

# Personalbemessung in Führerscheinstellen - mittlere Bearbeitungszeiten (mBz) -

Verfasser: Berthold-Edwin **Anger**

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Allgemeines</b>	67
1.1 Jahresarbeitszeit	67
1.2 Jahresfallzahlen	68
1.3 Bearbeitungszeiten	69
<b>2. Mittlere Bearbeitungszeiten bzw. Anhaltswerte</b>	70
<b>3. Beispiel für die Berechnung des Personalbedarfs</b>	72
<b>4. Umstellung auf Scheckkartenführerscheine</b>	74
<b>5. Organisation in Führerscheinstellen</b>	74

## 1. Allgemeines

Seit 01.01.1999 ist die neue Fahrerlaubnisverordnung (FEV) in Kraft. Ziel dieser Neuregelung ist die europaweite Anpassung des Führerscheinsrechts, die Einführung einheitlicher Klassen und des neuen Führerscheins in Scheckkartengröße. Von bisher sieben Führerscheinklassen wurde auf 15 neue Klassen umgestellt, davon sieben Hauptklassen und fünf Unterklassen sowie drei nur national gültige Klassen. Die Umstellung des Fahrerlaubnisrechts wirkt sich für die Sachbearbeiter/innen sowohl quantitativ als auch qualitativ aus (sog. „Umtauschfälle“, komplizierteres Recht wegen Besitzstandswahrung) und hat somit erheblichen Einfluß auf den Personalbedarf. Folge der Umstellung sind berechnete Forderungen der Führerscheinstellen nach einer personellen Verstärkung.

Die personelle Ausstattung hat neben einem tarifgerechten Bewertungsgefüge insbesondere Einfluß auf die Personalkosten. Angemessen ist die Ausstattung der einzelnen Organisationseinheiten mit geeignetem Personal dann, wenn einerseits die Mitarbeiter ausgelastet sind und andererseits genug Zeit für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zur Verfügung steht, die Mitarbeiter also nicht überlastet sind und sich die sog. „Durchlaufzeiten“ in vertretbarem Rahmen halten.

Für die Beurteilung der Angemessenheit der personellen Ausstattung in den Führerscheinstellen haben wir **mittlere Bearbeitungszeiten** (vgl. hierzu Abschnitt 1.3) ermittelt, die wir im Abschnitt 2 darstellen.

Verkürzt dargestellt wird der Personalbedarf nach folgender Formel berechnet:

$$\frac{\text{Jahresarbeitsmenge/Jahresfallzahlen} \times \text{Bearbeitungszeit}}{\text{Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft}}$$

Wegen der Grundsätze und Grundlagen der Personalbedarfsberechnung verweisen wir auf Ziffer 2.5 unseres Geschäftsberichts für das Jahr 1990, S. 39/40.

### 1.1 Jahresarbeitszeit

Unseren Personalbedarfsermittlungen liegt die Jahresarbeitszeit einer sog. Normalarbeitskraft (NK) zugrunde, die wir allgemein wie folgt ansetzen:<sup>1</sup>

Zahl der Tage eines Jahres		365
<b>abzüglich</b>		
Samstage und Sonntage	104	
Feiertage	12	
Krankheitstage, Heilkuren	12	
Urlaub, Dienstbefreiungen	<u>34</u>	<u>162</u>
<b>verbleiben mögliche Arbeitstage</b>		<b>203</b>
oder Jahresarbeitsstunden		1.563
oder Jahresarbeitsminuten (gerundet)		93.800

<sup>1</sup> s. hierzu Ausführungen im Geschäftsbericht 1995, S. 35 ff.

Diese Zeitwerte sind um die „Rüstzeiten“ und die persönlich bedingten Ausfallzeiten - **sog. Verteilzeiten** - zu kürzen (die sich bei den einzelnen Aufgabenfeldern und Stelleninhabern deutlich unterscheiden können). Nach Erfahrungen in der kommunalen Praxis liegen diese Zeiten bei durchschnittlich 9 % der Bruttoarbeitszeit (93.800 Jahresarbeitsminuten). Es errechnet sich danach eine „Nettojahresarbeitszeit“ von rd. **85.350 Minuten** oder **1.422 Stunden**, die wir der Berechnung des Personalbedarfs zugrunde legen.

