arbeitszeit hinausgehen, ist ein Freizeitausgleich in Höhe von einem Drittel der nicht anrechenbaren Reisezeiten zu gewähren. Dies gilt auch für Reisezeiten an Sonnabenden, Sonntagen oder gesetzlichen Feiertagen. Bei Gleitzeit wird ein Drittel der nicht anrechenbaren Reisezeiten dem Gleitzeitkonto gutgeschrieben. Die tatsächlichen Reisezeiten sind von der Beamtin oder dem Beamten anzuzeigen. Auf Verlangen sind Nachweise über die Reisezeiten vorzulegen. Wird die Dienstreise von der Wohnung angetreten oder beendet, darf höchstens die Reisezeit berücksichtigt werden, die bei einer Abreise von oder der Ankunft an der Dienststätte angefallen wäre. Reisezeiten sind keine Mehrarbeit im Sinne der [§§ 88 und 143 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Bundesbeamten gesetzes](#). Absatz 2 Satz 1 gilt entsprechend. Wird eine Dienstreise mit einer privaten Reise oder einer privaten Fahrt verbunden, so wird für die auf den betroffenen Reiseweg entfallene Reisezeit kein Freizeitausgleich nach Satz 1 gewährt.“

Das BMI hat mit Rundschreiben vom 19.02.2021 die Anrechnung von Reisezeiten bei Dienstreisen für Tarifbeschäftigte in entsprechender Anwendung der beamtenrechtlichen Regelung in § 11 Abs. 3 AZV bekannt gegeben. Daher gilt für Tarifbeschäftigte (des Bundes):

„Ab dem 1. März 2021 kann bei Dienstreisen, die über die regelmäßige tägliche Arbeitszeit hinausgehen, über die in der Tarifnorm des § 44 Abs. 2 TVöD-BT-V vorgesehene Anrechnung von Reisezeiten hinaus entsprechend § 11 Abs. 3 AZV verfahren werden. Etwaige Mehrkosten sind in den betreffenden Einzelplänen einzusparen.“

Für Teilzeitbeschäftigte regelt § 44 Abs. 2 Satz 4 TVöD-BT-V, dass deren besonderer Situation Rechnung zu tragen ist. Die in § 11 Abs. 2 AZV geregelte Vorgehensweise kann hierfür als Maßstab eine Orientierung bieten.“

Die Dienstreisezeiten sollten grundsätzlich aufgabenseitig im Zusammenhang mit der jeweiligen Fachaufgabe, z. B. als eigene Teilaufgabe oder als Zusammenhangstätigkeit in der Vorbereitung und Nachbereitung einer Fachaufgabe), erhoben werden. Grundsätzlich besteht aber auch die Möglichkeit, die Dienstreisezeiten bei den Jahresarbeitszeiten (JAZ) in Abzug zu bringen. Allerdings empfiehlt sich das nur dann, wenn die Dienstreisen zum Berufsbild gehören.

## **2.4.3.9 Begriffsglossar**

### **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.

### **Ablaufart (Definition nach REFA)**

„Bezeichnungen zur differenzierten Kennzeichnung des Zusammenwirkens (Arbeitsvollzug) von Mensch, Betriebsmittel und Arbeitsobjekt im Arbeitssystem. Sie werden für **Arbeitssystem (Systembezogene Ablaufarten)**, Mensch, Betriebsmittel, Arbeitsgegenstand und Information unterschieden, [...]“<sup>34</sup>

### **Absoluter Vertrauensbereich / absolute Genauigkeit**

Der absolute Vertrauensbereich (Fehlergrenze) gibt an, wie weit die Werte der Stichprobe vom tatsächlichen Wert abweichen. Bei einem Vertrauensbereich von 2,5 Prozent können die ermittelten Werte sowohl um 2,5 Prozent über als auch unter dem tatsächlichen Wert liegen.

### **Aufgaben**

Aufgaben sind Kernbausteine aller Behörden und der Arbeitsorganisation, durch deren Ausführung die jeweiligen Behördenziele erreicht werden.

Sie umfassen spezielle und sehr unterschiedliche Arbeiten bzw. Tätigkeiten, welche z. B. einem Arbeitssystem, einer Person bzw. einer Gruppe oder einem technischen System zur Ausführung übertragen werden. Fallweise werden sie weiter in Teil- oder Unteraufgaben gegliedert oder aus diesen zusammengesetzt und gruppiert. Ihre Ausführung kann sowohl durch Personen (z. B. Scannen von Posteingängen in Papierform) als auch durch selbsttätige Anlagen (z. B. automatisierte Vervollständigung) erfolgen.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. <https://refa-consulting.de/refa-lexikon/a/ablaufarten-refa>, abgerufen am 18.01.2021 um 06:40 Uhr

<sup>35</sup> Vgl. <https://refa-consulting.de/refa-lexikon/a/aufgaben>, abgerufen am 18.01.2021 um 13:20 Uhr

## **Aufgabengliederung (LINK)**

Unter **Aufgabengliederung** versteht man die systematische und übersichtliche Dokumentation der in einem abgegrenzten Untersuchungsbereich (Organisationseinheit, Stelle, Arbeitsplatz) anfallenden Aufgaben. Hierbei wird auch die inhaltliche Verknüpfung der einzelnen Teilaufgaben zur Erfüllung der Gesamtaufgabe abgebildet. Deshalb werden die Aufgaben in Haupt-, Teil- und Unteraufgaben gegliedert. Dabei werden als Unteraufgaben diejenigen Tätigkeiten bezeichnet, die nicht weiter sinnvoll zu untergliedern sind. [...]<sup>36</sup>

## **Aufgabenkatalog**

Der Aufgabenkatalog bildet auf grober Ebene die Grundlage für die Aufgabengliederung. Hier sind die Aufgaben der Gesamtorganisation (noch nicht detailliert, aber z. B. abteilungsweise oder auf oberster Prozessebene) dargestellt.

## **Aufgabekritik**

Aufgabekritik umfasst eine Zweckkritik und eine Vollzugskritik.

## **Aufgabenträger bzw. Aufgabenträgerinnen**

Aufgabenträgerinnen bzw. Aufgabenträger können Menschen, Anlagen (Maschinen) oder Organisationseinheiten/Organisationen sein, denen bestimmte Aufgaben zugewiesen wurden. Im Sinne des Leitfadens zur PBE sind Menschen gemeint, die eingesetzt werden, um Aufgaben zu erfüllen.

## **Betrachtungsbereich**

Betrachtungsbereiche können eine gesamte Organisation, eine ausgewählte Organisationseinheit oder eine bestimmte Aufgabe bzw. ein bestimmter Prozess sein. Dies hängt vom Ziel der PBE und der gewählten Herangehensweise ab.

---

<sup>36</sup> <https://refa.de/service/refa-lexikon/aufgabengliederung>, abgerufen am 18.01.2021 um 16:05 Uhr

## **Durchlaufzeit**

Die Durchlaufzeit (DLZ) ist eine wichtige Messgröße zur Beurteilung der Beschaffenheit und Leistungsfähigkeit von Prozessen und Arbeitssystemen. Sie kann planmäßige und zusätzliche Ablaufabschnitte und Zeiten umfassen.

Die Durchlaufzeit in der öffentlichen Verwaltung setzt sich zusammen aus:

- **Bearbeitungszeit:** Summe der Zeiten aller Ablaufabschnitte zur Durchführung der Aufgaben- oder Auftragsbearbeitung im Arbeitssystem
- **Transportzeit:** Summe der Zeiten aller Ablaufabschnitte, die der Weitergabe des Auftrags an das jeweils folgende Arbeitssystem dienen, z. B. Transportzeit von Fertigteilen aus der Montage in das Lager
- **Liegezeit:** Summe der Zeiten aller Ablaufabschnitte, in denen der Auftrag zwischen zwei Arbeitssystemen auf seine weitere Durchführung wartet, z. B. gefertigte Einzelteile warten auf die Montage zum Fertigprodukt

## **Effizienz**

Effizienz ist das Potential zur Prozess- und Kostenoptimierung (Effizienzsteigerung) und beinhaltet Bündelbarkeit, Schnittstellen, IT, Standards, Gesetzesoptimierung, Auslastungsgrad, ggf. sogar die tarif- bzw. laufbahngerechte Besetzung und die Frage, ob eine Änderung einer externen Beteiligung an der Aufgabenwahrnehmung zur Effizienzsteigerung beitragen kann.

## **Erholungszeit**

Die Erholungszeit kennzeichnet die Zeit für das arbeitsbedingte Erholen des Menschen. Sie hängt von Art, Höhe und Dauer der Belastung ab und wird häufig tarifvertraglich oder betrieblich vereinbart.  
(Definition nach REFA)

## **Grundgesamtheit**

Grundgesamtheit ist die Menge aller Elemente, auf die ein Untersuchungsziel in der Statistik gerichtet ist. Bei Stichprobenverfahren ist Grundgesamtheit der Gegenbegriff zu Stichprobe (Teilerhebung). Die Resultate der Stichprobe werden auf die Grundgesamtheit übertragen.

Demzufolge wird die Anzahl der statistischen Einheiten, zu denen eine Aussage getroffen werden soll, als Grundgesamtheit bezeichnet: z. B. „alle Beschäftigten, die mit der Aufgabe XY betraut sind“. Da für eine PBE nicht alle Beschäftigten einbezogen werden können, wird in der Regel eine Stichprobe ausgewählt (Teilerhebung), mittels derer die mittlere Bearbeitungszeit je Fall festgestellt werden kann. Für alle Grundgesamtheiten gilt, dass genau festgelegt werden muss, wer zu dieser

Gruppe gehört. Für das Beispiel „alle Beschäftigten, die mit der Aufgabe XY betraut sind“ müsste beispielsweise eine genaue Abgrenzung der Aufgabe, um die es geht, erfolgen und es wären sowohl Beamtinnen und Beamte und Tarifbeschäftigte als auch Arbeiterinnen und Arbeiter aller Funktionsebenen einzubeziehen.

### **(Durchschnittliche) 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.

### **Interessenvertretung**

Der Begriff der Interessenvertretung wird im Kontext des Organisationshandbuchs für die Vertretungen der Beschäftigten einer Dienststelle der öffentlichen Verwaltung verwendet. Hierzu zählen neben den Personalvertretungen (Personalaräten) und der Schwerbehindertenvertretung auch die Gleichstellungsbeauftragte.

### **Jahresarbeitszeit (JAZ einer Normalarbeitskraft)**

Die Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft charakterisiert die normale zeitliche Verfügbarkeit, das Arbeitszeitangebot von Beschäftigten bezogen auf ein Arbeitsjahr. Sie beinhaltet die Zeit, die einer vollzeitbeschäftigen Person durchschnittlich zur Verfügung steht. Diese Zeit wird in Minuten pro Jahr (Jahresarbeitsminuten (JAM)) ausgedrückt und ist jährlich zu aktualisieren (vgl. Abschnitt Jahresarbeitszeit im Kapitel Basisdaten).

### **Normalarbeitskraft (NAK)**

Die Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft (NAK) kennzeichnet die Zeit, die eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter durchschnittlich in einem Jahr unter Berücksichtigung der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit für Arbeitszwecke zur Verfügung steht. Sie ist gemeinsam mit der JAZ ein Faktor zur Berechnung des Personalbedarfs.

### **Mittlere Bearbeitungszeit (mBZ)**

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

## **Pausen (Ruhepausen)**

Arbeitszeiten und damit auch Arbeitspausen werden im Arbeitszeitgesetz (ArbZG) geregelt. Demnach werden Ruhepausen gemäß § 4 ArbZG folgendermaßen definiert:

„Die Arbeit ist durch im Voraus feststehende Ruhepausen von mindestens 30 Minuten bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs bis zu neun Stunden und 45 Minuten bei einer Arbeitszeit von mehr als neun Stunden insgesamt zu unterbrechen. Die Ruhepausen nach Satz 1 können in Zeitabschnitte von jeweils mindestens 15 Minuten aufgeteilt werden. Länger als sechs Stunden hintereinander dürfen Arbeitnehmer nicht ohne Ruhepause beschäftigt werden.“

Im arbeitsrechtlichen Sinne ist das der Fall, wenn die Beschäftigten von ihren Arbeitspflichten komplett freigestellt sind. Sie dürfen die Ruhepause nach ihren eigenen Vorstellungen verbringen. Das schließt auch einen Bereitschaftsdienst aus.

Im Zusammenhang mit Digitalisierung und Arbeitswelt 4.0, insbesondere der Stärkung von Homeoffice und Telearbeit, wird zunehmend der Begriff der Ruhezeit gemäß ArbZG diskutiert. Das ist die Zeit zwischen dem Ende eines Arbeitstags und dem Beginn des nächsten Arbeitstags. Das ArbZG sieht vor, dass zwischen zwei aufeinander folgenden Arbeitstagen ausreichend Zeit liegen muss, in der sich Beschäftigte entsprechend erholen können – gemäß § 5 ArbZG müssen dies im Regelfall elf Stunden ohne Unterbrechung sein.

Für einen wöchentlichen Ruhetag sorgt im Regelfall § 9 Arbeitszeitgesetz: Darin ist das Verbot der Sonntagsarbeit geregelt, wobei jedoch in § 10 Ausnahmen vorgesehen sind, zum Beispiel für Not- und Rettungsdienste, Krankenhäuser oder Gaststätten.

## **Prozess**

Prozesse dienen der Erfüllung von Aufgaben. In der Verwaltung werden Fachaufgaben hauptsächlich durch sich wiederholende Verrichtungen am jeweiligen Objekt erfüllt, z. B. Antrag (=Objekt) scannen, weiterleiten, prüfen usw. (Verrichtungen = Aktivitäten). Die übertragenen Fachaufgaben sind demnach Ausgangspunkt für die Abgrenzung der hier ablaufenden Prozesse. Der Aufgabenkatalog bzw. die Aufgabengliederung kann somit als Grundlage für eine zu erstellende Prozessübersicht genutzt werden.

Aber auch Führungs- und Unterstützungsaufgaben sollten in definierten Prozessen ausgeführt werden. Entsprechend der verschiedenen Aufgabentypen (Fachaufgabe, Unterstützungsaufgabe und Führungsaufgabe) lassen sich drei Arten von Prozessen unterscheiden: Fachprozesse, Unterstützungsprozesse, Führungsprozesse.

## **Prozessoptimierung**

Die Prozessoptimierung fragt: Wie muss der Prozess angepasst werden, damit das Produkt besser vom Kunden abgerufen werden kann?

Ein Ergebnis könnte sein, das Produkt nicht mehr nur als Antrag zum Ausdrucken anzubieten, sondern einen parallelen Onlineformularantrag zu Beginn des Prozesses (am Frontend) einzubinden.

## **Querschnittsaufgaben**

Querschnittsaufgaben sind in der Verwaltung wahrgenommene, interne Serviceaufgaben und Aufgaben der Steuerungsunterstützung, die verwaltungsinterne Leistungsempfänger (z. B. eine andere Abteilung) haben. Dazu zählen Haushalt, Organisation, Personal, Innerer Dienst und Informations- sowie Kommunikationstechnik ("HOPII"). Durch Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben werden die übrigen Aufgabenbereiche in ihrer Aufgabenwahrnehmung unterstützt. Querschnittsaufgaben werden entweder von spezialisierten Querschnittseinheiten (z. B. Personalabteilung, IT-Abteilung etc.). Im Zuge der Übertragung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung gehen öffentliche Verwaltungen teilweise aber auch dazu über, Querschnittsaufgaben ganz oder teilweise auf dezentrale Organisationseinheiten zu übertragen.

## **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.

## **Relativer Vertrauensbereich**

Statistisches Maß, welches bei einer frei wählbaren Aussagewahrscheinlichkeit (meist 95 %) ausdrückt, um wieviel Prozent die wahre, jedoch unbekannte Grundgesamtheit, z. B. eine SOLL-Zeit, vom verwendeten Stichprobenmittelwert höchstens nach oben oder unten abweicht.<sup>37</sup>

## **Repräsentativität**

Von **Repräsentativität** wird gesprochen, wenn sich aus einer Stichprobe zutreffende Rückschlüsse auf eine Grundgesamtheit ziehen lassen.

---

<sup>37</sup> Vgl. <https://refa-consulting.ch/relativer-vertrauensbereich>, abgerufen am 18.01.2021 um 14:07 Uhr

## **Repräsentativer Erhebungsbereich/Betrachtungsbereich**

Der ausgewählte Erhebungsbereich bzw. Betrachtungsbereich, der insbesondere hinsichtlich der Größe der Organisationseinheiten, der technischen, personellen und räumlichen Ausstattung sowie des Arbeitsumfangs den Bereich widerspiegeln soll, für den der Personalbedarf zu ermitteln ist, muss repräsentativ sein.

## **Repräsentativer Zeitraum**

Der ausgewählte Erhebungszeitraum und dessen Dauer (z. B. normale Arbeitsbelastung, keine überhöhten Personalausfälle, Erfassung der wesentlichen Arbeiten, keine organisatorischen Änderungen) müssen repräsentativ sein.

## **Stichprobe**

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

## **Tätigkeit (Aktivität)**

Eine Tätigkeit bezeichnet ein [Handeln](#) des Menschen und kann sowohl körperliche als auch geistige Verrichtungen umfassen. Tätigkeiten dienen der Erfüllung von [Aufgaben](#). Eine Aufgabe besteht somit aus mehreren Tätigkeiten.

**$t_{er}$  = Erholungszeiten (siehe Erholungszeit)**

**$t_g$  = Grundzeiten (siehe Grundzeit)**

**$t_p$  = persönliche Verteilzeiten und pVZ = persönlicher Verteilzeitzuschlag (siehe persönliche Verteilzeit und Verteilzeitzuschlag)**

**$t_s$  = sachliche Verteilzeiten und sVZ = sachlicher Verteilzeitzuschlag (siehe sachliche Verteilzeit und Verteilzeitzuschlag)**

**$t_v$  = Verteilzeiten und VZ = Verteilzeitzuschlag (siehe Verteilzeiten und Verteilzeitzuschlag)**

## **80 / 20 Regel (Pareto-Prinzip)**

Aufwand und Ertrag, Anstrengung und Ergebnis stehen häufig in einem nicht linearen, unausgeglichenen Verhältnis zueinander: 80% einer Aufgabe lassen sich mit 20% des Aufwands erledigen. Um die restlichen 20% der Aufgabe zu erledigen, bedarf es 80% des Gesamtaufwands.

### **persönliche Verteilzeiten**

Die persönliche Verteilzeit umfasst alle Zeiten für persönlich bedingtes Unterbrechen der Tätigkeit.

### **Sachliche Verteilzeiten**

Die sachlichen Verteilzeiten umfassen alle Zeiten für unplanmäßige Störungen.

### **Verteilzeiten**

Verteilzeiten sind alle während der Arbeitszeit aufgewendeten Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören. Unterschieden werden (unplanbare) sachliche und persönliche Verteilzeiten.

### **Verteilzeitzuschlag**

Verteilzeiten können nur dann [pauschal angerechnet](#) werden, wenn die [Grundzeiten](#) für die unmittelbare Aufgabenerledigung hinreichend zuverlässig erhoben wurden und diese keine Ansätze für Verteilzeiten enthalten. Für die pauschale Berücksichtigung von Verteilzeiten sind grundsätzlich folgende Zuschläge (Verteilzeitzuschlag) auf die Grundzeiten angemessen:

- unplanmäßige sachliche Verteilzeiten bis maximal 5 %,
- Zeiten für persönliche Verrichtungen, Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten bis zu 5 %

Insgesamt ist also ein Verteilzeitzuschlag von 10% grundsätzlich gerechtfertigt, es sei denn, es bestehen Anhaltspunkte, dass die genannten Werte über- oder unterschritten werden.

Die genannten, pauschalen Werte sind demzufolge als Richtwerte zu nutzen. Abweichungen (z. B. wegen besonderer Belastungen) sind möglich, sofern sie ausreichend untersucht, nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

## **Vollzeitäquivalent**

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

## **Vollzugskritik<sup>38</sup>**

Die Vollzugskritik fragt: Wie können wir unsere Leistung anpassen, um sie für den Kunden besser zugänglich zu machen? Ein Ergebnis könnte sein, dass wir unser Produkt auf einem weiteren Distributionskanal dem Antragsteller, sprich auch als Onlineformular anbieten wollen. Vollzugskritik kann aber auch bedeuten, zu hinterfragen, biete ich das Produkt in der richtigen Qualität und in der richtigen Menge an?

Fazit: Vollzugskritik impliziert die Prozessoptimierung, ist also umfassender.

Vollzugskritik = Prüfung der richtigen Ausbringungsmenge + Prüfung der richtigen Qualität + Prüfung der Effizienz: "Unabhängig von dem identifizierten Handlungsbedarf in Sachen Menge und Qualität ist zu prüfen, ob Effizienzsteigerungen möglich sind (vgl. Prozessoptimierung)."

## **Vorgang**

„Teil eines Gesamtablaufs, der als Ablaufabschnitt, auch als Aufgabe betrachtet wird, ein festgelegtes Geschehen beschreibt und dessen Beginn und Ende bestimmt sind.“<sup>39</sup>

## **Zeitarten**

Bei der Gliederung der Ablaufarten des Menschen werden die Tätigkeiten einer Person in einen zeitlichen Rahmen gefasst. Gemäß REFA gibt es beispielsweise die Zeitarten ME (Mensch in Erholungszeit) oder MP (Mensch in persönlicher Unterbrechung), MH steht für Haupttätigkeit und MS steht für störungsbedingtes Unterbrechen.

---

<sup>38</sup> vgl. [Organisationshandbuch zur Vollzugskritik](#)

<sup>39</sup> <https://refa-consulting.de/refa-lexikon/v/vorgang>, abgerufen am 18.01.2021 um 13:48 Uhr

## Zweckkritik<sup>40</sup>

Mithilfe der Aufgabenkritik kann mögliches Optimierungspotential bei der Ressourcenverteilung aufgezeigt werden, indem der Aufgabenkatalog im Hinblick auf folgende vier zentrale Fragen kritisch betrachtet wird:

- Ist es notwendig, eine (Teil-) Aufgabe künftig weiterhin zu erbringen?
- Ist das bisherige Leistungsangebot bzw. die Leistungsbreite einer (Teil-) Aufgabe weiterhin notwendig, um das mit ihr verbundene Ziel zu erreichen?
- Ist die (Teil-) Aufgabe zwingend von der betrachteten Organisationseinheit (Untersuchungsbereich) zu erbringen oder kann dies wirtschaftlicher an anderer Stelle (z. B. extern, Privatwirtschaft) geschehen?
- Welches Optimierungspotential ergibt sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Geschäftsprozesse bei den weiterhin im Untersuchungsbereich verbleibenden (Teil-) Aufgaben?

In der Regel werden diese vier Fragen, die bei einer Aufgabenkritik gestellt werden, einer Zweck- und einer Vollzugskritik zugeordnet.

Die Zweckkritik stellt die Frage nach der Erledigung der richtigen Aufgaben – ist es notwendig, bestimmte (Teil-) Aufgaben wahrzunehmen?

Hieraus ergeben sich weitere Fragen:

- Erfüllen die (Teil-) Aufgaben das mit ihnen verbundene Ziel?
- Ist der aufgewendete personelle und finanzielle Ressourcenbedarf angemessen, um das mit der (Teil-) Aufgabe verfolgte Ziel zu erreichen?
- Die Zweckkritik setzt am Aufgabenkatalog an und klärt, welche Aufgaben auch weiterhin wahrgenommen werden und welche Leistungsbreite für die beizubehaltenden Aufgaben benötigt wird.

Der mithilfe der Zweckkritik bereinigte Aufgabenkatalog ist Grundlage für die Durchführung einer Vollzugskritik.

---

<sup>40</sup> vgl. [Organisationshandbuch zur Zweckkritik](#)

### **2.4.3.10 Exkurse**

#### **Exkurs 1: Anlässe für eine PBE aus der Praxis der Bundesverwaltung**

Zum besseren Verständnis hier einige Beispiele aus der Praxis der Bundesverwaltung der vergangenen Jahre, weshalb „anlassbezogen“ PBE durchgeführt wurden bzw. werden:

- (1) Eine Abteilungsleiterin möchte für eine bestimmte Organisationseinheit eine Auslastungsprüfung durchführen lassen.
- (2) Eine Behördenleitung möchte für einen bestimmten Kernprozess prüfen lassen, wie viel Personal<sup>41</sup> bei einer bestimmten Servicequalität (Widerspruchsquote, telefonische Service- und Beratungszeit, Bescheiderteilung innerhalb von X Tagen oder Wochen) erforderlich ist. Sie wünscht sich darüber hinaus die Aufbereitung von Szenarien, die darstellen, wie viel Personal für die Aufgabenerledigung benötigt wird, wenn eine Justierung an der einen oder anderen Kennzahl bzw. an der Qualität erfolgt (Verkürzung oder Ausdehnung der Servicezeiten, Veränderung der Frist der Antragsbearbeitung, Erhöhung der Mengen / Fallzahlen etc.).
- (3) Die Beschäftigten in einem Kernprozess beschweren sich über häufigen und in den vergangenen Wochen vermehrten Ausfall der IT. Hinzu kämen trotz Service- und Beratungszeiten auch außerhalb dieser Zeiten häufige Kundenkontakte sowie adhoc-Umzüge, die den eigentlich konzentrierten Ablauf der Abarbeitung von Anträgen stören. Das Organisationsreferat der Behörde wird gebeten, für den abteilungsübergreifenden Prozess eine Organisationsuntersuchung durchzuführen. Nach einer Voruntersuchung entscheidet das Organisationsreferat, zunächst die Prüfung der Verteilzeiten (z. B. ungeplante Störungen) zu fokussieren.
- (4) Aufgrund der Digitalisierungsbemühungen in einer Behörde wurden die wichtigsten Unterstützungsprozesse identifiziert. Die Behördenleitung ist daran interessiert, die Unterstützungsprozesse personell so auszustatten, dass die Kernprozesse möglichst reibungslos und fehlerfrei laufen. Hierzu beauftragt die Behördenleitung das Organisationsreferat mit einer entsprechenden Untersuchung und Darstellung verschiedener Szenarien (einschließlich einer Risikoanalyse (LINK) und Risikobewertung (LINK), um die „ideale“ Personalausstattung für die relevanten Unterstützungsprozesse zu identifizieren.
- (5) Aufgrund der Einführung der elektronischen Akte in Bundesbehörden wurde in einer Bundesbehörde im Zuge der Optimierung von besonders personalintensiven Prozessen eine umfassende Schnittstellenbetrachtung und -reduzierung vorgenommen. Es wurde festgestellt, dass in einigen Prozessabschnitten Tätigkeiten entfielen, in anderen dafür Tätigkeiten hinzukamen. Der Personalbedarf wurde in der Behörde bislang abteilungsweise festgestellt. Einer der betreffenden Prozesse erstreckt sich jedoch über mehrere Abteilungen der Behörde. Die

---

<sup>41</sup> gemeint sind immer Vollzeitäquivalente (VZÄ)

Behördenleitung möchte wissen, wie viele Personalkapazitäten in diesem Prozess gebunden sind und hat das Organisationsreferat mit einer prozessbezogenen PBE beauftragt.

- (6) Aufgrund verschiedener Erlasse und damit einhergehender Priorisierungen wurden in der Corona-Krise aus verschiedenen Organisationseinheiten einer Behörde Beschäftigte zur Unterstützung in andere Fachbereiche umgesetzt. Was zunächst für einen kurzen überschaubaren Zeitraum gedacht war, hat nun eine deutlich längere Laufzeit. Die Behördenleitung möchte wissen, welche Auswirkungen der Personalabzug in den betreffenden Bereichen hat, z. B. in Bezug auf die Servicequalität, die geleisteten Arbeitsmengen, die Entstehung von Rückständen etc. Unter anderem soll ermittelt werden, wie viel Personal für welchen Zeitraum benötigt wird, um die entstehenden Rückstände wieder abzuarbeiten.
- (7) Eine neue Behörde soll entstehen, da die Aufgabe von den Bundesländern auf den Bund übergegangen ist. Die Aufgaben aus den Bundesländern werden weitgehend in die neue Bundesbehörde überführt, es gibt darüber hinaus aber auch Veränderungen in den Aufgaben aufgrund neuer gesetzlicher Grundlagen, Aufgaben, die künftig wegfallen, sowie neue Aufgaben, die in der neuen Behörde zusätzlich hinzukommen. Im Bundeshaushalt ist geplant, neue Planstellen für die neue Bundesbehörde auszubringen. Nur ein Teil der Stellen und der Beschäftigten aus den Bundesländern geht an den Bund über. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages sowie das Bundesministerium der Finanzen (BMF) fordern zunächst ein begründetes Aufgaben-, Personal- und Stellungsplanungsdokument, das per Fortschreibung in den kommenden Jahren zu validieren ist.
- (8) Eine Organisationseinheit meldet seit Jahren steigende Fallzahlen und hat teilweise auch bereits personelle Zuwächse erhalten. Im Rahmen einer PBE soll festgestellt werden, ob die ursprünglich für diese Organisationseinheit vorgesehenen (bzw. bewilligten) Dienstposten bzw. Planstellen noch ausreichend sind. Sofern ein über die vorhandenen Dienstposten bzw. Planstellen hinausgehender Mehrbedarf festgestellt wird, soll eine Haushaltsanmeldung erfolgen.
- (9) Im Rahmen des Regierungsprogramms wurden zahlreiche Stellen in verschiedenen Ressorts und Behörden zur Unterstützung der Digitalisierung und zur Durchführung von Digitalisierungsvorhaben geschaffen. Im Gegenzug dazu stiegen auch die Beauftragungen für Beratungen durch Externe im Kontext der Digitalisierung weiter erheblich an. Der BRH kritisiert diese Entwicklung: verschiedene Berichte der Medien zeigen ebenfalls ein kritisches Meinungsbild, insbesondere aus Sicht der Steuerzahlerinnen bzw. Steuerzahler. Die Bundesbehörden sind nun aufgefordert, die Aufgabenwahrnehmung zweck- und vollzugskritisch zu betrachten. Im Fokus steht hier auch die Wirksamkeit der Aufgabenwahrnehmung durch eigenes Personal und externe Beratungsunternehmen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages fordert nun eine fortlaufende Begründung der erhaltenen Planstellen für Digitalisierung.

## Exkurs 2: Führungsgrundsätze

Die in der Regel eher qualitative als quantitative Auseinandersetzung mit den Führungsgrundsätzen und ihre Relevanz bei der kritischen Würdigung von zu berücksichtigenden Führungsanteilen wird nachfolgend beispielhaft aufgezeigt:

Führungsgrundsatz	Führungsanteil
Mitarbeitende werden an der Entwicklung von Arbeitsprozessen und Arbeitsabläufen beteiligt	Zeit für Kommunikation / Partizipation
Unterschiedliche Interessen werden berücksichtigt, bestehende Meinungsverschiedenheiten werden möglichst gelöst bzw. ein Ausgleich angestrebt	Zeit für Konfliktsteuerung
Die Führungskräfte gehen auf Mitarbeitende zu und ermuntern sie, ihre Meinung zu äußern	Stärkung des Teamgedankens
Indem die Führungskräfte die Mitarbeitenden in Entscheidungsprozesse einbinden, fördern sie die vertrauensvolle Zusammenarbeit und den Teamgedanken	Beteiligung von Mitarbeitenden
Im Sinne eines ständigen Verbesserungsprozesses erkennen und benennen die Führungskräfte Probleme frühzeitig und nehmen sich Zeit für deren Analyse und Lösung.	Zeit für Analysen und Qualitätssteigerung

Tabelle 5: Beispielhafte Darstellung für Führungsgrundsätze und Führungsanteile

Deutlich wird, dass die erforderliche „Zeit zum Führen“ in besonderer Weise auch von der gewünschten Wirkweise und -stärke von Führungstätigkeiten bei der Behördensteuerung abhängig ist.

### **Exkurs 3: Besondere Herausforderungen des Führens und Leitens auf Distanz**

**Besondere Herausforderungen sind z. B.:**

- Persönlicher Kontakt ist selten, Körperhaltung sowie Mimik und Gestik sind schwer ersichtlich
- Spontane Besprechungen (bilateral, persönlich, im Team etc.) vor Ort sind nur selten möglich, oft entsteht erhöhter organisatorischer Aufwand, insbesondere für Ad-hoc-Besprechungen<sup>42</sup>
- Abstimmungen (insbesondere im Team) sind erschwert und bergen die Gefahr von Missverständnissen
- Das Team muss auch auf Distanz zusammengehalten werden, das Wir-Gefühl ist zu stärken.
- Die Einarbeitung und Integration neuer Beschäftigter auf Distanz ist unter Umständen schwierig.

**Zunehmende Anforderungen an die Führungskräfte sind u. a. (noch stärker als in Präsenz):**

- Aufgaben und Ziele priorisieren
- Aufgaben- und Zielklarheit schaffen, Ziele, Ergebnisse, Mengen und Zeiten planen, kommunizieren, steuern und nachhalten
- Aufgaben und Verantwortung delegieren („Kontrollverlust“ lernen zu vermeiden)
- (positives und konstruktives) Feedback geben und einholen (täglich, wöchentlich, monatlich etc.)
- über Ziele und Ergebnisse führen und beurteilen
- Kommunikations- und Informationsfluss aufrecht erhalten
- orts- und zeitunabhängiges Arbeiten unterstützen, dennoch die Einhaltung arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben „überwachen“ / im Auge behalten
- organisatorische und technische Rahmenbedingungen für die digitale Arbeit (im Team) schaffen
- möglichst häufig „persönlichen“ Kontakt zu den Beschäftigten via Telefon, Skype / Videokonferenz halten
- neue Moderationsformen für Videokonferenzen und Telefonkonferenzen erlernen
- verlässliches Zeitmanagement

---

<sup>42</sup> Mit entsprechender digitaler Unterstützung in den Behörden kann dem begegnet werden.

#### Exkurs 4: Verschiedene Leitungsebenen und aufbauorganisatorische Fragestellungen

Die Führungs- und Leitungsaufgaben sind auf den Leitungsebenen in unterschiedlicher Ausprägung und in unterschiedlichem Umfang zu erledigen: So fällt die Verteilung von eigenen Fachaufgaben, Durchsetzungsaufgaben, operativen und strategischen Entscheidungen auf der jeweiligen Leitungsebene unterschiedlich aus. Grundsätzlich gilt: Der Anteil der eigenen (Fach-)Aufgaben nimmt auf den unteren Leitungsebenen in der Regel zu.

<b>Stelle</b>	Eine Stelle ist die kleinste organisatorische Einheit.
<b>Leitungsinstanz</b>	Eine Leitungsinstanz ist eine Stelle mit Leitungsbefugnissen; Instanzen können verschiedenen Leitungsebenen zugeordnet sein.
<b>Leitungsspanne</b>	Eine Führungs- und Leitungsspanne bezeichnet die Anzahl der einer Führungskraft direkt zugeordneten und unterstellten Beschäftigten.
<b>(Leitungs-)Instanzentiefe</b>	Die Instanzentiefe gibt die Anzahl der verschiedenen Rangebenen an.
<b>(Leitungs-)Instanzenbreite</b>	Die Instanzenbreite gibt die Anzahl der (gleichrangigen) Leitungsstellen pro Ebene an
<b>Leitungsebene</b>	<p>Leitungsebene ist die Gesamtheit aller Leitungsinstanzen, die in der Hierarchie auf der gleichen Ebene angesiedelt sind.</p> <p>Im Wesentlichen unterscheidet man drei Leitungsebenen:</p> <p><i>oberste Leitungsebene</i> (Top-Management-Ebene): z. B.: Vorstand oder Behördenleitung</p> <p><i>mittlere Leitungsebene</i> (Middle-Management): z. B.: Fachbereichsleitung oder Abteilungsleitung, Unterabteilungsleitung, Referatsgruppenleitung.</p> <p><i>untere Leitungsebene</i> (Lower-Management): z. B.: Referatsleitung, Sachgebietsleitung, Teamleitung</p>
<b>Hierarchie</b>	Die Hierarchie ist ein System der Über-/ Unterordnung oder auch Gleichordnung zwischen organisatorischen Einheiten.

Tabelle 6: Begriffsdefinitionen Leitungsebenen und aufbauorganisatorische Fragestellungen

## **Disziplinarisch Führen und fachlich Leiten**

Führung und Leitung umfasst sowohl disziplinarisches Führen als auch fachliche Leitung. Disziplinarisch sollte nur eine Führungskraft führen, fachlich können die Aufgaben durchaus auf mehrere Personen verteilt sein.

Ein **Leitungskollegium** wird von mehreren Personen wahrgenommen. Hier werden bestimmte Aufgaben gemeinsam erledigt, andere Leitungsaufgaben können einzelverantwortlich übertragen worden sein. In einigen Oberbehörden fällt auf der obersten Ebene ein Vorstand Entscheidungen kollegial und nicht hierarchisch. Jedes Vorstandmitglied verantwortet einen Geschäftsbereich, den es stärker selbstbestimmt gestalten kann (vergleichbar mit dem Ressortprinzip der Bundesregierung). Richtlinie sind nur die üblichen gemeinsamen organisatorischen, personellen und haushalterischen Regelungen.

## **Führungs- und Leitungsebenen**

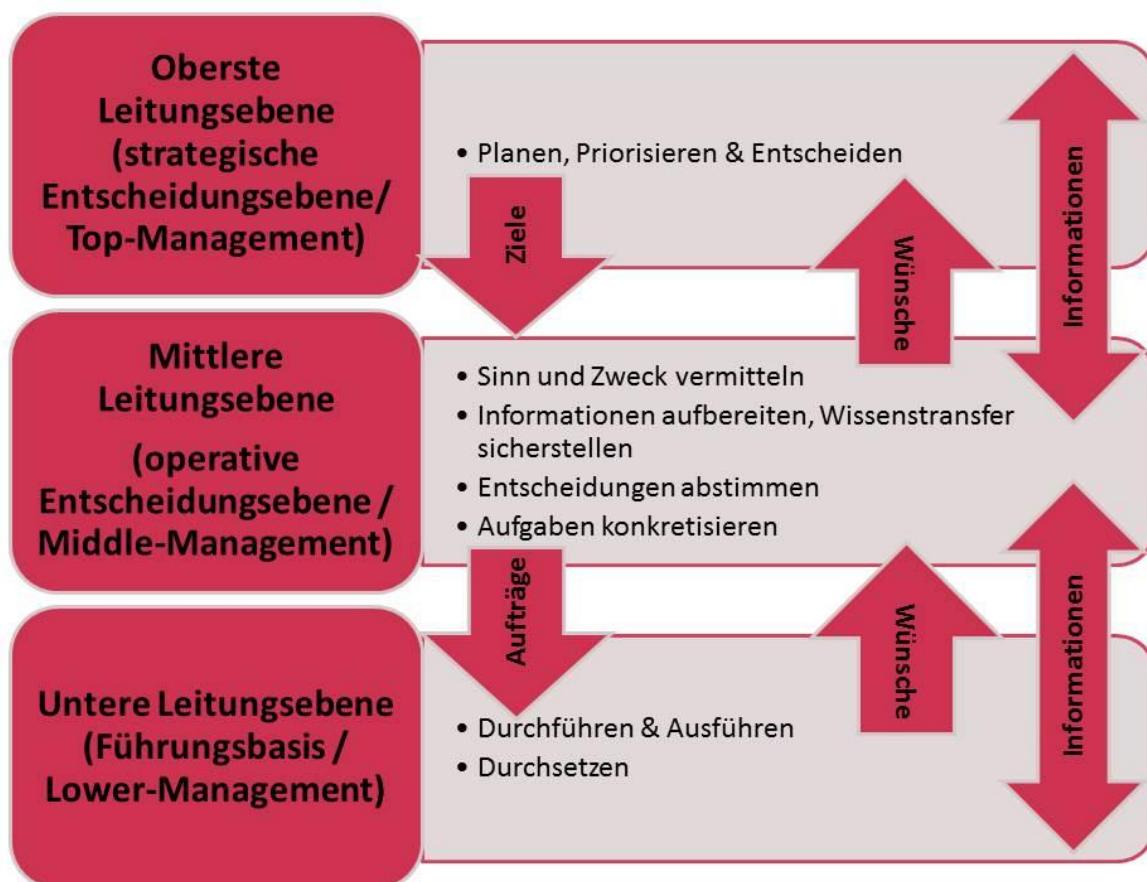


Abbildung 24: Grafische Darstellung der Führungs- und Leitungsebenen<sup>43</sup>

<sup>43</sup> In Anlehnung an Veranstaltungsunterlage der BAkÖV, Lehrgruppe 4, Führen ohne Vorgesetztenfunktion, S. 27

Je höher die Leitungsebene, desto mehr steigt der Anteil an strategischen Entscheidungen und sinkt der Anteil an operativen Entscheidungen sowie an ausführenden sowie durchsetzenden Aufgaben. Umso mehr man sich der unteren Leitungsebene annähert, desto mehr steigt der ausführende, durchsetzende Charakter.

Die oberste Leitungsebene bemisst sich grundsätzlich aus den Leitungsspannen der GGO<sup>44</sup> (vgl. auch [Arbeitsplatzsetzung](#)). Ergänzend hier sind die Ausführungen des BRH zu empfehlen.

Die Aufgaben einer Leitungskraft auf mittlerer Ebene sollten grundsätzlich durch deutlich mehr als 50% von Führungs- und Leitungsaufgaben bestimmt sein (vgl. auch [summarische Ermittlung](#)).

Die untere Leitungsebene liegt in der Bundesverwaltung auf Ebene der Referate bzw. Dezernate. Die Dienstposten sind entsprechend der obigen Vorgaben zu bemessen (vgl. auch Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung: Der Führungsanteil muss eine Relevanz haben). Ist diese „tragende Einheit“ (Definition § 7(1) GGO) in einer Bundesbehörde so groß, dass sie nicht mehr von einer Führungskraft gesteuert werden kann, so sind darunter Sachgebiete einzurichten. Auf dieser Ebene sind Führungskräfte tätig, die die eigentliche untere Leitungsebene unterstützen. Sie übernehmen örtlich genau definierte Führungsaufgaben aus dem Aufgabenkanon der Leitungs- und Führungsaufgaben (z. B. Anweisung an Beschäftigte, Regelung des Dienstbetriebs der Einheit, Kontrolle, Führen von Kooperationsgesprächen, Beitrag zur Beurteilung usw.). Eine genaue Bemessung (vgl. analytische Ermittlung) ist dringend erforderlich. Diese Sachgebietsleitungen sind im Gegensatz zu fast allen anderen Führungskräften nicht im höheren Dienst, sondern in nachgeordneten Behörden überwiegend im gehobenen Dienst, bei den großen Inneren Diensten der Bundesministerien und innerhalb der Bundeswehr schon im mittleren Dienst angesiedelt.

