

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

31 Personalbedarf beim Bundesversicherungsamt nicht sachgerecht ermittelt

(Kapitel 1116)

31.0

Das Bundesversicherungsamt hat aufgrund einer Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages seinen Personalbedarf ermittelt. Es ließ sich durch das Bundesverwaltungsamt und einen externen Berater unterstützen. Unterschiedliche Auffassungen und Missverständnisse zwischen dem Bundesversicherungsamt und dem Bundesverwaltungsamt führten dazu, dass sie den externen Berater nicht ausreichend steuerten. Der Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes ist nach wie vor nicht nachgewiesen.

31.1

Haushaltsausschuss erwartet umfassende Organisationsuntersuchung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte das BMAS aufgefordert, die Personalausstattung und -struktur des Bundesversicherungsamtes zu überprüfen. Das BMAS sollte dabei auf eine nachhaltige Aufbau- und Ablauforganisation des Bundesversicherungsamtes hinwirken. Daraufhin schloss das Bundesversicherungsamt eine Dienstleistungsvereinbarung mit dem Bundesverwaltungsamt über eine Organisationsuntersuchung. Das Bundesverwaltungsamt zog einen externen Berater (Berater) hinzu. Nachdem der Vertrag des Bundesverwaltungsamtes mit dem Berater während der laufenden Untersuchung geendet hatte, schloss das Bundesversicherungsamt mit diesem einen Folgever-

trag. Insgesamt zahlte das Bundesversicherungsamt rund 300 000 Euro an den Berater.

Qualität der Personalbedarfsermittlung nicht gesichert

Bundesversicherungsamt und Bundesverwaltungsamt hatten vereinbart, den Personalbedarf nach den Standards des Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch) zu ermitteln. Das Bundesverwaltungsamt hatte die begleitende Qualitätssicherung übernommen.

Der Berater entschied sich, für die Personalbedarfsermittlung hauptsächlich die Jahresarbeitszeitschätzung anzuwenden. Dies teilte er dem Bundesversicherungsamt in einem Zwischenbericht unter dem Briefkopf des Bundesverwaltungsamtes mit. Das Bundesversicherungsamt vertraute nach eigener Aussage auf die Qualitätssicherung durch das Bundesverwaltungsamt. So bestandete es nicht, dass der Berater eine Methode ausgewählt hatte, die das Organisationshandbuch nicht vorsieht.

Das Bundesverwaltungsamt erhielt den Zwischenbericht nach eigenen Angaben erst nach dem Ende der ursprünglichen Dienstleistungsvereinbarung. Nach seinem Verständnis habe seine Qualitätssicherungsleistung nicht die fortlaufende Begleitung der Untersuchung umfasst. Es hätte die Qualitätssicherung erst vor Abnahme der Personalbedarfsermittlung durch das Bundesversicherungsamt erbringen müssen. Der Vertrag mit dem Berater habe jedoch vorher geendet.

Aufgaben werden auf die Arbeitszeit verteilt

Der Berater ließ die Beschäftigten des Bundesversicherungsamtes selbst schätzen, wie sich ihre gesamte Jahresarbeitszeit auf ihre Aufgaben verteilt. Im Ergebnis sollten die Aufgaben auf 100 % der verfügbaren Jahresarbeitszeit verteilt sein. Wichen die Angaben von Beschäftigten über einen bestimmten Toleranzwert hinaus von 100 % ab, führte der Berater mit diesen Beschäftigten

ein Gespräch und passte die Werte an die jeweilige Jahresarbeitszeit an.

Der Berater teilte mit, die Schätzung habe nicht dazu gedient, Auslastungslücken bzw. Mehr- oder Minderbedarf an Personal zu identifizieren. Diese habe er bei anschließenden Gesprächen mit den Referatsleitungen festgestellt.

Abschließend erörterte der Berater mit dem Bundesversicherungsamt seine Ergebnisse, passte einzelne an und klärte offene Fragen. Die abgestimmten Ergebnisse flossen als Personalsollbedarf in seinen Abschlussbericht ein. Der Berater erkannte in allen Abteilungen des Bundesversicherungsamtes einen Personalmehrbedarf.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf nicht sachgerecht ermittelte. Das Bundesversicherungsamt gab hierfür Haushaltsmittel aus, ohne dass der beabsichtigte Erfolg eintrat. Damit sind seine Personalausgaben haushaltsrechtlich nicht begründet.

Die Qualität der Personalbedarfsermittlung hängt wesentlich davon ab, wie zuverlässig und vollständig der Berater Aufgaben, Fallzahlen und Bearbeitungszeiten erfasst hat. Er ermittelte nicht die notwendigen Bearbeitungszeiten für die einzelnen Tätigkeiten des Bundesversicherungsamtes. Die Untersuchung kann den Personalbedarf des Bundesversicherungsamtes deshalb nicht begründen. Weder hat sie die personalwirtschaftliche Situation geklärt, noch lassen sich die notwendige Personalausstattung und -struktur aus ihr ableiten. Die Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat das Bundesversicherungsamt nicht erfüllt.

