

## Anlage 7.1

### **I. Methoden der Personalbedarfsermittlung nach dem Organisationshandbuch**

Die Auswahl der optimalen Methode der Personalbedarfsermittlung ist in hohem Maße von verschiedenen internen und externen Faktoren sowie Bedingungen der Organisation abhängig. Das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung verweist in diesem Zusammenhang, unter der Ziff. 1.3.1, auf das Ziel, Organisationsuntersuchungen professionell, methodensicher, zielgerichtet und mit angemessenem Aufwand zügig durchzuführen. Es muss daher für jede Organisation eine individuelle Würdigung der Situation vorgenommen werden, wobei das Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 7 BHO zu beachten ist.

Gemäß dem Organisationshandbuch ist die **Wahl der Methodik immer zu begründen** (vgl. Kapitel 5.1.2) **und** vor allem auch für Dritte nachvollziehbar **zu dokumentieren**. Mit der Begründung wird ein individueller und auf die Rahmenbedingungen des Untersuchungsbereichs zugeschnittener Anwendungsfall für die ausgewählte Methodik geschaffen („situativer Ansatz“).

Eine allgemein gültige Aussage, wann welche der zur Verfügung stehenden Erhebungstechniken einzusetzen sind, gibt es nicht. Für die Auswahl sind folgende Kriterien wichtig:

1. Aufgabenart (zum Beispiel quantifizierbare Aufgaben, dispositiv-kreative Aufgaben),
2. Anspruch an die Datengüte,
3. Aufwand-Nutzen-Relation des Vorgehens (Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes) und
4. zeitliche Rahmenbedingungen und Vorgaben.

### **II. Besondere Rahmenbedingungen und Strukturen der gemeinsamen Einrichtungen im SGB II**

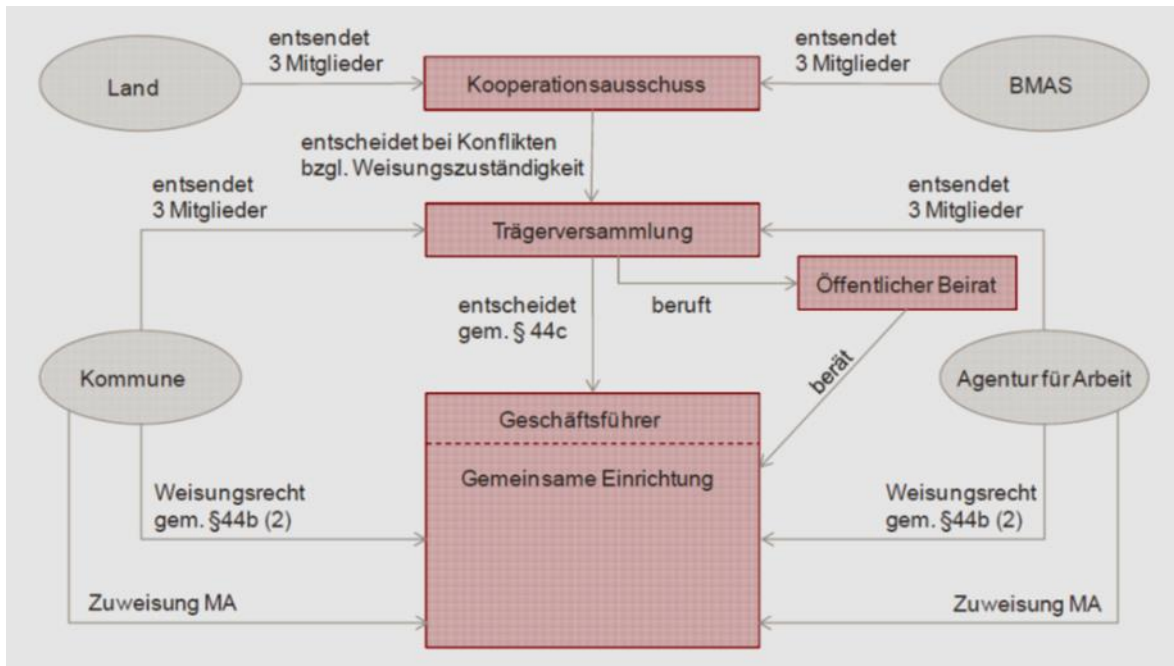
Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für den Bereich des Bundes aus Nr. 4.4.1 der VV zu § 17 BHO, wonach Planstellen nur ausgebracht werden dürfen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die gemeinsamen Einrichtungen befinden sich in dualer Trägerschaft.

