FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Heinrich Siedentopf
Karl-Rolf Schmid

PERSONALBEMESSUNG IN DER MINISTERIALVERWALTUNG

-Eine Vorstudie-

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

HEINRICH SIEDENTOPF

KARL-ROLF SCHMID

PERSONALBEMESSUNG IN DER MINISTERIALVERWALTUNG

- EINE VORSTUDIE -

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 6

APRIL 1979

V o r w o r t

Die Personalbemessung als systematische Ermittlung der erforderlichen personellen Kapazitäten wird bereits in einigen Teilen der öffentlichen Verwaltung als Instrument der Personalwirtschaft eingesetzt. In der Ministerialverwaltung scheinen sich spezielle Schwierigkeiten für eine solche Personalbemessung zu ergeben.

Diese Vorstudie beruht auf einer Anregung des Bundesministeriums des Innern und will auf eine weitere praktische und wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema hinwirken. Die Autoren der Vorstudie sind deshalb für jeden Hinweis in Fragen der Personalbemessung in der Ministerialverwaltung dankbar.

Speyer, den 1o. 4. 1979 H. Siedentopf

Seite

A Zum Begriff der Personalbemessung 1

I Vorbemerkungen 1

II Zielsetzung und begriffliche Grundlegung 1

III Bestimmungskriterien der Personalbemessung 2

IV Die Methoden der Personalbemessung 4

1. Statistische Verfahren 4

2. Schätzungen 4

3. Konzeptionelle Schlüsselzahlen 5

4. Analytische Personalbemessung 5

5. Arbeitsplatzmethode 5

6. Stellenplanmethode 6

V Die Personalbemessung im System der Personalplanung der öffentlichen Verwaltung 6

VI Die Personalplanung im System der Planung der öffentlichen Verwaltung 8

B Die Verfahren der Personalbemessung in der Praxis 9

I Personalbemessung in der öffentlichen Verwaltung 9

1. Konzeptionelle Schlüsselzahlen 9

2. Personalkostenvergleiche 10

3. Richtzahlen 11

4. Analytische Personalbemessung 11

a) Personalbemessung bei der Deutschen Bundespost 11

b) Personalbemessung in technischen Dienstleistungsbetrieben 13

II Personalbemessung in erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen 15

1. Personalbemessung im Fertigungsbereich 15

2. Personalbemessung im Bürobereich 17

3. Personalbemessung im Dienstleistungsbereich 19

III Kritische Würdigung 21

C Personalbemessung im Führungsbereich der Ministerialverwaltung 22

I Die Organisationssystematik 22

II Der Führungsbereich der Ministerialverwaltung 23

III Restriktionen 25

1. Interne Restriktionen 25

2. Externe Restriktionen 26

a) Politische Restriktionen 26
b) Finanzielle Restriktionen 27

IV Lösungsansätze 27

1. Die Entwicklung von Fallzahlen 28

2. Die Personalkostenvergleiche 28

3. Die Kontrollspanne 29

Anmerkungen 31

A Zum Begriff der Personalbemessung

I Vorbemerkungen

In den nachstehenden Ausführungen wird die Personalbemessung in der Ministerialverwaltung erörtert. Es handelt sich dabei um die Beschreibung von Möglichkeiten und Grenzen bei der Anwendung eines Informationsinstruments der Personalplanung im Führungsbereich der Ministerialverwaltung. Zur Klärung dieser Problematik wird

- eine Übersicht über bereits angewandte Verfahren der Personalbemessung in einzelnen Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung und in erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen gegeben,
- auf Besonderheiten und Restriktionen bei der Verwendung von Personalbemessungsverfahren im Führungsbereich der Ministerialverwaltung hingewiesen und
- der Entwicklungsstand problemspezifischer Personalbemessungsverfahren dieses Objektbereiches skizziert.

Vor Beginn dieser Erörterungen sind jedoch die mit dem Informationsinstrument "Personalbemessung" verfolgte Zielsetzung anzugeben und der Begriff "Personalbemessung" zu präzisieren.

II Zielsetzung und begriffliche Grundlegung

Das Ziel der Personalbemessung besteht in der Ermittlung von Informationen über die zur Erfüllung betrieblicher Funktionen erforderlichen, gegenwärtigen und zukünftigen personellen Kapazitäten[1]. Diese Informationen besitzen für die Rechnungsadressaten den Charakter einer Soll-Vorschrift, d. h. die Ergebnisse der Personalbemessung sind als eine Norm für die nach personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten optimale wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu interpretieren.

Die durch die Personalbemessung bereitgestellten Informationen bilden eine wichtige Basis für sachgerechte personalwirtschaftliche Planung und für einen rationellen Personaleinsatz in allen Arbeitsbereichen der betrieblichen Organisation. Desweiteren dienen die Ergebnisse der Personalbemessung als Entscheidungshilfe bei arbeitsorganisatorischen Maßnahmen.

Damit die Personalbemessung ihrer Zielsetzung entsprechen und in den einzelnen Organisationen eingesetzt werden kann, ist eine begriffliche Festlegung dieses Ausdrucks notwendig. In der einschlägigen Literatur und bei den Beispielen von Personalbemessung in der öffentlichen Verwaltung und in erwerbswirtschaftlichen Unternehmungen finden sich unterschiedlich weite Begriffsfassungen[2].

Dies erklärt sich einerseits aus den verschiedenen Auffassungen über methodische Anforderungen, die an ein auf realwissenschaftlichen Aussagen beruhendes Informationsinstrument zu stellen sind und andererseits durch praktische Erwägungen, die von den Zielsetzungen des betrachteten Objektbereiches determiniert werden.

Ohne auf diese sicherlich interessanten, aber im Zusammenhang mit der Personalbemessung in der Ministerialverwaltung nicht weiter interessierenden, definitorischen Aspekte weiter einzugehen, kann man die Personalbemessung mit Hilfe einer knappen Definition als eine Vorgehensweise definieren, die es erlaubt, die Zahl und Qualität der Arbeitskräfte zu ermitteln und festzulegen, die erforderlich sind, um räumlich und zeitlich bestimmte Aufgaben unter Beachtung betriebsspezifischer Eigenheiten zu erfüllen[3].

III Bestimmungskriterien der Personalbemessung

Die so verstandene Personalbemessung bestimmt also den Personalbedarf nach den vier Kriterien:

- Ort,
- Zeit,
- Menge und
- Art des Arbeitsanfalls und des Arbeitspotentials[4].

- Mit der örtlichen Angabe des Arbeitsanfalls wird der Arbeitsort bzw. der Arbeitsplatz innerhalb der Organisation bestimmt, dem das entsprechende Personal zuzuordnen ist.
- Mit Hilfe des Kriteriums Zeit legt man den Zeitraum bzw. Zeitpunkt des Arbeitsanfalls fest. Das Mittel hierzu ist die Planung, die man in kurz-, mittel- und langfristige Betrachtungsräume einteilt. Je nach der Art der zu bearbeitenden Realgüter (Sachgüter oder Dienstleistungen) und der Stellung der Mitarbeiter im hierarchischen Aufbau der Organisation (operative Ebene - Führungsebene), müssen unterschiedliche Planungszeiträume für den Einsatzzeitpunkt (-raum) der Mitarbeiter ausgearbeitet werden.
- Das Kriterium der Menge weist den Umfang des Arbeitsanfalls geordnet nach den Merkmalen
  a) laufend oder vorübergehend auftretender Arbeitsanfall;
  b) Abhängigkeit zu anderen Arbeitsbereichen;
  c) Meßbarkeit des Arbeitsanfalls;
  d) Bestimmbarkeit des Arbeitsverfahrens;
  e) Beeinflußbarkeit der Zeit
  auf und teilt ihm die entsprechende Anzahl von Mitarbeitern zu.
- Das Kriterium der Art bestimmt die Qualifikationen, die zur Erledigung des Arbeitsanfalles an den einzelnen Arbeitsplätzen zu erfüllen sind.

Zwei Hauptarbeitsschritte sind dabei immer vorzunehmen:

1. Aus den zu erfüllenden Aufgaben sind die dafür erforderlichen Arbeitsstunden zu berechnen.
2. Aus der Zahl der Arbeitsstunden wird - unter Beachtung der Ausfallzeiten - die notwendige Personenzahl errechnet.

