

9. Personalwirtschaft

Von 1999 bis 2007 stiegen die **Gesamtpersonalausgaben der Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte** um 0,5 %. Die **Dienstbezüge** konnten um 2,8 % reduziert werden. Demgegenüber betrug die **tariflichen Steigerungen** 8,8 %.

Im gleichen Zeitraum fielen 11,6 % bzw. 2.343 der **Planstellen** weg, davon 2.071 (88 %) in den **Einrichtungen**.

9.1 Entwicklung der Personalausgaben

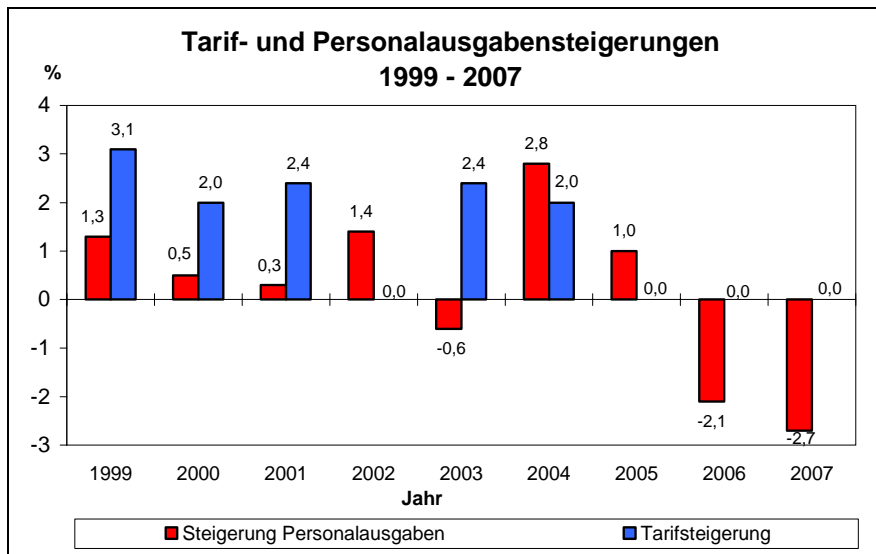
In den Jahren 1999 bis 2007 sind die **Gesamtpersonalausgaben** in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen insgesamt von 850 Mio. € um 0,5 % auf 854 Mio. € gestiegen. Die **Rechnungsergebnisse** des Kreises Pinneberg wurden in diese Betrachtung nicht einbezogen, da der Kreis durch die Einführung der Doppik die hierfür erforderlichen Daten für das Haushaltsjahr 2007 nicht vorlegen konnte. Bezogen auf die Kommunalgruppen ergaben sich die folgenden Veränderungen:

- Kreisfreie Städte: -1 %
- Kreise: +4 %
- Mittelstädte: 0 %

Die **tariflichen Steigerungen** von 8,8 % im gleichen Zeitraum konnten damit überwiegend aufgefangen werden.

Die folgende Grafik stellt die jährlichen **Tarif-¹ und Gesamtpersonalausgabensteigerungen** gegenüber:

¹ Unterschiedliche Tarifsteigerungen und -perioden im Bereich der Angestellten/Arbeiter und besoldungsrechtliche Anpassung der Beamtenbezüge wurden vernachlässigt.

Erläuterungen:

2003 Die Reduzierung der Personalausgaben in diesem Jahr war auf die Verschiebung des Auszahlungstermins für Löhne und Gehälter zurückzuführen (vgl. Kommunalbericht 2005 des LRH, Nr. 7).

2005-2007 Lt. Tarifvertrag vom 09.02.2005 erfolgte in den Jahren 2005 bis 2007 „keine tarifliche Steigerung“; es wurden lediglich Einmalzahlungen ausgezahlt (2005: 3 x 100 €, 2006: 2 x 150 € und 2007: 2 x 150 €).

