

Überprüfung der Angemessenheit des Stellenbestandes anhand von Stellenvergleichen für kreisangehörige Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften

Verfasser: Mathias Hiebel
Martin Götz

Inhaltsübersicht	Seite
1 Einführung	43
2 Finanzielle Aspekte einer zutreffenden personellen Ausstattung	43
3 Vergleiche beeinflussende Faktoren	43
4 Vergleichszahlen (Kennzahlen)	46
4.1 Vorbemerkung	46
4.2 Beschreibung der verwendeten Daten	46
4.3 Beschreibung der Datenbasis	47
4.4 Beschreibung der gebildeten Aufgabenbereiche	47
4.4.1 Haupt- und Personalverwaltung	47
4.4.2 Ordnung und Soziales	48
4.4.3 Kämmerei	49
4.4.4 Kasse	49
4.4.5 Planen und Bauen	50
4.4.6 Gebäudemanagement	51
4.5 Tabelle der durchschnittlichen personellen Besetzung	51
4.6 Tabelle der „Best-Werte“	52
5 Ausblick	52

1 Einführung

Mit Stellenvergleichen (Personalstandsvergleichen) zur Orientierung hinsichtlich der Angemessenheit der personellen Ausstattung haben wir uns erstmals im Geschäftsbericht für das Jahr 1984 (S. 46 ff.) und später im Geschäftsbericht für das Jahr 1989 (S. 22 ff.) beschäftigt. Wie viele Anfragen zeigen, erfreut sich das Thema nach wie vor eines regen Interesses, obwohl sich überregionale Vergleiche nur für erste Hinweise auf einen möglichen Handlungsbedarf eignen. Die Vergleichszahlen (Kennzahlen) dürfen keinesfalls eins zu eins auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse übertragen werden. Zu groß sind nämlich die Unterschiede gerade bei Städten und Gemeinden hinsichtlich ihrer örtlichen Besonderheiten, als dass alleine das Ergebnis des zahlenmäßigen Vergleichs des Personalstandes mit einer überörtlichen Kennzahl schon personelle Konsequenzen veranlassen könnte.

Weil die Erfahrung zeigt, dass unsere textlichen Hinweise in Berichten und Gutachten auf die eingeschränkte Aussagekraft „nackter“, nicht an besonderen örtlichen Faktoren verifizierter Vergleichszahlen zuweilen nicht ausreichend berücksichtigt werden und nach Kenntnisnahme des Tabellenteils rasch ans Werk gegangen wird, befassen wir uns vorab mit den Unwägbarkeiten und Risiken der Vergleichszahlen, aber auch mit den finanziellen Aspekten der Personalausstattung.

2 Finanzielle Aspekte einer zutreffenden personellen Ausstattung

Eine sparsame und wirtschaftliche Verwaltungsführung ist in hohem Maße von den organisatorischen und personellen Verhältnissen abhängig. Das bedingt ständige Rationalisierungsbestrebungen, die jedoch nicht zwangsläufig darauf abzielen, die zur Erfüllung von Aufgaben eingesetzten Ressourcen (insbesondere Personal, Sachmittel) zu verringern und damit Einsparungen zu erreichen. Im Vordergrund steht dabei die Umsetzung des „Wirtschaftlichkeitsprinzips“. Handeln gemäß dem Wirtschaftlichkeitsprinzip besagt, dass mit dem vorgegebenen Mitteleinsatz (Kostenbudget) ein größtmöglicher Erfolg bzw. ein Erfolg mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz zu erreichen ist, wobei der Gesichtspunkt der Humanisierung des Arbeitsplatzes nicht außer Betracht bleiben darf.

Dass eine zutreffende personelle Ausstattung von erheblicher Bedeutung ist, zeigt ein Blick auf die Kosten eines Arbeitsplatzes. So kostet ein Arbeitsplatz (Personalkosten + Verwaltungsgemeinkosten + Sachkosten) für einen Sachbearbeiter der Entgeltgruppe 9 rd. 77.700 € pro Jahr (vgl. GK 212/2008).

