

Weniger Mitarbeiter bei wachsenden Anforderungen – ist die Produktivität der Schlüssel?

Viele Kommunalverwaltungen haben in den vergangenen Jahren deutlich Personal abgebaut. Ein Grund dafür ist – neben dem Abbau des nach der Wiedervereinigung großen kommunalen Personalbestands in den neuen Bundesländern – der zum Teil hohe Einsparungsdruck. Zusätzlich tun sich viele Kommunen im Zuge des demografischen Wandels zunehmend schwer, frei werdende Stellen neu zu besetzen, während altersbedingt die Pensionsrate steigt. Gleichzeitig ist die Aufgabenlast der deutschen Kommunen stetig gestiegen, sodass oftmals mit immer weniger Personal immer mehr Aufgaben erledigt werden müssen. Dieses Bild der kommunalen Landschaft analysiert eine aktuelle Studie des Instituts für den öffentlichen Sektor. Untersucht wurde die Entwicklung der Personaldichte (das Verhältnis von Personal in den Kernverwaltungen zu Einwohnerzahl und Aufgabenlast) in allen kreisfreien Städten über einen Zeitraum von 1998 bis 2014.

Demografischer Wandel, knappe Finanzen und steigende Aufgaben

Der demografische Wandel beschäftigt die Kommunalverwaltungen nicht nur im Hinblick auf strukturelle Veränderungen in der Kommune, sondern auch ganz unmittelbar in Bezug auf das eigene Personal. So waren 2013 bereits rund zwei Drittel der Beschäftigten in der kommunalen Verwaltung 45 Jahre und älter – Tendenz steigend.¹ Die öffentliche Verwaltung hat zunehmend Probleme damit, offene Stellen zu besetzen und sieht sich in den bevorstehenden Jahrzehnten einer Welle von Pensionierungen gegenüber.² In Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung in den nächsten Jahren bis 2024 rund ein Viertel aller Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in das Rentenalter eintreten. In einigen Gemeinden betrifft dies sogar nahezu die Hälfte aller Mitarbeiter (45 Prozent).³

Die zweite große Herausforderung für viele Kommunen ist der anhaltende budgetäre Druck und daraus resultierende Einsparungszwänge – auch beim Personal. Eine aktuelle Studie fasst die Situation so zusammen: „Kontinuierlich wurde hier (in der kommunalen Verwaltung) in den letzten Jahren Beschäftigung abgebaut und die Situation der knappen Personalbemessung hat sich in vielen kommunalen Verwaltungen als Normalzustand eingeschliffen.“⁴ Die Stadt Magdeburg hat ihren Personalstand beispielsweise zwischen den Jahren 1999 und 2007 mehr als halbiert⁵, als Grund nannte die

1 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2016): Branchenanalyse kommunale Verwaltung, S. 48 f.; für weitere Informationen siehe auch Robert-Bosch-Stiftung (2009): Demografieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung

2 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2016): Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen

3 Vgl. ebenda, S. 12

4 Hans-Böckler-Stiftung (2016): Branchenanalyse kommunale Verwaltung, S. 13

5 Vgl. Landeshauptstadt Magdeburg (2014): Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg 2012/2013, S. 19

Landeshauptstadt Sachsen-Anhalts den „erheblichen Konsolidierungszwang“⁶. Es gibt insgesamt keine Anzeichen, dass sich Kommunen in Zukunft wieder deutlich höhere Personalstände leisten können – im Gegenteil: Jüngst verkündete zum Beispiel die Stadt Duisburg, in den kommenden fünf Jahren insgesamt 25 Millionen Euro im Personaletat einsparen zu müssen.⁷ Einige „reiche“ Kommunen sind zwar noch in der Lage, eine hohe Beschäftigtenzahl finanziell zu stemmen, doch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels werden möglicherweise auch diese Kommunen zukünftig Schwierigkeiten haben, alle Stellen zeitnah nachzubeseetzen.

Eine Analyse der Personalzahlen in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte verdeutlicht einen bundesweiten Personalabbau: In fast allen Bundesländern ist das Personal der Kernverwaltung in den kreisfreien Städten von 1998 bis 2014 zurückgegangen.⁸ In den kreisfreien Städten Sachsen-Anhalts hat sich der Personalbestand im Durchschnitt sogar halbiert. Nur in den rheinland-pfälzischen kreisfreien Städten ist er im Schnitt nahezu unverändert geblieben (+0,4 Prozent).

