



**ANALYSEBERICHT**

# **Transformation der HR Funktion der Landeshauptstadt München**

Ergebnisse der externen Analyse im Rahmen des  
Programms neoHR

Roland Berger GmbH  
München, den 30. Juni 2021

## Haftungsausschluss

Der vorliegende Analysebericht ("Analysebericht" oder "Bericht") wurde zur Nutzung durch unseren Klienten, die Landeshauptstadt München ("LHM" oder "Klient"), erstellt. Die Roland Berger GmbH ("RB") wird im Rahmen des erteilten Auftrags einzig im Interesse von und gegenüber dem Klienten tätig. Rechte Dritter oder Schutzwirkungen zugunsten Dritter werden nicht begründet.

Dieser Analysebericht ist ohne die zu Grunde liegenden Detailanalysen nicht vollständig. Eine Publikation des Berichts sowie jegliche Veränderungen einschließlich einer nur auszugsweisen Veröffentlichung ist lediglich im Rahmen der getroffenen vertraglichen Vereinbarungen mit dem Klienten zulässig.

Dieser Analysebericht beruht unter anderem auf den RB von der LHM zur Verfügung gestellten Dokumenten und Informationen, für deren Vollständigkeit und Richtigkeit RB keine Haftung übernimmt. RB geht insbesondere davon aus, dass die zur Verfügung gestellten Unterlagen und Dokumente vollständig sind. Eine gesonderte Überprüfung durch RB ist – soweit im Bericht nicht ausdrücklich anders dargestellt – nicht erfolgt.

Vom Umfang der Tätigkeit von RB umfasst war eine fokussierte Schwachstellenanalyse entlang der im Bericht dargestellten Themenfelder, eine themenspezifische Betrachtung von Best Practices sowie die Konzeption von Zielbildern einschließlich der Definition der erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen für die beauftragten Themenfelder. Nicht geprüft wurden Schwachstellen und Optimierungspotenziale außerhalb des Betrachtungsraums dieser Themenfelder. Insbesondere wurden keine organisationsweiten Ermittlungen von Kostenoptimierungspotenzialen sowie keine detaillierten Prozessanalysen vorgenommen.

Die Bewertung und Umsetzung der Vorschläge und Analysen liegt ausschließlich im Verantwortungsbereich der LHM. Der Inhalt und Umfang des Analysebericht steht ausschließlich im Verantwortungsbereich von RB.

Dieser Analysebericht gibt den Kenntnisstand vom 30. Juni 2021 wieder. Jede Form der Nutzung dieses Analyseberichts und der darin enthaltenen Informationen – auch auszugsweise – durch Dritte ist nur im Rahmen der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der RB (welche auf Anfrage ausgehändigt werden) zulässig. Auf den in § 2 Abs. 2 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der RB vereinbarten Ausschluss der Begründung von Schutzwirkungen zugunsten Dritter und die unter § 10 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der RB vereinbarte Haftungsbeschränkung wird ausdrücklich hingewiesen. Soweit eine Schutzwirkung zugunsten Dritter unabhängig vom Parteiwillen angenommen wird, ist die analoge Anwendung des § 334 BGB nicht abbedungen. Eine etwaige Haftung gegenüber Dritten ist entsprechend § 10 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der RB beschränkt.

## Inhaltsverzeichnis

Haftungsausschluss .....	2
1. Zusammenfassung .....	4
2. Ausgangslage und Auftrag .....	6
3. Vorgehen .....	9
4. Analyseergebnisse .....	12
4.1 Übergreifende Kund*innenperspektive .....	12
4.2 Ergebnisse der 360°-Analyse.....	14
4.2.1 HR-Strategie & Mandat .....	15
4.2.2 Aufgaben- und Serviceportfolio .....	16
4.2.3 Organisation .....	17
4.2.4 HR-Systeme .....	19
4.2.5 Fähigkeiten .....	20
4.2.6 Ressourcen .....	21
4.2.7 Führungs- und Arbeitskultur .....	23
5. Benchmarking des HR-Ressourceneinsatzes der LHM mit vergleichbaren Organisationen.....	25
6. Transformation der HR-Arbeit der LHM – Zentrale Handlungsempfehlungen.....	29
Abkürzungsverzeichnis.....	34

## 1. Zusammenfassung

Mit dem Stadtratsbeschluss "Programm neoHR – Digitalisierung und Weiterentwicklung des LHM-Personalmanagements" (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 16545 und Nr. 14-20 / V 16543) vom 20.11.2019 wurde das Personal- und Organisationsreferat (POR) der Landeshauptstadt München (LHM) beauftragt, die Personalarbeit der LHM grundlegend zu modernisieren und fit für die Herausforderungen der Zukunft zu machen. Langfristig möchte sich die LHM auf diese Weise als modernste und attraktivste Arbeitgeberin im kommunalen Sektor aufstellen. Im Rahmen des Transformationsprogramms sollen insbesondere die HR-Funktion der LHM weiterentwickelt und effizienter aufgestellt werden, Personalmanagementprozesse verbessert und digitalisiert, eine stärkere Orientierung an Kund\*inneninteressen ermöglicht sowie die Organisation der städtischen Personalbereiche optimiert werden. Bereits vor der Beauftragung von Roland Berger im Oktober 2020 hatte das POR den Transformationsprozess gestartet, im Gesamtprogramm wichtige Zwischenergebnisse erzielt und Eckpfeiler für das Zielbild gesetzt, bspw. durch die Definition einer Mission und Vision für das POR 2025 sowie Vorüberlegungen zum HR Business Partner\*innen Modell.

Unter dem Dach des Gesamtprogramms neoHR sollen in den drei Programmbereichen "HR Management & Organisation", "HR Technologie & Service" sowie "New Work" die Aufbau- und Ablauforganisation des POR sowie der Personal- und Organisationsbereiche der weiteren Referate und Eigenbetriebe der LHM neu gestaltet, eine digitale und medienbruchfreie HR-Administration aufgebaut und neue Arbeitskonzepte entwickelt werden. Das Transformationsprogramm neoHR wird ergänzt um weitere Aufträge und einen Beschluss des Stadtrats von November und Dezember 2020. Unter anderem beauftragte der Stadtrat das POR, ein Konzept zum Abbau von Doppelstrukturen in der Stadtverwaltung aufzusetzen und die Betreuungsquote in der Personalverwaltung bis 2025 auf 1:74 zu reduzieren.

Roland Berger wurde im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens von der LHM beauftragt, das Programm neoHR bei strategischen und organisatorischen Grundsatzentscheidungen zu unterstützen. Im Rahmen der Beratungsleistung wurde gemeinsam mit der LHM von Oktober 2020 bis April 2021 eine Ist-Analyse der städtischen HR-Funktion entlang der Dimensionen HR-Strategie & Mandat, Aufgaben- und Serviceportfolio, Organisation, HR-Systeme, Fähigkeiten, Ressourcen und Arbeits- und Führungskultur durchgeführt. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen als wichtige Basis für die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die Transformation sowie die Entwicklung eines Zielbildes. Die Ergebnisse basieren auf qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden und -instrumenten und berücksichtigen die Perspektive von Führungskräften und Beschäftigten im POR als auch aus allen Referaten und Eigenbetrieben.

Bei der Ist-Aufnahme stand die Identifikation von aktuellen Verbesserungspotenzialen der HR-Funktion im Vordergrund, um daraus Handlungsempfehlungen für ein Zielbild abzuleiten. Übergreifend weisen die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Analysen auf folgende zentrale Herausforderungen in der HR-Arbeit der LHM hin:

- > **Gemeinsame, gesamtstädtische Perspektive für die HR-Arbeit noch zu entwickeln** – Neben dem POR sind alle weiteren Referate und Eigenbetriebe in unterschiedlichem Umfang an der HR-Arbeit der LHM beteiligt. Eine übergreifende Personalstrategie, die die HR-Arbeit der Bereiche an gemeinsamen Zielen und übergreifenden Anforderungen der LHM ausrichtet, existiert bisher noch nicht. In der Folge ist die HR-Arbeit aktuell eher ausgerichtet an den individuellen Erfordernissen der einzelnen Bereiche und entsprechend geprägt von einem Denken innerhalb der jeweiligen Bereiche und Tätigkeiten. Ein Denken und Handeln in einer gesamtstädtischen Perspektive ist nur eingeschränkt bzw. in vereinzelt Themenfeldern festzustellen. Gemeinsame Projekte wie neoHR und ein bereichs- und referatsübergreifendes Arbeiten für "das große Ganze" sind dadurch vor Herausforderungen gestellt.
- > **Ausbildung einer systematischen Aufgabenverteilung und Ende-zu-Ende Verantwortung in den von vielen Schnittstellen geprägten Prozessen** – Das Mandat des POR wird bisher nicht klar kommuniziert und in vollem Umfang gelebt. Die Zuständigkeiten zwischen dem POR und den dezentralen Personal- und Organisationseinheiten sind eher kleinteilig und ohne eindeutig erkennbare Systematik

aufgeteilt. Bereichsübergreifende Prozesse sind geprägt durch eine hohe Anzahl an Schnittstellen und Beteiligten, wobei die prozessübergreifende Ende-zu-Ende Verantwortung nicht immer eindeutig ist. Bei bereichsübergreifenden Prozessen bestehen in der Aufgabenteilung Doppelstrukturen (insb. doppelte Prüfaufwände), ein hoher Koordinationsaufwand und eine Vielzahl an Abstimmungsschleifen innerhalb des POR und zwischen POR und den anderen Bereichen. Dies führt im heutigen Modell vielfach zu Ineffizienzen und langen Bearbeitungszeiten.

- > **Mehr Standardlösungen statt hoher Komplexität und Individualität** – Zwischen den HR-Bereichen bestehen Unterschiede in der Art, Intensität und Geschwindigkeit der Leistungserbringung. Eine zentrale Steuerungsfunktion durch das POR wird nicht umfänglich wahrgenommen, weshalb derzeit nur wenige verbindliche, bereichsübergreifende Standards, Kennzahlen und Soll-Prozesse definiert sind. Darüber hinaus besteht in der HR IT aktuell ein Innovationsstau. Viele Prozesse erfolgen noch weitestgehend manuell, was ebenfalls in einer geringen Standardisierung sowie oftmals in einer hohen Komplexität resultiert. Die Individualität der Leistungserbringung und -qualität spiegelt sich in der Zufriedenheit der Führungskräfte und Beschäftigten wider: In einer Befragung bewerteten diese die HR-Arbeit entlang der Bereiche und Leistungen sehr unterschiedlich.

Um den aktuellen Ressourceneinsatz in der Personalverwaltung mit der vom Stadtrat geforderten Betreuungsquote von 1:74 (gemessen als VZÄ in Personalfunktionen im Verhältnis zur Gesamtzahl an betreuten Beschäftigten) zu vergleichen, wurde im Rahmen der Ist-Aufnahme auch der aktuelle Personalressourceneinsatz im POR und in den dezentralen HR-Bereichen untersucht. In den Erhebungen wurden 885 VZÄ in der Personalverwaltung erfasst. Bei rund 43.600 Beschäftigten beträgt die aktuelle Betreuungsquote 1:49. Im Vergleich mit der Vorgabe des Stadtrats ergibt sich eine rechnerische Differenz von 296 VZÄ (-33%). Ein Benchmarking der Betreuungsquote mit vergleichbaren Kommunalverwaltungen und (öffentlichen) Unternehmen bestätigte die Vorgabe des Stadtrats als sinnvollen Zielwert.

Auf Basis der Ergebnisse der Analysen (Kapitel 4) sowie aus den gewonnenen Erkenntnissen aus dem Benchmarking (Kapitel 5) werden folgende konzeptionelle Empfehlungen für das Zielbild der HR-Arbeit der LHM abgeleitet:

- A. Entwicklung eines übergreifenden HR-Ansatzes
- B. Eindeutige Zuweisung von dezentralen und zentralen Verantwortlichkeiten
- C. Gestaltung von effizienten Prozessen mit Ende-zu-Ende Verantwortung
- D. Weitgehende Digitalisierung der Prozesse und Tätigkeiten
- E. Realisierung von Effizienzen im Ressourceneinsatz
- F. Modernisierung der Führungs- und Arbeitskultur
- G. Aufbau von aktuell unterrepräsentierten Funktionen

Für die Zielerreichung ist die erfolgreiche Realisierung aller genannten Aspekte notwendig, da sich diese in Teilen bedingen und einander in ihrer Wirkung verstärken.

Die Ergebnisse der Analysen und Gespräche mit Führungskräften und Beschäftigten bestätigen die Vorüberlegungen des POR, das HR Business Partner\*innen-Modell in einer auf die heutige bzw. künftige Situation und Bedürfnisse der LHM ausgestalteten Form zu implementieren. Die Empfehlung berücksichtigt zum einen den Reifegrad der heutigen Organisation und zum anderen die Balance zwischen den individuellen Bedürfnissen der Referate und Eigenbetriebe. Gleichzeitig sollen die von der Politik formulierten Erwartungen hinsichtlich Qualität und Effizienz u.a. durch die Ermöglichung eines gewissen Maßes an Standardisierung in der HR-Arbeit erfüllt werden.

Wesentliche Voraussetzungen für die erfolgreiche Transformation sind eine Klärung der Rollen zwischen dem POR und den Referaten und Eigenbetrieben, die Zusammenarbeit aller beteiligten Bereiche sowie die kontinuierliche Begleitung des Veränderungsprozesses durch Change Management.

## 2. Ausgangslage und Auftrag

Mit dem Stadtratsbeschluss "Programm neoHR – Digitalisierung und Weiterentwicklung des LHM-Personalmanagements" (Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 16545 und Nr. 14-20 / V 16543) vom 20.11.2019 wurde das Personal- und Organisationsreferat (POR) der Landeshauptstadt München (LHM) beauftragt, die HR-Arbeit der LHM grundlegend zu modernisieren und fit für die Herausforderungen der Zukunft zu machen. Langfristig möchte sich die LHM auf diese Weise als modernste und attraktivste Arbeitgeberin im kommunalen Sektor aufstellen. In dem von 2020 bis 2025 angelegten Transformationsprogramm sollen insbesondere

- > die HR-Funktion der LHM weiterentwickelt und effizienter aufgestellt,
- > Personalmanagementprozesse verbessert und digitalisiert,
- > eine stärkere Orientierung an Kund\*inneninteressen ermöglicht sowie
- > die Organisation der städtischen Personalbereiche optimiert werden.

Gemäß Stadtratsbeschluss bezieht sich der Anspruch des Programms neoHR auf die stadtweit zur Personalverwaltung eingesetzten Personalressourcen und umfasst daher sowohl das Personal- und Organisationsreferat (POR), als auch die dezentralen Personal- und Organisationsbereiche. Dem POR obliegen die Personal- und Organisationsaufgaben der Stadtverwaltung München. Es vertritt die LHM als Arbeitgeberin und betreut als Querschnittsreferat alle rund 43.600 Beschäftigten der Referate und städtischen Eigenbetriebe. Mit der Einführung eines neuen Organisations- und Steuerungsmodells Ende der 1990er-Jahre wurden personalwirtschaftliche und organisatorische Befugnisse teilweise aus dem POR auf die Fachreferate und Eigenbetriebe übertragen. In den Fachreferaten und Eigenbetrieben sind die Personal- und Organisationsangelegenheiten in den Geschäftsleitungen bzw. Geschäftsstellen angesiedelt.

Im Rahmen des Stadtratsbeschlusses wurden unter dem Dach des Gesamtprogramms neoHR drei Programmbereiche integriert:

- > Im Programmbereich **HR Management & Organisation** wird die Aufbau- und Ablauforganisation der Personal- und Organisationsbereiche der LHM mit dem Ziel einer prozessorientierten, effizienten und schlanken HR-Organisation überarbeitet.
- > Der Programmbereich **HR Technologie & Service** bündelt und synchronisiert die IT-Vorhaben im POR, um eine digitale und medienbruchfreie HR-Administration aufzubauen.
- > Im Programmbereich **New Work** werden Konzepte für eine neue Arbeitsorganisation entwickelt, um die gesamte Stadtverwaltung "fit" für die Zukunft zu machen.

