

7. Personalwirtschaft

Der Anstieg der Dienstbezüge bei den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew lag in den Jahren 1999 bis 2004 mit 1,4 % deutlich unter den tariflichen Steigerungen, die in diesem Zeitraum 8,4 % betragen. Insgesamt stiegen die Personalausgaben um 4,7 %.

Im Eckjahrevergleich 1999/2004 sind rd. 1.126 Stellen weggefallen; dies entspricht einem Stellenrückgang von rd. 5,6 %. Mit 1.039 Stellen fand der Abbau überwiegend in den Einrichtungen statt.

Aufgrund der schwierigen Finanzsituation sind die Kommunen weiterhin gefordert, die durch kontinuierliche Aufgabenanalyse und -kritik ermittelten Einsparpotenziale im Rahmen einer wirkungsvollen Personalentwicklungsplanung zu realisieren.

7.1 Vorbemerkung

Die in den letzten Jahren angespannte kommunale Finanzsituation sowie die zur Verwaltungsmodernisierung vorgenommenen organisatorischen Veränderungen in den Kommunen prägen weiterhin sowohl die Entwicklung der Personalausgaben als auch der Stellen.

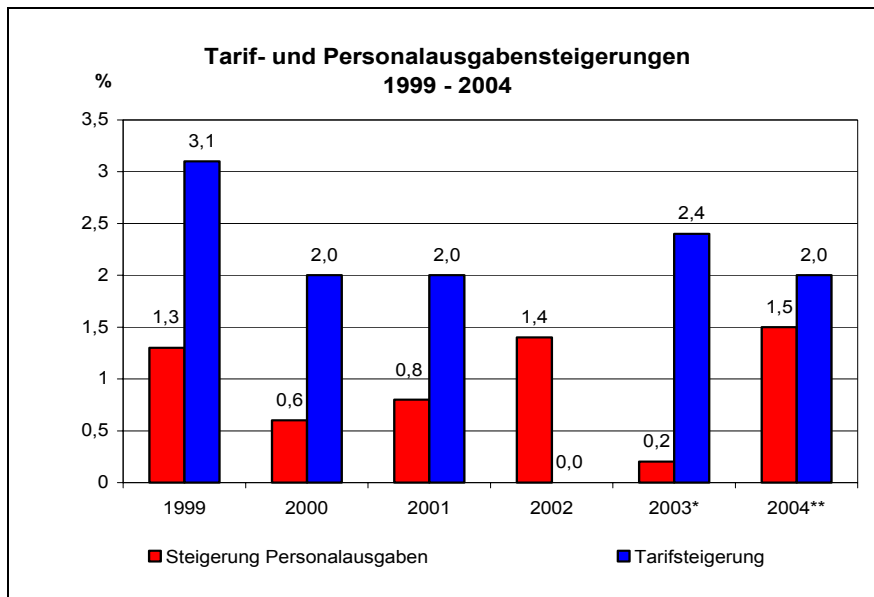
Da die Personalausgaben neben den Ausgaben für die soziale Sicherung (vgl. Nr. 4) den größten kommunalen Ausgabenblock darstellen, bilden sie zwangsläufig einen Schwerpunkt im Rahmen von Konsolidierungsmaßnahmen.

Als Betrachtungszeitraum für die Entwicklungen im Bereich der Personalwirtschaft wurden in diesem Kommunalbericht die Haushaltsjahre 1999 bis 2004 zugrunde gelegt. Im Interesse der Vergleichbarkeit wurde die Stadt Quickborn, die erst seit 2003 der Prüfung durch den LRH unterliegt, nicht berücksichtigt.

7.2 Entwicklung der Personalausgaben

In den Jahren 1999 bis 2004 sind die **Gesamtpersonalausgaben** in den der Prüfung des LRH unterliegenden Kommunen insgesamt von 874 Mio. € um 4,7 % auf 915 Mio. € angestiegen (vgl. Übersicht auf S. 66). Die tariflichen Steigerungen von rd. 8,4 % im gleichen Zeitraum konnten z. T. aufgefangen werden.