### **Leitungsspanne im Zusammenhang mit aufbauorganisatorischen Fragestellungen**

Die Entscheidung für eine bestimmte Führungs- und Leitungsspanne hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die Aufbauorganisation bzw. aufbauorganisatorische Fragen. In der Praxis wird es derzeit allerdings häufig umgekehrt gehandhabt. Hier sollte in den Bundesbehörden ein Perspektivwechsel angestrebt werden, im Sinne von: Führungsstrategie vor Führungsprozess vor Personalbedarf für Führungs- und Leitungsaufgaben vor Aufbauorganisation.

---

<sup>44</sup> Entsprechend anzuwenden auch in den nachgeordneten Behörden, in Bundesanstalten sowie bei den Sozial- und Rentenversicherungsträgern

Infolge der Ermittlung von Führungs- und Leitungsspannen stellen sich Organisationsteams häufig die Frage: Wann macht es Sinn, aufbauorganisatorische Maßnahmen zu treffen (z. B. Aufteilung eines Referates in Sachgebiete)?

Die Aufbauorganisation ordnet die Aufgaben einer Behörde verschiedenen organisatorischen Einheiten (in der Regel Referat als kleinste tragende Einheit) zu. Diese werden in darüber liegende Organisations- und Hierarchieebenen eingeordnet. Innerhalb der Organisationseinheit werden Aufgaben und ihre jeweiligen Teilaufgaben betrachtet, sachgerecht gebündelt und mit den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Befugnissen und Verantwortlichkeiten einzelnen Dienstposten und möglichen weiteren Untergliederungen zugeordnet. Dabei ist zwingend der in § 4 Absatz 5 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) dargestellte Organisationsgrundsatz der Zusammenführung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV-Prinzip) auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zu beachten.<sup>45</sup>

Darüber hinaus sind die Aspekte der [Funktionsanalyse und Funktionsverteilung](#) zu beachten: Das Prinzip einer Funktionsanalyse und des daraus resultierenden Funktionsverteilungsplans in Form einer Matrix ist die Dokumentation der Funktionen, die zur Erledigung von Aufgaben ausgeführt werden müssen. Unter Funktionen werden dabei einzelne Tätigkeiten oder Verrichtungen verstanden, die von verschiedenen Stellen oder Organisationseinheiten wahrgenommen werden, z. B. das Führen und Leiten.

Die Aufbauorganisation regelt insbesondere auch das Zusammenwirken und die Beziehungen der Organisationseinheiten im Gesamtgefüge der Behörde.

Im Mittelpunkt der aufbauorganisatorischen Betrachtung stehen folgende Bereiche:

- Referat (Organisationseinheit)
- Organisatorische Einordnung/Teambildung,
- Bündelung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung nach dem Sachzusammenhang,
- Aufgabenverteilung (Mengenteilung bzw. Spezialisierung),
- Informationsbedarf und -deckung (Kommunikationsbeziehungen),
- Sachmittelausstattung,
- Vertretungssituation,
- Anzahl der Instanzen (flache, steile Hierarchie),
- Delegationsgrad,
- Größe der Organisationseinheiten (Leitungsspanne).

Weitere detaillierte Ausführungen sind im [Modul Strukturen](#) zu finden.

---

<sup>45</sup> Entsprechend anzuwenden auch in den nachgeordneten Behörden, in Bundesanstalten sowie bei den Sozial- und Rentenversicherungsträgern.

## Exkurs 5: Statistische Grundlagen: Normalverteilung

Die Normalverteilung ist eine symmetrische Verteilungsform **numerischer Daten** um ihren Mittelwert in Form einer Glockenkurve. Nach dem deutschen Mathematiker Carl Friedrich Gauß wird diese auch Gaußsche Glockenkurve genannt. Die Normalverteilung findet häufig bei großen **Grundgesamtheiten** ihre Anwendung, beispielsweise dient sie bei zahlreichen Vorkommnissen in den

Natur- und Gesellschaftswissenschaften zur näherungsweisen Beschreibung, Erläuterung und Prognose von Sachverhalten. Sie ist auch für die Abschätzung des notwendigen Umfangs von Stichproben im Rahmen von Personalbedarfsermittlungen geeignet. Die Normalverteilung wird durch den Mittelwert  $\bar{x}$  und die Standardabweichung  $s$  vollständig beschrieben. Die Standardabweichung ist ein Maß für die mittlere Streuung aller einzelnen Messwerte  $x$  der Beobachtungsreihe um ihren Mittelwert. Alle drei Größen werden in der gleichen Einheit angegeben.

Für die Normalverteilung gilt, dass rund zwei Drittel aller Messwerte innerhalb der Entfernung einer Standardabweichung zum Mittelwert (siehe nachfolgende Abbildung: roter Bereich) liegen. Weitere Detailinformationen können der einschlägigen Fachliteratur entnommen werden.

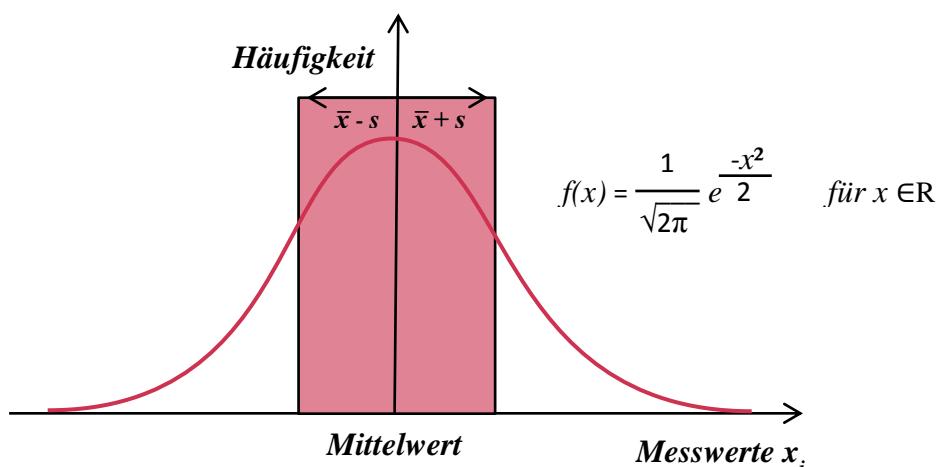


Abbildung 12: Grafische Darstellung einer Normalverteilung

Abbildung 25: Grafische Darstellung einer Normalverteilung

Der von der Normalverteilung herrührende **zentrale Grenzwertsatz** besagt, dass eine Summe von unabhängigen, identisch verteilten Zufallsvariablen normalverteilt ist, wenn  $n$  unendlich groß ist.

Aus dem zentralen Grenzwertsatz<sup>46</sup> lässt sich als Faustregel ableiten, dass eine Stichprobe von mehr als 30 stochastisch unabhängigen Zufallsvariablen schon annähernd mit der Normalverteilung bestimmt werden kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Stichprobe im Rahmen einer PBE

<sup>46</sup> Vgl. Lohninger (2011) zum Begriff: "Zentraler Grenzwertsatz der Wahrscheinlichkeitsrechnung".

immer größer als 30 sein muss ( $n > 30$ ). Unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Genauigkeit und die Sicherheit einer Stichprobe ergeben sich daraus wichtige Schlussfolgerungen für die Mindestgröße einer Grundgesamtheit.

## **2.4.3.11 Methoden der PBE**

### **2.4.3.11.1 Aufgabengliederung**

#### **2.4.3.11.1.1 Ziel und Zweck der Aufgabengliederung**

Die Aufgabengliederung hat sich für die vollständige und strukturierte Dokumentation der in einer Organisationseinheit wahrgenommenen Aufgaben bewährt. Sie bildet auch die inhaltliche Verknüpfung einzelner Teilaufgaben zur Erfüllung einer Hauptaufgabe ab.

Die Aufgabengliederung bildet die Grundlage für:

- die Feststellung des eingesetzten Personals je Aufgabe
- die kritische Bewertung der Aufgabenwahrnehmung hinsichtlich Zweck, z. B. strategische Relevanz und Vollzug ([Aufgabekritik = Zweck- und Vollzugskritik](#))
- die Feststellung des künftig einzusetzenden Personals je Aufgabe
- die Aufgabensynthese (Stellenbildung) sowie
- die ([Neu-\) Strukturierung von Organisationseinheiten oder ganzen Organisationen](#))
- eine [ABC-Analyse](#)
- eine [Funktionsanalyse](#)

#### **2.4.3.11.1.2 Methodenbeschreibung**

Grundlage für die Erstellung der Aufgabengliederung bildet ein vollumfänglicher und aktueller [Aufgabenkatalog](#) der Gesamtorganisation, der den vollständigen Aufgabenbestand dokumentiert.

Mit diesem Aufgabenkatalog sollte sich der Organisator bzw. die Organisatorin einen vollumfänglichen Überblick über das Aufgabenportfolio der Gesamtorganisation verschaffen. Ergänzend können z. B. Stellenbeschreibungen, sonstige Aufgabenbeschreibungen oder auch bereits vorliegende Geschäftsverteilungspläne (GVPL) herangezogen werden. Allerdings findet eine Verteilung der Aufgaben erst nach deren Gliederung statt.

Die folgenden Schritte werden bei der Analyse und Dokumentation von Aufgaben mittels Aufgabengliederung durchlaufen:

#### 2.4.3.11.1.2.1 Vorbereitung

- **Ziel und Zweck:** Zunächst ist festzulegen, zu welchem Zweck die Aufgabengliederung angefertigt werden soll. Hierbei sollte nicht nur der aktuelle Kontext (z. B. Durchführung einer PBE) berücksichtigt werden, sondern es sollten weitere Zusammenhänge berücksichtigt werden, für die die Aufgabengliederung in der jeweiligen Behörde genutzt werden soll.
- **Art und Tiefe der Gliederung:** Bereits in der Vorbereitung zu den Aufgabengliederungsgesprächen sollte sich das Organisationsteam Gedanken über Art (Objekt und Verrichtung) und Gliederungstiefe (Ebenen) machen. Dies ist auch abhängig vom Ziel und Zweck der Aufgabengliederung.
- **Erhebungstechnik:** Außerdem ist festzulegen, wie die Daten mittels Dokumentenanalyse, anschließend mit Interview und/oder Workshop zu erheben sind.
- **Gliederungsarten**

Die Gliederung von Aufgaben kann nach dem Objekt oder nach der Verrichtung erfolgen.

- nach dem Objekt: Woran wird etwas getan? Beispiel: **Kindergeldantrag prüfen, BAföG-Antrag prüfen**
- nach der Verrichtung: Was wird an einem bestimmten Objekt getan? Beispiel: Kindergeldantrag **registrieren, Kindergeldantrag prüfen, Kindergeldantrag bescheiden**.



Abbildung 26: Objekt- und Verrichtungsgliederung

In der Praxis hat es sich bewährt, die Verrichtungsorientierung zu wählen, wenn das Vorgehen später prozessorientiert sein soll. Die Objektgliederung ist vor allem dann geeignet, wenn Zielgruppen z. B. anhand von gesetzlichen Grundlagen unterschieden werden.

Häufig wird auf Ebene der Gesamtaufgaben objektorientiert gegliedert, z. B.:

- Entwicklungsbetrieb genehmigen
- Herstellungsbetrieb genehmigen
- Instandhaltungsbetrieb genehmigen

Auf Ebene der Teilaufgaben wird dann häufig die Verrichtungsgliederung genutzt, d. h. der Schwerpunkt liegt auf dem „Tun“. Ein Beispiel ist die Gliederung der Teilaufgabe „Antrag bearbeiten“ in die Teilaufgaben:

- Antragseingang bearbeiten
- Antrag vorprüfen
- Unterlagen nachfordern
- Antrag weiterleiten
- Antrag fachlich-inhaltlich bearbeiten
- Beanstandungen bearbeiten usw.

Dabei ist „Antrag bearbeiten“ nicht gleich „Antrag bearbeiten“, sondern die Teilaufgaben können variieren, je nachdem, in welcher Gesamtaufgabe oder in welchem Prozess die Teilaufgabe aufgeführt ist. Beispiel: Die Teilaufgabe „Antrag bearbeiten“ in der Gesamtaufgabe „Entwicklungsbetrieb genehmigen“ kann andere Teilaufgaben erfordern als die Teilaufgabe „Antrag bearbeiten“ in der Gesamtaufgabe „Herstellungsbetrieb genehmigen“.

Darüber hinaus werden Aufgaben nach den Beziehungen ihrer Teilaufgaben gegliedert. Dabei wird unterschieden zwischen

- **Und-Gliederung (additiv)**, das heißt alle Teilaufgaben müssen erfüllt werden, um eine Gesamtaufgabe zu erfüllen,
- **Oder-Gliederung (alternativ)**, das heißt die Teilaufgaben stellen verschiedene Alternativen dar, durch die die Gesamtaufgabe erfüllt werden kann.

Durch die Anwendung der dargestellten verschiedenen Gliederungsmerkmale können sich folgende Gliederungsarten ergeben, die je nach Zielsetzung auch miteinander kombiniert werden können:



Abbildung 27: Die vier Grundtypen der Gliederungsarten nach REFA

Die Auswahl der Gliederungsart hängt davon ab, ob sich mit ihrer Hilfe eine transparente Aufgabenstruktur ableiten lässt. Es sollte die Gliederungsart ausgewählt werden, mit deren Hilfe die Aufgabenstruktur der betrachteten Organisationseinheit am besten transparent dargestellt werden kann.

In der Aufgabengliederung werden auch die Aufgaben aufgeführt, die nicht jedes Mal im Aufgabenablauf vorkommen. In der PBE werden diese Aufgaben dann durch eine geringere relative Häufigkeit ausgewiesen (z. B.: „Beanstandungen bearbeiten“ hat eine relative Häufigkeit von 75 %, da nur drei Viertel der Anträge zu beanstanden sind).

In jedem Fall ist die Aufgabenbezeichnung nach dem Schema Objekt und Verrichtung zu wählen:

- Richtig: Kindergeldanträge bearbeiten
- Falsch: Kindergeldanträge
- Falsch: Bearbeitung von Kindergeldanträgen

#### 2.4.3.11.1.2.2 Durchführung

Die Aufgabenerhebung und die Zwischendokumentation finden gleichzeitig statt. Während der Erhebung werden die Aufgaben zerlegt und zunächst in einer vorläufigen Form dokumentiert. Die Zwischendokumentation kann durch verschiedene Hilfsmittel unterstützt werden:



Protokollblatt (Muster: Anlage 7: Protokollblatt)



Rasterblatt nach REFA (Muster siehe Praxisbeispiel: Anlage 8: Rasterblatt nach REFA)



Direkt in einer Excel-Tabelle (Muster siehe Praxisbeispiel: Anlage 9: Aufgabengliederung in Excel)

Unabhängig von der Form der Zwischendokumentation ist bei der Vorgehensweise Folgendes zu beachten:

- Jede Aufgabe und Teilaufgabe ist mit einer entsprechenden Ordnungsnummer zu versehen.
- Die einzelnen Gliederungspunkte / Teilaufgaben einer Ebene werden direkt nacheinander bearbeitet. Beispiel: Die Teilaufgabe 1.1 wird solange zerlegt, bis keine weitere Untergliederung sinnvoll ist, erst dann wird mit Teilaufgabe 1.2 begonnen.
- Die Gliederungstiefe ist frei wählbar und abhängig davon, wozu die Aufgabengliederung benötigt wird. Als Faustformel gilt der Erfahrungswert: Die Gliederung sollte nicht mehr als maximal vier Ebenen unterhalb der Gesamtaufgabe umfassen.
- Aufgaben, die nicht weiter untergliedert werden, sind entsprechend zu kennzeichnen (gilt für das *Rasterblatt*).
- Innerhalb einer Gliederungsebene darf nur nach einer Gliederungsart (Objekt oder Verrichtung) gegliedert werden, ebenso dürfen Und- und Oder-Beziehungen nicht vermischt werden.



## Praktische Tipps für die Interview- und Workshop-Vorbereitung speziell für die Aufgabengliederung:

- Wenn möglich bereits mit einer vorstrukturierten Aufgabengliederung in das Interview bzw. in den Workshop gehen
- Zusammensetzung der Workshop-Teilnehmenden vorher prüfen: ggf. nicht ganze Referate sondern in kleineren Gruppen und nur mit Teilen der Aufgabengliederungen vorgehen (Vorsicht: Gefahr der Doppelerhebung von Aufgaben besteht!)
- Den Teilnehmenden Ziel und Zweck der Aufgabengliederung kurz erläutern (Was tun wir danach damit?)
- Den Teilnehmenden Systematik kurz erläutern, z. B. nach Objekt und Verrichtung, Leistungs- und Führungsaufgaben, Querschnittsaufgaben, Fachaufgaben, Sonderfunktionen/Sonderaufgaben etc.; insbesondere Abgrenzung zwischen Zusammenhangstätigkeiten der Fachaufgabe und z. B. Teilnahme an Jours fixes, Besprechungen allgemeiner Art erläutern
- Den teilnehmenden Beschäftigten die beabsichtigte Tiefe der Aufgabengliederung kurz erläutern: Warum gliedere ich bestimmte Aufgaben so? Warum ordne ich bestimmte Aufgaben so zu? Warum gliedern wir nicht detaillierter bzw. nicht größer? Alle Aufgaben haben die gleiche Wertigkeit, auch wenn sie auf der 3. oder 4. Ebene der Gliederung stehen.
- Bemerkungsspalte erläutern
- Zwingend nachfragen, wenn der Organisator bzw. die Organisatorin nicht versteht, was die Aufgabe beinhaltet
- Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben (Ressourcenreiber identifizieren), hier entsprechend mehr Zeit verwenden
- Vorgehen vom Groben (ausgehend von der Gesamtaufgabe) ins Detail
- Am Ende gemeinsam über die Aufgabengliederung schauen, ob alle Aufgaben enthalten und richtig zugeordnet sind
- Die Richtigkeit der Aufgabengliederung kurz schriftlich bestätigen lassen (z. B. E-Mail).
- Die teilnehmenden Beschäftigten erhalten die mit dem Betrachtungsbereich abgestimmte Aufgabengliederung mit der Information zur Kenntnis, diese bildet die Grundlage für das weitere Verfahren.

### 2.4.3.11.1.2.3 Dokumentation

Bevor die Aufgaben endgültig dokumentiert und in eine Aufgabengliederung übertragen werden, sind sie gemeinsam mit den Befragten oder mit der betrachteten Organisationseinheit zu überprüfen und abzustimmen.

Anschließend wird die vorläufige Dokumentation in die Aufgabengliederung übertragen.

Eine graphische Darstellung kann die Übersichtlichkeit und damit die Nachvollziehbarkeit erhöhen (Beispiel siehe Anlage 10: Aufgabengliederung Kindergeld).

## **Ergebnis:**

Die Aufgabengliederung enthält somit die für das weitere Vorgehen grundlegenden Informationen.

### ***2.4.3.11.1.3 Stolperfallen / Risiken***



- Zu grobe Gliederung
  - Beschäftigte können die Aufgaben aufgrund eines zu hohen Abstraktionsniveaus nicht greifen und keine Mengen und Zeiten hinterlegen)
- Zu detaillierte Gliederung
  - Aufgabengliederung ist nicht fortschreibbar
  - Erhebungs- und Fortschreibungsaufwand ist zu groß
  - Übersichtlichkeit geht verloren
  - Mengen und Zeiten sind nicht erhebbar
- Soll die Aufgabengliederung für eine prozessorientierte Analyse verwendet werden, sollten möglichst alle zur Aufgabe gehörenden Arbeitsschritte dargestellt werden. Die Arbeitsschritt-Ebene in der Aufgabengliederung dient dann aber nur als Information bzw. Erläuterung für die Erhebungspersonen (z. B. bei Selbstaufschreibung). Das Erheben der Zeiten erfolgt jedoch nicht auf dieser (sehr detaillierten) Ebene, sondern nur auf der höheren Ebene der Teilaufgaben. Für eine Prozessanalyse wäre dann die Gliederung auf der Arbeitsschrittebene zu verwenden.
- Falsche Zuordnung von Aufgaben, die z. B. im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung zu falschen / verzerrten Ergebnissen führen kann.
- Redundanz von Aufgaben im Sinne von doppelt erfassten gleichen Aufgaben
- Gleiche Aufgaben werden unterschiedlich bezeichnet, was zu redundanten Erhebungen von Aufgaben und ggf. Zeiten und Mengen führen kann.
- Unterschiedliche Aufgaben werden gleich bezeichnet: Beschäftigte wissen nicht, welche Aufgaben gemeint sind. Dies führt zu Verzerrungen, wenn Mengen und Zeiten erhoben werden sollen.
- Die Aufgabenbezeichnungen werden nicht nach dem Schema „Objekt und Verrichtung“ (z. B. Haushalt aufstellen, Antragsformular prüfen) dokumentiert. In der Folge kann die Übersichtlichkeit verloren gehen.
- Es wird keine „Bemerkungsspalte“ verwendet, um ergänzende aufgabenbezogene Informationen zu hinterlegen. Der Überblick oder das Aufgabenverständnis kann für Dritte verloren gehen.
- Es entstehen große Sammelbecken, wie z. B. „sonstige Aufgaben“. Diese stellen eine Blackbox dar, die nicht fortschreibungsfähig, nicht transparent, nicht auswertbar und nicht zur Analyse geeignet ist.

#### **2.4.3.11.1.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis**



- Eine Aufgabengliederung sollte grundsätzlich die Kategorien „Leitungs- und Führungsaufgaben“, „Sonderaufgaben / besondere Funktionen“, „Fachaufgaben“ und „Querschnittsaufgaben / Overhead-Aufgaben“ umfassen (soweit diese im Bereich anfallen). Weitere Kategorien wie z. B. „Grundsatzaufgaben“, „Allgemeine Aufgaben“, „sachliche Verteilzeiten“, ... , können nach Bedarf ergänzt werden.
- Detaillierungsgrad der Aufgabengliederung: Als Orientierung kann gelten: „Eine Aufgabengliederung sollte so grob wie möglich und so detailliert wie nötig erfolgen.“ Hierfür sind die dritte und vierte Ebene meist ausreichend.
  - Die Gliederungstiefe ist abhängig davon, wozu sie angefertigt wird. Soll beispielsweise mit Hilfe der Aufgabengliederung eine Stellenbildung erfolgen, muss so tief gegliedert werden, dass einzelne Teilaufgaben einer Stelle zugeordnet werden können. Für eine PBE sollten C-Aufgaben (nach [ABC-Analyse](#)) nicht zu detailliert erhoben werden.
  - Damit die Aufgaben den Prozessen zugeordnet werden können, ist die Herstellung des Vorgangsbezugs insbesondere bei Nutzung der Aufgabengliederung in der Selbstaufschreibung unverzichtbar. Nur dann kann die Aufgabengliederung auch für eine Prozessanalyse und -optimierung genutzt werden.
  - Grundsätzlich sollte beachtet werden, dass mit zunehmender Gliederungstiefe zwar die Transparenz der Aufgabengliederung zunimmt, aber die Übersichtlichkeit verloren geht. Methoden haben zum Ziel, Komplexität zu reduzieren und damit die Inhalte greifbarer darzustellen. Im Zweifel sollte anstelle einer weiteren Gliederungsebene besser eine Bemerkungsspalte eingefügt werden, in der die Teilaufgabe verbal beschrieben wird.
  - Auf der Durchführungsebene sind alle Aufgaben gleichwertig, unabhängig davon, ob sie als Gesamt- oder Teilaufgaben definiert wurden.
  - Die Beschreibung einer Aufgabe erfolgt nach dem Muster „Objekt und Verrichtung“.
- Die Aufgabenerhebungen im Interview und im Workshop sollten gut vorbereitet sein und strukturiert durchgeführt werden.
- Ein streng formalistisches Interview hemmt unter Umständen die Auskunftsbereitschaft der Befragten, wenn es um kritische Bemerkungen geht.
- Nehmen mehrere Beschäftigte einer Organisationseinheit die gleiche Aufgabe wahr oder sind sie an der Erfüllung der gleichen Aufgabe beteiligt, sollte die Erhebung und Analyse in einem gemeinsamen Workshop stattfinden. Auf die gleichmäßige Beteiligung im Workshop aller Beschäftigten muss geachtet werden. Vorteile sind Zeit- und Kostensparnisse im Vergleich zu Einzelinterviews, Informationen zu Schnittstellen und die Absicherung der Informationen durch die Gruppe. Bei kritischen Informations- und Kommunikationsbeziehungen sollte auf Workshops verzichtet werden. Hier sind Einzelinterviews erfahrungsgemäß zielführender.
- Es ist sinnvoll, auf Basis des Aufgabenkatalogs, einer Arbeitsplatzbeschreibung (Muster siehe Praxisbeispiele) oder aufgrund anderer vorliegender Unterlagen bereits mit einer vorbereiteten Aufgabengliederung in das Gespräch zu gehen. Der Erhebungsaufwand ist deutlich geringer, wenn lediglich eine Überprüfung auf Aktualität und Vollständigkeit erfolgen muss.
- Alternativ kann auch eine grob vorstrukturierte Aufgabengliederung in die Organisationseinheit gegeben werden, was den Erhebungsaufwand deutlich reduzieren kann.

- Für Aufgaben in den Themenbereichen Haushalt, Organisation, Personal, Innerer Dienst (wie z. B. Hausmeisteraufgaben, Schlüssel- und Einlassverwaltung, Fahrdienst), Controlling, Justiziariat, Innenrevision, Korruption, Führen und Leiten etc. kann auf Beispiel-Aufgabengliederungen zurückgegriffen werden, die einige Bundesbehörden bereits erhoben und zur Verfügung gestellt haben. Die Beispiel-Aufgabengliederungen sind nicht verbindlich und sind im Rahmen der Erhebungen auf die tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.
- Für weitere Fachaufgaben, z. B. Antrags- und Genehmigungsverfahren oder auch für Projektaufgaben kann (ggf.) ebenfalls auf Beispiel-Aufgabengliederungen zurückgegriffen werden.

#### **2.4.3.11.1.5 Hinweise zur Abgrenzung von Sonderbeauftragungen / Bestellungen<sup>47</sup>**

- Die gebundenen VZÄ für die wahrzunehmenden Sonderbeauftragungen /Bestellungen sind als Personalbedarf zu bemessen, also in der PBE darzustellen und zu berücksichtigen, unabhängig davon, ob es sich um Freistellungen, teilweise Freistellungen oder Aufgabenwahrnehmung ohne Freistellung handelt.
- Die Beauftragungen / Bestellungen sind zu kategorisieren.
- Empfehlung: „Container“bildung in der Aufgabengliederung zur Freitext-Eintragung durch die Beschäftigten im Untersuchungsbereich; nur beispielhafte Nennung und Abgrenzung zur Fachaufgabe
- Im Einzelfall ist aufgabekritisch zu bewerten, ob es sich um eine Pflichtaufgabe (Gesetz / Verordnung / Erlass) oder um eine freiwillige Aufgabe handelt. Priorisiert die Leitungsebene eine bestimmte (freiwillige) Beauftragung / Bestellung aufgrund ihrer Strategie, ist dies in der Ausweisung des künftigen SOLL-Personalbedarfs entsprechend abzubilden. Ist die freiwillige Beauftragung / Bestellung nicht priorisiert worden, ist sie weiter zweckkritisch zu hinterfragen und in der Konsequenz für den SOLL-Personalbedarf entsprechend auszuweisen.
- Bereits bei der Aufgabengliederung ist darauf zu achten, ob es sich tatsächlich um Beauftragungen / Bestellungen unabhängig von der Fachaufgabe handelt. Handelt es sich um besondere Aufgaben, die engen Bezug zur Fachaufgabe haben, sind sie auch dort einzuordnen und dort zu bemessen. Dies ist entsprechend zu dokumentieren.
- Beispiele:
  - freigestelltes PR-Mitglied, „ehrenamtliches PR-Mitglied“, => Sonderaufgabe besondere Funktion (Gremienarbeit) => bei Freistellung Berücksichtigung des Personalbedarfs beim entsprechenden Gremium (siehe auch „[Beauftragungen / Bestellungen](#)“)
  - IT-Sicherheitsbeauftragte, Beauftragte für Korruptionsprävention (stellt in der Regel eine eigene Fachaufgabe in der Behörde dar)
  - Brandschutzbeauftragte, Ersthelferinnen bzw. Ersthelfer, Räumungsbeauftragte (standortbezogen, unabhängig von der Fachaufgabe, es entsteht jährlich mindestens Ressourcenverbrauch aufgrund von zwingend erforderlichen Schulungen / Übungen / Fortbildungen),
  - Qualitätssichernde in Bezug auf die Fachaufgabe (in der Aufgabengliederung unter Fachaufgabe)

---

<sup>47</sup> Vgl auch [Abschnitt Beauftragungen/Bestellungen und Interessenvertretungen](#)

## **2.4.3.11.2 Selbstaufschreibung**

### ***2.4.3.11.2.1 Allgemeine Beschreibung der Methode***

Die Selbstaufschreibung ist eine Methode zur systematischen Datengewinnung von Zeiten und Mengen einzelner Aufgaben / Tätigkeiten / Prozessschritte an einem oder mehreren Arbeitsplätzen. Die Befragten sollen die für eine Personalbedarfsermittlung erforderlichen Informationen (in der Regel Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Arbeitsmengen) über einen festgelegten Erfassungszeitraum hinweg in vorbereitete (IT-gestützte) Formulare eintragen. Hierbei werden in der Regel alle wahrgenommenen Tätigkeiten durch Notierungen am Ende eines Prozess- oder Zeitabschnitts mit Zeitangaben und in zeitlicher Reihenfolge festgehalten.

Es handelt sich damit bei der Selbstaufschreibung um eine Eigenerhebung durch die Beschäftigten im Betrachtungsbereich. Die Aufschreibung erfolgt ohne Kontrolle durch Beobachtung, daher ist eine Plausibilisierung der Daten notwendig. Mit der Selbstaufschreibung können neben Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Fallzahlen auch Kommunikationsbeziehungen (z. B. in der prozessbezogenen Selbstaufschreibung), [sachliche Verteilzeiten \(sVz\)](#) und (je nach Betrachtungsbereich) [persönliche Verteilzeiten \(pVz\)](#) ermittelt werden.

### ***2.4.3.11.2.2 Ziel und Zweck der Selbstaufschreibung***

Mit der Selbstaufschreibung lassen sich Erkenntnisse zu Aufgaben und/oder Arbeitsabläufen, IST-Zeiten, Arbeitsmengen, Vorkommenshäufigkeiten (Fallzahlen), sachlichen und persönlichen Verteilzeiten sowie Arbeitsbedingungen gewinnen. Auch Rückstände können auf diesem Weg ermittelt werden (Selbstaufschreibung der Fälle/Aufgaben, die in der regulären Zeit nicht bearbeitet werden konnten). Die Selbstaufschreibung bildet immer den IST-Zustand ab.

Ausblick im Zuge der Digitalisierung:

Arbeitsmengen, Vorkommenshäufigkeiten und möglichst auch Bearbeitungszeiten sollen künftig vor allem automatisch bspw. aus den Fachverfahren, aus der E-Akte oder aus der KLR generiert werden und nur noch in Ausnahmefällen durch die Beschäftigten in der Selbstaufschreibung mit erhoben werden.

#### **2.4.3.11.2.3 Grundlagen, Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Selbstaufschreibung**

Die Grundlage einer Selbstaufschreibung bildet die [Aufgabengliederung](#), die vorab erstellt wurde.

Darüber hinaus sind:

- die Erhebungs- und Auswertungsform (einschließlich Klärung der IT-Unterstützung) und die Erhebungsdauer (repräsentativer Erhebungszeitraum) festzulegen,
- die Plausibilisierbarkeit der Erhebungsdaten zu prüfen,
- der Erhebungsbogen zu entwickeln (einschließlich Klärung der Erhebungsebene),
- die Erhebungsunterlagen abzustimmen und zu testen (Probelauf/Pretest)  
sowie
- der Betrachtungsbereich / die Führungskräfte, die Beschäftigten als auch die Gremien zu informieren.

Eine methodische Grundkompetenz zur Durchführung einer Selbstaufschreibung muss vorhanden sein. Darüber hinaus sollte eine geeignete Schulung zur Methode Selbstaufschreibung erfolgt sein. Zudem sind praktische Projekterfahrungen zur Vorbereitung, Durchführung und Auswertung hilfreich.

#### **2.4.3.11.2.4 Einsatzbereiche**

Die Selbstaufschreibung ist grundsätzlich für jede Organisationsuntersuchung geeignet. Es gibt allerdings Betrachtungsbereiche, für die der Einsatz der Selbstaufschreibung nicht zu empfehlen ist. Die Eignung bzw. Nichteignung sind in der folgenden Tabelle gegenübergestellt:

geeignet / zu empfehlen für	nicht geeignet / nicht zu empfehlen für
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aufgaben (Ausnahme: neue oder zukünftige Aufgaben, die derzeit noch nicht wahrgenommen werden),</li><li>• Prozesse,</li><li>• Zeiten,</li><li>• Mengen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Betrachtungsbereiche, die mit einer Selbstaufschreibung überfordert sind, beispielsweise bei häufig auftretenden Kurzzeit-Vorkommnissen (Telefonate, Beantwortung kurzer Fragen <u>unter einer Minute</u>)</li><li>• für Betrachtungsbereiche, die besser durch Fremdbeobachtung erhoben werden sollten</li><li>• für Aufgaben, die nicht im Erhebungszeitraum anfallen oder nur zu wenig/selten anfallen (Schwierigkeit: Repräsentativität)</li></ul>

Abbildung 28: Einsatzbereiche einer Selbstaufschreibung

Aufgaben, die zu wenig / zu selten im Erhebungszeitraum anfallen, können auch in der Selbstaufschreibung mit erhoben werden. Die erhobenen Daten können allerdings mangels Repräsentativität nicht verwendet werden. Dies sollte dokumentiert werden und die entsprechenden Aufgaben sind dann analytisch zu schätzen. Dieses Vorgehen sollte in der Dokumentation unter dem Stichwort „Methodenauswahl“ begründet werden.

#### **Wirtschaftlichkeit des Methodeneinsatzes:**

Bei der Selbstaufschreibung ist für den Aufwand die Dauer der Erhebung und nicht die Aufgabenart entscheidend. Besonders eignet sich die Selbstaufschreibung für quantifizierbare Aufgaben.

#### **2.4.3.11.2.5 Formen der Selbstaufschreibung**

Selbstaufschreibungen werden in der Regel **strukturiert** durchgeführt, d. h. für alle aufzuschreibenden Vorkommnisse und Sachverhalte wird ein Rahmen in Form von Aufschreibungsformularen und Schlüsselzahlen / Gliederungsnummern vorgegeben.

Ein Vorteil ist, dass die Auswertung aufgrund der vorstrukturierten Daten relativ einfach und sachgerecht ist, insbesondere dann, wenn Zeiten und Mengen erhoben werden sollen.

Die *strukturierte Selbstaufschreibung* unterscheidet zwischen der arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung (= Tagesablaufanalyse oder Einzelaufgabenanalyse) und der prozessbezogenen Selbstaufschreibung (= Laufzettelverfahren)<sup>48</sup>:

---

<sup>48</sup> Während die Aufgabe beschreibt, *was* die Organisation zur Erfüllung ihres (gesetzlichen) Auftrages und ihrer Ziele tut, wird in den Prozessen festgelegt, *wie* die Organisation ihre Aufgaben wahrnimmt. Aufgaben müssen heute aufgrund der Dynamik von Veränderungen schneller als bisher angepasst und weiter entwickelt werden. Dazu sind die Prozesse entsprechend anzupassen, wobei eine Aufgabe in der Regel in mehreren miteinander verknüpften Prozessen wahrgenommen wird.

## Strukturierte Selbstaufschreibung

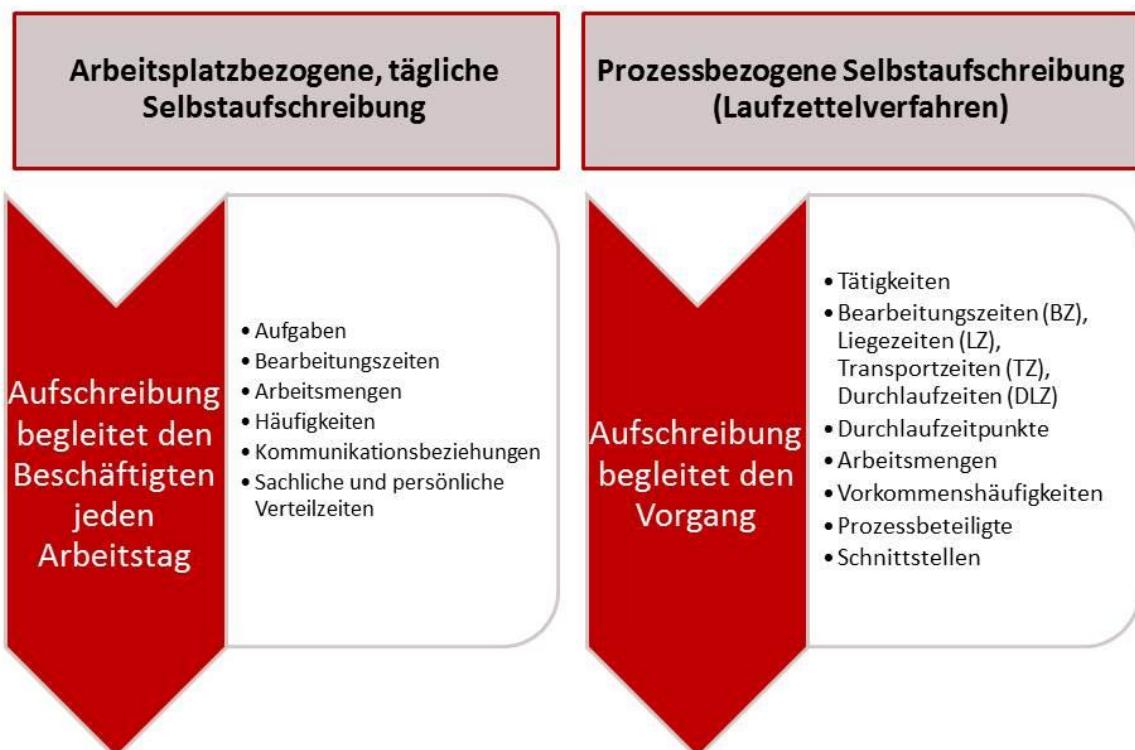


Abbildung 29: Formen der strukturierten Selbstaufschreibung

Charakteristika der chronologisch täglichen Selbstaufschreibung:

- Uhrzeit der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung wird fortlaufend erfasst
- Unterbrechungen werden dokumentiert
- Auslastungsprüfung kann erfolgen (Plausibilisierung erforderlich)
- Vorteil: geringere Manipulationsmöglichkeit
- Nachteil: nur höherer Aufwand für Beschäftigte, da für das Organisatorenteam die Plausibilisierung bei dieser Form relativ einfach ist

Abbildung 30: Charakteristika der chronologisch täglichen Selbstaufschreibung

#### **2.4.3.11.2.6 Vorgehensbeschreibung für die strukturierte, arbeitsplatzbezogene tägliche Selbstaufschreibung**

Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf die strukturierte Selbstaufschreibung in Form der arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung. Diese täglichen Arbeitsaufzeichnungen enthalten Notierungen über die tatsächlich angefallenen Aufgaben, Bearbeitungszeiten, Vorkommenshäufigkeiten und Mengen im Erfassungszeitraum. Außerdem können die [Verteilzeiten](#) erhoben werden. Die strukturierte, arbeitsplatzbezogene tägliche Selbstaufschreibung gehört zu den Erhebungstechniken, bei denen die Beschäftigten begleitend zur Aufgabenerledigung die Daten eigenständig am Arbeitsplatz erheben (Eigenerhebung).

#### **Vorbereitung**

Für die Vorbereitung der Datenerhebung sind für alle Erhebungsmethoden grundsätzlich die gleichen Aspekte zu berücksichtigen.

Wichtig bei einer Selbstaufschreibung ist die Festlegung der Erhebungsdauer und Erhebungsgranularität.

#### ***Erhebungsdauer:***

Die Datenerhebung muss in einem für die Aufgabenerledigung [repräsentativen Erhebungszeitraum](#) stattfinden. Als minimaler Erhebungszeitraum bei standardisierten Aufgaben werden vier Wochen empfohlen (zuzüglich mindestens 5–7 Werkstage Testzeitraum). Bei weniger standardisierten Aufgaben können längere Erhebungszeiträume (meist bis zu drei Monate) notwendig sein, um die Repräsentativität zu gewährleisten.

Wenn insbesondere Spitzenbelastungen bzw. Schwankungen im Arbeitsanfall erhoben werden sollen, sind verschiedene Perioden abzudecken: Perioden mit normaler Beanspruchung und Perioden mit Arbeitsspitzen oder niedriger Beanspruchung.

Der repräsentative Erhebungszeitraum wird mit dem Betrachtungsbereich abgestimmt und festgelegt.

#### ***Erhebungsgranularität:***

Es empfehlen sich erfahrungsgemäß Aufschreibungsgenauigkeiten zwischen 5 Minuten bis 30 Minuten. Werden jedoch einzelne Aufgaben detailliert analysiert, kann auch eine minutengenaue Erfassung notwendig sein.

Die Granularität hängt vom Verwendungszweck, von der gewählten Aufgabengliederungsebene und vom Informationsbedarf ab. Vor der Erhebung sind die Aufschreibungsebenen und die Aufschreibungsgranularität festzulegen und allen Beteiligten mitzuteilen.

## Durchführung

Das Organisatorenteam sollte eine „Tagesroutine“ einrichten, die die täglichen Rückläufe der Erhebungsdaten nach einer festgelegten Vorgehensweise qualitätssichert. Bei offensichtlichen Unstimmigkeiten (z. B. möglichen Eingabefehlern bei Mengen- oder Zeitangaben) sollte bei den Beschäftigten nachfragt werden.

Fehlende Tagesberichte sollten in einer Liste geführt und die Ursachen des Fehlens möglichst unmittelbar abgeklärt werden. Die eingehenden Daten werden täglich in die vorbereiteten Auswertungsdateien (ggf. automatisiert) übernommen und (in der Regel) wöchentlich verdichtet.