Folgende weiteren Anträge bzw. Beschlüsse ergänzen die Anforderungen des Stadtrats an neoHR:

- > **Stadtratsantrag vom 11.11.2020 "Organisation und Geschäftsprozesse stadtweit optimieren und Doppelstrukturen abbauen" (Antrags-Nr. 20-26 / A00640)** – Das POR wurde beauftragt, ein Konzept mit dem Ziel aufzusetzen, die Stadtverwaltung effizienter zu gestalten, Doppelstrukturen abzubauen sowie die Geschäftsprozesse zu optimieren und soweit wie möglich zu digitalisieren. Tätigkeiten sollen nach Möglichkeit in einer Hand gebündelt und Beteiligte reduziert werden.
- > **Stadtratsantrag vom 11.11.2020 "Personaladministration zügig effizienter gestalten" (Antrags-Nr. 20-26 / A00641)** – Der Stadtrat erwartet im Rahmen des Transformationsprozesses mindestens eine Reduzierung der Personalbetreuungsquote (Wortlaut im Stadtratsantrag: "Head-Count-Ratio") in der Personalverwaltung der LHM auf den Durchschnitt des öffentlichen Dienstes von 1:74 bis 2025. Die Reduzierung muss im Rahmen der Fluktuation erfolgen.
- > **Beschluss vom 09.12.2020 "Strategische Aufgabenkritik im POR – Umsetzung im Rahmen des Transformationsprogramms neoHR und kurzfristige Maßnahmen" (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02005)** – Im Programm neoHR soll ein aussagekräftiges Kennzahlensystem konzipiert werden, mit dem u.a. Einspar- und Optimierungspotenziale sichtbar und die im Rahmen von neoHR realisierte Effizienzpotenziale quantifizierbar gemacht werden können.

Die LHM hat im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens Roland Berger mit Schreiben vom 06.10.2020 über den Rahmenvertrag "Strategie- und Organisationsberatung im Personal- und Organisationsreferat der Landeshauptstadt München – Transformation der HR Funktion" beauftragt. Roland Berger wird bei der Erbringung der Beratungsleistungen für die LHM von den Beratungsunternehmen Raum für Führung und SRP Consulting unterstützt. Die Beauftragung umfasst die Unterstützung bei strategischen und organisatorischen Grundsatzentscheidungen im Rahmen von neoHR. Im Einzelnen sind für die externe Begleitung gemäß Leistungsbeschreibung vier Aufgabenfelder definiert<sup>1</sup>:

- > Das **PMO neoHR** umfasst das übergreifende Programm Management Office (PMO) inklusive der Projektleitung und bildet die Klammer für alle Programmbereiche in neoHR.
- > Der Programmbereich "**HR Management & Organisation**" stellt die zentrale inhaltliche und konzeptionelle Grundlage für die Transformation der Personalarbeit in der LHM dar.
- > Der Programmbereich "**New Work**" beschäftigt sich mit den Auswirkungen einer durch Digitalisierung veränderten Arbeitswelt für alle Beschäftigten der Stadtverwaltung.
- > Das begleitende **Change Management** erstreckt sich auf das Gesamtvorhaben und zielt darauf ab, Führungskräfte und Beschäftigte in der Transformation der Personalarbeit zu unterstützen.

Übergeordnete Ziele der ausgeschriebenen Strategie- und Organisationsberatung für das POR sind<sup>2</sup>:

- > **Konkretisierung der Vision und Mission** des POR und der strategischen Ausrichtung POR als Grundlage für die Transformation der HR-Funktion und die erfolgreiche Positionierung der LHM als attraktivste Arbeitgeberin im kommunalen Vergleich
- > **Benchmarking mit HR-Organisations- und Steuerungsmodellen** im Kontext öffentlicher Verwaltung und – soweit möglich und vergleichbar – in der Privatwirtschaft (qualitative und quantitative Vergleiche)
- > **Umfassende Weiterentwicklung/Veränderung der stadtweiten HR-Strukturen und Prozesse** (zum Stand der Beauftragung ergebnisoffene Pilotierung des HR Business Partner\*innen-Modells) mit konkreten Vorschlägen für ein Steuerungsmodell (und ggf. Veränderung der Delegationsbeschlüsse)
- > **Re-Organisation und Geschäftsprozessoptimierung im POR** (gesamthafte Organisationsuntersuchung im POR) zur Sicherung von Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung
- > **Ableitung bzw. Schätzung aktueller und zukünftiger quantitativer und qualitativer Ressourcenbedarfe** für die Leistungserbringung im POR und den dezentralen Personalbereichen
- > **Weitestgehende Digitalisierung der Fachverwaltungsaufgaben** im POR als zentrales Instrument der Organisationsoptimierung (Schnittstelle zum Programmbereich "HR Technologie und Service")
- > **Konkretisierung von "New Work"** für die Stadtverwaltung und Aufzeigen von Handlungsbedarfen bzw. Entwicklung von Vorschlägen für Instrumente und Maßnahmen
- > **Umsetzung eines beteiligungsorientierten Konzeptes** für das Projekt und Herstellung eines erfolgreichen Veränderungsmanagements für die Transformation der HR-Funktion in der LHM

Bereits vor der Beauftragung von Roland Berger im Oktober 2020 hat das POR den Transformationsprozess gestartet, im Gesamtprogramm wichtige Zwischenergebnisse erzielt und Eckpfeiler für das Zielbild gesetzt, die bei der Beratung berücksichtigt wurden. Dazu gehören:

- > Entscheidungen zum HR Business Partner\*innen-Modell
- > Vorgaben zu den Effizienzzielen aus dem Stadtrat
- > Erste Entscheidungen zu Einsparpotenzialen in Form einer Aufgabenkritik

<sup>1</sup> Vgl. Rahmenvertrag Strategie- und Organisationsberatung im Personal- und Organisationsreferat der Landeshauptstadt München – Transformation der HR Funktion (Referenznummer: VGSt1-2-2019-0575)

<sup>2</sup> Vgl. Rahmenvertrag Strategie- und Organisationsberatung im Personal- und Organisationsreferat der Landeshauptstadt München – Transformation der HR Funktion (Referenznummer: VGSt1-2-2019-0575)

- > Mission und Vision für das POR 2025, insbesondere die Positionierung der LHM als attraktivste Arbeitgeberin im kommunalen Sektor
- > Erste Entscheidungen zur künftigen Systemlandschaft

In der ersten Phase der Beratung, der Validierung der Ausgangssituation, wurden von Oktober 2020 bis April 2021, in enger Zusammenarbeit mit der Auftraggeberin, eine umfassende Analyse der Ist-Situation der HR-Funktion durchgeführt und auf Basis der Ergebnisse Handlungsempfehlungen erarbeitet. Bis Juni 2021 wurden die Ergebnisse in verschiedenen Formaten mit den Beschäftigten des POR sowie mit allen weiteren Referaten und Eigenbetrieben besprochen. Das Vorgehen im Rahmen der Ist-Aufnahme, die Analyseergebnisse sowie die abgeleiteten Empfehlungen werden in diesem Bericht zusammengefasst.



### 3. Vorgehen

Teil der Ist-Aufnahme waren eine "360°-Analyse", Benchmarking, eine Kund\*innenbefragung, Interviews, Workshops und eine Befragung zum Thema "New Work" sowie regelmäßige Pulse Checks (onlinebasierte Kurzbefragungen aller Führungskräfte und Beschäftigten des POR). Begleitet wurde die Ist-Aufnahme durch verschiedene stadtweite Beteiligungsformate. Das Vorgehen ist ein übliches und erprobtes Vorgehen im Rahmen von Transformationsprogrammen im Bereich HR. Die Planung und Durchführung erfolgte in enger Zusammenarbeit sowie in kontinuierlicher Abstimmung mit der Auftraggeberin.

Die "**360°-Analyse**" bildete einen zentralen Teil der Ist-Aufnahme. Ziel der Analyse ist die systematische Bewertung des Zustands sowie des Verbesserungspotenzials der HR-Funktion vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen und strategischer Ziele sowie die Entwicklung und Bewertung von Handlungsoptionen mit dem Ziel, die vorhandenen Fähigkeiten in der Organisation sowie ihre Anpassungsfähigkeit voranzutreiben und langfristig sicherzustellen. HR umfasst hier neben Personalverwaltung im engeren Sinne auch die Funktionen Organisation, Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit sowie weitere Tätigkeiten im Zusammenhang mit HR, wie beispielsweise HR-Kommunikation.

Bei der 360°-Analyse wird die HR-Funktion ganzheitlich entlang der sieben Dimensionen HR-Strategie, Aufgaben- und Serviceportfolio, Organisation, HR-Systeme, Fähigkeiten, Ressourcen sowie Führungs- bzw. Arbeitskultur untersucht. Besonderheiten der zu untersuchenden Organisation werden bei der Erhebung berücksichtigt. Die Erhebung in der LHM erfolgte sowohl zentral im POR als auch in allen dezentralen Personal- und Organisationsbereichen. Es wurden sowohl qualitative als auch quantitative Erhebungsmethoden und -instrumente eingesetzt.

Folgende Erhebungsmethoden und -instrumente wurden genutzt:

- > **Dokumentenanalyse:** Analyse von mehr als 500 Dokumenten zur Herstellung eines Verständnisses über die Ist-Organisation. Betrachtet wurden u.a. alle Organigramme der Referate und Eigenbetriebe, mehr als 200 Stellenprofile, Prozessbeschreibungen und Prozesslandkarten, Delegationsvereinbarungen, Geschäftsverteilungsplan, Servicebeschreibungen und Dienstabweisungen.
- > **Interviews:** Durchführung von mehr als 200 leitfadengestützten Interviews mit allen Abteilungsleitungen und weiteren Führungskräften des POR sowie Referats-, Werks-, und Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen in allen Referaten und Eigenbetrieben, um umfassende Eindrücke zu Herausforderungen der HR-Arbeit aus allen Bereichen zu erheben. Zusätzlich wurde ein quantitatives Stimmungsbild entlang der Dimensionen der 360°-Analyse in vielen der Interviews erhoben, um eine konkrete Einschätzung der Beteiligten zu den Dimensionen zu erhalten.
- > **Funktionsanalyse:** Begleitung einer Primärdatenerhebung über Funktionsanalysen in allen Bereichen des POR (Erhebung in mehr als 150 Bereichen<sup>3</sup>) sowie in den dezentralen Personal- und Organisationsbereichen (Erhebung in mehr als 280 Bereichen) zur systematischen Erfassung der aktuellen Aufgaben sowie des aktuellen Personalressourceneinsatzes entlang von Organisations- und Tätigkeitsbereichen. Jede Führungskraft konnte für ihren Bereich den Ressourceneinsatz entlang von rund 150 vorgegebenen Tätigkeiten in Zeitanteilen (VZÄ) angeben. Die Tätigkeiten wurden auf Basis der Prozesslandkarten, Aufgabengliederungspläne, Beschreibungen aus dem Intranet der LHM sowie Benchmarking-Datenbanken identifiziert. Darüber hinaus hatten die Führungskräfte die Möglichkeit, weitere Tätigkeiten in Freitextfeldern zu ergänzen. Zur Hilfestellung wurden ein Leitfaden zur Durchführung der Funktionsanalyse erstellt und sieben Informationsveranstaltungen für alle Beteiligte im POR sowie in den Referaten und Eigenbetrieben mit insgesamt mehr als 300 Teilnehmenden durchgeführt. Darüber hinaus wurde für die Dauer der Erhebung eine Kontaktstelle eingerichtet, über die mehrere hundert Rückfragen beantwortet wurden. Es wurde sichergestellt, dass die Teilnehmenden nach den gleichen Standards und mit dem gleichen

---

<sup>3</sup> Ein Bereich meint in diesem Fall eine Organisationseinheit, die einer Führungskraft zugeordnet ist und im Stellenplan einen eigenen Dienststellenschlüssel hat.

Verständnis arbeiten. Nach der Auswertung wurden allen Referaten und Eigenbetrieben Einzelgespräche zur Besprechung der Ergebnisse mit der Referatsleitung des POR angeboten. Insgesamt sechs Referate und Eigenbetriebe haben das Gesprächsangebot zum 30.06.2021 bereits wahrgenommen, fünf weitere Gespräche wurden ab Juli 2021 terminiert.

Die Analyse wurde durch eine detailliertere Untersuchung einiger ausgewählter **Beispielprozesse** unteretzt, um die in der 360°-Analyse identifizierten Herausforderungen tiefergehend zu analysieren und verschiedene Handlungsoptionen an konkreten Aufgaben zu verproben. Untersucht wurden die Prozesse "Stellen besetzen", "Stellen bewerten", "Qualifikationsbedarfe feststellen", "Elternzeit beantragen" und "Akten führen". Die Prozesse wurden in enger Abstimmung mit der Auftraggeberin ausgewählt. Auswahlkriterien waren die Relevanz der Prozesse für die Führungskräfte und Beschäftigten der LHM, die strategische Bedeutung der Prozesse für die HR-Arbeit der LHM sowie im Fall des Prozesses "Stellen bewerten" der Auftrag des Stadtrats zur tiefergehenden Analyse im Beschluss zur strategischen Aufgabenkritik im POR vom 09.12.2020 (Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02005).

Darüber hinaus wurde parallel zur Ist-Analyse ein **Benchmarking** vorgenommen. Dabei wurden die Organisation der HR-Arbeit sowie der HR-Personalressourceneinsatz in vergleichbaren Stadtverwaltungen in Deutschland und Österreich sowie in Unternehmen des öffentlichen und privaten Sektors untersucht. Kriterien für die Vergleichbarkeit waren die Größe der Städte bzw. Organisationen, eine vergleichbare Beschäftigtenstruktur sowie vergleichbare Organisationsmodelle mit zentralen und dezentralen Zuständigkeiten in den Bereichen Personal und Organisation. Neben der Nutzung von bestehenden Datenbanken wurde in Abstimmung mit den Verantwortlichen auch ein Austausch mit ausgewählten Großstädten initiiert.

Ergänzt wurde die 360°-Analyse durch eine repräsentative Kund\*innenbefragung, dedizierte Interviews, Workshops und eine Befragung im Bereich New Work sowie begleitende Pulse Checks:

- > **Kund\*innenbefragung:** Durchführung einer repräsentativen Befragung (online sowie offline) von insgesamt 8.000 Beschäftigten aller Referate und Eigenbetriebe zur Zufriedenheit und zu den Erfahrungen mit der Personalarbeit des POR sowie der Referate und Eigenbetriebe mit rund 2.400 Antworten, davon rund 56% von Führungskräften und 44% von Beschäftigten. Je Referat und Eigenbetrieb wurde zufällig eine repräsentative Anzahl an Beschäftigten ausgewählt und kontaktiert. Zusätzlich wurden alle Führungskräfte der LHM dazu eingeladen, an der Befragung teilzunehmen. Ziel war es, ein umfassendes Bild der Wahrnehmung der HR-Arbeit aus der Perspektive zentraler Kund\*innengruppen zu erhalten. Die Auswertung erfolgte anonym, so dass keine Rückschlüsse auf einzelne Personen möglich waren.
- > **Interviews, Befragung und Workshops zu "New Work":** Durchführung von leitfadengestützten Interviews mit Führungskräften aus allen Referaten und Eigenbetrieben zu den Erfolgsfaktoren und Herausforderungen im Kontext New Work sowie 20 Best-Practice-Gesprächen mit New Work Ansprechpartner\*innen aus dem öffentlichen Sektor, der Privatwirtschaft und LHM-intern; Durchführung einer repräsentativen Befragung mit rund 6.000 Teilnehmenden, davon 20% Führungskräfte und 80% Beschäftigte, zur Relevanz und zum Status quo ausgewählter New Work-Elemente sowie Durchführung eines Workshops über mehrere Tage mit insgesamt 160 Teilnehmenden aus allen Referaten und Eigenbetrieben zum Verständnis von New Work, der Konkretisierung von Ansätzen und ersten Ideen.
- > **Pulse Checks:** Onlinebasierte Kurzbefragungen aller Führungskräfte und Beschäftigten des POR, die sowohl wesentliche Elemente des Erlebens im Veränderungsprozess mittels quantitativer Fragen erfassen als auch Lob und Kritik zu neoHR in einem Freitext ermöglichen. Die Teilnahmedauer beträgt rund 5-10 Minuten. Im Durchschnitt nahmen rund 450 Personen je Befragung teil.

Die Ist-Aufnahme wurde darüber hinaus durch verschiedene **Beteiligungsformate** begleitet, die eine kontinuierliche Einbindung und Information aller Beteiligten sicherstellten. In den Beteiligungsformaten wurden die Zwischenergebnisse der Analyse präsentiert und diskutiert. Die Diskussionen und Rückmeldungen der Beteiligten in den Formaten wurden bei der Erarbeitung der Empfehlungen berücksichtigt. Die Beteiligungsformate sowie die wichtigsten Aktionen im Programm neoHR wurden außerdem kontinuierlich auf der LHM-internen Intranetplattform WILMA vorgestellt.