Die duale Trägerschaft der gemeinsamen Einrichtungen wird in besonderen Aufsichts- und Steuerungsstrukturen umgesetzt. Obwohl die gemeinschaftliche Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Grundgesetz verankert ist, gelten bestimmte verfassungsrechtliche Anforderungen wie die Verantwortungsklarheit weiterhin. So können die gemeinsamen Einrichtungen zwar nach außen als eine Behörde auftreten und Bescheide in eigenem Namen erlassen - die einzelnen Verwaltungsentscheidungen der gemeinsamen Einrichtung müssen jedoch auf Land oder Bund zurückgeführt werden können. Um dies sicherzustellen, bleiben die Träger jeweils für ihre Leistungen fachlich verantwortlich. Ihnen kommt in ihrem Zuständigkeitsbereich das Letztentscheidungsrecht zu (§ 44b Abs. 3 SGB II). Dem entsprechend ist auch die aufsichtsrechtliche Verantwortung zwischen Bund und Land geteilt. Zusätzlich abzugrenzen von der fachlichen Zuständigkeit der Träger ist der Bereich der Trägerversammlung (§ 44c SGB II), der insbesondere die organisatorischen Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtungen umfasst und dem Letztentscheidungsrecht der einzelnen Träger entzogen ist. Insoweit hat der Bund die Rechtsaufsicht, allerdings muss er Einvernehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde herstellen.

Für das Funktionieren der gemeinsamen Einrichtungen ist es wichtig, dass die Träger und die aufsichtführenden Stellen sich abstimmen und koordinieren. Das SGB II sieht daher verschiedene Kooperationsformate und Mechanismen zur Einbindung der jeweils anderen Seite vor: neben der Trägerversammlung etwa die Kooperationsausschüsse nach § 18b SGB II, die die Umsetzung des SGB II auf Landesebene koordinieren und der Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II, der zentrale Fragen des SGB II und der Aufsichtsführung von Bund und Ländern berät, sowie das Weisungskonsultationsverfahren, das dem jeweils anderen Träger vor dem Erlass von Weisungen grundsätzlicher Bedeutung Gelegenheit zur Äußerung gibt. Der Bund-Länder-Ausschuss und die Kooperationsausschüsse haben keine inhaltlichen Entscheidungsbefugnisse.

In den gemeinsamen Einrichtungen werden nach § 44b Abs. 1 S. 4 SGB II die Aufgaben von Beamtinnen und Beamten sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wahrgenommen, denen entsprechende Tätigkeiten zugewiesen worden sind (§ 44g SGB II). Nach § 44d Abs. 4 SGB II üben die Geschäftsführungen gegenüber den Mitarbeitenden, denen in der gemeinsamen Einrichtung Tätigkeiten zugewiesen worden sind, die dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnisse der BA und der kommunalen Träger sowie die Dienstvorgesetzten- und Vorgesetztenfunktion aus, mit Ausnahme der Befugnisse zur Begründung und Beendi-

gung der mit Beamten und Arbeitnehmern bestehenden Rechtsverhältnisse (*gemeinsame Einrichtungen haben keine Diensttherreneigenschaft, d. h. sie verfügen über kein eigenes Personal. Die Personalgestellung wird durch die BA und den jeweiligen kommunalen Träger verantwortet (vgl. § 44g SGB II)*).



Eine besondere Rolle kommt der Trägerversammlung nach § 44c SGB II jeder gemeinsamen Einrichtung zu. Die Trägerversammlung **entscheidet** über **organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche** Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtung. Dies sind insbesondere die Bestellung und Abberufung der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers, der **Verwaltungsablauf** und die **Organisation**, die Änderung des Standorts der gemeinsamen Einrichtung, die Entscheidungen, ob einzelne Aufgaben durch die Träger oder durch Dritte wahrgenommen werden (vgl. § 44b Abs. 4 und 5 SGB II), die Genehmigung von Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung, die **Aufstellung des Kapazitätsplans** und der Richtlinien zur Stellenbewirtschaftung sowie die grundsätzlichen Regelungen der innerdienstlichen, sozialen und persönlichen Angelegenheiten der Beschäftigten. Die **Trägerversammlung berät u. a. zur Personalbedarfsermittlung** der jeweiligen gemeinsamen Einrichtung.

