

### **3. Personalwirtschaft - Kernverwaltungen der Kreise im Vergleich**

**Die Personalausgaben der Kreise pro Einwohner sind tendenziell umso höher, je geringer die Einwohnerzahl des Kreises ist.**

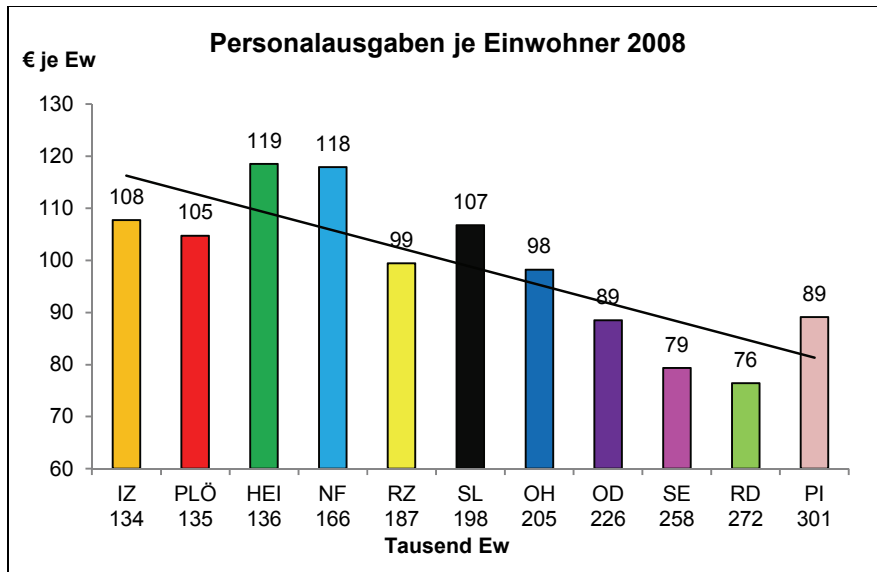
**Erhebliche Unterschiede bei den Personalausgaben je Einwohner und je Stelle weisen für einzelne Kreise auf Einsparpotenziale hin.**

#### **3.1 Personalaufwand vergleichbar gemacht**

Die Personalausgaben der Kreise betragen 2008 insgesamt 280 Mio. €. Um die Personalausgaben der Kernverwaltungen vergleichbar zu machen, wurde in allen Kreisen der Aufwand für dieselben Aufgaben ermittelt. Der Personalaufwand für z. B. auf Dritte übertragene Aufgaben wurde hinzuge-rechnet. Der Personalaufwand für Aufgaben, die der jeweilige Kreis für Dritte wahrnahm, wurde abgezogen. Von den Gesamtpersonalausgaben des Jahres 2008 von 280 Mio. € wurden auf diese Weise 213 Mio. € in den Vergleich einbezogen. Die Zahl der Stellen reduzierte sich entsprechend von 5.224 auf 3.940. Dies waren 76 % der Personalausgaben und Stellen. Die Qualität und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung wurden nicht berücksichtigt.

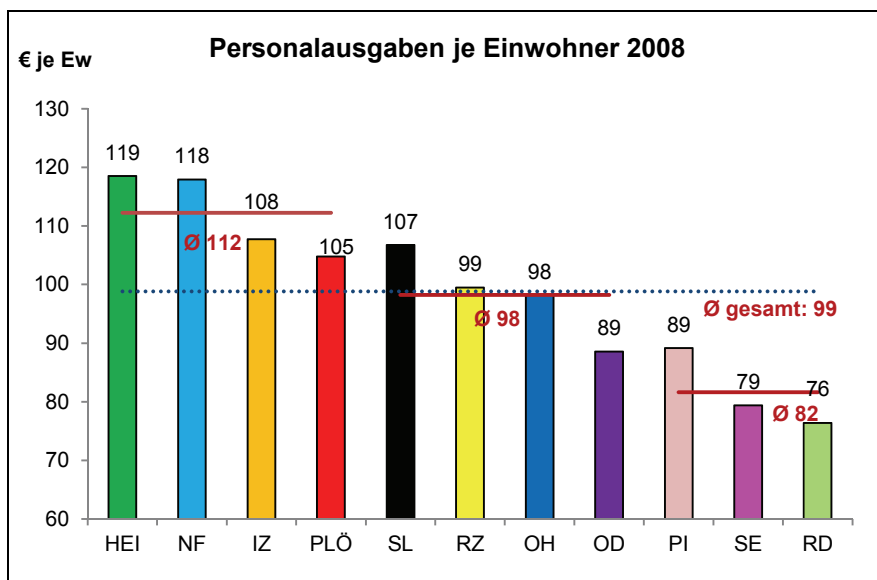
#### **3.2 Kennzahlen weisen auf Einsparpotenziale hin**