3 Vergleiche beeinflussende Faktoren

Die Tätigkeitsfelder der Gemeinden und Städte und die hierfür vorgehaltene Personalausstattung sind zum Teil sehr unterschiedlich. Die Strukturen werden entscheidend geprägt von den vorhandenen, zum Teil überkommenen Einrichtungen und ihren Rechtsformen, von den finanziellen Möglichkeiten, örtlichen Faktoren (z. B. der Nähe zu zentralen Orten), dem Maß kommunaler Zusammenarbeit und von den „Service-Vorstellungen“ des Rates bzw. Bürgermeis-

ters. Das bedeutet, dass sich ein Vergleich, der für viele Kommunen in Bayern verlässliche Aussagen treffen soll, auf möglichst in allen Vergleichskommunen anzutreffende Tätigkeitsfelder beschränken muss. Für einen Vergleich bieten sich aus unserer Sicht zunächst die sogenannte Kernverwaltung und im Besonderen Teile daraus an.

Der Begriff **Kernverwaltung** ist nicht allgemeingültig definiert.

Der Verband Deutscher Städtestatistiker – Regionale Arbeitsgemeinschaft Ost – hat folgende Definition vorgeschlagen: *„Die Kernverwaltung umfasst alle Organisationseinheiten im administrativen Kernbereich (Dezernate, Fachbereiche, Ämter, Abteilungen, Sachgebiete o. ä.) einer kommunalen Verwaltung mit Ausnahme der operativen Einrichtungen im nachgeordneten Bereich (Bauhof, Kindertageseinrichtungen, Theater, Bücherei, Schwimmbad u. a.) sowie der organisatorisch und/oder rechtlich verselbstständigten Einrichtungen (Eigenbetrieb, Eigengesellschaft, Stiftung u. a.)“* Diese Definition kommt unserer Auffassung sehr nahe. Zur Kernverwaltung gehören unseres Erachtens insbesondere **nicht**:

- der Bauhof
- die Gemeindewerke
- die Gärtnerei
- Jugendbegegnungsstätten
- der Kreisjugendring
- Kindergärten
- Schulen
- Schwimmbäder
- Sportplätze
- Fremdenverkehrseinrichtungen
- Fremdenverkehrsbüros
- Theater
- Museen
- Krankenhäuser
- Friedhöfe
- Altenheime
- der Personennahverkehr
- die Verkehrsüberwachung
- Tierkörperbeseitigungsanstalten

Diese Aufstellung ist nicht abschließend. Sie hilft aber zu verdeutlichen, was wir nicht zur Kernverwaltung zählen. Insoweit wird ein Vergleich des eingesetzten Personals schon stark von relativierenden Einflüssen bereinigt.

Dennoch wirken sich die örtlich vorhandenen oder eben nicht vorhandenen Einrichtungen auch auf den Personalstand einer Kernverwaltung aus, weil das Vorhalten einer Einrichtung den Arbeitsumfang in der Kernverwaltung tangiert, insbesondere bei den Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben wie Haupt- und Personalverwaltung, Kämmerei, Kasse.

Aber auch die operativen Organisationseinheiten der Kernverwaltung können von den politischen Vorgaben unterschiedlich belastet sein. Dies ist etwa dann der Fall, wenn in einer Ge-

meinde sehr lange Öffnungszeiten angeordnet wurden und insoweit teilweise reine Präsenzzeiten ohne Arbeitsleistung anfallen oder die Beratung (weit) über den gesetzlichen Auftrag hinausgeht (Beispiel: Rentenberatung, vorbeugender Brandschutz).