Folgende Beteiligungsformate wurden durchgeführt:

- > **Sounding Boards:** Durchführung von zwei Sounding Boards im April und Mai mit Vertreter\*innen aus allen Geschäftsleitungen, dem Personalrat, den Gleichstellungsstellen sowie der politischen Fraktionen. Die Sounding Board-Termine dienen der Meinungsbildung. In den Terminen wurden insbesondere Informationen zum Projektverlauf bereitgestellt sowie erzielte Zwischenergebnisse diskutiert.
- > **Jour fixes mit dem Gesamtpersonalrat sowie dem POR-Referatspersonalrat:** Monatlicher Austausch mit dem Gesamtpersonalrat und zweiwöchentlicher Austausch mit dem POR-Referatspersonalrat zur Information über den Projektfortschritt und zur Abstimmung über Zwischenergebnisse.
- > **"neoHR-Transparent":** Einrichtung eines monatlichen digitalen Kommunikationsformats für alle Führungskräfte und Beschäftigten des POR mit Information zum Projektfortschritt und zu Zwischenergebnissen sowie Frage- und Feedback-Möglichkeit. Insgesamt wurden bisher sechs Veranstaltungen durchgeführt.
- > **Workshops und Diskussionsformate:** Durchführung von Workshops und Diskussionsformaten mit den Abteilungsleitungen des POR im Rahmen von zwei zweitägigen Führungskräfteklausuren im Januar 2021 sowie im April 2021. Darüber hinaus Einbindung der Abteilungsleitungen und weiterer Führungskräfte und Beschäftigter in die Ausgestaltung des Zielbilds in themenspezifischen Arbeitsgruppen sowie durch die Mitarbeit in Projektgruppen beim Aufbau der neuen HR-Bereiche.
- > **Change Agents:** Etablierung des Change Agents-Konzepts, bei dem freiwillig gemeldete Beschäftigte unabhängig von Hierarchieebenen als Informationsträger\*innen in das POR hinein und zu den Beschäftigten fungieren und gleichzeitig ein Stimmungsbild aus dem POR in das Programm neoHR zurücktragen.

## 4. Analyseergebnisse

Bei der Ist-Aufnahme stand die Identifikation von aktuellen Verbesserungspotenzialen im Vordergrund, um daraus Handlungsempfehlungen für ein Zielbild abzuleiten. Übergreifend weisen die im Rahmen der Untersuchung durchgeführten Analysen auf folgende zentrale Herausforderungen in der HR-Arbeit der LHM hin:

- > **Gemeinsame, gesamtstädtische Perspektive für die HR-Arbeit noch zu entwickeln** – Neben dem POR sind alle weiteren Referate und Eigenbetriebe in unterschiedlichem Umfang an der HR-Arbeit der LHM beteiligt. Eine übergreifende Personalstrategie, die die HR-Arbeit der Bereiche an gemeinsamen Zielen und übergreifenden Anforderungen der LHM ausrichtet, existiert bisher noch nicht. In der Folge ist die HR-Arbeit aktuell eher ausgerichtet an den individuellen Erfordernissen der einzelnen Bereiche und entsprechend geprägt von einem Denken innerhalb der jeweiligen Bereiche und Tätigkeiten. Ein Denken und Handeln in einer gesamtstädtischen Perspektive ist nur eingeschränkt bzw. in vereinzelt Themenfeldern festzustellen. Gemeinsame Projekte wie neoHR und ein bereichs- und referatsübergreifendes Arbeiten für "das große Ganze" sind dadurch vor Herausforderungen gestellt.
- > **Ausbildung einer systematischen Aufgabenverteilung und Ende-zu-Ende Verantwortung in den von vielen Schnittstellen geprägten Prozessen** – Das Mandat des POR wird bisher nicht klar kommuniziert und in vollem Umfang gelebt. Die Zuständigkeiten zwischen dem POR und den dezentralen Personal- und Organisationseinheiten sind eher kleinteilig und ohne eindeutig erkennbare Systematik aufgeteilt. Bereichsübergreifende Prozesse sind geprägt durch eine hohe Anzahl an Schnittstellen und Beteiligten, wobei die prozessübergreifende Ende-zu-Ende Verantwortung nicht immer eindeutig ist. Bei bereichsübergreifenden Prozessen bestehen in der Aufgabenteilung Doppelstrukturen (insb. doppelte Prüfaufwände), ein hoher Koordinationsaufwand und eine Vielzahl an Abstimmungsschleifen innerhalb des POR und zwischen POR und den anderen Bereichen. Dies führt im heutigen Modell vielfach zu Ineffizienzen und langen Bearbeitungszeiten.
- > **Mehr Standardlösungen statt hoher Komplexität und Individualität** – Zwischen den HR-Bereichen bestehen Unterschiede in der Art, Intensität und Geschwindigkeit der Leistungserbringung. Eine zentrale Steuerungsfunktion durch das POR wird nicht umfänglich wahrgenommen, weshalb derzeit nur wenige verbindliche, bereichsübergreifende Standards, Kennzahlen und Soll-Prozesse definiert sind. Darüber hinaus besteht in der HR IT aktuell ein Innovationsstau. Viele Prozesse erfolgen noch weitestgehend manuell, was ebenfalls in einer geringen Standardisierung sowie oftmals in einer hohen Komplexität resultiert. Die Individualität der Leistungserbringung und -qualität spiegelt sich in der Zufriedenheit der Führungskräfte und Beschäftigten wider: In einer Befragung bewerteten diese die HR-Arbeit entlang der Bereiche und Leistungen sehr unterschiedlich.

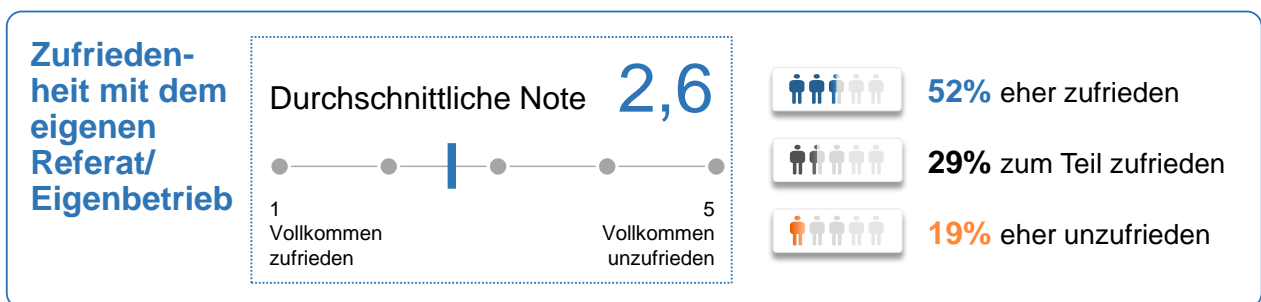
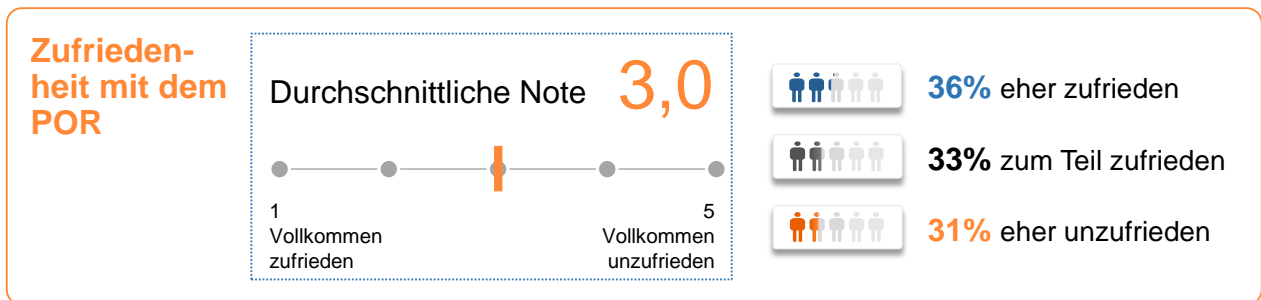
Die Ergebnisse werden in den folgenden Abschnitten detailliert erläutert. Dafür wird zunächst die übergreifende Kund\*innenperspektive aufgezeigt. Anschließend werden die Ergebnisse entlang der sieben Dimensionen der 360°-Analyse dargestellt.

### 4.1 Übergreifende Kund\*innenperspektive

Um ein Zukunftsbild der HR-Arbeit zu entwickeln, welches sich an den Bedarfen der Kund\*innen der HR-Arbeit orientiert, ist es von zentraler Bedeutung, die Perspektive und Erfahrungen der Kund\*innen zu berücksichtigen. Daher werden zunächst übergreifende Ergebnisse der Kund\*innenbefragung, der New-Work-Befragung sowie der Pulse Checks aufgeführt. Befragt wurden Führungskräfte und Beschäftigte der LHM, die zentrale Kund\*innengruppen bzw. Leistungsempfänger\*innen der HR-Arbeit bilden.

Die Führungskräfte und Beschäftigten der LHM sind zu einem großen Teil mit der derzeitigen Personalarbeit nur in Teilen zufrieden bzw. eher unzufrieden. Auf einer Skala von "1 = vollkommen zufrieden" bis "5 = vollkommen unzufrieden" wurde das POR im Durchschnitt mit der Note 3,0 bewertet. Mit der Personalarbeit ihres eigenen Bereichs sind die Befragten etwas zufriedener. Die Durchschnittsnote liegt hier bei 2,6.

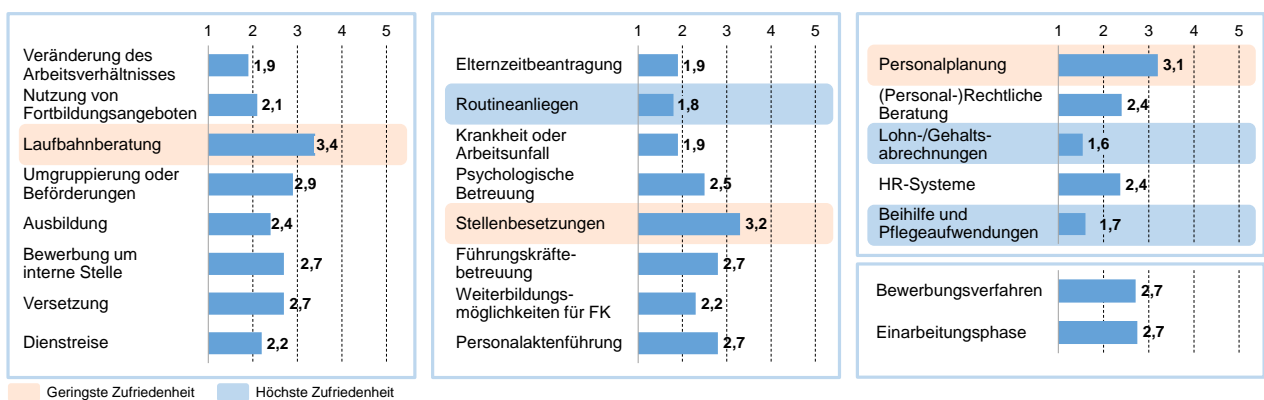
Die Zufriedenheit unterscheidet sich teilweise deutlich zwischen den Bereichen. Bei der Bewertung der Zufriedenheit mit der Personalarbeit durch das POR war die beste Durchschnittsnote eines dezentralen Bereichs 2,6 und die schlechteste 3,7. Im eigenen Referat bzw. Eigenbetrieb liegen die Bewertungen zwischen 1,8 und 3,2.



Anmerkung: Zufriedenheit mit der Personalarbeit in privaten Unternehmen im Schnitt bei 2,3

**Abbildung:** Zufriedenheit mit der Personalarbeit

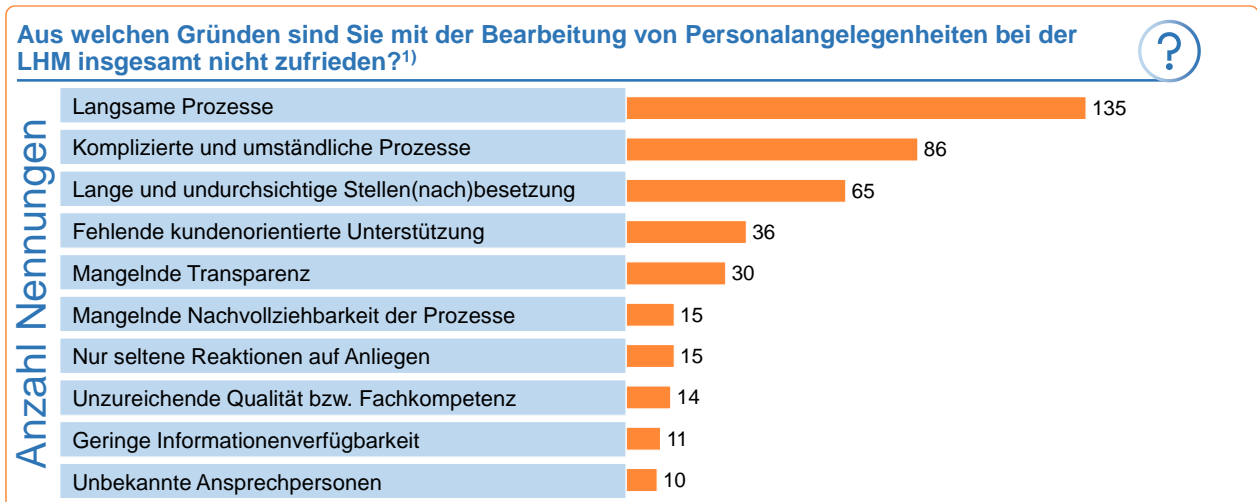
Die Kund\*innen bewerteten zudem die Zufriedenheit mit den Personalleistungen – unabhängig davon, ob diese durch das POR oder durch das eigene Referat bzw. den eigenen Eigenbetrieb erbracht werden. Die Zufriedenheit unterscheidet sich deutlich zwischen den Personalleistungen. Während Lohn- und Gehaltsabrechnung, Beihilfe und Pflegeaufwendungen sowie Routineanliegen eine hohe Zufriedenheit aufweisen, bestehen in der Laufbahnberatung, Stellenbesetzung und Personalplanung Unzufriedenheiten (siehe Abbildung).



**Abbildung:** Kund\*innenbewertung zur Zufriedenheit mit dem Personal-Leistungsportfolio

Als häufigste Gründe für die Unzufriedenheit mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten in der LHM wurden langsame sowie komplizierte und umständliche Prozesse genannt, gefolgt von langen und

intransparenten Stellen(nach)besetzungsprozessen sowie fehlender kund\*innenorientierter Unterstützung (siehe Abbildung)<sup>4</sup>.



1) 566 Nennungen durch alle Befragten – Sonstige Angaben mit <10 Nennungen: 149

**Abbildung:** Gründe für Unzufriedenheit mit der Personalarbeit

Die Kund\*innenperspektive zum Themengebiet New Work wurde in einer weiteren Befragung untersucht. In der Befragung konnten im Bereich der Mitarbeiter\*innenzusammenarbeit und Führung die wirksamsten New-Work-Hebel identifiziert werden. Aus Sicht der Kund\*innen ist der Abbau von Hierarchien in Form von Selbstorganisation und kompetenzorientiertem Arbeiten verbesserungsbedürftig. Zudem wurde ein hoher Bedarf am Ausbau einer Fehlerkultur in der Befragung festgestellt. Mit Blick auf die Führung wurde in der Befragung ein starkes Interesse nach einer coachenden Führung, das bereits in Fokusgruppen identifiziert wurde, bestätigt. Die führungsspezifischen New-Work-Elemente "Verantwortungs- und Entscheidungsübertragung", "gegenseitiges Feedback" und "Kompetenzentwicklung" wurden als sehr wichtig eingestuft und weisen signifikante Verbesserungspotenziale auf. Es wurde eine hohe Homogenität der Ergebnisse über unterschiedliche Gruppen hinweg festgestellt.