Die folgende Grafik zeigt, dass zwischen der einwohnerbezogenen Größe der Kreise und den Personalausgaben je Einwohner eine Abhängigkeit besteht: Die Personalausgaben je Einwohner sind tendenziell umso höher, je geringer die Einwohnerzahl des Kreises ist. Dies wird allgemein als Größendegressionseffekt bezeichnet.



Weil es im Rahmen eines Vergleichs nicht sachgerecht wäre, kleine Einheiten am Durchschnitt der Gesamtheit aller Einheiten zu messen, hat der LRH für die weitere Analyse 3 Einwohnergrößenklassen (EGK) gebildet. In der EGK 1 werden die Kreise Dithmarschen, Steinburg, Plön und Nordfriesland zusammengefasst. Zur EGK 2 zählen die Kreise Schleswig-Flensburg, Herzogtum Lauenburg, Ostholstein und Stormarn. Die einwohnerstärksten Kreise Pinneberg, Segeberg und Rendsburg-Eckernförde bilden die EGK 3.

Die folgende Grafik zeigt die Unterschiede bei der Kennzahl Personalausgaben je Einwohner der 11 Kreise sowohl innerhalb als auch zwischen den gebildeten 3 EGK:



Die Spanne bei der Kennzahl Personalausgaben je Einwohner liegt zwischen 76 € im Kreis Rendsburg-Eckernförde und 119 € im Kreis Dithmarschen. Der Durchschnittswert der Kreise der EGK 2 beträgt 98 € und liegt knapp unter dem Durchschnittswert aller 11 Kreise von 99 €. Der Durchschnittswert der einwohnerschwächeren Kreise der EGK 1 liegt mit 112 € erkennbar über dem Durchschnitt, während die durchschnittlichen Personalausgaben der einwohnerstarken Kreise mit 82 € deutlich niedriger ausfallen.

Die Unterschiede zwischen den Durchschnittswerten der Personalausgaben je Einwohner in den jeweiligen EGK und den Personalausgaben je Einwohner der einzelnen Kreise lassen folgende rechnerische Einsparpotenziale vermuten:

- Kreis Dithmarschen bis 0,9 Mio. €,
- Kreis Nordfriesland bis 1,0 Mio. €,
- Kreis Schleswig-Flensburg bis 1,6 Mio. €,
- Kreis Pinneberg bis 2,1 Mio. €.

Nicht nur die deutlichen Unterschiede bei der Kennzahl Personalausgaben je Einwohner, sondern auch die unterschiedliche Personalausstattung (Zahl der Stellen) geben weitere Hinweise auf mögliche Einsparpotenziale:

| Kreis        | Einwohner<br>31.03.08 | Stellen | Personalausgaben<br>je Stelle<br>in € | Stellen<br>je 1.000 Ew |
|--------------|-----------------------|---------|---------------------------------------|------------------------|
| HEI          | 136.216               | 292,44  | 55.207                                | 2,15                   |
| IZ           | 134.550               | 263,19  | 55.078                                | 1,96                   |
| NF           | 166.625               | 365,96  | 53.699                                | 2,20                   |
| OD           | 226.171               | 366,75  | 54.604                                | 1,62                   |
| OH           | 205.560               | 355,69  | 56.770                                | 1,73                   |
| PI           | 301.237               | 467,14  | 57.477                                | 1,55                   |
| PLÖ          | 135.259               | 247,51  | 57.244                                | 1,83                   |
| RD           | 272.227               | 428,68  | 48.510                                | 1,57                   |
| RZ           | 187.054               | 352,33  | 52.810                                | 1,88                   |
| SE           | 258.360               | 382,43  | 53.622                                | 1,48                   |
| SL           | 198.820               | 417,79  | 50.803                                | 2,10                   |
| Durchschnitt | 202.007               | 358,17  | 54.166                                | 1,82                   |

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde weist mit 48.510 € die geringsten Personalausgaben je Stelle auf. Der Unterschied zum Wert des Kreises Pinneberg beträgt damit fast 9.000 €. Im Vergleich zu den durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle von 54.166 € haben neben dem Kreis Pinneberg auch die Kreise Dithmarschen, Steinburg, Ostholstein und Plön überdurchschnittlich hohe Personalausgaben je Stelle zu verzeichnen.

