

Ministerpräsident/Staatskanzlei

8. Personalplanung ohne Vorgaben

Den Personalplanungen der Ressorts liegen keine systematischen Geschäftsprozessanalysen und Organisationsuntersuchungen zugrunde. Vielmehr machen diese ihren vermeintlichen Personalbedarf vorrangig an Stellen, Budgets und Einsparvorgaben fest. Im Ergebnis fußen Personalbedarf und -einsatz auf nicht belastbaren Grundlagen.

Die Ressorts müssen ihre Personalplanungen systematisch durchführen. Dies gilt besonders in Zeiten des Personalabbaus.

8.1 Gründe und Ziele für Personalplanung

Mit der Personalplanung werden zukünftige personelle Entscheidungen bzw. Ziele und Maßnahmen des Personalmanagements systematisch und gedanklich vorweggenommen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind den Aufgabenbereichen quantitativ, qualitativ, zeitlich und örtlich so zuzuordnen, dass die Aufgaben termin- und sachgerecht durchgeführt werden können.

Personalplanung bedeutet: Personalbedarf ermitteln und Personaleinsatz planen. Ohne eine methodische Personalbedarfsermittlung ist eine strategische Personaleinsatzplanung nicht möglich.

Nicht zuletzt angesichts des mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Personalabbaus¹ sind belastbare Personalbedarfsermittlungen und Personaleinsatzplanungen unverzichtbar. Ansonsten fußen Entscheidungen zum Personalbedarf und konkrete Personalanforderungen auf einem vermeintlich unabweisbaren aktuellen Bedarf statt auf zukunftsgerichteten, zielorientierten und bedarfsgerechten Planungen. Ohne eine systematische Personalplanung werden die Ressorts zufallsbedingte Arbeitsverdichtungen nicht vermeiden können.

Vor diesem Hintergrund hat der LRH geprüft, wie die Landesverwaltung ihren Personalbedarf ermittelt und Personaleinsatz plant.

¹ Umdruck 17/3211 „Konsolidierungsprogramm Schleswig-Holstein gemäß § 5 StabiRatG“.

8.2 Personalplanung mit erheblichen Defiziten

8.2.1 Methodische Personalbedarfsermittlung - kaum vorhanden

In Schleswig-Holstein ist weder gesetzlich noch durch Verwaltungsvorschriften geregelt, ob und wie Personalbedarf zu ermitteln ist. Anders beim Bund: Im Handbuch des Bundesinnenministeriums für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung¹ sind die in der Bundesverwaltung anzuwendenden Methoden detailliert festgelegt.

Personalbedarfsermittlungen auf empirischer oder analytischer Grundlage müssen Geschäftsprozessanalysen vorausgehen. Andernfalls fußen sie auf nicht belastbaren Grundlagen. Bei den Geschäftsprozessanalysen sind sowohl Aufgabe als auch Art und Weise der Aufgabenerledigung auf den Prüfstand zu stellen. Wird der Personalbedarf ohne vorhergehende oder mindestens begleitende Geschäftsprozessoptimierung ermittelt, werden organisatorische Mängel und/oder sonstige Schwachstellen festgeschrieben und weitergeführt. Der so ermittelte Personalbedarf ist dann nicht der tatsächliche Bedarf.

Personalbedarfsermittlungen, die diesen Grundsätzen voll entsprechen, hat der LRH in der Landesverwaltung nicht vorgefunden. Allenfalls für den nachgeordneten Bereich und ausgegliederte Einrichtungen sind Ansätze zu methodischen Personalbedarfsermittlungen vorhanden. Beispielhaft sind hier die Steuerverwaltung, die Landwirtschafts- und Umweltverwaltung, die Vermessungs- und Katasterverwaltung sowie der Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr zu nennen.

In der Staatskanzlei und den Ministerien konnte der LRH eine klassischen Grundsätzen folgende Personalbedarfsermittlung nicht einmal für Querschnittsbereiche wie Personalverwaltung oder Organisation feststellen. In der Regel wägen sie „nur“ ab, ob Einsparvorgaben erfüllt werden sollen oder nachbesetzt wird. Sie richten ihren Personalbedarf vorrangig an vorhandenen Stellen, Einsparvorgaben und Budget aus. Dies erfüllt jedoch nicht die Ansprüche an eine zukunftsgerichtete Personalbedarfsermittlung.

Personalbedarfsermittlungen und Personaleinsatzplanungen führen in der Regel die Personalreferate der jeweiligen Ressorts durch. Teilweise beteiligen sie das Organisationsreferat, das Haushaltsreferat und/oder Fachreferate sowie Amtsleitungen der nachgeordneten Bereiche. Für die Bereiche Justizvollzug, Gerichte und Staatsanwaltschaften, Lehrkräfte sowie Steuerverwaltung sind neben den Personalreferaten Fachreferate mit die-

¹ http://www.orghandbuch.de/clin_046/OrganisationsHandbuch/DE/node.html?__nnn=true.

sen Aufgaben betraut. Der LRH bezweifelt, dass es sinnvoll ist, die Aufgabe „Personalbedarfsermittlung“ im Personalreferat anzusiedeln. Aus seiner Sicht ist dies eine Aufgabe der Organisationsreferate, denn eine Organisationsgrundsätzen folgende „Personalbedarfsermittlung“ erfordert Spezialwissen.