Für die Bestimmung der während dieser Schritte verwendeten

Bemessungszahlen[5]:

Bemessungswert (Zeitbedarf bei Regelleistung/einmalige Erfüllung der Bezugsaufgabe),

Arbeitszeit (Bemessungswert x Erfüllungshäufigkeit + sonstige Zeiten),

Leistungsmaß (Arbeitszeit, die pro Tag, Woche, Jahr von einer Kraft zu leisten ist)

greift man in aller Regel auf Erkenntnisse aus dem Gebiet der Arbeitswissenschaft zurück.

IV Die Methoden der Personalbemessung

Um den speziellen Gegebenheiten in den verschiedenen Bereichen und Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung und den erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen Rechnung zu tragen, benutzt man für die Personalbemessung mehrere, den Bestimmungskriterien unterschiedlich genügende Methoden, die folgend vorgestellt werden[6].

1. Statistische Verfahren

Darunter subsummiert man die statistischen Verfahren
- Interpolation und Extrapolation
- Kennzahlen
- Korrelation und Regression.

Diese Verfahren dienen mehr der langfristigen Personalbemessung für ganze Organisationen oder größeren Teilbereichen davon. Sie beruhen auf Daten von der Vergangenheit und implizieren die Prämisse konstanter Entwicklungen. Die Verfahren verwendet man hauptsächlich zum Erstellen von Überschlagsrechnungen.

2. Schätzungen

Der Bedarf an Personal wird hierbei mit Hilfe von Erfahrungs-

größen aus früheren Untersuchungen und Analogieschlüssen festgelegt. Diese Vorgehensweise ist relativ einfach durchzuführen, birgt aber erhebliche Ungenauigkeiten über tatsächliche Sachverhalte. Die Ergebnisse sind deshalb bei Weiterverwendung vorsichtig zu interpretieren, d. h. unter Beachtung der Qualität der Ausgangsdaten.

3. Konzeptionelle Schlüsselzahlen

In diesem Fall erfolgt die Personalbemessung durch Schlüsselzahlen, die die personelle Zusammensetzung innerhalb eines Aufgabenfeldes festlegen. Politisch-programmatische Vorstellungen externer Entscheidungsträger bestimmen diese, auf metaökonomischen Zielen beruhenden Schlüsselzahlen. Sie finden vor allem im Erziehungsbereich, dem Bereich der Sozialarbeit und der Krankenpflege Verwendung.

4. Analytische Personalbemessung

Die Errechnung des Personalbedarfs erfolgt hierbei durch Rückgriff auf arbeitswissenschaftliche Arbeitsplatz- und Zeitstudien. Der Arbeitsanfall wird nach den Bestimmungskriterien: Ort, Zeit, Quantität und Qualität erfaßt. Dazu bildet man entsprechende Bemessungswerte und errechnet hieraus den Personalbedarf. Diese Methode ist auf die Bemessung von Arbeitskräften zugeschnitten, bei denen sich Arbeitsaufwand und Arbeitsmenge ungefähr proportional verhalten.

5. Arbeitsplatzmethode

Fehlt ein stringenter Zusammenhang zwischen Arbeitsmenge und Arbeitsproduktivität, wie dies hauptsächlich bei Überwachungs- und Führungsaktivitäten der Fall ist, so bedient man sich der Arbeitsplatzmethode zur Personalbemessung. Die Vorgehensweise ist grundsätzlich so, "daß zuerst die Anzahl der zu besetzenden

Arbeitsplätze ermittelt wird, um dann aufgrund der Arbeitszeit- und/oder Schichtpläne die Grundbelegschaft zu errechnen"[7].

6. Stellenplanmethode

Der qualitative und quantitative Personalbedarf wird bei der Stellenplanmethode durch die aus organisatorischer Aufgabenanalyse und -synthese entwickelten Stellenbeschreibungen und Stellenpläne abgeleitet. Eine genaue Personalbemessung während eines kurz- und mittelfristigen Zeitraumes ist dabei prinzipiell möglich. Die Problematik dieser Methode liegt in der Entwicklung von Stellenplänen für einen Ist- und einen Sollzustand.

Welche der skizzierten Methoden der Personalbemessung im Einzelfall in der Praxis zur Anwendung kommt und wie sie dann im Detail noch auszugestalten ist, kann nicht ohne die Kenntnis des Betrachtungsobjektes und seiner speziellen Gegebenheiten gesagt werden.

V Die Personalbemessung im System der Personalplanung der öffentlichen Verwaltung

Der vom Informationsinstrument Personalbemessung zu erwartende Informationsnutzen kann aber nur in adäquater Weise erreicht werden, wenn systematische Aktivitäten erfolgen, die die aufbereiteten Ergebnisse in einen organisatorischen Rahmen einordnen. In der öffentlichen Verwaltung muß ein derartiger Bezugsrahmen auf deren mehr oder weniger explizit formulierte Zielsetzungen abgestimmt sein.

Diesen Überlegungen zufolge kann die Personalbemessung als funktionales Subsystem der Personalplanung der öffentlichen Verwaltung dargestellt werden.

Die Personalplanung umfaßt dabei alle Maßnahmen, "die zur Erhaltung oder Beschaffung eines Personalbestandes erforderlich sind, um die der öffentlichen Verwaltung gestellten Aufgaben zu erfüllen"[8].

Sie besteht aus folgenden funktionalen Subsystemen:

- Personalbedarfsplanung:
  Darunter ist eine die Aufgabenplanung, Organisation, Finanzplanung und den Personalbestand berücksichtigende Personalbemessung zu verstehen, die ein Feststellen des Bedarfs an Mitarbeitern nach Zahl und Art zu festgelegten Zeitpunkten und im Vergleich zum Ist-Bestand des Personals ermöglicht;
- Personalbeschaffungsplanung:
  Bereitstellung des erforderlichen Bedarfs durch interne und externe Bedarfsdeckung unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktsituation und der entstehenden Personalkosten;
- Personaleinsatzplanung:
  Festlegung und Zuordnung des Einsatzes von Bediensteten zu bestimmten Stellen oder Aufgaben unter Berücksichtigung der Anforderungen der Stelle oder Aufgabe einerseits und der Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des einzelnen Bediensteten andererseits;
- Personalentwicklungsplanung:
  Ordnung der den Bediensteten betreffenden Bewegung der Umsetzung, Versetzung und Beförderung unter Abstimmung von Befähigungsprofil und Anforderungsprofil sowie im Blick auf eine sinnvolle berufliche Entwicklung des Bediensteten[9].

Dieses nach funktionalen Gesichtspunkten unterteilte System der Personalplanung ist entsprechend seinem Geltungsbereich noch weiter aufzugliedern. So kann die Personalplanung in zeitlicher Hinsicht in kurz-, mittel- und langfristige Personalplanung differenziert werden. In sachlicher Hinsicht vermag man in

sektorale Personalplanung - Planung im Bereich der Kommunalverwaltung, der Länderverwaltung und der Bundesverwaltung - und in rangbezogene Personalplanung - Basiskräfteplanung und Führungskräfteplanung - zu unterscheiden.

VI Die Personalplanung im System der Planung der öffentlichen Verwaltung

Die beschriebene Personalplanung soll ein integraler Bestandteil des Planungssystems der öffentlichen Verwaltung sein. Dieses Planungssystem hat die Aufgabenstellung, die durch die zahlreichen und heterogenen Zielsetzungen der öffentlichen Verwaltung ausgelösten Aktivitäten bei ihrer Realisierung zu unterstützen, evtl. zu modifizieren oder sie verbindlich festzulegen.

Es empfiehlt sich deshalb auf informatorisch suboptimale Lösungen zurückzugehen und den planerischen Bezugsrahmen zunächst den faktischen Möglichkeiten in den einzelnen Teilbereichen anzupassen und im Planungsprozeß schrittweise vorzugehen. Anzustreben ist aus personalwirtschaftlicher Sicht eine integrierte Personalplanung, die mit den anderen Teilplanungssystemen korrespondiert und mit ihnen in der Fristigkeit übereinstimmt, so daß sie mit ihren Planungssubsystemen nicht zur Ausführungs- und Vollzugsplanung übergeordneter Planungsbereiche degradiert wird.