Neben den Befragungen wurden in so genannten Pulse Checks die Einschätzungen der Beschäftigten des POR zum Programm neoHR erfragt. Die Auswertung der Antworten zeigt, dass die Mehrzahl der Teilnehmenden der grundsätzlichen Notwendigkeit des Wandels im POR durch das neoHR-Zielbild zustimmt (insgesamt 74% aller Teilnehmenden). Des Weiteren fühlen sich 62% ausreichend informiert. Besonders relevant für die Teilnehmenden ist die Beteiligung im Programm, der Zugang zu ausreichenden Informationen sowie die künftige Position im Zielbild.

## 4.2 Ergebnisse der 360°-Analyse

Im Rahmen der 360°-Analyse wurden sieben Dimensionen der HR-Funktion untersucht. Die untenstehende Abbildung bietet einen Überblick über die untersuchten Dimensionen sowie die zentralen Erkenntnisse je Dimension. In den folgenden Abschnitten wird jede Dimension einzeln beleuchtet. Es werden die untersuchten Kernfragen erläutert und die zentralen Erkenntnisse entlang der Fragestellungen sowie das Fazit je Dimension aufgezeigt.

<sup>4</sup> Teilnehmende konnten bis zu drei Gründe angeben.



Abbildung: Kernergebnisse der 360°-Analyse

## 4.2.1 HR-Strategie & Mandat

### Erläuterung der Dimension

In der Analyse der Dimension HR-Strategie & Mandat wurde untersucht, inwiefern es eine HR-Strategie gibt, die sich an den Anforderungen der LHM orientiert und inwiefern das Mandat für Personal- und Organisationsangelegenheiten transparent ist und umgesetzt wird.

### Analyseergebnisse

**HR-Strategie** – Eine übergreifende HR-Strategie der LHM liegt derzeit noch nicht vor. Im POR wurde 2019 in einer Klausurtagung eine gemeinsame Wertebasis durch die "Mission und Vision des POR 2025" erarbeitet. Aus der Vision und Mission leitet sich zum Zeitpunkt der Analyse jedoch keine dokumentierte, bereichsübergreifende Strategie ab (d.h. ein stadtweiter Ansatz zur Umsetzung der HR-Arbeit inklusive daraus abgeleiteter, gemeinsamer mittel- bis langfristiger Ziele). Die Mission und Vision wird einigen Interviewpartner\*innen zufolge außerdem noch als zu abstrakt wahrgenommen, um als gemeinsames Zielbild dienen zu können und von allen Beschäftigten getragen zu werden.

Strategische Initiativen im POR werden folglich aktuell auf Projektbasis in unterschiedlichen Bereichen und ohne Einbettung in eine übergreifende HR-Strategie erarbeitet. Aktuell gibt es bspw. Projekte zur Arbeitgebermarke, zu Active Sourcing sowie zum HR Business Partner\*innen-Modell. Ein Prozess zur (Weiter-)Entwicklung der strategischen Themen auf Basis der Herausforderungen und Anforderungen der LHM ist noch nicht definiert. Gleiches gilt für ein übergreifendes, kennzahlenbasiertes Projektcontrolling.

In den Interviews wurde häufig darauf hingewiesen, dass es aufgrund der fehlenden übergreifenden HR-Strategie wenig gemeinsame Ziele gibt, an denen die HR-Arbeit der Bereiche des POR, aber auch der HR-Bereiche der Referate und Eigenbetriebe ausgerichtet werden kann.

**HR-Mandat** – Das Mandat für Personal- und Organisationsangelegenheiten obliegt dem POR. Mit der Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" von 1998/1999 wurden zwischen dem POR und den einzelnen Referaten und Eigenbetrieben Delegationsvereinbarungen abgeschlossen und Personal- und Organisationsaufgaben in unterschiedlichem Umfang delegiert. Die Delegationsvereinbarungen der Referate sind mit Ausnahme des POR identisch. Die Vereinbarungen mit den Eigenbetrieben und den "homogenen Bereichen"

weichen davon ab und sind bereichsspezifisch ausgestaltet. Beispielsweise wurde die administrative Durchführung von Anträgen auf Mutterschutz, Elternzeit und Beurlaubung teilweise an homogene Bereiche delegiert, jedoch nicht an alle.

Von der Delegation umfasst sind vor allem operative HR-Tätigkeiten. Dies sind insbesondere Tätigkeiten zur Sicherstellung eines einwandfreien Ablaufs des HR-Tagesgeschäfts. Delegiert sind jedoch meist keine kompletten Tätigkeitsbereiche, sondern Teilzuständigkeiten innerhalb der Tätigkeitsbereiche (bspw. die Zuständigkeit für bestimmte Stellen im eigenen Referat sowie für Teilaufgaben). Dadurch ergibt sich eine hohe Kleinteiligkeit der Zuständigkeiten. Eine Gesamtübersicht über die aktuelle Zuständigkeitsverteilung, bspw. in Form eines übergreifenden Aufgabenverteilungsplans, liegt aktuell nicht vor.

In den Interviews sowie bei der Auswertung der Funktionsanalyse deutete sich außerdem an, dass sich die Zuständigkeiten in der Praxis teilweise von der dokumentierten Zuständigkeit in den Delegationsvereinbarungen unterscheidet. Beispielsweise sind dem POR die Entwicklung von Konzepten und Strategien sowie die Personalaktenführung zugeordnet, Ressourcen dafür werden aber zu einem jeweils großen Anteil auch dezentral vorgehalten.

#### Fazit

- > Eine Mission und Vision für das POR liegt vor. Eine HR-Strategie, die gemeinsame Ziele für die HR-Arbeit der LHM festlegt, ist bisher jedoch noch nicht definiert. Es fehlt zudem eine übergreifende Steuerung zur Ausrichtung von strategischen Themen an den Herausforderungen und Anforderungen der LHM.
- > Das Mandat des POR und der dezentralen Bereiche ist zwar in den Delegationsvereinbarungen vereinbart, diese sind jedoch von einer hohen Kleinteiligkeit geprägt und werden in der Praxis nicht vollständig umgesetzt.

## 4.2.2 Aufgaben- und Serviceportfolio

### Erläuterung der Dimension

In der Dimension Aufgaben- und Serviceportfolio wurde untersucht, ob das HR-Aufgaben- und Serviceportfolio der LHM an den konkreten Bedarfen der Organisation sowie der Kund\*innen<sup>5</sup> orientiert ist und ob die Aufgabenwahrnehmung gemeinsamen Standards folgt.

### Analyseergebnisse

**Bedarfs- und Kund\*innenorientierung** – Das POR und die dezentralen HR-Bereiche bewältigen laut Funktionsanalyse ein vielfältiges Aufgaben- und Serviceportfolio mit mehr als 160 Aufgaben. Ein hoher Grad der HR-Tätigkeiten erfolgt durch interne Leistungserbringung. Ein übergreifender systematischer Prozess, auf dessen Basis das Portfolio an den Geschäftsanforderungen ausgerichtet und bei Bedarf angepasst wird, ist bisher noch nicht etabliert. Gleiches gilt für einen regelmäßigen systematischen Abgleich des Portfolios mit den Bedarfen der Kund\*innengruppen.

Infolge der Aufgabenteilung laut Delegationsvereinbarungen von 1998/1999 gibt es entlang fast aller HR-Tätigkeitsbereiche sowohl zentrale als auch dezentrale Zuständigkeiten (vgl. Kapitel 4.2.1 und 4.2.6 – "HR Strategie & Mandat" und "Ressourcen"). Die Zuständigkeiten sind an vielen Stellen sehr kleinteilig zwischen POR, Geschäftsleitungen und Geschäftsstellen aufgeteilt. Aus Kund\*innenperspektive ist dabei oftmals keine klare Systematik ersichtlich. Beispielsweise gibt es Geschäftsleitungen bzw. Geschäftsstellen, die Anträge von Beamten\*innen und Beschäftigten auf Teilzeitbeschäftigung und Sabbatical bearbeiten, Anträge auf Elternzeit bearbeitet jedoch in vielen Fällen das POR. Dies führt dazu, dass Kund\*innen je nach Anliegen

---

<sup>5</sup> Mit Kund\*innen sind hier insbesondere Beschäftigte und Führungskräfte der LHM aber auch weitere zentrale Kund\*innengruppen wie Bewerber\*innen gemeint.



mit ganz unterschiedlichen Bereichen in Kontakt treten müssen. Auch POR-intern gibt es eine übergreifende zentrale Ansprechstelle für Serviceleistungen aktuell nicht. Ein Elternzeit-Antrag bspw. muss zum Zeitpunkt der Analyse an verschiedenen Stellen im POR eingereicht werden. Im Rahmen des Einstellungs- bzw. Onboarding-Prozesses wird ein\*e ausgewählte\*r Bewerber\*in von unterschiedlichen POR-Einheiten kontaktiert und hat somit unterschiedliche Ansprechpersonen für verschiedene Themen.

**Gemeinsame Standards** – In den Interviews und der Kund\*innenbefragung wurde des Weiteren festgestellt, dass es zwischen den Bereichen Unterschiede in der Intensität der Aufgabenwahrnehmung, der Priorisierung von Aufgaben sowie der Bearbeitungszeit gibt. Dies wird darauf zurückgeführt, dass es bislang wenig übergreifende Standards für Prozesse und Arbeitsergebnisse gibt und eine Ausrichtung an gemeinsamen, bereichsübergreifenden Zielen und Kennzahlen fehlt. Laut Delegationsvereinbarungen hat das POR ein Mandat für die Steuerung von HR-Angelegenheiten. Bei der Bereitstellung von Standards nimmt es zum Zeitpunkt der Analyse jedoch bisher mehr eine beratende Rolle ein. Beispielsweise stellt das POR Leitfäden und Vorlagen bereit, deren Einhaltung ist jedoch teilweise nicht verpflichtend. Hinzu kommt, dass die Bereiche aufgrund mangelnder digitaler Infrastruktur aktuell nur wenig Unterstützung durch ein zentrales Wissensmanagement erhalten, welches eine gemeinsame Orientierung für die Erledigung von Aufgaben bieten könnte.

#### Fazit

- > Das POR sowie die dezentralen Bereiche bewältigen ein vielfältiges Aufgabenportfolio mit mehr als 160 Tätigkeiten und einem hohen Grad an interner Leistungserbringung. Ein Prozess für die bedarfsorientierte Anpassung des Aufgaben- und Serviceportfolios ist noch nicht etabliert.
- > Zuständigkeiten für HR-Aufgaben sind aus Kund\*innenperspektive nicht transparent und nachvollziehbar genug zwischen dezentralen und zentralen HR-Bereichen aufgeteilt.
- > Fehlende übergreifende und gemeinsame Standards führen zu unterschiedlicher Intensität der Aufgabenwahrnehmung, unterschiedlicher Priorisierung von Aufgaben sowie zu Unterschieden in der Geschwindigkeit der Aufgabenerfüllung. Einheitliche Qualitätsstandards sind nicht erkennbar.

### 4.2.3 Organisation

#### Erläuterung der Dimension

In der Analyse der Dimension Organisation wurde untersucht, ob Rollen und Schnittstellen entlang der HR-Organisation klar definiert sind und Doppelstrukturen in der Organisation bestehen.

#### Analyseergebnisse

Die HR-Arbeit der LHM findet seit der Einführung des neuen Steuerungsmodells sowohl im POR als auch in dezentralen Bereichen statt. Es gibt zentral und dezentral insgesamt mehr als 400 beteiligte Bereiche<sup>6</sup>, die sich mit Personal- und Organisationsangelegenheiten beschäftigen (vgl. Kapitel 4.2.6 – "Ressourcen").

Im POR findet die HR-Arbeit in mehr als 150 Bereichen statt. Viele Prozesse erstrecken sich über mehrere Bereiche und Abteilungen, wodurch POR-intern eine hohe Anzahl an Schnittstellen besteht. In den Interviews wurde angemerkt, dass Detailzuständigkeiten an den Schnittstellen nicht immer transparent sind. Dies wird unter anderem auf eine unterschiedliche Ausrichtung der Bereiche zurückgeführt: POR-Bereiche sind teilweise nach Leistungsempfänger\*innen (z.B. nach Beamt\*innen und Tarifbeschäftigten), teilweise nach Berufsgruppen (z.B. nach Verwaltungsdienst, technischem Dienst oder Sozialdienst), als auch teilweise nach Bereichen (nach Referaten und Eigenbetrieben) ausgerichtet. Das POR hat infolge der Delegation von

---

<sup>6</sup> Ein Bereich meint in diesem Fall eine Organisationseinheit innerhalb des POR bzw. der Referate und Eigenbetriebe, die einer Führungskraft zugeordnet ist und im Stellenplan einen eigenen Dienststellenschlüssel hat.

1998/1999 HR-Leistungen für die Beschäftigten und Führungskräfte des POR darüber hinaus teilweise an eine POR-Geschäftsleitung delegiert, was ebenfalls zu einer hohen Anzahl an Schnittstellen von Prozessen im POR beiträgt. Die Organisation innerhalb des POR zeichnet sich außerdem durch eine Hierarchie mit bis zu fünf Führungsebenen (Referatsleitung, Abteilungsleitung, Unterabteilungsleitung, Sachgebietsleitung, Teamleitung) aus, durch die auch vertikal viele Schnittstellen und ein hoher Abstimmungsbedarf bestehen.

In den weiteren Referaten und Eigenbetrieben sind mehr als 280 Bereiche mit HR-Aufgaben betraut. Die Organisation der Bereiche ist individuell ausgestaltet. Referate und Eigenbetriebe haben jeweils mindestens eine Geschäftsleitung/Geschäftsstelle, in welcher Personal- und Organisationsaufgaben wahrgenommen werden. Hinzu kommen weitere Geschäftsstellen in homogenen Bereichen sowie teilweise in Hauptabteilungen. Die Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen zeichnen sich durch ein hohes Expertenwissen der von ihnen betreuten Bereiche aus. In den dezentralen Personal- und Organisationsbereichen werden verschiedene Personal- und Organisationsaufgabenbereiche an der gleichen Stelle bearbeitet, wodurch die Mitarbeiter\*innen in den Geschäftsleitungen und Geschäftsstellen eher eine HR-Generalisten-Rolle einnehmen, während POR-Mitarbeiter\*innen zumeist auf einen Tätigkeitsbereich fokussiert sind und eine Spezialisten-Rolle innehaben.

Die Geschäftsleitungen und Geschäftsstellen sind in vielen Fällen erste Ansprechpartner\*innen für die Fachbereiche in HR-Fragen. Bei Aufgaben, die (teilweise) in Zuständigkeit des POR liegen, nehmen sie eine Vermittlungsfunktion zwischen den von ihnen betreuten Fachbereichen und dem POR wahr. Für viele HR-Angelegenheiten sieht der offizielle Dienstweg daher mindestens die Beteiligung von drei Parteien vor: Die Führungskraft bzw. der\*die Beschäftigte wendet sich mit seinem\*ihrem Anliegen an die Geschäftsleitung/die Geschäftsstelle, welche den Fall prüft und anschließend an den POR-Fachbereich weitergibt. Der POR-Fachbereich bearbeitet den Fall, ggf. unter Einbezug weiterer POR-Bereiche. Bei Rückfragen und Feedback wendet sich der POR-Fachbereich wieder an die Geschäftsleitung/Geschäftsstelle, die zur Klärung mit der Führungskraft bzw. der\*dem Beschäftigten in Kontakt tritt und anschließend das POR informiert. In den Interviews wurde erwähnt, dass an diesen bereichsübergreifenden Schnittstellen ein hoher Koordinations- und Abstimmungsaufwand besteht, der zu langen Bearbeitungszeiten, Liegezeiten, Informationsverlusten sowie Ineffizienzen führt. Der Koordinations- und Abstimmungsaufwand an den Schnittstellen wird verstärkt durch eine mangelnde übergreifende Steuerung der Prozesse. Während Teilprozesse bereichsintern, d.h. innerhalb der POR-Fachbereiche sowie der Geschäftsleitungen und Geschäftsstellen, oftmals klar definiert und dokumentiert sind, merkten die Interviewpartner\*innen an, dass in der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit zwischen POR und dezentralen Bereichen oftmals individuelle Praktiken und Absprachen bestehen. Einheitliche übergreifende Soll-Prozesse sind nicht dokumentiert und eine Verantwortung für bereichsübergreifende Gesamtprozesse (Ende-zu-Ende) wird oftmals nicht wahrgenommen. In der Wahrnehmung der Beteiligten und Kund\*innen führt dies zu einer hohen Intransparenz und Komplexität (vgl. Kapitel 4.1).