Nach Auffassung der **Landesregierung** steht die Personalbedarfsermittlung vor dem Dilemma, dass der Personalbedarf nicht allein aus den vorhandenen Aufgaben heraus ermittelt werden kann, sondern durch die finanziellen Mittel und den starken Personalabbau im Rahmen der Haushaltskonsolidierung begrenzt wird. In erster Linie gehe es angesichts stark eingeschränkter Ressourcen immer mehr um eine politische Schwerpunktsetzung und nicht um eine technokratische Bedarfsermittlung.

Die vom LRH geforderte systematische Personalbedarfsermittlung stoße dort an ihre Grenzen, wo es keine quantitativ messbaren Verfahren gibt. Die Landesregierung führe deshalb dort Prozessanalysen bedarfs- und projektbezogen durch.

Der **LRH** kann zwar nachvollziehen, dass sich die Ressorts an Einsparvorgaben, vorhandenem Budget und politischer Schwerpunktbildung orientieren. Diese Aspekte sind jedoch erst beim Personaleinsatz zu berücksichtigen. Würden die Ressorts bereits ihren Personalbedarf unter diesen Prämissen ermitteln, zäumen sie das Pferd von hinten auf. Dem ausgewiesenen Stellenbedarf müssen belastbare Personalbedarfsermittlungen vorausgehen. Voraussetzung hierfür sind Geschäftsprozessanalysen. Diese sind zwingend - und nicht alternativ - durchzuführen.

8.2.2 **Strategische Personaleinsatzplanung - die Ausnahme**

Mehrjährige Personaleinsatzplanungen beschränken sich in der Regel auf Nachwuchskräfte. Zukunftsbezogene, strategische Ansätze für die Personaleinsatzplanung hat der LRH darüber hinaus nur vereinzelt vorgefunden:

- Das Finanzministerium hat, ausgelöst durch die Personaleinsparvorgaben, sein „Personalmanagement- und Organisationskonzept Finanzministerium - Zukunftsperspektive 2020“ entwickelt.
- Das Landwirtschaftsministerium hat einen detaillierten und systematischen Überblick über den Personalbestand seines gesamten Geschäftsbereichs. In Altersabgangs- und weiteren Personallisten werden nicht nur das Datum des voraussichtlichen Ausscheidens, sondern auch die Ausbildung/Qualifikation und die derzeitige Verwendung der Beschäftigten festgehalten.
- Die Vermessungs- und Katasterverwaltung beschreibt in ihrem Aufgaben- und Personalkonzept auch vorgesehene Personalveränderungen.

- Das Finanzverwaltungsamt betrachtet in jährlichen Entwicklungsberichten Personalbedarf und Personaleinsatz zukunftsbezogen für die nächsten 5 Jahre.

Der **LRH** hätte erwartet, dass die Ressorts ihren Personaleinsatz zukunftsbezogen und strategisch planen. Dies war bisher nicht so. Die Ressorts haben dieses Defizit häufig mit den aktuellen Personaleinsparvorgaben begründet. Diese würden eine strategische Personaleinsatzplanung nicht zulassen. Diese Begründung akzeptiert der LRH nicht. Gerade in Zeiten des Personalabbaus ist eine auf methodischen Grundlagen beruhende strategische Personaleinsatzplanung unverzichtbar. Andernfalls entsteht die von allen Ressorts unverändert beklagte Arbeitsverdichtung mehr oder weniger nach dem Zufallsprinzip.¹

8.3 Was ist zu tun?

Die Ressorts müssen ihre Personalplanung systematisieren: Personalbedarf methodisch ermitteln, Personaleinsatz strategisch planen.

Andere machen es vor: In der Bundesverwaltung besteht die Verpflichtung, Planstellen und Stellen nur dann auszubringen, wenn sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet wurden.² Entsprechendes sollte in den Verwaltungsvorschriften des Landes zur LHO geregelt werden. Auf diese Weise würde die Verpflichtung zur Personalbedarfsermittlung institutionalisiert. Dabei sollten die im Handbuch des Bundesinnenministeriums für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung³ niedergelegten Grundsätze berücksichtigt werden.

Die **Landesregierung** hält es nicht für erforderlich, die Pflicht oder gar die Methode der Personalbedarfsermittlung in der LHO festzuschreiben. Denn eine Personalplanung ohne Bedarfsermittlung sei für das Land nicht vorstellbar. Der **LRH** hält an seiner Empfehlung fest. Nach seinen Prüfungsfeststellungen wird der Personalbedarf nicht systematisch genug ermittelt.