Von 1999 bis 2005 sind die Personalausgaben der Kommunen jährlich gestiegen. Ab dem Haushaltsjahr 2006 ist es den Kommunen gelungen, unter den Personalausgaben des jeweiligen Vorjahres zu bleiben. Dabei gab es bei den einzelnen Kommunalgruppen eine unterschiedlich starke Entwicklung:

| | 2005/2006 % | 2006/2007 % |
|-------------------|----------------|----------------|
| Kreisfreie Städte | -1,7 | -4,0 |
| Kreise | -2,4 | -1,5 |
| Mittelstädte | -2,4 | -1,4 |

Der Rückgang bei den kreisfreien Städten war im Wesentlichen auf die Ausgliederung des Theaters in Kiel und des Immobilienmanagements in Flensburg sowie auf die allgemeinen Wiederbesetzungssperren zurückzuführen.

- 9.1.1 In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben aller Kommunen bezogen auf die Jahre 1999/2007 nach **Gruppierungsziffern** (Grz.) dargestellt:

| Personalausgaben 1999/2007 nach Gruppierungsziffern | | | | | |
|---|------------------------------------|---------|---------|------------------------|-------------|
| Grz. | | 1999 | 2007 | Differenz 1999/2007 | Veränderung |
| | | T€ | T€ | T€ | % |
| 40 | ehrenamtl. Tätigkeiten | 5.348 | 5.793 | 445 | 8,3 |
| 41 | Dienstbezüge u. dgl. | 629.598 | 612.229 | -17.369 | -2,8 |
| 42 | Versorgungsbezüge | 33.493 | 37.049 | 3.556 | 10,6 |
| 43 | Beiträge zu Versorgungskassen | 65.111 | 82.919 | 17.808 | 27,4 |
| 44 | Beiträge zur gesetzl. Sozialvers. | 101.568 | 96.320 | -5.248 | -5,2 |
| 45 | Beihilfen, Unterstützungen u. dgl. | 14.380 | 19.154 | 4.774 | 33,2 |
| 46 | Personalnebenausgaben | 649 | 557 | -92 | -14,2 |
| 47 | Deckungsreserve | | 229 | | |
| | Insgesamt | 850.147 | 854.250 | 4.103 | 0,5 |

Die Erhöhung um 0,5 % bei den Personalausgaben von 1999 bis 2007 ergab sich im Wesentlichen aus den gestiegenen Versorgungsbezügen, den Beihilfen und vor allem den erhöhten Beiträgen zu den Versorgungskassen. Durch den im Jahr 2004 vorgenommenen Systemwechsel bei der Umlageberechnung der Beamten¹ reduzierte sich der Umlagehebesatz an die Versorgungsausgleichskasse von 47 % auf 42 %. Eine Entlastung der Kommunen war damit allerdings nicht verbunden. Vielmehr machte sich zunehmend die 5-jährige Solidarumlage für nicht besetzte Beamtenstellen bemerkbar. Für die Beschäftigten war ab 2002 ein Sanierungsgeld an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder abzuführen, wodurch die Ausgaben der Kommunen deutlich anstiegen.

Positiv bemerkbar machte sich dagegen mit -2,8 % die Reduzierung der Ausgaben für Dienstbezüge.

Zwischen den kommunalen Gruppen sind z. T. deutliche Unterschiede festzustellen:

Während die Ausgaben für Versorgungsleistungen bei den Kreisen und den Mittelstädten im Vergleich 1999/2007 um 27,3 % bzw. 25,5 % stiegen, betrug die Steigerungsrate bei den kreisfreien Städten 17,7 %. Die Dienstbezüge stiegen bei den Kreisen um 0,2 %; bei den Mittelstädten und bei den kreisfreien Städten reduzierten sie sich um 2,5 % bzw. 4,5 %.

- 9.1.2 Die Gesamtpersonalausgaben lassen sich auch nach ihrer organisatorischen Zuordnung in Personalausgaben der Verwaltung und der Einrichtungen unterscheiden.