### III. Konsequenzen für die Personalbedarfsermittlung in den gemeinsamen Einrichtungen: Vorgehensmodell kombiniertes Benchmark-Verfahren

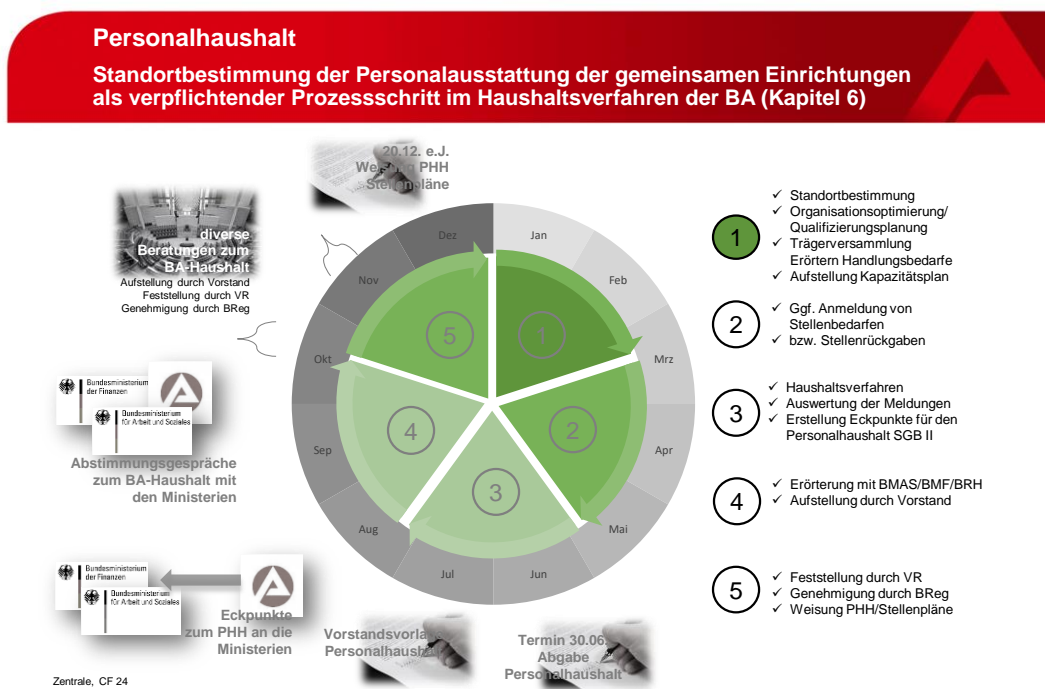
1. Da die Verwaltungsstruktur der gemeinsamen Einrichtungen bundesweit einmalig ist (gemeinsame Organisation durch die BA und die jeweilige Kommune; doppelte Trägerschaft; kommunales Personal und Personal der BA zur Aufgabenerledigung), sind die Vorschriften der BHO nicht unmittelbar anwendbar. Die Methoden des Organisationshandbuchs haben für die Kommunen keine Verbindlichkeit. Für das Personal der BA in den gemeinsamen Einrichtungen bemühen sich BMAS und BA, das entwickelte „Vorgehensmodell zur Standortbestimmung der Personalausstattung der gemeinsamen Einrichtungen“ (siehe Anlage) anzuwenden. Eine alleinige Verantwortung der BA in den gemeinsamen Einrichtungen gibt es nicht. Daher wird ein Verfahren benötigt, was grundsätzlich von allen Beteiligten akzeptiert und auch von Kommunen und Ländern mitgetragen wird.
2. **Kombiniertes Benchmark-Verfahren als abgeleitete anerkannte Methode des Handbuchs** für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung zur Bestimmung des Personalbedarfs nach § 69 SGB IV (*detaillierte Prozessbeschreibung vgl. Anlage 5.2 zum Abschlussbericht der Voruntersuchung*)

Für den Aufgabenbereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (303 gemeinsame Einrichtungen) wird das bereits verbindlich eingeführte und in den Haushaltsprozess für die gemeinsamen Einrichtungen (Bottom-up-Verfahren für die gemeinsamen Einrichtungen) integrierte „Vorgehensmodell zur Standortbestimmung der Personalausstattung der gemeinsamen Einrichtungen“ fortgeführt.

Es greift die Methoden des Benchmarkings aus dem Organisationshandbuch (vgl. Seite 34 ff.) auf, mit dem **Ziel der Überprüfung von Strukturen und Abläufen** (Qualitätsuntersuchung) kombiniert mit dem Vorgehen bei Organisationsuntersuchungen (vgl. Organisationshandbuch, Seite 43 ff).

3. Die **vergleichende Datenanalyse** wird ergänzt durch die gezielte, in dezentraler Verantwortung durchgeführte, Evaluation und ggf. Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation (Aufgabenkritik) zum einen durch Selbstanalyse, zum anderen durch den zielorientierten Einsatz der Internen Beratung i. S. einer systematischen beraterischen Unterstützung der Geschäftsführung der gemeinsamen Einrichtung.

Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der gemeinsamen Einrichtung sind obligatorisch gehalten, in der Trägerversammlung, in der der Kapazitätsplan der gemeinsamen Einrichtung für das kommende Jahr aufgestellt wird, über die vergleichenden Analysen zu berichten, identifizierte Handlungsbedarfe (Aufgabenkritik, Organisationsoptimierung, etc.) vorzustellen und entsprechende Beschlüsse herbeizuführen. Die kritische Überprüfung der Organisation (Aufgabenkritik, Organisationsoptimierung, Nachhaltung der Qualifizierung, etc.) in Verbindung mit der vergleichenden Datenanalyse ist der Aufstellung des Kapazitätsplans durch die Trägerversammlung im Zuge des Haushaltsverfahrens zeitlich vorgeschaltet.



Es handelt sich um ein „dynamisches Modell“, dass sich laufend – mindestens jährlich im Rahmen des Regelprozesses – an sich stetig verändernde Rahmenbedingungen anpasst.

4. Die bereits erhobenen Daten werden regelmäßig aktualisiert und plausibilisiert.
  - a. Das BMAS hat im Jahr 2014 eine Jahresarbeitszeitschätzung im Leistungsbereich der gemeinsamen Einrichtungen durchgeführt. Im Rahmen dieses Projektes wurde wissenschaftlich untersucht, welche Faktoren Einfluss auf die Jahresarbeitszeit haben. Dabei wurde festgestellt, dass 50 % der Jahresarbeitszeit in allen gemeinsamen Einrichtungen durch sieben signifikante Faktoren beeinflusst wird. Die anderen 50 % sind individuell

vor Ort begründet und müssen individuell ermittelt werden. Im Kurzbericht zum Projekt ist das Vorgehen beschrieben.

[www.sgb2.info](http://www.sgb2.info) → Service → Personalausstattung → Archiv → Kurzfassung Abschlussbericht (Kapitel 8)

Diese Erkenntnis wird im Vorgehensmodell fortgeführt.

[www.sgb2.info](http://www.sgb2.info) → Service → Personalausstattung → Dokumente → Vorgehensmodell zur Standortbestimmung der Personalausstattung der gemeinsamen Einrichtungen (Punkt II)

- b. Darüber hinaus überprüft das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) regelmäßig die Zusammensetzung der Vergleichstypen. Hierbei wird festgelegt, welche gemeinsamen Einrichtungen aufgrund ihrer ähnlichen strukturellen Bedingungen dem gleichen Vergleichstyp zugeordnet werden. Das IAB prüft im Auftrag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II (49. Sitzung), ob eine Aktualisierung der Vergleichstypen im SGB II notwendig ist. Die Analyse erfolgt mit aktuellen Daten aus dem Jahr 2017.
- c. Die Kennzahlen für das Vorgehensmodell werden quartalsweise aktualisiert und somit regelmäßig fortgeschrieben. Jede gemeinsame Einrichtung erhält dadurch regelmäßig aktualisierte Kennzahlen. Innerhalb des Vergleichstyps kann die Entwicklung beobachtet und analysiert werden. Insbesondere sollen mit Hilfe der Kennzahlen eine zweckkritische Aufgabenbeurteilung (Aufgabenkritik) und eine Optimierung des Personaleinsatzes aber auch organisatorischer Aspekte ermöglicht werden.
- d. Aus der PBE (Erhebungsdaten aus dem Jahr 2014, Abschlussbericht der Beratungsunternehmen BearingPoint und Sopra Steria 2015) wurden die sieben signifikanten Einflussfaktoren übernommen. Ebenso wurden Erkenntnisse übernommen, die in der jeweiligen gemeinsamen Einrichtung zu überprüfen wären, inwieweit sie Einfluss auf die Personalausstattung haben. Mittelfristig werden sich BMAS und BA über ein Verfahren verständigen, wann und wie die Einflussfaktoren erneut überprüft werden.

5. Das BMAS und die BA empfehlen den gemeinsamen Einrichtungen:

- anlassbezogen in ausgewählten Bereichen, die besonders auffällig in den Kennzahlen abweichen, neben den Optimierungen auch stichprobenartig die ermittelten Daten zu aktualisieren und ggf. mit anderen Methoden des Organisationshandbuchs zu plausibilisieren,
- mittelfristig dazu möglichst einheitliche Kriterien zu entwickeln,
- für organisatorische Optimierungen, Methodenbegleitung und / oder Datenaktualisierungen / Datenerhebungen das Angebot der Internen Beratung der BA in Anspruch zu nehmen. Aktuell wird in 16 ausgewählte gemeinsame Einrichtungen, die Anwendung des Vorgehensmodells durch die Interne Beratung begleitet. Aus diesem Prozess erwarten sich BMAS und BA entsprechende Erkenntnisse, um das Vorgehensmodell fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Weiterführende Erkenntnisse werden zum Ende des ersten Halbjahres 2019 erwartet.