Anlage 11: Praxisbeispiel „Tagesroutine des Organisatorenteams“

Anlage 12: Praxisbeispiel „Prüfung des Eingangs der Selbstaufschreibungsbögen“

Anlage 13: Praxis-Beispiel Erhebungsbogen

## Auswertung und Plausibilisierung

Die erhobenen Daten werden plausibilisiert (siehe auch [Plausibilisierung von Zeiten und Mengen](#)) und am Ende der Erhebungsphase (eventuell zusätzlich zwischendurch) zusammengefasst, anonymisiert und ausgewertet. Zur Auswertung gehört auch die Interpretation oder Klärung von extremen Werten.

Verfügt die Behörde über eine aktuelle und detaillierte KLR, können die in der Selbstaufschreibung erhobenen Werte auch mit dieser auf Unstimmigkeiten geprüft werden.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit eines [Zeitreihenvergleiches](#), d. h. die Werte werden Werten aus den Vorjahren gegenübergestellt. Diese Methode eignet sich insbesondere in der [Fortschreibung einer PBE](#).

Stichprobenartig können auch einzelne Werte durch [Zeitaufnahme](#) oder [Multimomentaufnahme](#) plausibilisiert werden, wenn die Aufgabe dafür geeignet ist.

Zeiten lassen sich insbesondere folgendermaßen plausibilisieren:

Stichprobengüte als Prüfung für die Plausibilität der Daten

durch Kennzahlen

Zeitreihenvergleich (Zeitvolumen der Vorjahre)

Abgleich mit dem IST-Personalbestand (z. B. bei DRV Bund)

Abgleich mit den Personalkostensätzen (z. B. bei Kommunen)

Workshop mit dem Betrachtungsbereich (z. B. zwecks Transparenz)

#### **2.4.3.11.2.7 Einflussfaktoren für den zeitlichen und personellen Aufwand der Selbstaufschreibung**

Der Aufwand hängt von vielen verschiedenen Einflussfaktoren ab. Er ist sowohl in den Phasen der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung als auch bei Organisatorenteam sowie Betrachtungsbereich und Interessenvertretung sehr unterschiedlich:

Phase	Organisatorenteam	Beschäftigte im Betrachtungsbereich	Interessenvertretung
Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"><li>• Informationsveranstaltung vorbereiten, durchführen und nachbereiten</li><li>• Gesprächstermine vor Beginn der Selbstaufschreibung vorbereiten, durchführen und nachbereiten</li></ul>		
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aufgabengliederung und Erhebungsbogen informationstechnisch unterstützendes Tool mittels Informationsveranstaltung vorstellen</li></ul>		
Durchführung (Erhebung und Auswertung)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Schulungs- und Erfahrungsgrad in der Methode Selbstaufschreibung</li><li>• Beschäftigte im Betrachtungsbereich vorbereiten</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ca. 5–15 Minuten geschätzter, täglicher zeitlicher Bedarf je Beschäftigte bzw. Beschäftigtem in der Erhebungsphase</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Begleitung der Erhebung durch „Beobachterinnen bzw. Beobachter“ kann im Zuge der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit den Gremien hilfreich sein. Hierfür</li></ul>

Phase	Organisatorenteam	Beschäftigte im Betrachtungsbereich	Interessenvertretung
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Korrekturbedarf nach der Testphase</li> <li>• Qualität der Aufschreibungen prüfen</li> </ul>		entsteht bei den Gremien entsprechender Aufwand.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hotline / Rücksprachen bei Fragen der Beschäftigten</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">Voll- oder Teilerhebung</a></li> <li>• Anzahl der Aufgaben</li> <li>• Güte vorhandener Daten und Dokumente</li> <li>• Stichprobenumfang</li> <li>• Zeitraum der Selbstaufschreibung</li> <li>• Selbstaufschreibungsform</li> <li>• Grad der IT-Unterstützung (Welche Daten können bereits aus IT-Fachverfahren generiert werden?)</li> <li>• Grad der IT-Unterstützung für die Selbstaufschreibung (Tool mit benutzerfreundlicher Weboberfläche / selbstgebautes Excel-Tool / Erhebungsbogen in Papierform)</li> </ul>		
Nachbereitung (Plausibilisierung der Daten, Gespräche etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacherhebungsaufwand bei ggf. fehlender Repräsentativität</li> <li>• Einsatz von <a href="#">Plausibilisierungsmethoden</a>, ggfs. auch während der Erhebung</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nachbereitungs- und Abschlussgespräche</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschließende Informationsveranstaltung</li> </ul>		

Tabelle 7: Aufwand für Organisatorenteam, Beschäftigte im Betrachtungsbereich und Interessenvertretungen

## **Zeitansatz**

Über die eigentliche Erhebung hinaus sind ausreichend Zeiten einzuplanen für:

- die Definition, was unter „Mengen einzelner Teil-/Unteraufgaben“ bzw. einem „Fall/Verfahren“ zu verstehen ist
- die intensive Befassung mit den erforderlichen Mengenangaben und den Statistiken (die es schon gibt oder die, die für die Zukunft benötigt werden) sowie mit Korrelationen zwischen vorliegenden statistischen Größen und einzelnen Tätigkeiten (Reduzierung der Statistiken ggf. für die Zukunft möglich)
- die Abstimmung des Erhebungsbogens mit dem Betrachtungsbereich
- die Information der Gremien (Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung)
- die Information der Datenschutzbeauftragten
- die Beteiligung der Gremien (z. B. Personalvertretung) bei Einsatz von IT-Verfahren
- Informations-/Einführungsveranstaltung für Beschäftigte (mindestens eine je Standort bzw. je Organisationseinheit)
- ggf. erforderliche Schulung bei Einsatz von IT-Tools
- Plausibilisierung der erhobenen Daten
- Nachbereitung der Informationsveranstaltung im Betrachtungsbereich

## **Personelle Besetzung**

Für die Durchführung einer arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung wird mindestens eine Organisatorin bzw. ein Organisator (besser zwei Personen) je Betrachtungsbereich benötigt. Je nach Größe / Umfang des Betrachtungsbereichs kann es sinnvoll sein, mehr Organisationspersonal (insbesondere als Ansprechpersonen) einzusetzen.

Es können entweder alle Beschäftigten des Betrachtungsbereichs in die Selbstaufschreibung einbezogen werden ([=Vollerhebung](#)) oder nur ein Teil der Beschäftigten des Betrachtungsbereichs ([=Teilerhebung](#)).

### **2.4.3.11.2.8 Vorteile der arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung**

- Die betroffenen Beschäftigten werden intensiv in die IST-Erhebung einbezogen. Die Akzeptanz in den Organisationseinheiten ist in der Regel hoch, da die Beschäftigten selbst aufschreiben (Eigenerhebung).
- Die Qualität der erhobenen Daten ist in der Regel ausgesprochen gut und die Auswertung der Daten einfach, wenn:
  - die Aufgaben vorab gut gegliedert wurden,
  - die Aufgabengliederung mit den Beschäftigten abgestimmt ist,
  - die Erhebungsebene für die Selbstaufschreibung richtig gewählt ist,

- ein geeignetes Tool zur Verfügung steht,
  - die Beschäftigten gut vorbereitet in die Selbstaufschreibung gehen und
  - das Organisatorenteam während der Erhebung für Rückfragen zur Verfügung steht.
- Das Aufwand-Nutzen-Verhältnis für das Organisatorenteam ist gut, wenn schnell und umfassend große Datenmengen (Aufgaben, Vorkommenshäufigkeiten, Bearbeitungszeiten, Unterbrechungen und Störungen) erhoben werden können.
  - Nur die tatsächlich anfallenden Aufgaben und Tätigkeiten werden erfasst (ggf. müssen separat Rückstände mit einer weiteren Methode erhoben werden).
  - Bei entsprechender IT-Unterstützung kann die Erhebung und Auswertung der Daten standortunabhängig erfolgen.
  - Auch die Beschäftigten können durch die Selbstaufschreibung selbst Schwächen in ihren eigenen Arbeitsabläufen und nicht produktive Arbeitsaufwände erkennen.

#### ***2.4.3.11.2.9 Stolperfallen/Risiken bei der Selbstaufschreibung***

- Wenn die Erfassung und Auswertung ohne IT-Unterstützung erfolgt, kann die Selbstaufschreibung sehr aufwändig werden.
- Die Methode ist eine zusätzliche Belastung für die Beschäftigten über einen längeren Zeitraum. Die Beschäftigten müssen daher zwingend umfassend über Notwendigkeit, Nutzen, Ablauf etc. vorab informiert werden und das Organisatorenteam muss ständig für Fragen zur Verfügung stehen.
- Eine Plausibilisierung der Daten ist zwingend erforderlich, da es sich um eine Methode der Eigenerhebung handelt. Es besteht die Gefahr bewusster oder unbewusster Verfälschungen durch die Beschäftigten; Manipulationsmöglichkeiten lassen sich eingrenzen, aber nicht ausschließen.
- Die Qualität der Arbeitsergebnisse bleibt (wie bei anderen PBE-Methoden) unberücksichtigt, es sei denn, die aufgeschriebenen Mengendaten werden mit Qualitätskennzahlen, z. B. Anzahl der berechtigten Widersprüche, kombiniert.
- Aufgaben, Prozesse, Tatbestände, Strukturen müssen eindeutig, genau erkennbar und abgrenzbar sein.
- Die Beeinflussung von Beschäftigten durch Führungskräfte oder Teamabsprachen ist für die Mitglieder des untersuchenden Organisatorentteams nicht erkennbar.

- Der Einsatz der Selbstaufschreibung ist nicht zu empfehlen:
  - bei [neuen Aufgaben](#), die derzeit noch nicht wahrgenommen werden
  - bei zukünftigen Aufgaben, die derzeit noch nicht wahrgenommen werden
  - bei Aufgaben, die nicht / nur selten / zu wenig im Erhebungszeitraum anfallen  
(Schwierigkeit: [Repräsentativität](#))<sup>49</sup>

#### 2.4.3.11.2.10 Hinweise und Tipps aus der Praxis



Die Selbstaufschreibungsbögen für die Beschäftigten sollten so konzipiert sein, dass die Beschäftigten so wenig wie möglich belastet werden, d. h.:

- Die Selbstaufschreibungsbögen sind auf Grundlage der mit den Beschäftigten abgestimmten Aufgabengliederung zu erstellen.
- Die Aufgabengliederungsebene, auf der Zeiten und Mengen erhoben werden, sollte nicht zu kleinteilig sein.
- Mengen sollten vorrangig auf Grundlage von IT-Abfragen ermittelt und nicht grundsätzlich im Rahmen der Selbstaufschreibung erfasst werden (redundante Datenerfassung, Belastung des Betrachtungsbereichs und des Organisatorenteam).
- Wenig interessierende Aufgaben (insbesondere C-Aufgaben nach vorangegangener ABC-Analyse) sollten auf höherer Ebene zusammengefasst werden.
- Bereits aus anderen Erhebungen oder Statistiken bekannte Daten sollten nicht erneut erfragt werden.



Die Anonymität der Beschäftigten und Vertraulichkeit der Daten ist zu gewährleisten. Die Selbstaufschreibungsbögen sind ggf. pseudonymisiert auszufüllen und werden anschließend anonymisiert ausgewertet. Sollte aus bestimmten Gründen nicht pseudonymisiert erhoben werden, gilt:

- dass die Einsicht in die Erhebungsdaten (Rohdaten) ausschließlich für das Organisatorenteam sowie für Vertretungen des Dienstleisters, der das Tool hostet, unter der Voraussetzung einer Vereinbarung zur Auftragsverarbeitung zulässig ist,
- alle anderen Personen oder Stellen, die ein berechtigtes Interesse an den Daten haben (Vorgesetzte, Personalvertretung, Fachaufsicht etc.), die Daten nur in aggregierter Form erhalten, wobei ein Rückschluss auf die Erhebungspersonen definitiv nicht möglich ist,
- auch bei einer pseudonymisierten Erhebung das Organisatorenteam stets eine „Entschlüsselungsliste“ und damit sofortigen Zugriff auf die Klarnamen haben muss, um im Falle nicht plausibler Daten Rückfragen an die Erhebungspersonen stellen zu können.

---

<sup>49</sup> Aufgaben, die zu wenig / zu selten im Erhebungszeitraum anfallen, können auch in der Selbstaufschreibung mit erhoben werden. Die erhobenen Daten können allerdings mangels Repräsentativität nicht verwendet werden. Dies sollte dokumentiert werden und die entsprechenden Aufgaben sind dann analytisch zu schätzen. Dieses Vorgehen sollte in der Dokumentation unter dem Stichwort „Methodenauswahl“ begründet werden. (vgl. auch S. 5 und 9)



Wesentlich ist es, die geplante Form der Auswertung schon in der Vorbereitungsphase zu berücksichtigen.

- Die Erstellung einer sinnvollen und zweckmäßigen Aufgabengliederung in Vorbereitung einer arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung ist entscheidend für die spätere Bemessung und die Fortschreibungsfähigkeit des Personalbedarfs. Die Aufgabengliederung muss zunächst adressatengerecht, d. h. "bebuchbar", erstellt sein. Darüber hinaus ist bereits bei der Erstellung der Aufgabengliederung und Festlegung der Erhebungsebene darauf zu achten, welche statistischen Werte/Mengen im Hinblick auf die Ermittlung des Personalbedarfs und die Fortschreibungsfähigkeit erhoben werden können (langfristig) vorliegen. Hieraus ergibt sich, auf welcher Aufgabengliederungsebene mittlere Bearbeitungszeiten (mBZ) errechnet werden können.
- In diesem Zusammenhang ist die Definition des abgeschlossenen "Falls" bzw. des "Verfahrens" und des Verhältnisses zwischen Mengen und vorliegenden Fällen/Verfahrens zwingend erforderlich. Dies muss für die Beschäftigten des Betrachtungsbereichs nachvollziehbar sein. Von Vorteil ist es, wenn in der Behörde bereits eine aktuelle und detaillierte Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) existiert. Häufig liegen nach Abschluss der Selbstaufschreibung anstatt von Angaben zu Mengen einzelner Tätigkeiten nur noch relativ "grobe" Fall- bzw. Verfahrenszahlen vor. Um eine Abhängigkeit von zu vielen statistischen Daten zu vermeiden, empfiehlt es sich, im Rahmen der PBE Abhängigkeiten/Korrelationen und relative Häufigkeiten zu identifizieren, die langfristig gelten. Dann sind weniger Mengenangaben bzw. statistische Daten für die Bemessung des Personalbedarfs und die Fortschreibungsfähigkeit erforderlich.



Eine fundierte Vorbereitung ist zwar aufwändig, beeinflusst den Erfolg der Selbstaufschreibung aber maßgeblich und sollte deshalb nicht unterschätzt werden.



Insbesondere in der Testphase und zu Beginn der Erhebungsphase sollte bei Rundgängen im Betrachtungsbereich abgefragt werden, ob Probleme oder Schwierigkeiten bestehen. Es ist immer darauf zu achten, dass Fragen zügig beantwortet und relevante Informationen an alle Beteiligten weitergeleitet werden.



Generell sollte während der gesamten Erhebungszeit mindestens eine Ansprechperson aus dem Organisatorenteam zur Verfügung stehen. Empfehlenswert ist auch die Einrichtung einer Hotline für Rückfragen.



Je nach Erfahrung und Wissensstand der Beschäftigten empfiehlt es sich, einen Vorgang beispielhaft mit den Beschäftigten durchzugehen.



Regelmäßig sollten die Ergebnisse der Selbstaufschreibungen (auf Konsistenz / Auffälligkeiten) überprüft werden. Bei Bedarf sollte Rücksprache gehalten werden, ob es sich um verwertbare Daten (oder ggf. Falscheingaben) handelt (siehe Praxisbeispiel „Tagesroutine“).



Miterhebung von persönlichen Verteilzeiten:

Die folgende Tabelle erläutert die Vor- und Nachteile, wenn in einer arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung persönliche Verteilzeiten mit erhoben werden:

Vor- und Nachteile der Erhebung von persönlichen Verteilzeiten (pVz)		
Vorteile	Nachteile	Tipps und Tricks / Empfehlung
Die gesamte Anwesenheitszeit wird tagesbezogen verteilt und erfasst (auch zusätzliche Pausen; private Gespräche mit Kolleginnen bzw. Kollegen; private Gänge etc.).  Sie ist zur Auslastungsprüfung geeignet.	Die Beschäftigten könnten sich überwacht fühlen.  Personalvertretung könnte die Erfassung kritisch sehen.  Eine Garantie, dass die Beschäftigten die pVz vollständig / in realem Umfang aufschreiben, gibt es nicht.	Es ist ein Block in der Erhebung zu den pVz zu empfehlen, der nicht weiter ausdifferenziert wird.  Es sollte den Beschäftigten vorab erläutert werden, was pVz sind und was nicht.  Den Beschäftigten sollte erläutert werden, dass die Vorgesetzten keine Liste an persönlichen Verteilzeiten erhalten, die einzelnen Beschäftigten zuzuordnen sind.
Sie ist zu Plausibilisierungszwecken geeignet.	Es besteht die Gefahr, dass die Wahrnehmung der Fachaufgabe mit pVz vermischt wird (z. B. privates Telefonieren und parallel Arbeiten an der Fachaufgabe).	

Tabelle 8: Vor- und Nachteile der Miterhebung von persönlichen Verteilzeiten

#### **2.4.3.11.2.11 Beschreibung der prozessbezogenen Selbstaufschreibung**

Die prozessbezogene Selbstaufschreibung<sup>50</sup> gehört zu den Erhebungstechniken, bei denen die Beschäftigten begleitend zur Aufgabenerledigung die Daten eigenständig am Arbeitsplatz erheben (Eigenerhebung). Künftig sollen die Daten möglichst überwiegend aus den IT-Fachverfahren / IT-Fachanwendungen in Verbindung mit der E-Akte automatisiert erhoben werden.

Die prozessbezogene Selbstaufschreibung findet in Zusammenhang mit einem bestimmten Vorgang statt. Dem einzelnen Vorgang, zum Beispiel in einem Fachverfahren<sup>51</sup>, wird ein (digitaler) „Laufzettel“ beigefügt (bzw. künftig protokolliert die E-Akte den „Lauf“ des Vorgangs), auf dem jede beteiligte Person die von ihr geleistete Tätigkeit und die jeweiligen Zeiten (ggf. Eingangszeitpunkt, Ausgangszeitpunkt, Bearbeitungsdauer) mit Name (oder auch pseudonymisiert) oder Stellenbezeichnung vermerkt.

**Die prozessbezogene Selbstaufschreibung liefert detaillierte Informationen über die:**

- Beteiligten an einem Geschäftsprozess,
- Verteilung der Tätigkeiten über Hierarchieebenen,
- Schnittstellen,
- Ablaufverzweigungen und Rückkopplungen innerhalb eines Prozesses sowie deren Häufigkeit,
- Arbeitsmengen,
- Bearbeitungszeiten an allen beteiligten Arbeitsplätzen,
- Transport-, Liege- und Durchlaufzeiten innerhalb der einzelnen Prozessdurchgänge.

---

<sup>50</sup> vormals [Laufzettelverfahren](#)

<sup>51</sup> künftig in Verbindung mit einer elektronischen Akte

## Einsatzbereiche der prozessbezogenen Selbstaufschreibung

Die prozessbezogene Selbstaufschreibung bietet sich insbesondere an für die:

Ermittlung und Überprüfung von Prozessen und Schnittstellen,

Ermittlung der Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten und

Ermittlung von Vorkommenshäufigkeiten von Ablaufvarianten.

Die prozessbezogene Selbstaufschreibung trifft Aussagen zur Auslastung und zum Personalbedarf bezüglich des untersuchten Prozesses. Sachliche Verteilzeiten, wie z. B. Störungen, können in einem Bemerkungsfeld notiert werden, um bspw. Hinweise zu geben, warum ein Vorgang längere Zeit nicht in die weitere Bearbeitung gegangen ist oder die Bearbeitung länger gedauert hat als gewöhnlich.

Darüber hinaus bildet sie in der Regel nicht alle Aufgaben aller Prozessbeteiligten ab.

Voraussetzung für den Einsatz der prozessbezogenen Selbstaufschreibung ist, dass alle Bearbeitungsschritte an einen Informationsträger (zum Beispiel Antrag, Vorgang) gebunden sind, über dessen Lebenszyklus eine Erhebung stattfinden kann. Weiterhin ist die Eignung abhängig vom Lebenszyklus. Bei langen Lebenszyklen ist die prozessbezogene Selbstaufschreibung nur anwendbar, wenn die Erhebungsdauer darauf angepasst werden kann bzw. der Prozess in Teilprozesse zerlegt und in jeder Prozessphase (ggf. auch im [Methodenmix](#)) untersucht wird (siehe auch [Repräsentativität](#)).

## Vorteile und Anforderungen an einen digitalen Laufzettel

Der digitale Laufzettel ermöglicht das behördenweite, ressortweite oder sogar ressortübergreifende „Einsammeln“ und die „Weitergabe“ von Informationen und Daten aus beliebigen Bereichen an andere. Die erforderlichen Personen und bei Bedarf auch die Reihenfolge können im Vorfeld festgelegt werden. Idealerweise bieten digitale Laufzettel Potenzial zur Zeit- und Aufwandsersparnis im Vergleich zum papierbasierten Laufzettelverfahren. Verluste von digitalen Laufzetteln sind dank technischer Unterstützung nahezu ausgeschlossen.

Auch künftig kann es dabei notwendig sein, auf die auswertbaren Daten aus den IT-Fachverfahren zurückzugreifen. Die E-Akte z. B. kann per se keine Auskunft über Bearbeitungszeiten (in Abgrenzung zu Liegezeiten) geben.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Herstellung eines Vorgangsbezugs (insbesondere bei Antragsverfahren) bei der arbeitsplatzbezogenen, täglichen Selbstaufschreibung im Rahmen einer PBE. So bilden Behörden wie bspw. das Luftfahrtbundesamt (LBA) und die Deutsche Rentenversicherung (DRV Bund) die prozessbezogene Selbstaufschreibung über ihr PBE-Tool ab.

#### Praktisches Beispiel aus der DRV Bund:

Die DRV Bund wählt zum Einstieg in die prozessbezogene Selbstaufschreibung zunächst die obere Aufgabenebene (Aufgabenkatalog, vgl. Abbildung 31).

Kürzel	Bezeichnung
1	Aktenbearbeitung ohne gelbe Markierung
2	Telefonat mit Akte ohne gelbe Markierung
3	Dienstliche Telefonate / Mails ohne Vorgangsbezug/ kein laufender Vorgan...
4	Beschwerdebearbeitung
5	Andere allgemeine Tätigkeiten
6	Führungsaufgaben
7	Persönliches
8	Versicherung
9	Rentenneuanträge
10	Rentennachbehandlung
11	Sonderteamaufgaben
12	Aufgaben Registratur / BK
13	Aufgaben Beschäftigte im Schreibdienst
14	Aufgaben im Vorzimmer
15	Unterbrechung der Vorgangsbearbeitung

Abbildung 31: arbeitsplatzbezogene, tägliche Selbstaufschreibung (ohne Prozessbezug, sehr komprimierte Darstellung), Quelle: DRV Bund

Anschließend wird auf Teilaufgaben- und Unteraufgabenebene in die prozessbezogene Betrachtung gewechselt (vgl. Abbildung 32):

Kürzel	Bezeichnung
▶ 1	Aktenbearbeitung ohne gelbe Markierung
▶ 2	Telefonat mit Akte ohne gelbe Markierung
▶ 3	Dienstliche Telefonate / Mails ohne Vorgangsbezug/ kein laufender Vorgan...
+ 4	Beschwerdebearbeitung
+ 5	Andere allgemeine Tätigkeiten
+ 6	Führungsaufgaben
+ 7	Persönliches
+ 8	Versicherung
8.1	Erstbearbeitung des Vorgangs (Start)
8.2	Statistik erfassen
8.3	erneutes Sichten des Vorgangs
8.4	Fehlerbereinigung durchführen
8.5	Schriftwechsel fertigen (ohne Erstbearbeitung, ohne Forderungsverwaltung)
8.6	Schriftwechsel prüfen/zeichnen
8.7	Zeiten HTGR 1 -6 (inkl. Arbeitsaufträge) erfassen
8.8	Zeiten HTGR 1 -6 (inkl. Arbeitsaufträge) prüfen/zeichnen/freigeben
8.9	medizinische Ermittlungen führen (ohne AZO)
8.10	medizinische Aktenteil gem. Datenschutz sichern
8.11	Entscheidungsvorlage über Vorliegen von EM aufstellen
8.12	Entscheidungsvorlage über Vorliegen von EM entscheiden
8.13	Anhörung fertigen
8.14	Anhörung prüfen/zeichnen
8.15	Dienstl. Rücksprache i.V.m.d. Akte
8.16	Telefonat i.V.m.d. Akte
8.17	Kopieren/Faxen von Unterlagen
8.18	Arbeiten nach Bescheiderteilung/Freigabe
8.19	Zinsen aufstellen
8.20	Zinsen prüfen und freigeben
8.21	Ausdünnen von Akten
8.22	Vorgangsverwaltung (rvDialog)
8.23	Abrechnung Nachzahlung aufstellen
8.24	Abrechnung Nachzahlung prüfen/ggf. zeichnen
8.25	Forderungsverwaltung aufstellen
8.26	Forderungsverwaltung prüfen
8.27	Ende
+ 9	Rentenneuanträge
+ 10	Rentennachbehandlung
+ 11	Sonderteamaufgaben
+ 12	Aufgaben Registratur/ BK
+ 13	Aufgaben Beschäftigte im Schreibdienst
+ 14	Aufgaben im Vorzimmer

Abbildung 32: prozessbezogene Selbstaufschreibung, Quelle: DRV Bund

Die prozessbezogene Selbstaufschreibung zur Ermittlung der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten wird meist unter Berücksichtigung einer repräsentativen Stichprobe durchgeführt. Das bedeutet, dass nur die durch die Stichprobe bestimmten und markierten Vorgänge detailliert aufgeschrieben werden müssen (siehe auch Tipp aus der Praxis). Während einer tagesbezogenen Selbstaufschreibung können somit Vorgänge mit und ohne detaillierte Dokumentation auftreten.

Die künftigen digitalen Laufzettel müssen technisch unterstützt im Ablauf zeitlich überwacht werden. Damit wird verhindert, dass Beschäftigte Eingaben versäumen oder vergessen. In einer Übersicht werden alle im Umlauf befindlichen Laufzettel angezeigt. Auch der aktuelle Bearbeitungsstand und z. B. die noch ausstehenden Empfängerinnen bzw. Empfänger werden eingeblendet. Eine intuitive und barrierefreie Bedienbarkeit sind eine wichtige Voraussetzung für den Einsatz in Behörden. In Zeiten der mobilen Arbeit muss der digitale Laufzettel auch auf allen mobilen Endgeräten einsatzfähig sein und / oder z. B. als App abrufbar sein. Die erhobenen Daten müssen automatisch anonymisierbar sein; spätestens in der Auswertung und Analyse ist eine Rückverfolgung auf einzelne Beschäftigte auszuschließen.



#### Tipp aus der Praxis

*Grundlage für einen digitalen Laufzettel ist eine elektronische Vorgangsbearbeitung. Es ist mit allen Beteiligten vor Beginn der prozessbezogenen Selbstaufschreibung abzustimmen, bei welchem Schritt innerhalb der digitalen Vorgangsbearbeitung der Hinweis auf einen digitalen Laufzettel eingetragen wird. Die an der Erhebung beteiligten Personen müssen während des Betrachtungszeitraumes bei sämtlichen Vorgängen prüfen, ob es sich um einen Vorgang mit digitalem Laufzettel handelt. Der entsprechende Hinweis sollte so angebracht werden, dass er schnell zu finden ist.*

## Anforderungskatalog für einen künftigen digitalen Laufzettel

Fragestellung / Anforderung	Erläuterung
Welchem Ziel und welchem Zweck soll der digitale Laufzettel dienen?	<p>Ziel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufwands-, Zeit- und Kostenersparnis im Vergleich zum Papier-Laufzettel;</li> <li>• Nutzung der automatisierten oder automatisierbaren Auswertungsmöglichkeiten aus laufenden IT-Fachverfahren</li> </ul> <p>Zweck / Einsatzbereiche:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prozessoptimierung einschließlich Schnittstellenoptimierung</li> <li>• PBE</li> </ul>
Was muss der digitale Laufzettel können?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ermöglichen des behördenweiten, ressortweiten oder sogar ressortübergreifenden „Einsammelns“ und der „Weitergabe“ von Informationen und Daten aus beliebigen Bereichen an andere</li> <li>• Automatisierte Lieferung / Auswertung von Informationen und Daten in anonymisierter oder anonymisierbarer Form.</li> <li>• Intuitive und barrierefreie Bedienbarkeit</li> <li>• Erfüllen der Anforderungen der IT-Sicherheit Bund (insbesondere hinsichtlich der Kompatibilität zu anderen IT-Systemen)</li> </ul>
Welche Daten soll der digitale Laufzettel liefern?	<p>Informationen und Daten zu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bearbeitungszeiten,</li> <li>• Liegezeiten,</li> <li>• Durchlaufzeiten,</li> <li>• Zeitpunkten der Bearbeitung,</li> <li>• Bearbeitungsschleifen,</li> <li>• Bearbeiterinnen bzw. Bearbeitern/Organisationseinheiten</li> <li>• Durchlauf oder Durchlaufstationen</li> </ul>
Zu welchen IT-Verfahren sind Schnittstellen zu schaffen?	Perspektivisch möglichst zu allen Fachverfahren, die in den Bundesbehörden im Einsatz sind und zur E-Akte Bund

Fragestellung / Anforderung	Erläuterung
Welche Anforderungen muss der digitale Laufzettel erfüllen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laufzettelinhalte sind anwenderspezifisch definierbar</li> <li>• Abläufe sind berechtigungsgesteuert, d. h. jede bzw. jeder Beschäftigte sieht nur die für sie bzw. ihn relevanten Daten</li> <li>• Aktivitäten werden zeitlich überwacht (keine Leistungskontrolle!)</li> <li>• am Ablauf Beteiligte werden auf Wunsch durch E-Mail zusätzlich über die Schritte des digitalen Laufzettels benachrichtigt</li> <li>• Reihenfolge der Bearbeitung kann vorgegeben werden</li> <li>• „erledigte“ Laufzettel werden archiviert</li> </ul>

Tabelle 9: Anforderungen an einen digitalen Laufzettel

## Vorgehensbeschreibung für die prozessbezogene Selbstaufschreibung

### Vorbereitung

#### Festlegen des Erhebungsziels, der Vorgehensweise und des Betrachtungsbereichs

In einem ersten Schritt wird das Erhebungsziel festgelegt und daraus die Vorgehensweise und der Betrachtungsbereich abgeleitet. Der Betrachtungsbereich ist bei der prozessbezogenen Selbstaufschreibung regelmäßig nicht auf einen aufbauorganisatorischen Bereich begrenzt, da er an ein Objekt und somit an einen Prozess gebunden ist, an dem mehrere Organisationseinheiten beteiligt sein können (Schnittstellen-/Verbundstellenbetrachtung).

#### Erstellen der prozessbezogenen Aufgabengliederung

Zur Vorbereitung der Datenerhebung wird mit dem Betrachtungsbereich die prozessbezogene Aufgabengliederung ermittelt. Dabei ist es von Vorteil, nicht zu tief zu gliedern, damit der Erhebungs- und Auswertungsaufwand angemessen bleibt und gängige Zeiteinheiten ermittelt werden können (z. B. Minuten). Liegt bereits eine Aufgabengliederung vor, sind die Aufgaben mit Vorgangsbezug zu identifizieren und zu kennzeichnen.

#### Erstellen des Laufzettels

In einem zweiten Schritt werden die Erhebungsunterlagen, also der Laufzettel (digital oder in Papierform) mit einem Informationsschreiben für die Beschäftigten und eine Verfahrensbeschreibung erstellt (Praxisbeispiel Papierlaufzettel, zu gegebener Zeit Praxisbeispiel digitaler Laufzettel).

Um einen strukturierten Laufzettel erstellen zu können, muss der Prozess bereits bekannt und standardisiert sein. Bei teilstrukturierten Erhebungen reicht es aus, die Aufgaben zu kennen.

Die Erhebungsunterlagen sollten so übersichtlich, eindeutig und selbsterklärend wie möglich aufgebaut sein, um Verständnisprobleme zu vermeiden und die Belastung der Beschäftigten durch die Erhebung so gering wie möglich zu halten. Daher sollten auch:

- Tätigkeiten von geringem Erkenntnisinteresse soweit wie möglich zusammengefasst und
- bekannte Daten nicht wiederholt abgefragt werden.

#### Festlegen der Erhebungsdauer

Die Erhebungsdauer ist so zu wählen, dass eine ausreichende Anzahl an Durchläufen erfasst werden kann. Steht die Erhebungsdauer hingegen bereits fest, muss überprüft werden, ob die prozessbezogene Selbstaufschreibung aufgrund der Anzahl der in diesem Zeitraum zu bearbeitenden Prozessschritte überhaupt möglich ist. Nur so kann das Verfahren in einem akzeptablen Zeitraum aussagekräftige Daten liefern, als durchgängig repräsentativ angesehen werden und die wünschenswerte Ergebnisakzeptanz erhalten. Idealerweise sollten Dauer und geeigneter Zeitpunkt der Erhebung durch Befragung des Betrachtungsbereichs (in einer Voruntersuchung) ermittelt werden. Weitergehende Informationen zum Thema Repräsentativität bei Teilerhebungen sind im Kapitel Teilerhebung mittels Stichprobe dargestellt.

#### Durchführen eines Testlaufs

In der Praxis hat es sich bewährt, vor dem flächendeckenden Einsatz des Laufzettels oder eines IT-Tools eine zeitlich begrenzte Testerhebung mit ausgewählten Bearbeiterinnen bzw. Bearbeitern durchzuführen. Dies gibt zum einen die Möglichkeit, bei auftretenden Unstimmigkeiten oder Verständnisproblemen Anpassungen an den Formularen oder der Zuordnung zu den Teilprozessen / Prozessschritten vorzunehmen. Zum anderen können die am Testlauf beteiligten Beschäftigten bei der tatsächlichen Erhebung als Multiplikatorinnen bzw. Multiplikatoren eingesetzt werden.

#### Information der Beschäftigten, Vorgesetzten und Gremien

Wichtig für den Erfolg der prozessbezogenen Selbstaufschreibung ist eine detaillierte Vorstellung der Erhebungsunterlagen oder des eingesetzten IT-Tools in einer Informationsveranstaltung. Dort sollte den beteiligten Beschäftigten Gelegenheit für Fragen eingeräumt werden. Wenn ein IT-Verfahren außerhalb der elektronischen Akten zur prozessbezogenen Selbstaufschreibung eingesetzt werden soll, sind vorab IT-Sicherheitsbeauftragte, Datenschutzbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte, Vertrauenspersonen der schwerbehinderten Menschen einzubinden sowie der Personalrat zu beteiligen. Sollen die Daten aus der elektronischen Akte direkt herausgezogen werden, empfiehlt sich die Einbindung der genannten Gremien ebenfalls.

## Durchführung

Zu Beginn der Erhebungsphase erhalten die Beteiligten in Form einer E-Mail oder eines kurzen Workshops über den Beginn der Erhebungsphase informiert. Nach dem Ende der Erhebungsphase erhalten die beteiligten Beschäftigten eine Information zum Abschluss der Erhebung und zum weiteren Vorgehen. Informationen über die Auswertung erfolgen erst nach Abschluss der Plausibilisierung der erhobenen Daten und nach Aggregierung/Aufbereitung der Daten.

Laufende Vorgänge beginnen mit der Erhebung dort, wo sie sich gerade befinden. Hier wird (IT-unterstützt) kenntlich gemacht, bei welchem Prozessschritt sie sich befunden haben.

Neue Vorgänge beginnen beim definierten Prozess/Vorgangsbeginn.

Alle beteiligten Beschäftigten tragen die von ihnen geleistete Tätigkeit und die jeweiligen Zeiten in den Laufzettel des bearbeiteten Objekts ein, bevor der Vorgang an die nächste Stelle weitergeleitet wird. Sobald ein Vorgang abgeschlossen ist, wird der Laufzettel aus der Erhebung (automatisiert) entfernt und dem Organisatorenteam zugeleitet. Dort werden die Rückläufe überwacht.

## Auswertung

Die Daten der Laufzettel werden auf Plausibilität geprüft, (soweit noch nicht geschehen) anonymisiert und IT-gestützt ausgewertet.

## Vorteile, Risiken und Stolperfallen der prozessbezogenen Selbstaufschreibung

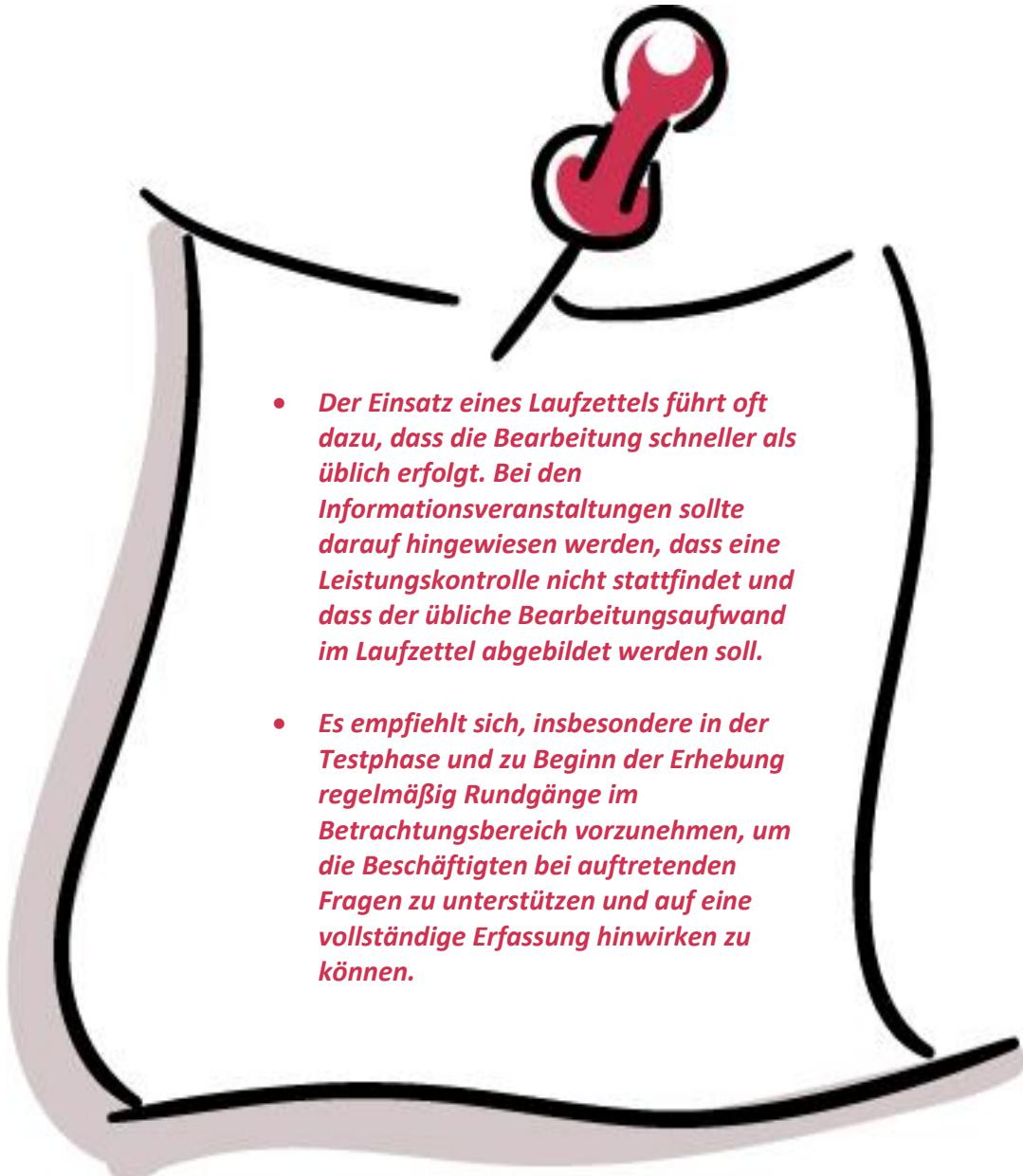
### **Vorteile:**

- Der Laufzettel erfasst nur tatsächlich durchgeführte Tätigkeiten.
- Die ausgewerteten Laufzettel liefern Informationen zum gesamten Prozess.

### **Nachteile / Risiken / Stolperfallen:**

- Die Erhebung belastet alle Aufgabenträgerinnen bzw. Aufgabenträger des Betrachtungsbereichs während der gesamten Erhebungsdauer.
- Ergebnisorientierte Datenmanipulationen bei der Erhebung können trotz IT-Unterstützung nicht vollständig ausgeschlossen werden.
- Aussagen zu persönlichen Verteilzeiten und zur Auslastung des Betrachtungsbereichs sind über die prozessbezogene Selbstaufschreibung nicht möglich. Hierfür sind zusätzliche, arbeitsplatzbezogene Erhebungen erforderlich.

## Hinweise und Tipps aus der Praxis



- *Der Einsatz eines Laufzettels führt oft dazu, dass die Bearbeitung schneller als üblich erfolgt. Bei den Informationsveranstaltungen sollte darauf hingewiesen werden, dass eine Leistungskontrolle nicht stattfindet und dass der übliche Bearbeitungsaufwand im Laufzettel abgebildet werden soll.*
- *Es empfiehlt sich, insbesondere in der Testphase und zu Beginn der Erhebung regelmäßig Rundgänge im Betrachtungsbereich vorzunehmen, um die Beschäftigten bei auftretenden Fragen zu unterstützen und auf eine vollständige Erfassung hinwirken zu können.*

#### **2.4.3.11.2.12 Arbeitshilfen für die Selbstaufschreibung**

Folgende Abbildung zeigt die wesentlichen Arbeitshilfen für die verschiedenen Formen der Selbstaufschreibung:

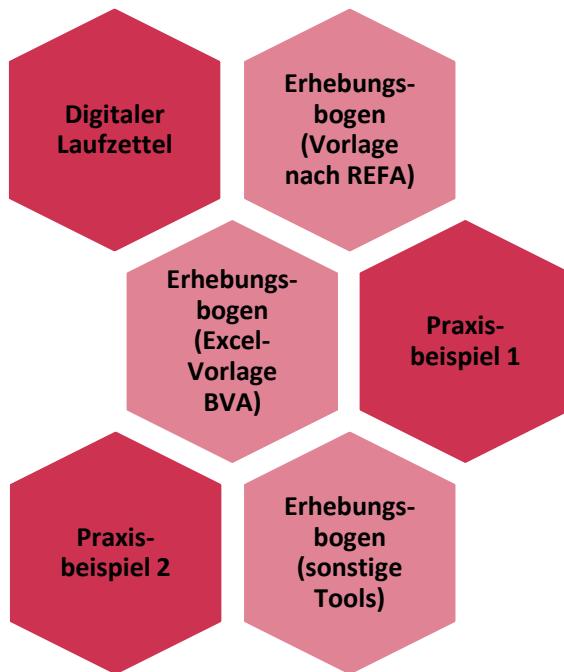


Abbildung 33: Arbeitshilfen für die Selbstaufschreibung im Überblick<sup>52</sup>

#### **2.4.3.11.2.13 IT-Unterstützung für die Selbstaufschreibung**

Es stehen verschiedene Software-Programme unterschiedlicher Anbieter zur Verfügung. Alternativ können auch Datenbank- oder Tabellenkalkulationsprogramme (z. B. MS Excel) verwendet werden.