Bei der Neueinführung der Personalbemessung, die vielerorts als erster Schritt zu einem ausgebauten Personalplanungssystem Verwendung findet, muß man häufig noch weiter zurückgehen und versuchen, entweder Grundlagen für einzelne Subsysteme der Personalplanung zu schaffen oder die einzelnen Ansätze miteinander zu verbinden und weiterzuentwickeln. Eine Absprache über Pla-

nungsgrundsätze und intendierte Entwicklungen sollte aber schon dabei mit den Verantwortlichen für andere funktionale Teilplanungssysteme stattfinden.

Weiterhin hat man sich vor Augen zu halten, daß jegliche Neueinführung eines Informationsinstrumentes mit Ausgaben verbunden ist, denen Einnahmen in Form informatorischer Nutzen erst in späteren Perioden und meist in nicht direkt quantifizierbarer Weise gegenüberstehen[10].

Diese hier nur kurz skizzierten, kontextbestimmten Tatbestände müssen beachtet werden, wenn man die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes eines oder mehrerer Verfahren der Personalbemessung erwägt.

B Die Verfahren der Personalbemessung

I Personalbemessung in der öffentlichen Verwaltung

Die Darstellung der praxisrelevanten Verfahren der Personalbemessung in der öffentlichen Verwaltung erfolgt unter der Zielsetzung, mit Hilfe dieses Überblicks Hinweise für die Verwendung des Informationsinstrumentes Personalbemessung in der Ministerialverwaltung zu gewinnen.

1. Konzeptionelle Schlüsselzahlen

Diese Methode findet hauptsächlich Anwendung für Aufgabenfelder "in denen unmittelbar Dienst am Menschen geleistet wird"[11]. Verwaltungsexterne Entscheidungsträger legen die Zahl des, als erforderlich angesehenen, Personalbedarfs im Bereich der Erziehung (Zahl der Lehrer pro Schüler; Zahl der Betreuer pro Kindergruppe), der Sozialarbeit (Zahl der Sozialarbeiter

Einwohner), im Bereich der Krankenpflege (Anzahl der Betten pro Pflegekraft) usw. fest. Der Personalbedarf wird anhand der Formel:

Personalbedarf = Basiswert x Verhältniswert

errechnet.

Diese Schlüsselzahlen erlauben zwar exakt die Angabe des Personalbedarfs, sie sind aber aufgrund ihres politisch-programmatischen Ursprungs mehr als Sonderfall der Personalbemessung anzusehen.

2. Personalkostenvergleiche

Die Anwendung von Personalkostenvergleichen zur Personalbemessung wird hauptsächlich für den Bereich der Kommunalverwaltung diskutiert[12)]. Es bestehen dabei zwei Möglichkeiten der Durchführung:

a) Als interner Zeitvergleich ein und desselben Verwaltungsträgers bzw. einzelner Ämter oder Abteilungen davon. Man vergleicht dabei die in Prozentsätzen oder Relationen abgebildeten Entwicklungen auf dem Personalbereich während mehrerer Perioden.

b) Als zwischenbehördlicher Vergleich mehrerer Verwaltungsträger und/oder deren Teileinheiten desselben Aufgabenbereiches. Die in Prozentsätzen oder Relationen ausgedrückten Tatbestände vergleicht man zu einem bestimmten Zeitpunkt oder während mehrerer Zeiträume.

Auch wenn man die aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen zum Zeit- und Betriebsvergleich bekannten Schwierigkeiten dieser Methode und die dort angeführten Lösungsvorschläge berücksichtigt, so erhält man doch durchaus brauchbare Angaben für den gegenwärtigen Personalbedarf, die auf empirischen Schlüsselzahlen beruhen.

3. Richtzahlen

Richtzahlen zur Festlegung des Personalbedarfs können ebenfalls im Bereich der Kommunalverwaltung angewendet werden. Entwickelt wurden sie von der KGSt in Zusammenarbeit mit der Verwaltungspraxis. Es handelt sich dabei um "Zahlen zum Personalbedarf für bestimmte, mehr oder weniger eindeutig gekennzeichnete Arbeitsvorgänge und Tätigkeiten"[13].

Diese Richtzahlen sind bewußt auf Tatbestände der Kommunalverwaltung abgestimmt und sollen dort als Anhaltspunkte verstanden werden, die man bei ihrer Verwendung noch mit den in den einzelnen Verwaltungen vorliegenden Bedingungen abzustimmen hat.

4. Analytische Personalbemessung

a) Personalbemessung bei der Deutschen Bundespost

Ein stark an arbeitswissenschaftlichen Ergebnissen orientiertes Vorgehen zur Personalbemessung findet sich bei der Deutschen Bundesbahn, wo auch eine Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern existiert[14]. Die Personalbemessung hat dort mit einer Untersuchung der Aufbau- und Ablauforganisation zu beginnen. Danach wird die Grundarbeitszeit durch Multiplikation der Anzahl der Bezugseinheiten mit dem Bemessungswert berechnet. Danach bildet man Kräftegruppen, denen die Erledigung der den Grundarbeitszeiten zugrundeliegenden Tätigkeiten übertragen wird. Für jede Kräftegruppe sind Nebenzeiten anzugeben. Die Addition von Grundarbeitszeit und Nebenzeiten ergibt die Gesamtarbeitszeit. Aus der je Kräftegruppe zur Verfügung stehenden Gesamtarbeitszeit werden die Arbeitsposten gebildet und bewertet. Bei der Bewertung der Arbeitsposten unterscheidet man in Kräftegruppen ohne Arbeitsteilung nach Schwierigkeitsgraden und Kräftegruppen mit Arbeitsteilung

nach Schwierigkeitsgraden. Abschließend sind die organisatorischen Konsequenzen durch Einrichtung neuer bzw. Streichung überfälliger Dienstposten zu ziehen.

In dem Verfahren erfolgt die Angabe des Zeitbedarfs wenn möglich durch Berechnung. Ist dies nicht durchführbar, so kann man den Zeitbedarf beobachtend nach folgenden zugelassenen Verfahren ermitteln:

- Das vereinfachte Fortschreibungsverfahren,
- das Fortschreibungsverfahren,
- das Multimomentverfahren,
- das vereinfachte Beobachtungsverfahren,
- das vereinfachte analytische Schätzverfahren.

Diese Art der Personalbemessung wird einheitlich im Post- und Fernmeldewesen angewendet. Sie gilt sowohl für den Betriebs- als auch für den Verwaltungsbereich der Ämter. Die gewonnenen Ergebnisse, die zunächst nur während des gegenwärtigen Zeitpunkts aussagekräftig sind, können als analytische Schlüsselzahlen zur Ermittlung des zukünftigen Personalbedarfs verwendet werden, indem man die prognostizierte Zahl der Vorgänge pro Jahr einsetzt[15].

Für Aufgaben, die sich bisher einer Quantifizierung entziehen - Aufgaben der Leitung - und neue Aufgaben erfolgt eine Personalbemessung vorerst durch Vorgabe unternehmensbestimmter, d.h. durch die Verwaltungsleitung festgelegter Schlüsselzahlen.

Die Verfahren der Personalbemessung in den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens sind in die Planungssystematik der Deutschen Bundespost integriert. Die Rechenergebnisse bieten eine echte Entscheidungshilfe für die Informationsadressaten.