Veranschaulicht werden können diese Herausforderungen bereichsübergreifender Prozesse exemplarisch am Beispielprozess der Stellenbewertung. Die Führungskraft fertigt eine bewertungsfähige Stellenbeschreibung sowie einen Antrag auf Stellenbewertung an, ggf. mit Beratung durch die Geschäftsleitung/Geschäftsstelle. Der Antrag sowie die Stellenbeschreibung werden von der Geschäftsleitung/Geschäftsstelle in unterschiedlichem Umfang vorgeprüft und teilweise vorbewertet und an den Fachbereich im POR weitergereicht. Der Fachbereich prüft den Antrag und die Stellenbeschreibung erneut. Bei Rückfragen an die zuständige Führungskraft bzw. die\*den Beschäftigte\*n meldet sich der POR-Fachbereich bei der zuständigen Geschäftsleitung/Geschäftsstelle, die die Fragen mit der Führungskraft bespricht und anschließend das POR informiert oder einen Termin mit allen Beteiligten zur Klärung vereinbart. Nach einem abgeschlossenen Bewertungsvorgang informiert das POR die Geschäftsleitung/Geschäftsstelle über das Ergebnis, die dieses an die zuständige Führungskraft weiterleitet. Ein ähnlicher Ablauf und eine vergleichbar hohe Anzahl an Schnittstellen bestehen auch für weitere bereichsübergreifende Prozesse wie bspw. den Stellenbesetzungs- sowie den Beförderungsprozess.

Aufgrund des hohen Abstimmungs- und Koordinationsaufwands und der fehlenden übergreifenden Verantwortlichkeit besteht mit bereichsübergreifenden Prozessen eine große Unzufriedenheit. Beteiligte merkten in den Interviews an, dass

- > durch die mehrfache Prüfung von Anträgen und die hohe Anzahl an Beteiligten vermeidbare Doppelarbeiten (insb. doppelte Prüfaufwände) bestehen,
- > die mehrfachen Abstimmungsschleifen oft in einer hohen Bearbeitungsdauer resultieren, die für Beschäftigte nicht nachvollziehbar ist und
- > durch die aktuelle Aufgabenteilung entlang bereichsübergreifender Prozesse (Teil-)Kapazitäten und Kompetenzen für fast alle HR-Tätigkeitsbereiche sowohl im POR als auch in den dezentralen Bereichen vorgehalten werden müssen (vgl. Kapitel 4.2.6 – "Ressourcen").

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen POR und Referaten hat das POR 2019 das Pilotprojekt "HR Business Partner" implementiert. Im Rahmen dieses Projekts steht den Führungskräften im Pilotreferat für HR-Fragen mit einer HR Business Partnerin eine einheitliche und direkte Ansprechpartnerin aus dem POR zur Seite. Die Möglichkeit des direkten Austauschs zwischen Führungskräften und POR wurde in der internen Evaluation aufgrund der reduzierten Schnittstellen und der deutlich höheren Geschwindigkeit als positiv bewertet. Eine organisatorische Einbettung für die Business Partner\*innen im POR fehlt jedoch noch, weshalb das Pilotmodell aktuell noch vor Herausforderungen steht.

#### Fazit

- > Eine hohe Kleinteiligkeit in der HR-Organisation und individuelle Strukturen führen zu einem hohen Koordinations- und Abstimmungsaufwand.
- > Bereichsinterne Prozesse funktionieren häufig reibungslos. Die aktuelle Organisation bereichsübergreifender Prozesse im POR und zwischen POR, Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen und Fachbereichen ist jedoch von Doppelstrukturen, einer hohen Anzahl an Schnittstellen und langen Bearbeitungsdauern geprägt.
- > Eine Ende-zu-Ende-Verantwortung für bereichsübergreifende Prozesse fehlt oftmals.

## 4.2.4 HR-Systeme

### Erläuterung der Dimension

In der Analyse der Dimension HR-Systeme wurde untersucht, ob und zu welchem Grad HR-Prozesse digitalisiert und automatisiert erfolgen.

### Analyseergebnisse

Die Analysen im Rahmen der Ist-Aufnahme zeigen, dass zentrale HR-Prozesse in der LHM bislang kaum IT-gestützt sind bzw. vorhandene IT-Systeme aktuell nicht flächendeckend genutzt werden können, wobei bereits einige Digitalisierungsprojekte gestartet wurden. Für viele Prozesse werden bislang individuelle IT-Lösungen eingesetzt. Dadurch besteht eine hohe Anzahl an Schnittstellen zwischen Systemen. In der HR-Systemlandschaft fehlt es zum Stand der Analyse an Softwarelösungen, welche mehrere Prozesse übergreifend unterstützen.

Prozessübergreifende Tätigkeiten wie das Dokumentenmanagement und die Bereitstellung von Vorlagen erfolgen zudem oft noch manuell und papierbasiert, was Doppelstrukturen fördert. Personalakten werden aufgrund fehlender digitaler Unterstützung aktuell bspw. in den POR-Abteilungen und den Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen getrennt geführt und archiviert. Darüber hinaus existieren im POR aktuell rund 7.000 Vorlagen. Auch das Wissensmanagement entlang von Prozessen erfolgt aufgrund mangelnder digitaler Möglichkeiten oft nur bereichsintern und individuell, bspw. in Excel-Listen.

Bis auf Ausnahmen in der Abrechnung gibt es zum aktuellen Zeitpunkt keine Self-Service-Angebote im Bereich Personal, d.h. digitale Formate, über die sich Beschäftigte und Führungskräfte eigenständig Standardformulare herunterladen oder Hilfestellung einholen können.

Ineffizienzen in einigen IT-Prozessen der LHM wurden bereits in einer früheren externen Analyse festgestellt (vgl. Accenture 2016: Externes IT-Gutachten – Untersuchung der IT der LHM).

Eine stärkere IT-Unterstützung bietet immense Effizienzpotenziale für die HR-Arbeit der LHM. Zum Stand der Analyse wurden daher bereits zahlreiche IT-Projekte gestartet und pilotiert. Beispielsweise wurde im Jahr 2021 eine App für Beihilfe eingeführt, außerdem ist die Einführung einer Talent Management Suite sowie der E-Akte in Planung. In den Interviews wurde deutlich, dass die Einführung bzw. Veränderung bestehender Prozesse nach dem Grundsatz "Business follows IT" jedoch oft Widerständen begegnet. Ein häufig angeführtes Argument ist der Anspruch an absolute Rechtssicherheit, während der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz der Verwaltung oftmals weniger berücksichtigt wird.

#### Fazit

- > Prozesse sind kaum IT-gestützt, wobei einzelne Digitalisierungsprojekte von Personalprozessen bereits gestartet sind.
- > Stärkere IT-Unterstützung bietet große Effizienzpotenziale für die HR-Arbeit, auch deswegen sind bisher viele IT-Projekte bereits aufgesetzt – bislang fehlt es vor allem an prozessübergreifenden Lösungen.

## 4.2.5 Fähigkeiten

### Erläuterung der Dimension

In der Analyse der Dimension Fähigkeiten wurde untersucht, ob HR-Beschäftigte über die erforderlichen fachlichen, technischen und sozialen Fähigkeiten verfügen und ob Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beschäftigten vorhanden sind und genutzt werden.

### Analyseergebnisse

**Bestehende Fähigkeiten** – Die bestehende Fachkompetenz der HR-Beschäftigten wird sowohl von den Interviewpartner\*innen als auch von den Teilnehmenden in der Kund\*innenbefragung besonders positiv hervorgehoben. Zudem hat sich die Fachkompetenz in der Kund\*innenbefragung als sehr relevanter Aspekt in der Bewertung herausgestellt. Die bestehenden Fähigkeiten bilden daher eine wichtige Grundlage für das Transformationsvorhaben und sind zugleich ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

**Weiterbildungsmöglichkeiten** – Verbesserungspotenziale wurden im Angebot zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten identifiziert. In Interviews zur Analyse des Prozesses "Qualifikationsbedarfe feststellen" wurde aufgezeigt, dass die Weiterentwicklung von Fähigkeiten aktuell eher kurzfristig orientiert und auf die derzeitigen Stellen der Beschäftigten fokussiert ist. Langfristige Entwicklungsperspektiven werden den Beschäftigten weniger aufgezeigt. Die Einschätzung wird durch die Beurteilung der Kund\*innen der Laufbahnberatung bestätigt. Auf einer Skala von "1 = vollkommen zufrieden" bis "5 = vollkommen unzufrieden" bewerteten die Kund\*innen die Laufbahnberatung im Durchschnitt mit 3,4. Dies stellt im Vergleich zu den anderen Personalleistungen die schlechteste Note dar (vgl. Kapitel 4.1). Die Laufbahnberatung wird aktuell durch eine mangelnde zentrale Datenerfassung und -pflege erschwert. Beurteilungsgespräche zwischen Beschäftigten und Führungskräften sowie die Erarbeitung von Entwicklungsplänen sind zwar vorgesehen und werden umgesetzt, werden jedoch weitestgehend manuell gepflegt. Eine LHM-weite zentrale und digitale Pflege der Kompetenzen und Weiterentwicklungsbedarfe fehlt derzeit. In der Folge gibt es derzeit keinen gesamthaften Überblick darüber, welche Fähigkeiten die Beschäftigten haben bzw. entlang ihrer Laufbahn erwerben und ob alle benötigten HR-Fähigkeiten abgedeckt sind.

## Fazit

- > Grundsätzlich sind die bestehenden Fähigkeiten der Beschäftigten zufriedenstellend ausgeprägt. Ein konsolidierter Überblick über heute vorhandene und zukünftig benötigte Fähigkeiten fehlt jedoch.
- > Fähigkeitsentwicklung ist eher kurzfristig auf die derzeitige Stelle fokussiert und wird nicht zentral erfasst – mittel- bis langfristige Perspektiven für Beschäftigte werden bislang wenig aufgezeigt.

## 4.2.6 Ressourcen

### Erläuterung der Dimension

In der Dimension Ressourcen haben wir untersucht, wie viele Ressourcen in der LHM mit HR-Tätigkeiten beschäftigt sind und wie diese auf zentrale und dezentrale Bereiche sowie entlang von Tätigkeitsbereichen verteilt sind.

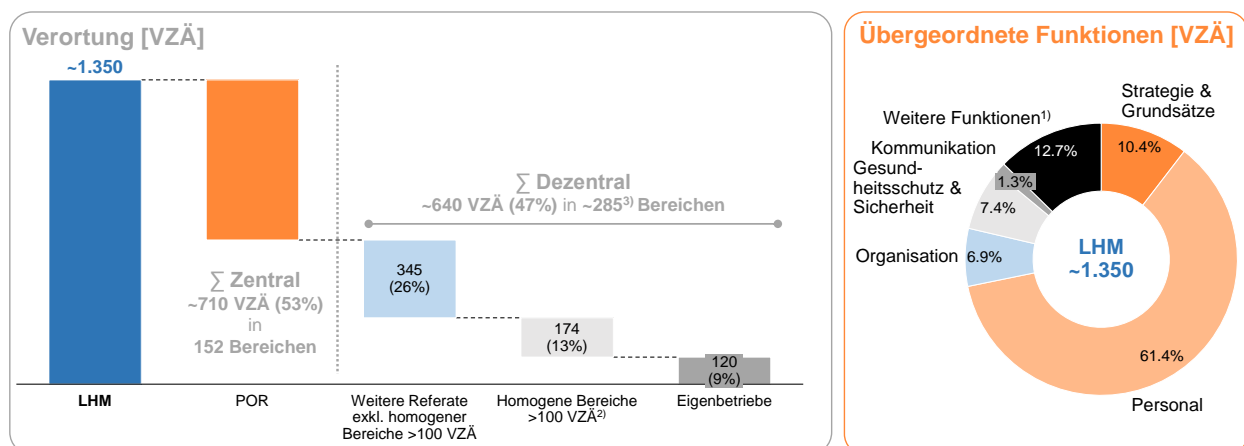
### Analyseergebnisse

Zum Zeitpunkt der Beauftragung bestand kein detaillierter Überblick darüber, wie viele Personalressourcen in der LHM für welche HR-Aufgaben in welchen Bereichen eingesetzt werden.

Im Rahmen der Ist-Aufnahme wurde daher die Durchführung von Funktionsanalysen in den zentralen und dezentralen Personal- und Organisationsbereichen begleitet und Transparenz über die vorhandenen Ressourcen sowie deren Verteilung entlang von Tätigkeitsbereichen geschaffen. Die Transparenz über die Ressourcen stellt eine wichtige Voraussetzung für die Analyse einer bedarfsgerechten Verteilung von Ressourcen sowie für die Ableitung von Effizienzpotenzialen entsprechend des Antrags des Stadtrats vom 11.11.2020 "Personaladministration zügig effizienter gestalten" dar.

Laut Funktionsanalysen waren zum 31.10.2021 (POR) bzw. 31.01.2021 (dezentral) insgesamt rund 1.350 Vollzeitäquivalente (VZÄ) in mehr als 400 Bereichen mit HR-Aufgaben betraut.

Rund 53% der HR-Ressourcen (710 VZÄ) sind im POR verortet, rund 47% (640 VZÄ) in dezentralen Bereichen. Die Ressourcen verteilen sich auf sechs Funktionen (siehe Abbildung): Der Großteil der Ressourcen (61%) entfällt auf Personalaufgaben, 7% auf Organisationsaufgaben und 10% auf übergreifende Strategie- und Grundsatzthemen in den Bereichen Personal und Organisation. Für Gesundheits- und Arbeitsschutz werden 7% der Ressourcen vorgehalten, weitere 13% der Ressourcen entfallen auf weitere Funktionen, darunter insbesondere auf Führungstätigkeiten (8%) und Kommunikation (1%).



1) Führungstätigkeiten, weitere Tätigkeiten wie Buchführung, Poststelle, Aufgaben ohne Personal-Bezug, etc.; 2) Lehrdienst, KITA, Branddirektion und Stadtbibliothek;

3) MSE zählt hier als nur ein Bereich, da eine Funktionsanalyse für den gesamten Eigenbetrieb durchgeführt wurde

Hinweis: Rundungsdifferenzen möglich

Abbildung: Ergebnisse der Funktionsanalyse

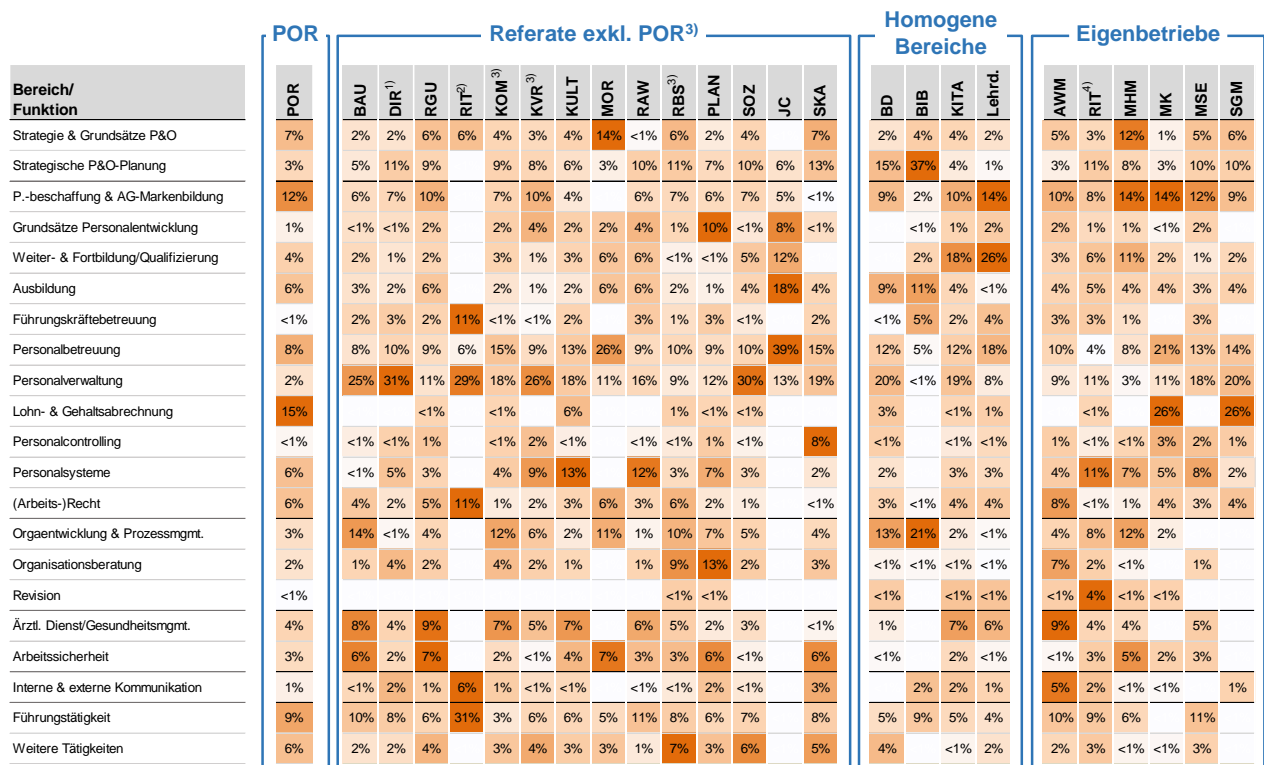
Im Bereich Personal nehmen folgende Tätigkeitsbereiche die größten Anteile<sup>7</sup> ein:

- > Personalbetreuung & -verwaltung (~20%)
- > Personalgewinnung (~10%)
- > Lohn- und Gehaltsabrechnung (~10%)

Wenig Ressourcen wurden zum Zeitpunkt der Analyse hingegen sowohl zentral als auch dezentral für die Tätigkeitsbereiche Personalcontrolling, Revision und Führungskräftebetreuung vorgehalten.