Mengen sollten vorrangig auf Grundlage von IT-Abfragen ermittelt werden und nicht grundsätzlich im Rahmen der Selbstaufschreibung erfasst werden (redundante Datenerfassung, Belastung des Betrachtungsbereichs und des Organisatorenteams).

---

<sup>52</sup> Praxisbeispiele und Vorlagen werden weiterhin gesucht (insbesondere sonstige Tools und Digitaler Laufzettel) und werden an dieser Stelle zum Download angeboten.

#### 2.4.3.11.3 Das Analytische Schätzen

Das *Analytische Schätzen* ist eine Methode zur Ermittlung quantitativer Daten anhand von Erfahrungen oder durch Vergleich mit bekannten Daten. Die Genauigkeit von Schätzdaten ist bei sachgerechter Erhebung in der Regel erheblich größer, als der Begriff „Schätzen“ zunächst assoziiert. Denn die Methode des „Schätzens“ ist nicht dem „Raten“ gleichzusetzen.

Als unterstützende Methoden zur Prognose zwecks Personalressourcensteuerung und Personalbedarfsplanung wird das entsprechende Kapitel empfohlen.

*Analytisch im Wortsinne bedeutet: zergliedernd, zerlegend; auf einem logisch zergliedernden Verfahren beruhend.*

*Analytische Verfahren (Analyse) untersuchen systematisch Sachverhalte im Hinblick auf Art, Struktur, Funktion und Einzelteile.*

Für das *Analytische Schätzen* im Sinne des Organisationshandbuchs heißt das:

Es handelt sich um ein Analytisches Schätzen, wenn

- eine sachlich sinnvolle, nachvollziehbare Gliederung der Aufgaben (in Teil- oder Unteraufgaben) bzw. Prozessschritte als Grundlage dient (vgl. auch [Aufgabengliederung](#) sowie Modul „Prozesse“)
- die Aufgaben bzw. Prozessschritte klar / eindeutig voneinander abgegrenzt sind
- Fachaufgaben bzw. Prozessschritte / Tätigkeiten eindeutig von [Verteilzeiten](#) abgegrenzt sind
- die Schätzung systematisch durch die Aufgabenträger bzw. Aufgabenträgerinnen auf einer logischen und sinnvollen Gliederungstiefe (Teil- oder Unteraufgabe) erfolgt
- die Begleitung durch eine Organisatorin bzw. einen Organisator gegeben ist
- sinnvolle Zeitintervalle geschätzt werden (keine [Durchlaufzeiten](#)!)
- Tätigkeiten bzw. Aufgaben in geeigneten Zeiteinheiten (grundsätzlich in Minuten) geschätzt werden

Im Gegenzug handelt es sich in der Regel nicht um *Analytisches Schätzen*, wenn:

- nur auf Basis eines groben Aufgaben- oder Prozesskatalogs geschätzt wird, obwohl weitere sinnvolle Untergliederungen möglich sind
- ohne methodische Begleitung durch einen Organisator bzw. eine Organisatorin geschätzt wird
- pauschale Aussagen und/oder Aussagen vom „Bauchgefühl“ einfließen
- nur eine Bearbeitungszeit pro Gesamtprozess geschätzt wird (summarisches Schätzen)
- lediglich vorhandene Vollzeitäquivalente (VZÄ) auf die Aufgaben verteilt werden (z. B. 0,5 VZÄ entfallen auf Aufgabe 1.2, 0,75 VZÄ auf Aufgabe 1.3 und 1,1 VZÄ auf Aufgabe 1.4)

### **Das Analytische Schätzen eignet sich besonders,**

- wenn die zu erhebenden Aufgaben an einem Arbeitsplatz oder mehreren Arbeitsplätzen nicht (durchgängig) quantifizierbar sind.
- im zur Verfügung stehenden Betrachtungszeitraum ein repräsentativer Zeitraum für eine Datenerhebung nicht gefunden werden kann.

Beim Schätzen greifen die Befragten (Expertinnen bzw. Experten der Aufgabe) auf Erfahrungswerte aus der Aufgabenerledigung der Vergangenheit zurück. Die Qualität der Schätzergebnisse ist dann besonders hoch, wenn die Zeiten fall- bzw. prozessbezogen geschätzt werden. Hierzu wird im Vorfeld der Datenerhebung die Aufgabe untergliedert (Aufgabengliederung) bzw. der Ablauf in kleine, überschaubare Teilprozesse oder Arbeitsschritte zerlegt (Prozessgliederung). Durch die Untergliederung in Teil- und Unteraufgaben/Arbeitsschritte wird das Schätzen erleichtert, da kleine Einheiten einfacher zu schätzen sind als ganze Aufgabenblöcke. Außerdem relativiert sich der Schätzfehler (Schätzwert zu hoch oder zu niedrig), wenn viele klar abgegrenzte Tätigkeiten mit Zeiten belegt werden, da ein Teil der Tätigkeiten in ihrer Bearbeitungszeit zu hoch, andere dagegen zu niedrig geschätzt werden. So können Gesamtschätzfehler reduziert werden. Eine Reduzierung von Schätzfehlern wird ebenfalls erreicht, wenn mehrere Beschäftigte, die die Aufgabe ausführen (Mengenteilung), für den gleichen Sachverhalt Zeit- und Mengenschätzungen vornehmen. Eine verbindliche Regel, wie groß Arbeitsschritte/Teilaufgaben sein müssen, damit Schätzfehler vermieden oder gering gehalten werden, gibt es nicht. In der Praxis (und vom BRH<sup>53</sup> empfohlen) haben sich bis zu 60 Min Bearbeitungszeit für eine klar abgegrenzte Aufgabe/Teilaufgabe als sinnvoll gezeigt. Darüber hinausgehende geschätzte Bearbeitungszeiten können in Einzelfällen vorkommen, sollten jedoch ausreichend begründet und entsprechend dokumentiert werden. In diesen Fällen ist besonders zu prüfen, ob die geschätzten Bearbeitungszeiten wirklich reine Grundzeiten und somit frei von Verteilzeiten sind. Der oder die Befragte sollte in jedem Fall über den zu betrachtenden Arbeitsschritt eine möglichst genaue Zeitvorstellung entwickeln können.

Die geschätzten Bearbeitungszeiten der Teilaufgaben werden gemäß ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtet (Vorkommenshäufigkeiten, bzw. Entscheidungsrauten bei Prozessdarstellungen) und ergeben die mittlere Bearbeitungszeit für die Gesamtaufgabe.

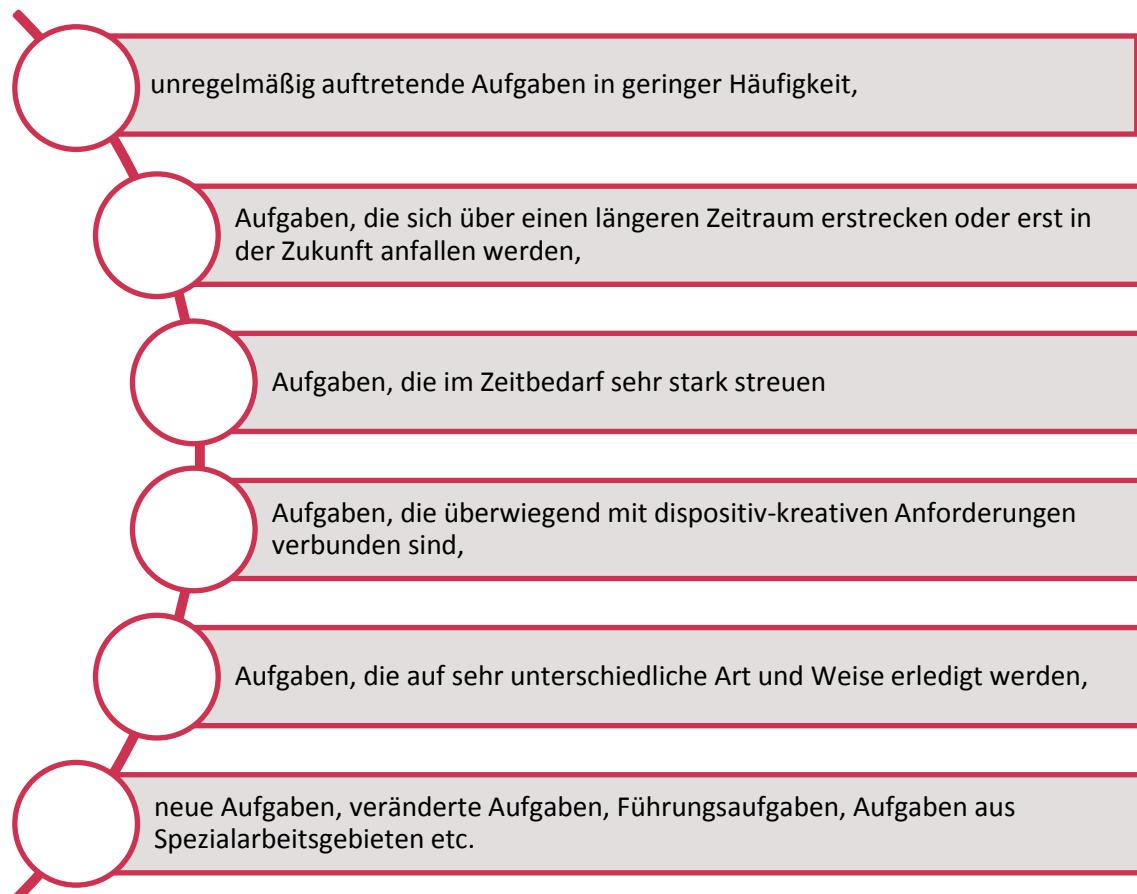
Das Analytische Schätzen kann eigenständig oder ergänzend zu anderen Erhebungstechniken eingesetzt werden.

---

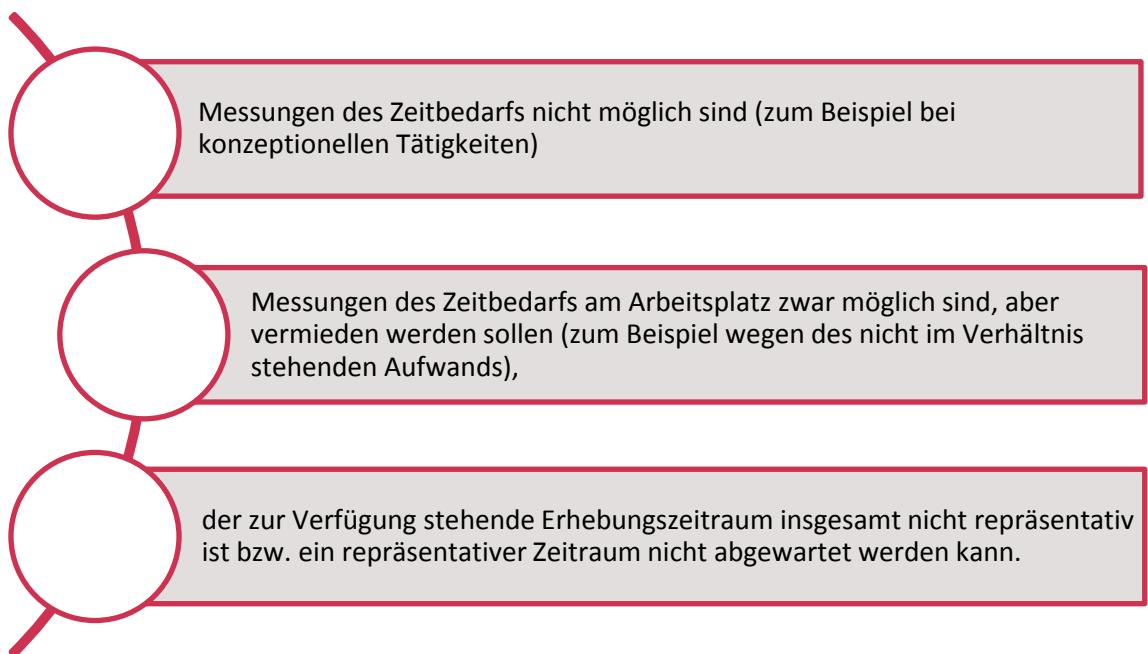
<sup>53</sup> Vergleich auch „Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung“ (Der Präsident des Bundesrechnungshofes, Februar 2017), Kapitel 8, S. 47f.

#### **2.4.3.11.3.1 Einsatzbereiche / Anwendungsgebiete des Analytischen Schätzens**

Das *Analytische Schätzen* ist besonders geeignet für die Datenerhebung bei Aufgaben, die eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllen (vgl. auch [Kriterienmatrix zur Methodenauswahl](#)):



Weiterhin findet das *Analytische Schätzen* Anwendung, wenn



Mit dem *Analytischen Schätzen* können folgende quantitative Daten erhoben werden:

- Bearbeitungszeiten (Transport-, Liege- und Wartezeiten sowie Verteilzeiten finden hier keine Berücksichtigung),
- Transport- und Liegezeiten,
- Fallzahlen (nur in Ausnahmefällen),
- Häufigkeiten von Ablaufvarianten oder Prozessschritten und
- Zeitanteile (z. B. zeitlicher Anteil einer Teilaufgabe an der Gesamtaufgabe, Zeitanteil bezogen auf die verfügbare Gesamtarbeitszeit).

Anwendungsfälle und Anwendungsbeispiele:

- Rückschau konzeptioneller Aufgaben<sup>54</sup> in Fachreferaten (unterstützt durch Kalender, Output usw.)
- Übernahme neuer Aufgaben, für die auf Ebene der Tätigkeit Erfahrungswerte bestehen, die übernommen werden können oder sich aus dem Gesetz / der Verordnung / Richtlinie ableiten lassen.
- Erstaufstellung für Stellenanmeldung bei Kurzfristigkeit, weil rechtliche Grundlagen sehr spät vorliegen.

---

<sup>54</sup> Vgl. „Gemeinsame Grundsätze der Verwaltungsorganisation“ (Stand 2016), Kapitel 4: Aufgabekritik (Abgrenzung Anhang von ministeriellen und nichtministeriellen Aufgaben)

#### **2.4.3.11.3.2 Methodenbeschreibung**

##### **1. Vorbereitung**

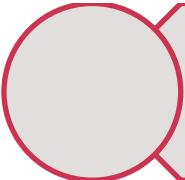
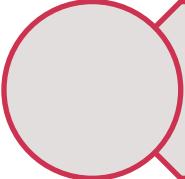
###### **1a. Erstellen einer Aufgabengliederung oder einer Prozessgliederung**

Voraussetzung für die Durchführung *des Analytischen Schätzens* ist eine aktuelle und umfassende Aufgabengliederung oder Prozessgliederung, die alle relevanten Aufgaben bzw. Prozesse des Untersuchungsbereichs systematisch und vollständig wiedergibt. Diese Aufgabengliederung/Prozessgliederung wird mit dem Betrachtungsbereich gemeinsam erarbeitet und abgestimmt. Da die Aufgabengliederung/Prozessgliederung als Grundlage für die Schätzung der Bearbeitungszeiten und ggf. Fallzahlen dient, sollte sie so detailliert sein, dass sie den Beschäftigten eine realistische Schätzung des Zeitbedarfs, der Vorkommenshäufigkeit einzelner Teilaufgaben oder Tätigkeiten und Fallzahlen (Mengen) ermöglicht.

###### **1b. Festlegen des Vorgehens**

Abhängig von der Zielsetzung der Erhebung wird ein aufgaben-, arbeitsplatz- oder prozessbezogenes Vorgehen gewählt. Bei der aufgaben- bzw. prozessbezogenen Vorgehensweise werden alle an der Erledigung einer Aufgabe Beteiligten in das Schätzverfahren einbezogen und so der Personalbedarf für die gesamte Aufgabe / den gesamten Prozess erhoben. Das Vorgehen ist methodisch durch Organisatorinnen oder Organisatoren zu begleiten.

Abhängig von der Zielsetzung wird die entsprechende Methode der Einzelzeitenschätzung ausgewählt:

-  **Einzelzeitenschätzung per Interview (mittels PERT-Methode, Zeitklassenschätzen, ...)**
-  **Einzelzeitenschätzung per Workshop (mittels PERT-Methode, Zeitklassenschätzen, Schätklausur, ...)**
-  **Einzelzeitenschätzung anhand eines elektronischen Mediums (inkl. einer methodischen Einweisung und Begleitung durch Organisatorinnen und Organisatoren)**

### 1c. Erstellen einer elektronischen Erhebungstabelle

Zur Vorbereitung der Zeit- und/oder Mengenerhebung wird die Aufgaben- oder Prozessgliederung in ein Erhebungsformular übertragen. Dieses kann zur Vorbereitung und Vereinfachung der späteren Personalbedarfsermittlung als Formular in einer Tabellenkalkulation mit Formeln für die untersuchungsrelevanten Aufgabenebenen hinterlegt werden.<sup>55</sup>

Auch die Erhebungstabellen sollten den Kriterien der Fortschreibungsfähigkeit (vgl. [Abschnitt zur Fortschreibung einer PBE und Dokumentation](#)) entsprechen.

### 1d. Festlegen des Personenkreises für die IST-Schätzung

Bei der Auswahl der zu Befragenden ist zu beachten, dass anhand der Fluktuation im Betrachtungsbereich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen erfahrenen und weniger erfahrenen Beschäftigten sichergestellt wird, um kein verzerrtes Bild zu generieren. Generell lässt sich jedoch festhalten, dass die Schätzungen umso verlässlicher sind, je größer das Wissen und die Erfahrung über das vorliegende Arbeitsverfahren, die Arbeitsmethode und die Einflussgrößen sind. Es sollten außerdem nur Personen schätzen, die tatsächlich mit der Erledigung der Aufgabe betraut sind und diese auch ausführen und nicht deren vorgesetzte Führungskräfte oder gar das Untersuchungsteam.

*Hinweis:* Die Beschäftigten, die mit der Erledigung der Aufgabe betraut sind, haben einen tieferen Einblick in die tägliche (operative) Bearbeitung als die Führungskräfte, die die Aufgaben strategisch betrachten und den Gesamtüberblick haben. Die Führungskräfte sollten im Anschluss an die Erhebung im Rahmen der Qualitätssicherung, der Aufgabenkritik und zur Diskussion von Optimierungspotenzialen eingebunden werden.

Hinweis für die Schätzung / Prognose neuer Aufgaben: Die Erläuterungen dazu sind im [Abschnitt Prognosemethoden](#) zu finden.

## 2. Durchführung

Grundsätzlich wird beim *Analytischen Schätzen* ein [repräsentativer Betrachtungszeitraum](#) berücksichtigt (in der Regel ein Jahr).

Bei geschätzten Bearbeitungszeiten und Fallzahlen sind die Angaben einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen (beispielsweise durch stichprobenartige Erhebungen oder Aktenauswertungen, durch Heranziehen von Vergleichswerten). Die geschätzten Zeit- und Mengenangaben werden multipliziert, auf den Betrachtungszeitraum (meist ein Jahr) hochgerechnet und als Jahresarbeitsminutenwert bei jeder Teilaufgabe ausgewiesen.

Das *Analytische Schätzen* wird mit Hilfe der [oben genannten Methoden](#) durchgeführt. Auf Basis des vorbereiteten Erhebungsbogens wird für jede Teilaufgabe oder jede Tätigkeit die jeweilige Bearbeitungszeit geschätzt. Die Schätzungen werden dabei beginnend bei der tiefsten Gliederungsebene der Teilaufgaben vorgenommen. Durch Summierung der geschätzten und

---

<sup>55</sup> Arbeitshilfen: Excel-Sheet Bundesverwaltungsamt Beratungszentrum des Bundes und Template der Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (BAV)

gewichteten Werte ergeben sich die Bearbeitungszeiten der darüber liegenden Gliederungsebenen bis hin zu den Hauptaufgaben (Bottom-up-Schätzung). Zusätzlich zu den Zeit- und Mengendaten werden weitere relevante Detailinformationen erfragt und im Erhebungsbogen dokumentiert, beispielsweise Fallvarianten und deren Vorkommenshäufigkeiten (Vorkommenshäufigkeit einzelner Arbeitsschritte in Relation zur Teil- oder Gesamtaufgabe). Die Vorkommenshäufigkeit ist relevant für die Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit, wenn einzelne Arbeitsschritte, zum Beispiel klärende Rückfragen, nicht mit der gleichen Häufigkeit anfallen wie die Gesamtaufgabe.

**Beispiele für Schätzbereiche und Schätzangaben:**

Schätzbereich	Beispiele Schätzangabe	Hinweise
<u>Arbeitsmengen</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwei Anträge täglich</li> <li>• eine Besprechung monatlich</li> <li>• vier Anrufe wöchentlich</li> <li>• jährliche Abschlussrechnung</li> <li>• 14-tägige Besprechungen</li> </ul>	
Vorkommenshäufigkeiten	<p>in 30 % der Fälle, in denen die Aufgabe X anfällt, fällt auch die Teilaufgabe Y an</p>	<p><i>Bei arbeitsplatzbezogener Betrachtung:</i></p> <p>Es werden nur die Vorkommenshäufigkeiten berücksichtigt, die innerhalb der Nettoarbeitszeit der Arbeitsplatzinhaberin bzw. des Arbeitsplatzinhabers tatsächlich anfallen (= die Zeit, die nach Abzug von Wochenenden, Feiertagen, pauschalen Abzügen für berechtigte Abwesenheiten wie Krankheit, Urlaub etc. tatsächlich für die Aufgabenerledigung verbleibt = <u>Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft</u>)</p> <p><i>Bei aufgabenbezogener Betrachtung:</i></p> <p>Bei der Ist-Erhebung werden alle Vorkommenshäufigkeiten unabhängig vom Arbeitsplatz erhoben und fließen in den Gesamtpersonalbedarf für die Aufgabenerledigung ein.</p> <p>Rückstände können auch geschätzt werden, um einen temporären Personalmehrbedarf auszuweisen (keine Begründung eines dauerhaften Personalmehrbedarfs für</p>

Schäzbereich	Beispiele Schätzangabe	Hinweise
		stellenbegründende Unterlagen). Das können beispielsweise vollständig unerledigte Aufgaben/Prozesse sein, die sonst vollständig aus der Erhebung fallen würden. Sie sind ebenfalls zu erfassen, wenn sie derzeit nicht wahrgenommen und daher nicht geschätzt werden, aber dennoch vorgeschrieben und notwendig sind (z. B. Beratung).
<u>Bearbeitungszeiten</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 Minuten</li> <li>• 10 bis 20 Minuten</li> <li>• einfacher Fall: 10 Minuten</li> <li>• Normalfall: 15 Minuten</li> <li>• Schwieriger Fall: 20 Minuten</li> </ul>	Schätzwerte können konkret als Festwerte, als Intervallwerte oder gewichtete Werte (z. B. PERT-Methode) angegeben werden.

Tabelle 10: Beispiele für Schäzbereiche und Schätzangaben

Eine Plausibilisierung einzelner Schätzdaten (vgl. [Abschnitt Plausibilisierung](#)) kann über die Umrechnung in andere Zeitdimensionen (von Prozent beispielsweise in konkrete Minuten) oder den Vergleich im Bezug zu Fallzahlen erfolgen (Zeitreihenvergleich der in den Vorjahren nachgewiesenen Mengen).

## 2a. Einzelzeitenschätzung per [Interview \(PERT\)](#) oder [Zeitklassen](#))

Die Zeiten können je Aufgabe mit einzelnen Aufgabenträgern bzw. Aufgabenträgerinnen im Interview geschätzt werden. Der Organisator bzw. die Organisatorin geht die einzelnen Aufgaben mit Teil- und Unteraufgaben bzw. Prozessschritten mit den Aufgabenträgern und Aufgabenträgerinnen durch und lässt die Bearbeitungszeiten einzeln schätzen. Hierzu bedient er bzw. sie sich des [Interviews](#). Unterstützung können hierbei die [PERT-Methode](#) oder das [Zeitklassenschätzen](#) bieten.

Einsatzbereiche:

- Kurzfristige organisatorische Lösungen notwendig
- Aufwands- und Zeitgründe
- Bezogen auf die Aufgabenträger und Aufgabenträgerinnen

Vorteile:

- geringer Erhebungsaufwand
- Nutzung von Erfahrungswerten
- hohe Akzeptanz, Transparenz und Nachvollziehbarkeit
- kurze Erhebungsdauer

Stolperfallen / Risiken:

- Abhängig von der Qualität der Aufgabengliederung bzw. der Genauigkeit der Schätzungen besteht eine gewisse Gefährdung der Manipulation bzw. der Fehleinschätzung
- "Wunsch-Schätzwerte" – nicht die tatsächliche Bearbeitungszeit, sondern die gewünschte Bearbeitungszeit wird geschätzt (wenn keine Plausibilisierungsfragen gestellt werden)
- mangelnde Unterscheidung zwischen reiner Bearbeitungszeit und Durchlaufzeit führt zu ungenügender Abgrenzung der Daten
- Es wird nicht von der Aufgabe ausgehend geschätzt, sondern vom Arbeitsplatzinhaber bzw. von der Arbeitsplatzinhaberin.

## 2b. Einzelzeitenschätzung per Workshop ([PERT](#), [Schätzlausur](#) oder [Zeitklassen](#))

Die Zeiten können je Aufgabe mit mehreren Beschäftigten, die die gleichen Aufgaben wahrnehmen, im Workshop geschätzt werden. Der Organisator bzw. die Organisatorin geht die einzelnen Aufgaben mit Teil- und Unteraufgaben mit den Aufgabenträgern und Aufgabenträgerinnen durch und lässt die Bearbeitungszeiten einzeln schätzen. Hierzu bedient er bzw. sie sich des [Workshops](#). Unterstützung können hierbei die [PERT-Methode](#), die [Schätzlausur](#) oder das [Zeitklassenschätzen](#) bieten.

Einsatzbereiche:

- kurzfristige organisatorische Lösungen notwendig
- Aufwands- und Zeitgründe
- bezogen auf mehrere Aufgabenträgerinnen und Aufgabenträger, die gleiche Aufgaben wahrnehmen

Vorteile:

- geringer Erhebungsaufwand, abhängig von der Anzahl der Teilnehmenden und vom Umfang des Aufgabenkatalogs
- Nutzung von Erfahrungswerten
- fachlicher Austausch möglich
- hohe Akzeptanz, Transparenz und Nachvollziehbarkeit
- kurze Erhebungsdauer
- Annäherung an die mittlere Bearbeitungszeit mittels Schätzung mehrerer Aufgabenträgerinnen und Aufgabenträger

#### Stolperfallen/Risiken:

- Abhängig von der Qualität der Aufgabengliederung bzw. der Genauigkeit der Schätzungen besteht eine gewisse Gefährdung der Manipulation bzw. der Fehleinschätzung.
- "Wunsch-Schätzwerte" - nicht die tatsächliche Bearbeitungszeit, sondern die gewünschte Bearbeitungszeit wird geschätzt (wenn keine Plausibilisierungsfragen gestellt werden).
- Aufgrund der Gruppensituation entsteht psychischer Druck, was Auswirkungen auf die Qualität der Schätzungen haben kann.
- Mangelnde Unterscheidung zwischen reiner Bearbeitungszeit und Durchlaufzeit führt zu ungenügender Abgrenzung der Daten.

#### 2c. Einzelzeitenschätzung anhand eines elektronischen Mediums (mit methodischer Begleitung)

Die Zeiten können je Aufgabe durch mehrere Beschäftigte orts- und zeitunabhängig, mittels eines elektronischen Mediums (= elektronische Unterstützung, z. B. in Form einer Excel-Tabelle, Datenbank oder in Form anderer elektronischer Tools) geschätzt werden. Die Beschäftigten gehen die einzelnen Aufgaben mit Teil- und Unteraufgaben in einem elektronischen „Formular“ durch und schätzen die Bearbeitungszeiten. unabdingbar sind eine vorherige methodische Einweisung und eine Begleitung durch geschulte Organisatorinnen und Organisatoren. Besonders wichtig ist eine klare, eindeutige Aufgabengliederung, die mit den Aufgabenträgern und Aufgabenträgerinnen abgegrenzt ist.

#### Einsatzbereiche:

- Kurzfristige organisatorische Lösungen notwendig
- Aufwands- und Zeitgründe
- Bezogen auf mehrere Aufgabenträger bzw. Aufgabenträgerinnen, die gleiche Aufgaben wahrnehmen

#### Vorteile:

- mittlerer Erhebungsaufwand
- Nutzung von Erfahrungswerten
- Orts- und zeitunabhängig (z. B. für Bereiche mit vielen Telearbeitenden, mobil Arbeitenden etc. gut geeignet)
- Hohe Akzeptanz, Transparenz und Nachvollziehbarkeit
- Kurze Erhebungsdauer
- Annäherung an die mittlere Bearbeitungszeit mittels Schätzung mehrerer Aufgabenträger bzw. Aufgabenträgerinnen

#### Stolperfallen / Risiken:

- Abhängig von der Qualität der Aufgabengliederung bzw. der Genauigkeit der Schätzungen besteht eine gewisse Gefährdung der Manipulation
- "Wunsch-Schätzwerte" - nicht die tatsächliche Bearbeitungszeit, sondern die gewünschte Bearbeitungszeit wird geschätzt (wenn keine Plausibilisierungsfragen gestellt werden)

- mangelnde Unterscheidung zwischen reiner Bearbeitungszeit und Durchlaufzeit führt zu ungenügender Abgrenzung der Daten
- Druck der Vorgesetzten, die Schätzbögen vorab zu sehen
- Manipulation durch Ausfüllen der Bögen durch andere Beschäftigte
- Es wird nicht von der Aufgabe ausgehend geschätzt, sondern vom Arbeitsplatzinhaber bzw. von der Arbeitsplatzinhaberin.

**Im folgenden Abschnitt werden die möglichen Methoden zur Durchführung der Einzelzeitenschätzung beschrieben:**

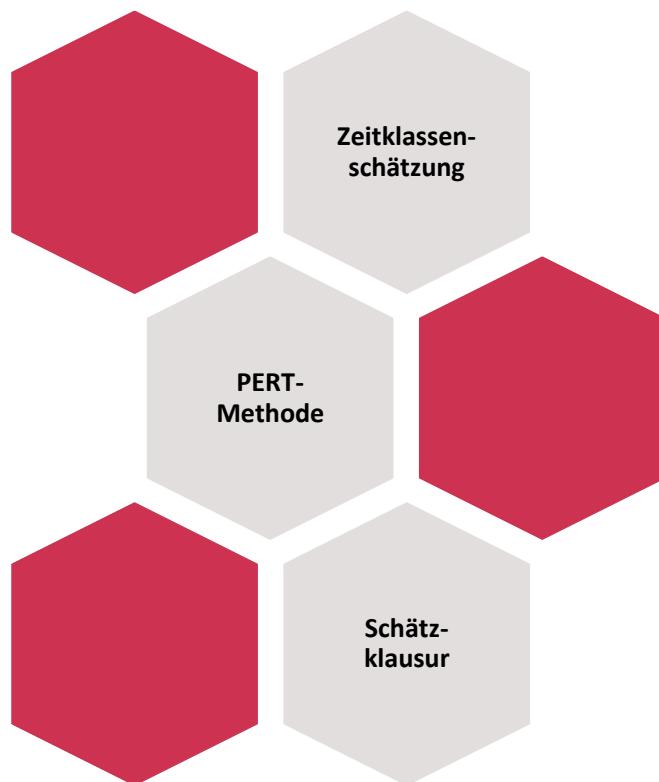


Abbildung 34: Methoden zur Durchführung der Einzelzeitenschätzung

Hinweis zur PERT-Methode: Diese Methode wird ausschließlich im Kapitel Methoden & Techniken beschrieben, da sie nicht nur für Zwecke der PBE genutzt wird.

## Schätzen nach dem Zeitklassenverfahren<sup>56</sup>

Eine weitere Variante zum Schätzen von festen Zeitwerten stellt die Schätzung von Intervallwerten, also Zeitspannen oder Zeitklassen, dar. So kann zum Beispiel geschätzt werden, dass für einen Arbeitsschritt zwischen 15 und 20 Minuten aufgewendet werden müssen. Das systematische Verwenden derartiger Schätzintervalle erfolgt mit Hilfe des Zeitklassenverfahrens. Dabei handelt es sich um eine überschlägige Zeitermittlung, deren Verlässlichkeit dann erfüllt ist, wenn

- die Aufgaben nur selten oder überhaupt nicht in gleicher Weise anfallen, jedoch Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenerfüllung existieren,
- Aufgaben und Arbeitsschritte präzise beschrieben und abgegrenzt sind,
- die Beschäftigten im Laufe eines Planungszeitraums eine zufällige Folge unterschiedlicher Aufgaben auszuführen haben, so dass sich die Ungenauigkeiten der einzelnen Grundzeiten im Laufe des Zeitraums weitgehend ausgleichen können.

Die Grundlage und das Arbeitsmittel des Zeitklassenverfahrens ist die Zeitklassentabelle. Sie beruht auf einer Zeitachse, welche in lückenlos aufeinander folgende Zeitklassen, deren Spannen nach einer bestimmten Gesetzmäßigkeit zunehmen, gegliedert wird. Jede Zeitklasse wird hierbei durch folgende Angaben festgelegt:

- Zeitklassenbenennung:  $k_1; k_2; k_3; k_4 \dots k_n$
- Zeitklassenuntergrenze:  $t_{1\text{ unten}}; t_{2\text{ unten}}; t_{3\text{ unten}} \dots t_{n\text{ unten}}$
- Zeitklassenobergrenze:  $t_{1\text{ oben}}; t_{2\text{ oben}}; t_{3\text{ oben}} \dots t_{n\text{ oben}}$
- Zeitklassenmittelwert:  $t_1; t_2; t_3 \dots t_n$

---

<sup>56</sup> Vgl. REFA-Lehrunterlagen 2016: Methoden der Datenermittlung in Verwaltung und Dienstleistung – Schätzverfahren (S. 24 ff.)

Folgende Tabelle zeigt beispielhaft eine solche Zeitklassentabelle.

Zeitklasse	Zeitbereich in Minuten	Mittelwert in Minuten	Zeitklasse	Zeitbereich in Minuten.	Mittelwert in Minuten.
A	0–0,1	0,05	K	> 8–10	9,0
B	> 0,1–0,5	0,3	L	> 10–13	11,5
C	> 0,5–1,0	0,75	M	> 13–16	14,5
D	> 1,0–1,5	1,25	N	> 16–20	18,0
E	> 1,5–2,5	2,0	O	> 20–24	22,0
F	> 2,5–3,5	3,0	P	> 24–30	27,0
G	> 3,5–4,5	4,0	Q	> 30–36	33,0
H	> 4,5–6	5,25	R	> 36–44	40,0
I	> 6–8	7,0	S	> 44–52	48,0

Tabelle 11: Beispiel Zeitklassentabelle

Beim Schätzen wird eine solche Zeitklassentabelle verwendet, in deren Intervalle (Zeitklassen) die Befragten ihre Schätzungen einstufen. Die befragte Person legt sich bei der Schätzung der Bearbeitungszeiten je Aufgabe oder Arbeitsschritt auf ein Intervall (eine Zeitklasse) fest, die in einen Buchstaben übersetzt werden können. Der Vorteil beim Zeitklassenverfahren liegt darin, dass Schätzungen bereitwilliger vorgenommen werden, wenn Zeitintervalle angegeben werden können.

Eine auf die örtlichen Verhältnisse abgestellte Zeitklassentabelle kann mit Hilfe der nachstehenden Formel entwickelt werden.

$$f_1 = \frac{\left(\frac{\varepsilon'}{100}\right)^2 \times T_{per}}{2} + \sqrt{\left[\frac{\left(\frac{\varepsilon'}{100}\right)^2 \times T_{per}}{2}\right]^2 + \left(\frac{\varepsilon'}{100}\right)^2 \times T_{per} \times t_{1\text{ unten}}}$$

Dabei sind:

$T_{\text{per}}$  = Periodenlänge in Minuten, für welche die SOLL-Zeiten je Zeitklasse gelten sollen (z. B. 1 Monat)

$\varepsilon'$  = Abweichung der durch Zeitklassenschätzungen ermittelten Summe aller Soll-Zeiten in der Periode von der wahren, jedoch unbekannten Soll-Zeit in der Periode in Prozent

$t_{i \text{ unten}}$  = Untergrenze der i-ten Zeitklasse in Minuten

$f_i$  = halbe Klassenspanne der i-ten Zeitklasse in Minuten

Beispiel:

$T_{\text{per}}$  liegt bei 10.000 Minuten und  $\varepsilon' = 1\%$ . Die niedrigste vorkommende Soll-Zeit liegt unter 1 min und die höchste vorkommende Soll-Zeit beträgt 120 min.

$$f_1 = \frac{0,01^2 \times 10.000}{2} + \sqrt{\left[ \frac{0,01^2 \times 10.000}{2} \right]^2 + (0,01)^2 \times 10.000 \times 0} \approx 1$$

1. Zeitklasse  $k_1$ :

$t_{1 \text{ unten}} = 0$

$t_1 = 1$

$t_{1 \text{ oben}} = 2$

$$f_2 = \frac{0,01^2 \times 10.000}{2} + \sqrt{\left[ \frac{0,01^2 \times 10.000}{2} \right]^2 + (0,01)^2 \times 10.000 \times 2} \approx 2$$

2. Zeitklasse  $k_2$ :

$t_{2 \text{ unten}} = 2$

$t_2 = 4$

$t_{2 \text{ oben}} = 6$

Dieses Vorgehen ist systematisch fortzuführen bis für die letzte Zeitklasse:

$$f_{10} = \frac{0,01^2 \times 10.000}{2} + \sqrt{\left[ \frac{0,01^2 \times 10.000}{2} \right]^2 + (0,01)^2 \times 10.000 \times 110} \approx 11$$

Das Ergebnis dieser Rechnung wird in der Zeitklassentabelle (s. o.) eingetragen.

### Schätzklasur

Im Analytischen Schätzen wird die IST-Bearbeitungszeit bzw. IST-Fallzahl/-Menge auf der Basis von vergangenheitsbezogenen Daten, die aus den Erfahrungswerten der ausführenden Beschäftigten resultieren, ermittelt. Die SOLL-Bearbeitungszeit bzw. SOLL-Fallzahl/-Menge wird beispielsweise auf Grundlage einer Aufgabengliederung nach Aufgabenkritik bzw. eines optimierten Prozesses geschätzt.

Die Aktualisierung der durchschnittlichen Bearbeitungszeitwerte wird im Rahmen von analytischen Schätzklasuren durchgeführt. Die Schätzungen erfolgen auf Basis einer Aufgabengliederung.

Soweit möglich, wird auf Erfahrungswerte aus der Vergangenheit und ggf. auch bereits vorliegende Daten zurückgegriffen. Zur Ermittlung eines objektiven Mittelwerts werden mehrere Beteiligte einbezogen. Die Schätzungen erfolgen durch Personen, die die Aufgabe aus eigener Anschauung kennen und bearbeiten.

### Vorteile

Der fachliche Austausch bringt für die Schätzenden einen hohen Informationsgrad bezüglich einzelner Teilaufgaben. Auch können unterschiedliche Arbeitsweisen und technische Unterstützungen identifiziert werden, die ggf. für einen Optimierungsprozess Grundlage sein können.

### Risiken, Stolperfallen

Die zu schätzenden Aufgaben müssen für jeden Beteiligten eindeutig sein. Die Schätzklasur wird nach eindeutigen Regeln durchgeführt. Daher ist der fachliche Austausch bei einer Schätzklasur zeitlich zu begrenzen, um nicht in lange Diskussionsprozesse einsteigen zu müssen.

## **Vorbereiten der Schätzklausur**

Für die Vorbereitung einer Schätzklausur ist es erforderlich, einen Aufgabengliederungsplan bzw. eine prozessorientierte Aufgabengliederung zu erstellen. In dieser Phase ist es empfehlenswert, in gemeinsamen Workshops mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern alle Tätigkeiten zu überprüfen und einen angepassten Aufgabenkatalog zu erstellen. Diese Aufgabengliederung ist dann Gegenstand der Schätzklausur.

Eine verbindliche Regel, wie groß die Teilaufgaben/Unteraufgaben/Tätigkeiten sein müssen, damit Schätzfehler vermieden oder gering gehalten werden können, gibt es nicht. Je mehr Schätzende teilnehmen, desto genauer werden die Ergebnisse. Die Schätzenden müssen über den zu betrachtenden Arbeitsschritt jedoch eine genaue Zeitvorstellung entwickeln können.

Folgende Rollen sind zu vergeben: ein Moderator bzw. eine Moderatorin, ein Dokumentator bzw. eine Dokumentatorin und Teilnehmende.

## **Auswahl der Teilnehmenden**

Die Auswahl der Teilnehmenden sollte in Verantwortung der untersuchten Bereiche/Abteilungen liegen. Dies erhöht die Akzeptanz der Methode und der Ergebnisse. Dabei sollte sichergestellt werden, dass aus allen unmittelbar an der Aufgabe / am Prozess beteiligten Funktionsebenen Kolleginnen und Kollegen benannt werden. Durch die Beteiligung von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen sollte eine realistische und praxisnahe Einschätzung des zeitlichen Aufwandes erreicht werden. In einem Einladungsschreiben sollten die Teilnehmenden über die Methode und den zeitlichen Umfang der Schätzklausur informiert werden. Optimal ist eine Anzahl von 6–8 Teilnehmenden, maximal sollten zehn Beschäftigte an der Schätzklausur teilnehmen. Ggf. kann die Durchführung der Schätzklausur in mehreren Gruppen erfolgen, um beispielsweise eine Mindestmenge von 30 Schätzungen zu erreichen.

## **Grundprämissen und Regeln**

Zu Beginn der Schätzklausur erfolgt eine ausführliche Präsentation zum Analytischen Schätzen. Die Präsentation sollte verschiedene notwendige Informationen beinhalten, die für die spätere Schätzung von Bedeutung sind. Ziel ist es, die Aufgaben so zu beschreiben, dass die Teilnehmenden eine genaue Zeitvorstellung über den Aufwand entwickeln können.