Personalbedarfsermittlung, Personaleinsatzplanung, Personaleinsatzsteuerung und Personalentwicklung sollten enger als bisher miteinander verzahnt werden. Andernfalls wird vor allem in Zeiten des Personalabbaus eine zufallsbedingte Arbeitsverdichtung nicht zu vermeiden sein.

¹ Prüfung „Umsetzung des Personalkosteneinsparkonzepts der Landesregierung Schleswig-Holstein“, Bemerkungen des LRH 2008, Nr. 14.3.

² VV Nr. 4.6.1 und 4.6.3 zu § 17 BHO.

³ http://www.orghandbuch.de/cln_046/OrganisationsHandbuch/DE/node.html?__nnn=true.

Ungeachtet einer engeren Verzahnung der oben genannten personalwirtschaftlichen Instrumente sollten Personalplanung und klassische Personalverwaltung stärker als voneinander getrennte Aufgaben betrachtet werden. Dies erfordert eine klare inhaltliche Abgrenzung zwischen diesen Bereichen, die sich auch in den Zuständigkeiten widerspiegeln sollte. Die Landesregierung sollte prüfen, die Aufgabe „Personalbedarfsermittlung“ als Querschnittsaufgabe in das zukünftige Shared Service Center „Personal“ zu übertragen. Alternativ sollte die Aufgabe „Personalbedarfsermittlung“ dem Organisationsreferat des jeweiligen Ressorts zugewiesen werden.

Eine strikte Trennung der Zuständigkeiten von Personalbewirtschaftung und Personalbedarfsplanung ist aus Sicht der **Landesregierung** nicht effizient. Sie verhindere zeitnahe, praktikable und wirtschaftliche Lösungen. Insoweit scheidet die Übertragung der Personalbedarfsermittlung auf ein Shared Service Center aus. Die Aufgabe „Personalbedarfsermittlung“ den Organisationsreferaten in den Ressorts zuzuweisen, erscheine derzeit nicht sinnvoll. Gleichwohl will die Landesregierung die Kompetenzen für die Organisationsentwicklung in der Landesverwaltung insgesamt stärken.

Der **LRH** begrüßt die Absicht der Landesregierung, die Kompetenzen für die Organisationsentwicklung in der Landesverwaltung zu stärken. Eine systematische Personalbedarfsermittlung setzt nämlich voraus, dass diese methodischen Grundsätzen und anerkannten Verfahren folgt. Nur dann kann der Personaleinsatz tatsächlich strategisch gesteuert werden. Eine Trennung der Zuständigkeiten für Personalbedarfsermittlung und klassische Personalverwaltung wäre ein deutliches Signal zur Stärkung der Organisationsentwicklung.

Aspekte wie zeitnah, praktikabel und wirtschaftlich bleiben dabei nicht auf der Strecke. Mit der Ressource Personal ist verantwortungsvoll umzugehen. Das ist auf Sicht wirtschaftlich.

Der LRH sieht seine bei der Prüfung des Personalkosteneinsparkonzepts 2010 getroffenen Feststellungen bestätigt.¹ Seine damaligen Empfehlungen² sind unverändert aktuell: Mit Hilfe aufgabenbezogener Personalbedarfsermittlungen sind zufallsbedingte Arbeitsbelastungen zu vermeiden. Um den Personaleinsatz gezielt steuern zu können, muss sich die Landesregierung einen zentralen Überblick über die Qualifikationen, Fähigkeiten und Entwicklungspotenziale der Beschäftigten verschaffen.

¹ Prüfung „Umsetzung des Personalkosteneinsparkonzepts der Landesregierung Schleswig-Holstein“, Bemerkungen des LRH 2008, Nr. 14.

² Bemerkungen 2008, Nr. 14.4.

Diese Forderung des LRH lehnt die **Landesregierung** ab. In den einzelnen Fachbereichen wie Lehrer, Polizei, Justiz und Steuer bestünden eigene Regelkreise. Für den übrigen Bereich sei allenfalls für begrenzte Gruppen von Beschäftigten - insbesondere für Führungskräfte - eine ressortübergreifende Personalentwicklungsplanung sinnvoll. Ansonsten werde der Personaleinsatz sachgerecht auf Behörden- und Ressortebene geplant.

Aus Sicht des **LRH** versperrt der Blick auf das eigene Ressort die Perspektive für ressortübergreifende Ansätze. Ohne zentralen Überblick über die Qualifikationen, Fähigkeiten und Entwicklungspotenziale ihrer Beschäftigten in ihrer Gesamtheit und Vielfalt wird es der Landesregierung nicht gelingen, den Personaleinsatz optimal zu steuern, um ihre Aufgaben auch künftig termin- und qualitätsgerecht durchzuführen. Fachkräftemangel und demografischer Wandel werden ein Umdenken erfordern.

Der LRH bekräftigt auch seine dringende Empfehlung an Landtag und Landesregierung, die Kern- und Zukunftsaufgaben des Landes zu definieren.