

Grundsätze und Grundlagen der Stellenbe- messung im Verwaltungsbereich

Stand: 11/2024

1. Datengrundlage der Stellenbemessung

Erster Schritt zur Stellenbemessung ist die Erhebung von Informationen und Daten zum Untersuchungsbereich. Relevant sind daher alle Informationen, die dazu beitragen, eine konkrete Darstellung der Ist-Situation zu ermöglichen. Dies umfasst insbesondere Erhebungen

- der auszuführenden Aufgaben (möglichst detailliert durch Einzelprozessabführung),
- der Arbeitsmengen (Fallzahlen), und
- der Bearbeitungszeiten.

Die Daten sind zu analysieren und mit Blick auf mögliches Optimierungspotenzial auf ihre Übernahmefähigkeit für die Berechnung des Soll-Personalbedarfs zu hinterfragen. Zur Analyse gehören auch die kritische Prüfung der erhobenen Aufgaben und Abläufe hinsichtlich ihres Erfordernisses und ihrer Angemessenheit sowie die Prüfung der fachlichen Anforderungen.

2. Stellenbemessungsverfahren

Wir ermitteln den Stellenbedarf grundsätzlich anhand von **analytischen Stellenbemessungsverfahren**. Nur soweit uns ausreichende Daten (z.B. Fallzahlen, mittlere Bearbeitungszeiten) für eine analytische Stellenbemessung nicht zur Verfügung stehen oder sich diese Verfahren aufgrund der Aufgaben nicht für eine Stellenbemessung eignen, wenden wir summarische oder empirische Verfahren an.

Als **Arbeitsunterlagen** dienen insbesondere örtliche Organisationsunterlagen und Stellenbeschreibungen, Statistiken, ggf. ergänzende Angaben, Geschäftsprozesse, die von der Verwaltung erhobene Fallzahlen, unsere mittleren Bearbeitungszeiten, und örtliche Bearbeitungszeiten sowie überregionale Anhaltswerte für die zu bearbeitenden Aufgaben. Sofern sich Fallzahlen nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand ermitteln lassen, schätzen wir diese unter Einbeziehung der Mitarbeiter sowie unserer überörtlichen Erfahrungswerte. In Gesprächen mit den Mitarbeitern informieren wir uns im Einzelnen über die Aufgabenerledigung und Zuständigkeiten. Daneben liegen unseren Beurteilungen überörtliche Vergleiche und Erfahrungen zugrunde. Örtliche Besonderheiten bei der Aufgabenerledigung berücksichtigen wir, soweit sie aus organisatorischen Gründen vertretbar sind.

Generell nicht berücksichtigt sind die Aufarbeitung evtl. bestehender **Arbeitsrückstände** sowie **einmalige Sonderaufgaben** (z.B. erstmalige Vermögenserfassung und

-bewertung), sofern dies nicht speziell Inhalt des Untersuchungsauftrages ist. Wenn insoweit örtlich besondere Verhältnisse vorliegen, kann für eine bestimmte Zeit eine von unseren Berechnungen abweichende Stellenausstattung gerechtfertigt sein. In einem solchen Fall hat die für die **Personalwirtschaft** zuständige Stelle rechtzeitig die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Unsere Stellenbemessung beruht weiter auf den tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen zum Zeitpunkt unserer Untersuchung. Die Auswirkungen späterer gesetzlicher bzw. tariflicher Maßnahmen oder weitere erhebliche Änderungen in der Aufgabenzuständigkeit oder im Arbeitsanfall müssten zu gegebener Zeit gesondert erhoben und die Stellenbemessung fortgeschrieben werden.