## 1.2 Jahresfallzahlen

Der Berechnung des Personalbedarfs liegt die Arbeitsmenge zugrunde. Hierfür werden - soweit möglich - Jahresfallzahlen ermittelt. So ist die Zahl der im betreffenden Kalenderjahr neu eingegangenen Fälle festzustellen. Da in den Führerscheinstellen in der Regel mit IT-Unterstützung gearbeitet wird und außerdem die wichtigsten Fallzahlen an das Zentrale Fahrerlaubnisregister - ZFER - gemeldet werden müssen, können diese problemlos abgerufen werden.

Für die Personalbedarfsberechnung müssen diese Fallzahlen allerdings bereinigt werden. Aufgrund einer vom Kraftfahrtbundesamt - KBA - Anfang des Jahres 2000 veranlaßten Änderung der statistischen Erfassung der Arbeitsvorgänge geben die Fallzahlen für das Jahr 2000 und vermutlich auch für die Folgejahre die tatsächlichen Arbeitsvorgänge nur eingeschränkt wieder. So müssen Anträge auf Erweiterung (ERW) oder Verlängerung (VERL) der Fahrerlaubnis und auf Ausstellung eines Ersatzführerscheins bei Verlust (ERS/V) in den Fällen, in denen der Antragsteller bereits im Besitz eines „alten“ Führerscheins (nicht Scheckkartenführerschein) war, seitdem statistisch als sog. „Umtauschfälle“ (UMT/D) erfaßt werden. Dadurch steigen die Zahlen für die Umstellungen auf Scheckkartenführerschein stark an, während die Fallzahlen bei Erweiterungen, Verlängerungen und Ersatz bei Verlust des Führerscheins sinken. Da für die einzelnen Arbeitsvorgänge aber unterschiedliche mittlere Bearbeitungszeiten gelten, hat diese statistische Besonderheit - wenn sie nicht berücksichtigt wird - Auswirkungen auf das Ergebnis der Personalbedarfsermittlung.

Die für die Berechnung wichtige Aufteilung bei Erteilungen und Erweiterungen von Fahrerlaubnissen für eine Klasse oder für zwei oder mehr Klassen ist in der Regel nicht maschinell, sondern nur „per Hand“ möglich. Dabei ist darauf zu achten, daß Arbeitsvorgänge nicht doppelt berücksichtigt werden. In der Statistik erscheint z.B. die Erteilung einer Fahrerlaubnis für zwei Klassen (mit wenigen Ausnahmen) zunächst als Ersterteilung (ERT - 1. VHK-Verfahren) und später nochmals als Erweiterung (ERW - 2. VHK-Verfahren). Die Zahl der Erweiterungen ist um die Fälle zu kürzen, die bereits bei der Ersterteilung für zwei Klassen erfaßt wurden. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen (bei einer Relation von 30 % für eine Klasse und 70 % für mehrere Klassen):

	<b>Gesamtzahl lt. Statistik</b>	<b>für eine Klasse (ERT)</b>	<b>für zwei oder mehr Klassen (ERT + ERW)</b>
Ersterteilung von Fahrerlaubnissen 30 % für eine Klasse 70 % für zwei oder mehr Klassen	1.415	425	990
Erweiterungen abzügl. bereits unter ERT erfaßte Fälle	1.561 <u>990</u>		
bereinigte Summe Erweiterungen 30 % für eine Klasse 70 % für zwei oder mehr Klassen	571	171	400
Verlängerungen (VERL)	155	155	
<b>Gesamtsumme</b>		<b>751</b>	<b>1.390</b>

Nach der Statistik sind 1.415 Ersterteilungen (ERT), 1.561 Erweiterungen (ERW) und 155 Verlängerungen (VERL), somit insgesamt 3.131 Vorgänge ausgewiesen. In die Berechnung fließen nach Bereinigung nur noch 751 Fälle (eine Klasse - ERT) und 1.390 Fälle (zwei oder mehr Klassen, ERT + ERW bzw. ERW + ERW), somit insgesamt 2.141 Fälle ein.