Die folgende Grafik stellt die jährlichen Tarif-¹ und Gesamtpersonalausgabensteigerungen vergleichend dar:



* Die Personalausgaben einer kreisfreien Stadt und eines Kreises wurden auf 12 Monate hochgerechnet, da im Jahr 2003 nur für 11 Monate Löhne und Gehälter gezahlt wurden.

** Im Jahr 2004 wurden von einem Kreis Löhne und Gehälter für 13 Monate überwiesen. Auch hier erfolgte eine entsprechende Korrektur der Personalausgaben.

Mit der aus der Grafik ersichtlichen Personalausgabensteigerung von lediglich 0,2 % stellt das Jahr 2003 eine Besonderheit dar. Durch die Verschiebung des Auszahlungstermins für die Löhne und Gehälter vom 15. auf den letzten Tag des Kalendermonats und die damit verbundene Verschiebung des Zahlungstermins der Personalnebenkosten ergab sich in diesem Jahr eine um ca. 2 %-Punkte geringere Erhöhung der Personalausgaben.

Bei der Betrachtung der einzelnen Kommunalgruppen lassen sich deutliche Unterschiede feststellen: Während sich bei den Kreisen die Personalausgaben von 1999 bis 2004 um 9,1 % erhöhten, stiegen sie im gleichen Zeitraum bei den kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew um 3,5 % und bei den kreisfreien Städten um 2,5 % an.

7.2.1 In der folgenden Tabelle ist die Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben aller Kommunen bezogen auf die Eckjahre 1999/2004 nach **Gruppierungsziffern** dargestellt:

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

Personalausgaben 1999/2004 nach Gruppierungsziffern

Grz.		1999 T€	2004 T€	Differenz 1999/2004 T€	Veränderung %	Gewichtung %-Punkte
40	ehrenamtliche Tätigkeiten	5.514	5.863	349	6,33	0,04
41	Dienstbezüge und dergl.	647.238	656.292	9.054	1,40	1,04
42	Versorgungsbezüge	33.639	38.271	4.632	13,77	0,53
43	Beiträge zu Versorgungskassen	67.862	87.079	19.217	28,32	2,20
44	Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung	104.368	108.820	4.452	4,27	0,51
45	Beihilfen, Unterstützungen und dergl.	14.824	18.155	3.331	22,47	0,38
46	Personalnebenausgaben	651	570	-81	-12,44	-0,01
47	Deckungsreserve	0	0	0		
	insgesamt	874.096	915.050	40.954	4,69	4,69

Aus der Aufstellung ergibt sich, dass die o. a. Gesamtpersonalausgabensteigerungen insbesondere auf die überdurchschnittlichen Erhöhungen bei den Versorgungsleistungen (Gruppierungsziffern 42 u. 43) zurückzuführen sind. Die Personalausgabensteigerungen im Eckjahrevergleich 1999/2004 i. H. v. 4,7 % ergeben sich im Wesentlichen aus den Versorgungsbezügen und den Beiträgen zu den Versorgungskassen (2,7 %-Punkte) sowie den Dienstbezügen mit lediglich rd. 1 %-Punkt.

Die Steigerung der Beiträge zu den Versorgungskassen (Gruppierungsziffer 43) ist auf die Erhöhung des Umlagehebesatzes der Versorgungsausgleichskasse von 1999 bis 2003 von 44,75 % auf 47 % zurückzuführen (durch Systemwechsel im Jahr 2004 wurde der Umlagehebesatz auf 42 % gesenkt). Darüber hinaus wurden die Personaletats der Kommunen durch die Zahlung von Sanierungsgeldern i. V. m. der Umstellung vom Gesamtversorgungssystem zum Versorgungspunktemodell bei der Zusatzversorgung der Angestellten und Arbeiter besonders belastet.