Personalbemessung wird auch in anderen Verwaltungen angestrebt. In einigen Länderfinanzverwaltungen der Deutschen Bundesbahn, der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und dem Verband deutscher Rentenversicherungsträger bestehen Ansätze, über grobe Schätzungen und Erfahrungssätze hinauszukommen[16].

b) Personalbemessung in technischen Dienstleistungsbetrieben

Für technische Dienstleistungsbetriebe, ähnlich strukturierte Verwaltungen und Verwaltungseinheiten mit Bürocharakter gibt es ebenfalls detaillierte Vorschläge zu einer Personalbemessung.[17] Ausgangspunkt ist eine sorgfältige Aufgabenanalyse, die sämtliche Aufgaben des Betriebes erfaßt, abgrenzt und ordnet. Mit Hilfe der Funktionsverteilung wird dann festgestellt, welche betrieblichen Tätigkeiten die einzelnen Stellen im Zusammenhang mit den einzelnen Aufgaben wahrnehmen. Man bezeichnet diese Tätigkeiten hier als Funktionen. Um zweckmäßig und wirtschaftlich agieren zu können, muß die Funktionenverteilung auf die einzelnen Stellen so gestaltet sein, daß

- alle Aufgaben überhaupt wahrgenommen werden,
- keine Doppelzuständigkeiten anfallen,
- gleichwertige Funktionen den gleichen Stellen zugeordnet sind,
- die Ausführungs- von den Überwachungsfunktionen getrennt sind und
- der Informationsfluß gewährleistet ist.

Damit kann die Ist-Funktionenverteilung ermittelt und eine Soll-Funktionenverteilung aufgestellt werden.

Die Personalbemessung hat nun durch Untersuchungen der Arbeitsabläufe in Verbindung mit Zeitstudien zu erfolgen. Sind die

Arbeitsabläufe zu unregelmäßig und von geringer Wiederholungshäufigkeit, dann ersetzt man die Zeitstudien durch Zeitschätzungen mit genau angeführtem Gültigkeits- und Anwendbarkeitsbereich. Die Gesamtuntersuchung aller Funktionen ermöglicht die Angabe des quantitativen Personalbedarfs. Die erhaltenen Ergebnisse der Personalbemessung sind fortschreibungsfähig.

Aus Funktionenverteilung und Personalbemessung kann dann eine Stellenbeschreibung abgeleitet werden, an die sich eine Stellenbewertung anschließt.

Dieser Ansatz ermöglicht die Ausgestaltung einer adäquaten Aufbauorganisation mit sachgerechter Personalbemessung und richtiger Stellenbewertung. Er trägt so dazu bei, daß Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung ihre Aktivitäten wirtschaftlich betreiben können, ohne die intendierten Ziele dabei zu verletzen. Unspezifizierte Führungsaufgaben werden aber nicht erfaßt oder geschätzt. Für die Mitarbeitergruppe Führungskräfte bietet das genannte Verfahren somit keinen direkt verwertbaren Hinweis zur Personalbemessung.

Der Einsatz arbeitswissenschaftlich ausgerichteter Methoden ohne notwendige Spezifizierung, wie sie in den oben angeführten Verfahren erfolgte, wird zwar häufig zum Zwecke einer rationalen Personalwirtschaft gefordert. Er führt aber zu Scheingenauigkeiten und verleitet dazu, die objektbereichsadäquaten Untersuchungen über Möglichkeiten und Grenzen von Personalbemessungsverfahren in der öffentlichen Verwaltung bzw. für spezifische organisatorische Einheiten zu vernachlässigen.

II Die Personalbemessung in erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen

Ergänzend zu den Bemühungen zur Personalbemessung in der öffentlichen Verwaltung sollen einige problemspezifische Verfahren der Personalbemessung in verschiedenen Planungsbereichen erwerbswirtschaftlicher Unternehmen beschrieben werden[18].

1. Personalbemessung im Fertigungsbereich

Im Bereich der Fertigung bietet sich die Verwendung analytischer Methoden geradezu an[19]. Die Aufgaben sind meist auf der Ausführungsebene angesiedelt und weisen Wiederholungscharakter auf. Die Grundbegriffe der Personalbemessung - Bemessungswert und Arbeitsmenge - können leicht quantitativ belegt werden, so daß der Bruttopersonalbedarf durch arbeitswissenschaftliche Arbeitsablauf- und Zeitstudien feststellbar ist.

In der Praxis bevorzugt man zwei Vorgehensweisen. Einmal kann der Bedarf an Arbeitskräften unter Anwendung der ohnehin in der Fertigungsplanung vorhandenen Vorgabezeiten ermittelt werden. Diese multipliziert man mit der Anzahl der zu produzierenden Einheiten. Unter Berücksichtigung gesetzlicher oder tariflich festgelegter Arbeitszeiten erhält man dann die Zahl der benötigten Arbeitskräfte, bezogen auf eine Normalleistung. Zuschläge für evtl. erforderliche Einarbeitungszeiten und Fehlzeiten sowie Abschläge für zu erwartende Lernprozesse dienen der Verfeinerung der Rechnung.

Die zweite Verfahrensweise errechnet den notwendigen Personalbedarf nicht aus der Produktionsplanung, sondern sie nimmt als festen Bezugspunkt die technische Eigenart der Aggregate, die gleichzeitig die qualitativen Aspekte des Arbeitsbedarfs genau

determinieren. Diese Art der Personalbemessung ist in ihrer Struktur der Stellenplanmethode nachempfunden[20].

Die hier dominierenden analytischen Methoden gestatten zwar eine wissenschaftlich fundierte und deshalb nicht subjektiv verzerrte Angabe des quantitativen Personalbedarfs für kurze und mittlere Fristen. In ihrem Anwendungsbereich sind sie aber stark eingeschränkt, da nur bestimmte Produktionsprozesse, wie die durch Maschinen determinierten Fertigungsprozesse im Bereich der Ausführungsebene der Sachgüterproduktion, einer eindeutigen Quantifizierung offenstehen und von ihnen adäquat abgebildet werden.

Ein Mangel ist auch, daß personenorientierte Komponenten, die in letzter Zeit eine immer größere Bedeutung erlangen, in dieser rein aufgabenorientierten Ausrichtung keine Beachtung erfahren. Inwieweit hier die Prämissen arbeitswissenschaftlicher Untersuchungen der komplexen Realität gerecht werden bzw. auf welchen relevanten Umweltausschnitt sie zutreffen, soll an dieser Stelle nicht weiter untersucht werden[21].

Im planungsorganisatorischen Bezugsrahmen sind die arbeitswissenschaftlich orientierten Verfahren der Personalbemessung im Fertigungsbereich in den betrieblichen Planungsprozeß eingebunden. Sie haben aber durchweg derivativen Chrakter, da die gesamte Personalplanung dieses Bereiches von einer als optimal angesehenen Absatzplanung bestimmt wird. Der Ausnahmefall, der die Personalbemessung mit zum Ausgangspunkt planerischer Aktivitäten macht, tritt aber ein, wenn der Personalbedarf vom Arbeitsmarkt nicht mehr gedeckt werden kann und sich als Engpaßfaktor erweist.

2. Personalbemessung im Bürobereich

Die Situation im Bereich der Bürotätigkeiten unterscheidet sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch sehr stark von der des Fertigungsbereiches. Während hier Mensch-Maschine-Systeme mit deterministischem Kern die Verhältnisse kennzeichnen, ist im Bürobereich trotz immenser technischer Fortschritte die Maschine nach wie vor nur Hilfsmittel und die Arbeitsprozesse werden von menschlichen - d. h. dank seiner Vielfältigkeit nicht leicht rekonstruierbarem - Verhalten bestimmt. Analytische Betrachtungsweisen erschwerend kommt das Überlappen von Ausführungs- und Führungsebene hinzu.

Grundsätzlich stellen auch im Bürobereich die anfallende Arbeitsmenge und die pro Mengeneinheit benötigte Zeit die Haupteinflußgrößen des quantitativen Personalbedarfs dar[22].

Wichtig erweist sich zunächst eine Trennung der eindeutig zuordenbaren Tätigkeiten in ausführende und leitende. Damit wird ersichtlich, ob es sich um Formen von Routinearbeiten, Erledigung von Einzelaufgaben oder Mischformen handelt. Je gleichartiger und mechanischer die Aktivitäten ablaufen, desto leichter sind analytische Verfahren der Personalbemessung einzusetzen.