Bei unseren Stellenbemessungen gehen wir von einer **durchschnittlichen fachlichen und gesundheitlichen Belastbarkeit** der Dienstkräfte aus. Wenn insoweit örtlich besondere Verhältnisse vorliegen, kann für eine bestimmte Zeit eine von unseren Berechnungen abweichende Personalausstattung gerechtfertigt sein. In einem solchen Fall hat die für die Personalwirtschaft zuständige Stelle die Leistungsfähigkeit der Dienstkräfte zu beobachten und bei einer Änderung rechtzeitig die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Die Stellenbemessung auf Grundlage durchschnittlicher Fallzahlen und mittlerer Bearbeitungszeiten kann gegenüber dem Personalbestand auch einen höheren Personalbedarf ausweisen. Das kann auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein. Möglich sind z.B. der Einsatz besonders leistungsfähiger Dienstkräfte, geringere Ausfallzeiten, weniger Fortbildungsbedarf oder örtlich einfachere Verhältnisse in der Sachbearbeitung, mit der Folge, dass die Verwaltung gegenüber den statistischen Mittelwerten (Berechnung nach mittleren Bearbeitungszeiten) ein höheres Arbeitsvolumen bewältigen kann. Das rechnerische Ergebnis der Stellenbemessung muss daher nicht zwingend zum Einsatz zusätzlicher Dienstkräfte führen. Es gilt vielmehr die Arbeitsergebnisse und die Belastung der Dienstkräfte örtlich zu beobachten und eine personelle Verstärkung erst vorzusehen, wenn sich Probleme im Arbeitsablauf oder in der Qualität der Arbeitsergebnisse (erhöhte Fehlerquoten u.a.) ergeben.

Unsere mittleren Bearbeitungszeiten stellen auf einen den rechtlichen und fachlichen Anforderungen entsprechenden Bearbeitungsstandard ab.

Die angesetzten Bearbeitungszeiten und pauschalen Richtwerte entsprechen unseren Erkenntnissen zur Zeit unserer Untersuchung. Da wir bei den Untersuchungen ständig neue Entwicklungen u.a. bei Gesetzesänderungen berücksichtigen, sind Fortschreibungen der mBZ selbstredend.

3. Analytische Stellenbemessung

Bei der analytischen Stellenbemessung handelt es sich um ein systematisches Verfahren, in dem eine detaillierte Betrachtung der Faktoren stattfindet, die sich auf die Stellenausstattung auswirken.

Zur analytischen Stellenbemessung gehören folgende Verfahrensschritte:

1. Erstellung von Tätigkeitskatalogen
2. Ermittlung von Fallzahlen/Arbeitsmengen (Jahresfallzahlen)
3. Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeit je Tätigkeit (mBZ)
4. Ermittlung der Jahresarbeitszeit einer „Normalkraft“ (NK)¹
5. Berechnung des Stellenbedarfs

Tätigkeitskataloge sind Auflistungen von Tätigkeiten, die im betreffenden Bereich der Verwaltung notwendig sind, um die Aufgaben sachgerecht zu erledigen. Wir haben für bestimmte Aufgabengebiete bereits passende Tätigkeitskataloge erstellt. Gegebenenfalls werden sie im Rahmen der Untersuchung ergänzt, z.B., wenn für die Aufgaben des Untersuchungsbereichs noch keine Tätigkeitskataloge vorliegen oder örtliche Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Die Tätigkeitskataloge werden grundsätzlich im Rahmen der Organisationsuntersuchung erläutert.

Die **Arbeitsmenge** lässt sich weitgehend in **Fallzahlen** erfassen. Die angesetzten Fallzahlen erhalten wir von den zu untersuchenden Organisationseinheiten. Soweit keine Aufzeichnungen vorliegen, werden sie – unter Zuhilfenahme weiterer Techniken, wie der Auswertung genutzter IT-Verfahren, Auszählung repräsentativer Zeiträume oder Aktenstürze – ermittelt oder sorgfältig geschätzt. Eine umfassende Nachprüfung ist uns aus zeitlichen Gründen im Allgemeinen nicht möglich. In der Regel beschränken wir uns auf eine stichprobenweise Überprüfung der Plausibilität der angegebenen Fallzahlen. Eine umfangreiche Nachprüfung kann in Ausnahmefällen in Betracht kommen, wenn die genannten Zahlen im überörtlichen Vergleich nicht mehr nachvollziehbar sind. Wenn die Möglichkeit dazu besteht, verwenden wir die Fallzahlen aus den örtlichen Fachverfahren.