In den letzten Jahren ist auch ein Trend zur interkommunalen Zusammenarbeit zu beobachten. So lassen benachbarte kleinere Gemeinden die Standesamtsaufgaben bei der zentralen großen Gemeinde erledigen oder Landratsämter bieten an, die Bezügeberechnung für die Bediensteten kleinerer Gemeinden zu übernehmen.

Schließlich kann es vorkommen, dass in einer Gemeinde überdurchschnittlich motiviertes, belastbares, leistungsfähiges und leistungsbereites Personal vorhanden ist. Dies kann einen niedrigeren Personalstand begründen. Das Gegenteil ist ebenso denkbar.

Daraus ergeben sich Folgerungen für die Interpretation des Vergleichs überörtlicher mit örtlichen Kennzahlen. An Hand von drei Beispielen soll das verdeutlicht werden:

- a) In einer Gemeinde werden in einem Aufgabenbereich 0,52 Kräfte pro Tausend Einwohner beschäftigt. Die überörtliche Vergleichszahl ist auch 0,52. Das kann bedeuten, dass die personelle Ausstattung zutreffend ist; es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass sie zu hoch, aber auch zu niedrig sein kann. Jedenfalls ist ein unverzügliches Tätigwerden nicht ohne weiteres veranlasst.
- b) In einer Gemeinde werden in einem Aufgabenbereich 0,72 Kräfte pro Tausend Einwohner beschäftigt. Die überörtliche Vergleichszahl ist 0,52. Hier sollte die Gemeinde die Ursachen für den überdurchschnittlichen Personalaufwand aufklären. Lässt er sich etwa an Hand der oben genannten örtlichen Besonderheiten nicht begründen, sollte der Personalüberhang durch geeignete organisatorische Maßnahmen abgebaut werden.
- c) In einer Gemeinde werden in einem Aufgabenbereich 0,40 Kräfte pro Tausend Einwohner beschäftigt. Die überörtliche Vergleichszahl ist 0,52. Die Gemeinde sollte sich davor hüten, sogleich zusätzliches Personal einzustellen. Vielmehr sollte geprüft werden, ob aufgrund der örtlichen Verhältnisse die unterdurchschnittliche Stellenzahl gerechtfertigt ist. Allerdings können überdurchschnittlich viele Fehler in der Sachbearbeitung ein Indiz für zu wenig Personal sein.

Denn es muss immer bedacht werden, dass die überörtliche Vergleichszahl das arithmetische Mittel aus den Werten einer Vielzahl von Gemeinden ist, was bedeutet, dass typischerweise die meisten Gemeinden – begründet oder nicht – unter oder über diesem Mittelwert liegen müssen.

Wir haben in den Beispielen bewusst Fallgestaltungen aus einer einzigen Organisationseinheit gewählt und auf eine Gegenüberstellung des Personalstandes der kompletten Kernverwaltung verzichtet, weil es nicht selten vorkommt, dass in einer Organisationseinheit einer Gemeindeverwaltung überdurchschnittlich viel, in einer anderen dagegen vergleichsweise wenig Personal beschäftigt wird. Würde in einem solchen Fall nur das Ergebnis der Kernverwaltung insgesamt gegenübergestellt werden, würden die beiden beschriebenen Auffälligkeiten nicht sichtbar werden.

4 Vergleichszahlen (Kennzahlen)

4.1 Vorbemerkung

Wir haben uns trotz der in Abschnitt 3 genannten Gründe, die einen Vergleich erschweren, entschlossen, unsere überörtlichen Vergleichszahlen (Kennzahlen) zu veröffentlichen. Dies zum einen, weil wir dem starken Interesse der Kommunen an diesen Zahlen entgegenkommen wollen, und zum anderen, weil unsere jetzigen Vergleichszahlen auf einer wesentlich breiteren Basis stehen als alle anderen früher von uns veröffentlichten Werte.