6. Mit dem Vorgehensmodell erreichen BMAS und BA eine organisationshandbuchkonforme Vorgehensweise mittels weitest möglicher Anwendung der Methoden des Organisationshandbuchs unter Berücksichtigung der besonderen Rahmenbedingungen und Strukturen der gemeinsamen Einrichtungen im SGB II. Aufgrund der organisatorischen Hoheit der Trägerversammlung (vgl. § 44c SGB II) verbleibt die Letztentscheidung über das methodische Vorgehen jedoch bei der jeweiligen Trägerversammlung.

#### **IV. Votum des BVA und des BMI als Herausgeber des Organisationshandbuchs**

Das seitens des BMAS und der BA beschriebene Vorgehensmodell in Verbindung mit dem entwickelten Kennzahlensystem eignet sich sehr gut, um dem besonderen „Konstrukt“ der gemeinsamen Einrichtungen Rechnung zu tragen, ein Höchstmaß an Organisationshandbuchkonformität zu erreichen und mit einem dynamischen, laufenden Verfahren unter Berücksichtigung aller relevanten aktuellen Kennzahlen zu einer quantitativen aber auch qualitativen Personalbemessung zu kommen.

Das Beispiel der besonderen Rahmenbedingungen und Strukturen der gemeinsamen Einrichtungen im SGB II zeigt, wie es in Anwendung des Organisationshandbuchs gelingen kann:

- quantitative und qualitative Aspekte in Personalbemessungen sinnvoll miteinander zu verknüpfen,
- die Methoden des Organisationshandbuchs anzuwenden, miteinander zu kombinieren, bei Bedarf aber auch zu ergänzen,
- dynamisch, kontinuierlich und mit stets aktuellen Daten (durch quartalsweise Aktualisierung der Kennzahlen, Anpassung signifikanter Einflussfaktoren und der Medianwerte, regelmäßige Überprüfung der Vergleichstypen durch IAB) fortzuschreiben, um die tatsächlich erforderlichen Optimierungen in den jeweiligen gemeinsamen Einrichtungen vorzunehmen (z. B. organisatorische, personelle etc.)
- nicht nur den IST-Zustand der PBE festzustellen, sondern in einem dynamischen, fortlaufenden, konsensfähigen und nachvollziehbaren Verfahren auch die in der Zukunft liegenden und optimierten Personalbedarfe auf der Grundlage aktueller Daten kurzfristig zu bestimmen und anzupassen (Fortschreibungsfähigkeit in den gemeinsamen Einrichtungen, Umsetzbarkeit, Plausibilität, Nachvollziehbarkeit für Dritte),
- die Ziele eines kontinuierlichen, auf ständige Optimierung ausgerichteten Organisationsmanagements (Strategie – Prozesse – Ressourcen – Strukturen) in den gemeinsamen Einrichtungen bestmöglich umzusetzen.

Zusätzlich unterstützt werden sollte das Vorgehen und Verfahren auch zukünftig durch das Angebot der Internen Beratung der BA an die gemeinsamen Einrichtungen, als „externe Berater“ (im Sinne einer Inhouse-Beratung) zur Verfügung zu stehen.

Das BMI und das BVA bewerten das dargestellte Vorgehen deshalb als fortschrittlich und zukunftsweisend. Das Vorgehensmodell ist zum einen organisationshandbuchkonform, soweit die Strukturen der gemeinsamen Einrichtungen dies erlauben. Zum anderen ist es für diese besonderen Rahmenbedingungen, in der die organisatorische und personelle Hoheit nicht allein beim Bund liegt, praktikabel, verständlich, konsensfähig (Bund, BA, Länder und Kommunen), in der Methodik auch für Dritte nachvollziehbar sowie in Datenumfang und Datengüte gemäß dem Organisationshandbuch als angemessen zu bewerten.



Es wäre sogar wünschenswert, wenn Bundesbehörden sich insgesamt eines solchen stark ausgeprägten Ressourcen-Steuerungssystems unterziehen würden. Dazu folgt jedoch eine gesonderte Abstimmung im Rahmen der Neukonzeption des Organisationshandbuches über den Ausschuss für Organisationsfragen (AfO).