Bei differenzierter gelagerten Arbeitsprozessen mit Wiederholungscharakter empfiehlt sich eine komlexere Vorgehensweise. Man erstellt dann als Informationsgrundlage mit Hilfe von Befragungen und Tätigkeitsberichten einen Aufgaben- und Zeitverteilungsplan einer Abteilung, der Angaben über Personenzahl, Aufgaben, Zeitdauer je Arbeitsablauf und Arbeitsgang, die dafür eingesetzte Arbeitskraft, Verweilzeiten und Abwesenheitszeiten der einzelnen Arbeitskräfte beinhaltet. Eine Überprüfung und evtl. Ergänzung dieses Materials geschieht durch Beobachtungen. Mit einer Schät-

zung des Leistungsgrads wird dann die Normalzeit ermittelt, die Grundlage für die Personalbedarfsrechnung ist. Zur Errechnung des erforderlichen Personals selbst verwendet man die sogenannte Rosenkranz-Formel, die speziell zur Personalbemessung im Bürobereich entwickelt wurde[23].

Mit viel Akribie versucht dieser Ansatz verschiedene Umweltfaktoren auszuschalten und einen genauen Personalbedarf auszurechnen. Das Rechenergebnis soll außerdem noch Basis für organisatorische Veränderungen in Form von Um- und Neuverteilung von Aufgaben abgeben. Hier liegt aber auch schon die Schwäche dieses sehr aufwendigen Verfahrens, denn nur die Angemessenheit des augenblicklichen Personalbestands ist feststellbar, Aussagen über zukünftige Soll-Personalbedarfe, ohne Verzerrung z.B. durch gegenwärtige Mißstände, können aber nicht getroffen werden[24].

Eine weitere Variante der Personalbemessung bei gleichartigen, in unterschiedlichen Mengen anfallenden Tätigkeiten, ist die Kennzahlenmethode.[25] Als Berechnungsgrundlage verwendet man hierbei die Häufigkeit einzelner Aktivitäten und Zeitbedarfswerte für ihre einmalige Ausführung.

Je mehr sich die anfallenden Arbeiten von Routinearbeiten mit konstantem Umfang über verschiedene Anfallhäufigkeiten zur Stufe von Einzelaufgaben fortschreiten, desto schwieriger ist es, mit Rechenmethoden brauchbare Ergebnisse zu liefern. Zur Bemessung von Arbeitskräften im Führungsbereich hat daher die Kontrollspanne große Bedeutung erlangt[26]. Aufgrund organisationstheoretischer Überlegungen wird empirisch ermittelt, wieviel Führungskräfte für den errechneten Personalbedarf auf der Ausführungsebene notwendig sind.

Zur Personalbemessung im Bürobereich verwendet man die verschiedenen Verfahren in kombinierter Form. Viele Ergebnisse besitzen

nicht die Aussagekraft, die durch die Wiedergabe der Tatbestände in Zahlen vermeintlich vorhanden ist. Das darf bei der Interpretation der Ergebnisse nicht vergessen werden.

3. Personalbemessung im Dienstleistungsbereich

Die im Dienstleistungsbereich eingesetzten Verfahren der Personalbemessung haben zunächst einige Spezifika des Dienstleistungsprozesses zu berücksichtigen[27]. So zeigt der Dienstleistungsprozeß allgemein eine Gliederung in zwei Phasen. In der ersten Phase werden die betrieblichen Faktoren aufgrund von Planungen und Erwartungen zur Verwirklichung der Aufgabenstellung der jeweiligen Betriebe autonom disponiert und eingesetzt. Das Ergebnis dieser Phase bilden die sogenannten Bereitschaftsleistungen. Die zweite Phase besteht in der Kombination eben dieser Bereitschaftsleistungen, weiteren betrieblichen Faktoren und externen Faktoren. Ihr Endergebnis ergibt die Dienstleistungen der jeweiligen Betriebe, die im tatsächlichen Umfang nur noch teilweise bestimmbar sind. Die dadurch bestehende Fremdbestimmung des Arbeitsanfalls und das Entfallen der Pufferfunktion der Lagerhaltung verhindern eine einfache Übertragung der Verfahren der analytischen Personalbemessung im ursprünglichen Sinne.

In der Praxis behilft man sich durch Modifikation und Kombination der bekannten Verfahren[28]. Die Personalbemessung durch Berechnung versucht, nach Quantifizierung der Bezugsgrößen Zeit und Arbeitsmenge die Umrechnung in erforderliche Arbeitskräfte zu ermöglichen. Die Zeitermittlungen beginnen dabei mit der Aufgabenanalyse und Arbeitsablaufstudien. Anschließend folgen Zeitstudien - Grundzeitaufnahme, Verteilzeitaufnahme, Gesamtzeitaufnahme - und eine Auswertung der Zeitstudien, wobei mit Hilfe eines Korrekturfaktors eine vermutlich objektive Zeit je Arbeitseinheit bestimmt wird. Die Angabe der Arbeitsmenge als zweite Bezugsgröße basiert auf laufenden Arbeitsmengenerfassungen,

Kennzahlen oder anderen Hilfsgrößen aus bisherigen Erfahrungen. Schwankungen des Arbeitsanfalls und sonstige korrekturbedürftige Größen müssen einwandfrei ermittelbar und ausweisbar sein, will man sachlich richtige Ergebnisse errechnen. Durch Multiplikation der Zeit je Einheit mit der Arbeitsmenge ergibt sichder erforderliche Personalbedarf.

Sind keine exakten Messungen von Zeit je Einheit und/oder Arbeitsmengen möglich bzw. zu aufwendig, dann erfolgt die Personalbemessung durch Beobachtung. Hier verwendet man das Multimomentverfahren. Darunter ist ein Stichprobenverfahren zu verstehen, das Aussagen über Häufigkeit bzw. die Dauer zuvor festgelegter Ablaufarten erlaubt[29]. Es kann sowohl zur Ermittlung von Verteilzeiten als auch in der Form von Auslastungsstudien angewendet werden. Die Auswertung dieser Ergebnisse vollzieht sich wiederum auf statistisch-mathematischer Basis.

Die Verfahren der Personalbemessung im Verwaltungsbereich sind noch im Entwicklungsstadium und entbehren oftmals einer gründlichen methodischen Reflektion, da sie zu sehr auf betriebsspezifische Belange und bestimmte Mitarbeitergruppen abstellen.

Bei ihrer Verwendung als Grundlage für Personalentscheidungen sind die Prämissen der Verfahren explizit anzugeben, sollen die intendierten Wirkungen auch tatsächlich eintreten.

In einem plausiblen Vorschlag zur Verfahrensweise bei Untersuchungen zu der Personalbemessung in Dienstleistungsbetrieben werden sieben - allerdings sehr allgemein gehaltene - Teilphasen angeführt[30]:

1. Phase der Information
2. Phase der Erarbeitung
3. Phase der (Volumen)Mengenerfassung

4. Phase der Beobachtung (oder Messung).
5. Phase der Auswertung
6. Phase der Installation
7. Phase der Planung und Kontrolle

Mit dieser viel Arbeit erfordernden, aber auch brauchbare Ergebnisse versprechenden Ablaufskizze wäre zugleich eine zweckmäßige Eingliederung des quantitativen Personalbedarfs in die Personalplanung und deren Integration in betriebliche Teilplanungen und/oder die betriebliche Gesamtplanung auf längere Sicht möglich.

III. Kritische Würdigung

Zur Diskussion über die Nützlichkeit und Verwertbarkeit der angeführten Personalbemessungsverfahren für den Führungsbereich der Ministerialverwaltung ist folgendes festzustellen.

Die Aussagensysteme der praktizierten Personalbemessungsverfahren beinhalten durchweg singuläre Aussagen, die von ihrer Struktur her nicht ohne Verlust an Informationsgehalt einer Verallgemeinerung unterzogen werden können, d.h. nur sektorspezifische und/oder rangbezogene Verfahren der Personalbemessung werden verwendet.

Es fehlt ein Ansatz, dessen Aussagen von großer Allgemeinheit und hoher Präzision sind und der auf allgemeinen Gesetzmäßigkeiten oder geprüften (empirisch und/oder analytisch) Hypothesen über dispositive und exekutive Leistungsprozesse beruht und anthropologische Grundvorstellungen verarbeitet. Auf ökonomische Modellprämissen zurückgehende Rechenkalküle weisen zwar formale Richtigkeit auf, garantieren aber nicht allgemeine Realitätsentsprechung und Zweckadäquanz der von ihnen abgebildeten Aussagensysteme.