Für viele Tätigkeiten haben wir **mittlere Bearbeitungszeiten** (mBZ) erarbeitet. Diese setzen wir vorrangig an. Ergänzend hierzu erfassen wir im Rahmen der Ist-Erhebung der Untersuchung entweder für einzelne oder für alle Tätigkeiten die örtlichen ablauforganisatorischen Rahmenbedingungen (Prozesse, interne und externe Beziehungen, Schnittstellen, Kommunikationswege) sowie Soll-Vorgaben (beispielsweise Verpflichtung zum 4-Augenprinzip für die Aufgabenerledigung, gesetzliche Regelungen), um

¹ Das ist die Arbeitskraft, die dem Arbeitgeber im Durchschnitt pro Jahr zur Verfügung steht.

die mittleren Bearbeitungszeiten zu verproben und/oder bei Bedarf örtliche Bearbeitungszeiten anzusetzen (beispielsweise örtlich geprägte Beratungsleistungen). Nur örtlich vorkommende Tätigkeiten werden gesondert ausgewiesen.

In bestimmten Fällen können keine mBZ verwendet werden. Das trifft z.B. zu

- für die Bearbeitung von Sonderaufgaben,
- wenn der tatsächliche Stellenbedarf noch nicht absehbar ist (z.B. Umsetzung neuer Aufgaben aufgrund von Gesetzesänderungen),
- aus Vereinfachungsgründen insbesondere für Leitungstätigkeiten, Rüstzeiten zur Arbeitsplatzorganisation, persönlich bedingte Ausfallzeiten (persönliche Verteilzeiten), für sachliche Verteilzeiten (einzelfallübergreifende Tätigkeiten wie Fachliteraturstudium ohne Sachbearbeitung, Umläufe durchsehen ggf. lesen sowie die Fortbildung).

In solchen Fällen übernehmen wir nach kritischer Würdigung die angegebenen Ist-Werte oder verwendeten pauschale Werte oder Zuschläge im Verhältnis zum für den Aufgabenbereich ermittelten Personalbedarf, welche wir regelmäßig fortschreiben.

Die berücksichtigte **Jahresarbeitszeit** stellt das Zeitkontingent einer sog. Normalarbeitskraft (NK) für Arbeitstätigkeiten dar. Die Jahresarbeitszeit wird aus Gründen der Vergleichbarkeit einzelner Stellen auf der Basis der tariflichen Arbeitszeit eines Beschäftigten im Bürodienst ermittelt (39 Stunden wöchentlich) und von uns mit 1.455 Jahresarbeitsstunden angesetzt:

Beschreibung	Ansatz
Jahrestage	365
abzüglich	
Samstage, Sonntage, Feiertage	116
Krankheitstage ohne Langzeitfälle	12
Urlaub und Dienstbefreiung	32
Verbleibende Arbeitstage	205
Arbeitszeit pro Tag bei 39h-Woche	7,8 h
Bruttojahresarbeitszeit	1.599 h
abzgl. 9% Rüstzeiten	
Nettojahresarbeitszeit	1.455 h

Die durchschn. Zeiten für Langzeiterkrankungen werden im Rahmen der Stellenbemessung nicht berücksichtigt. Sofern Langzeiterkrankungen örtlich vorliegen ist diesen im Rahmen personalwirtschaftlicher Maßnahmen zu begegnen.

Nach der Arbeitszeitverordnung für den bayerischen öffentlichen Dienst (AzV) beträgt die wöchentliche Arbeitszeit der Beamten 40 Wochenstunden (§ 2 Abs. 1 AzV). Im Vergleich zur 39-Stunden-Woche im Tarifbereich sind dies 3 % mehr. Die unterschiedlichen Arbeitszeiten berücksichtigen wir mit einer erhöhten Aufgabenzuweisung (103 %) bei Planstellen für Beamte.

Im Übrigen werden bei der internen Arbeitsverteilung örtlich **vorhandene Teilzeitstellen** entsprechend berücksichtigt.

4. Empirische und summarische Methoden der Stellenbemessung

Bei der **empirischen** Stellenbemessung stehen relationale Zahlen im Vordergrund (Fallzahlen je Stelle, sonstige Maßeinheiten je Stelle). Die Informationen zur empirischen Stellenbemessung stammen grundsätzlich aus eigenen Erhebungen oder dem interkommunalen Erfahrungsaustausch.