Personalmrückgang trotz Aufgabenverlagerung auf kommunale Ebene

Während also viele Kommunen mit immer weniger Personal auskommen müssen, stehen sie aber gleichzeitig einer wachsenden Aufgabenlast gegenüber. In nahezu allen Bundesländern ist in den letzten Jahren die an den Ausgaben gemessene Aufgabenlast der Kommunen (Kommunalisierungsgrad) gestiegen.⁹ Im Durchschnitt nahm die kommunale Aufgabenlast in Deutschland im Untersuchungszeitraum um mehr als 9 Prozent zu. In einzelnen Bundesländern wie zum Beispiel in Brandenburg, Sachsen oder Rheinland-Pfalz mussten die Kommunen im Jahr 2014 sogar rund ein Fünftel mehr Aufgaben erledigen als noch 1998. Auch die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen verzeichnen Zusatzbelastungen in Höhe von mehr als 11 Prozent. Nur in Sachsen-Anhalt ist der Kommunalisierungsgrad um rund 7 Prozent leicht zurückgegangen.

Zu diesen dauerhaften Mehrausgaben kommen zusätzlich Belastungen durch akute Krisensituationen hinzu, bei denen den Kommunen von Bund und Ländern oftmals enorme Aufgaben übertragen werden. Jüngst erst stellte die Flüchtlingskrise deutsche Kommunen teilweise auf die Belastungsprobe.

Die Kombination aus angespannter Personalsituation und wachsenden Aufgaben stellt Deutschlands Kommunen vor eine schwierige Herausforderung. Vor diesem Hintergrund hat das Institut für den öffent-

Studiendesign

Untersucht wurde die Entwicklung der Personaldichte in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte zwischen 1998 und 2014.

Ermittlung der Personaldichte: Um die Personaldichte einer städtischen Verwaltung zu ermitteln, wurde die Anzahl der Beschäftigten in der Kernverwaltung (in Vollzeitäquivalenten) pro 1.000 Einwohner in der Kommune bestimmt. Die Einwohnerzahl wurde mit dem Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslandes gewichtet.

Berücksichtigung des Kommunalisierungsgrads: Der Kommunalisierungsgrad wird durch das Verhältnis zwischen den unmittelbaren Ausgaben der Kommunen und den unmittelbaren Ausgaben von Kommunen und Land berechnet.¹⁰ Er trägt der Tatsache Rechnung, dass die kommunale Ebene je nach Bundesland Aufgaben in unterschiedlichem Umfang erbringt. Unterschiede im Dienstleistungsportfolio zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes (zum Beispiel durch freiwillige Aufgaben) können damit jedoch nicht erfasst werden.

Daten: Für die Untersuchung wurden Beschäftigtenzahlen (Vollzeitäquivalente) über die Kernhaushalte aller kreisfreien Städte in zwölf Bundesländern ausgewertet.¹¹ Die Daten wurden von den jeweils zuständigen statistischen Landesämtern auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Von der Betrachtung sind gemäß Schalenkonzept der Finanzstatistik¹² damit Extrahaushalte und sonstige Fonds, Einrichtungen sowie Unternehmen ausgeschlossen – also alle städtischen Einrichtungen mit eigenständigem Rechnungswesen wie Eigenbetriebe oder kommunale Unternehmen. Personalausgliederungen aus dem Kernhaushalt in Extrahaushalte, sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen können durch diese Daten nicht erkannt werden. Daher wurde im Rahmen von Einzelfallstudien untersucht, ob ein Teil der Personalmrückgänge durch eine solche Ausgliederung erklärt werden kann (vgl. Textkasten auf S. 11).

Darüber hinaus wurden amtliche Einwohnerstatistiken sowie Haushalts- und regionale Wirtschaftsdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herangezogen. Der Betrachtungszeitraum umfasst maximal die Jahre 1998 bis 2014.

6 Landeshauptstadt Magdeburg (2006): Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg 2005, S. 36

7 Vgl. Der Neue Kämmerer Online (17.11.2016): Duisburg muss massiv am Personal sparen. Unter: www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/duisburg-muss-massiv-beim-personal-sparen-36231/, zuletzt abgerufen am 26.1.2017.