Zwischen den kommunalen Gruppen sind z. T. deutliche Unterschiede festzustellen. Während die Ausgaben für Versorgungsleistungen bei den Kreisen und den Städten über 20.000 Ew im Vergleich 1999/2004 um 28,3 % bzw. 25,1 % anstiegen, betrug die Steigerungsrate bei den kreisfreien Städten 20,4 %. Die Dienstbezüge stiegen bei den Kreisen um 5,8 % und den Städten über 20.000 Ew um 0,4 %; lediglich bei den kreisfreien Städten ergab sich eine Reduzierung um 0,9 %.

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

Im Eckjahrevergleich 1999/2004 haben sich die **Personalausgaben der Kernverwaltung** laut Haushaltsquerschnitt¹ von 495 Mio. € um 53 Mio. € auf 548 Mio. € erhöht. Damit lag die Steigerungsrate mit 10,7 % über den tarif- und besoldungsrechtlichen Erhöhungen von rd. 8,4 %. Während bei den kreisfreien Städten eine Steigerung um 8,8 % zu verzeichnen war, fiel diese bei den Kreisen und kreisangehörigen Städten über 20.000 Ew mit 12,8 % und 10,8 % höher aus.

Die **Personalausgaben** im Bereich der **Einrichtungen** sind dagegen im gleichen Zeitraum um 3,2 % gesunken. Bezogen auf die Kommunalgruppen ergaben sich die folgenden Veränderungen:

- Kreise - 0,5 %
- Kreisfreie Städte - 3,8 %
- Städte über 20.000 Ew - 3,9 %.

Für die im Vergleich mit den Personalausgaben der Verwaltung gegenläufige Entwicklung bei den Personalausgaben der Einrichtungen gibt es im Wesentlichen folgende Gründe:

- Zum einen haben organisatorische Umstrukturierungen in einzelnen Kommunen dazu geführt, dass Personalausgaben, die zuvor bei den Einrichtungen veranschlagt wurden, nach einer entsprechenden Organisationsänderung in den Bereich der Verwaltung eingeflossen sind. So bewirkte z. B. die Einführung eines zentralen Gebäudemanagements und dessen Veranschlagung im Haushaltsplan in einem Unterabschnitt, der der Haupt- bzw. Bauverwaltung zuzuordnen ist, eine entsprechende Verlagerung der Stellen und damit der Personalausgaben vom Bereich der Einrichtungen in den Bereich Verwaltung. Von solchen Entwicklungen sind insbesondere Stellen von Hausmeistern und Reinigungskräften betroffen, die vor der organisatorischen Zentralisierung direkt bei den kommunalen Einrichtungen wie Schulen, Kindertagesstätten, Sportstätten usw. erfasst wurden.
- Darüber hinaus haben materielle Privatisierungen Auswirkungen auf die Einrichtungen der Kommunen, wenn beispielsweise zuvor eigen erstellte Leistungen der kommunalen Hilfsbetriebe wie Bauhöfe, Gärtnereien, Werkstätten, Druckereien etc. zunehmend durch den Einkauf der entsprechenden Dienstleistungen und Produkte auf dem Markt substituiert werden und die entsprechenden Stellen in den Einrichtungen sukzessive wegfallen. Auch die Privatisierung der Gebäudereinigung hat entsprechende Folgen, da der Großteil der Reinigungsleistungen in den kommunalen Einrichtungen, wie Schulen, Kindertagesstätten, Sportstätten usw., erbracht wird.