¹ Ab dem 01.01.2004 erfolgt die umlagemäßige Einstufung der Beamten nach der Laufbahngruppe unabhängig von dem tatsächlich innegehabten Amt in die Bes.Gr. A 8, A 11 und A 14 BBesO. Der Umlageberechnung wird ein Grundbetrag i. H. v. 100 % zugrunde gelegt, wenn am Tag der Anmeldung das 35. Lebensjahr noch nicht vollendet war; für über 35-Jährige beträgt der Bemessungssatz 125 %.

Von 1999 bis 2007 haben sich die **Personalausgaben der Verwaltung** laut Haushaltsquerschnitt¹ um 58,5 Mio. € auf 537 Mio. € erhöht. Die Steigerungsrate betrug 12,2 %. Sie lag damit 3,4 % über den tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Drittel (19 Mio. €) der Ausgabesteigerungen zu den folgenden, weitgehend nicht steuerbaren Personalausgaben zählten:

- ehrenamtliche Tätigkeit (0,45 Mio. €),
- Versorgungsbezüge (2,9 Mio. €),
- Beiträge zur VAK (11 Mio. €) und
- Beihilfen (4,8 Mio. €).

Nach Bereinigung um diese Positionen entsprach die Entwicklung der Personalausgaben den tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen.

Bei einer Unterscheidung nach Kommunalgruppen stiegen die Personalausgaben in den kreisfreien Städten mit 8,5 % deutlich weniger als in den Kreisen mit 17,5 % und Mittelstädten mit 11,6 %. Die Entwicklung in den kreisfreien Städten war u. a. auf die Ausgliederung im Bereich des Immobilienmanagements in Flensburg in ein Sondervermögen zurückzuführen.

Die **Personalausgaben** in den **Einrichtungen** sanken im gleichen Zeitraum um 54,4 Mio. € auf 317,4 Mio. € (-14,6 %). Bezogen auf die Kommunalgruppen ergaben sich die folgenden Veränderungen:

- Kreisfreie Städte -11,3 %
- Kreise -30,3 %
- Mittelstädte -11,3 %.

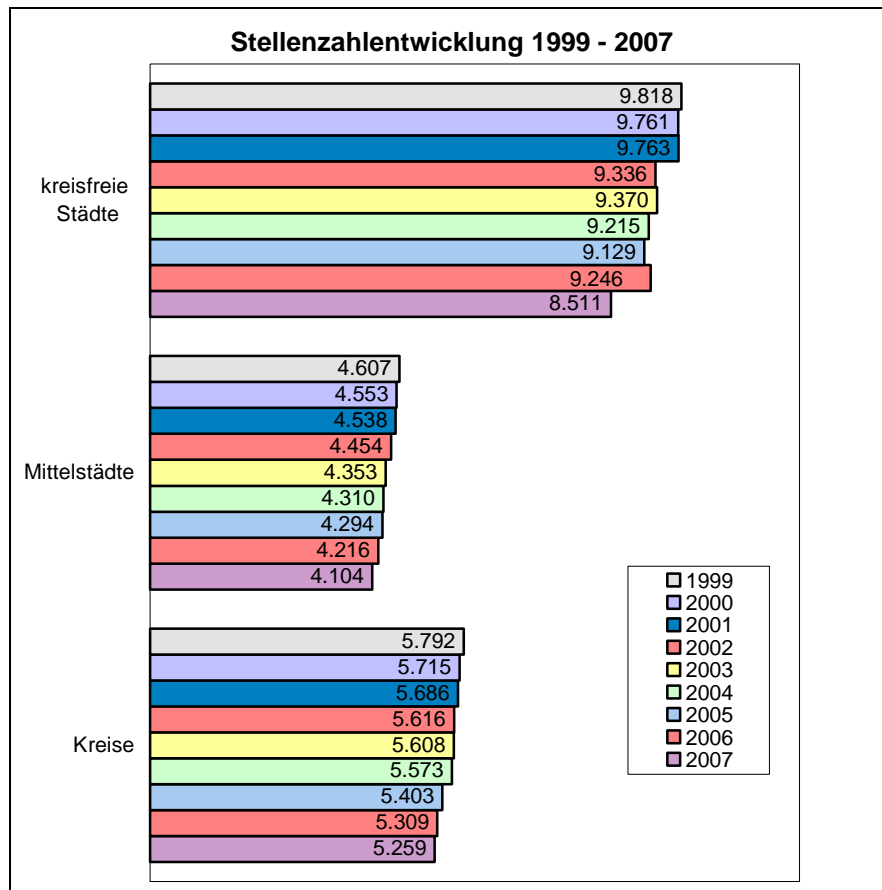
Die bereits im Kommunalbericht 2005 aufgeführten Ursachen für die gegenläufige Entwicklung zwischen Verwaltung und Einrichtungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- organisatorische Umstrukturierungen mit größeren Stellenverlagerungen von den Einrichtungen in die Verwaltung (z. B. Zentralisierung der Gebäudebewirtschaftung),
- Entlastungen bei den Einrichtungen durch organisatorische Ausgliederungen und Überführung in Eigenbetriebe bzw. private Rechtsformen (Gebäudereinigung, Abwasser, Theater, Bauhöfe etc.),
- Einrichtung von zentralen Stellenpools im Bereich der Hauptverwaltung, u. a. durch Zuordnung von Mitarbeitern von Einrichtungen in die Verwaltung,
- Verlagerung der Trägerschaft der Jugendaufbauwerke (JAW) an private Dritte sowie die Einrichtung von Stiftungen.