Mit 1,48 Stellen je 1.000 Ew weist der Kreis Segeberg den niedrigsten Wert aus. Die meisten Stellen je 1.000 Ew hat der Kreis Nordfriesland mit 2,20, gefolgt von den Kreisen Dithmarschen und Schleswig-Flensburg.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass bei den stellenbezogenen Kennzahlen die Kennzahlenwerte der „kleineren“ Kreise über den Durchschnittswerten aller Kreise liegen.

### 3.3 Anmerkungen zu einzelnen Kreisen mit auffälligen Kennzahlen

- **Kreis Dithmarschen**

Beim Kreis Dithmarschen fällt die überdurchschnittliche Personalausstattung mit 2,15 Stellen je 1.000 Ew auf. Unter der Annahme, dass der Kreis Dithmarschen im Grunde mit der gleichen Personalausstattung je Einwohner auskommen könnte wie die einwohnermäßig gleich großen Kreise Plön und Steinburg, deutet die Kennzahl auf ein vorhandenes Einsparpotenzial hin. Im Vergleich beispielsweise mit dem Kreis Steinburg, der bei diesen kleineren Kreisen die nächstniedrigere Zahl an Stellen je 1.000 Ew aufweist, belief sich dieses auf immerhin 1,4 Mio. €.

- **Kreis Nordfriesland:**

Der Kreis Nordfriesland weist mit einem Wert von 2,20 Stellen je 1.000 Ew den Spitzenwert aller Kreise auf. Obwohl er die meisten Einwohner in seiner EGK hat und sich deshalb bereits Größenvorteile bemerkbar machen müssten, liegt sein Wert deutlich über den Werten dieser Kreise. Vergleicht man den Wert Nordfrieslands beispielsweise mit dem Durchschnittswert der übrigen 3 Kreise der EGK 1 von 1,98 Stellen je 1.000 Ew, ergibt sich ein rechnerisches Einsparpotenzial von 2 Mio. €.

Üblicherweise wird dem Kreis Nordfriesland wegen seiner geografischen Besonderheiten (Inseln) ein Stellenmehrbedarf von 5 % zugebilligt. Danach hätte der Kreis lediglich 346 Stellen ausweisen dürfen. Tatsächlich liegt die Stellenausstattung bei 366 Stellen. Daraus ergibt sich eine mögliche Einsparung von 20 Stellen oder 1,1 Mio. €.

- **Kreis Schleswig-Flensburg**

Auch der Kreis Schleswig-Flensburg weist einen deutlich überdurchschnittlichen Wert bei den Stellen je 1.000 Ew aus. Zwar ist er als Optionskreis mit eigenem Personal für die Grundsicherung für Arbeitssuchende zuständig, weshalb hierfür in der Querschnittsverwaltung ein höherer (Betreuungs-)Aufwand erforderlich ist. Der LRH hat jedoch diesen Aufwand bei der Ermittlung der Vergleichsberechnung zugrunde gelegten Daten soweit möglich herausgerechnet.

Der Vergleich mit dem Durchschnittswert der übrigen Kreise der

EGK 2, also Herzogtum Lauenburg, Ostholstein und Stormarn, ergibt ein rechnerisches Einsparpotenzial von 3,6 Mio. €. Selbst wenn man den Vergleich ausschließlich mit dem Wert des Kreises Herzogtum Lauenburg durchführt, der mit 1,88 Stellen/1000 Ew den zweithöchsten Wert innerhalb der EGK 2 aufweist, zeigt sich ein deutliches rechnerisches Einsparpotenzial von 2,2 Mio. €.

- **Kreis Pinneberg**

Beim Kreis Pinneberg liegt vor allem die Kennzahl Personalausgaben je Stelle deutlich über dem Durchschnittswert aller Kreise sowie über dem Durchschnittswert der beiden anderen Kreise der EGK 3. Bei den unterschiedlichen Vergleichsmaßstäben (Personalausgaben je Einwohner, Stellen je 1.000 Ew und Personalausgaben je Stelle) mit jeweils unterschiedlichen Kreisen (alle Kreise, EGK 3 und Hamburg-Randkreise) ergeben sich je nach Berechnungsgrundlage Einsparpotenziale zwischen 1,1 und 3 Mio. €. Insbesondere der Spitzenwert bei den Personalausgaben je Stelle sollte den Kreis zu verstärkten Einsparbemühungen veranlassen. Dies gilt umso mehr, als auch die Personalausgaben je Einwohner bei diesem Kreis mit der höchsten Einwohnerzahl aller Kreise 89 € betragen.