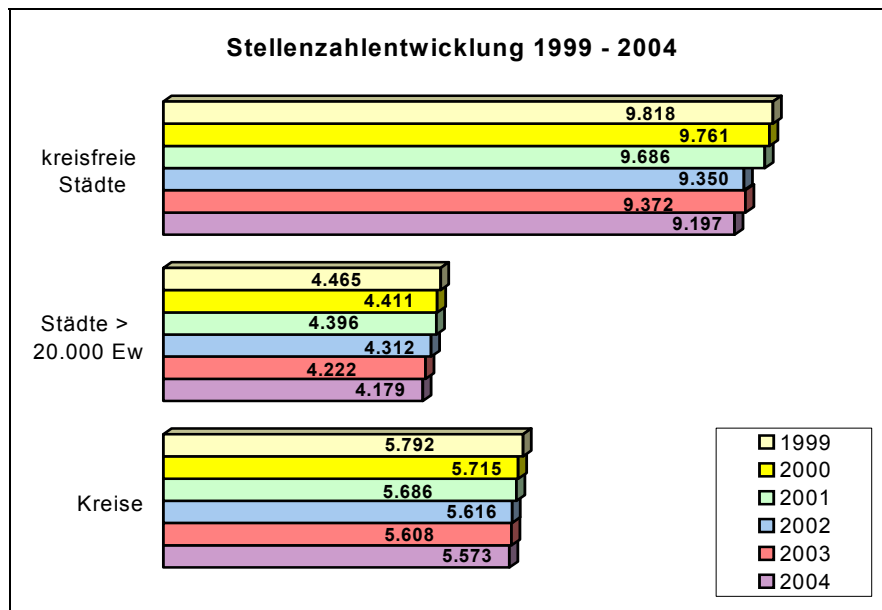
¹ Getrennter Nachweis der Personalausgaben gem. Anlage 12 zur Ausführungsanweisung zur GemHVO, Muster zu § 4 Nr. 2 GemHVO.

- Schließlich haben sich im Betrachtungszeitraum nach wie vor organisatorische Ausgliederungen bemerkbar gemacht, wenn bestimmte Aufgaben beispielsweise durch eigenbetriebsähnliche Einrichtungen mit eigenständigem Rechnungswesen erfüllt werden (z. B. Ausgliederung der Abwasserbeseitigung in Schleswig im Jahr 2000 bzw. Ausgliederung des Bauhofs in Ahrensburg im Jahr 2002 usw.).

Insbesondere die Ausgliederungen, aber auch die Privatisierung machen sich nicht nur bei der Entwicklung der Personalausgaben bemerkbar, sondern schlagen sich in den Stellenplänen nieder.

7.3 Entwicklung der Stellen

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



Im Zeitraum von 1999 bis 2004 ist die Gesamtstellenzahl um rd. 5,6 % von 20.075 auf 18.949 Stellen gesunken. In den 3 kommunalen Gruppen vollzog sich die Stellenreduzierung in unterschiedlichem Umfang. So haben die kreisfreien Städte in diesem Zeitraum 621 Stellen (- 6,3 %) weniger in ihren Stellenplänen ausgewiesen. Die Kreise konnten ihre Stellen um 219 (- 3,8 %) reduzieren. Bei den Städten über 20.000 Ew lag die Reduzierung bei 286 Stellen (- 6,4 %).

Der Stellenrückgang fand überwiegend in den Einrichtungen statt. Hier hat sich die Zahl der Stellen im Eckjahrevergleich 1999/2004 um rd. 11 % (rd. 1.039 Stellen) verringert. Nachdem von 1999 bis 2002 im Bereich der Verwaltung die Stellen um 2,6 % (rd. 276 Stellen) zurückgingen, erhöhten

sie sich im Zeitraum 2002 bis 2004 um rd. 190 (1,8 %). Damit ergab sich im Eckjahrevergleich 1999 bis 2004 eine Reduzierung von lediglich rd. 87 Stellen.