Um die Einheitlichkeit des Vorgehens und die Vergleichbarkeit der Zeitwerte herzustellen, erfolgen die Schätzungen nach definierten Grundsätzen:

- Es wird nur der Regelfall betrachtet (keine Ausnahmen, keine Sonderfälle).
- Die Vorgangsbearbeitung ist Routine.
- Fachlicher Austausch, max. 3 Minuten (Die Teilnehmenden sollen gleich auf die Kernaussage kommen, da ansonsten die Diskussion zeitlich ausufern könnte. In der Praxis hat sich dieses Verfahren sehr bewährt)
- Erlaubnis für den Moderator bzw. die Moderatorin, die Diskussion zu beenden.
- Die Zeitschätzung ist schriftlich festzuhalten.
- Der Aufwand kann auch bei 0 liegen (Aufgabe fiel im Zeitraum nicht an, Teilnehmende sind nicht mit der Aufgabe betraut).
- Die Transparenz der Ergebnisse ist zu gewährleisten.

## Durchführung

Vor jeder Schätzung innerhalb der Teilaufgabe wird das Verständnis für die Tätigkeit abgefragt und im Anschluss zunächst die Bearbeitungszeit oder Fallzahl/Menge geschätzt, die für die Tätigkeit anfällt. Zur Abgabe der Schätzung haben die Teilnehmenden **30 Sekunden** Zeit. Die Zeit wird per Stoppuhr gestoppt.

Das Ergebnis der persönlichen Schätzung schreibt jede Teilnehmerin bzw. jeder Teilnehmer für sich auf eine vor ihr bzw. ihm liegende Karte. Anschließend gibt der Moderator bzw. die Moderatorin ein Zeichen, auf das die Teilnehmenden ihre Karten präsentieren, so dass alle die Ergebnisse der jeweils anderen erstmalig betrachten können. Die einzelnen Werte werden sogleich in eine Datei aufgenommen, die auf einer Leinwand bereitgestellt wird (vorbereitendes Template), so dass eine sofortige Transparenz gewährleistet ist.

Im Anschluss erfolgt zwischen denjenigen Teilnehmenden, die den niedrigsten und den höchsten Wert geschätzt hatten, ein sofortiger, höchstens dreiminütiger fachlicher Austausch, in dem kurze, prägnante Statements und Erläuterungen gegeben werden können, die zur Einschätzung des Zeitwertes geführt haben. Alle anderen Teilnehmenden haben die Möglichkeit, diesen Austausch zu verfolgen, sich einzubringen und so weitere wichtige Informationen zu erhalten.

Nach Ende dieses fachlichen Austausches erfolgt ggf. eine zweite Schätzung. Alle Teilnehmende hatten die Möglichkeit, ihre ersten Schätzwerte auf Grundlage des fachlichen Austausches und des hohen Informationsgrades für diese Teilaufgabe entweder zu verändern oder beizubehalten. Maßgeblich sind die Ergebnisse der zweiten Schätzrunde.

Weichen die Zeitwerte der Schätzenden kaum voneinander ab, kann man auf die zweite Runde verzichten und den Mittelwert annehmen. Diese Abweichung vom ursprünglichen Vorgehen sollte dann mit den Teilnehmenden besprochen werden.

Im Anschluss an die Schätzung der Bearbeitungszeit (und ggf. auch von Fallzahlen / Mengen, soweit keine Statistiken oder validen Daten aus IT-Systemen / IT-Fachverfahren vorliegen) der Teilaufgabe erfolgt die Schätzung der Vorkommenshäufigkeiten. Das Vorgehen entspricht dem für die Schätzung der Bearbeitungszeit (erste Schätzrunde, fachlicher Austausch, zweite – maßgebende – Schätzung).

Aus den Durchschnittswerten der geschätzten Bearbeitungszeiten und Vorkommenshäufigkeiten wird der durchschnittliche zeitliche Aufwand für alle Teilaufgaben errechnet.

### 3. Auswertung

In die Auswertung können nur Daten einbezogen werden, die plausibilisiert (vgl. auch [Abschnitt zur Plausibilisierung](#) und [Abschnitt zu mittleren Bearbeitungszeiten](#)) werden konnten. Schätzungen von Bearbeitungszeiten und Arbeitsmengen, die insgesamt über [die zur Verfügung stehende Arbeitszeit \(JAZ\) einer Normalarbeitskraft](#) hinausgehen, werden nur dann anerkannt, wenn

- verfallene oder ausbezahlte Überstunden über die Arbeitszeiterfassung nachgewiesen werden können,
- ein erheblicher Resturlaubsanspruch oder verfallene Urlaubstage bestehen,
- Urlaubstage oder Überstunden auf Langzeitkonten/Lebensarbeitszeitkonten überführt wurden,
- verringerte oder keine Ausfalltage für Krankheit, Kur etc. angefallen sind,
- Mengen, die nachweislich außerhalb der anerkannten Arbeitszeit bearbeitet wurden (und weshalb keine Rückstände entstanden sind) oder
- [Rückstände](#) bestehen.

Nicht plausible Daten können in der Berechnung nicht berücksichtigt werden.

#### 3a. Auswertung bei arbeitsplatzbezogener Erhebung

Die Erhebungsinterviews liefern Zeitschätzungen sowie Vorkommenshäufigkeiten für die wahrgenommenen Teilaufgaben eines Arbeitsplatzes. Sofern Mengendaten im Interview mit erhoben wurden, erbringen sie auch den Gesamtaufwand für die jeweilige Teilaufgabe. Der Aufwand für die Teilschätzungen ergibt aufsummiert den Gesamtaufwand für eine Hauptaufgabe. Diese Zeitschätzungen werden zur (Ober-)Aufgabe aufsummiert. Die Summe der Hauptaufgaben weist die gesamte geleistete [Jahresarbeitszeit](#) an einem Arbeitsplatz aus.

#### 3b. Auswertung bei aufgabenbezogener Erhebung

Bei aufgabenbezogenen Erhebungen mit mehreren Befragten liefern die Erhebungsinterviews mehrere Zeitschätzungen für die gleiche Teilaufgabe. Aus den Einzelschätzungen wird ein Durchschnittswert für die Bearbeitung der Teilaufgabe ermittelt und sofern Mengendaten im Interview mit erhoben wurden, auch der Gesamtaufwand für die jeweilige Teilaufgabe.

Es besteht ebenfalls die Möglichkeit, dass nach den Einzelinterviews für jede befragte Person die Bearbeitungszeiten und Mengendaten unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeiten unmittelbar

zu einem Zeitbedarf hochgerechnet wurden. In diesem Fall werden die Zwischenrechnungen der einzelnen Interviews für die Wahrnehmung einer Teilaufgabe aufsummiert.

Kann sichergestellt und begründet werden, dass in den analytisch geschätzten [Grundzeiten](#) keine [Verteilzeiten](#) enthalten sind, wird ein pauschaler [Verteilzeitzuschlag](#) berücksichtigt.

### 3c. Auswertung bei prozessbezogener Erhebung

Bei prozessbezogenen Erhebungen mit mehreren Befragten liefern die Erhebungsinterviews mehrere Zeitschätzungen für den gleichen Prozessschritt bzw. die gleiche Tätigkeit. Aus den Einzelschätzungen wird ein Durchschnittswert für die Bearbeitung des Prozessschrittes ermittelt. Es ist wichtig, darauf zu achten, dass tatsächliche Bearbeitungszeiten und nicht Liege- und Transportzeiten geschätzt werden.

Auch hier besteht die Möglichkeit, dass nach den Einzelinterviews für jede befragte Person die Bearbeitungszeiten und Mengendaten unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeiten unmittelbar zu einem Zeitbedarf hochgerechnet wurden. In diesem Fall werden die Zwischenrechnungen der einzelnen Interviews für die Wahrnehmung eines Prozessschrittes aufsummiert.

Kann sichergestellt und begründet werden, dass in den analytisch geschätzten [Grundzeiten](#) keine [Verteilzeiten](#) enthalten sind, wird ein pauschaler [Verteilzeitzuschlag](#) berücksichtigt.



Praxisbeispiele und Beispielvorlagen für Auswertungstabellen / Templates:

Anlage 14: Auswertungstabelle des Beratungszentrums des Bundes im Bundesverwaltungsamt (BVA)

Anlage 15: Template der Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (BAV)

#### **2.4.3.11.4 Zeitaufnahme**

##### **2.4.3.11.4.1 Einführung / Allgemeines zur Methode**

Mit der Erhebungstechnik Zeitaufnahme werden Zeitdaten durch Messen mittels eines Zeitaufnahmegerätes, beispielsweise einer Stoppuhr, und Auswerten der Ist-Zeiten ermittelt. Bei der Erfassung einer Reihe von Prozessabläufen direkt hintereinander, z. B. im Rahmen der Stapelverarbeitung, wird das Gesamtvolumen der gemessenen Zeit durch die zugrundeliegende Fallzahl dividiert, um die reine [Grundzeit](#) pro Vorgang zu ermitteln. Zeitaufnahmen erfolgen durch Fremdbeobachtung und meist in Form einer Stichprobe (vgl. [Teilerhebung mittels Stichprobe](#)).

Die Zeitaufnahme wird in Form einer externen Beobachtung während der Bearbeitung einer Aufgabe direkt vor Ort am Arbeitsplatz durchgeführt. Sie misst hierbei die aufgewendeten Arbeitszeiten und ggf. Wartezeiten und protokolliert die Erhebungsdaten in einem (elektronischen) Zeitaufnahmebogen.

Folgende Formen der Zeitaufnahme sind möglich:

- Einzelzeitmessung: Der Beobachter bzw. die Beobachterin misst die Zeiten für ausgewählte Aufgaben, Prozessabschnitte bzw. einzelne Tätigkeiten (Arbeitsschritte).
- Fortschrittszeitmessung:
  - Der Beobachter bzw. die Beobachterin ist während der gesamten Erhebungszeit anwesend und notiert die Beobachtungen prozessbezogen fortlaufend im Zeitaufnahmebogen.
  - Es können auch gesamte Aufgaben, die sich wiederholen, mit der Fortschrittszeitmessung erhoben werden (siehe auch Beispiel Stapelverarbeitung).

Zeitaufnahmen dürfen nicht ohne Wissen der zu beobachtenden Person durchgeführt werden. Eine umfassende Information, auch über den Verwendungszweck der zu erhebenden Daten, ist daher vor Beginn einer Untersuchung zwingend erforderlich. Die tariflichen oder betrieblichen Regelungen zur Information der vorgesetzten Führungskräfte bzw. der [Personalvertretung](#) über das Ziel und die Vorgehensweise der Zeitaufnahme sind im Vorfeld der Erhebung zu beachten.

Da es sich bei der Zeitaufnahme überwiegend um eine Methode zur Teilerhebung<sup>57</sup> handelt, kommt der Repräsentativität der Zeitaufnahmedaten große Bedeutung zu. Detaillierte Informationen hierzu befinden sich im Kapitel [Teilerhebung mittels Stichprobe](#).

---

<sup>57</sup> Bei einer Teilerhebung wird nur eine Teilmenge des jährlichen Arbeitsvolumens betrachtet oder ein Teil der Beschäftigten eines Untersuchungsbereichs in die Erhebung einbezogen (vgl. Kapitel Teilerhebung mittels Stichprobe).

#### **2.4.3.11.4.2 Begriffsdefinitionen**

##### **Fortschrittszeitmessung:**

*„Bei der Fortschrittszeitaufnahme werden die Zeiten zwischen dem Beginn der Zeitmessung und den Endergebnissen der einzelnen Arbeitsablaufabschnitte, die sogenannten Fortschrittszeiten, erfasst.“* (Definition gemäß REFA)<sup>58</sup>

Besonders eignet sich diese Form der Zeitmessung, wenn alle Arbeiten, die während der Beobachtung von den Beschäftigten ausgeführt werden, protokolliert und gemessen werden sollen. Vorteil ist, dass man so zügig einen Überblick über die Arbeiten erhält, für die die Beschäftigten ihr Zeitbudget verbrauchen. Nicht selten ist man über den hohen Anteil an (persönlichen) Beauftragungen, Bestellungen und Tätigkeiten der Beschäftigten überrascht, die nicht zur Erfüllung der ihm bzw. ihr übertragenen Aufgabe dienen. Ebenso eignet sich die Fortschrittszeitmessung besonders für Tätigkeitsspektren, bei denen sich Arbeitsablaufabschnitte über den Tag (oder auch mehrere Tage) in unregelmäßiger Folge wiederholen. Dies ist z. B. häufig im Bereich der Sachbearbeitung in Verwaltungen der Fall.

Beispiel für eine Fortschrittszeitmessung:

z. B. Stoppuhr im Smartphone: Fortschrittszeit läuft weiter (z. B. Prozesse von Auslöser bis Prozessende, die sich wiederholen (z. B. Stapelverarbeitung)), auch wenn zusätzlich die einzelnen Runden gestoppt werden

*„Hier wird das Zeitmessgerät zu Beginn der Zeitaufnahme in Gang gesetzt und läuft während der gesamten Aufnahme durch. Entsprechend den festgelegten Messpunkten wird die Fortschrittszeit durch den / die Beobachter/in vom Messgerät am Ende eines jeden Ablaufabschnittes abgelesen und in den Zeitaufnahmebogen eingetragen. Die Dauer bzw. Einzelzeit eines Ablaufabschnittes errechnet sich als Differenz zwischen den Fortschrittszeiten zweier aufeinanderfolgender Messpunkte.“*<sup>59</sup>

##### **Einzelzeitmessung**

*„Die Einzelzeit ist die Dauer eines einzelnen Ablaufabschnittes. Bei der Zeitmessung nach dem Einzelzeit-Verfahren wird das Zeitmessgerät am ersten Messpunkt in Gang gesetzt und beim nächsten Messpunkt des Ablaufes wieder gestoppt, so dass jeder Ablaufabschnitt gesondert gemessen wird. Bei diesem Verfahren ist es erforderlich, dass die Lückenlosigkeit der Einzelzeit-Messungen folgender Abschnitte durch dafür geeignete Zeitmessgeräte gewährleistet ist und eine zusätzliche Gesamtzeit-Messung der Aufnahmedauer zur Kontrolle der Summe aller Einzelzeiten erfolgt.“* (Definition gemäß REFA)<sup>60</sup>

Beispiel für eine Einzelzeitmessung (z. B. Rundenzeiten pro Tätigkeit mittels Stoppuhr): Tätigkeit für Tätigkeit eine Zeit messen, z. B. Word aufrufen, im Protokoll nachsehen, Rücksprache vornehmen, Vorlage wählen, ...

---

<sup>58</sup> Vgl. REFA-Lehrunterlage zur Zeitaufnahme, Seite 3 (2014)

<sup>59</sup> Vgl. REFA-Lehrunterlage zur Zeitaufnahme, Seite 3 (2014)

<sup>60</sup> Vgl. REFA-Lehrunterlage zur Zeitaufnahme, Seite 4 (2014)

## **Anfangs- und Endereignis:**

Das Anfangsereignis ist durch einen Auslöser definiert und das Endereignis durch das Prozess-Ende oder den Wechsel in eine andere Organisationseinheit (Schnittstelle, Ende eines Teilprozesses).

### **2.4.3.11.4.3 Einsatzbereiche und Ziele**

Die Zeitaufnahme eignet sich für die Erhebung und auf der Bundesebene insbesondere für die Plausibilisierung von Bearbeitungszeiten (im Sinne von Grundzeiten ohne Verteilzeiten und Erholungszeiten) bei körperlichen oder optisch leicht identifizierbaren Aufgaben und Prozessen.

Die Zeitaufnahme kann auch bei optisch schwer identifizierbaren Aufgaben und Prozessen eingesetzt werden, wenn Anfang und Ende der Aufgabe bzw. des Prozesses / Prozessschrittes klar zu erkennen sind, bzw. der zu Beobachtende oder die zu Beobachtende durch einfache Start- und Stoppsignale den Beginn bzw. den Abschluss der Bearbeitung signalisieren kann.

Es muss bei der Zeitaufnahme nicht der gesamte Prozess oder die gesamte Aufgabe gemessen werden, denn einige Prozesse wie z. B. Gesetzgebungsverfahren laufen über mehrere Jahre. Aufgaben, die zunächst dispositiv-kreativ erscheinen, können auf Teil- oder Unteraufgabenebene durchaus beobachtbar und messbar sein. Gleiches gilt für Tätigkeiten und /oder Teilprozesse:

Dauert beispielsweise ein Gesetzgebungsverfahren vier Jahre bietet es sich an, diesen in Gänze als Prozess darzustellen und anschließend die Tätigkeiten herauszufiltern, die gut mit einer Zeitaufnahme zu erheben sind: Dies können z. B. beobachtbare und messbare Tätigkeiten wie das Lesen eines ersten Referentenentwurfes oder das Verfassen eines Vermerkes sein. Im Gesamtprozess Gesetzgebungsverfahren wird ggf. ein Teil des Prozesses geschätzt (vgl. [Analytisches Schätzen](#)), ein Teil des Prozesses per [Selbstaufschreibung](#) erhoben und die beobachtbaren und messbaren Tätigkeiten können per Zeitaufnahme gemessen werden (vgl. auch [Methodenmix](#)).

Besonders eignet sich die Zeitaufnahme in mengenabhängigen Bereichen mit regelmäßig wiederkehrenden Tätigkeiten, bspw.

- in der Antragsbearbeitung
- bei Querschnitts-/HOPI-Aufgaben (z. B. Beschaffungen / Bestellungen),
- in Kundencentern, Telefonzentralen, Poststellen.

Im Rahmen der [Plausibilisierung](#) können auch Einzelaufgaben, die eher selten vorkommen, gemessen werden, da der [Vertrauensbereich](#) bereits über die ursprüngliche Erhebungsmethode gesichert ist. Wenn der ermittelte Wert der ursprünglich angewandten Methode allerdings durch die Zeitaufnahme nicht reproduziert werden kann, sind weitere Erhebungen mit anderen Methoden erforderlich.

Ziele des Einsatzes der Zeitaufnahme können sein:

- Ermittlung reiner Grundzeiten
- Ermittlung sachlicher Verteilzeiten
- Erkennen von unplanbaren Störungen im Arbeitsablauf
- Stichprobenartige Plausibilisierung von ermittelten Grundzeiten

Folgende Tabellen stellen Vor- und Nachteile der Fortschritts- und Einzelzeitmessung gegenüber.

Fortschrittszeitmessung	
Vorteile	Nachteile
Lückenlose Zeitmessung	Einzelzeiten müssen errechnet werden
Ablesefehler wird bei der folgenden Zeitmessung ausgeglichen	Große Konzentration erforderlich
Keine Beeinflussung beim Beurteilen des Leistungsgrads durch Kenntnis der Einzelzeit	
Keine Einzelzeit geht verloren	

Tabelle 12: Vor- und Nachteile der Fortschrittszeitmessung<sup>61</sup>

Einzelzeitmessung	
Vorteile	Nachteile
Keine Errechnung der Einzelzeit notwendig	Mögliche Beeinflussung des Leistungsgradurteils durch Kenntnis der Dauer der Ablaufabschnitte
Vermeidung von Fehlern bei der Errechnung von Einzelzeiten	Zusätzliche Gesamtzeitmessung der Zeitaufnahmedauer erforderlich
Streuung der Messwerte infolge von Unregelmäßigkeiten des Arbeitsablaufs sofort erkennbar	

Tabelle 13: Vor- und Nachteile der Einzelzeitmessung<sup>62</sup>

<sup>61</sup> in Anlehnung an die REFA-Lehrunterlage zur Zeitaufnahme, Stand 2014, Seite 4

<sup>62</sup> in Anlehnung an die REFA-Lehrunterlage zur Zeitaufnahme, Stand 2014, Seite 4

#### **2.4.3.11.4.4 Praktische Beispiele**



Bundesagentur für Arbeit (BA): Antragsbearbeitung Arbeitslosengeld (bindet viele [VZÄ](#)):

Hier werden Erkenntnisse/Ergebnisse aus Workshops des [Analytischen Schätzens](#) mit der Zeitaufnahme plausibilisiert, z. B. die 5 % der Prozesse/Aufgaben, die den höchsten Einfluss auf die Errechnung des Personalbedarfs haben. Die Bundesagentur für Arbeit hat gute Erfahrungen damit gemacht. Die Erhebung ist sehr zeitintensiv, aber dennoch aufgrund notwendiger [Plausibilisierung](#) und Überprüfung von VZÄ-Mehrbedarfen wirtschaftlich:

Folgende Unterlagen werden durch die Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellt:

- Anlage 16: Begleittext zum Praxisbeispiel Bundesagentur für Arbeit
- Anlage 17: Anschreiben der Geschäftsführung der Bundesagentur für Arbeit
- Anlage 18: Information und Ankündigung der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit zur Personalbedarfsermittlung im Untersuchungsbereich
- Anlage 19: Erfassungsbogen für die Zeitaufnahme bei der Bundesagentur für Arbeit



Beispiele weiterer Behörden<sup>63</sup>: Dienstreiseanträge, Reisekostenabrechnung, Bestellungen/Beschaffungen

#### **2.4.3.11.4.5 Vorteile**

- objektiv, da Messung durch Fremdbeobachtung
- eignet sich sehr gut zur Plausibilisierung: Werte aus analytischem Schätzen und aus der Selbstaufschreibung können sehr gut plausibilisiert werden (Kombination aus Selbst- und Fremderhebung), hierbei konzentriert man sich auf ausgewählte Prozesse / Aufgaben – siehe Praxisbeispiel der BA)
- kein zusätzlicher Mehraufwand für Beschäftigte in der Erhebung (im Gegensatz zur Selbstaufschreibung oder zum analytischen Schätzen): die Beschäftigten sind im Erhebungsaufwand beispielsweise von zusätzlichen Eintragungen im Rahmen der Selbstaufschreibung bzw. der Teilnahme an Schätzklausuren entlastet, weitere Aufwände wie bspw. Dienstreisen zu Schätzworkshops etc. entfallen.
- es können ggf. „Störungen“ (sachliche Verteilzeiten) in den Abläufen identifiziert werden

#### **2.4.3.11.4.6 Risiken, Stolperfallen**

- Zeitaufnahmen sind in Verwaltungsbereichen häufig dort schwierig, wo Prozesse lang, teilweise verschachtelt, ihr Beginn und Ende schwierig erkennbar sind und Arbeitsweise und Arbeitsinhalte im Team häufig sehr stark voneinander abweichen.

---

<sup>63</sup> Praxisbeispiele und Arbeitshilfen von verschiedenen Behörden sind angefragt und werden zu einem späteren Zeitpunkt eingefügt.

- Bei vielen Tätigkeiten ist die Zeitaufnahme nur begrenzt einsetzbar, da die ermittelten genauen Zeiten aufgrund möglicher Verhaltensänderungen nur zu scheinbar genauen Grundzeiten und in der Folge mittleren Bearbeitungszeiten führen.
- Bei vielen Tätigkeiten sind Anfangs- und Endereignis schwer zu beobachten / zu identifizieren.
- Beschäftigte können sich beobachtet fühlen. Dies kann dazu führen, dass das Arbeitsverhalten vom Normalzustand abweicht oder Beschäftigte die Zeitaufnahme verweigern. (auch bei anderen PBE-Methoden möglich) Die Stoppuhr erzeugt ggf. eine hohe Sensibilität bei den Beschäftigten und den Interessenvertretungen.

#### **2.4.3.11.4.7 Beschreibung des Vorgehens bei der Zeitaufnahme**

##### **(anhand des Praxisbeispiels IST-Prozess Krankmeldung eines Beschäftigten in der Behörde)**

Zum IST-Prozess „telefonische Krankmeldung bearbeiten“ wurde jede Tätigkeit im Vorfeld als IST-Prozess modelliert und anhand dessen Tätigkeit für Tätigkeit analytisch geschätzt. Einige Tätigkeiten, die gut beobachtbar sind, können durch die Zeitaufnahme plausibilisiert werden. Gemessen wird in diesem Beispiel mit der Stoppuhr des Smartphones.

- **Anfangsereignis:** Telefon klingelt in der Zeit von 6:00– 9:00 Uhr (bei Krankmeldung, so auch in der Dienstvereinbarung gefordert): Uhr startet
- **Tätigkeiten, die bei laufender Uhr erledigt werden:** Telefonat/Gespräch, handschriftlicher Vermerk, Telefonhörer auflegen, Krankmeldung im IT-System/Fachverfahren vermerken, zusätzlich in weitere Excel-Statistiken eintragen, Krankmeldung an die Führungskraft per Telefon/E-Mail weiterleiten
- **Endereignis:** Beschäftigter oder Beschäftigte sagt „Stopp“, wenn er oder sie mit dem vorab definierten Abschnitt fertig ist, d. h. alle Tätigkeiten erledigt hat; oder dies ist eindeutig beobachtbar (z. B. Finger von der Tastatur/zurücklehnen im Bürostuhl), dann kann auf das „Stoppsagen“ verzichtet werden.

Um den Prozess der Zeitaufnahme zu verdeutlichen, lässt sich folgender Ablauf skizzieren.

##### **1. Vorbereitung**

###### **1a. Aufgabe oder Teilprozess abgrenzen**

Der Zeitaufnahme geht das Erheben und Gliedern der Aufgaben des Betrachtungsbereichs ([Aufgabengliederung](#)) bzw. eine [Prozesserhebung](#) zwingend voraus. Für die Zeitaufnahme muss zusätzlich festgelegt werden, welche Aufgaben bzw. Tätigkeiten einzeln und welche zusammen gemessen werden können. Oftmals werden Ablaufschritte einer Aufgabe nicht für jeden Vorgang unmittelbar durchlaufen, sondern für mehrere Vorgänge gesammelt bearbeitet.

**Beispiel:** Zunächst werden mehrere Krankmeldungen (in der Regel von 6:00 bis 9:00 Uhr am Morgen) im System erfasst, bevor anschließend (ca. von 9:01 bis 9:30 Uhr) alle Krankmeldungen einer Organisationseinheit zusammengeführt und die Leitung der Organisationseinheit per E-Mail über die Krankmeldungen informiert wird.

## 1b. Erhebungszeitraum und Teilnehmerkreis festlegen

Um die Repräsentativität der erhobenen Daten sicherzustellen, werden die zu untersuchenden Arbeitsplätze nach dem Zufallsprinzip festgelegt, sofern keine Vollerhebung erfolgt. Der repräsentative Erhebungszeitraum wird gemeinsam mit dem Untersuchungsbereich ermittelt: Hierbei sollte beispielsweise festgelegt werden, dass nicht nur vormittags oder nicht nur nachmittags sondern ganztägig zufällig verteilt in konsolidierten Aufgabenbereichen gemessen wird.

## 1c. Arbeitsablaufbeschreibung anfertigen

In der Regel sind Prozessdarstellungen der zu messenden Aufgabe zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung an verschiedenen Arbeitsplätzen zu fertigen. Insbesondere das Anfangsereignis (beispielsweise Klingeln des Telefons) und das Endereignis (bspw. Finger weg von der Tastatur / Zurücklehnen des Beschäftigten im Bürostuhl) einer Aufgabe bzw. eines Ablaufabschnittes müssen für den Beobachter bzw. die Beobachterin erkennbar sein.

## 1d. Messgerät auswählen

Weiterhin ist im Rahmen der Vorbereitung ein geeignetes Messgerät auszuwählen. Folgende Messgeräte sind für die Zeitaufnahme einsetzbar:

- Stoppuhr (mechanisch oder bspw. digital im Smartphone) oder
- anderes DV-gestütztes Erfassungsgerät.

Dabei ist eine mögliche Grundsatzentscheidung oder Betriebsvereinbarung zum Einsatz von Zeitmessgeräten zu berücksichtigen.

## 1e. Zeitaufnahmebogen erstellen

Die Erstellung des Zeitaufnahmebogens ist davon abhängig, ob eine Einzel- oder Fortschrittszeitaufnahme durchgeführt werden soll. Anfangs- und Endpunkt der Messung müssen genau definiert sein.

## 1f. konkrete Information der ausgewählten Beschäftigten vornehmen

Die ausgewählten Beschäftigten sind in geeigneter Form (vorzugsweise durch eine Informationsveranstaltung) über:

- die Methoden Zeitaufnahme (WAS?),
- die Abgrenzung der Aufgabe bzw. des Prozesses (WAS?),
- das Ziel und den Zweck (WOZU?),
- die Dauer der Untersuchung (WANN? Wie lange?),
- den Ort der Untersuchung (WO?),
- Art und Weise der Durchführung (WIE?)

etc. zu informieren (vgl. Anlagen 16-19 der Bundesagentur für Arbeit).

## 2. Durchführung

Jeder (Teil)-Prozess beginnt mit einem Anfangsereignis (bspw. Telefonhörer abnehmen) und endet mit einem Endereignis (bspw. Absenden der E-Mail an die Leitung der Organisationseinheit). Bei der Einzelzeitmessung wird jede Tätigkeit gesondert gemessen. Dabei wird das Zeitmessgerät jedes Mal aktiviert, wenn das Anfangsereignis eintritt. Bei Erreichen des Endereignisses wird gestoppt und die benötigte Bearbeitungszeit abgelesen.

Die „reine“ [Grundzeit](#) wird ermittelt, indem die Summe der Einzelzeiten, ohne [ungeplante Störungen](#), ohne [persönliche Verrichtungen](#) und ohne [Erholungszeiten](#), durch die Anzahl der Messungen dividiert wird (arithmetisches Mittel, vgl. [Auswertung](#)).

Bei der Fortschrittszeitmessung wird das Zeitaufnahmegerät mit dem Anfangsereignis gestartet und läuft dann während der gesamten Erhebung. Ist die Bearbeitung der Aufgabe beendet (Endereignis tritt ein, ggf. auch bei einer Vielzahl von Prozessabläufen nacheinander, z. B. Stapelverarbeitung) notiert der Beobachter oder die Beobachterin die Fortschrittszeit.

Mit der Zeitaufnahme mittels digitaler Stoppuhr können zeitgleich Einzelzeit- (Runde) und Fortschrittszeit erhoben werden.

**Beispiel Teil 1 (Zeitraum von 6:00-9:00 Uhr morgens): Einzel- und Fortschrittszeitaufnahme im Aufnahmebogen**

Tätigkeiten, die bei laufender Uhr von 6:00-9:00 Uhr erledigt werden: Telefonat/Gespräch, handschriftlicher Vermerk, Telefonhörer auflegen, Krankmeldung im IT-System/Fachverfahren vermerken, zusätzlich in weitere Excel-Statistiken eintragen

*Die Messung erfolgt in diesem Beispiel sekundengenau mit Nachkommastelle per Stoppuhr im Smartphone.*

Anzahl der Notierungen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Tätigkeiten (von 6:00-9:00 Uhr)</b>										
<b>Anfangsereignis: Telefonhörer abnehmen</b>										
<b>Endereignis: Zurücklehnen im Bürostuhl / Finger von der Tastatur</b>										
Einzelzeitmessung in Sekunden ( <i>mit Nachkommastelle</i> )	45,5	40,5	35,5	43,5	47,5	37,5	38,0	39,0	42,0	45,0
Fortschrittszeitmessung in Sekunden ( <i>mit Nachkommastelle</i> )	45,5	86,0	121,5	165,0	212,5	250,0	288,0	327,0	369,0	414,0
(mögliche) Störung bei Tätigkeitsausübung durch den Beschäftigten bzw. die Beschäftigte					Kolleg e komm t rein					
(mögliche) Störung bei Messung durch den Beobachter bzw. die Beobachterin			Zu spät angefan gen zu stoppen							

Tabelle 14: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme, Beispiel Teil 1

**Beispiel Teil 2 (Zeitraum von 9:01 bis ca. 9:30 Uhr): Einzel- und Fortschrittszeitaufnahme im Aufnahmebogen**

Tätigkeiten, die bei laufender Uhr von 9:01 Uhr bis ca. 9:30 Uhr erledigt werden: Krankmeldungen OE 1 bis OE 10 zusammenführen, Krankmeldungen je OE per Info-Mail versenden (je OE wird einmal notiert)

*Die Messung erfolgt in diesem Beispiel sekundengenau ohne Nachkommastelle per analoger Stoppuhr oder Armbanduhr.*

Anzahl der Notierungen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Tätigkeiten (nach 9:00 Uhr): Anfangsereignis: System für betreffende OE öffnen (der Beschäftigte bzw. die Beschäftigte nimmt Hände an die Tastatur), Endereignis: Statistik für betreffende OE schließen (der Beschäftigte bzw. die Beschäftigte lehnt sich in den Bürostuhl zurück oder drückt die Statistik aus = Geräusch: Drucker springt an)</b>										
Einzelzeitmessung in Sekunden	121	123	125	118	117	120	132	240	137	134
Fortschrittszeit-messung in Sekunden	121	244	369	487	604	724	856	1096	1233	1367
(mögliche) Störung bei Tätigkeitsausübung durch den Beschäftigten bzw. die Beschäftigte								Anruf außer halb der Fach-auf-gabe		
(mögliche) Störung bei Messung durch den Beobachter bzw. die Beobachterin										

Tabelle 15: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme, Beispiel Teil 2

Die Erhebung der Gesamtzeit der Einzelzeitmessungen innerhalb der Zeitaufnahme muss lückenlos durch dafür geeignete Zeitmessgeräte gewährleistet werden.

vgl. auch Anlage 20: Mögliche Störungen bei der Zeitaufnahme und Praxistipps zum Umgang mit Störungen



## Praxishinweise

- Grundsätzliche Fehler können durch eine vernünftige Vorbereitung der Zeitaufnahme (z. B. auch klare Abstimmung und Abgrenzung der Aufgaben) reduziert werden.
- Im Organisatorenteam vorab mit den Teammitgliedern üben mit dem Smartphone, der Stoppuhr oder einem anderen geeigneten Gerät Zeiten zu messen.
- Eine entsprechende Anzahl an Messungen kann auch an unterschiedlichen Standorten mit mehreren Beschäftigten durchgeführt werden.
- Diejenigen Organisatorinnen und Organisatoren, die die Methode durchführen, können z. B. vorher hospitieren, um den Arbeitsablauf noch besser kennenzulernen und mögliche Fehlerquellen zu identifizieren.
- Der Beobachter oder die Beobachterin benötigt wenige Zehntelsekunden zum Auslösen der Stoppuhr, nachdem das Startsignal erkannt wird. Diese Abweichung kann vernachlässigt werden, da ein ähnlicher Effekt am Ende der Messung vorliegt und sich damit fast aufhebt.
- Als letzte Rückfalloption bietet sich immer eine einfache (analoge) Stoppuhr (nicht Handy) mit Papier und Stift an. Es bedeutet zwar mehr Aufwand für den Beobachter oder die Beobachterin, bietet aber die einfachste Form der Vorhaltung einer Backup-Option.

### 3. Auswertung

Vor Beginn der Auswertung soll die Datengüte der erhobenen Messwerte bezüglich ihrer Aussagefähigkeit überprüft werden. Eine Zwischenauswertung ist sinnvoll, um beispielsweise die ausreichende Größe der Stichprobe unter Beachtung der Streuung der Werte zu bestimmen und die Anzahl der verwertbaren Notierungen festzustellen.

Zur Anzahl der erforderlichen Messungen siehe [Teilerhebung mittels Stichprobe](#).<sup>64</sup>

#### 3a. Vertrauensbereich und Genauigkeit

Je mehr Werte gemessen werden, desto genauer wird das Ergebnis: Mindestens [30 Messungen](#) sollten durchgeführt werden.

Aber: Wenn bestimmte Prozesse nur fünfmal im Monat auftreten, dann reichen auch die fünf gemessenen Werte für die [Plausibilisierung \(Vollerhebung\)](#), sofern sich keine erheblichen Abweichungen ergeben.

---

<sup>64</sup> Aus dem zentralen Grenzwertsatz lässt sich als Faustregel ableiten, dass eine Stichprobe von mehr als 30 stochastisch unabhängigen Zufallsvariablen schon annähernd mit der Normalverteilung bestimmt werden kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Stichprobe im Rahmen einer PBE immer größer als 30 sein muss ( $n>30$ ). Unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Genauigkeit und die Sicherheit einer Stichprobe ergeben sich daraus wichtige Schlussfolgerungen für die Mindestgröße einer Grundgesamtheit.

Wurden ausreichend viele Messungen vorgenommen, wird die [Grundzeit](#) für die Aufgaben berechnet. Bei der Einzelzeitmessung wird zu diesem Zweck die Summe der Einzelzeiten pro Tätigkeit bzw. Teilprozess durch die Anzahl der Messungen geteilt. Bei dem Einsatz des Einzelzeitverfahrens sollte zusätzlich noch einmal eine Messung des Gesamtprozesses erfolgen, da es bei der Zergliederung in einzelne Tätigkeiten und deren Addition zu Abweichungen kommen kann. Bei der Fortschrittszeitmessung wird der letzte notierte Wert, der die Summe aller einzelnen Messwerte darstellt, durch die Anzahl der Messungen geteilt, sofern während der Zeitaufnahme keine Störungen ([sachlichen Verteilzeiten](#)) aufgetreten sind.

Auch die Auswertung der Zeitaufnahme ist abhängig vom Untersuchungsziel:

- *Möglichkeit 1:* Messungen, die Störungen enthalten, werden in der Auswertung nicht berücksichtigt. Somit erhält man die reine [Grundzeit](#) und kann dann den [Verteilzeitzuschlag](#) hinzurechnen.
- *Möglichkeit 2:* Es gibt viele Unterbrechungen/Störungen des eigentlichen Arbeitsablaufes. Dann kann der Nachweis dieser Situation hier mittels der Zeitaufnahme geführt werden. Ggf. sind dann aber persönliche Verrichtungen dort nicht enthalten, daher wäre der Verteilzeitzuschlag dann anzupassen, d. h. der Störungsanteil rauszurechnen, das Missverhältnis zwischen dem eigentlichem Arbeitsablauf und Störungen wäre zu analysieren, zu dokumentieren und zu bewerten.

Anschließend ist zu dokumentieren, wie die [Grundzeit](#) ermittelt wurde (vgl. auch [Abschnitt zur Dokumentation und Fortschreibung](#)).

### 3b. Praxistipps zum Umgang mit Störungen in der Auswertung:

- *Möglichkeit 1:* In die Auswertung fließen auch Messergebnisse einschließlich Störungen ein, um die sachlichen Verteilzeiten zu ermitteln und gemäß dem IST-Wert realistisch aufzuschlagen zu können. Allerdings ist trotzdem die [Bearbeitungszeit](#) von der [sachlichen Verteilzeit](#) abzugrenzen, um den [Verteilzeitzuschlag](#) einschließlich [persönlichen Verteilzeiten](#) ermitteln zu können.
- *Möglichkeit 2:* In die Auswertung fließen nur Messergebnisse ohne Störung ein. Darum empfiehlt es sich mehr als die Mindestanzahl an Beobachtungen durchführen (z. B. 40 Beobachtungen, davon 30 Beobachtungen ohne Störung), dann kann der angemessene [Verteilzeitzuschlag](#) berücksichtigt werden.

### Beispiel: Berechnung des arithmetischen Mittels bei Einzel- und Fortschrittszeitaufnahme

Im nachstehenden Beispiel zur Berechnung des arithmetischen Mittels bei einer Einzel- und Fortschrittszeitaufnahme wurden nur 10 Messwerte zugrunde gelegt. Diese geringe Anzahl wurde aus Gründen der übersichtlicheren Darstellung gewählt.

Anzahl der Notierungen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Arithmetisches Mittel (Durchschnittswert)
Tätigkeiten (von 6:00-9:00 Uhr)											
Anfangsereignis: Telefonhörer abnehmen											
Endereignis: Zurücklehnen im Bürostuhl / Finger von der Tastatur											
(mögliche) Störung bei Tätigkeitsausübung durch den Beschäftigten bzw. die Beschäftigte					Kollege kommt rein						
(mögliche) Störung bei Messung durch den Beobachter bzw. die Beobachterin			Zu spät angefangen zu stoppen								
Einzelzeitmessung in Sekunden ( <i>gemessene Werte, die während einer Störung entstanden sind, wurden gestrichen und nicht einbezogen</i> )	$45,5+40,5+35,5+43,5+47,5+37,5+38,0+39,0+42,0+45,0 = 331,0$										= 331,0 / 8 = 41,38 Sek
Fortschrittszeitmessung in Sekunden	45,5	86,0	121,5	165,0	212,5	250,0	288,0	327,0	369,0	414,0	= 414,0 / 10 = 41,4 Sek
Fortschrittszeitmessung in Sekunden ( <i>gemessene Werte, die während einer Störung entstanden sind, wurden gestrichen und nicht einbezogen</i> )	45,5	86,0	-----	129,5	-----	167,0	205,0	244,0	286,0	331,0	= 331,0 / 8 = 41,38 Sek

Tabelle 16: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme, Berechnung des arithmetischen Mittels

### 3c. Gegenüberstellung der erhobenen Werte aus Zeitaufnahme und aus anderen Methoden

Sind Ergebnisse einer Vorerhebung aus [Selbstaufschreibung / Analytischem Schätzen](#) vorhanden und weichen diese von Zeitaufnahmeegebnissen (erheblich) ab, sollte in einem Workshop mit den Beschäftigten nach den Ursachen geforscht werden. Sollten die Workshops keinen nachvollziehbaren Grund für die Abweichung liefern, sollten die Zeitaufnahmewerte als verbindliche Werte festgelegt werden, da sie aus der Fremdbeobachtung stammen und damit objektiv erhoben wurden. (vgl. [Abschnitt zur Plausibilisierung](#)).

#### 2.4.3.11.4.6 FAQ

##### **Muss der Detaillierungsgrad der Prozesse identisch sein bei Schätzung und Plausibilisierung durch Zeitaufnahme?**

- Besser ist es, den gleichen Detaillierungsgrad zu wählen, um die Vergleichbarkeit problemlos zu gewährleisten.
- Ggf. kann auch geclustert werden, um Werte der Eigenerhebung dann ebenfalls geclustert mit der Zeitaufnahme zu plausibilisieren.