Deshalb haben die vorgestellten Verfahren der Personalbemessung für andere Sektoren und/oder Rangebenen vor allem heuristische Bedeutung. Diesen Tatbestand hat man bei Fragen nach den Verfahren der Personalbemessung für die Führungsebene der Ministerialverwaltung zu beachten.

C Personalbemessung für den Führungsbereich der Ministerialverwaltung

Für den Versuch einer Entwicklung entscheidungsrelevanter Personalbemessungsverfahren im Führungsbereich der Ministerialverwaltung hat das zur Folge, daß zunächst die Organisation dieses Objektbereiches der öffentlichen Verwaltung und die in ihm abzuwickelnden Aufgaben anzugeben sind.

I Die Organisationssystematik

Die Organisationssystematik der Ministerialverwaltung ist nicht der Ausfluß organisationstheoretischer Untersuchungen. Sie beruht auf im vorigen Jahrhundert festgelegten staatswissenschaftlichen und staatsrechtlichen Überlegungen und ist somit Teil der an Rechtsnormen orientierten staatlichen Verwaltungsorganisationen[31].

Die Minister sind Leiter der ihnen zugewiesenen Ressorts (sachlicher Geschäftsbereich) und zugleich Mitglieder der Regierung (politischer Bereich). In horizontaler Einteilung sind die von den Fachministern geleiteten Ministerien in Abteilungen gegliedert. In vertikaler Abstufung unterscheidet man Abteilung, Unterabteilung und Referat. Für besondere Aufgaben, vornehmlich zeitlich befristeter Art, können noch verschiedene organisatorische Basiseinheiten aufgestellt werden.

Die letztliche Fixierung der Organisation der Ministerialverwaltung auf normative Zuständigkeiten steht aber in keinem grundsätzlichen Widerspruch zu einer rein aufgabenorientierten Organisationsform, da die aus Zielsetzungen abgeleiteten Aufgaben auch als Ausgangspunkt staatlichen Handelns anzusehen sind[32].

Die einzelnen Aufgaben der Ministerialverwaltung sind nach ihrer Bedeutung für die Allgemeinheit in Daueraufgaben, nur vorübergehend wichtige und zeitlich beschränkt gültige Aufgaben zu unterscheiden. In der Regel werden in der Ministerialverwaltung

- das Vorbereiten von Gesetzen,
- das Ausarbeiten von politischen Konzeptionen,
- das Aufstellen von Richtlinien für die Verwaltungspraxis und
- das Fällen von Grundsatzentscheidungen

den Hauptteil der Aktivitäten ausmachen[33]. Diese mehr programmierende als programmierte Tätigkeiten führen dazu, daß neben den zwangsläufig anfallenden Routinearbeiten mit einigermaßen konstantem Umfang sehr oft die Form von unstrukturierten Einzelaufgaben anzutreffen ist.

Diese auf das Erfüllen von planenden, steuernden und kontrollierenden Funktionen angelegten Aktivitäten sind von Arbeitskräften des administrativen Führungsbereichs wahrzunehmen.

II Der Führungsbereich der M.V.

Der Führungsbereich kann in drei Ebenen, je nach der Intensität - groß, mittel, klein - eingeteilt werden.

- Führungsebene der Hauptabteilungen,
- Führungsebene der Unterabteilungen,
- Führungsebene der Referate.

Merkmale: Entscheidungs- und Handlungsspielraum, Auswirkungen auf Sphären und Bereiche, Anzahl nachfolgender Verfügungen sind die Aktivitäten den einzelnen Führungsebenen zuzuordnen[34].

Zu den Aktivitäten der Führungsebene der Hauptabteilungen gehören z.B.
- Anweisungen für Gesetzentwürfe,
- Richtlinien für Kabinettsvorlagen,
- Koordination von Abteilungen und Referaten,
- Beschlußfassungen über wichtige Projekte,
- Festlegung von grundsätzlichen Erlassen,
- Beschlüsse über die Besetzung wichtiger Stellen.

Auf dieser Ebene werden alle drei Führungsfunktionen wahrgenommen.

Auf der Führungsebene der Unterabteilungen fallen beispielsweise Tätigkeiten wie
- Erarbeitung von Gesetzentwürfen,
- Koordinierung der Arbeit in einzelnen Referaten,
- Langfristanalysen und Entwicklungsstudien,
- Elasse für den Verwaltungsvollzug,
- Geschäftsführung von Ausschüssen.

Der größte Teil der Aktivitäten fällt hier in die Planungs- und Kontrollphase der Aufgabenerfüllung.

Zu den Aktivitäten der Führungsebene der Referate zählen u.B.
- Informationsbeschaffung und -auswertung für Gesetzentwürfe,
- Anwendung der EDV bei Dokumentationen,
- Vorbereitung für Programmaufstellung,
- redaktionelle Arbeiten für ministerielle Zeitschriften und Publikationen.

Die meisten Aktivitäten dieses Teilbereichs dürften der Kontroll- und Realisationsphase der Aufgabenerfüllung angehören.

Eine Aufspaltung des Führungsbereichs der Ministerialverwaltung in verschiedene Ebenen scheint zweckmäßig, wenn man die differenzierte Arbeitssituation adäquat beschreiben und Anhaltspunkte einer aufgabengerechten Gliederung gewinnen möchte.

Mit Hilfe der Verfahren der Personalbemessung soll die Zahl der Arbeitskräfte für die einzelnen Führungsebenen der Ministerialverwaltung angegeben werden, die erforderlich ist, räumlich und zeitlich bestimmte Aufgaben/Aufgabengruppen zu erfüllen. Diese Zahl soll dann als Richtmarke für eine als optimal angesehene Aufgabenerfüllung dienen. Sie kann sowohl in Beziehung zum jetzigen Personalstand gesetzt werden als auch den Personalbedarf für spätere Perioden bestimmen.

Dabei sind allerdings einige Restriktionen zu erwähnen, die den Einsatz von Verfahren der Personalbemessung im genannten Bereich z.T. erheblich erschweren, ohne deren Berücksichtigung aber die Rechenergebnisse zumindest verfälscht, wenn nicht gar wertlos werden.

III Restriktionen

Bei den Restriktionen handelt es sich um objektabhängige Beschränkungen, Randbedingungen, Realisierungsvoraussetzungen und Störgrößen der Personalbemessung, die in der Realität in einem unaufhebbaren Zusammenhang stehen und die hier nur aus Darstellungsgründen in interne und externe Restriktionen unterteilt werden.

1. Interne Restriktionen

Im gesamten Führungsbereich der Ministerialverwaltung sind unterschiedliche (nach Art der Verrichtung) Tätigkeiten einzelnen Arbeitsplätzen zugeordnet. Die Bearbeitungsdauer für zahlreiche Arbeitsvorgänge hängt stark von der Qualität der Mitarbeiter

ab. Die ständigen Veränderungen und/oder Erweiterungen des Aufgabenfaldes erfordern zudem Arbeitsleistungen, die weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht vorher bekannt und bestimmbar sind.

Eine Erfassung wesentlicher und typischer Arbeitsfunktionen, z.B. durch tägliche Arbeitsaufzeichnungen, als Voraussetzung für eine zuverlässige Personalbemessung ist somit nicht ohne weiteres möglich.

2. Externe Restriktionen

a) Politische Restriktionen

Die Aufgabenstellung der Ministerialverwaltung ist in hohem Maße politisch gesteuert. Parlamente und Regierungen als Institutionen bestimmen über politische Zielsetzungen, die Entscheidungsprämissen und damit über den Handlungs- und Arbeitsbereich der Ministerialverwaltung.

Die politischen Zielsetzungen sind wiederum Ausdruck von artikulierten Erwartungshaltungen der Bürger an den Staat, von faktischen Machtkonstellationen unterschiedlicher Interessengruppen der Gesellschaft, von innen- und außenpolitischen Entwicklungen. Ob ihrer Vielfalt und Wandelbarkeit kann man die Entwicklung der politischen Zielsetzungen schwerlich abschätzen.