Bei den Zahlen handelt es sich um **Istwerte**, die wir bei unseren überörtlichen Rechnungsprüfungen mit Hilfe von sogenannten Stellenkurzbeschreibungen erhoben haben. Sie kommen den in den Aufgabengruppen mittels Fallzahlen und unserer mittleren Bearbeitungszeiten errechneten Sollwerten schon sehr nahe.

4.2 Beschreibung der verwendeten Daten

Die in den Abschnitten 4.5 und 4.6 dargestellten Tabellen beschreiben die personellen Verhältnisse in der Kernverwaltung insgesamt und heruntergebrochen auch in den Aufgabenbereichen „Haupt- und Personalverwaltung“, „Ordnung und Soziales“, „Kämmerei“, „Kasse“ und „Planen und Bauen“. Die Vergleichszahlen sind in Große Kreisstädte, Verwaltungsgemeinschaften und übrige kreisangehörige Gemeinden und in sich nochmals in Einwohnergrößenklassen gegliedert. Sie geben den Personaleinsatz je 1.000 Einwohner wieder.

4.3 Beschreibung der Datenbasis

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, erfolgten die Auswertungen an Hand einer breiten, repräsentativen Basis.

Größenklassen in Einwohnern	Anzahl der erfassten Kommunen
Große Kreisstädte	
10.000 bis unter 20.000	10
20.000 und mehr	10
insgesamt	20
Verwaltungsgemeinschaften	
bis unter 10.000	26
10.000 und mehr	8
insgesamt	34
übrige kreisangehörige Gemeinden	
bis unter 5.000	48
5.000 bis unter 10.000	142
10.000 bis unter 15.000	89
15.000 bis unter 20.000	35
20.000 und mehr	24
insgesamt	338

Alle Daten wurden nach der Erhebung verprobt.

4.4 Beschreibung der gebildeten Aufgabenbereiche

Bei unseren Erhebungen haben wir bei den gebildeten Aufgabenbereichen jeweils bestimmte Aufgabenblöcke vorgegeben und zugeordnet:

4.4.1 Haupt- und Personalverwaltung

- Leitungstätigkeiten
- Grundsatzangelegenheiten, Sonderaufgaben (für die gesamte Verwaltung und in der Aufgabengruppe)
- Sitzungsdienste (Gremien, Bürgerversammlungen u. a.)
- allgemeine Hauptamtsaufgaben (u. a. Ortsrecht, Öffentlichkeitsarbeit, Empfänge, Ehrungen, Sachbearbeitung im Vorzimmer, Rechtsangelegenheiten)

- zentrale Dienste (u. a. Assistenz Tätigkeiten, Empfang, Registratur, Telefonvermittlung - soweit nicht im Bürgerbüro)
- Archivwesen
- Organisation
- Informationstechnik
- Personalwesen (komplett)
- Kultur- und Sportangelegenheiten, Schulwesen, Kindergartenangelegenheiten, Mittagsbetreuung
- örtliche Rechnungsprüfungseinrichtungen
- bei Großen Kreisstädten auch persönliche Mitarbeiter/Referenten der Oberbürgermeister

Nicht berücksichtigt sind Hausmeister-, Boten- und Reinigungsdienste sowie Aufgaben des Fremdenverkehrs.

4.4.2 Ordnung und Soziales

- Leitungstätigkeiten
- Sonderaufgaben, Grundsatzangelegenheiten (jeweils in der Aufgabengruppe)
- Sitzungsdienste
- zentrale Aufgaben (u. a. Assistenz Tätigkeiten, Auskünfte im Bürgerbüro über Zuständigkeiten, Formularausgaben, Telefonvermittlung - soweit im Bürgerbüro)
- allgemeine ordnungsrechtliche Aufgaben (u. a. Vollzug örtlicher Verordnungen, Vollzug des LStVG, Obdachlosenwesen, Veranstaltungsanzeigen, Kampfhunde, wilde Ablagerungen, Fischereischeine, Teilnahme an Hausdurchsuchungen)
- Fundwesen
- Landwirtschaft und Jagdangelegenheiten
- Gewerbewesen
- Gaststättenwesen
- Aufgaben als örtliche Straßenverkehrsbehörde
- Meldewesen
- Passwesen
- Lohnsteuerkarten