8 Zum Datenmaterial siehe Infokasten „Studiendesign“

9 Zur Berechnung siehe Infokasten „Studiendesign“

10 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunalen Finanzreport 2015, S. 18; ab 2012 Prognosewerte

11 Ausgenommen sind die Stadtstaaten sowie das Saarland, in dem es keine kreisfreie Stadt gibt.

12 Vgl. Statistisches Bundesamt (2013): Finanzen und Steuern – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken

lichen Sektor die Entwicklung der Personaldichte in der Kernverwaltung der kreisfreien Städte sowie mögliche Einflussfaktoren analysiert und die Folgen für die Dienstleistungsqualität genauer untersucht.

Die Personaldichte in den Kommunalverwaltungen ist gesunken

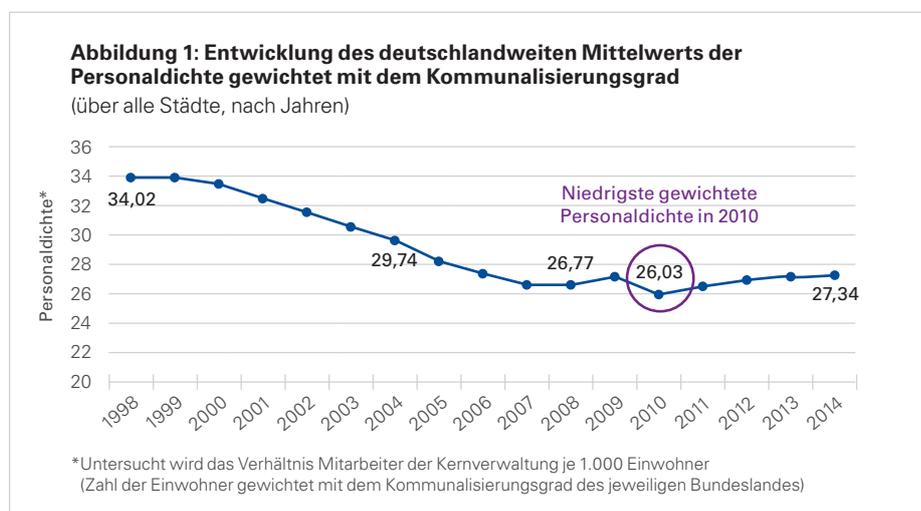
Die durchschnittliche Personaldichte der Kommunalverwaltung in kreisfreien Städten hat deutlich abgenommen. Während 1998 noch knapp 16 Mitarbeiter in der Kernverwaltung für 1.000 Einwohner zuständig gewesen waren, betrug deren Anzahl im Jahr 2014 nur noch 13,5 (2007 waren es sogar weniger als 13 Kommunalbedienstete). Bezieht man die Entwicklung der gestiegenen Aufgabenlast in die Betrachtung mit ein, wird das Ergebnis noch etwas deutlicher: Wird also bei der Ermittlung der Personaldichte die Einwohnerzahl mit dem Kommunalisierungsgrad multipliziert, so zeigt sich, dass sich die so berechnete Personaldichte der kreisfreien Städte zwischen 1998 und 2014 um rund ein Fünftel verringert hat (Abbildung 1). Im Jahr 1998 waren rund 34 Mitarbeiter in der Kernverwaltung für 1.000 mit dem Kommunalisierungsgrad gewichtete Einwohner zuständig. Im Jahr 2014 liegt die durchschnittliche Personaldichte bei nur noch circa 27 Mitarbeitern pro 1.000 Einwohner (gewichtet).

In weniger als einem Fünftel der Städte
ist die Personaldichte gestiegen

Nur in 17 Städten ist die Personaldichte im untersuchten Zeitraum gestiegen. Auffällig ist, dass sich alle diese Städte mit positiver Entwicklung in den alten Bundesländern befinden.

Die hier abgebildete Personaldichte setzt sich rechnerisch aus den drei Faktoren „Anzahl der Beschäftigten“, „Einwohnerzahl“ und „Kommunalisierungsgrad“ zusammen. Die deutlich erkennbare Verringerung der Personaldichte ist dabei auf den oben beschriebenen Rückgang des Personals bei gleichzeitig gestiegener Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene (gemessen am Kommunalisierungsgrad) zurückzuführen.