Die hochgradige Interdependenz zwischen diesen politischen Zielsetzungen, der Aufgabenstellung und der Personalplanung der Ministerialverwaltung zeitigen für die Personalbemessung viele Unabwägbarkeiten, die einer schematischen Handhabung dieser Vorgehensweise der Personalbemessung zahlreiche Probleme zeitlicher und inhaltlicher Art entgegenstellen.

b) Finanzielle Restriktionen

Konjunkturelle Schwankungen in der ökonomischen Sphäre und aktuelle Finanzsituationen des Staates wirken ebenfalls unmittelbar auf die Personalplanung der Ministerialverwaltung und das Subsystem Personalbemessung.

So können entweder beschäftigungspolitisch ausgerichtete Konjunkturprogramme durch die Schaffung neuer Arbeitsstellen oder ein wegen der angespannten Finanzlage kurzfristig verordneter Einstellungsstop für Arbeitskräfte die aufgrund angenommener Aufgabenstellungen der Ministerialverwaltung errechneten Werte der Personalbemessung auch dieser Verwaltungsebene hinf-ällig werden lassen.

Nur wenn man diese objektabhängigen Restriktionen bei der Personalbemessung genügend beachtet, d. h. sie in den Rechnungszusammenhang der Verfahren einbezieht und/oder als strenge Nebenbedingungen angibt, ist eine zweckmäßige Personalbemessung in der Ministerialverwaltung überhaupt durchführbar. Deren Rechenergebnisse könnten dann als Entscheidungshilfen für die Personalpolitik der Informationsadressaten dienen.

IV Lösungsansätze

Aus den Implikationen der genannten Restriktionen, die die Arbeitsablauf- und Zeitstudien innerhalb einer methodisch rationalen Aufbau- und Ablauforganisation behindern und die Quantifizierung von Sachverhalten für Rechenkalküle nicht zulassen, wird ersichtlich, daß Verfahren der Personalbemessung, die den Bestimmungskriterien Ort, Zeit, Menge und Art genügen, im Führungsbereich der Ministerialverwaltung (noch) nicht durchführbar sind.

Aus diesem Grunde sollen nun im Interesse einer suboptimalen Lösung mehrere der weniger anspruchsvollen und weniger exakten Verfahren der Personalbemessung auf ihre Brauchbarkeit zur Feststellung des Bedarfs an Führungskräften überprüft werden.

1. Die Entwicklung von Fallzahlen

Ausgangspunkt ist hier die Untersuchung von Arbeitsabläufen auf mögliche Schwachstellen, um nach deren Feststellung und Beseitigung zu einer organisatorisch zufriedenstellenden Arbeitsgestaltung zu gelangen. Anschließend sind durch Totalerhebungen oder Stichproben Fallzahlen zu erheben und auf einen Zeitraum (1 Jahr) umzurechnen. Diese Fallzahlen erlauben eine grobe Übersicht über die anfallende Arbeitsmenge. Dieses Verfahren ist vor allem für relativ konstante Arbeitsabläufe der Führungskräfte anzuwenden. Ein Weiterrechnen mit anderen Faktoren der analytischen Personalbemessung und die rechnerische Verknüpfung derselben erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus den genannten Gründen nicht angemessen[35].

2. Die Personalkostenvergleiche

Die Methode der Personalkostenvergleiche kann ebenfalls zur Personalbemessung dieses Objektbereichs verwendet werden. Globale Vergleiche sind dabei allerdings von vorneweg auszuschließen. Nur spezifizierte Relationen sind zu untersuchen.

Bei der Variante des Zeitvergleichs vergleicht man die einzelnen Führungsbereiche ein und desselben Verwaltungsträgers daraufhin, welche Aktivitäten von welchen Personen zu welchen Kosten während mehrerer aufeinanderfolgender, gleich langer Perioden geführt haben. Auf diese Weise können empirische Richtzahlen des Personalbedarfs gewonnen werden. Bei ihrer Verwendung für kurz- und mittelfristige Planungen darf aber nicht übersehen

werden, daß es sich um Ist-Zahlen handelt, die auf bereits realisierten Handlungen beruhen.

In der Variante des zwischenbetrieblichen Vergleichs erstreckt sich der Personalkostenvergleich auf die Führungsebenen zweier oder mehrerer Verwaltungsträger mit vergleichbaren Aufgabenstellungen zu einem bestimmten Zeitpunkt oder während eines bestimmten Zeitraums. Der Vergleich der personalen Relationen zwischen den verschiedenen Verwaltungsträgern erlaubt die Ermittlung von empirischen Richtzahlen, die zumindest Intervalle des erforderlichen Personalbedarfs der einzelnen Bereiche angeben. Für Planungen gilt das zuvor Gesagte.

Wenngleich die Vergleichsmethoden ob ihres Aussagegehalts durch ihre Vergangenheitsorientierung nicht unumstritten sind, scheinen bei einer derartigen Verwendung dennoch brauchbare Ergebnisse zur Feststellung des Personalbedarfs in Form von Orientierungsmarken erreichbar.

3. Die Kontrollspanne

Eine weitere Möglichkeit der Personalbemessung für den Führungsbereich der Ministerialverwaltung bietet die Anwendung von Kontrollspannen.

Hierbei kann man empirisch die Zahl der Arbeitskräfte, die den Führungskräften in den einzelnen Führungsbereichen unterstellt ist, feststellen. Über den Bedarf an Arbeitskräften für die Ausführungsebene errechnet man dann mit Hilfe dieser Kontrollspannen den Bedarf an Führungskräften für den gegenwärtigen und für zukünftige (kurz- und mittelfristige) Zeitpunkt und/oder '-räume[36].

Die bekannten Nachteile empirisch ermittelter Werte kann man durch Bestimmung von Soll-Kontrollspannen, die sich aus Ar-

beits- und Organisationsanalysen ergeben, zu vermeiden versuchen[37].

Die Berechnung des Führungskräftebedarfs durch Soll-Kontrollspannen wird allerdings stark kritisiert, da die Prämissen dieser Berechnungen ein wesentliches Problem - Arbeitsanfall für die Kräfte der Führungsebenen und sachlicher und zeitlicher Zusammenhang mit dem Arbeitsanfall für die Kräfte auf der Ausführungsebene - nicht adäquat behandeln[38].

Die nur kurz skizzierten Lösungsvorschläge wären an einem konkreten Betrachtungsobjekt anzuwenden und zu spezifizieren. Nur durch ständige Erprobung, Verbesserung und Erweiterung dieser Verfahren können die Grundlagen für realitätsentsprechende Aussagensysteme der Personalbemessung für den Führungsbereich der Ministerialverwaltung geschaffen werden.

Anmerkungen

1) Vgl. J. Hentze, Personalwirtschaftslehre 1, Bern 1977, S. 119.

2) Zu diesen unterschiedlichen Fassungen des Begriffs der Personalbemessung vgl. C. Burkhardt, Probleme der Personalbemessung im Dienstleistungsbereich, Köln 1971, S. 11 ff.; A. Dohmen, Die Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch des Postwesens 1972, S. 146 ff.; E. Gaugler, Betriebliche Personalplanung. Eine Literaturanalyse, Göttingen 1974, S. 73 ff.; E. Groth, Personalbemessung, Stellenbeschreibung und -bewertung in öffentlichen Betrieben, in: Management in der öffentlichen Verwaltung, hrsg. von A. Timmermann, München 1977, S. 2 ff.; W. Heck, Probleme einer Personalbemessung in Büro und Verwaltung, in: Zeitschrift für Organisation, 26. Jg., 1957, S. 5 ff.; A. Jordt, Grundlagen der Personalbemessung, in: Zeitschrift für Organisation, 28. Jg., 1959, S. 64 ff.; H.-W. Laubinger, Gesetzesvollzug und Personalaufwand, Zur Bestimmung des für den Vollzug neuer Gesetze erforderlichen Personalaufwands, Speyer 1976, S. 6 ff.

3) Vgl. J. Hentze, a.a.O., S. 148 und H. Siedentopf, Personalwesen der Kreise, in: Der Kreis, Ein Handbuch, Band II, Köln 1976, S. 90.