- Wahlen, Volks- und Bürgerbegehren sowie -entscheide
- Personenstandswesen
- Friedhofs- und Bestattungswesen
- Feuerwehr und Katastrophenschutz
- Sozialversicherungswesen
- Sozialwesen
- bei Großen Kreisstädten zusätzlich die im Ordnungsbereich übertragenen Aufgaben (u. a. gaststättenrechtliche Genehmigungen)

Nicht berücksichtigt haben wir den Personaleinsatz für den Verkehrsüberwachungsdienst (ruhender und fließender Verkehr) sowie den Personaleinsatz, der für die Organisation von größeren Veranstaltungen von der Kernverwaltung geleistet wird.

4.4.3 Kämmerei

- Leitungstätigkeiten
- Sonderaufgaben, Grundsatzangelegenheiten (jeweils in der Aufgabengruppe)
- Sitzungsdienst
- zentrale Aufgaben (Assistentztätigkeiten u. a.)
- allgemeine Kämmereiverwaltung (Haushaltsaufstellung, Haushaltsvollzug, Jahresrechnung, Zuwendungswesen, Vermögens- und Schuldenverwaltung, Aufgaben der Kommune als Steuerschuldnerin, Anlagenbuchhaltung – soweit vorhanden –, Berichtswesen, Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling)
- Steuern und Abgaben
- Liegenschaftsverwaltung (Grundstücksverkehr, Mieten und Pachten u. a.) - siehe auch Abschnitt 4.4.6 Gebäudemanagement
- Versicherungsangelegenheiten der Kommune

Nicht berücksichtigt haben wir Personalanteile von Mitarbeitern der Kernverwaltung für Aufgaben, die für Eigenbetriebe oder andere Betriebe mit eigener Rechtsform wahrgenommen werden.

4.4.4 Kasse

- Leitungstätigkeiten
- grundsätzliche Angelegenheiten
- Sitzungsdienst

- Barkasse, Nebenkassen, unbarer Zahlungsverkehr
- Buchhaltungsaufgaben
- Mahnwesen
- Vollstreckungsangelegenheiten

4.4.5 Planen und Bauen

- Leitungstätigkeiten
- Sonderaufgaben, Grundsatzangelegenheiten
- Sitzungsdienst
- zentrale Aufgaben (Vorzimmer- und Assistententätigkeiten u. a.)
- Beitragswesen (Erschließungs-, Straßenausbau- und Herstellungsbeiträge)
- Vollzug des Bayer. Straßen- und Wegegesetzes
- Grundstücksangelegenheiten (Vorkaufsrechte prüfen und ausüben, vereinfachte Umlenkungsverfahren u. a.)
- Bauordnungsrecht der Kommunen
- Bauverwaltung
- Abwasserabgabe (auch Kleineinleiterabgabe)
- Wasserrecht, Umwelt- und Naturschutz
- technische Aufgaben (u. a. Kontakt zu eigenen Einrichtungen wie Bauhof)
- Aufgaben des Hochbaus (u. a. eigene Planungen, Mitwirken bei externen Planungen, Baudurchführung, Unterhaltsmaßnahmen, Maßnahmen im Bereich Energieeinsparung)
- Tiefbau (u. a. Planungen, Durchführung von Investitionsmaßnahmen und Unterhalt)
- Aufgaben im Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (u. a. Planungen, Baumaßnahmen, Bauunterhalt)
- Gewässerschutz
- Bauleitplanung (eigene Planungen, Mitwirkung bei externen Planungen, Verwaltungsverfahren u. a.)
- Städtebauförderung
- bei Großen Kreisstädten zusätzlich weitere übertragene Aufgaben (u. a. Baugenehmigungsverfahren, Wohnungsbauförderung)

4.4.6 Gebäudemanagement

Die Aufgaben, die mittlerweile häufig im Bereich Gebäudemanagement zusammengefasst sind, haben wir wegen der besseren Vergleichbarkeit noch überwiegend bei den Aufgabenbereichen Kämmerei (Liegenschaftsverwaltung) bzw. Planen und Bauen (Hochbau) erfasst.