##### **Kann ich mit der Zeitaufnahme explizit [Verteilzeiten](#) ermitteln?**

- Unplanbare sachliche Verteilzeiten (unplanbare Störungen) lassen sich gut mit der Zeitaufnahme erheben, sofern sie häufig auftreten.  
Beispiel: Die Beschäftigten fühlen sich durch diverse Unterbrechungen in ihrer Arbeit häufig gestört. Es könnte gemessen werden, wie lange welche Störungen andauern und bspw. in Kombination mit der Multimomentaufnahme wie häufig.
- Von der Ermittlung persönlicher Verteilzeiten (persönliche Verrichtungen des Beschäftigten wie Pausenzeiten außerhalb der gesetzlichen Pause, WC-Gänge, persönliche Gespräche mit Kollegen etc.) mittels Zeitaufnahme wird abgeraten. Es sollte also nicht das Untersuchungsziel sein, die persönlichen Verteilzeiten zu ermitteln. Selbstverständlich können aber während des eigentlichen Arbeitsablaufs persönliche Verteilzeiten entstehen, die dann aus der Berechnung der [Grundzeit](#) herausgerechnet werden müssen.

#### **2.4.3.11.4.7 Hinweise und Tipps aus der Praxis**



- Neben der (allgemeinen) Informationsveranstaltung zur Organisationsuntersuchung und dem Informationsschreiben ist es sinnvoll, im Vorfeld einer Zeitaufnahme im persönlichen Gespräch oder in einer Informationsveranstaltung vor Ort mit den betroffenen Beschäftigten und den entsprechenden Führungskräften noch einmal die Rahmenbedingungen der Zeitaufnahme durchzusprechen. So lassen sich Ängste reduzieren oder sogar ausräumen.
- Das Zeitaufnahme-Team sollte auch vorab diejenigen, die beobachtet werden, besuchen und erklären, was die Zeitaufnahme bezweckt, was das Zeitaufnahme-Team tut ...
- Vertrauensbildende Maßnahmen: vorab Vertrauen bei den Beschäftigten zu erlangen und Ängste zu nehmen, ist immens wichtig. Vor der Zeitaufnahme sollte deutlich gemacht werden, dass die Beschäftigten keiner Leistungsprüfung unterliegen und der Zeitaufnahme ein übliches Arbeitstempo zugrunde liegen soll. Dies sollte auch während der Zeitaufnahme wiederholt angesprochen werden, wenn sich der Eindruck ergibt, dass zu Beobachtende sehr angespannt wirken und besonders schnell zu arbeiten scheinen. Einige Beobachtete arbeiten besonders schnell, um sich als Leistungsträger zu zeigen und andere besonders langsam, damit das Ergebnis der PBE nicht negativ für sie ausfällt.
- Eine Probeerhebung des zu erhebenden Arbeitsablaufs kann die Akzeptanz ebenfalls fördern. So können Anfangs- und Endereignisse nochmals überprüft werden. Außerdem können sich die Beschäftigten mit dem Ablauf der späteren Zeitaufnahme und der Tatsache, dass sie während der Bearbeitung beobachtet werden, vertraut machen.
- Die Position des Beobachters bzw. der Beobachterin muss so gewählt werden, dass der Arbeitsablauf gut überblickt werden kann bzw. eine Zuordnung der markanten Geräusche möglich ist (z. B. Beginn des Druckauftrags), eine Beeinträchtigung oder Behinderung des zu Beobachtenden jedoch vermieden wird. Die Position der Beobachterin bzw. des Beobachters sollte möglichst angenehm für den Beobachteten gewählt werden (seitlich sitzend, ein wenig außerhalb des Blickfeldes des Beobachteten, aber auch nicht im Rücken etc.).
- Wie bei allen PBE-Methoden ist es wichtig, alles gut zu dokumentieren: Warum wurde die Methode für welchen Aufgabenbereich ausgewählt? Wie wurde sie durchgeführt? Mit welchen Ergebnissen? Wurde plausibilisiert, wenn ja, wie? etc.

#### **2.4.3.11.4.8 Unterstützung durch DV und / oder IT**

Für die Erhebung und Auswertung von Zeitwerten mittels Zeitaufnahme existieren verschiedene Hilfsmittel. Diese reichen von einfachen Stoppuhren, digitalen Stoppuhren in Smartphones, über digitale Aufnahmegeräte mit Schnittstellen zur Übertragung der erhobenen Daten bis hin zu komplexer Software zur parallelen Aufnahme und Auswertung per Notebook. Die Auswahl des Erhebungswerkzeugs sollte sich nach der Häufigkeit der Anwendung der Erhebungstechnik richten (Grundsatz des wirtschaftlichen Handelns). Im Rahmen von Organisationsuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung sind in der Regel die Aufnahme der Zeit mittels Stoppuhr und die Auswertung über ein Tabellenkalkulationsprogramm ausreichend.

## 2.4.3.11.5 Multimomentaufnahme

### 2.4.3.11.5.1 Einführung / Allgemeines zur Methode

Die Multimomentaufnahme (MMA) ist ein Stichprobenverfahren zur Ermittlung der Auftrittshäufigkeit zuvor festgelegter Ereignisse oder Tätigkeiten bzw. [Ablaufarten](#). Dabei werden stichprobenmäßig Kurzzeitbeobachtungen an gleichartigen Arbeitsplätzen durchgeführt, ohne dass der Beobachtete aktiv wie beispielsweise bei einer Eigenerhebung (z. B. auf die Uhr schauen, notieren von Zeiten etc.) involviert wird (Fremdbeobachtung). Die Anzahl der (Moment-) Beobachtungen ([Stichprobe](#)) lässt auf den gesamten Arbeitsablauf ([Grundgesamtheit](#)) schließen.

Die im Augenblick der Beobachtung gerade anfallenden Ereignisse oder Tätigkeiten bzw. Ablaufarten werden zu vorher festgelegten Zeitpunkten auf Rundgängen im Betrachtungsbereich (Rundgangsplan) durch die Beobachter registriert und erfasst. Werden genügend solcher Beobachtungen (Stichwort [Repräsentativität](#)) gemacht und ist der vorab definierte [absolute Vertrauensbereich](#) eingehalten, kann eine gültige Aussage zu den Anteilen der beobachteten Ereignisse oder Tätigkeiten bzw. Ablaufarten am gesamten Arbeitsablauf getroffen werden.

Bei der Anwendung der MMA müssen bestimmte statistische Anforderungen erfüllt sein, um die Gültigkeit der mittels Stichproben getroffenen Aussagen auf die [Grundgesamtheit](#) in Bezug zur geforderten Genauigkeit (Stichwort: [absoluter Vertrauensbereich](#)) und Aussagesicherheit, übertragen zu können ([Teilerhebung mittels Stichprobe](#)).

Die ermittelten Ergebnisse sind nur dann aussagefähig, wenn die Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist. [Repräsentativität](#) kann dadurch gewährleistet werden, dass:

- Beobachtungszeitpunkte zufällig ermittelt werden,
- der Umfang der Stichprobe ausreichend groß ist und
- die Verhältnisse im Untersuchungsbereich sich während der Beobachtungen nicht von den typischen Verhältnissen unterscheiden.
- Die [Zufälligkeit der Stichprobe](#) der MMA ist dann gewährleistet, wenn im Beobachtungszeitraum jedes Ereignis oder jede Tätigkeit die gleiche Möglichkeit hat, beobachtet zu werden.

### 2.4.3.11.5.2 Begriffsdefinitionen

Der notwendige Umfang der Stichprobe<sup>65</sup> ist abhängig von der geforderten Genauigkeit ([absoluter Vertrauensbereich](#)) und der Aussagewahrscheinlichkeit der Ergebnisse.

Der absolute Vertrauensbereich (Schwankungsbereich oder geforderte Genauigkeit) gibt an, wie weit die Werte der Stichprobe vom tatsächlichen (unbekannten) Wert abweichen. Bei einem absoluten

---

<sup>65</sup> Vgl. [Abschnitt zur Teilerhebung mittels Stichprobe im Leitfaden Personalbedarfsermittlung](#)

Vertrauensbereich von zwei Prozent können die ermittelten Werte sowohl um zwei Prozent über als auch unter dem tatsächlichen Wert liegen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der erforderliche Stichprobenumfang zunimmt, wenn der absolute Vertrauensbereich (geforderte Genauigkeit) kleiner wird. Wenn also eine größere Genauigkeit erreicht werden soll, hat dies zwangsläufig einen größeren Stichprobenumfang zur Folge. An dieser Stelle muss eine Abwägung zwischen dem Nutzen der höheren Genauigkeit und dem steigenden Aufwand durch größere Stichproben erfolgen. Dies ist z. B. von bestimmten Rahmenbedingungen, wie zur Verfügung stehende Ressourcen (Budget und Zeit für die Untersuchung) abhängig.

Weiterhin ist zur Beurteilung der Aussagekraft der Ergebnisse der MMA die Aussagewahrscheinlichkeit wichtig. Diese gibt an, in wie vielen Fällen das Stichprobenverfahren richtige Ergebnisse hervorbringt. Eine Aussagewahrscheinlichkeit von 95% bedeutet, dass bei einhundert Anwendungen dieses Verfahrens fünf Anwendungen ungenauere bzw. außerhalb des absoluten Vertrauensbereichs liegende Ergebnisse liefern.

#### **2.4.3.11.5.3 Einsatzbereiche**

Die MMA kann zur Erhebung von Aufgaben- und Verteilzeitanteilen sowie zur Überprüfung der Auslastung an gleichartigen Arbeitsplätzen in einem definierten Untersuchungsbereich eingesetzt werden. Besonders geeignet ist die MMA in sehr großen Untersuchungsbereichen, in denen Erhebungen mit Hilfe anderer Methoden nur mit erheblichem Aufwand stattfinden könnten.<sup>66</sup> Dabei ist darauf zu achten, dass die Anwendung der MMA voraussetzt, dass die zu beobachtenden Ereignisse oder Tätigkeiten bzw. Ablaufarten für den Beobachter eindeutig und leicht identifizierbar sein müssen. Des Weiteren findet die Anwendung der MMA dort ihre Grenzen, wo Beschäftigte flexible Arbeitsplätze (beispielsweise bei Telearbeit, Desk-Sharing) nutzen. Hier sind besondere Vorkehrungen für die Dauer der Erhebung zu treffen (z. B. fester Arbeitsplatz für die Dauer der Erhebung).

#### **2.4.3.11.5.4 Methodenmix**

In dienstreiseintensiven Aufgabenbereichen und bei Außendiensttätigkeiten ([mobile Arbeit](#)) ist die MMA nur mit besonderen Geräten (z. B. „Chronos“, ein Pieper, der zu zufälligen Zeitpunkten anfragt was der Beschäftigte gerade macht) einsetzbar. Dies entspricht einem Methodenmix, der die Vorteile der [Selbstaufschreibung](#) mit einem Stichprobenverfahren (MMA) verbindet. So kann die abgewandelte MMA sowohl eigenständig als auch in Kombination mit anderen Erhebungsmethoden (beispielsweise Selbstaufschreibung) durchgeführt werden. In Kombination dient sie häufig zur [Plausibilisierung](#) der mittels anderer Methoden erhobenen Daten.

---

<sup>66</sup> Vgl. auch Abschnitt zur Teilerhebung mittels Stichprobe

#### **2.4.3.11.5.5 Vorteile**

- Die MMA als Stichprobenverfahren verursacht für den Betrachtungsbereich einen geringeren Aufwand als eine Vollerhebung.
- Das Organisatorenteam ist unabhängig von den Aussagen der Beschäftigten, wenn ohne Hilfsmittel (Würfel, Parkuhr, Tetraeder ...) beobachtet werden kann.
- Die Beobachtung selbst kann nach Einweisung durch Aushilfskräfte (Studierende, Verwaltungskräfte) vorgenommen werden, sofern die Tätigkeiten auch für einen ungeübten Beobachter eindeutig beobachtet/erkannt werden können.<sup>67</sup>
- Die betroffenen Beschäftigten werden durch die MMA nur geringfügig bei der Aufgabenerledigung beeinträchtigt. Die Beschäftigten sind im Vergleich zu Methoden der Eigenerhebung wenig belastet.
- Die Akzeptanz beim Betrachtungsbereich ist nach vergleichsweise kurzer Gewöhnungsphase hoch.
- Diese Methode der Fremdbeobachtung ist sehr vorteilhaft für das Erschließen von Optimierungspotentialen, weil die Organisatoren viel händisches/analoges Arbeiten – auch im Rahmen des Zufallssystems – beobachten. Dies sollte im Nachgang der MMA thematisiert und z. B. in Workshops zur Prozessoptimierung als Erkenntnis genannt und hinterfragt werden.
- Die MMA ist eine sehr gute Plausibilisierungsmethode für Werte aus der Selbstaufschreibung und aus dem analytischen Schätzen sowie aus VZÄ-Verteilungen.
- Die Methode ist sehr gut geeignet, um Auslastungsprüfungen durchzuführen und um sich ein Bild über den zu untersuchenden Bereich zu verschaffen, z. B. auch: Sind die Beschäftigten gestresst / zeitlich eng getaktet oder nicht? Gibt es Störungen, die wiederholt bzw. länger andauernd auftreten? Wie häufig sind die Beschäftigten am Arbeitsplatz anzutreffen? Wie häufig sind sie in Besprechungen? ... etc.
- Die MMA eignet sich sehr gut, um bspw. auch den Anteil der persönlichen Verteilzeiten zu ermitteln: Allerdings bestehen häufig Unschärfen, z. B. wenn privates Surfen in Internet möglich ist, eine Zuordnung, ob es sich um privates oder dienstliches Surfen handelt, jedoch nicht einwandfrei erfolgen kann.
- Um anonymisiert auszuwerten, sollten Bereiche mit mindestens etwa 5-30 Beschäftigten<sup>68</sup> untersucht werden. Möglich ist aber auch, eine MMA begleitend zur [Selbstaufschreibung](#) in größeren Bereichen mit bspw. 300 Beschäftigten durchzuführen.
- Auch außerhalb einer PBE ist die MMA gut nutzbar, um bspw. die Auslastung von Büros zu überprüfen (z. B. zwecks Konzeption eines Desk-Sharing-Modells oder zur Optimierung von Büroflächen).
- Wird die MMA im Rahmen des Methodenmixes begleitend zur Selbstaufschreibung durchgeführt, bleiben die Organisatoren mit den Beschäftigten auch zu Fragen der Selbstaufschreibung in Kontakt.

---

<sup>67</sup> möglicherweise gibt es Grenzen in der Akzeptanz der beobachteten Beschäftigten, dafür sollte vorab sensibilisiert werden.

<sup>68</sup> Vgl. auch [datenschutzrechtliche Aspekte bei Organisationsuntersuchungen](#)

#### **2.4.3.11.5.6 Risiken, Stolperfallen**

- Die Qualität der beobachteten Arbeit wird nicht berücksichtigt.
- Die Beschäftigten können bewusst oder unbewusst ihr Verhalten ändern (dies trifft i.d.R. bei den meisten PBE-Methoden zu und kann im Vorfeld durch gute Kommunikation zumindest teilweise beeinflusst werden; darüber hinaus wird das „beobachtet werden“ in der Regel nach einigen Tagen zur „Normalität“).
- Für die Organisatoren entsteht ein höherer Aufwand im Vergleich zu anderen Methoden (um alle Arbeitszeiten innerhalb von Rahmenarbeitszeiten zu erfassen z. B. Arbeitsbeginn/-ende, bedarf es ggf. mehr als eine/n Beobachter/in je Arbeitstag).
- Fehlen im Vorfeld der MMA vertrauensbildende Maßnahmen und wird vorab nur unzureichend über die Methode und Vorgehensweise informiert, fehlt in der Regel die Akzeptanz bei den Beschäftigten und der Interessenvertretung.
- Werden Rundgänge nicht zufällig oder ohne (Richtungs-)Wechsel durchgeführt, können sich die Beschäftigten schnell auf die MMA einstellen (Zufallsprinzip beachten)
- Problematisch kann sich auch die Abgrenzung der beobachtbaren Tätigkeit am Bildschirm gestalten: Recherchiert er / sie zu dienstlichen oder privaten Zwecken?
- Wenn überwiegend nicht beobachtbar ist, was er /sie gerade macht, ist die Methode nicht geeignet.
- Weitere Herausforderungen beim Einsatz einer MMA können sein:
  - Weitreichende Rahmenarbeitszeiten (z. B. 6:00 bis 21:00 Uhr)
  - sieben Tage / Woche und 24h-Dienste: Wenn der Bereich sieben Tage die Woche arbeitet, muss auch die MMA sieben Tage umfassen: „Seien Sie präsent!“
  - Zunehmende mobile Arbeit
  - Zunehmende Telearbeit / Homeoffice-Möglichkeiten
  - Beschäftigte sind wenig, nur an bestimmten Tagen und teilweise auch nur noch selten in ihren Büros anzutreffen
  - Großraumbüros, Desk-Sharing: Zu beobachten ist nicht der / die Beschäftigte, sondern der Arbeitsplatz (aber es muss sicher sein, dass es die gleiche Aufgabe ist). Ggf. müsste man für diese Zeit der MMA auch das Desk-Sharing aussetzen: Alle bleiben so sitzen, wie sie am ersten Tag gesessen haben.
- Die Grenze zur Eigenerhebung (Selbstaufschreibung) verschwimmt, wenn es keine reine „Beobachtung“ mehr ist, sondern der / die Beschäftigte seine / ihre Tätigkeit aufgrund eines Signalgebers selbst erfasst.

#### **Praxisbeispiel:**

Zwischen 6:00 und 21:00 Uhr können die Beschäftigten bspw. arbeiten, aber niemand arbeitet 15 Stunden lang.

Bei der aktuellen Anwendung der MMA gibt es demzufolge unter Umständen viele nicht verwertbare Beobachtungen, weil die Beschäftigten gerade nicht am Arbeitsplatz, gar nicht mehr oder noch nicht am Arbeitsplatz sind. Einige Beschäftigte verfügen über feste Telearbeitsplätze und sind nur an bestimmten Tagen im (Präsenz-)Büro, an bestimmten Tagen am Telearbeitsplatz oder dies wechselt unter Umständen sogar.

### Lösungsmöglichkeit:

- Abbilden der gesamten, zur Verfügung stehenden Arbeitszeit (15 Stunden Beobachtungsrundgänge)
- Methodenmix, z. B. Selbstaufschreibung während der Telearbeit und MMA bei Anwesenheit im Büro
- Arbeiten mit dem sog. „Chronos“ (ein Pieper) oder einer Web-Oberfläche, die zufällig auf dem Bildschirm des Beschäftigten erscheint und abfragt, was er gerade tut. Der Nachteil: Die Grenze zur Selbstaufschreibung verschwimmt

#### **2.4.3.11.5.7 Beschreibung des Vorgehens bei der MMA**



Vorweg einige Praxisbeispiele aus Bundesbehörden:

##### **Praxisbeispiel: Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA):**

- BAFzA führte bspw. in einem Bereich an insgesamt drei Arbeitstagen jeweils 29 Rundgänge durch
- Ziel war es, die Verteilzeiten zu plausibilisieren. Die MMA wurde begleitend zur Selbstaufschreibung durchgeführt.
- Das Beispiel in der Durchführung der MMA orientiert sich an der Durchführung im BAFzA und ist zur Veranschaulichung etwas angepasst worden.

##### **Praxisbeispiel: Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund)**

- DRV Bund führte eine MMA über zwei Arbeitswochen durch. In der zweiten Woche registrieren die Beschäftigten kaum noch, dass die Beobachter das Büro betreten.
- Ziel DRV Bund: MMA soll einer relativ groben Erhebung dienen:
  - arbeitet der / die Beschäftigte oder nicht (D),
  - ist der / die Beschäftigte dienstlich abwesend (DA) oder
  - ist der / die Beschäftigte privat abwesend/bzw. in der Pause (P)
  - hat der / die Beschäftigte eine Dienstunterbrechung (DU); diese ist länger als „normale“ Pause (z. B. Erledigen eines Arztbesuchs für 2-3 Stunden über die Mittagszeit)
- Beobachtungsmerkmale: Fremdbeobachtung, arbeiten die Beschäftigten oder nicht (Pause) oder sind sie nicht im Zimmer, dann Würfel dienstlich oder privat abwesend
- Nicht alle Beschäftigten sind mit jedem Durchgang anzutreffen: Daher ist vorab über [die Formel zu berechnen](#), wie viele Rundgänge durchzuführen sind, um die erforderliche Anzahl von Beobachtungen während der bezahlten Arbeitszeit zu bekommen.
- Wenn sich 300 Beschäftigte in der Selbstaufschreibung befinden, können auch diese 300 Beschäftigten mit der MMA parallel zur Selbstaufschreibung besucht werden. Eine Stichprobe wäre aber ebenfalls ausreichend.
- Abzudecken ist die gesamte zur Verfügung stehende (Rahmen-)Arbeitszeit, innerhalb derer gearbeitet werden kann. (z. B. 6:00 bis 21:00 Uhr, z. B. auch samstags, wenn in dem Bereich auch am Samstag gearbeitet wird). Dabei müssen die Rundgänge gleichmäßig verteilt sein, um keine Verzerrung der Ergebnisse zu riskieren.
- Die Rundgangsbögen werden derzeit noch in Papier erstellt und in Papierform bei den Rundgängen ausgefüllt. Eine technische Lösung zur Erhebung mit Tablets oder anderen mobilen Erfassungsgeräten ist ebenfalls möglich.
- Die Beobachtungen mehrerer Rundgänge am Tag werden am Ende jedes einzelnen Beobachtungstages summiert.

### Weitere Bundesbehörden:

- Eine Bundesbehörde führte sechs bis sieben Rundgänge pro Tag in vier Arbeitswochen lang durch
- Die Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen (BAV) führte eine MMA durch.

Auch unter den neu eingetretenen Bedingungen während der Covid19-Pandemie und zunehmender Telearbeit bzw. mobiler Arbeit gibt es weiterhin Beispiele, in denen der Einsatz der MMA in Präsenz gut geeignet wäre: so beispielsweise in Impfzentren oder Gesundheitsämtern, um bestimmte Rahmenbedingungen (bspw. Häufigkeit der persönlichen Kundenkontakte im Vergleich zu vorbereitenden Maßnahmen, Dokumentation etc.) zu untersuchen.

## 1. Planung

Schematischer Ablauf einer MMA:

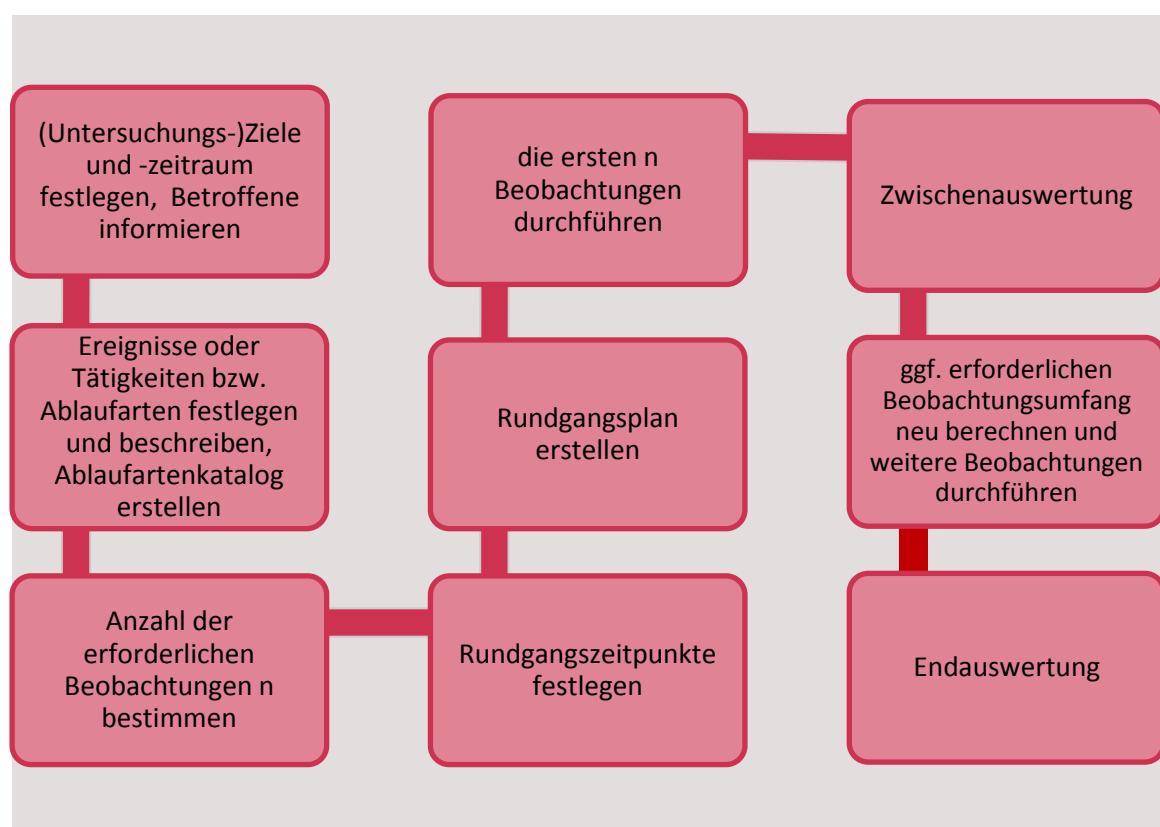


Abbildung 35: Schematischer Ablauf einer MMA in Anlehnung an REFA Consulting<sup>69</sup>

<sup>69</sup> <https://refa-consulting.de/unternehmensberatung/multimomentaufnahmen> (abgerufen am 11.12.2020, 14:08 Uhr)

## 1a. Ziel der MMA festlegen

Zu Beginn einer MMA ist festzulegen, welcher Zweck bzw. welches Ziel erreicht werden soll.

Aus der Zielsetzung ergibt sich

- der Betrachtungsbereich und die Auswahl des Teilnehmerkreises sowie die zu untersuchende Arbeitsmittel,
- die Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten von besonderem Interesse,
- der repräsentative Untersuchungszeitraum,
- die Art der Auswertung und der
- der gewünschte, absolute Vertrauensbereich.

Unabhängig von arbeitsrechtlichen Bestimmungen sollten die Beschäftigten des Betrachtungsbereiches sowie Betriebs- bzw. Personalrat rechtzeitig informiert und ggf. in die Planungsarbeit einbezogen werden. Es ist für die Akzeptanz der MMA wichtig, frühzeitig konkrete Informationen bezüglich der Ziele und der Vorgehensweise zur geplanten MMA an alle betroffenen Beschäftigten und die Interessenvertretung zu geben und Fragen zu beantworten.

Mögliche Untersuchungsziele können sein:

- Auslastung der Beschäftigten und Arbeitsmittel prüfen,
- tatsächliche Verteilzeiten ermitteln,
- mittlere Bearbeitungszeit (mBz) ermitteln
- Rückrechnung von Bearbeitungszeiten über Anteile (vgl. auch Berechnung von Grundzeiten),
- Vollzeitäquivalente (VZÄ) anhand der IST-Situation plausibilisieren,
- Verteilungsschlüssel von VZÄ anhand des IST ermitteln,
- An- und Abwesenheitszeiten im Büro ermitteln,
- Kennzahlen für einen überbetrieblichen Leistungsvergleich ermitteln (z. B. für Benchmarking),
- Plausibilisierung bzw. Verifizierung von geschätzten Daten und Werten

## 1b. Betrachtungsbereich und -zeitraum festlegen

Aus dem definierten Ziel der MMA und der Repräsentativität ergeben sich der Betrachtungszeitraum und die Auswahl der zu beobachtenden Beschäftigten, Arbeitsmittel und –gegenstände. Diese müssen die typischen Zustände innerhalb des Betrachtungsbereichs und damit einen repräsentativen betrieblichen Ist-Zustand widerspiegeln, um bei der späteren Soll-Konzeption keine unrealistischen Werte vorauszusetzen. Wenn nicht alle Beschäftigten beobachtet werden sollen, muss hinsichtlich der Repräsentativität der Ergebnisse Folgendes besonders berücksichtigt werden:

- Aushilfs- und Teilzeitkräfte,
- Beschäftigte mit ständig wechselndem bzw. ortsveränderlichen Arbeitsplatz,
- noch nicht vollständig eingearbeitete Beschäftigte,
- Beschäftigte, die während der Untersuchung neu zum Betrachtungsbereich kommen,
- Beschäftigte, die während der Untersuchung den Betrachtungsbereich verlassen werden.

Um in diesen Fällen die repräsentative Ermittlung der (Auftritts-)Häufigkeiten sicherstellen zu können, muss ein Ereignis oder Tätigkeit bzw. eine Ablaufart „planmäßige Abwesenheit“ definiert werden.

Hinsichtlich der [Repräsentativität des Erhebungszeitraumes](#) muss geklärt werden, ob periodische Schwankungen des Arbeitsanfalles Auswirkungen auf die (Untersuchungs-)Dauer und auf den (Abschluss-)Termin der MMA haben. Schwankt der Arbeitsanfall innerhalb eines Monats, muss über den gesamten Monat beobachtet werden. Gibt es periodische (Arbeits-)Schwankungen innerhalb eines Jahres, muss eine Periode mit durchschnittlichem Arbeitsanfall gewählt werden um durchschnittliche Bearbeitungszeiten (Jahresmittelwerte) für die PBE zu ermitteln. Sollen Spitzenwerte bei den [Arbeitsmengen](#) ermittelt werden, ist eine Hoch- oder eine Tiefphase auszuwählen.

Arbeiten im Betrachtungsbereich regelmäßig viele, neue Beschäftigte und/oder Aushilfskräfte (z. B. hoher Anteil von zeitlich befristeten Arbeitsverträgen), sollten diese auch zu einem gewissen Anteil als Teil der [Grundgesamtheit](#) als zu beobachtende Beschäftigte ausgewählt werden. Bei noch nicht vollständig eingearbeiteten Beschäftigten oder „Aushilfskräften“ ist zu berücksichtigen, dass sie die Aufgaben (noch) nicht versiert, mit deutlich höherem Zeitaufwand und ggf. auch höherer Fehlerquote erledigen.

Auf die Schwierigkeiten in Großraumbüros oder auch die Arbeitsplatzposition der zu beobachtenden Mitarbeitenden ist hinzuweisen: Z. B. können einzelne Arbeitsplätze verdeckt sein, wenn sie beispielsweise hinter einer Säule liegen. Eine Begehung sollte unbedingt vor Festlegung der Methode durchgeführt werden.

#### 1c. Katalog der Ereignisse und Tätigkeiten erstellen

Als nächstes wird festgelegt und beschrieben, welche beobachtbare Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten (und Beobachtungsmerkmale) im Betrachtungsbereich vorliegen. Diese werden in einem (Ablaufarten-)Katalog zusammengestellt.

Dabei sind die folgenden Hinweise zu beachten:

- Die Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten müssen eindeutig erkennbar sein und sich anhand bestimmter Beobachtungsmerkmale (typische Tätigkeit, Arbeitsmittel, Arbeitsorte) unterscheiden lassen.
- Die zu beobachtenden Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten müssen dem Ziel der MMA entsprechend differenziert sein. Eine spätere Zusammenfassung ist möglich, eine weitere Differenzierung der Ablaufarten während der MMA jedoch nicht. Die Zahl der zu unterscheidenden Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten sollte maximal zwölf betragen.
- Der (Ablaufarten-)Katalog muss übersichtlich gegliedert sein, um dem Beobachter die Beobachtung/Erhebung zu erleichtern.
- Die Schlüsselung von Sammelbegriffen (beispielsweise "Sonstiges" und „Nicht erkennbar“) ist möglichst zu vermeiden, da die unter diesem Begriff gesammelten Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten im Nachhinein häufig nicht mehr nachvollziehbar sind. Aus diesem Grund

sollten auf „Sonstiges“ entfallende Beobachtungen 2-3% der Beobachtungen insgesamt nicht überschreiten.<sup>70</sup>

- Die Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten des Kataloges sollten genau beschrieben und voneinander abgegrenzt sein. Jede Ablaufart wird durch ein Kürzel und die dazugehörigen, eindeutigen Beobachtungsmerkmale gekennzeichnet. Sind keine eindeutigen Merkmale für ein Ereignis und Tätigkeit bzw. Ablaufart definierbar, können die zu beobachtenden Beschäftigten hilfsweise ihre momentane Handlung mittels vorab festgelegter Symbole beispielsweise Karten, Würfel, Parkscheiben etc. während des Durchführungszeitraums kennzeichnen (z. B. Karte aufstellen).

#### **Beispiel für Beobachtungsmerkmale (per Karte):**

Beobachtungsmerkmal	Kürzel	Ablaufart / Vorkommnis	Beschreibung	Sinnvoll, wenn
Karte T	T	Bearbeitungszeit Rechnungen bearbeiten	Bearbeitung der originären (Fach-)Aufgabe	Untersuchungsziel
Karte SV	SV	Sachliche Verteilzeit	ungeplante Störungen	Untersuchungsziel
Karte M	M	Persönliche Verteilzeit	private und persönliche Verrichtungen	Untersuchungsziel
Karte E	E	Planmäßige Abwesenheit	Gleitzeit (Zeit vor dem Dienstanfang/nach dem Dienstende), Urlaub, Krankheit, Dienstreise, tarifrechtliche Pause	Untersuchungsziel
Karte F	F	Interne / externe Fortbildung	Teilnahme des / der Beschäftigten	dies z. B. nicht anders erfasst wird, aber für die Untersuchung von Belang ist
Karte PV	PV	Personalversammlung	Teilnahme des / der Beschäftigten	dies z. B. nicht anders erfasst wird, aber für die Untersuchung von Belang ist

<sup>70</sup> vgl. REFA Lehrunterlagen zur Multimomentaufnahme

Beobachtungsmerkmal	Kürzel	Ablaufart / Vorkommnis	Beschreibung	Sinnvoll, wenn
Karte BGM	BGM	Betriebliches Gesundheitsmanagement	Teilnahme des / der Beschäftigten	dies z. B. nicht anders erfasst wird, aber für die Untersuchung von Belang ist

Tabelle 17: Beispiele für Beobachtungsmerkmale bei Einsatz einer Karte als Hilfsmittel

#### 1d. Stichprobenumfang bestimmen

Die Anzahl der notwendigen Beobachtungen hängt von der geforderten Genauigkeit der Ergebnisse und damit vom absoluten Vertrauensbereich der/des interessierenden Ereignisses/Tätigkeit bzw. Ablaufart ab. Je größer der absolute Vertrauensbereich, desto weniger Beobachtungen sind nötig. Der gewünschte Vertrauensbereich ergibt sich aus dem Ziel der Untersuchung.

Bei der Planung der MMA ist die erforderliche Anzahl der Beobachtungen - [der Stichprobenumfang](#) - festzulegen, um bei einem interessierenden Ereignis (Tätigkeit bzw. Ablaufart) einen erwünschten/vorgegebenen Vertrauensbereich  $f'$  zu erreichen. Wird die Formel zur Bestimmung des absoluten Vertrauensbereiches  $f$  nach der Anzahl der Beobachtungen (Stichprobenumfang)  $n$  aufgelöst, erhält man die Formel zur näherungsweisen Bestimmung der Anzahl der erforderlichen Beobachtungen  $n'$ :

$$n' = \frac{1,96^2 * p * (100-p)}{f'^2}$$

Üblicherweise wird in der Praxis bei der MMA mit einem absoluten Vertrauensbereich von 2-2,5% und einer Aussagewahrscheinlichkeit von 95% (z-Wert=1,96) gearbeitet. Daraus ergibt sich die folgende Formel für die Berechnung des Stichprobenumfangs<sup>71</sup>:

n = Stichprobenumfang (Anzahl der notwendigen Beobachtungen)

p = geschätzter Prozentanteil der interessierenden Ablaufart

f = geforderte Genauigkeit (absoluter Vertrauensbereich)

z = z-Wert der Aussagewahrscheinlichkeit

n' = Anzahl der erforderlichen Beobachtungen

f' = erwünschter (vorgegebener) Vertrauensbereich

**Beispiel:** Mit Hilfe einer MMA soll die Auslastung der Beschäftigten eines Untersuchungsbereichs überprüft werden. Die Aussagewahrscheinlichkeit soll bei 95% und der absolute Vertrauensbereich bei 2,5% liegen. Es wird geschätzt, dass die Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufart „persönliche Verteilzeit“ einen Anteil (p) von 20% hat. Aus diesen Informationen kann der Stichprobenumfang folgendermaßen ermittelt werden:

$$n = \frac{1,96^2 \times 20 \times (100 - 20)}{2,5^2} = 983,5 \quad \xrightarrow{\text{ca. 1000 Beobachtungen}}$$

<sup>71</sup> Der Umfang p ist nicht immer geschätzt, sondern liegt manchmal auch durch Prüfberichte, vorausgegangenen Untersuchungen etc. vor.

Weitere Beispiele bei der Annahme, dass:

f = absoluter Vertrauensbereich (geforderte Genauigkeit): 2,5 %  
z = 1,96 (=Aussagewahrscheinlichkeit: 95 %)

p = geschätzter Prozentanteil der Ablaufart, die überprüft werden soll.

Beispiel 1: p = 15%

$$n = \frac{1,96^2 \times 15 \times (100 - 15)}{2,5^2} = 783,69 \longrightarrow \text{ca. 800 Beobachtungen}$$

Beispiel 2: p=18%

$$n = \frac{1,96^2 \times 18 \times (100 - 18)}{2,5^2} = 907,23 \longrightarrow 910 \text{ Beobachtungen}$$

Beispiel 3: p = 19%

$$n = \frac{1,96^2 \times 19 \times (100 - 19)}{2,5^2} = 945,96 \longrightarrow 950 \text{ Beobachtungen}$$

**Bevor der Rundgangsplan erstellt wird und die erforderlichen Rundgänge pro Tag berechnet werden können, sind die effektiven Beobachtungen zu berechnen. Dazu soll eine MMA mit folgenden Rahmendaten durchgeführt werden:**

Anzahl der Arbeitsplätze: 22

Dauer der MMA: -3- Tage

Möglicher Arbeitsbeginn: 6:00 Uhr

Mögliches Arbeitsende: 21:00 Uhr

Gleitzeit: 15 Stunden

Vorgesehene Arbeitszeit: -8- Stunden

Differenz: -7- Stunden

Neben der regulären Arbeitszeit (acht Stunden) sind noch der Gleitzeitkorridor (06:00 bis 21:00 Uhr) und der Umfang der tariflichen Mittagspause (30 Minuten, oder 45 min (bei mehr als neun Stunden Arbeitszeit)) zu berücksichtigen.

Übertragen auf das oben genannte Beispiel ist also ein Zuschlag auf die zuvor berechnete Stichprobe zu berechnen:

Berechnung des Zuschlages: Differenz/vorgesehene Arbeitszeit x 100

= Zuschlag auf die zuvor berechnete Stichprobe

$$\text{Zuschlag} = \frac{\text{Differenz}}{\text{vorgesehene Arbeitszeit}} * 100$$

$$\frac{7}{8} * 100 = 87,5 \%$$

Zuschlag:  $7 : 8 \times 100 = 87,5 \%$  (auf die zuvor berechnete Stichprobe)

Bei berechneten 1000 Beobachtungen müssten somit  $87,5\% = 875$  Beobachtung zugeschlagen werden, so dass 1875 Beobachtungen (einschließlich unbezahlter Abwesenheitszeiten) durchzuführen sind. Dafür ist es wichtig, unbezahlte Zeiten z. B. Mittagspause etc. und bezahlte Zeiten, z. B. Personalversammlung, BGM, Fortbildung etc. in der Betrachtung zu trennen.

Erforderliche Rundgänge pro Tag bei MMA-Dauer von drei Tagen: 1875 Beobachtungen: (3 Tage x 22 Beobachtungen pro Runde) = 28,41 Rundgänge = aufgerundet 29 Rundgänge pro Tag

#### 1e. Rundgangsplan erstellen

Um die Zufälligkeit der Beobachtungen und damit der Stichprobe zu gewährleisten wird ein Rundgangsplan bspw. in grafischer Form als Rundgangs-/Wegeskizze oder tabellarisch aufgestellt, in dem die Reihenfolge der zu beobachtenden Arbeitssysteme in Form eines Weges definiert ist. Es empfiehlt sich, mehrere Rundgangsfolgen vorzusehen. Damit kann die Rundgangsreihenfolge (nicht aber die in die Betrachtung einbezogenen Arbeitsplätze) gemäß Zufallsprinzip ermittelt und im Wechsel durchgeführt werden.



#### Rundgangsskizze – Beispiel (Anlage 21 – Raum Rundgangsplan)

Für jeden Beschäftigten/Arbeitsplatz ist ein bestimmter Beobachtungs(stand)punkt festzulegen. Es ist darauf zu achten, dass die Beobachtungs(stand)punkte so gewählt werden, dass ohne Störung des Arbeitsablaufes bzw. der betroffenen Beschäftigten alle Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten eindeutig zur erkennen und zu unterscheiden sind.

Im Anschluss wird die Anzahl der notwendigen Rundgänge (R) mit folgender Formel ermittelt:

$$R_T = \frac{n}{T * n_R}$$

**R<sub>T</sub> = Erforderliche Rundgänge pro Tag**

n = Anzahl der Beobachtungen

T = Anzahl der Beobachtungstage

n<sub>R</sub> = Beobachtungen je Rundgang

**Beispiel (Fortsetzung):** Der repräsentative Zeitraum der MMA besteht gemäß der beschriebenen Rahmendaten aus drei Arbeitstagen. Demnach sind je Rundgang 22 Arbeitsplätze zu beobachten. Daraus lässt sich die Anzahl der Rundgänge je Beobachtungstag (R<sub>T</sub>) wie folgt berechnen:

Annahme:

Dauer der MMA: drei Tage (T); Beobachtungen je Rundgang: 22 (n<sub>R</sub>)

$$R_T = \frac{1875}{3 * 22} = \longrightarrow \text{ca. 29 Rundgänge/Tag}$$

Es müssen 29 Rundgänge pro Tag erfolgen, um die notwendige Anzahl an Beobachtungen in der vorgegebenen Untersuchungszeit der MMA durchführen zu können.

Aus der ermittelten Rundgangszahl je Beobachtungstag, unter Beachtung der Dauer eines Rundganges und des entsprechenden Zeitrahmens (z. B. 06:00 bis 21:00 Uhr), ergibt sich die Zahl der Beobachter, die für die Durchführung der MMA benötigt werden.

#### 1f. Rundgangszeitpunkte ermitteln

Die Beobachtungen müssen zufällig erfolgen, d.h. jeder Moment im Untersuchungszeitraum muss mit der gleichen Wahrscheinlichkeit beobachtet werden können. Dabei ist darauf zu achten, dass die (Beobachtungs-)Zeitpunkte, also die einzelnen Rundgänge, einen Mindestabstand voneinander haben. Der Mindestabstand zwischen zwei Rundgängen sollte wenigstens die Rundgangsdauer betragen, um einen Rundgang vollständig abschließen zu können. Auch beim letzten Rundgang vor der Pausenzeit und vor Dienstschluss sollte auf diesen Mindestabstand geachtet werden. (Bei flexiblen Pausen- und Arbeitszeiten ist dies nicht relevant.)