Summarisch berechnen wir den Stellenbedarf u.a. soweit konzeptionelle Schlüsselzahlen (z.B. politisch-programmierte Vorstellungen) beachtet werden sollen. Summarisch kann der Stellenbedarf auch nach Analogieschlussmethoden (Ergebnisse aus Untersuchungen vergleichbarer Organisationseinheiten), die angelehnt an mathematisch statische Verfahren erarbeitet wurden, ermittelt werden.

Die empirischen oder summarischen Methoden wenden wir an, wenn uns Daten für ein analytisches Stellenbemessungsverfahren nicht zur Verfügung stehen oder ein analytisches Verfahren aufgrund der Aufgabeninhalte nicht zu schlüssigen Ergebnissen führen würde.

5. Sonstige Ansätze der Stellenbemessung

Für Tätigkeiten, welche überwiegend nur örtlich wahrgenommen werden die nicht bzw. nur mit unverhältnismäßigem Aufwand analytisch, empirisch oder summarisch zu bemessen sind, können ausnahmsweise Ist- oder Schätzwerte angesetzt werden. Die Aufgabenwahrnehmung dieser Tätigkeiten besprechen wir im Rahmen der Untersuchung mit den Mitarbeitern und ermitteln im Gespräch Bearbeitungszeiten, die wir unter Berücksichtigung von Erfahrungs- oder Vergleichswerten auf Plausibilität hin

prüfen. Gegebenenfalls werden diese Werte auch im Rahmen der Untersuchung gemessen. Den Schätzwert setzen wir darüber hinaus für neue Aufgabenbereiche an, bei denen der tatsächliche Stellenbedarf aufgrund fehlender Fallzahlen und mBZ noch nicht eindeutig absehbar ist.

6. Besondere Zeitansätze

Allgemeine Rüstzeiten

Zu den allgemeinen Rüstzeiten (sie werden in der Fachliteratur häufig auch den sachlichen Verteilzeiten zugeordnet) gehören z.B. Arbeitszeiterfassung, IT-Ausstattung einsatzbereit machen, das tägliche Einrichten und Aufräumen des Arbeitsplatzes sowie sonstige Arbeitsvorbereitungen. Für diese sachlichen Verteilzeiten berücksichtigen wir – soweit keine analytische Erhebung vor Ort durchgeführt wird – einen pauschalen Ansatz von 2 bis 3% der Jahresarbeitszeit. Dieser Wert ist bereits in der Ermittlung der Jahresarbeitszeit berücksichtigt.

Persönliche Verteilzeiten

Die persönlichen Verteilzeiten oder persönlichen Verteilzeiten umfassen

- Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten (Urlaub, Krankheit, Beihilfen, Personalrat und dgl.),
- persönliche Verrichtungen (z.B. Toilettengang, private Gespräche mit Kollegen),
- Erholungs- und Entspannungszeiten (einschließlich kleiner Kaffeepausen).

Für persönliche Verrichtungen, Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten werden – soweit keine analytische Stellenbemessung für diese Werte durchgeführt wird – einen pauschalen Ansatz von 6 bis 7 % der Jahresarbeitszeit. Dieser Wert ist bereits in der Ermittlung der Jahresarbeitszeit berücksichtigt.

Leitungsaufgaben

Bei den Leitungsaufgaben unterscheiden wir zwischen Aufgaben der **Personalführung, fachlich/organisatorischen Aufgaben** sowie der **Teilnahme an Besprechungen und Sitzungen**, soweit diese Gremienarbeit oder externe Arbeitskreise und ähnliche Veranstaltungen betreffen. Zur Personalführung rechnen wir grundsätzlich:

- Rückkehrgespräche nach Krankheit führen, Konflikte zwischen Mitarbeitern klären u.a.
- Beurteilungsgespräche führen (bei periodischen Beurteilungen)
- Leistungsbeurteilung/Zieleerreichung (Vollzug § 18 TVöD)