Neben der Schaffung von Transparenz über den aktuellen Ressourcenansatz lässt sich auf Basis der Verteilung der Ressourcen auf Tätigkeitsbereichs- sowie Aufgabenebene eine Bestätigung von in anderen Dimensionen festgestellten Analyseergebnissen erkennen:

- > Kleinteiligkeit der delegierten Aufgaben und Doppelstrukturen zwischen POR und dezentralen Bereichen: Für fast alle Tätigkeitsbereiche und Aufgaben werden sowohl im POR als auch in den dezentralen Bereichen Ressourcen vorgehalten (siehe Abbildung).
- > Schnittstellen im POR: Auch innerhalb des POR werden für viele Tätigkeitsbereiche und Tätigkeiten Ressourcen in mehreren Bereichen bis hin zu mehreren Abteilungen vorgehalten, was die hohe Anzahl an POR-internen Schnittstellen widerspiegelt.



1) Inkl. Revisionsamt; 2) Kernbereich, Kapazitäten der Geschäftsleitung in Eigenbetrieb aufgenommen; 3) Exkl. homogener Bereiche >100 VZÄ; 4) Eigenbetrieb it@M  
 Anteilig höchste Anzahl pro Funktion/Bereich

Abbildung: Anteilige Kapazitäten nach Funktionen je Bereich

<sup>7</sup> Prozentuale Angaben gemessen an den insgesamt eingesetzten Ressourcen für HR-Tätigkeiten in Höhe von rund 1.350 VZÄ

Im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Verteilung von Ressourcen wurde im Rahmen der Analyse festgestellt, dass HR-Bereiche bei größeren und längerfristigen Herausforderungen wie der Covid-19-Pandemie kurzfristig Personen abordnen, wodurch eine flexible Bedarfsdeckung im Bereich HR sicherstellt wird.

#### Fazit

- > Mit der Begleitung der Durchführung der Funktionsanalysen wurde Transparenz über die LHM-weit eingesetzt HR-Ressourcen und damit auch eine wichtige Basis für ein Benchmarking zu Effizienzen und der bedarfsgerechten Verteilung von Ressourcen geschaffen.
- > Anhand der Ressourcen lässt sich zum Zeitpunkt der Ist-Aufnahme keine klare Aufgabenteilung zwischen zentralen und dezentralen Ressourcen erkennen.
- > Da fast alle Tätigkeiten in mindestens zwei Bereichen ausgeführt werden, zeichnet sich entlang des Ressourceneinsatzes eine hohe Anzahl an Schnittstellen und Doppelstrukturen ab.
- > Flexibilität im Ressourceneinsatz bei besonderen Herausforderungen und neuen Anforderungen wurde bewiesen.

### 4.2.7 Führungs- und Arbeitskultur

#### Erläuterung der Dimension

In der Dimension Führungs- und Arbeitskultur haben wir untersucht, wie die Führungs- und Arbeitskultur in den HR-Bereichen ausgestaltet ist, wie ein lösungsorientiertes Konfliktverhalten gelebt wird und wie die Organisation mit Komplexität als wichtige Grundvoraussetzung für die Veränderungsbereitschaft umgeht.

#### Analyseergebnisse

Die Analysen basieren auf internen Studien der LHM sowie auf unterschiedlichen ergänzenden Analyseformaten im Rahmen der Ist-Aufnahme (Interviews mit Führungskräften, dem Referatspersonalrat und den Projektverantwortlichen, Pulse Checks etc.) und ergeben folgende Befunde:

**Führungs- und Arbeitskultur** – Die erlebte Selbstverantwortung sowie die Veränderungsbereitschaft für eine umfassende Transformation ist bei einzelnen Führungskräften und Beschäftigten aktuell nicht stark genug ausgeprägt. Gleichzeitig werden jedoch bestehende Prozesse vereinzelt bemängelt und eine punktuelle Veränderung an diesen Stellen aktiv eingefordert. An verschiedenen Beispielen zeigt sich, dass Beschäftigte immer wieder versuchen, in ihrem jeweiligen Einflussbereich kleinere Veränderungen anzustoßen und so bestehende Arbeitsabläufe zu optimieren. Dieser Blick für den Veränderungsbedarf an einzelnen Stellen geht jedoch oftmals einher mit einem stark ausgeprägten Silodenken in einigen Bereichen. Ein gesamtstädtisches Denken bzw. eine gesamtstädtische Perspektive fehlen dabei teilweise. An einzelnen Stellen priorisieren sowohl Beschäftigte als auch Führungskräfte die Belange ihres eigenen Bereichs bzw. ihres eigenen Referates oder Eigenbetriebes über die übergeordneten Belange der LHM.

Aktuelle Trends und Herausforderungen wie die Digitalisierung, die hohe Volatilität im Geschäftsumfeld und neue Erwartungen an den Arbeitsmarkt der Zukunft gehen mit neuen Anforderungen an Führungskräfte einher. Führungskräfte müssen Mitarbeiter\*innen selbstständig führen, fördern und fordern, um sie erfolgreich durch ein digitales und volatiles Umfeld zu leiten. Das Verständnis für die hohe Bedeutung von personeller Führung im Rahmen des Wandels ist teilweise noch nicht ausgeprägt. Der Fokus einzelner Führungskräfte liegt aktuell noch mehr auf der fachlichen Führung bzw. der Rolle als Fachexpert\*innen. So sind einzelne Führungskräfte beispielsweise zu einem hohen Grad in das operative Tagesgeschäft eingebunden. Dies wird insbesondere darauf zurückgeführt, dass für Führungskräfte aktuell teilweise noch wenig Angebote zur Befähigung zur und Unterstützung bei der personellen Führung bereitgestellt werden.

**Konfliktverhalten** – Das lösungsorientierte Konfliktverhalten ist teilweise zu gering ausgeprägt. Konflikte werden vereinzelt nicht transparent gemacht. Konstruktives Feedback bzw. ein Interessensausgleich können dadurch oft nicht stattfinden.

**Umgang mit Komplexität** – Der Veränderungsprozess im Rahmen des Programms neoHR stellt für das POR aktuell eine Herausforderung dar. Ambiguitätstoleranz war in diesem Umfang bislang nicht erforderlich und ist somit noch nicht stark ausgeprägt. Agile Arbeitsweisen mit Zwischenzielen sowie ein iteratives Heranarbeiten an ein Ziel-Organigramm wurden bislang wenig erprobt und werden daher teilweise als herausfordernd erlebt.

#### **Fazit**

- > Die vorherrschende Führungs- und Arbeitskultur bietet keine optimale Grundlage für die übergreifenden Veränderungen, die durch das Programm neoHR getrieben werden. Positiv hervorzuheben ist, dass Beschäftigte den Bedarf von Veränderungen punktuell im Rahmen ihrer eigenen Arbeitsabläufe erkennen und dort Verbesserungen bereits aktiv vorantreiben.
- > Das Silodenken, das oftmals noch in den Referaten und Eigenbetrieben besteht, sollte überwunden werden und eine gesamtstädtische Perspektive im Sinne der LHM etabliert werden.
- > Herausforderungen in der Führungs- und Arbeitskultur des POR wurden vom Veränderungsmanagement erkannt und werden u.a. durch coachenden Führungsstil, Etablierung einer Lösungskultur und Einführung von selbstorganisierten Teams adressiert.



## 5. Benchmarking des HR-Ressourceneinsatzes der LHM mit vergleichbaren Organisationen

Gemäß des Stadtratsantrags vom 11.11.2020 "Personaladministration zügig effizienter gestalten" (Antrags-Nr. 20-26 / A00641) wird im Rahmen des Transformationsprozesses eine Reduktion der Betreuungsquote in der Personalverwaltung der LHM bis 2025 mindestens auf den Durchschnitt des öffentlichen Dienstes von 1:74 erwartet. Im Rahmen des Benchmarkings wurde untersucht, wie stark die aktuelle Betreuungsquote in der Personalverwaltung der LHM von diesem Wert abweicht und welches Effizienzziel sich durch diese Abweichung ergibt. Zum anderen wurde ein Benchmarking der Betreuungsquote der LHM sowie der Stadtratsvorgabe mit der Betreuungsquote vergleichbarer Kommunalverwaltungen und vergleichbarer (öffentlicher) Unternehmen durchgeführt, um zu ermitteln, ob eine Betreuungsquote von 1:74 für die LHM einen sinnvollen Zielwert darstellt. Grundlage für die Ermittlung der Betreuungsquote der LHM lieferten die Ergebnisse der Funktionsanalyse (vgl. Kapitel 4.2.6).

Im Folgenden wird zunächst die aktuelle Betreuungsquote der Personalverwaltung der LHM sowie die Differenz zur Erreichung der Stadtratsvorgabe aufgezeigt. Anschließend werden die Methodik und Ergebnisse des Benchmarkings dargestellt.

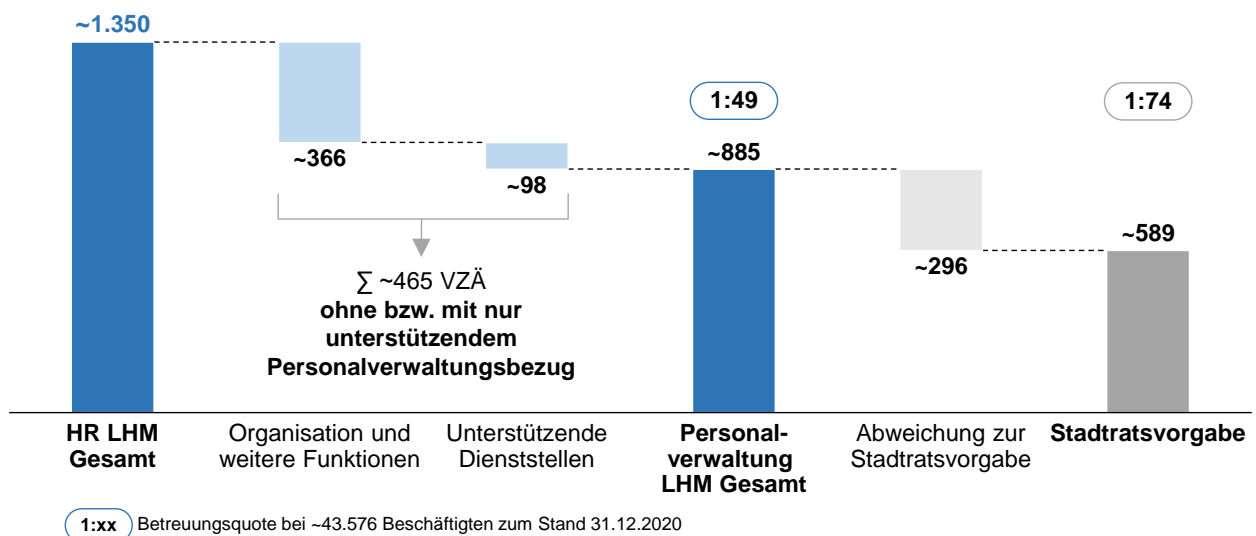
### Betreuungsquote LHM und Effizienzziel laut Stadtratsvorgabe

Laut Funktionsanalyse beschäftigten sich zum 31.10.2021 (POR) bzw. zum 31.01.2021 (dezentral) insgesamt rund 1.350 VZÄ mit HR-Tätigkeiten in der LHM. Darin enthalten sind sowohl Ressourcen in den Funktionen Personal als auch in den Funktionen Organisation, Gesundheits- und Arbeitsschutz, Kommunikation sowie weitere Tätigkeiten (insb. Führungstätigkeiten). Auch sind darin sowohl Kapazitäten von Personal enthalten, das sich dediziert mit HR-Tätigkeiten befasst, als auch von Personal, das rein unterstützende HR-Tätigkeiten ausübt (bspw. Teamassistenten).

Zur Ermittlung der Betreuungsquote in der Personalverwaltung wurden die in der Funktionsanalyse erfassten HR-Ressourcen daher zunächst um folgende Ressourcen bereinigt:

- > Ressourcen aus zentralen und dezentralen Dienststellen aus den Funktionen Organisation (zzgl. Grundsätze Organisation und Stellenbewertung), Gesundheitsschutz & Arbeitssicherheit, Kommunikation sowie Ressourcen für weitere Tätigkeiten ohne dedizierten Personalverwaltungsbezug (insb. Führungstätigkeiten)
- > Ressourcen aus dezentralen unterstützenden Dienststellen, die organisatorisch nicht für Personaltätigkeiten vorgesehen sind und nur rein unterstützende Personalaufgaben wahrnehmen (z.B. Teamassistenten)

Dadurch ergibt sich ein Ressourceneinsatz der LHM in der Personalverwaltung von rund 885 VZÄ. Bei 43.576 Beschäftigten zum Stand 31.12.2020 liegt die aktuelle Betreuungsquote in der Personalverwaltung damit bei 1:49. Im Vergleich mit der vom Stadtrat vorgegebenen Ziel-Betreuungsquote von 1:74 ergibt sich eine rechnerische Differenz von 296 VZÄ (- 33%) (siehe Abbildung).



**Abbildung:** Herleitung der Betreuungsquote in der Personalverwaltung der LHM und Vergleich mit Stadtratsvorgabe

### Methodik des Benchmarkings

Das Benchmarking der aktuellen Betreuungsquote der LHM sowie der Stadtratsvorgabe mit der Betreuungsquote in der Personalverwaltung vergleichbarer Kommunalverwaltungen und (öffentlicher) Unternehmen wurde in drei Schritten durchgeführt.

#### Schritt 1: Schaffung einer geeigneten Datenbasis

Als Datenbasis für das Benchmarking wurden zwei Datenquellen herangezogen:

- > **Roland Berger-Datenbank "Big Ben":** In dieser Datenbank werden VZÄ-Kapazitäten für Verwaltungs- und Unterstützungsfunktionen von Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors systematisch gesammelt. Die Datenbank bietet für zahlreiche Branchen und Organisationen Vergleichswerte zur Funktionsdimensionierung. Entlang der Kriterien Branche, Steuerungs- bzw. Organisationsmodell sowie Organisationsgröße wurden Organisationen gefiltert, die mit der LHM in für die Betreuungsquote relevanten Kriterien vergleichbar sind.
- > **Abfrage zu Vergleichswerten bei ausgewählten Kommunalverwaltungen:** In Abstimmung mit der Auftraggeberin wurden vier in der Größe, dem digitalen Reifegrad, dem Organisationsmodell sowie der Beschäftigtenstruktur vergleichbare Kommunalverwaltungen in Deutschland und Österreich kontaktiert und vorhandene Ressourcen sowie die Anzahl an betreuten Beschäftigten in der Personalverwaltung abgefragt.