Die Rundgangszeitpunkte pro Beobachtungstag werden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die (Zufalls-)Startzeitpunkte lassen sich leicht anhand der Zufallszahlenfunktion verschiedener IT-Werkzeuge (bspw. Tabellenkalkulationsprogramme) erzeugen. Es muss darauf geachtet werden, dass die Startzeitpunkte innerhalb der Arbeitszeit (bei flexiblen Arbeitszeitmodellen innerhalb der Rahmenarbeitszeit) liegen, um keine ergebnislosen Rundgänge durchzuführen.



#### Zufällige Generierung der Rundgänge – Beispiel (Anlage 22– Zufallsgenerator Rundgänge)<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Zur Erläuterung des Zufallsgenerators: Die Formeln passen sich bei jedem Öffnen der Datei automatisiert an. Den maximalen und minimalen Abstand kann man variabel gestalten.

## 1g. Beobachtungsformulare erstellen

Im Anschluss an die Ermittlung des Stichprobenumfangs, der Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten und der (Zufalls-)Startzeitpunkte der Rundgänge werden die Formulare für die Durchführung der MMA und Auswertung der Beobachtungen erstellt.



### **Anlage 23 – Vorlage Aufnahmebogen MMA**

## 1h. Beobachter festlegen

An die Beobachter werden verschiedene Anforderungen gestellt:

- Sie müssen die Methodik MMA kennen.
- Sie sollten nicht Beschäftigte im Untersuchungsbereich sein.
- Sie müssen mit den zu beobachtenden Arbeiten soweit vertraut sein, dass sie die beobachteten Vorkommnisse den einzelnen Ablaufarten richtig zuordnen können.

## 1i. Information des Untersuchungsbereichs

Es ist für die Akzeptanz der MMA wichtig, frühzeitig konkrete Informationen bezüglich der Ziele und der Vorgehensweise zur geplanten MMA an alle betroffenen Beschäftigten und die Interessenvertretung zu geben und Fragen zu beantworten.



### **Anlage 24– Information der Beschäftigten (Praxisbeispiel des BAFzA)**

## 2. Durchführung

### **Beobachtungen durchführen**

Der Beobachter geht den vorgegebenen Rundgangsweg zu vorgegebenen Zeitpunkten ab, notiert an den festgelegten Beobachtungsstandpunkten und Arbeitssystemen die Beobachtung im dafür vorgesehenen Formular und führt Zwischenauswertungen durch.

Vorgehensweise: Ins Zimmer treten, ohne anzuklopfen / ohne sich bemerkbar zu machen. Die Beschäftigten sollen so wenig wie möglich gestört und in ihren Tätigkeiten unterbrochen werden.

Um die Zwischen- und Endauswertung zu erleichtern und zu Dokumentationszwecken empfiehlt es sich, Auszählungen der Beobachtungen am Ende des Tages bzw. der Woche in einer Auswertungsdatei zusammenzufassen.



### **Anlage 25: Erfassung und Auswertung MMA (Praxisbeispiel des BAFzA)**

### 3. Auswertung

In der Auswertephase werden rechnerische und grafische Auswertungen vorgenommen.

#### 3a. Zwischenauswertung

Eine Zwischenauswertung dient dazu, die Schätzung des Prozentanteils der interessierenden Ereignisse und Tätigkeiten bzw. der Ablaufart zu überprüfen. Sollten mehr Beobachtungen nötig sein, wird der Stichprobenumfang korrigiert, um die geforderte Genauigkeit letztlich zu erfüllen. Eine Zwischenauswertung wird in der Regel nach einem Viertel der voraussichtlichen Beobachtungen durchgeführt und besteht aus folgenden Schritten:

- Ermittlung der Anzahl aller Beobachtungen, sowie der Anzahl der auf einzelne Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten entfallenden Beobachtungen,
- Berechnung des Prozentanteils p der Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten nach folgender Formel ( $x$  = beobachtete Fälle;  $n$  = Anzahl der durchgeführten Beobachtungen):

$$p \text{ in \%} = \frac{x}{n} * 100$$

**Beispiel (Fortsetzung):** Die Zwischenauswertung wurde nach 2 Tagen und damit nach 1250 von 1875 Beobachtungen durchgeführt. Dabei wurde das interessierende Ereignis und Tätigkeit bzw. die Ablaufart „persönliche Verteilzeit“ in 185 Fällen beobachtet. Daraus ergibt sich der folgende Anteil p für persönliche Verteilzeit:

$$p = \frac{185}{1250} * 100 = 14,8\%$$

Im nächsten Schritt wird nun der gegenwärtige absolute Vertrauensbereich mit Hilfe des vorliegenden Anteils p an dem interessierenden Ereignisse/Tätigkeit bzw. der Ablaufart „persönliche Verteilzeit“ ermittelt:

$$f = \pm 1,96 * \sqrt{\frac{p*(100-p)}{n}}$$

f – absoluter Vertrauensbereich

p – tatsächlicher Prozentanteil

n – Anzahl der durchgeführten Beobachtungen

Ist der geforderte absolute Vertrauensbereich nicht erreicht und weichen die tatsächlichen Prozentanteile von den geschätzten ab, ist der Stichprobenumfang anzupassen. Die bereits dargestellte Formel für die Errechnung des Stichprobenumfangs findet hier Anwendung.

**Beispiel (Fortsetzung):**

$$n = \frac{1,96^2 * p * (100 - p)}{2,5^2} = \frac{1,96^2 * 14,8 * (100 - 14,8)}{2,5^2} = \frac{3,8416 * 14,8 * 85,2}{6,25} = 775,06$$

Aus diesem Ergebnis (776 Beobachtungen) ergibt sich, dass die Anzahl der durchgeführten Beobachtungen nicht erhöht werden muss. Damit die Erhebung per MMA weiterhin repräsentativ bleibt, darf aber auf keinen Fall die Anzahl der Rundgänge und / oder die Anzahl der Beobachtungen reduziert werden.

**Würde die Berechnung ergeben, dass die Anzahl der durchzuführenden Beobachtungen erhöht werden muss, ist Folgendes zu tun:**

Dies wirkt sich, wenn der Beobachtungszeitraum nicht verändert werden soll, auf die Anzahl der Rundgänge pro Tag aus. Zur Berechnung der notwendigen Rundgänge werden die bereits durchgeführten Beobachtungen von den notwendigen abgezogen und durch die Zahl der noch verbleibenden Untersuchungstage und die Beobachtungen pro Rundgang dividiert:

$$R_T = \frac{n}{T * n_R}$$

**Unter der Voraussetzung, dass die Repräsentativität und die geforderte Genauigkeit nicht verletzt werden, ist Folgendes zu tun:**

Um tatsächlich alle notwendigen Beobachtungen in der verbleibenden Untersuchungszeit durchführen zu können, muss die Zahl der Rundgänge pro Tag erhöht werden. Hier ist zu beachten, dass ein Mehr an Rundgängen zu einer prozentualen Verschiebung der Aufgaben führt.

Ist es aus Kapazitätsgründen nicht möglich, die Zahl der Rundgänge pro Tag zu erhöhen, oder beeinträchtigt die Erhöhung auf xx Rundgänge pro Tag die Repräsentativität (typische Bedingungen), kann alternativ auch der Untersuchungszeitraum ausgedehnt werden. Auch hier ist zu beachten, dass der Untersuchungszeitraum repräsentativ bleiben muss (man also bspw. nicht in stark abwesenheitsbelastete Zeiten gelangen darf).

Eine vorzeitige Beendigung der Multimomentaufnahme darf nicht erfolgen, auch wenn genügend Beobachtungen vorliegen, da der gesamte, zur Verfügung stehende Arbeitszeitraum im Rahmen der Repräsentativität abzubilden ist. Ansonsten besteht bei Schwankungen die Gefahr, dass ein wesentlicher Teil der Tätigkeiten nicht beobachtet werden kann oder unterrepräsentiert ist.

### 3b. Endauswertung

Nachdem alle Beobachtungen durchgeführt wurden, findet die Endauswertung der gesammelten Daten statt. Die Vorgehensweise gleicht der Zwischenauswertung. Zunächst werden die Anteile p der Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten (beobachtbare Aufgaben) anhand ihrer Beobachtungszahlen ermittelt und daraus der absolute Vertrauensbereich (geforderte Genauigkeit) errechnet. Diese sollte für das interessierende Ereignis/Tätigkeit bzw. Ablaufart, die das Untersuchungsziel abbildet, innerhalb des absoluten Vertrauensbereiches bzw. der geforderten Genauigkeit liegen. Ist dies nicht der Fall, müssen weitere Beobachtungen durchgeführt werden. In einigen Fällen kann es notwendig werden, die gewonnenen Daten auf deren Aussagekraft (Richtigkeit) zu überprüfen. Beispielsweise könnte die berechtigte Abwesenheit der Beschäftigten mit den entsprechenden Zeitaufschreibungen einer Periode verglichen werden. Die Auswertung der MMA liefert die relativen Häufigkeitsanteile für die Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten des Ablaufartenkataloges und die erhobenen Verteilzeiten.

Aus den Häufigkeitsanteilen können nun, je nach Zielsetzung der MMA, verschiedene andere Bezugsgrößen abgeleitet werden, beispielsweise die durchschnittlichen [Grundzeiten](#) und [mittleren Bearbeitungszeiten](#) oder der Personalbedarf für eine Aufgabe.

#### **Beispiel – durchschnittliche Grundzeit:**

Die MMA ergibt an einem Arbeitsplatz einen relativen Häufigkeitsanteil für die Aufgabe „Rechnungen bearbeiten“ von 41%. Bei einer Jahresarbeitszeit von 93.233 Minuten (Tarifbeschäftigte (vergleichbar gehobener Dienst, Vollzeit, 39 Std./Woche, Stand Februar 2020) würden also 38.226 Minuten auf diese Aufgabe entfallen. Aus Statistiken wurde ermittelt, dass pro VZÄ pro Jahr durchschnittlich 3.976 Belege<sup>73</sup> geprüft worden sind. Die durchschnittliche [Grundzeit](#) für eine Belegprüfung beträgt demnach 9,61 Minuten.

---

<sup>73</sup> Betrachtungszeitraum ist beispielsweise ein Monat. Wenn die Mengen hochgerechnet auf das Jahr tatsächlich repräsentativ sind, können diese hier angewendet werden.

### 3c. Endauswertung in Kombination mit anderen Erhebungsmethoden

Die MMA kann sowohl eigenständig als auch in Kombination mit anderen Erhebungsmethoden (beispielsweise Selbstaufschreibung) durchgeführt werden. In Kombination dient sie häufig zur Plausibilisierung der mittels anderer Erhebungsmethoden erhobenen Daten, wie beispielsweise zur Überprüfung der in der Selbstaufschreibung erhobenen sachlichen Verteilzeiten und/oder anderer Zeiten, wie z. B. Teilnahme an BGM, Personalversammlung und/oder Fortbildungen. Der Katalog der Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten kann wie folgt aussehen:

Beobachtungs-merkmal	Ablaufart	Beschreibung	Sinnvoll, wenn
Karte T	Bearbeitungszeit	Bearbeitung der originären (Fach-)Aufgabe	Untersuchungsziel
Karte S	Sachliche Verteilzeit	Ungeplante Störungen	Untersuchungsziel
Karte P	Persönliche Verteilzeit	Private und persönliche Verrichtungen	Untersuchungsziel
Karte PA	Planmäßige Abwesenheit	Dienstanfang/-ende, Urlaub, Krankheit, Dienstreise, tarifrechtliche Pause	Untersuchungsziel
Karte F	Interne / externe Fortbildung	Teilnahme des / der Beschäftigten	dies z. B. nicht anders erfasst wird, aber für die Untersuchung von Belang ist
Karte PV	Personal-versammlung	Teilnahme des / der Beschäftigten	dies z. B. nicht anders erfasst wird, aber für die Untersuchung von Belang ist
Karte BGM	Betriebliches Gesundheits-management	Teilnahme des / der Beschäftigten	dies z. B. nicht anders erfasst wird, aber für die Untersuchung von Belang ist

Tabelle 18: Beispiele für die Plausibilisierung von Aufgaben- und Verteilzeitanteilen mittels MMA

Sofern die Werte der Selbstaufschreibung (d. h. beispielsweise die erhobenen sachlichen Verteilzeiten) nicht mit den beobachteten Werten der MMA übereinstimmen, sollte nach den Ursachen der Abweichung geforscht werden. Sollten Abweichungen nicht aufgeklärt werden können, haben die Ergebnisse der MMA bei der Personalbedarfsermittlung die höhere Aussagekraft und damit Priorität, da sie auf einer neutralen externen Beobachtung beruhen.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Wird ein Pieper (z. B. Chronos) eingesetzt, verschwimmen die Grenzen zwischen externer Beobachtung per MMA und Selbstaufschreibung.

### 3d. Ergebnisse interpretieren

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich bei der MMA um eine Wiedergabe der Ist-Situation handelt. Sie kann Informationen zu erhöhten persönlichen und sachlichen Verteilzeiten, zu langen Wartezeiten, überzogener Teilnahme an BGM etc. liefern. Diese Informationen und Ursachen sind nun weiter zu analysieren und in der Folge für das SOLL und die Fortschreibung der PBE zu optimieren.

In unserem Beispiel wurde ein deutlich zu hoher Anteil an persönlichen Verteilzeiten ermittelt: Dieser ist nun weiter zu analysieren und hinsichtlich seiner Bedeutung für die SOLL-Konzeption kritisch zu bewerten.

#### **2.4.3.11.5.8 FAQ**

##### ***Wann handelt es sich um eine „verwertbare Beobachtung“?***

- Eine Beobachtung ist verwertbar, wenn ein Ereignis, eine Tätigkeit bzw. Ablaufart eindeutig abgegrenzt, zugeordnet und beobachtet worden ist. Ist die nicht der Fall, ist ein Ereignis/Tätigkeit bzw. Ablaufart wie beispielsweise „nicht erkennbar“ etc. zu schlüsseln.

##### ***Wann ist die MMA noch eine Fremdbeobachtung und wann schon eine Selbstaufschreibung?***

- Sobald mit Aufstellern (z. B. Parkkarte, Würfel) gearbeitet wird, ist für die Organisatoren / Beobachter kaum nachprüfbar, ob die Beschäftigten tatsächlich das tun, was gerade auf der Karte / dem Würfel / ... steht.

##### ***Mit flächendeckender Einführung der E-Akte in den Bundesbehörden: Was ist noch beobachtbar?***

- Auch künftig wird es Beobachtungen geben können, z. B. An- und Abwesenheiten am Schreibtisch / Arbeitsplatz, Teilnahme an Besprechungen, auftretende Störungen etc.
- In publikumsintensiven Bereichen sind beispielsweise Beratung, PC-Tätigkeit etc. beobachtbar und abgrenzbar.
- Soweit der / die Beschäftigte eingreift, indem er / sie die Fremdbeobachtung weitgehend durch Eigenbeobachtung (Aufstellen / Einstellen von Karten / Parkuhren / Würfeln) ersetzt, verschwimmen die Grenzen zur Selbstaufschreibung.
- Um ein Gefühl für den Aufgaben- und Untersuchungsbereich zu bekommen, kann die MMA auch künftig gut eingesetzt werden.

### **Darf die Methode unterbrochen werden?**

In jeder Methode darf unterbrochen werden, es geht um die Anzahl der Beobachtungen (geforderte Genauigkeit) in einem repräsentativen Untersuchungsbereich. Wenn Mittwoch ein Feiertag ist und viele Beschäftigte am Donnerstag und Freitag den Brückentag als freien Tag nutzen, ist evtl. die ganze Woche nicht repräsentativ. Wenn in einer Woche zwei von 10 Beschäftigten einen Tag auf Fortbildung sind, kann das schon repräsentativ sein, denn es werden immer einige Beschäftigte abwesend sein (Gleittage, Urlaub, Krankheit, Fortbildung). Wenn demgegenüber eine Woche ausgewählt wird, wo ausnahmsweise alle Beschäftigten jeden Tag da sind, ist dies ebenfalls nicht repräsentativ.

### **Darf die MMA vorzeitig beendet werden, weil ich genügend Beobachtungen erreicht habe?**

Nein. Eine vorzeitige Beendigung der MMA darf nicht erfolgen, auch wenn genügend Beobachtungen vorliegen, da der gesamte, zur Verfügung stehende Arbeitszeitraum im Rahmen der Repräsentativität abzubilden ist. Ansonsten besteht bei Schwankungen die Gefahr, dass ein wesentlicher Teil der Ereignisse oder Tätigkeiten bzw. Ablaufarten nicht beobachtet werden kann oder unterrepräsentiert ist.

#### **2.4.3.11.5.9 Arbeitshilfen / Unterlagen**



- BAFzA (siehe Anlagen 21-26)
- DRV Bund (siehe Anlage 31)
- DRV Oldenburg-Bremen (siehe Anlage 27)
- BAV Aurich (siehe Anlagen 28-30)

#### **2.4.3.11.5.10 Praxistipps**



- Die Festlegung eines repräsentativen Erhebungszeitraumes (typische Bedingungen) sollte in Abstimmung mit dem Betrachtungsbereich stattfinden. Dabei empfiehlt es sich, ein bis drei Anfangstage zur Gewöhnung einzuplanen, welche nicht in die Berechnung einfließen. Erfahrungsgemäß sind Verhaltensänderungen auf wenige Tage begrenzt.
- Sollten die zu beobachtenden Beschäftigten und Arbeitsplätze auf zwei oder mehrere Liegenschaften verteilt sein, ist die Erstellung eines Rundgangsplans für alle Liegenschaften empfehlenswert. Am einfachsten ist es, die Arbeitsplätze bzw. die Liegenschaften durchzunummerieren und per Zufallsgenerator auszuwählen. Hierbei muss der zeitliche Aspekt beachtet werden: Der Rundgang sollte im Vorfeld der Erhebung testweise abgelaufen (geübt)

und die dafür benötigte Zeit ermittelt werden, um festzustellen, wie viele Rundgänge am Tag tatsächlich leistbar sind.

- Zu beachten ist hier die Rahmenarbeitszeit, d. h. die Rundgänge müssen bei einer Rahmenarbeitszeit von 6:00 bis 21:00 Uhr auch innerhalb des gesamten Zeitraums durchgeführt werden und nicht nur in "Kernarbeits-" oder "Servicezeiten".
- Es empfiehlt sich, die Reihenfolge der Arbeitsplätze im Rundgang gemäß Zufallsprinzip zu ändern, damit die zu Beobachtenden sich nicht darauf einstellen können: Die MMA an sich und der Zeitraum, in dem sie stattfindet, ist vorher angekündigt, die einzelnen Zeiten der Rundgänge dagegen nicht.
- Vorgehensweise: Ins Zimmer treten, ohne anzuklopfen / ohne sich bemerkbar zu machen. Die Beschäftigten sollen so wenig wie möglich gestört und in ihren Tätigkeiten unterbrochen werden.
- Die Beobachtenden sollen neutral sein, den Betrachtungsbereich aber insoweit kennen, dass sie die Beobachtungsmerkmale der Ereignisse und Tätigkeiten bzw. Ablaufarten zuordnen können. Auch Azubis, Referendarinnen und Referendare, studentische Hilfskräfte etc. können für das Beobachten eingesetzt werden, es müssen nicht Organisatorinnen bzw. Organisatoren sein.
- Fallen Beobachtungen an, die durch den Beobachter nicht zugeordnet werden können, sind diese gesondert zu vermerken (z. B. „nicht erkennbar / nicht zuordenbar“). Dies sollte die Ausnahme darstellen und möglichst durch die vorgeschaltete Testphase bereits identifiziert werden. Insgesamt sollten die „nicht erkennbaren / nicht zuordenbaren“ Beobachtungen einen Anteil von 2-3% der Gesamtbeobachtungen<sup>75</sup> nicht überschreiten. Es ist sinnvoll zu definieren, wie vorzugehen ist, wenn das [Ereignis/Tätigkeit](#) bzw. die [Ablaufart](#) während der Beobachtung wechselt: Sinnvollerweise zählt hier der „erste Blick“, entsprechend wird diese beobachtet [Ereignis/Tätigkeit](#) bzw. [Ablaufart](#) notiert.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass das gewählte Format (Würfel, Karte, Parkuhr, ...) so groß ist, dass die Ereignisse und Tätigkeit bzw. Ablaufarten eindeutig zu erkennen sind, sobald der Beobachtende das Büro der zu beobachtenden Person, des zu beobachteten Arbeitsplatz betritt.
- Der Katalog der Ereignisse und Tätigkeit bzw. der Ablaufartenkatalog sollte zur Vervollständigung das Ereignis/Tätigkeit bzw. die Ablaufart „planmäßige Abwesenheit“ beinhalten, z. B. für Urlaub, Krankheit etc. (bspw. mit Karte E belegt). Die in dem Ereignis/Tätigkeit bzw. Ablaufart E „planmäßige Abwesenheit“ notierten Beobachtungen werden bei der Auswertung nicht berücksichtigt, da die beobachteten Personen in dieser Zeit abwesend waren und die Erhebung (Anteil der Verteilzeit an der Arbeitszeit) ansonsten verfälscht würde. Die Stichprobe ist dann erfüllt, wenn die berechnete Anzahl der erforderlichen Beobachtungen - ohne die Beobachtungen des Ereignis/Tätigkeit bzw. der Ablaufart E – erreicht ist.
- Möglichkeit des Einsatzes bei Telearbeitenden: an den Telearbeitstagen machen diese Beschäftigten im Rahmen eines Methodenmixes eine Selbstaufschreibung - diese wird kombiniert mit dem „Chronos“ (Pieper)
- Lösung für mobiles Arbeiten / Telearbeit: In Behörden, in den flächendeckend Skype eingesetzt wird, wäre auch die Skype-Auswertung eine Möglichkeit, soweit die Beschäftigtenvertretung zugestimmt hat.
- Weitere Anwendungsbeispiele in der Praxis (als Vollerhebung): Kundencenter: Hier wäre es beispielsweise möglich, in einer Vollerhebung die Kundenkontakte, die Arbeit am PC und

---

<sup>75</sup> vgl. REFA-Lehrunterlagen zur Multimomentaufnahme

ablaufbedingtes Warten, ungeplante Störungen, Abwesenheit vom Arbeitsplatz etc. zu beobachten und zu erheben.

#### **2.4.3.11.5.11 Mögliche Hilfsmittel**



- Parkscheibe / Parkuhr (vgl. Anlage 27: Parkuhr, Praxisbeispiel BAFzA)
- Würfel (vgl. Anlage 28: Multimomentwürfel, Praxisbeispiel DRV Oldenburg-Bremen)
- Tetraeder
- Aufsteller
- Tafeln
- Chronos (= Pieper)
- Web-Oberflächen-Anzeiger
- Tablet

#### **2.4.3.11.6 Methodenmix zur Erhebung des Personalbedarfs bei dispositiv-kreativen Tätigkeiten**

Für die Erhebung und Steuerung [dispositiv-kreativer Aufgaben](#) kann im Bereich der obersten Bundesbehörden das Alternative Verfahren (AV) eingesetzt werden.

Darüber hinaus bieten sich folgende Methoden zur PBE bei dispositiv-kreativen Tätigkeiten an:

##### **Umfeldanalyse**

Die [Umfeldanalyse](#) ist eine Methode zur Ermittlung von externen Faktoren und Trends, die die zukünftige Entwicklung einer Organisation beeinflussen und verändern können. Mit ihr lassen sich Chancen und Risiken für eine Organisation entwickeln, welche mit den Ergebnissen der internen Organisationsanalyse in einer SWOT<sup>76</sup> zur Ableitung strategischer Ziele zusammengeführt werden.

##### **Aufgabengliederung und Aufgabenanalyse**

Bei der Betrachtung dispositiv-kreativer Bereiche kommt der [Aufgabengliederung](#) und -analyse eine besondere Bedeutung zu. Mit der Aufgliederung der Gesamtaufgabe in Teilaufgaben wird der Bereich vollständig erfasst, systematisch gegliedert und übersichtlich dargestellt ([Aufgabengliederung](#)).

Die Aufgabenanalyse liefert Anhaltspunkte, zu welchem Anteil quantifizierbare Aufgaben und zu welchem Anteil dispositiv-kreative Aufgaben erledigt werden und bildet damit die Grundlage für die weitere Vorgehensweise. Mit einer anschließenden [ABC-Analyse](#) ist die Bildung der Aufgaben nach Prioritäten oder zeitlichen Aufwänden möglich.

##### **Aufgabenkritik**

In dispositiv-kreativen Bereichen ist die [Aufgabenkritik](#) (Zweck- und Vollzugskritik) von besonderer Bedeutung. Neben ablauf- bzw. aufbauorganisatorischen Veränderungen sind insbesondere strategische und politische Einflüsse zu beachten.

Für [dispositiv-kreative Aufgaben](#) in Bundesbehörden, die nicht oberste Bundesbehörden sind, ist es mindestens erforderlich, die Zielstellung der Aufgabe sowie die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen zu beschreiben und spätestens am Ende eine Ergebnisbewertung hinsichtlich der Zielstellung und der tatsächlich verbrauchten Ressourcen durchzuführen. Ausgenommen hiervon sind Aufgaben, bei denen die Personalausstattung durch [Arbeitsplatzsetzung](#) erfolgt (z. B. Datenschutzbeauftragte).

Für forschende und wissenschaftliche Tätigkeiten ist es erforderlich, die Zielstellung der eingesetzten Personalressourcen *regelmäßig* zu beschreiben und die damit verbundenen Ressourcenaufwände *kontinuierlich* zu planen. Bei mehrjährigen Aufgaben bzw. Projekten sind die Ressourcenverbräuche mindestens jährlich zu beurteilen ([Personalressourcensteuerung](#)). Die Bewertung des

---

<sup>76</sup> SWOT = Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken)

Ressourcenverbrauchs ist bei Daueraufgaben jährlich, ansonsten spätestens bei Projekt- bzw. Programmende mit einer Ergebnisbewertung zu verbinden.

*Folgendes Vorgehen ist hierbei zu empfehlen:*

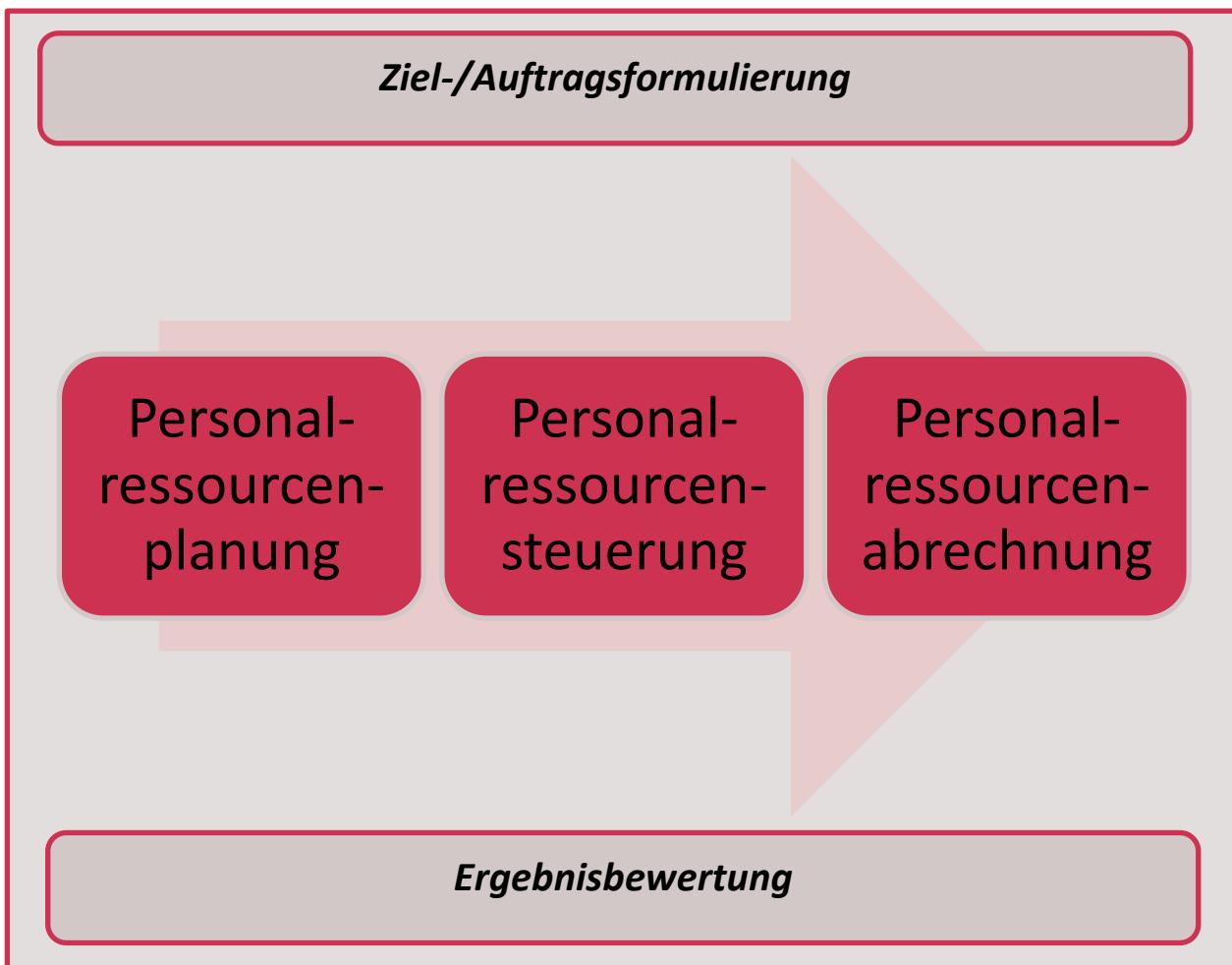


Abbildung 36: Vorgehensweise für wissenschaftlich-forschende Aufgaben

Die einzelnen Schritte in der Abbildung werden im Folgenden näher erläutert.

#### a) Ziel-/Auftragsformulierung

Bei der Ziel- und Auftragsformulierung handelt es sich um die Beschreibung der mit der Aufgabe verbundenen Zielrichtung. Die Beschreibung der Zielstellung kann beispielsweise in Form von strategischen Programmen, Projektaufträgen oder Forschungsprogrammen erfolgen. Die Ziel- und Auftragsformulierung kann sich auch aus Aufträgen übergeordneter Behörden/Ministerien ergeben.

Dabei sollen jeweils die Zielrichtungen bzw. Ergebniserwartungen beschrieben werden. Soweit dies möglich ist, sind die Ziele SMART<sup>77</sup> zu beschreiben. Bei der Formulierung der Ziele ist möglichst so

<sup>77</sup> SMART ist ein Akronym für Specific (spezifisch) Measurable (messbar) Achievable (attraktiv) Reasonable (realistisch) Time-Bound (terminiert)

konkret zu beschreiben, dass sie auf eine Arbeitsgruppe o. ä. heruntergebrochen werden können. Die Beschreibung allgemeiner unspezifischer gesetzlicher Aufgaben oder übergreifender strategischer Ziele genügt hierfür nicht.

Bei Daueraufgaben (Forschungsbereiche o. ä.) sind mindestens alle zwei Jahre die Ziele zu beschreiben und ggf. anzupassen.

#### **b) Personalressourcenplanung**

Mit der Ziel-/Auftragsformulierung sind die erforderlichen Personalressourcen zu planen. Dabei soll die Personalressourcenplanung auf der Basis von in der Vergangenheit gewonnenen Erkenntnissen und Erfahrungen sowie geeigneten Prognosemethoden (Projektschätzung, vgl. [Projektmanagement](#)), [Trendanalysen](#) erfolgen. Ergebnis der Personalressourcenplanung ist die Aussage, welcher Umfang an VZÄ jährlich für die beschriebenen Ziele bzw. Aufträge erforderlich ist. Bei mehrjährigen Aufgaben ist das erforderliche Volumen in Jahresscheiben abzubilden.

Die Personalressourcenplanung ist – soweit möglich – mit dem Auftraggeber abzustimmen.

#### **c) Personalressourcensteuerung**

Ausgehend von der Einschätzung der benötigten Personalressourcen sollen im Verlauf der Aufgabenrealisierung die zum Betrachtungszeitraum eingesetzten Personalressourcen vor dem Hintergrund der Ergebnisrealisierung und des wirtschaftlichen Handelns betrachtet werden. Die Personalressourcensteuerung ist mindestens jährlich durchzuführen. Bei kürzeren Aufträgen kann sich eine unterjährige [Personalressourcensteuerung](#) anbieten (z. B. strategischen Projekten). Notwendige Anpassungen sind ggf. unterjährig durchzuführen.

#### **d) Personalressourcenabrechnung**

Befristete oder terminierte Aufgaben (strategische Projekte, Forschungsprojekte) sind jeweils bei Aufgabenabschluss „abzurechnen“. Dabei ist zu dokumentieren, welche Personalressourcen im Verlauf der Aufgabenrealisierung verbraucht wurden. Sofern erhebliche Abweichungen von der Personalressourcenplanung (> 10 %) vorliegen, sind die Gründe für den Mehr- oder Minderaufwand zu dokumentieren.

#### **e) Ergebnisbewertung**

Gegenstand der Ergebnisbewertung ist die Beurteilung, ob die geplanten Ziele oder Aufträge erreicht wurden. Dies erfolgt üblicherweise gemeinsam mit der Ressourcenabrechnung. Die Gründe für die Abweichungen vom Ergebnis sind zu dokumentieren. Dabei ist auch zu beurteilen, inwieweit der quantitative Ressourceneinsatz die Ergebnisrealisierung beeinflusst hat. Sich hieraus ergebende Erkenntnisse sind bei der Ziel- und Auftragsdefinition neuer Aufgaben bzw. deren Fortschreibung und den dann erforderlichen Ressourcenplanungen zu berücksichtigen.

#### **f) Risikoanalyse**

Die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlungen können ggf. mit Hilfe einer Risikoanalyse plausibilisiert werden.

#### **Unterstützungssysteme**

Zur Unterstützung des hier beschriebenen Zyklus können vorhandene Systeme (Kosten- und Leistungsrechnung, Projektzeiterfassung) genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die oben beschriebenen Elemente enthalten sind.

#### **2.4.3.11.7 Methodenmix zur Ermittlung von Führungs- und Leitungsspannen**

Die Methoden der analytischen Ermittlung von Führungs- und Leitungsspannen sowie der situative Ansatz und die summarische Ermittlung werden in der Praxis in der Regel gemischt angewandt.

**Führungs- und Leitungsaufgaben, die bemessen werden können, sollten analytisch ermittelt werden.** Anschließend sollten auch die Ergebnisse der summarischen und der situativen Ermittlung einbezogen werden, für die Aufgaben, die nicht analytisch ermittelt werden konnten. Abschließend sollte eine Zusammenführung aller Ergebnisse erfolgen.

- (1) summarische Ermittlung (erster Überblick)**
- (2) situativer Ansatz (Berücksichtigung einer Vielzahl von Einflussfaktoren)**
- (3) analytische Ermittlung**
  - a. abhängig von der Anzahl der unterstellten Beschäftigten
  - b. unabhängig von der Anzahl der unterstellten Beschäftigten

Die einzelnen Methoden werden im Folgenden näher erläutert.

##### **(1) Summarische Ermittlung**

Bei der summarischen Ermittlung wird von Annahmen ausgegangen, die auf der Grundlage empirischer Untersuchungen vergleichbarer Arbeitsplätze beruhen. Die individuellen Besonderheiten einer Organisationseinheit werden daher nicht berücksichtigt. Eine Ermittlung der tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben und deren Ausprägung in Stunden bzw. Minuten findet bei der summarischen Betrachtung nicht statt. Von einer solchen pauschalen Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben sollte nur im Ausnahmefall Gebrauch gemacht werden, wenn keine konkreten Daten (Erhebungsdaten aus Interviews, Angaben zum Aufwand für Führung und Leitung aus der Kosten- und Leistungsrechnung etc.) herangezogen werden können. Darüber hinaus ist die summarische Ermittlung insbesondere für Zukunftsprognosen, erste Einschätzungen im Rahmen einer Organisationsuntersuchung und als Plausibilisierungsmethode für die Führungs- und Leitungsspanne geeignet.

Führungsbedingungen / Kriterien für die Annäherung an die richtige Leitungsspanne:

Die Liste der Führungsbedingungen/Kriterien, die die Leitungsspanne (LS) beeinflussen, ist nicht fix und nicht abschließend formuliert. Allerdings geht das hier zugrunde gelegte (in Anlehnung an Bokranz/Kasten formulierte) Berechnungsmodell von sechs zu gewichtenden Führungsbedingungen und fünf Ausprägungen dieser Führungsbedingungen sowie einem Gewichtungsfaktor zwischen 1–3 aus. Es ist davon auszugehen, dass die Führungsbedingungen / Kriterien grundsätzlich in der jeweiligen Organisation und in verschiedenen Situationen unterschiedlich stark wirken. Deshalb können sie unterschiedlich priorisiert und damit gewichtet werden (Gewichtungsfaktoren: GF). Diese Gewichtungsfaktoren sollten durch Expertinnen bzw. Experten (z. B. von der Organisationseinheit / Organisation unabhängige Organisatorinnen bzw. Organisatoren) bestimmt werden. Die Wirkung der

Gewichtungsfaktoren ändert sich zusätzlich durch die Führungsbedingungen / Kriterien (FB) in einer Organisation (Ausprägung der Führungsbedingungen: AF). Die „optimale“ Leitungsspanne ist also immer abhängig von den Führungsbedingungen, deren Gewichtung und Ausprägung.

FÜHRUNGSBEDINGUNGEN / KRITERIEN	GEWICHTUNGSFAKTOREN	Ausprägung der Führungsbedingungen / Kriterien				
		1	2	3	4	5
Gleichartigkeit der Aufgaben der Beschäftigten	1	gleich	im Wesentlichen gleich	ähnlich	leicht unterschiedlich	grundsätzlich verschieden
Komplexität der Aufgaben der Beschäftigten	2	Einsch, sich wiederholend	Routine	Etwas komplex	Komplex und variabel	hochkomplex
Planungsaufgaben der Führungskraft	3	So gut wie keine Planungsaufgaben (bis zu 2%)	Geringer Anteil an Planungsaufgaben (bis zu 20%)	Mittlerer Anteil an Planungsaufgaben (bis zu 30%)	Hoher Anteil an Planungsaufgaben (bis zu 40%)	Sehr hoher Anteil an Planungsaufgaben (40-60% oder sogar höher)
Neuartigkeit, Veränderungspotenzial der Aufgaben d. Beschäftigten	3	gleichbleibende Aufgabe	Routineaufgabe meist gleichbleibend	Relativ neue Aufgabe (<2 Jahre), teils standardisiert	Relativ neue Aufgabe (<1 Jahr), teils standardisiert	Neue Aufgabe, noch nicht standardisiert (<0,5 Jahre)
Delegationsgrad / Entscheidungsspielraum der Beschäftigten	3	Beschäftigte arbeiten selbstständig, treffen Entscheidungen selbst	Beschäftigte erarbeiten überwiegend selbstständig, treffen Entscheidungen meist selbst	Beschäftigte arbeiten teilweise selbstständig mit Entscheidungsbefugnis	Beschäftigte arbeiten überwiegend nicht selbstständig, haben nur selten Entscheidungsbefugnisse	Beschäftigte arbeiten fast nie selbstständig, Entscheidungen bleiben der Führungskraft vorbehalten
Schlanke, standardisierte Prozesse	2	Die Prozesse in der Organisationseinheit laufen alle standardisiert ab.	Die Prozesse in der Organisationseinheit laufen überwiegend standardisiert ab.	Die Prozesse laufen teilweise standardisiert ab.	Die wenigstens Prozesse laufen standardisiert ab.	Prozesse in der Organisationseinheit laufen in der Regel nicht standardisiert ab.

Abbildung 37 und Anlage 32: in Anlehnung an Bokranz/Kasten 2003, S. 59

Daraus wurde auf der Basis einer empirisch ermittelten Bezugsgröße (Basisfaktor: BF=200) eine Formel zur Berechnung der Leitungsspanne entwickelt. Bei der Zahl 200 handelt es sich um eine feststehende Berechnungsgröße für Führungskräfte, die anteilig auch eigene Fachaufgaben wahrnehmen. Bei ausschließlich mit Führung und Leitung beschäftigten Führungskräften (wohl nur auf der Obersten Leitungsebene) ist der Basisfaktor auf 400 anzupassen.

$$LS = BF / \text{Summe FB (AF * GF)}^{78}$$

<sup>78</sup> Formel nach Bokranz und Kasten (2003), S. 59: Soll-Leitungsspanne = 200/Σ(Punkte\*Gewichtungsfaktor)

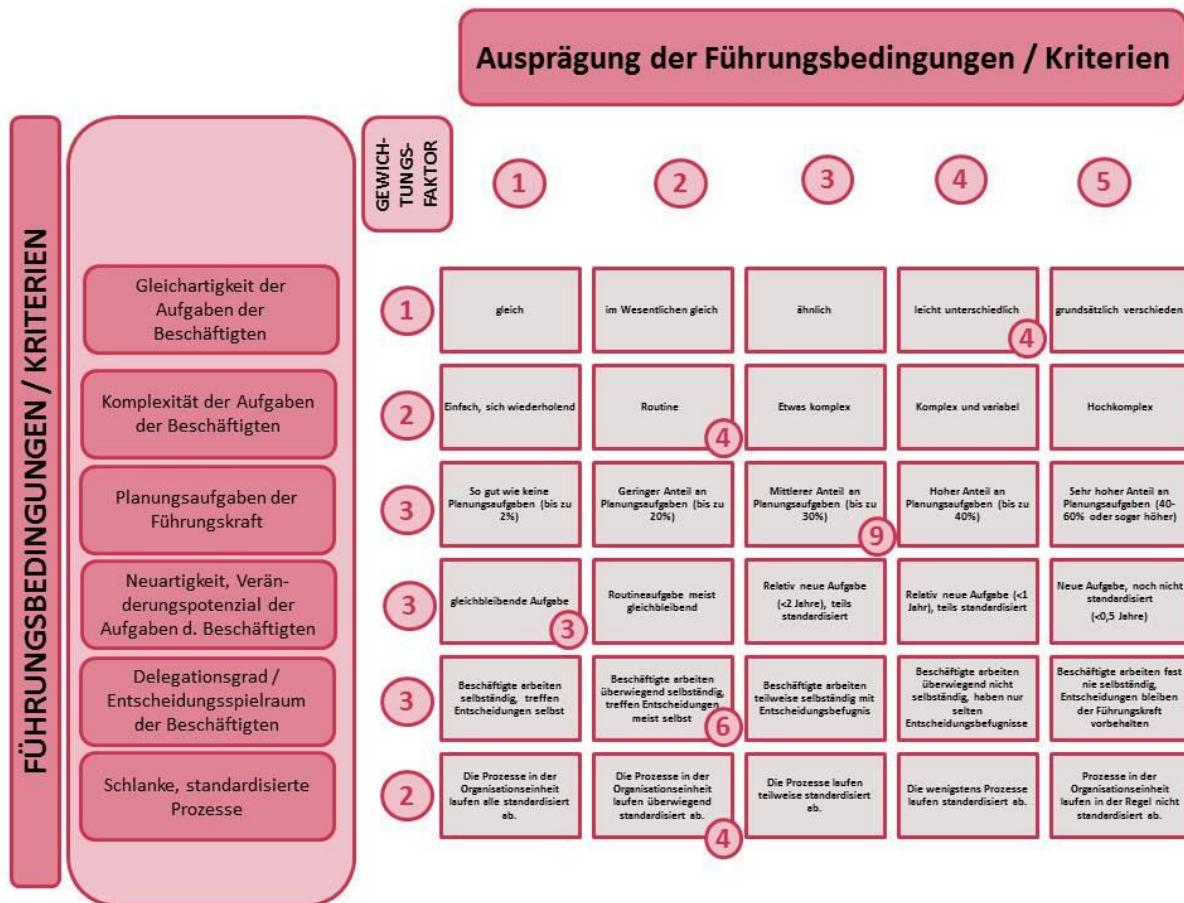


Abbildung 38 und Anlage 32: in Anlehnung an Bokrancz/Kasten 2003, S. 59

Nach diesem Berechnungsmodell (in Anlehnung an Bokrancz und Kasten, 2003) bewegt sich die mögliche optimale Leitungsspanne bei einer Führungskraft mit eigenen (Fach-)Aufgaben zwischen gerundet 4 und 18 Beschäftigten.