4) Vgl. R. Braun, Die Aufgaben der Personaleinsatzplanung und das zu ihrer Bewältigung erforderliche Instrumentarium, Diss. 1977, S. 41 ff. und H. Siedentopf, a.a.O., S. 90.

5) Zu der Bildung der einzelnen Bemessungszahlen und den jeweiligen Spezifikationen vgl. A. Dohmen, a.a.O., S. 188 ff. und A. Jordt, a.a.O., S. 65 ff.

6) Ausführlichere Darstellungen der Methoden finden sich u. a. bei R. Braun, a.a.O., S. 49 ff., E. Gaugler, a.a.O., S. 54 ff., J. Hentze, a.a.O., S. 132 ff., H. Kübler, Organisation und Führung in Behörden, 3. Aufl., Band 2, Personalwesen, Stuttgart u. a. 1978, S. 72 ff.

7) R. Braun, a.a.O., S. 66 f.

8) H. Siedentopf, a.a.O., S. 88. Er entwickelt hier verwendete Einteilung der Personalplanung.

9) H. Siedentopf, a.a.O., S. 89.

10) Vgl. R. Bessoth, H. Borns, B. Wenzel, Voraussetzungen und Methoden der quantitativen Personalplanung, Frankfurt 1974, S. 4.

11) H. Kübler, a.a.O., S. 72.

12) Vgl. dazu KGSt-Bericht Nr. 20, Personalkostenvergleiche, Köln 1973.

13) Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Richtzahlen für den Personalbedarf, Köln 1978, S. 5.

14) Vgl. hierzu die Ausführungen bei H.G. Benrath und F.J. Schulte, Das Bilden von Bemessungswerten in den Betriebs- und Verwaltungsdiensten der Ämter des Postwesens der Deutschen Bundespost, in: Jahrbuch des Postwesens, 22. Jg., 1972, S. 269 ff.; H.G. Benrath und H. Lange, Organisation der mittleren regionalen Lenkungsstufe - Lösungsvorschläge für die innere Organisation und die Personalbemessung, Überlegungen zur Regionalen Gliederung, in: Jahrbuch des Postwesens, 23. Jg., 1973, S. 105 ff.; H.G. Benrath und H. Lange, Personalpolitik ohne Illusionen, in: Jahrbuch des Postwesens, 25. Jg., 1975, S. 60 ff., A. Dammen, a.a.O., S. 174 ff., G. Maiwald und J. Staab, Die Personalbemessung der Deutschen Bundespost, Teil I, Grundlagen der Personalbemessung, Starnberg 1964.

15) Zur Bildung analytischer Schlüsselzahlen vgl. H. Kübler, a.a.O., S. 75.

16) Vgl. G. Maiwald u. J. Staab, a.a.O., S. 309 ff.

17) Zu dieser Art der Personalbemessung vgl. E. Groth, a.a.O., S. 2 ff. und derselbe, Verfahren der Aufgabenanalyse, Personalbemessung und Stellenbewertung im Rahmen von Organisationsuntersuchungen technischer Betriebsdienste, Düsseldorf o. Jg., S. 1 ff.

18) Zu dieser Einteilung vgl. E. Gaugler, a.a.O., S. 74 ff. und W. Heck, a.a.O., S. 5 ff. Die Einteilung ist methodisch zwar angreifbar, dem Untersuchungszweck entsprechend kann sie hier aber ohne negative Konsequenzen übernommen werden. Die zahlreichen Überschneidungen einzelner Problemstellungen im Bürobereich und im Dienstleistungsbereich wären bei einer methodisch orientierten Unterscheidung durch einen Rückgriff auf die Einteilung der wirtschaftlichen Güter zu vermeiden.

19) Zur Darstellung dieser Methoden vgl. S. Emrich-Oltmanns, a.a.O., S. 29 f.; R. Fuchs, Die Planung des quantitativen Personalbedarfs, in: Schriften zur Unternehmensführung, Band 2o, S. 76 ff.; E. Gaugler, a.a.O., S. 77 ff.; L. Müller, Hagedorn, Grundlagen der Personalbestandsplanung, Opladen 197o, S. 17 ff. und die jeweils zitierte Literatur.

2o) Vgl. H. Wächter, Praxis der Personalplanung, Herne/Berlin, S. 48.

21) Vgl. zu dieser Problematik die entsprechenden Ausführungen von R. Reichwald, Arbeit als Produktionsfaktor, München 1977 und Hans Ryffel, Instrumentale Rationalität und Praktische Vernunft im Personalwesen, in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für C.H. Ule, Köln u. a., S. 157 ff.

22) Vgl. dazu E. Gaugler, a.a.O., S. 77; R. Mülling, Rationalisierung der administrativen Arbeiten in den Stabstellen eines Geldinstituts, in: Bürotechnik, 26. Jg., 1978, S. 39 ff.; R. Rosenkranz, Die notwendigen und tatsächlichen Verteil-Zeitfaktoren, in: Das rationelle Büro, 17. Jg., 1966, S. 11 ff.; G. Zeeb, Zeiterfassung übers Telefon, in: Bürotechnik, 26. Jg., 1978, Heft 9, S. 79 ff.

23) Zu dieser Formel vgl. R. Rosenkranz, a.a.O., S. 11 ff. Ein praktisches Rechenbeispiel findet sich bei J. Hentze, a.a.O., S. 139 f.

24) Zu dieser Kritik vgl. J. Hentze, a.a.O., S. 14o.

25) Vgl. J. Hentze, a.a.O., S. 141 und die dort zitierte Literatur.

26) Zur Kontrollspanne vgl. E. Meyer, Bestimmungsfaktoren der Leitungsspanne, in: Zeitschrift für Organisation, 35. Jg., 1966, S. 121 ff., V. Wingefeld, Modellansätze zur Lösung von Planungsproblemen im Personalwesen, Diss. 1976, S. 136 ff.

27) Zu Begriff, Produktion und Besonderheiten von Dienstleistungen vgl. die Arbeit von R. Maleri, Betriebswirtschaftliche Probleme der Dienstleistungsproduktion, Diss. Mannheim 197o.

28) Zu den Verfahren vgl. u. a. S. Emrich-Oltmanns, a.a.O., S. 79 ff.; C. Burkhardt, a.a.O., S. 13 ff.; H.H. Mahler und R. Bisagno, Personaleinsatzplanung im Detailhandel, in: Industrielle Organisation, 38. Jg., 1969.

29) Vgl. S. Emrich-Oltmanns, a.a.O., S. 91 ff.; R. Rosenkranz, Die Stichprobe bei Personalbedarfsrechnungen, in: Bürotechnik, 24. Jg., 1976.

3o) Vgl. dazu F. Rottmeyer, Quantitative Personaleinsatzplanung, in: Der Erfolg, 2o. Jg., 1971, Nr. 9, S. 57 ff.

31) Zur Verwaltungsorganisation vgl. R.K.J. Baadenhoop, Organisation der öffentlichen Verwaltung, in: Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969, Sp. 1o55 ff. und J. Kölble, Die Organisation der Führungszwischenschicht, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Berlin 1972, S. 171 ff.

32) Vgl. H. Karehnke, Zur Ministerialorganisation nach Programmen, in: Die Öffentliche Verwaltung, 27. Jg., 1974, S. 46 ff.

33) Vgl. R. Koch, Organisationsplanung für den Personalbereich, Speyer 1977, S. 51 ff.

34) Vgl.dazu den Differenzierungsversuch für diese Ebenen bei P. Eichhorn und P. Friedrich, Verwaltungsökonomie I, S. 282 ff.

35) Zu den Faktoren der analytischen Personalbemessung vgl. H. Kübler, a.a.O., S. 76 ff.

36) Vgl. J. Hentze, a.a.O., S. 144 f.

37) Vgl. V. Wingefeld, a.a.O., S. 141 ff.

38) Vgl. dazu den Überblick bei V. Wingefeld, a.a.O., S. 132 ff., der die Ansätze zur Personalbedarfsplanung im Führungsbereich in einem kritischen Überblick würdigt.