4.5 Tabelle der durchschnittlichen personellen Besetzung

Gebietskörperschaft/ Größenklasse in Einwohnern	Beamte/Beschäftigte „Durchschnittswerte“					
	Kernverwaltung insgesamt	davon				
Haupt- und Personal- verwaltung		Ordnung und Soziales	Kämmerei	Kasse	Planen und Bauen	
Personaleinsatz je 1.000 Einwohner						
Große Kreisstädte						
10.000 bis unter 20.000	3,14	0,82	0,70	0,46	0,20	0,96
20.000 und mehr	2,87	0,81	0,58	0,42	0,16	0,90
Verwaltungsgemeinschaften						
bis unter 10.000	1,96	0,49	0,49	0,39	0,22	0,37
10.000 und mehr	1,81	0,44	0,39	0,36	0,19	0,43
übrige kreisangehörige Gemeinden						
bis unter 5.000	2,30	0,61	0,58	0,43	0,27	0,41
5.000 bis unter 10.000	2,13	0,54	0,54	0,36	0,21	0,48
10.000 bis unter 15.000	2,16	0,55	0,52	0,36	0,18	0,55
15.000 bis unter 20.000	2,26	0,59	0,55	0,34	0,16	0,62
20.000 und mehr	2,27	0,63	0,55	0,34	0,15	0,60

4.6 Tabelle der „Best-Werte“

Gebietskörperschaft/ Größenklasse in Einwohnern	Beamte/Beschäftigte „Best-Werte“					
	Kernverwaltung insgesamt	davon				
Haupt- und Personal- verwaltung		Ordnung und Soziales	Kämmerei	Kasse ¹	Planen und Bauen	
Personaleinsatz je 1.000 Einwohner						
Große Kreisstädte						
10.000 bis unter 20.000	2,41	0,58	0,52	0,40	0,17	0,74
20.000 und mehr	2,09	0,58	0,45	0,28	0,10	0,68
Verwaltungsgemeinschaften						
bis unter 10.000	1,46	0,32	0,32	0,26	0,15	0,41
10.000 und mehr	1,54	0,36	0,33	0,29	0,13	0,43
übrige kreisangehörige Gemeinden						
bis unter 5.000	1,47	0,40	0,35	0,27	0,12	0,33
5.000 bis unter 10.000	1,34	0,28	0,39	0,22	0,14	0,31
10.000 bis unter 15.000	1,31	0,27	0,35	0,22	0,14	0,33
15.000 bis unter 20.000	1,52	0,37	0,42	0,26	0,14	0,33
20.000 und mehr	1,69	0,36	0,36	0,36	0,13	0,48

Bei den vorstehenden „Best-Practice-Werte“ haben wir uns (im Rahmen der Rechnungsprüfung) davon überzeugt, dass die jeweiligen Aufgabenbereiche mit der vergleichsweise geringsten personellen Ausstattung gut arbeiten. Verwaltungen, in denen **alle** Aufgabenbereiche „Best-Werte“ erzielen, haben wir nicht angetroffen. Die Zahlen für die „Kernverwaltung insgesamt“ stellen deshalb eine fiktive „Best-Practice-Verwaltung“ dar.

5 Ausblick

Wir planen, in Zukunft auch für einzelne Einrichtungen Vergleichszahlen (Kennzahlen) zum Personalbedarf zu entwickeln. Sobald diese gefestigt sind, werden wir sie veröffentlichen.

¹ ohne Vollstreckungsaußendienst