Außerdem ist die Zahl der Ersterteilungen (ERT) noch um die Fälle der vorzeitigen Erteilung von Fahrerlaubnissen zu kürzen, da dafür eine gesonderte mittlere Bearbeitungszeit angesetzt wird.

### 1.3 Bearbeitungszeiten

Bei der Personalbedarfsberechnung unterscheiden wir grundsätzlich nach „Anhaltswerten“ (pauschaler Ansatz) und „mittleren Bearbeitungszeiten - mBz“ (vgl. Geschäftsbericht für das Jahr 1992, S. 34).

Bei den „mittleren Bearbeitungszeiten“ handelt es sich um durchschnittliche **reine** Bearbeitungszeiten für einen Fall oder Antrag<sup>2</sup>.

Bei den Vorgängen, bei denen wir einen zeitlichen Rahmen angesetzt haben, soll zum Ausdruck gebracht werden, daß hier die örtlichen Verhältnisse unterschiedliche Ansätze bedingen (z.B. unterschiedlich intensive Einzelfallberatung).

Die mBz für die Ausstellung von Fahrerlaubnissen haben sich - gegenüber früheren Untersuchungen - durch das neue Fahrerlaubnisrecht (z.B. VHK-Verfahren für sog. Scheckkartenführerscheine) deutlich erhöht. Dazu trägt u.a. bei, daß die für die Herstellung der Führerscheine zuständige Bundesdruckerei ein sehr genaues Arbeiten fordert (z.B. muß das Paßbild millimetergenau passen). Die Neueinteilung der Führerscheinklassen führt außerdem zu einer erheblichen Zunahme der Anfragen und Beratungen. Hierzu können örtliche Besonderheiten wie

<sup>2</sup> d.h. Verteilzeiten sind hier **nicht** enthalten. Bei einer Berechnung des Personalbedarfs mit Hilfe der in Abschnitt 2 genannten Bearbeitungszeiten sind die Netto-Jahresarbeitsstunden deshalb vorab um 9 % zu kürzen (vgl. Abschnitt 1.1). Dies bedeutet z.B., daß für einen Angestellten nur die in Abschnitt 1.1 errechneten 85.350 Jahresarbeitsminuten anzusetzen sind.

Probleme mit Führerscheinen aus früheren Ostblockstaaten kommen. Durch die Einführung eines Aufbauseminars (statt Wiederholung der theoretischen Prüfung) und einer verkehrspsychologischen Beratung wurde auch das Verfahren für sog. Mehrfachtäter komplizierter und zeitaufwendiger.

Inwieweit sich künftig geplante Verbesserungen im Bereich der Datenübermittlung (Direktverbindung zu Bundesdruckerei und TÜV-Beauftragten, Filetransfer statt Diskettenversand an ZFER) auf den Personalbedarf auswirken, läßt sich derzeit noch nicht absehen.

## 2. Mittlere Bearbeitungszeiten bzw. Anhaltswerte

Arbeitsvorgang/Geschäftsvorfall	Kurzbezeichnung	mBz (h) je Fall/Antrag	Anhaltswert
<b>Fahrerlaubniswesen</b>			
Fahrerlizenzen erteilen, erweitern, verlängern	ERT, ERW, VERL		
- für eine Klasse		0,60	
- für zwei oder mehr Klassen <sup>3</sup>		0,90	
Umschreibungen aufgrund	UMS/D UMS/A, UMS/E, UMT/A, UM/US		
- einer Dienstfahrerlaubnis		0,52	
- einer ausländischen Fahrerlaubnis		0,84	
Ersatzführerscheine ausstellen	ERS/V ERS, ERS/U UMT/D		
- wegen Verlustes		0,84	
- alter Führerschein unbrauchbar		0,62	
- Umtausch in Scheckkartenführerschein		0,62	
Internationale Führerscheine	IFS	0,44	
Neuerteilung von Fahrerlizenzen	NEU, NEU/A		
- ohne MPU und theoretische Prüfung		1,00 - 1,50 <sup>4</sup>	
- mit positivem Gutachten		1,50 - 2,00	
- mit negativem Gutachten (einschl. Beratung)		1,50 - 2,50	
- Intensivfälle		2,00 - 4,00	
Vorzeitige Erteilung von Fahrerlizenzen			
- Beratung ohne späteren Antrag		0,25	
- Ablehnung nach Überprüfung		0,75 - 1,50	
- Erteilung nach Überprüfung		1,00 - 1,50	
Ausnahmegenehmigungen (z.B. 2-Jahres-Frist)		0,50	