Die mangelnde Qualität der Untersuchung erkannte das Bundesversicherungsamt nicht, weil es sich auf die Qualitätssicherung durch das Bundesverwaltungsamt verließ. Dagegen ging das Bundesverwaltungsamt davon aus, dass es seine Qualitätssicherungsleistung erst vor Abnahme durch das Bundesversicherungsamt erbringen muss. Durch das Zusammenwirken von methodischen Fehlern und dem unterschiedlichen Verständnis der beiden Behörden über Umfang und Zeitpunkt der Qualitätssicherung entstand ein Freiraum, in dem die beiden Behörden den Berater nicht wirksam überwachten und steuerten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesversicherungsamt empfohlen, seinen Personalbedarf mit Methoden des Organisationshandbuches erneut zu ermitteln. Hierbei soll es möglichst eigenes Personal einsetzen.

31.3

Das Bundesversicherungsamt hat mitgeteilt, es habe keine Hinweise gegeben, dass der Berater die Standards des Organisationshandbuches nicht eingehalten hat. Da sein Zwischenbericht den Briefkopf des Bundesverwaltungsamtes getragen habe, sei es davon ausgegangen, dass dieses die Qualität des Berichts geprüft hatte. Es habe nicht selbst prüfen müssen, ob der Berater sich an das Organisationshandbuch gehalten hat.

Zwischenzeitlich habe das Bundesversicherungsamt den vom Berater festgestellten Personalbedarf erneut bewertet. Darüber hinaus werde es innerhalb eines angemessenen Zeitraums in nahezu allen Aufgabenbereichen nochmals seinen Personalbedarf bemessen, um die bisherigen Ergebnisse zu überprüfen und zu aktualisieren.

Das Bundesverwaltungsamt hat eingewendet, es habe den Zwischenbericht des Beraters erst nach dem Ende des Vertrages mit

dem Bundesversicherungsamt erhalten und ihn deshalb nicht mehr begutachtet. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes werde das Bundesverwaltungsamt allerdings die Qualitätssicherung bei Personalbedarfsermittlungen verbessern und in den Verträgen konkretisieren. Die Erfüllung vertraglicher Pflichten hätten jedoch die jeweiligen Vertragspartner zu überwachen.

Nach Auffassung des BMAS habe das Bundesversicherungsamt zu Recht darauf vertraut, dass vom Bundesverwaltungsamt beauftragte sachverständige Berater nach allgemein anerkannten Standards arbeiten. Auch wenn der Personalbedarf nicht erfolgreich nachgewiesen sei, habe das Bundesversicherungsamt Steuermittel nicht unwirtschaftlich verwendet. Denn in den nächsten Jahren hätte es zumindest einen Teil der jetzt für die Personalbedarfsermittlung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen ohnehin für deren Aktualisierung einsetzen müssen.

Das BMAS habe mit dem Bundesministerium der Finanzen vereinbart, dass dieses neue Stellen für das Bundesversicherungsamt nur abhängig vom Ergebnis der neuen Personalbedarfsermittlungen freigibt.

31.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Methoden zur Personalbedarfsermittlung, die eine volle Auslastung aller Beschäftigten voraussetzen, lehnt er grundsätzlich ab. Solche Methoden bemessen häufig den Zeitbedarf für einzelne Arbeitsschritte zu hoch und kommen dadurch zu einem zu hohen Personalbedarf. In der Folge würde der Bundeshaushalt durch einen ungerechtfertigten Personalbedarf unnötig belastet.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesversicherungsamt seinen Personalbedarf neu bemessen will. Er erwartet jedoch, dass es seinen Personalbedarf nunmehr unverzüglich mit

anerkannten Methoden aus dem Organisationshandbuch ermittelt. Damit käme es der Forderung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach. Das BMAS sollte dies überwachen.

Der Bundesrechnungshof erkennt darüber hinaus an, dass das Bundesverwaltungsamt die Qualitätssicherung verbessern und die Verträge konkretisieren wird. Es muss künftig darauf achten, dass seine Vertragspartner verlässliche Methoden zur Personalbedarfs-ermittlung verwenden. Außerdem muss es sicherstellen, dass die Partner einer Dienstleistungsvereinbarung ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen. Wäre der Personalbedarf sachgerecht ermittelt worden, hätte das Bundesversicherungsamt ihn lediglich anhand aktueller Fallzahlen fortschreiben müssen. Entgegen der Auffassung des BMAS ist der Aufwand für die weitere Ermittlung des Personalbedarfs nun deutlich höher und fällt früher an.