

02/05 Personal

Nachweis des Personal(mehr)bedarfs im Haushaltsaufstellungsverfahren

Leitsätze

(1) Behörden müssen ihren Personal(mehr)bedarf mit angemessenen Methoden ermitteln und sachgerecht begründen. Der Personalbedarf ist bei aktuellem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.

(2) Ein Mehrbedarf an Planstellen und Stellen muss unabweisbar sein. Dazu gehört auch, dass das vorhandene Personal ausgelastet ist. Personalbedarfsermittlungen erbringen die dazu notwendigen Nachweise.

(3) Neue Planstellen und Stellen, die sich bei einer Nachschau als nicht sachgerecht und nachweisbar begründet erweisen, wird das Bundesministerium der Finanzen ggf. mit einem kw-Vermerk als künftig wegfallend einstufen oder sperren, bis die erforderlichen Nachweise zur Etablierung vorliegen.

(4) Behörden sollten die Ergebnisse ihrer Personalbedarfsermittlungen auch für die Personalplanung und Personaleinsatzsteuerung heranziehen.

Hintergründe

Nach dem Haushaltsrecht des Bundes wird das Personal auf der Grundlage der vom Parlament bewilligten Planstellen und Stellen (Stellen) bewirtschaftet. Die Stellenausstattung bestimmt also die Höhe der Personalausgaben. Dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse binden den Bundeshaushalt langfristig. Stellen dürfen daher nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Die sachgerechte Begründung der im Haushaltsplan

genehmigten Stellen ist bei gegebenem Anlass, im Übrigen regelmäßig zu überprüfen.¹

Mit seinen jährlichen Haushaltsaufstellungsroundschreiben weist das Bundesministerium der Finanzen daher u. a. darauf hin, dass die Stellenausstattung unter Anwendung angemessener Methoden einer eingehenden Bedarfsprüfung zu unterziehen ist. Unabweisbarer Bedarf an zusätzlichen Stellen ist unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung nachzuweisen. In seinen jährlichen Verfahrenshinweisen für die Verhandlungen zum Personalhaushalt konkretisiert das Bundesministerium diese Vorgaben. Ergänzend verweist es auf die bestehenden gesetzlichen und sonstigen Regelungen.

Beschlüsse des Haushaltsausschusses² und des Rechnungsprüfungsausschusses³ des Deutschen Bundestages bekräftigen und konkretisieren die geltenden Regelungen zur Personalbedarfsermittlung. So forderte der Rechnungsprüfungsausschuss beispielsweise, neue Stellen bzw. den Fortbestand von Stellen bei Aufgabenänderungen mit Methoden der klassischen Personalbedarfsermittlung zu begründen und mit Unterlagen nachzuweisen. Stellenausstattung und Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung sollten stärker miteinander verknüpft werden.

(1) Häufig stellte der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen fest, dass Behörden ihren Personalbedarf nicht oder nur teilweise ermittelt hatten. Ihre Methoden waren zum Teil unzureichend und führten nicht zu belastbaren und fortschreibungsfähigen Ergebnissen. Beispielsweise begründeten Behörden Personalbedarf mit unberechtigten Zeitzuschlägen oder einer zu geringen Jahresarbeitszeit. Hinzu trat eine fehlende oder unzureichende Aufgabenstruktur. Gleichwohl machten auch solche Behörden im Haushaltsaufstellungsverfahren einen Personalmehrbedarf geltend.

Eine Gegenüberstellung der beantragten und bewilligten Stellen vergangener Haushaltsjahre zeigte, dass geforderte Stellen teilweise bewilligt wurden.

(2) Bei der Bewilligung war insbesondere entscheidend, für welche Aufgabebereiche die Behörden zusätzliche Stellen forderten. Das Bundesministerium der Finanzen zog die personalwirtschaftlichen Nachweise für den Mehrbedarf als

¹ Nr. 4.4.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 17 Bundeshaushaltsordnung.

² Beschluss des Haushaltsausschusses vom 20. November 2008 (16. Wahlperiode, 86. Sitzung).

³ Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses vom 1. Mai 2010 (17. Wahlperiode, 7. Sitzung), vom 1. Dezember 2006 (16. Wahlperiode, 10. Sitzung) und vom 28. Mai 2004 (15. Wahlperiode, 21. Sitzung).

Prüfkriterium heran. Sachgerechte Personalbedarfsermittlungen bilden eine unverzichtbare Grundlage für die etatreife Begründung der Personalausgaben.

Ein Personalmehrbedarf für bestimmte Aufgaben begründet jedoch nicht zwangsläufig Stellenmehrforderungen. Im Ergebnis muss der durch Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlungen nachgewiesene gesamte Stellenbedarf einer Behörde gerechtfertigt sein. Fundierte Aussagen zur Veränderung des Personalbedarfs lassen sich nur treffen, wenn nachgewiesen ist, dass die Beschäftigten mit ihren jetzigen Tätigkeiten ausgelastet sind und dokumentierte Personalbedarfsermittlungen fortgeschrieben und aktualisiert werden können.

(3) Ergibt eine Nachschau, dass neu ausgebrachte Stellen nicht sachgerecht und nachweisbar begründet wurden, behält sich das Bundesministerium der Finanzen vor, sie im nächsten Haushaltsaufstellungsverfahren mit einem kw-Vermerk zu versehen oder zu sperren.⁴ Die Behörden können diesen Zeitraum nutzen, um die erforderlichen Nachweise zur Etatreife noch vorzulegen oder durch eine vorausschauende Stellenbewirtschaftung Vorsorge für den Wegfall zu treffen.

(4) Die Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung bilden nicht nur die Basis für die jährlichen Stellenforderungen. Daneben liefern sie Erkenntnisse für die Personalplanung und die Personaleinsatzsteuerung. Mit einer besseren Personalsteuerung lässt sich das vorhandene Personal zielgerichteter einsetzen und ggf. auch einem Personalmehrbedarf begegnen. Die Personalbedarfsermittlung als dauerhaft personalwirtschaftliche Aufgabe sollte daher Ziel jeder Behörde sein.

Anmerkungen

Der Bundesrechnungshof wird die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung weiterhin auf der Basis des vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Handbuchs für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch, www.orghandbuch.de) prüfen. Mit Hinweisen und Anregungen, die auf aktuellen Prüfungserkenntnissen

⁴ BMF 2014 – II A 1 – H 1105/14/10002:001 vom 15. Dezember 2014

basierten, hat er zur inhaltlichen Weiterentwicklung des Organisationshandbuchs beigetragen. Ergänzend wird auf den Leitsatz „02/03 Weniger Aufwand bei der Personalbedarfsermittlung durch Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung“ verwiesen.