- Mitarbeitergespräche führen (vgl. hierzu u.a. Rahmenregelungen in StAnz Nr. 24/1998)
- Teilnahmen an Bewerbungsgesprächen
- Dienstreisen besprechen, genehmigen
- Arbeitszeitjournale prüfen, unterzeichnen
- Fortbildungen koordinieren
- Urlaub koordinieren

Die fachlich/organisatorischen Leitungsaufgaben umfassen:

- Einarbeitung neuer Mitarbeiter oder Auszubildender (Zeitaufwand des Leiters)
- Einsatz der Mitarbeiter steuern (Zuordnung neuer Aufgaben, Aufgabenumverteilungen u.a. zum Belastungsausgleich oder bei längerem Ausfall von Mitarbeitern)
- Eingangspost sichten, Bearbeitungsvermerke, ggf. Verteilen der Post
- Aufgaben planen und koordinieren (u.a. bei Neuordnung von Aufgaben wie die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets)
- Interne Besprechungen, wie Jour-Fixe, Dienstbesprechungen oder Besprechungen im Einzelfall
- Entwürfe und Vorlagen prüfen und besprechen, ggf. unterschreiben
- Rücksprachen bei Problemfällen der Mitarbeiter (Entscheidungsfindung bei der Sachbearbeitung)
- Fachliteraturstudium zur Beobachtung und Entwicklung des Fachgebiets durchsehen, auswerten oder aufbereiten
- Ziele, Richtlinien und Anweisungen für den Fach- bzw. Arbeitsbereich zur Umsetzung neuer Aufgaben oder zur Sicherstellung einheitlicher Standards erarbeiten und umsetzen (u.a. Vorgaben zur Prüfung und Entscheidung von Anträgen, Hinweise zur Auslegung von gesetzlichen Vorgaben)
- Entscheidungen zu organisatorischen oder räumlichen Änderungen (Bezug neuer Büroräume; Umsetzung von Mitarbeitern, neue Aufgabenverteilung aufgrund von Organisationsuntersuchungen, Einführung neuer Hard- oder Software)
- Internes Kontrollsystem erarbeiten und implementieren sowie fortschreiben
- Rücksprachen mit Vorgesetzten Oberbürgermeister/Bürgermeister/Landrat/sonstige Vorgesetzte wie Referats-, Amts-, Geschäftsbereichs- und Fachbereichsleiter)
- Haushalts- und Budgetplanung für die Organisationseinheit, Abwicklung des Haushalts (nicht einbezogen ist die Haushalts- und Budgetplanung für die übertragenen Aufgaben sowie deren haushaltmäßige Abwicklung, diese wird jeweils gesondert berücksichtigt)

Für die Personalführung und die organisatorisch/fachlichen Leitungsaufgaben setzen wir einen pauschalen Wert von **mindestens 3%, i.d.R. 4% je unterstelltem Mitarbeiter** an. Der pauschale Wert wird abschließend bei der Untersuchung vor Ort ermittelt. Differenzierungen beim pauschalen Wert nehmen wir zwischen direkt unterstellten Beschäftigten und unmittelbar zugeordneten Beschäftigten je nach Umfang und Inhalt der Leitungsaufgaben vor. Der Ansatz berücksichtigt den grundsätzlich entsprechend der Größe der Kommunen bzw. der Organisationseinheiten zunehmenden Kommunikationsaufwand bei den fachlich/organisatorischen Leitungsaufgaben. Bei der Pauschale unterscheiden wir nicht nach dem Umfang der vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeit der Mitarbeiter, da erfahrungsgemäß der Aufwand für Teilzeitkräfte nicht geringer als der für Vollzeitkräfte ist.

Nach verprobtem örtlichem Zeitbedarf berechnen wir den Sitzungsdienst und die (externen) Besprechungen zusätzlich zu den o.a. Tätigkeiten, insbesondere:

- Teilnahme an Sitzungen von politischen Gremien und deren Ausschüssen (Stadtrat, Gemeinderat, Kreistag, Finanz- oder Rechnungsprüfungsausschuss usw.)
- Teilnahme an Besprechungen (externe Arbeitskreise, Fachtagungen, Projektgruppen, Regionalteams, Fachbehörden)

Einzelfallübergreifende und sonstige Tätigkeiten

Zu den einzelfallübergreifenden Tätigkeiten gehören die Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören. Für einen Teil dieser Tätigkeiten setzen wir nach unseren überörtlichen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse je nach Aufgabengebiet einen Grundwert von 6 % je Sachbearbeiter an. Für Assistenzkräfte oder Sachbearbeiter mit einfacheren Tätigkeiten (Registratur, Poststelle u.a.) berücksichtigen wir einen Ansatz von 4 % je Kraft.