¹ Getrennter Nachweis der Personalausgaben gem. Anlage 12 zur Ausführungsanweisung zur GemHVO, Muster zu § 4 Nr. 2 GemHVO.

9.2 Entwicklung der Stellen

Wie das folgende Diagramm zeigt, weisen die Stellenzahlen in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen weiterhin eine sinkende Tendenz auf:



Erläuterungen:

Abweichungen bei den Stellenzahlen zum Kommunalbericht 2005 ergeben sich aufgrund der Erhebungen im Zusammenhang mit der Prüfung der kreisfreien Städte ab 2001 und der Einbeziehung von Quickborn.

Von 1999 bis 2007 sank die Zahl der Planstellen um 2.343 auf 17.875. Dies entspricht einer Stellenreduzierung von 11,6 %. In den 3 Kommunalgruppen vollzog sich die Stellenreduzierung in unterschiedlichem Umfang. So wiesen die kreisfreien Städte in diesem Zeitraum 1.307 Stellen (-13,3 %) weniger aus. Die Kreise reduzierten ihre Stellen um 533 (-9,2 %) und die Mittelstädte um 503 Stellen (-10,9 %).

Der Stellenrückgang fand überwiegend in den Einrichtungen statt. Hier verringerte sich die Zahl der Stellen von 1999 bis 2007 um 22 % (2.071 Stellen). In der Verwaltung wurden im gleichen Zeitraum lediglich 2,5 % (272 Stellen) weniger Stellen ausgewiesen.

9.3 **Sondereffekte durch die Sozialrechtsreform**

Zum 01.01.2005 wurde die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer neuen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zusammengeführt. Diese wird von den 4 kreisfreien Städten und von 9 der 11 Kreise in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) durch Arbeitsgemeinschaften (ARGE) ausgeführt. Die Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg nehmen die Aufgaben nach dem SGB II zunächst befristet auf 6 Jahre in alleiniger Trägerschaft wahr.

Aufgrund fehlender Arbeitgeber- bzw. Dienstherrnfunktion können die ARGE keine eigenen Mitarbeiter beschäftigen. Daher haben die Kommunen ihre Mitarbeiter auf der Grundlage von Vereinbarungen - z. T. über den Kreis - den für sie zuständigen ARGE zugewiesen. Die Planstellen dieser Mitarbeiter werden in den Haushalten der Kommunen in einem eigenen Unterabschnitt innerhalb der Stellenpläne ausgewiesen. Einige Kommunen führen die Stellen nur nachrichtlich auf.

Die überwiegende Zahl der Kommunen deckte den Bedarf der ARGE über bereits vorhandene Planstellen und damit über eigene Mitarbeiter ab. Einzelne Kommunen richteten neue Planstellen ein.