#### Schritt 2: Bildung von Vergleichsgruppen

Die in Schritt 1 ausgewählten Organisationen wurden im Hinblick auf bestimmte, mit der LHM vergleichbaren, Merkmale zu Vergleichsgruppen (sogenannte "Panels") zusammengefasst:

- > **Vergleichsgruppe "Öffentlicher Sektor":** Die Vergleichsgruppe enthält die vier befragten Kommunalverwaltungen, weitere Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung sowie (öffentliche) Unternehmen aus regulierten Branchen (Stadtwerke, Energie, Abfallwirtschaft und Telekommunikation), deren rechtliche Rahmenbedingungen und Beschäftigtenstruktur eine hohe Ähnlichkeit mit der LHM aufweisen.
- > **Vergleichsgruppe "Ähnliche Steuerungsmodelle":** Die Vergleichsgruppe enthält Unternehmen, die zwischen 10.000 und 50.000 Beschäftigte haben und ein mit der LHM vergleichbares Steuerungsmodell

aufweisen. Bei den Unternehmen handelt es sich um "Operative Holdings" bzw. "Stammhäuser". In den Unternehmen der Vergleichsgruppe findet die HR-Arbeit sowohl in der Zentrale als auch in dezentralen Einheiten statt, außerdem sind sowohl die Zentrale als auch die dezentralen Einheiten in das operative HR-Geschäft eingebunden.

### Schritt 3: Ermittlung der Median-Betreuungsquoten je Vergleichsgruppe

Im dritten Schritt wurden die Ressourcen für Personalverwaltung der in den Vergleichsgruppen enthaltenen Organisationen jeweils auf die Größe der LHM von 43.576 Beschäftigten normiert. Für beide Vergleichsgruppen wurden anschließend der Median-Ressourceneinsatz sowie die Median-Betreuungsquote ermittelt (siehe Abbildung).

### Ergebnisse des Benchmarkings

Die Betreuungsquoten beider Vergleichsgruppen liegen im Median höher als die Betreuungsquote der Personalverwaltung der LHM:

- > Die Vergleichsgruppe des öffentlichen Sektors weist im Median eine Betreuungsquote von 1:64 auf. Der Median der vier befragten, mit der LHM vergleichbaren, Großstädte liegt bei 1:73 und damit höher als der Median der Gesamtgruppe.
- > Die Median-Betreuungsquote der Vergleichsgruppe der Unternehmen mit einem ähnlichen Steuerungsmodell liegt bei 1:81.

Mit einer Betreuungsquote von 1:49 weist die LHM aktuell eine deutlich niedrigere Betreuungsquote in der Personalverwaltung als vergleichbare Organisationen im Median auf, wodurch der Stadtrat in der Annahme eines hohen Personalaufwands in der Personalverwaltung bestätigt wird. Die Stadtratsvorgabe von 1:74 liegt zwischen den Medianen der Vergleichsgruppen und damit im Zielkorridor, der auf Basis des Benchmarkings für die LHM abgeleitet werden kann.

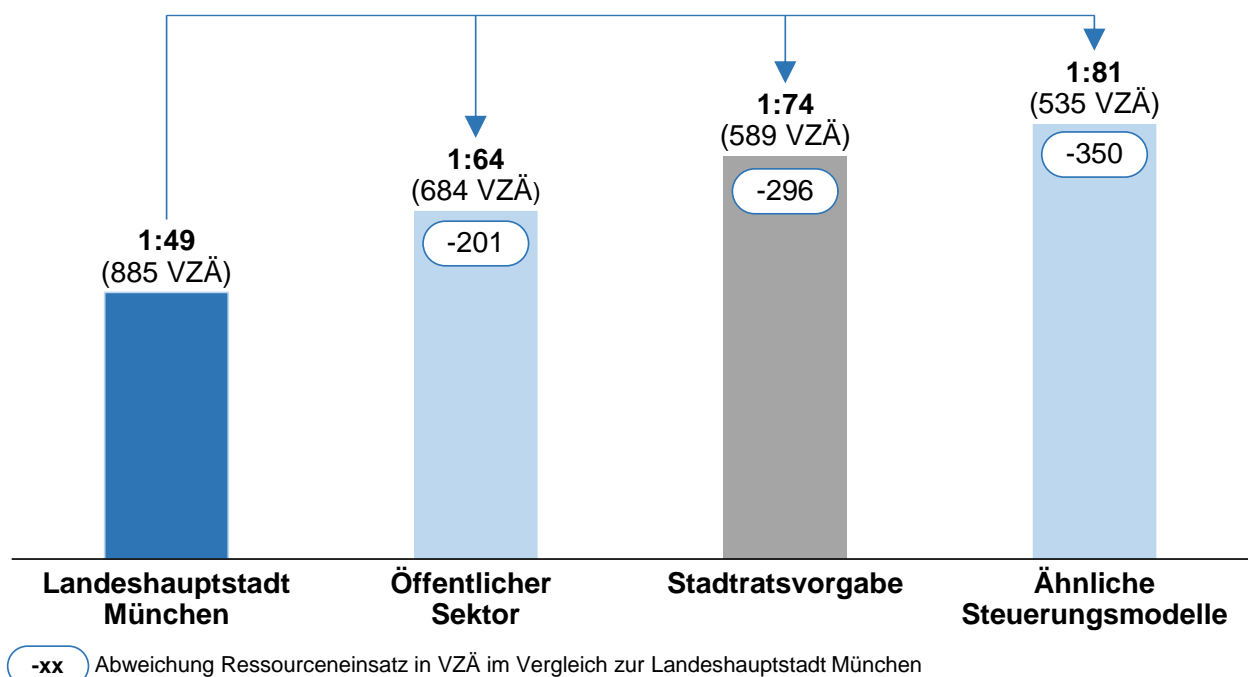


Abbildung: Vergleich der Betreuungsquote der LHM mit der Zielvorgabe des Stadtratsantrags und weiterer Benchmarks

### Tätigkeits- und fallzahlenbezogener Vergleich der LHM-Werte mit KGSt-Daten

Zusätzlich zu oben dargestelltem Benchmarking wurden im Rahmen der Analyse auch Benchmarks der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) aus dem Bereich Personal betrachtet. Die KGSt stellt wichtige Benchmarks für Kommunalverwaltungen in Deutschland bereit<sup>8</sup>. Da die Benchmarks im Bereich Personal jedoch nur zentrale Ressourcen beinhalten, konnten sie für das oben aufgezeigte stadtübergreifende Benchmarking nicht herangezogen werden.

Für einzelne ausgewählte Tätigkeitsbereiche, für die durch die Funktionsanalyse vergleichbare Werte für das POR vorliegen, wurde jedoch ein ergänzender Vergleich mit den "KGSt Benchmarks 11 – Personalmanagement (Ressourcen)" aus dem Vergleichsjahr 2019 durchgeführt. Da über den Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsgrad der Personalfunktion der rund 60 Kommunen, die in den KGSt-Vergleichsgruppen enthalten sind, jedoch keine Informationen vorliegen, ist der Vergleich des POR mit den Benchmarks der KGSt nur eingeschränkt möglich und interpretierbar. Der Vergleich mit den Benchmarks in den Bereichen Personalmanagement, Fortbildung, Auswahlverfahren, Ausbildung und Abrechnung ergab folgende Ergebnisse<sup>9</sup>:

- > Benchmark K9.0800 – Mitarbeiter\*innen/Nachwuchskräfte je VZÄ Personalmanagement zentral gesamt: Der Ressourceneinsatz im POR ist rund 10% höher als der Median-Vergleichswert
- > Benchmark K9.0812.0 – Mitarbeiter\*innen je 0,1 VZÄ Fortbildung: Der Ressourceneinsatz im POR ist rund 50% höher als der Median-Vergleichswert
- > Benchmark K9.0815.0 – Mitarbeiter\*innen je 0,1 VZÄ Auswahlverfahren: Der Ressourceneinsatz im POR ist rund 30% höher als der Median-Vergleichswert
- > Benchmark K9.0811.0 – Nachwuchskräfte je 0,1 VZÄ Ausbildung zentral: Der Ressourceneinsatz im POR ist rund 15% niedriger als der Median-Vergleichswert
- > Benchmark K9.0822 – Mitarbeiter\*innen/Nachwuchskräfte je VZÄ Abrechnung zentral: Der Ressourceneinsatz im POR ist rund 15% niedriger als der Median-Vergleichswert – dies spiegelt den bereits heute hohen Digitalisierungs- und Standardisierungsgrad des Bereichs wider (vgl. Kapitel 4.2.4)

Fallzahlen- und Kosten-Benchmarks der LHM mit deutschen Städten der Größenklasse 1 aus dem Vergleichsring Personalwesen der KGSt von 2019 (drei Städte) indizieren ähnliche Ergebnisse für die Tätigkeitsbereiche Personalauswahl und Abrechnung:

- > Benchmark K 7.2a: In der LHM werden je Mitarbeiter\*in Personalsachbearbeitung und -auswahl 145 Personalfälle betreut. Im Durchschnitt der Vergleichsgruppe werden 240 Personalfälle und damit rund 65% mehr Fälle je Mitarbeiter\*in Personalsachbearbeitung und -auswahl betreut. Das Maximum liegt bei 306 Personalfällen.
- > Benchmark K 7.6a: Die Kosten der Personalsachbearbeitung und -auswahl je Personalfall übersteigen mit 379 Euro pro Fall den Durchschnitt von 236 Euro deutlich.
- > Benchmarks K 8.2 und K 8.2a: In der Abrechnung liegt die LHM mit 689 Fällen je Mitarbeiter\*in Personalabrechnung über dem Durchschnitt von 587 Fällen und mit 461 Fällen je Vollzeitstelle nahe dem Durchschnitt von 468 Fällen.
- > Benchmark K 8.1a: Die Personalkosten je Abrechnungsfall liegen mit 88 Euro in der LHM nahe dem Durchschnitt von 87 Euro.

<sup>8</sup> Die KGSt-Benchmarks wurden von der LHM für die Untersuchung zur Verfügung gestellt.

<sup>9</sup> Die Berechnungen beziehen sich auf eine stadtweite Gesamtbeschäftigtenzahl von 43.576, eine stadtweite Anzahl an Auszubildenden von 2.570 (Stand: 31.12.2020) und eine Anzahl an vom POR betreuten Auszubildenden von 1.640. Bei der Abrechnung wurden des Weiteren die Versorgungsempfänger\*innen berücksichtigt.

## 6. Transformation der HR-Arbeit der LHM – Zentrale Handlungsempfehlungen

Die LHM möchte sich langfristig als modernste und attraktivste Arbeitgeberin im kommunalen Sektor aufstellen und hat dazu das Programm neoHR initiiert. Im Rahmen des Transformationsprogramms sollen insbesondere die HR-Funktion der LHM weiterentwickelt und effizienter aufgestellt, Personalmanagementprozesse verbessert und digitalisiert, eine stärkere Orientierung an Kund\*inneninteressen ermöglicht sowie die Organisation der städtischen Personalbereiche optimiert werden. Im Folgenden werden dazu zentrale Handlungsempfehlungen beschrieben, die sich aus den oben dargestellten Ergebnisse der Analysen (Kapitel 4) sowie aus den gewonnenen Erkenntnissen aus dem durchgeführten Benchmarking (Kapitel 5) ableiten und die gesamthaft auf die übergeordneten Ziele des Programms neoHR einzahlen.

Für die Zielerreichung ist die erfolgreiche Realisierung aller im Folgenden genannten Aspekte notwendig, da sich diese in Teilen bedingen und einander in ihrer Wirkung verstärken. Auf dem Weg hin zum Zielbild einer effizienten, zukunftsorientierten HR-Arbeit der LHM stellen diese konzeptionellen Empfehlungen die benötigten Stoßrichtungen dar.

### A. Entwicklung eines übergreifenden HR-Ansatzes

Die Analyseergebnisse weisen auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen und zentral gesteuerten Ansatzes für die stadtweite HR-Arbeit hin. Dazu sollte zunächst eine einheitliche, bereichsübergreifende HR-Strategie entwickelt werden, die als Grundlage für die weiteren Arbeiten dienen kann. Im nächsten Schritt sollten LHM-weite, gemeinsame HR-Ziele definiert und implementiert werden. Diese sollten aus den Eckpunkten der HR-Strategie abgeleitet werden. Weiterhin wird empfohlen, bereichsübergreifende Vorgaben und Standards einzuführen und ihre einheitliche Nutzung in der Praxis nachzuhalten. Ziel ist es, auf diese Weise die Prozessgeschwindigkeit sowie die Qualität der Ergebnisse zu erhöhen, Risiken zu minimieren und die Rechtssicherheit zu stärken. Derartige Verbesserungen im gesamtstädtischen Kontext tragen letztendlich zur Verbesserung der Dienstleistungen für die Bürger\*innen bei und zahlen auf das übergeordnete Ziel der LHM ein, sich als modernste und attraktivste Arbeitgeberin im kommunalen Sektor zu etablieren. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen die entsprechenden Vorgaben und Standards jedoch nutzerfreundlich in der Anwendung und auch ohne entsprechende Fachexpertise umzusetzen sein.

Abschließend sollte zudem ein kennzahlengetriebenes Management in Form eines HR-Controllings etabliert werden als neuer Standard in der Steuerung und Führung der Organisation. Ein solches System hat zum Ziel, Transparenz über die Effizienz der HR-Arbeit zu schaffen, Handlungsbedarfe frühzeitig aufzuzeigen und strategische Entscheidungsprozesse zu unterstützen.

### B. Eindeutige Zuweisung von dezentralen und zentralen Verantwortlichkeiten

Auf Basis der Analyseergebnisse wird empfohlen, zentrale und dezentrale Verantwortlichkeiten für die HR-Aufgaben eindeutig zuzuweisen. Dies umfasst auch die Benennung von verantwortlichen Ansprechpersonen auf einer höheren Ebene. Heute sind Verantwortlichkeiten oftmals auf sehr kleinteiliger Ebene verteilt. In diesem Zuge sollte zwischen operativen und strategischen HR-Aufgaben unterschieden und diese Kategorisierung bei der Aufgabenzuweisung berücksichtigt werden. Die Analyseergebnisse weisen auf eine hohe Belastung der Referate und Eigenbetriebe durch die Bearbeitung von Aufgaben mit administrativem Charakter und hohem Digitalisierungspotenzial hin. Durch eine stärkere Zuweisung der administrativen Tätigkeiten auf das POR können Ressourcen freigesetzt werden, die an anderer Stelle wertstiftend für Dienstleistungen an den Bürger\*innen eingesetzt werden könnten. Aufgaben mit hoher Relevanz für die strategische Steuerung des Referates bzw. des Eigenbetriebes sollten jedoch in der Verantwortung der dezentralen Bereiche

liegen, auch unter Berücksichtigung der Wahrung ihrer organisatorischen Gestaltungsfreiheiten. Dazu zählen bspw. die dezentrale Budgetverantwortung und die Stellenplanführung.

### **C. Gestaltung von effizienten Prozessen mit Ende-zu-Ende Verantwortung**

Die Analysen bekräftigen die Notwendigkeit zur Gestaltung von effizienteren HR-Prozessen. Dabei ist die Ende-zu-Ende Verantwortung je Prozess klar und eindeutig zu definieren. Tätigkeiten sind nach Möglichkeit in einer Hand zu bündeln und Beteiligte und Schnittstellen zu reduzieren. Ziel ist es, die Bearbeitungszeit der einzelnen Prozesse zu reduzieren und auf diese Weise die Zufriedenheit der Kund\*innen zu erhöhen. Die eindeutige Gestaltung der Prozesse ist eine Grundvoraussetzung für eine klare Aufgabenteilung und Standardisierung an den Schnittstellen sowie für die Digitalisierung der Prozesse.

### **D. Weitgehende Digitalisierung der Prozesse und Tätigkeiten**

Prozesse und Tätigkeiten in der HR-Organisation müssen weitgehend digitalisiert, d.h. systemgestützt erbracht werden und wo sinnvoll auch automatisiert erfolgen. Digitalisierte (Standard-)Prozesse gelten als Grundvoraussetzung für die Realisierung von Effizienzen, die Sicherstellung einer einheitlich hohen Qualität der Leistungserbringung und die Schaffung einer insgesamt effizienteren, modernen Organisation. Das im vorliegenden Analysebericht konzipierte Zielbild beruht auf der Annahme, dass im Rahmen der anstehenden Neustrukturierung Prozesse und Tätigkeiten soweit möglich digitalisiert werden. Die Befähigung der betroffenen Beschäftigten ist dabei zu berücksichtigen.