<sup>3</sup> Bei der Erteilung von Fahrerlizenzen für zwei oder mehr Klassen sind wir aus Vereinfachungsgründen davon ausgegangen, daß grundsätzlich zwei getrennte Führerscheine ausgestellt werden und damit das VHK-Verfahren doppelt anfällt. Die Zahl der Fälle, bei denen nur ein Führerschein oder mehr als zwei Führerscheine erforderlich sind, ist in der Regel äußerst gering und kann daher vernachlässigt werden.

<sup>4</sup> s. hierzu Abschnitt 1.3 Abs. 2

Arbeitsvorgang/Geschäftsvorfall	Kurzbezeichnung	mBz (h) je Fall/ Antrag	Anhalts- wert
Versagung der Fahrerlaubnis			
- Versagungsverfahren durchführen		3,00 - 5,00	
- Widersprüche		2,00 - 3,00	
- Klagen, Anträge nach § 80 VwGO usw.		3,00	
Nachuntersuchungen			
- Facharztgutachten (Normalfälle)		0,25	
- Facharztgutachten (schwierige Fälle)		0,75	
- MPU-Gutachten		1,00	
Eignungsüberprüfungen			
- allgemein		1,00 - 2,00	
- Unterbringungsgesetz (einfache Fälle)		1,00	
- Unterbringungsgesetz (schwierige Fälle)		2,00 - 3,00	
Verstöße gegen Betäubungsmittelgesetz			
- ohne weitere Überprüfung		0,50 - 0,75	
- mit weitergehender Prüfung und positivem Gutachten		1,00 - 2,50	
- mit weitergehender Prüfung und negativem Gutachten		3,50	
Auflagenbescheide		1,00	
Probezeitmaßnahmen			
- Erstmaßnahme (Aufbauseminar)		1,50	
- Zweitmaßnahme (Verwarnung)		1,00	
Mehrfachtäter			
- Mitteilungen KBA ohne nachfolgende Maßnahmen		0,17	
- Erstmaßnahme (Verwarnung)		1,25	
- Zweitmaßnahme (Aufbauseminar)		1,50 - 2,00	
- Anfragen anderer Behörden		0,17	
- sonstiges, z.B. Statistiken			20,00 - 30,00 h/Jahr
Entzug von Fahrerlaubnissen			
- Entzug androhen		0,50	
- Probezeitverfahren durchführen		3,00 - 4,00	
- Punkteverfahren durchführen		3,00 - 5,00	
- sonstige Verfahren durchführen		3,50 - 5,00	
- Widersprüche, Klagen usw.		2,00 - 3,00	
Sicherstellungen, vorläufige Entzüge, Fahrverbote usw. erfassen		0,05	
KBA-Anfragen bzw. Mitteilungen bearbeiten		0,25	
VHK-Lieferungen bearbeiten		0,50	
Fehlermeldungen ZFER bearbeiten		0,17	
Karteikartenkopien bzw. Auskünfte aus Datei für andere Behörden fertigen			40,00 - 60,00 h/Jahr

Arbeitsvorgang/Geschäftsvorfall	Kurzbezeichnung	mBz (h) je Fall/Antrag	Anhaltswert
KBA-Auskünfte einholen (für Versicherungen, Arbeitsamt usw.)		0,09	
<b>Fahrgastbeförderung</b> Erteilung von Erlaubnissen zur Fahrgastbeförderung - Ersterteilungen - Verlängerungen		0,75 0,50	
<b>Sonstige Tätigkeiten</b> Schriftverkehr mit übergeordneten Behörden usw. Aktenbereinigung nicht einzelfallbezogene telefonische Auskünfte erteilen nicht einzelfallbezogener Parteiverkehr einzelfallübergreifende Tätigkeiten wie z.B. Fachliteratur und Umlauf lesen; eigene Aus- und Fortbildung; Ausbildung von Anwärtern, Azubis, Praktikanten usw. (6 % für Sachbearbeiter des gehobenen Dienstes, 4 % für Sachbearbeiter des mittleren Dienstes)			40,00 - 50,00 h/Jahr 15,00 - 20,00 h/Jahr 0,25 - 0,50 h/Tag/Vollzeitkraft 0,50 - 1,00 h/Tag/Vollzeitkraft 4 - 6 % je Sachbearbeiter