Beispiel: Summarische Ermittlung einer Führungs- und Leitungsspanne für eine Organisationseinheit, in der die Führungskraft durch die Wahrnehmung eigener (Fach-)Aufgaben gebunden ist:

$$LS = 200 / (1*4 + 2*2 + 3*3 + 3*1 + 3*2 + 2*2)^{79} = 200/30 = 6,67 \text{ unterstellte Beschäftigte}$$

<sup>79</sup> Formel nach Bokrancz und Kasten (2003), S. 59: Soll-Leitungsspanne = 200/Σ(Punkte\*Gewichtungsfaktor)

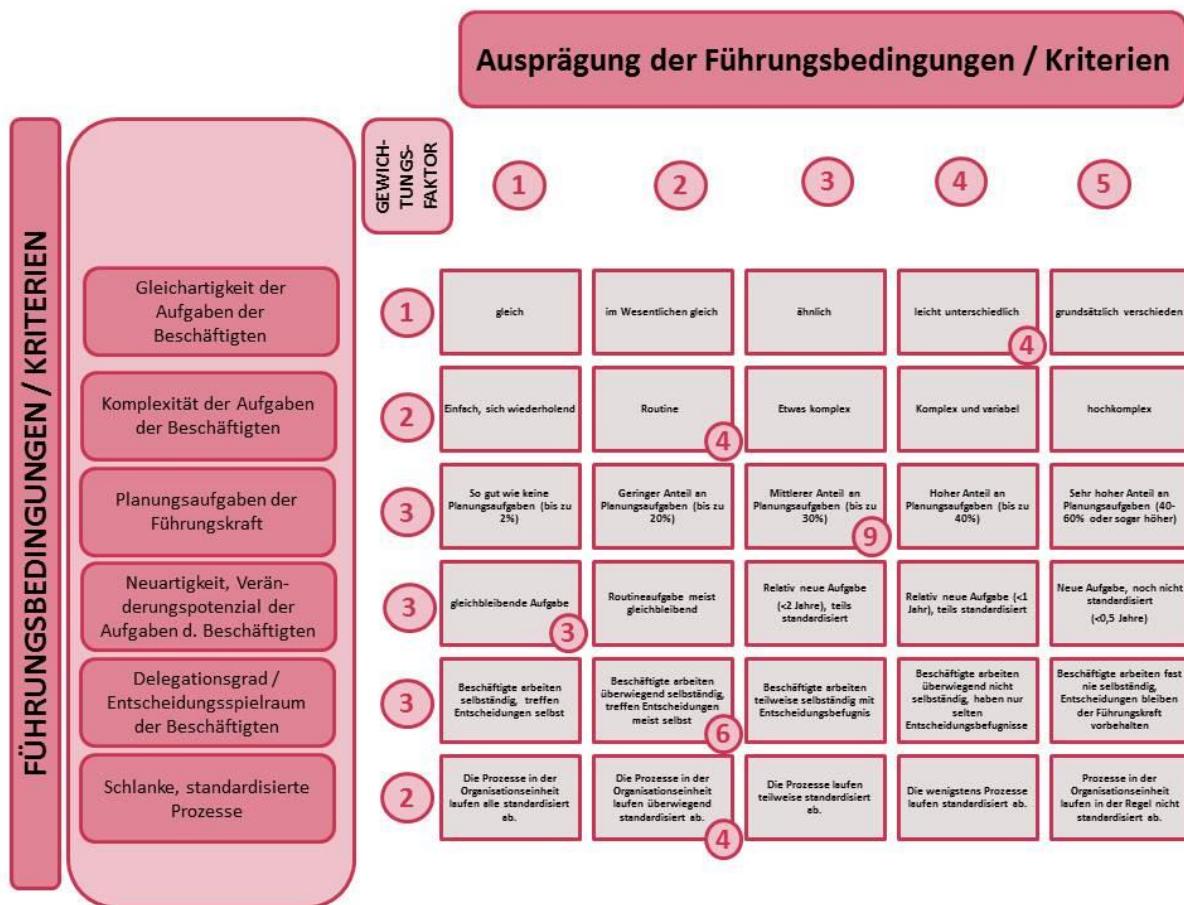


Abbildung 39 und Anlage 32: in Anlehnung an Bokrancz/Kasten 2003, S. 59

**Leitungsspanne bei einer Führungskraft, die ausschließlich führt und leitet und keine eigenen (Fach-)Aufgaben wahrnimmt:**  $400/(1*4 + 2*2 + 3*3 + 3*1 + 3*2 + 2*2) = 400/30 = 13,33$  unterstellte Beschäftigte

## (2) Situativer Ansatz

Der situative Ansatz für die Ermittlung von Leitungsspannen geht davon aus, dass eine Vielzahl von Einflussgrößen auf den Führungsaufwand und die Kapazität einer Führungskraft wirken. Je nach Besonderheit der Organisationseinheit, aber auch abhängig vom Führungsstil, dominieren die verschiedenen Einflussgrößen in unterschiedlichem Maße. Daher sind diese Faktoren in unterschiedlichen Situationen (bspw. Rahmenbedingungen, aktuelle Situation in der Behörde etc.) unterschiedlich zu gewichten.

### Wesentliche Grundannahmen sind insbesondere:

Themengebiet	Erläuterung
<b>Gleichartigkeit der Aufgaben</b>	Bei Leitung eines Massenverfahrens (Antragsbearbeitung etc.) ist von überwiegend gleichartigen, sich wiederholenden Aufgaben auszugehen, da die Prozesse in der Regel weitgehend standardisiert sind. Die Leitungsspanne kann hier größer gewählt werden.  Bei der Leitung eines „Mischreferates“ (wie z. B. Organisationsreferate) sind meist viele verschiedene Aufgaben mit unterschiedlicher Merkmalsausprägung zu beachten. Die Leitungsspanne ist in der Regel geringer zu wählen.
<b>Komplexität der Aufgaben</b>	Grundsätzlich gilt: Je komplexer die Aufgaben <sup>80</sup> , desto geringer die Leitungsspanne.
<b>Vielfalt der Aufgaben in der Organisationseinheit</b>	Werden in der Organisationseinheit, die zu führen und zu leiten ist, viele verschiedene Aufgaben wahrgenommen (z. B. Innere Dienste, Informations- und Kommunikationstechnik, aber auch Mischreferate in anderen Aufgabenbereichen), bindet dies auch mehr Kapazitäten auf Führungs- und Leitungsebene. Häufig wird dieser Aspekt auch im Zusammenhang mit der Anzahl der Beschäftigten relevant.
<b>Neuartigkeit und Veränderungspotenzial der Aufgabe</b>	Aufgaben, die neu sind oder ständigen Veränderungen unterliegen, binden auf Führungs- und Leitungsebene mehr Kapazitäten.
<b>Delegationsgrad bzw. Ausmaß des eingeräumten Entscheidungsspielraums</b>	Dürfen die Beschäftigten weitgehend eigenverantwortlich handeln und verfügen über einen breiten Entscheidungsspielraum? Dann muss der oder die Vorgesetzte nicht ständig eingebunden werden. Dies kann eine größere Leitungsspanne ermöglichen. Allerdings steigen in diesem Fall die Zeitanteile für Information, Kontrolle (ggf. auch Nachsteuerung) und Austausch.

<sup>80</sup> Komplex ist eine Aufgabe dann, wenn sie nicht mehr nach einfachen „wenn-dann“-Prinzipien funktioniert, sondern vielschichtig und dynamisch ist. „Mit Wissen kann man komplizierte Aufgaben lösen, aber nur mit Können kann man komplexe Aufgaben lösen.“ (vgl. „Denkwerkzeuge der Höchstleister: Wie dynamikrobuste Unternehmen Marktdruck erzeugen“ von Gerhard Wohland und Matthias Wiemeyer)

Themengebiet	Erläuterung
<b>Informations- und Wissensstand der Führungskraft / Wissensmanagement</b>	Je besser die zur Verfügung stehenden Informations- und Wissensmanagement-Prozesse sowie -Tools sind, desto mehr reduziert sich der Aufwand bei der Führungskraft für die Informationsbeschaffung, -suche und -weitergabe.
<b>Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Beschäftigten<sup>81</sup></b>	Die Vorteile motivierter, gut qualifizierter und eingearbeiteter Beschäftigter liegen auf der Hand: Sie können eigenständiger und eigenverantwortlicher arbeiten, was eine Erhöhung der Leitungsspanne zulässt. Dagegen wird in einem Bereich mit einer Vielzahl von befristet Beschäftigten (bspw. 2 Jahre <sup>82</sup> ) und damit einhergehender ständiger Personalfluktuation ein entsprechend höherer Aufwand für das Leitungspersonal bestehen, was eine geringere Leitungsspanne zur Folge hat.
<b>Führungsverhalten des oder der Vorgesetzten und Berücksichtigung von Führungsgrundsätzen / Führungsleitlinien (vgl. auch <a href="#">Exkurs 2: Führungsgrundsätze</a>)</b>	Ein partizipativer Führungsstil kostet Zeit, da der oder die Vorgesetzte die Beschäftigten umfassend an Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt. Verbreitet ist auch die Ansicht, dass Führungskräfte mit hoher Autorität und mit sehr strukturiertem sowie sehr effizientem Arbeitsstil mehr Beschäftigte führen und leiten können. Als mögliche Erkenntnisquelle für die Führungskultur kommen hier vorrangig die jeweiligen Führungsgrundsätze bzw. Führungsleitlinien in Betracht.
<b>Belastung durch eigene (fachliche) Aufgaben</b>	Führungskräfte nehmen in der Regel neben den Aufgaben des Führens und Leitens eigene (Fach-) Aufgaben wahr, die Kapazitäten binden. Je mehr Zeit durch diese Aufgaben beansprucht wird, desto geringer ist in der Feststellung der IST-Leitungsspanne die Leitungsspanne. <sup>83</sup> In der Folge sind die Aufgaben und die Aufgabenverteilung zu analysieren und kritisch zu würdigen und daraus resultierend eine Entscheidung für die SOLL-Leitungsspanne zu treffen. Idealerweise werden zur Vorbereitung einer Entscheidung für die künftige Führungs- und Leitungsspanne zunächst der künftige Bedarf für die Wahrnehmung von Führungs- und Leitungsaufgaben analysiert, begründet und festgestellt und anschließend die Möglichkeiten einer Fachaufgabenaufwahrnehmung eingeschätzt bzw. bemessen (SOLL-Konzeption).
<b>Entlastung durch IT bzw. IT-Verfahren, schlanke und einheitliche Prozesse</b>	Werden beispielsweise IT-gestützte Projektplanungen, elektronisch unterstützte Personalgewinnungsverfahren, IT-gestützte Aufgaben- und Ressourcenplanungsverfahren etc. eingesetzt, kann dies die Führungs- und Leitungsspanne ebenfalls erhöhen.

<sup>81</sup> Zu beachten ist, dass die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit in ihrer Beurteilung stark subjektiv geprägt sein können.

<sup>82</sup> bspw. aufgrund von Sachgrundbefristung, z. B. häufig anzutreffen in wissenschaftlichen Bereichen, aber auch in Bereichen mit vielen jungen Berufseinsteigern, in denen derzeit der Generationenwechsel in den Bundesbehörden eingeläutet wird.

<sup>83</sup> Theoretisch kann die IST-Situation durch das "Organigramm" abgebildet werden. Ob und inwiefern tatsächlich geführt und geleitet wird, kann bspw. durch Interviews mit Beschäftigten herausgefunden werden.

Themengebiet	Erläuterung
<b>Führen auf Distanz</b>	<p>Es kann verschiedene Rahmenbedingungen für das Führen und Leiten auf Distanz geben:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Leitung führt auf Distanz (z. B. durch eigene Telearbeit oder häufige Dienstreisen) oder</li> <li>• die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind häufig in Telearbeit oder in mobiler Arbeit (häufige Dienstreisen). Möglich ist auch, dass beides aufeinander trifft.</li> <li>• Ein weiterer Aspekt kann die Verteilung auf mehrere Standorte bzw. Liegenschaften sein, bspw. aufgrund der Aufteilung von Organisationseinheiten.</li> </ul> <p>Bei den zeitlichen Auswirkungen spielen die technischen Voraussetzungen der Behörde eine große Rolle, aber auch der Führungsstil. Bei einem eher autoritären Führungsstil oder Laissez-faire Führungsstil sind die zeitlichen Auswirkungen wahrscheinlich geringer als bei einem Führungsstil mit hohem Abstimmungsbedarf.</p> <p>Die oben genannten Grundannahmen bzw. Einflussfaktoren, insbesondere auch die Komplexität der Aufgabe, sind hier von besonderer Bedeutung.</p> <p>Die zunehmenden Anforderungen und Herausforderungen zeigen, dass Führungskräfte in die neuen Rahmenbedingungen investieren müssen. Daher entsteht zumindest im IST ein notwendiger Mehraufwand für einmalige und laufende Schulung in „Führen auf Distanz“ und Nutzung der konkreten technischen Möglichkeiten vor Ort. Im SOLL lässt sich dieser in der Regel reduzieren.</p> <p>Möglicherweise entstehen durch eine klare und transparente ziel- und ergebnisorientierte Führung und Leitung aber auch Entlastungspotenziale und Freiräume bei Führungskräften. Dies kann z. B. die Folge eines ausgewogenen Führungsstils mit angemessenem Delegationsgrad (von Aufgaben und Verantwortung), konstruktiver Feedbackkultur und Ziel-, Ergebnis-, Aufgaben- und Mengenpriorisierung sowie -Steuerung sein. Darüber hinaus können Wege- und Reisezeiten für das Pendeln zwischen Dienststellen und / oder Standorten eingespart werden und dadurch die eigentliche Arbeits- und Dienstzeit effektiver und effizienter für die Aufgabenwahrnehmung genutzt werden.</p> <p>Allgemeingültige Aussagen, ob das Führen und Leiten auf Distanz Auswirkungen auf die Kapazitätenbindung bei Führungskräften hat, können nicht getroffen werden. Auch hier sind bei der Analyse der Rahmenbedingungen, der Aufgabenstellung, der Situation etc. den</p>

Themengebiet	Erläuterung
	Besonderheiten der jeweiligen Organisation (Behörde) Rechnung zu tragen. Einigkeit herrscht darüber, dass beim Führen und Leiten auf Distanz besondere Herausforderungen und damit einhergehend zunehmende Anforderungen an die Führungskräfte gestellt werden ( <a href="#">vgl. auch Exkurs 3: Besondere Herausforderungen des Führen und Leitens auf Distanz</a> ).

Tabelle 19: Grundannahmen für Führungsaufwand

Die genannten Grundannahmen geben Anhaltspunkte für die Erklärung bestehender Führungs- und Leitungsspannen (IST-Führungs- und Leitungsspanne) und für die Empfehlung einer künftigen Führungs- und Leitungsspanne (SOLL-Führungs- und Leitungsspanne).

***Wie kommt man vom situativen Ansatz zur „optimalen“ Anzahl von Führungskräften „in Köpfen“?:***

Bei der Empfehlung einer SOLL-Führungs- und Leitungsspanne sollten personenbezogene Aspekte möglichst außen vor bleiben. Richtet man die Organisation an bestimmten Führungskräften und Beschäftigten aus, hätte dies bei Ausscheiden dieser Personen konsequenterweise stets eine Umorganisation zur Folge. Dies erstreckt sich in der Regel auf weitere Beschäftigte und deren Aufgabengebiete sowie auf die Ablauforganisation. In der Folge kommt die Organisation aufgrund ständiger Umstrukturierung nicht zur Ruhe und nicht in den eigentlichen „Arbeitsmodus“.

Hilfreich zur Gewichtung der unterschiedlichen Grundannahmen kann hier der Einsatz der Methode „Multifaktorenanalyse“ (LINK) oder die „Rangfolgeanalyse“ (LINK) sein.

### (3) Analytische Ermittlung

Bei der *summarischen Ermittlung* ist davon auszugehen, dass die Führungskraft gesetzt ist, wenn z. B. unstrittig ist, dass ein Referat eine Referatsleitung benötigt. Hier ist die Frage zu beantworten, wie viele Beschäftigte aufgrund der Führungs- und Rahmenbedingungen geführt werden können. Die derzeitigen Führungs- und Rahmenbedingungen spiegeln sich im situativen Ansatz wider (IST-Situation). Diese sind in der Analyse kritisch zu hinterfragen, ggf. anzupassen und zu optimieren und anschließend in der SOLL-Konzeption für die Führungs- und Leitungsspanne zu berücksichtigen. ***Die analytische Ermittlung*** der Leitungsspanne sollte angewendet werden, wenn die Führungsaufgaben bekannt sind sowie deren Zeit- und Mengengrößen vorliegen bzw. ermittelt werden können.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass die analytisch ermittelte Leitungsspanne persönliche Faktoren der jeweiligen Führungskraft enthält, da sich beispielsweise deren Qualifikation und Leistungsfähigkeit im erhobenen Zeit- und Mengengerüst widerspiegeln.

Dies bedarf der (gesonderten, nachgehenden) kritischen Würdigung, da personenorientierte Einflussfaktoren den Ist-, nicht aber den Soll-Zustand darstellen.

Bei der analytischen Ermittlung können die „klassischen“ Methoden der PBE (vgl. [Selbstaufschreibung](#), [Analytisches Schätzen](#), [Zeitaufnahme](#) etc.) Anwendung finden. Auch hier gilt

es, die [Methoden der Kriterienmatrix](#) folgend auszuwählen, zu begründen und zu dokumentieren.

Grundsätzlich wird unterschieden in Aufgaben, die abhängig oder unabhängig von der Anzahl der unterstellten Stellen sind.

### **(3a) Von der Anzahl der unterstellten Beschäftigten abhängige Aufgaben**

Aufgaben, die abhängig von der Anzahl der unterstellten Stellen sind, sind z. B. Beschäftigtengespräche. Hierbei hängt der Ressourcenumfang zum einen von der Anzahl und der Zeitdauer der Beschäftigtengespräche ab und ob es sich um direkte oder mittelbare Unterstellte handelt. Der Zeitaufwand für ein Beschäftigtengespräch inklusive Vor- und Nachbereitung sollte erhoben werden.

#### **Berechnungsbeispiel:**

In unserem Beispiel gehen wir davon aus, dass je Beschäftigtem bzw. Beschäftigter ein Beschäftigtengespräch pro Jahr bei direkter Unterstellung anfällt.

- In unserer Beispiel-Organisationseinheit ist von einem jährlichen Aufwand von 120 Minuten für die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung des Gesprächs je Beschäftigten auszugehen.
- Bei fünf direkt unterstellten Beschäftigten ergäbe dies 600 Minuten jährlich. Hier sind nicht die VZÄ entscheidend, sondern die Anzahl der direkt unterstellten Beschäftigten.
- Für mittelbar unterstellte Beschäftigte ist dagegen von einem (reduzierten) jährlichen Aufwand für die Vor- und Nachbereitung sowie die Durchführung des Gesprächs von ca. 80 Minuten auszugehen. Hier ist die Teilnahme an Beschäftigtengesprächen nicht immer notwendig, sondern die mittelbare Führungskraft (z. B. Abteilungsleitung) nimmt nur im Bedarfsfall teil (z. B. Eskalationsgespräch/Schlichtungsgespräch usw.); die Vor- und Nachbereitung übernimmt in der Regel der bzw. die direkte Vorgesetzte.

### **(3b) Von der Anzahl der unterstellten Beschäftigten unabhängige Aufgaben**

Für Aufgaben, die unabhängig von der Anzahl der unterstellten Stellen sind (z. B. Ziele entwickeln, überwachen, koordinieren und kommunizieren), ist ein Pauschalwert bei der PBE zugrunde zu legen. Der Zeitaufwand ist zu erheben (mehrere Methoden möglich, vgl. [PBE-Methodenteil](#)) und auf ein Jahr hochzurechnen.

#### **Berechnungsbeispiel:**

60 Minuten wöchentlich \* 52 Wochen<sup>84</sup> = 3.120 Minuten pro Jahr unabhängig von der Anzahl der unterstellten Beschäftigten

Voraussetzung: Der Pauschalwert von 60 Minuten wurde durch geeignete Methoden (vgl. PBE-Methoden) ermittelt und stellt einen behördenspezifischen Durchschnittswert dar.

### **(4) Zusammenführung aller Ergebnisse zur Feststellung einer Führungs- und Leitungsspanne für das SOLL**

Die Ergebnisse der summarischen, situativen und analytischen Ermittlung sind in der Analyse und für die SOLL-Konzeption im Gesamtkontext zu betrachten und zu bewerten.

#### **Fallbeispiel:**

Die Organisationseinheit (Referat) „*Massenantragsverfahren Buchstaben A-G bearbeiten*“ wird derzeit durch eine Führungskraft mit 8 Beschäftigten (davon 4 Beschäftigte in Teilzeit; 6,0 VZÄ) geleitet, die angibt, mit ca. 40% ihrer verfügbaren Kapazität mit eigenen Fachaufgaben beschäftigt zu sein. Die Führungskraft beklagt, nicht ausreichend Zeit für die Führungs- und Leitungsaufgaben zu haben.

Darüber hinaus gibt es in der Abteilung drei weitere (Nachbar-)Referate „*Massenantragsverfahren bearbeiten*“ für die Buchstaben H-M, N-S sowie T-Z mit weitgehend gleichen Aufgaben und je 12 Beschäftigten (davon 10 in Teilzeit; 7,0 VZÄ).

Die **summarische Ermittlung** (erster Überblick, vgl. S. 57 Abbildung) ergibt **für das IST** im Referat „*Massenanträge A-G*“ eine Führungs- und Leitungsspanne von **6,67 Beschäftigten (abgerundet 6 Beschäftigte)**.

---

<sup>84</sup> Das Beispiel geht davon aus, dass die genannten Führungs- und Leitungsaufgaben das ganze Jahr über anfallen und in Abwesenheit der Führungskraft durch die Vertretung wahrgenommen werden.

Beim **situativen Ansatz** wurden folgende **Feststellung im IST** gemacht und gemäß Rangfolgeanalyse in die folgende Rangfolge gebracht:

- (1) leicht unterschiedliche Aufgaben in der Organisationseinheit (kleine Aufgabenvielfalt)
- (2) weitgehend Routineaufgaben (geringe Komplexität)
- (3) gleichbleibende Aufgaben (wenig Veränderungspotenzial)
- (4) Die Beschäftigten arbeiten überwiegend selbstständig und treffen Entscheidungen meist selbst.
- (5) Der Informationsfluss und Wissenstransfer läuft weitgehend standardisiert und automatisiert.
- (6) Die Prozesse in der Organisationseinheit laufen überwiegend standardisiert ab.
- (7) Der überwiegende Anteil der Beschäftigten in der Organisationseinheit ist motiviert und leistungsfähig. Ein geringerer Anteil ist befristet beschäftigt, so dass hier immer wieder Einarbeitung und Wissenstransfer stattfinden muss. Hier entsteht derzeit noch erhöhter Aufwand, weil die Führungskraft selbst einen großen Anteil der Einarbeitung der neuen Beschäftigten übernimmt.
- (8) Die Führungskraft verfügt über eine hohe Autorität und arbeitet weitgehend strukturiert. Nach Aussage der Beschäftigten könnten Besprechungen aber effizienter verlaufen, da häufig redundante Informationen geliefert werden, die die Beschäftigten bereits über andere Kanäle erhalten haben.
- (9) Da die Beschäftigten in der Regel papierlos arbeiten und die Mehrheit von ihnen den überwiegenden Arbeitszeitanteil in Heimarbeit / Telearbeit tätig ist, führt die Führungskraft die Organisationseinheit meist auf Distanz. Der persönliche Austausch der Führungskraft mit ihren Beschäftigten beschränkt sich auf eine wöchentliche Besprechung in Präsenz.

#### **Analytische Ermittlung (hier beispielhafte, auszugsweise Aufgabendarstellung):**

*Mitarbeitergespräche durchführen:*

Dies ist eine von der Anzahl der Beschäftigten abhängige Aufgabe:

Mittels analytischer Methoden der PBE wurde festgestellt, dass bei 8 Beschäftigten und einem jährlichen Aufwand von 120 Minuten je Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter für die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung des Gesprächs 960 Minuten jährlich.

*Beurteilungsgespräche durchführen:*

Dies ist eine von der Anzahl der Beschäftigten abhängige Aufgabe:

Mittels analytischer Methoden der PBE wurde festgestellt, dass bei 8 Beschäftigten und einem jährlichen Aufwand von 90 Minuten je Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter für die Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung des Gesprächs 720 Minuten jährlich.

*Ziele entwickeln, überwachen, koordinieren und kommunizieren*

*Aufgabenplanung für die Organisationseinheit*

Der Zeitaufwand für diese von der Anzahl der Beschäftigten unabhängige Aufgaben wurde ebenfalls durch analytische Methoden der PBE als Durchschnittswert der Behörde festgestellt:

60 Minuten wöchentlich \* 52 Wochen<sup>85</sup> = 3.120 Minuten pro Jahr unabhängig von der Anzahl der unterstellten Beschäftigten

#### **Zusammenführung der Ergebnisse der summarischen, situativen und analytischen Ermittlung:**

Die Ergebnisse der summarischen, situativen und analytischen Ermittlung werden zusammengeführt, analysiert und bewertet.

Der Eindruck der summarischen Ermittlung kann unter Berücksichtigung der aktuellen Situation und Rahmenbedingungen in der Organisationseinheit (situativer Ansatz) und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der analytischen Ermittlung bestätigt werden:

Für die Organisation sollte aktuell (IST-Situation) eine Führungs- und Leitungsspanne von 6 Beschäftigten festgelegt werden.

#### **Analyse und Bewertung der IST-Situation:**

Auch die aktuellen Rahmenbedingungen und Führungsbedingungen werden in die Analyse und Bewertung einbezogen. Dabei werden folgende Optimierungspotenziale identifiziert:

Der Aufwand für die Führungskraft könnte deutlich reduziert werden, wenn es „Coaches“ oder Mentorinnen bzw. Mentoren im Team gäbe, die einen Großteil der Einarbeitung übernehmen würden.

Die Besprechungen können noch besser inhaltlich vorbereitet, strukturiert und damit in der Durchführung verkürzt werden. Eine Präsenzpflicht der Beschäftigten (und ggf. auch der Führungskraft) könnte weitgehend entfallen, wenn die Videokonferenzsysteme stärker zum regelmäßigen Austausch anstelle von Präsenz genutzt werden.

---

<sup>85</sup> Das Beispiel geht davon aus, dass die genannten Führungs- und Leitungsaufgaben das ganze Jahr über anfallen und in Abwesenheit der Führungskraft durch die Vertretung wahrgenommen werden.

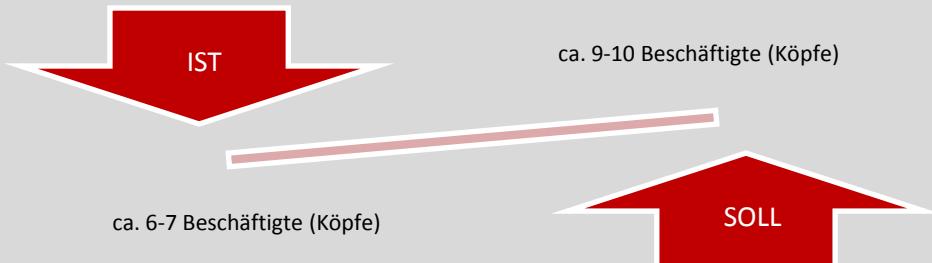
Für die **SOLL-Konzeption** gibt es außerdem verschiedene Optionen:

**Option 1:**



Die Führungskraft nimmt auch weiterhin zu ca. 40% eigene Fachaufgaben wahr. Dann kann die Führungs- und Leitungsspanne aufgrund der zuvor genannten Optimierungspotenziale nach der Umsetzung um ca. 3-4 Beschäftigte erhöht werden.

Für das **SOLL** ergeben sich daher folgende Leitungsspanne (unmittelbar unterstellte Beschäftigte) und folgende Konsequenzen für die Aufbauorganisation:



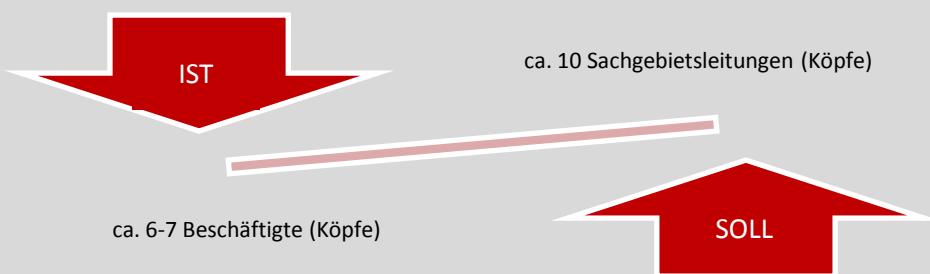
Statt bisher 6 Beschäftigten können 10 Beschäftigte geführt werden. Die Aufbauorganisation bleibt gleich.

### Option 2:



Die Führungskraft auf Referatsleitungsebene könnte vom „Tagesgeschäft“ weitgehend entlastet werden. Dafür könnten Sachgebietsleitungen eingeführt werden und die Fachaufgaben (der Führungskraft weitgehend) auf diese verlagert werden. Die Referatsleitung würde dann beispielsweise bis zu 10 Sachgebietsleitungen (direkt unterstellte Beschäftigte) führen. Für die Sachgebietsleitungen wäre die Leitungsspanne ebenfalls nach dem dargestellten Schema zu ermitteln.

**Für das SOLL ergeben sich daher folgende Leitungsspanne (unmittelbar unterstellte Beschäftigte) und folgende Konsequenzen für die Aufbauorganisation:**



Statt bisher 6 Beschäftigten können bis zu 10 Sachgebietsleitungen unmittelbar unterstellt werden. Die 10 Sachgebietsleitungen wiederum führen 10 Sachgebiete. Nach Ermittlung der jeweiligen Leitungsspanne je Sachgebiet besteht ggf. die Möglichkeit, nach weiteren aufbauorganisatorischen Lösungen zu suchen, um eine sachgerechte Leitungsspanne zu erreichen und zum Beispiel Referate und Referatsleitungen in der Abteilung einzusparen.

Zu den aufbauorganisatorische Fragestellungen und Möglichkeiten verschiedener Leitungsebenen vgl. [Exkurs 4](#).

### **2.4.3.12 Anlage: Auszug aus der GGO**

**Auszug aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Stand: 30.7.2020**

## **Kapitel 2 Organisationsgrundsätze**

### **§ 4 Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien**

- (1) Die Bundesministerien gestalten ihre Organisation so, dass sie den sich ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel gerecht werden können.<sup>86</sup>
- (2) Organisatorische Regelungen sollen die selbstständige, eigenverantwortliche sowie kosten- und qualitätsbewusste Wahrnehmung der Aufgaben unterstützen und gleichzeitig dazu beitragen, die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern.
- (3) Die Bundesministerien betreiben eine an den aktuellen fachlichen Notwendigkeiten orientierte Organisations- und Personalentwicklung.
- (4) Es sind angemessen große Organisationseinheiten bei wenigen Hierarchieebenen zu bilden, deren Leitungsspannen nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben zu bemessen sind.
- (5) Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollen auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zusammengeführt werden.
- (6) Die Bundesministerien sollen Steuerungs- und Führungsinstrumente wie Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement erproben und gegebenenfalls einführen.
- (7) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung<sup>87</sup> einzuführen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien sollen durch Vorschläge an der Verbesserung der Organisation und der Arbeitsergebnisse mitwirken. Verbesserungsideen sind kontinuierlich zu fördern und umzusetzen.

## **Kapitel 3 Aufbauorganisation**

### **§ 7 Gliederung der Bundesministerien; Geschäftsverteilung**

- (1) Die Bundesministerien gliedern sich grundsätzlich in Abteilungen und Referate. Die tragende Einheit im Aufbau der Bundesministerien ist in der Regel das Referat. Es hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die ihm in seinem Zuständigkeitsbereich zugewiesen sind.
- (2) Zwischen den Referaten und innerhalb jedes Referats werden die Aufgabengebiete nach Sachzusammenhängen so gegliedert, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung klar ersichtlich sind. Fachlich zusammenhängende Aufgaben sind in der Regel in einer

---

<sup>86</sup> Siehe hierzu: Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich in der jeweils geltenden Fassung (veröffentlicht im Intranet des Bundes).

<sup>87</sup> KLR-Handbuch (Vorschriftensammlung – VSF – Bundesfinanzverwaltung H 90 01)

Organisationseinheit wahrzunehmen. Die Verteilung der Aufgaben wird in einem Geschäftsverteilungsplan festgelegt.

- (3) Grundsätzlich soll niemand gleichzeitig in mehreren Referaten eingesetzt oder mehreren unmittelbaren Vorgesetzten zugeordnet werden. Unter Beachtung der tarif- und personalvertretungsrechtlichen Regelungen kann die Abteilungsleitung abweichend vom Geschäftsverteilungsplan Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten in einem anderen Referat der Abteilung einsetzen und ihnen andere gleichwertige Aufgaben übertragen. Die Übertragung kann abteilungsübergreifend erfolgen, wenn zwischen den beteiligten Abteilungsleitungen Einvernehmen besteht. Das Organisationsreferat und das Personalreferat sind zu beteiligen.
- (4) Der organisatorische Aufbau des Bundesministeriums ist zu veröffentlichen.

### ***§ 8 Abteilungen***

Eine Abteilung umfasst unter der Leitung einer Abteilungsleiterin oder eines Abteilungsleiters in der Regel mindestens fünf Referate. Unterabteilungen werden nur gebildet, wenn es sachlich notwendig ist; dafür werden in der Regel mindestens fünf Referate zusammengefasst.

### ***§ 9 Referate***

- (1) Das Referat umfasst in der Regel neben der Referatsleiterin oder dem Referatsleiter mindestens vier Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter.
- (2) Neben den Leitungs- und Führungsaufgaben soll die Referatsleitung herausgehobene Angelegenheiten des Referats selbst bearbeiten.

### ***§ 10 Besondere Organisationsformen***

- (1) Für bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung des Bundesministeriums, können Organisationseinheiten mit Stabsfunktion <sup>[1]</sup> eingerichtet werden.
- (2) Für zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern, sind vorzugsweise Projektgruppen einzurichten. Leitung, Ziel, Kompetenzen sowie Personal- und Sachmittel sind in dem Projektauftrag festzulegen.
- (3) Die §§ 8, 9 Absatz 1 finden keine Anwendung.

## Literaturverzeichnis

Autor/in bzw. Herausgeber/in	Titel	Ggf. Verlag	Weitere Angaben
Rechnungshöfe des Bundes und der Länder	<a href="#">„Grundsätze für die Verwaltungsorganisation“</a>		5. Dezember 2016
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV):	<a href="#">„Weniger Aufwand bei der Personalbedarfsermittlung durch Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung“</a>		02/03 Personal, Leitsätze zur PBE, 30. April 2014
Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV):	<a href="#">„Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung“</a> ,	Kohlhammer	3. Auflage, 2017
Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV):	<a href="#">Nachweis des Personal(mehr)bedarfs im Haushaltsaufstellungsverfahren</a>		Leitsatz 02/05, 10.12.2015
Statistisches Bundesamt Wiesbaden, im Auftrag der Bundesregierung und des Normenkontrollrates	<a href="#">Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung</a>		Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018
Gabler Wirtschaftslexikon online	<a href="https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kollektivvertrag-40209">https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/kollektivvertrag-40209</a>		abgerufen am 5.5.2020
Normenkontrollrat Baden-Württemberg	Häufig gestellte Fragen zum Erfüllungsaufwand	<a href="https://www.normenkontrollrat-bw.de/service/haeufig-gestellte-fragen">https://www.normenkontrollrat-bw.de/service/haeufig-gestellte-fragen</a>	Abgerufen am 5. März 2021, 10:55 Uhr
Bundesverwaltungsamt (BVA)	Personalgewinnung für das Robert-Koch-Institut (RKI)	<a href="https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Corona/_documents/personalgewinnung_inhalt.htm">https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Corona/_documents/personalgewinnung_inhalt.htm</a>	Abgerufen am 5. März 2021, 10:56 Uhr

Autor/in bzw. Herausgeber/in	Titel	Ggf. Verlag	Weitere Angaben
REFA-Lehrunterlagen	Stichprobenermittlung		
Ausschuss für Organisationsfragen	<a href="#">"Mobiles Arbeiten" in der Bundesverwaltung, Organisatorische Grundlagen und Regelungsmöglichkeiten</a>		Fassung vom 14.9.2012
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	<a href="#">Internetangebot des BMI zum flexiblen Arbeiten</a>		Abgerufen am 5. März 2021, 11:10 Uhr
REFA-Lexikon	<a href="https://refa.de/service/refa-lexikon">https://refa.de/service/refa-lexikon</a>	REFA-Consulting AG	Abgerufen am 5. März 2021, 11:11 Uhr
Bundeskademie für öffentliche Verwaltung (BAköV), Lehrgruppe 4	Führen ohne Vorgesetztenfunktion	BAköV-Lehrunterlage	S. 27
REFA Bundesverband e.V.	Grundlagen Datenermittlung in Verwaltung und Dienstleistung – Analyse und Synthese	REFA Bundesverband e.V. - Lehrunterlage	2015
REFA Bundesverband e.V.	Analyse und Gliederung von Aufgaben, Produkten und Funktionen in Verwaltung und Dienstleistung	REFA Bundesverband e.V. - Lehrunterlage	2014
REFA Bundesverband e.V.	Methoden der Datenermittlung in Verwaltung und Dienstleistung – Selbstaufschreibung	REFA Bundesverband e.V. - Lehrunterlage	2014
REFA Bundesverband e.V.	Methoden der Datenermittlung in Verwaltung und Dienstleistung – Schätzverfahren	REFA Bundesverband e.V. - Lehrunterlage	2016
REFA Bundesverband e.V.	Methoden der Datenermittlung in Verwaltung und Dienstleistung – Multimomentaufnahme	REFA Bundesverband e.V. - Lehrunterlage	2014
REFA Bundesverband e.V.	Methoden der Datenermittlung in Verwaltung und Dienstleistung – Zeitaufnahme	REFA Bundesverband e.V. - Lehrunterlage	2014
Bokranz, Rainer / Kasten, Lars	Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung	Gabler	2003
ibo Schriftenreihe Band 1	Organisation und Business Analysis – Methoden und Techniken	Verlag Dr. Götz Schmidt, Gießen	15. Auflage, 2009
ibo Schriftenreihe Band 5	Organisation gestalten	Verlag Dr. Götz Schmidt, Gießen	6. Auflage 2019

## Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung der Abkürzung
AF	Ausprägung der Führungsbedingungen
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AV	Alternative Verfahren
AZV	Arbeitszeitverordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BAV	Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen
BGM	Betrieblichem Gesundheitsmanagement
BHO	Bundshaushaltsordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesverwaltungsamt
BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
bzw.	beziehungsweise
COVID	coronavirus disease
D	Dienst
DRV Bund	Deutsche Rentenversicherung Bund
DRV Oldenburg-Bremen	Deutsche Rentenversicherung Oldenburg-Bremen
d.h.	das heißt
DA	dienstlich abwesend
DRV Bund	Deutsche Rentenversicherung Bund
DU	Dienstunterbrechung
DV	Dienstvereinbarung
eD	einfacher Dienst
etc.	et cetera (und die Übrigen)
evtl.	eventuell
ggf.	gegebenenfalls
FAQ	Frequently Asked Questions (Häufig gestellte Fragen)
FB	Führungsbedingungen / Kriterien
ff	fortfolgende
gD	gehobener Dienst
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung

<b>Abkürzung</b>	<b>Erläuterung der Abkürzung</b>
GVPL	Geschäftsverteilungsplan
hD	höherer Dienst
HU	Hauptuntersuchung
IT	Informationstechnik
JAM	Jahresarbeitsminuten
JAZ	Jahresarbeitszeiten
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LBA	Luftfahrtbundesamt
LS	Leitungsspanne
mBz	mittlere Bearbeitungszeit
mD	mittlerer Dienst
MMA	Multimomentaufnahme
NAK	Normalarbeitskraft
OE	Organisationseinheit
o. g.	oben genannten
P	Pause
PBE	Personalbedarfsermittlung
QS	Qualitätssicherung
RKI	Robert-Koch-Institut
SGB	Sozialgesetzbuch
SMART	Specific (spezifisch) Measurable (messbar) Achievable (attraktiv) Reasonable (realistisch) Time-Bound (terminiert)
s. o.	Siehe oben
SWOT	Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken)
$t_{er}$	Erholungszeit
$t_g$	Grundzeit
$t_p$ und pVZ	persönliche Verteilzeiten
$t_s$ und sVZ	sachliche Verteilzeiten
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
$t_v$	Verteilzeiten
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z. B.	zum Beispiel