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen war im Untersuchungszeitraum äußerst heterogen, wobei dennoch zu erkennen ist, dass die Zahlen in den ostdeutschen Flächenländern eher rückläufig sind (zum Beispiel in den brandenburgischen kreisfreien Städten durchschnittlich –10 Prozent¹³), während die Einwohnerzahlen in den Metropolregionen steigen (zum Beispiel München: +18,5 Prozent, Frankfurt am Main: +10 Prozent). Hier ließ sich in unserer Untersuchung allerdings kein eindeutiger Effekt auf die Personaldichte ausmachen.



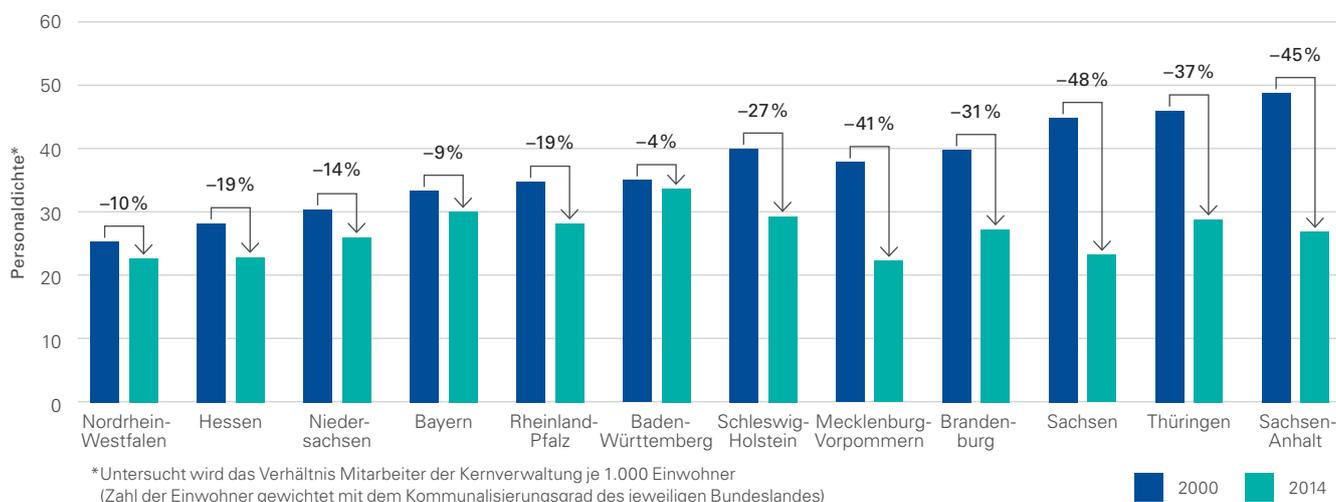
Quelle: eigene Darstellung, Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

13 Eine Ausnahme bildet die Landeshauptstadt Potsdam, wo die Einwohnerzahl gestiegen ist.

Personaldichte geht in den neuen Bundesländern am stärksten zurück

Im Vergleich der Personaldichte der kreisfreien Städte zeigte sich zum Zeitpunkt der Jahrtausendwende noch ein deutliches Bild: Im Schnitt hatten die neuen Bundesländer mit 44 Mitarbeitern je 1.000 Einwohner (gewichtet) eine deutlich höhere Personaldichte als die alten Länder mit nur 31 Mitarbeitern je 1.000 Einwohner (gewichtet). Doch im Jahr 2014 haben sich die Verhältnisse umgekehrt (vergleiche Abbildung 2): In den kreisfreien Städten der alten Bundesländer ist die durchschnittliche Personaldichte mit rund 28 Mitarbeitern pro 1.000 Einwohner (gewichtet) nun sogar etwas höher als die Personaldichte in den neuen Bundesländern (durchschnittlich 27 Mitarbeiter pro 1.000 gewichtete Einwohner).