Im Jahr 2007 waren den ARGE mindestens 704 Vollzeitstellen zugewiesen, die sich wie folgt verteilten:

- Kreisfreie Städte 430 Vollzeitstellen
- Kreise 173 Vollzeitstellen
- Mittelstädte 101 Vollzeitstellen.

Soweit die kommunalen Mitarbeiter Aufgaben wahrnehmen, die der BA obliegen, erstattet diese den Kommunen die Personalkosten (Personalausgaben zzgl. Sach- und Gemeinkosten).

Die dem LRH von den kreisfreien Städten, Kreisen und Mittelstädten zur Verfügung gestellten Daten zeigten, dass auch nach 3 Jahren ein unmittelbarer Vergleich der mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende verbundenen Personalausgaben nicht möglich war, da die Abrechnungen mit der BA auf der Grundlage unterschiedlicher Vertragsgestaltungen nicht nach einheitlichen Maßstäben erfolgten. Insoweit handelt es sich bei den folgenden Werten um Annäherungswerte. Teilweise wurden Plandaten des Jahres 2007 hinzugezogen.

Die Erstattungsleistungen der BA beliefen sich im Jahr 2007 auf 29,3 Mio. €; davon entfielen auf:

- Kreisfreie Städte: 17,1 Mio. € (entsprechend 7,4 % der Personalausgaben der Verwaltung i. H. v. 232 Mio. €),
- Kreise: 6,6 Mio. € (entsprechend 3,5 % der Personalausgaben der Verwaltung i. H. v. 186 Mio. €¹),
- Mittelstädte 5,6 Mio. € (entsprechend 5,1 % der Personalausgaben der Verwaltung i. H. v. 110 Mio. €).

Aufgrund der unklaren Datenlage war eine Herausrechnung der Personalausgaben der von den Kommunen für die ARGE erbrachten Leistungen nach dem SGB II nicht möglich. Gleichwohl ergeben sich Anhaltspunkte, dass die kreisfreien Städte und Kreise im Zusammenhang mit der Sozialrechtsreform Entlastungen bei den Personalausgaben realisiert haben könnten, weil ein Großteil der zugewiesenen Stellen durch die BA erstattet wurde.

Bei den Mittelstädten ist durch den Wegfall der Sozialhilfeaufgaben dagegen eine deutliche Entlastung bei den Personalausgaben und Stellen eingetreten (vgl. Nr. 6 dieses Kommunalberichts).

Der LRH wird sich in einer künftigen Prüfung mit den Auswirkungen des SGB II auf die Personalwirtschaft befassen. Schon jetzt bleibt festzustellen, dass die Kommunen bei der Verbuchung der Erstattungsleistungen das Bruttoprinzip zu beachten haben und Verrechnungen mit Sachkosten nicht zulässig sind.

9.4 **Fazit**

- Die Kommunen haben von 1999 bis 2007 Stellenreduzierungen vorgenommen und den Personalausgabenwuchs insgesamt deutlich unterhalb der tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungen halten können.
- Von dem Abbau der Stellen waren insbesondere die Einrichtungen betroffen. Deshalb kam es zu einem Rückgang bei den Personalausgaben.
- Die Entwicklung der Personalausgaben in der Verwaltung war geprägt durch eine geringe Stellenreduzierung sowie gestiegene Ausgaben für Versorgungsleistungen und Beihilfen.
- Die Begrenzung der Stellen und der Personalausgaben war den Städten eher möglich als den Kreisen.

¹ Ohne Optionskreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg, inkl. Planzahlen Kreis Pinneberg.

- Angesichts der Finanzlage und der schon vereinbarten Tarifsteigerungen ab 2008 sollten die Kommunen weiterhin Einsparpotenziale im Bereich der Personalausgaben ermitteln und realisieren.

9.5 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** und der **Städteverband Schleswig-Holstein** haben keine Anregungen oder Bedenken geltend gemacht.