### 3. Beispiel für die Berechnung des Personalbedarfs

An einem Beispiel stellen wir nachfolgend dar, wie wir den Personalbedarf für sog. „Einheits-sachbearbeiter/innen“ in einer Führerscheinstelle berechnen. Dabei gehen wir davon aus, daß bestimmte Tätigkeiten wie Versagungen, Entzüge, Mehrfachtätermaßnahmen - so wie in den meisten Führerscheinstellen - von den Sachgebiets- oder Arbeitsbereichsleitern (bei Städten: Amtsleiter oder Sachgebiets- bzw. Gruppenleiter) bearbeitet werden. Bei den mBz handelt es sich - weil darin Verteilzeiten **nicht** enthalten sind (vgl. Abschnitt 1.3) - um **reine** Bearbeitungszeiten.

Bezeichnung der Aufgabe	Jahresfallzahl	mBz (h)	Jahresarbeitsstunden	Anhaltswert % / NK	Personalbedarf % / NK
<b>Fahrerlaubnisse</b>					
Fahrerlaubnisse erteilen					
- für eine Klasse	751	0,60	451		
- für zwei oder mehr Klassen	1.390	0,90	1.251		
Umschreibungen aufgrund					
- einer Dienstfahrerlaubnis	101	0,52	53		
- einer ausländischen Fahrerlaubnis	111	0,84	93		
Ersatzführerscheine ausstellen					
- wegen Verlustes	185	0,84	155		
- alter Führerschein unbrauchbar usw.	16	0,62	10		
Umtausch in Scheckkartenführerschein	2.020	0,62	1.252		
Internationale Führerscheine	160	0,44	70		
Nachuntersuchungen					
- Facharztgutachten (Normalfälle)	180	0,25	45		
- Facharztgutachten (schwierige Fälle)	45	0,75	34		
- MPU-Gutachten	50	1,00	50		
Karteikartenkopien bzw. Auskünfte aus Datei für andere Behörden			40		
VHK-Lieferungen bearbeiten	144	0,17	24		
Fehlermeldungen ZFER bearbeiten	250	0,17	43		
Sicherstellungen, vorläufige Entzüge, Urteile usw. erfassen	1.583	0,05	79		
Aktenbereinigung			21		
nicht einzelfallbezogene Auskünfte erteilen (0,25 - 0,5 h/Tag/Vollzeitkraft)	203	1,00	203		
nicht einzelfallbezogener Parteiverkehr (0,5 - 1 h/Tag/Vollzeitkraft)	203	2,25	457		
Zwischensumme			4.331		305 <sup>5</sup>
<b>Fahrgastbeförderung</b>					
Erteilung von Erlaubnissen zur Fahrgastbeförderung					
- Ersterteilungen	31	0,75	23		
- Verlängerungen	57	0,50	29		
Zwischensumme			52		4
<b>Einzelfallübergreifende Tätigkeiten</b> (Fachliteratur, Umlauf lesen, Aus- und Fortbildung usw.)					
				12	12
<b>Summe</b>					<b>321</b>

Für die Bearbeitung der laufenden Tätigkeiten sind danach 3,2 Kräfte erforderlich.

<sup>5</sup> 4.331 h sind 305 % von 1.422 h (= Jahresarbeitszeit von 1.563 h abzüglich 9 % für Verteilzeiten)



#### **4. Umstellung auf Scheckkartenführerscheine**

Bei unseren Untersuchungen war für das Jahr 2000 bei den sog. „Umtauschfällen“ - unabhängig von der rein statistisch bedingten Erhöhung (s. dazu Abschnitt 1.2) - eine erhebliche Steigerung gegenüber dem Jahr 1999 festzustellen. Für die nächsten Jahre muß u.E. mit einer weiteren Steigerung gerechnet werden. Zum einen wird der neue Scheckkartenführerschein zunehmend bekannter und akzeptiert. Zum anderen besteht zwar keine Pflicht zum Umtausch (mit Ausnahmen, z.B. Berufskraftfahrer), nach den Vorgaben des Gesetzes sollen aber bis zum Jahr 2005 alle Führerscheininhaber im Zentralen Führerscheinregister - ZFER - erfaßt sein. Dieses Ziel kann nur durch eine deutliche Steigerung der Umtauschquote erreicht werden. Die Entwicklung ist derzeit nur schwer abzuschätzen.