Grundsätzlich sind mit dieser Pauschale folgende Tätigkeiten erfasst:

- Teilnahme an Personalversammlungen, Weihnachtsfeier, Betriebsausflug, o.ä. Veranstaltungen
- Besprechungen und Rücksprachen in allgemeinen dienstlichen Angelegenheiten außerhalb von Jour-Fixe oder Fallbesprechungen (zum Beispiel Besprechung mit der Leitung bei Problemen mit Kollegen; bei der Leitung ist dieser Zeitbedarf in Führung und Leitung enthalten)
- Einzelgespräche mit Kollegen zur Abklärung von Fällen (soweit diese Abstimmungen nicht bereits für die Sachbearbeitung vorgesehen sind, wie u.a. bei der kollegialen Beratung oder Reflexion, dann sind diese Zeiten in der Bearbeitungszeit oder gesondert berücksichtigt)
- Lesen von Fachliteratur (Umläufe, sonstige, soweit dieses Lesen nicht in direktem Zusammenhang mit der Bearbeitung eines konkreten Falles steht, dann ist dieser Zeitansatz bei der Sachbearbeitung berücksichtigt)

- Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen (intern und extern)
- Mitarbeitergespräche mit Vorgesetzten (Vollzug § 18 TVöD), Gespräche zur Leistungsbeurteilung, Gespräche zur periodischen Beurteilung

Auch im Einzelnen nicht erfassbare Aufgaben mit sehr geringen Fallzahlen oder Zeitanteilen, für die wir bei den Fachaufgaben keinen eigenen oder pauschalen Ansatz ausgewiesen haben, sind hier berücksichtigt

Weitere sachliche Verteilzeiten

Die weiteren sachlichen Verteilzeiten werden mit gesondert ausgewiesen, soweit sie beim Leiter der Einheit nicht bereits in den Leitungstätigkeiten oder bei den einzelnen Fachaufgaben enthalten sind. Im Einzelnen sind dies:

- regelmäßige Abstimmung unter Beschäftigten (z.B. regelmäßige Besprechungen in der Organisationseinheit – soweit nicht Teil der Fortbildung)
- Einarbeitung von neuen Beschäftigten
- Betreuung von Auszubildenden und Praktikanten (soweit die Einarbeitung nicht zur Unterstützung bzw. Entlastung in der Sachbearbeitung führt, beispielsweise Einsortieren von Ergänzungslieferungen, Bearbeitung einfacher Fälle, Dateneingaben)
- Mitarbeit in Gremien, Ausschüssen, Arbeitsgruppen, Arbeitskreisen (intern und extern)
- Teilnahme an Tagungen, Kongressen, Messen
- Tätigkeiten als Personalrat, Schwerbehindertenvertreter u.ä.
- bei Außendiensttätigkeiten ausgefallene Termine
- Supervision
- Projektarbeiten
- Amtshilfen
- Beschwerden und allgemeine Beratungen, die nicht bei der Fallbearbeitung erfasst sind
- Sozialraum- und Netzwerkarbeit
- dienstlich bedingte Wegezeiten

7. Stellenbemessung in der Informationstechnik

Unserer Stellenbemessung für die Bereiche der Informationstechnik basiert auf dem Stellenbemessungsmodell für die IT, das wir ausführlich im Abschnitt 3 zum Geschäftsberichtsbeitrag 2020, Stellenbemessungsmodell für die Informationstechnik (IT), S. 73 ff². beschrieben haben.

² https://www.bkpv.de/fileadmin/redaktion/Geschaeftsberichte/2020/Stellenbemessungsmodell_fuer_die_Informationstechnik_IT_.pdf