### **E. Realisierung von Effizienzen im Ressourceneinsatz**

Die Analysen und insbesondere das quantitative Benchmarking untermauern die Notwendigkeit der Erhöhung der Personalbetreuungsquote, wie im Stadtratsantrags vom 11.11.2020 "Personaladministration zügig effizienter gestalten" (Antrags-Nr. 20-26 / A00641) genannt. Der vom Stadtrat vorgegebene Zielwert von 1:74 wird als sinnvoller Zielwert bestätigt. Zur Realisierung dieser Betreuungsquote bis 2025 wäre eine Reduzierung um 296 VZÄ in der Personalverwaltung notwendig.

Eine solch starke Reduzierung um rund 33% stellt die Organisation allerdings vor eine enorme Herausforderung. Es wird daher empfohlen, diese Effizienzen nicht rein in der Personalverwaltung zu realisieren, wie im Stadtratsbeschluss vorgesehen, sondern die Reduzierung im gesamten HR-Bereich (d.h. neben Personalverwaltung im engeren Sinne auch in den Funktionen Organisation, Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit sowie weitere Tätigkeiten im Zusammenhang mit HR, wie bspw. HR-Kommunikation) vorzunehmen. Die Beschränkung auf die Personalverwaltung würde das Risiko einer Überlastung der Organisation erwartbar deutlich erhöhen. Zudem hätte dies ein Ungleichgewicht in der relativen personellen Ausstattung zwischen der Personalverwaltung und den weiteren HR-Bereichen zur Folge. In der Personalverwaltung im engeren Sinne ist eine Betreuungsquote von 1:64 entsprechend dem Vergleichswert für den öffentlichen Sektor eine sinnvolle Zielmarke.

### **F. Modernisierung der Führungs- und Arbeitskultur**

Mit Blick auf das aktuell teilweise vorherrschende Verständnis von Führung und Arbeit sollte ein Wandel der Kultur gefördert und mit Umsetzungsmaßnahmen begleitet werden. Führungskräfte sollten ihre Rollen als "People Manager" und Coaches verstärkt wahrnehmen, um Mitarbeiter\*innen erfolgreich durch eine sich im Wandel befindliche Arbeitswelt zu leiten und für neue Aufgaben zu befähigen. Die Elemente Verantwortungsübertragung, Entscheidungsübertragung, Kompetenzentwicklung und gegenseitiges Feedback sollten dabei stärker in den Blick genommen werden. Eine kontinuierliche Befähigung und Beratung der Führungskräfte müssen dafür sichergestellt werden. HR sollte hierzu das Qualifizierungsangebot und die Betreuung von

Führungskräften ausbauen und im Zielbild verstärkt eine Rolle als strategische\*r Partner\*in für Führungskräfte in HR-Themen einnehmen (vgl. Empfehlung "G. Aufbau von aktuell unterrepräsentierten Funktionen" und Abschnitt "Empfehlungen für die Eckpfeiler einer neuen HR-Organisation").

Des Weiteren wird die Etablierung einer ausgeprägteren Lösungskultur empfohlen. Dies beinhaltet sowohl die Förderung von Fehlerakzeptanz als auch ein systematisches Fehlerlernen sowie die Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.

Abschließend sollte auch die Kommunikation übergreifend verbessert werden. Im Zielbild sollte es eine Kultur geprägt von Transparenz über Arbeitsfortschritte und einem lösungsorientierten Konfliktverhalten geben. Gemeinsames Lernen durch kollegialen Austausch muss ebenso sichergestellt sein wie eine bereichsübergreifende Entwicklung von gemeinsamen Zielen und Themen.

### **G. Aufbau von aktuell unterrepräsentierten Funktionen**

Bei der Analyse der Kapazitäten auf Aufgabenebene wurde deutlich, dass einige Aufgaben aktuell unterrepräsentiert sind bzw. kaum wahrgenommen werden. Dies gilt insbesondere für das (Personal-)Controlling, die Revision und das Risikomanagement sowie die Führungskräftebetreuung. Die genannten Aufgaben gelten inzwischen als Standard in modernen HR-Organisationen. Es wird empfohlen, für die Erledigung dieser Aufgaben Kapazitäten einzuplanen und entsprechend Expertise in diesen Bereichen aufzubauen. Ein Aufbau der aktuell unterrepräsentierten Aufgaben hat folgende Ziele:

- > Über das (Personal-)Controlling soll mehr Transparenz über Entwicklungen der HR-Arbeit und der Beschäftigten geschaffen werden. Führungskräfte sollten mit den für sie wesentlichen HR-Daten ausgestattet werden, um ihnen eine verbesserte Steuerung ihrer Bereiche sowie faktenbasierte Entscheidungen zu ermöglichen.
- > Revision und Risikomanagement sollen dazu beitragen, (Personal-)Risiken vor dem Hintergrund eines volatilen Geschäftsumfelds zu minimieren und besser zu steuern sowie Optimierungs- und Effizienzpotenziale in Prozessen frühzeitig zu identifizieren.
- > Führungskräfte nehmen eine zentrale Rolle in der Personalarbeit ein, u.a. als erste Ansprechpartner\*innen für Personalfragen sowie bei der Befähigung und Entwicklung von Beschäftigten. Durch dedizierte Betreuungs- und Entwicklungsangebote sollen sie bei der Aufgabe der personellen Führung künftig besser unterstützt werden.

### **Empfehlungen für die Eckpfeiler einer neuen HR-Organisation**

Damit die LHM die beschriebenen Handlungsbedarfe adressieren kann, wird eine Umstellung der HR-Organisation empfohlen. Dabei soll sich die HR-Arbeit zukünftig noch stärker an den Bedürfnissen der Kund\*innen und dem Beschäftigtenlebenszyklus orientieren. Damit geht zwingend auch ein verändertes Selbstverständnis einher. HR entwickelt sich weiter von der Rolle als Dienstleister für Personalangelegenheiten in der Querschnittsfunktion hin zur Rolle als "Befähiger" der Führungskräfte. Dazu benötigt die HR-Organisation ein ausgeprägtes Verständnis für die speziellen Anforderungen und die Abläufe des jeweiligen Referates bzw. des Eigenbetriebes. Nur dann kann sie dem Anspruch gerecht werden, die unterschiedlichen und wechselnden Bedürfnisse ihrer Kund\*innen individuell optimiert zu befriedigen. Ein erfolgreiches Konzept für die LHM sollte daher die folgenden Fähigkeiten einer modernen HR-Organisation berücksichtigen:

- > **Strategische\*r Partner\*in der Führungskräfte:** Um die Führungskräfte in den Referaten und Eigenbetrieben für die Personalarbeit zu befähigen, muss HR als strategische\*r Partner\*in auf Augenhöhe agieren können und auch als solche\*r wahrgenommen werden.
- > **Entscheidungs- und Faktenorientierung:** HR kann den Führungskräften einen Mehrwert bieten, indem sie Daten und Fakten zur Vorbereitung entscheidungs- und faktenorientierter Argumentationen nutzt.

Dazu muss sie auch die Expertise aufbauen, Daten und Fakten mit statistischen Methoden auszuwerten und für die HR-Arbeit nutzbringend zu interpretieren.

- > **Kund\*innenspezifische Lösungen:** Um auf Augenhöhe mit den Führungskräften in den Referaten und Eigenbetrieben agieren zu können und deren Anforderungen an HR-Lösungen beurteilen zu können, muss HR seine internen Kund\*innen und deren jeweiligen Aufgaben gut kennen und verstehen, insbesondere in Bezug auf die Implikationen für die Personalarbeit.
- > **Operative HR-Exzellenz:** Die klassischen Personaldienstleistungen bilden neben den oben erwähnten strategischen Fragestellungen das Rückgrat der HR-Organisation. Beschäftigte und Führungskräfte erwarten eine zügige Bearbeitung ihrer Anliegen. Fehler und Ungenauigkeiten in diesen elementaren Bereichen der HR-Arbeit (bspw. in der Entgeltabrechnung) werden von den Kund\*innen nicht akzeptiert. Die Herausforderung ist es, diese Dienstleistungen als Standard unter Ausnutzung operativer Effizienzen und von Skalenvorteilen anzubieten.

Dave Ulrich, Professor an der University of Michigan und renommierter Experte für Personalmanagement, hat mit seinem so genannten Drei-Säulen-Modell (im Folgenden auch HR Business Partner\*innen Modell bzw. HR BP Modell genannt) ein Konzept entwickelt, das diese Aspekte adressiert. Es zeichnet sich neben einer übergreifenden HR-Steuerung durch die Organisation der HR-Arbeit in drei komplementäre Bereiche bzw. Säulen aus: HR Business Partner\*innen, Service Center sowie Kompetenz Center. Neben einer hohen Kund\*innenorientierung ermöglicht es den Abbau von Doppelstrukturen und die Reduktion der Schnittstellen durch eine starke Bündelung von Kompetenzen und Leistungen. In seiner ursprünglichen Form führen die drei Säulen von Dave Ulrich zu einer effizienten Rollenaufteilung in der HR:

- > Die Säule der **HR Business Partner\*innen** (HR BP) agiert als Partner\*in der Führungskräfte in der strategischen Weiterentwicklung des jeweiligen Bereichs mit Blick auf personalspezifische Themen wie die Kultur- und Organisationsentwicklung.
- > Die Säule HR-Service ist als effizienter Dienstleister meist in Form von **Service Centern** (SC) organisiert und zuständig für administrative und transaktionale Themen wie Reisekostenabrechnung, Entgeltabrechnung oder die Ausstellung von Bescheinigungen. Zudem dient sie als Ansprechpartner\*in für die Beschäftigten zu sämtlichen personalwirtschaftlichen Fragestellungen.
- > Als dritte Säule im Hintergrund kommen verschiedene **Kompetenz Center** (KC) hinzu, die die HR-Lösungen kreieren, welche den Bereichen über die HR BP und die SC zur Verfügung gestellt werden. Dazu zählen in der Praxis oft KC für die Themen Compensation & Benefits, Talententwicklung & Training, Recruiting, Beschäftigungsbedingungen und immer öfter auch HR Analytics & Measures.

Das Modell hat die Praxis der Personalarbeit in den vergangenen Jahrzehnten geprägt und sich als Standard etabliert. Es stellt eine Weiterentwicklung des Generalisten-Modells dar, welches ein historisch verbreitetes Modell mit Personalreferenten beschreibt. Die LHM hat Roland Berger im Rahmen der Beauftragung mandatiert, das HR BP Modell auf seine Eignung als Gestaltungsgrundlage für die neue Organisation zu prüfen. Das Modell wird seit 2019 bereits in einer stark vereinfachten Variante im IT-Referat pilotiert.

Das ursprüngliche, etablierte Modell von Dave Ulrich wurde in der Praxis weiterentwickelt und kann abhängig vom Entwicklungsstand der jeweiligen Organisation verschiedene Ausprägungen annehmen, um damit auf individuelle Anforderungen einzugehen und strategische Schwerpunkte zu setzen (bspw. die Besonderheiten im Kontext des öffentlichen Sektors). Dabei lassen sich in der Praxis im Wesentlichen folgende vier "Archetypen" erkennen:

- > **HR-Leader:** Konzentration von HR Business Partner\*innen auf die strategische Zusammenarbeit mit den Top-Führungskräften
- > **Run and Change:** Schaffung und Integration einer Einheit, die den kontinuierlichen Change-Prozess in der (HR-)Organisation vorantreibt
- > **Agile Organisation:** Einführung von Strukturen, die agiles und interdisziplinäres Arbeiten als Norm ansehen



- > **Business Lifecycle:** Integration der HR Business Partner\*innen in die Geschäftseinheiten, Unterstützung durch Kompetenz Center, die auf einzelne Phasen der Unternehmensentwicklung spezialisiert sind.

Alle Archetypen weisen Vor- und Nachteile auf und wurden gemeinsam mit der Auftraggeberin hinsichtlich ihrer Eignung für das POR bzw. die LHM beurteilt. Zudem wurden die Optionen hinsichtlich ihrer Tauglichkeit für eher zentralisierte und dezentralisierte Modelle diskutiert. Dabei geht es insbesondere darum, wie die Verzahnung mit den HR-Funktionen in den Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen der anderen Referate und Eigenbetriebe funktionieren kann. Betrachtet wurde u.a., welche Aufgaben im POR und welche dezentral wahrgenommen werden, welche Strukturen jeweils vorgehalten werden und wie Standards definiert und umgesetzt werden. Jede Organisation stellt ihre eigenen, individuellen Anforderungen an eine moderne Personalarbeit. Daher muss auch die LHM ein für sich geeignetes Modell als Gestaltungsgrundlage wählen und dieses mit den gewonnenen Erfahrungen aus der Praxis kontinuierlich weiterentwickeln. Die Ergebnisse der Analysen und Gespräche mit Führungskräften und Beschäftigten bestätigen die Vorüberlegungen des POR, das HR Business Partner\*innen-Modell in einer auf die heutige bzw. künftige Situation und Bedürfnisse der LHM ausgestalteten Form als Gestaltungsgrundlage im Ausgangspunkt zu implementieren. Die Empfehlung berücksichtigt im Wesentlichen die folgenden Überlegungen:

1. Organisationen, die in einem der weiterentwickelten, vermeintlich "modernerer" Organisationsmodelle arbeiten, haben üblicherweise den Weg über das ursprüngliche Modell von Dave Ulrich genommen. Der direkte Sprung hin zu einem der weiterentwickelten Archetypen kann den Erfolg der Implementierung gefährden, da dieser unter Umständen eine zu große Veränderung für die bestehende Organisation darstellt. Neben dem Selbstverständnis der HR-Funktion im Ausgangspunkt müssen auch der Reifegrad der Service Center, der Grad der Automatisierung und Digitalisierung der Prozesse, sowie die Ertüchtigung der Führungskräfte berücksichtigt werden.
2. HR Business Partner\*innen müssen in ihrer Scharnierfunktion auch über die benötigte Entscheidungskompetenz verfügen. Im Fall der LHM liegt diese Funktion zwischen den Referaten und Eigenbetrieben auf der einen Seite und dem POR auf der anderen Seite. Um diese Entscheidungskompetenz unter Berücksichtigung des Mandats des POR übertragen bekommen zu können, müssen die HR Business Partner\*innen daher disziplinarisch dem POR zugeordnet sein. Bei der Besetzung dieser Stellen sollten jedoch auch erfahrene Führungskräfte und Beschäftigte aus den Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen der Referate und Eigenbetriebe berücksichtigt werden. Im Ziel ermöglicht das Modell somit die Balance zwischen den individuellen Bedürfnissen der Referate und Eigenbetriebe und der Ermöglichung eines gewissen Maßes an Standardisierung in der HR-Arbeit. Abstimmungsschleifen und Schnittstellen innerhalb des POR sowie zwischen POR und den Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen der Referate und Eigenbetriebe werden auf die Weise reduziert.

Eine wesentliche Herausforderung in der Implementierung des HR BP Modells wird neben der Anpassung an die Rahmenbedingungen der LHM vor allem auch die Klärung der Rollen zwischen den Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen und den HR Business Partner\*innen sein. Bei der weiteren Ausgestaltung sind daher auch die Geschäftsleitungen/Geschäftsstellen einzubeziehen. Eine weitere Herausforderung ist die Besetzung der HR BP Stellen mit ausreichend hoch qualifizierten Mitarbeiter\*innen, die auf Augenhöhe mit den Führungskräften der jeweiligen Bereiche agieren können. Im Rahmen der Besetzung sollte u.a. auf Beschäftigte aus den Referaten und Eigenbetrieben zugegangen werden, da diese die speziellen Anforderungen und Abläufe ihrer Bereiche bereits gut kennen.

## Abkürzungsverzeichnis

---

bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
HR	Human Resources <sup>10</sup>
HR BP	HR Business Partner*innen
insb.	insbesondere
IT	Informationstechnik
KC	Kompetenz Center
LHM	Landeshauptstadt München
POR	Personal- und Organisationsreferat
RB	Roland Berger (Beratungsunternehmen)
SC	Service Center
u.a.	unter anderem
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z.B.	zum Beispiel

---

---

<sup>10</sup> Umfasst hier neben Personalverwaltung im engeren Sinne auch die Funktionen Organisation, Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit sowie weitere Tätigkeiten im Zusammenhang mit HR, wie bspw. HR-Kommunikation

**Roland Berger GmbH**

Sederanger 1  
80538 München

Tel.: +49 89 9230-0  
info@rolandberger.com

[www.rolandberger.de](http://www.rolandberger.de)

Anfragen der Öffentlichkeit und Medien zum vorliegenden Analysebericht nimmt die Pressestelle der Landeshauptstadt München entgegen.