Auf folgendes möchten wir in diesem Zusammenhang hinweisen:

Eine entsprechende Personalaufstockung für Umtauschfälle würde nach den derzeitigen Gegebenheiten nicht zu Mehrkosten für die Landkreise und Städte führen. Den Gebühreneinnahmen von 47,00 DM für einen Fall stehen Ausgaben von 8,50 DM für die Bundesdruckerei und 2,00 DM für das ZFER gegenüber. Derzeit verbleibt somit ein Überschuß von 36,50 DM. Bei durchschnittlichen Personalkosten beispielsweise für eine VI-b-Kraft von rd. 66.000 DM (Stand 1999) müßte diese Kraft somit rd. 1.800 Fälle bearbeiten, um die Personalkosten abzudecken. Bei einer mittleren Bearbeitungszeit von 37 min/Fall (= 0,62 h/Fall) errechnen sich bei 1.422 Nettojahresarbeitsstunden rd. 2.300 Fälle, die eine sog. Normalarbeitskraft bearbeiten könnte.

Ein verstärkter Personaleinsatz insbesondere bei den Umtauschfällen ist auch zur Abarbeitung der nach unseren bisherigen Untersuchungen häufig auftretenden Rückstände und zur Einhaltung akzeptabler Durchlaufzeiten dringend erforderlich, zumal Rückstände und zu lange Durchlaufzeiten wiederum zu Mehrarbeit (z.B. wegen Zunahme von Nachfragen) und zu einem negativen Image des Amtes führen.

#### **5. Organisation in Führerscheinstellen**

Es hat sich mittlerweile als vorteilhaft erwiesen, die Sachbearbeitung in den Führerscheinstellen als Teamarbeit zu organisieren. Teams haben sich in vielen Bereichen zunehmend bewährt. Die Einführung einer Teamstruktur ist nach unseren bisherigen Erfahrungen wirtschaftlich und effektiv. Die Arbeit im Team führt u.a. zu einer größeren Selbständigkeit und damit zu einer Erhöhung der Motivation der Mitarbeiter. Alle Sachbearbeiter/innen sollten demgemäß grundsätzlich alle „einfachen“ Aufgaben im Fahrerlaubniswesen und bei der Fahrgastbeförderung erledigen. Die von uns häufig angetroffene Spezialisierung bei den Umtauschfällen hat sich nicht bewährt. Der Sachbearbeiter für Umtauschfälle benötigt unbedingt auch Kenntnisse über das normale Führerscheinverfahren.

Bei der Sachbearbeitung gibt es sog. „Arbeiten mit dem Publikum“ („Schaltertätigkeiten“) und sonstige Verwaltungstätigkeiten („Hintergrundarbeiten“), wobei „Publikumsarbeit“ und „Hintergrundarbeit“ sich in regelmäßigem Turnus abwechseln sollten. Dadurch kann ein Belastungs- und Streßausgleich erreicht werden. Durch eine Umleitung aller eingehenden Telefongespräche auf die im Hintergrund arbeitenden Sachbearbeiter wird gewährleistet, daß innerhalb kür-

zester Zeit ein Ansprechpartner für die Bürger zur Verfügung steht. Außerdem werden die im „Publikumsverkehr“ stehenden Sachbearbeiter/innen nicht gestört. Bei sehr großem Andrang können die „Hintergrundsachbearbeiter“ kurzfristig bei den „Publikumsarbeiten“ mithelfen und somit Wartezeiten verringern. Durch diese Arbeitsverteilung wird es möglich, die Parteiverkehrszeiten wesentlich auszuweiten und dadurch die Bürgerfreundlichkeit zu erhöhen.