Innerhalb der Beschäftigungsgruppen hat sich der Personalabbau vornehmlich im Bereich der Lohnempfänger ergeben; von den insgesamt im Vergleichszeitraum 1999/2004 eingesparten 1.126 Stellen entfielen allein rd. 932 Stellen auf diese Beschäftigungsgruppe. Bei den Beamten ist die Zahl der Stellen von 1999 bis 2004 um insgesamt rd. 146 zurückgegangen; gleichzeitig ist in der Beschäftigungsgruppe der Angestellten ein Anstieg um rd. 57 Stellen festzustellen. Bei den sonstigen Mitarbeitern hat sich die Zahl der Stellen um rd. 105 Stellen verringert.

7.4 **Fazit**

Zusammenfassend stellt der LRH fest, dass Stellenreduzierungen bei den Kreisen, kreisfreien Städten und Städten über 20.000 Ew in den vergangenen Jahren vor allem im Bereich der Einrichtungen eingetreten sind. Die Gründe für diese Entwicklung liegen im Wesentlichen in Ausgliederungen, in organisationsbedingten haushaltstechnischen Verlagerungen von Stellen zum Bereich Verwaltung sowie in einer sukzessiven Privatisierung von zuvor eigenerstellten Leistungen. Letzteres führte allerdings zu einer Verlagerung von Personalausgaben hin zu den Sachausgaben. Die Verlagerung von Stellen in den Bereich der Verwaltung war im Übrigen ursächlich dafür, dass der ausgewiesene Stellenrückgang im Bereich Verwaltung nur sehr verhalten ausgefallen ist. Die unterschiedliche Stellenentwicklung schlägt sich auch bei den Personalausgaben nieder. Zwar lag der Personalausgabenzuwachs der Kommunen unterhalb der tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungen; die getrennte Betrachtung nach den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen zeigt jedoch, dass dieses Ergebnis allein durch den Bereich der Einrichtungen bewirkt wurde, in dem die Personalausgaben im Betrachtungszeitraum rückläufig waren. Die Personalausgaben im Bereich der Verwaltung lagen dagegen bei allen Kommunalgruppen oberhalb der tariflichen und besoldungsrechtlichen Steigerungen im Betrachtungszeitraum. Hauptgrund für diese trotz eines leichten Stellenrückgangs höhere Personalausgabensteigerung im Bereich Verwaltung ist die weit überproportionale Steigerungsrate der in den Gesamtpersonalausgaben enthaltenen Versorgungsleistungen.

Das Gesamtergebnis spiegelt die Anstrengungen der kommunalen Körperschaften wider, die Haushalte auch durch die Begrenzung der Personalausgaben zu konsolidieren. Dies wird auch bestätigt durch die Erkenntnisse des LRH bei den überörtlichen Prüfungen. Dabei ist den Städten die Begrenzung der Personalausgaben eher möglich gewesen als den Kreisen. Dies liegt offensichtlich an den vielfältigen Möglichkeiten der Reduzie-

rung von Stellen im Bereich der Einrichtungen bzw. im Tätigkeitsfeld der Lohnempfänger.

Gleichwohl sind die Kommunen nach wie vor gezwungen, Rationalisierungspotenziale durch eine wirksamere Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation, durch fortlaufende Aufgabenkritik sowie durch die systematische Überprüfung der Notwendigkeit und der Dotierung der Stellen auszuschöpfen. Im Ergebnis bleibt es bei der Forderung an die Kommunen, eine kontinuierliche Aufgabenanalyse und -kritik vorzunehmen. Ermittelte Einsparpotenziale sind im Rahmen einer wirksamen Personalentwicklungsplanung zu realisieren. Dabei ist auch die Selbstverwaltung gefordert, eine eindeutige Position zum Verzicht auf bestimmte freiwillige Aufgaben zu beziehen. Darüber hinaus sollten die Kommunen bei ihren Bemühungen durch das Land unterstützt werden, indem z. B. auf vom Land gesetzte Standards verzichtet wird und das Land darauf hinwirkt, dass Doppelarbeiten in den Kommunen vermieden werden, wie dies z. B. durch die Einführung des Grundsicherungsgesetzes geschehen ist (vgl. Nr. 6).