Bemerkenswert ist abschließend, dass die Kreise Plön und Steinburg in ihrer EGK 1 relativ günstige Kennzahlenwerte aufweisen. Gleiches gilt für den Kreis Rendsburg-Eckernförde, der in der EGK 3 insgesamt den günstigsten Wert hat. Bei diesem Kreis zeigt sich, dass sich eine konsequente und restriktive Personalbewirtschaftung über die Jahre auszahlt.

### 3.4 **Fazit**

Aus den o. a. Darstellungen lassen sich zusammenfassend die folgenden Feststellungen ableiten:

- Einwohnerschwächere Gebietskörperschaften führen vergleichbare Aufgaben mit relativ höherem Personalaufwand durch, weil der für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Grundaufwand auch bei kleineren Organisationseinheiten in vergleichbarer Höhe wie bei einwohnerstärkeren Gebietskörperschaften anfällt.<sup>1</sup> Nach wie vor gilt, dass eine Zusammenlegung der Kreise zu Einsparungen führen würde. Insofern bedauert der LRH, dass der freiwillige Zusammenschluss der Kreise Ostholstein und Plön aufgegeben wurde.
- Angesichts der aufgezeigten Einsparpotenziale für einzelne Kreise sollten die betreffenden Kreise im Detail prüfen, wo die Ursachen für die deutlich über den Durchschnittswerten liegende Stellenausstattung und

---

<sup>1</sup> Vgl. Kommunalbericht 2011 des LRH, Nr. 14.

Personalausgaben liegen. Dabei sollte auch untersucht werden, ob bzw. inwieweit durch eine Verringerung der Intensität und Absenkung der Standards bei der Aufgabendurchführung Einsparungen möglich sind. Hier wird auch ein qualifiziert und intensiv betriebenes Benchmarking-Projekt der Kreise Hilfestellung leisten.

### 3.5 **Stellungnahmen**

Der **Landkreistag** kritisiert u. a., dass der LRH bei seiner Untersuchung weder die Qualität und Intensität der Aufgabenwahrnehmung noch alle von den Kreisen benannten Aufgaben und Stellen berücksichtigt habe. Außerdem habe der LRH bei seinem Vergleich die Anzahl der Planstellen zugrunde gelegt und dabei außer Acht gelassen, dass nicht alle Stellen besetzt gewesen seien. Daneben hält der Landkreistag die Kategorisierung nach Einwohnerzahlen für nicht zielführend. Viel wichtiger sei die Einwohnerdichte, da sie für alle Außendienste das Verhältnis zwischen Fahrzeit und echter Bearbeitungszeit bestimme. Die rechnerischen Einsparpotenziale ohne Konkretisierung würden lediglich behauptet.

Der **LRH** hat erstmalig versucht, die Personalausgaben und Stellen der Kreise vergleichbar zu machen. Er bedauert, dass der Landkreistag dies nicht würdigt. Sinn und Zweck eines derartigen Vergleichs war die Schaffung von Transparenz, auf deren Grundlage die Kreise zu weiteren Überprüfungen und Schlussfolgerungen veranlasst werden sollten. Der kreisübergreifende summarische Vergleich der Personalausgaben und der Anzahl der Stellen kann eine analytische Stellenbedarfsermittlung oder Organisationsuntersuchung jedoch nicht ersetzen. Da aktuelle Vollkräftestatistiken bzw. Ist-Besetzungsverzeichnisse nicht vorlagen, wurden die verbindlichen Stellenpläne zugrunde gelegt.

Die Behauptung des Landkreistages, die Einwohnerdichte sei aussagekräftiger als die Kennzahl Personalausgaben je Einwohner, wurde nicht belegt. Auch nach den Berechnungen des LRH gibt es keinen signifikanten Zusammenhang zwischen den Personalausgaben je Einwohner und der Einwohnerdichte. Schließlich betreffen die aufgeführten Aufgaben mit Außendienst nur einen sehr geringen Teil einer Kreisverwaltung.

Der LRH hat lediglich Auffälligkeiten in der Personalausstattung der Kreise transparent gemacht. Deshalb sind die Kreise aufgefordert, die Gründe für die unterschiedlichen Personalausgaben vertiefend zu untersuchen und die entsprechenden Schlüsse zu ziehen.