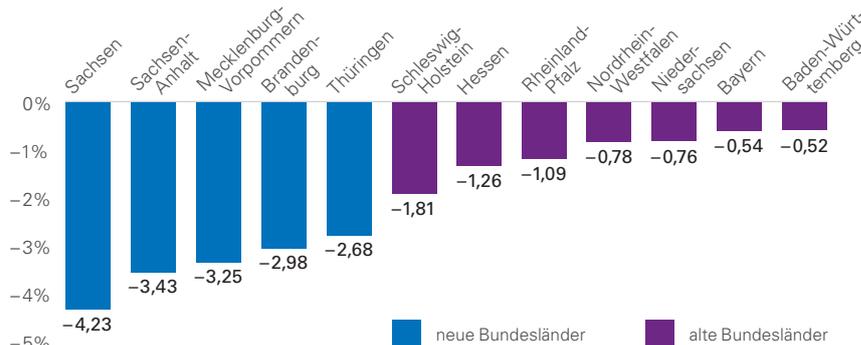
Abbildung 2: Entwicklung der durchschnittlichen Personaldichte in den kreisfreien Städten von 2000 bis 2014



Quelle: eigene Darstellung, Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Zu erklären ist diese Entwicklung durch den zum Teil starken Personalabbau und die damit verbundene hohe jährliche Verringerung der Personaldichte in den kreisfreien Städten der neuen Bundesländer (vergleiche Abbildung 3). Um mehr als 4 Prozent jährlich hat sich die Personaldichte zum Beispiel in den sächsischen kreisfreien Städten verringert – deutlich mehr als in den alten Ländern. Allerdings mussten die Kommunen der neuen Bundesländer nach der Wende den vergleichsweise großen kommunalen Personalbestand der DDR größtenteils übernehmen. In den folgenden Jahren sank das durchschnittliche Niveau der Personaldichte in den kreisfreien Städten der neuen Bundesländer aber sogar unter das der kreisfreien Städte in den alten Ländern. Dennoch gibt es auch in den alten Bundesländern heute Kommunen mit vergleichsweise niedriger Personaldichte. So liegen unter den 25 kreisfreien Städten mit der geringsten Personaldichte (2014) 13 alleine in Nordrhein-Westfalen.¹⁴

Abbildung 3: Durchschnittliche jährliche Entwicklung der Personaldichte
Prozentveränderung pro Jahr nach Bundesländern



Quelle: eigene Darstellung, Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

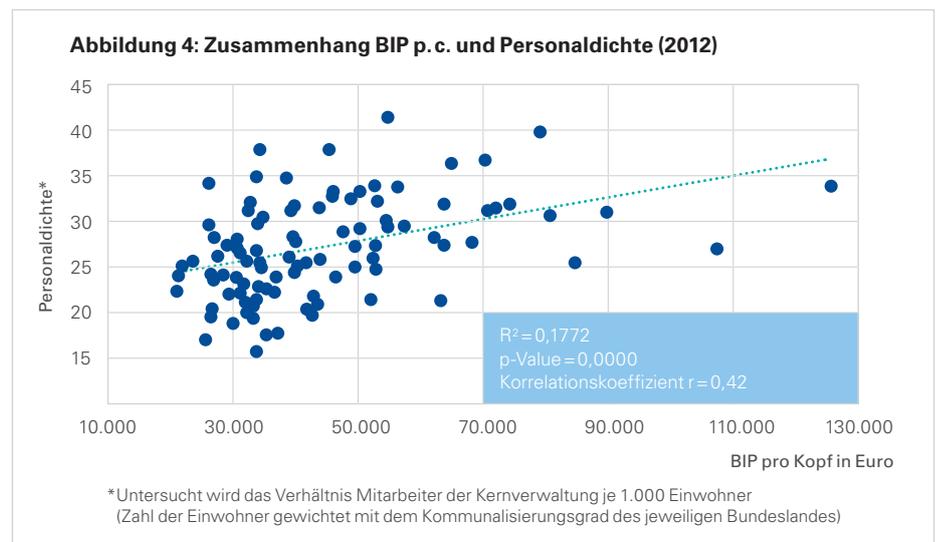
¹⁴ Zu beachten ist jedoch, dass die insgesamt 22 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen bereits ein Fünftel der Untersuchungsgruppe aller kreisfreien Städte in Deutschland ausmachen. Nur bayerische kreisfreie Städte haben einen noch größeren Anteil (24 Prozent).

Verringerung der Personaldichte als Haushaltskonsolidierung?

Doch nicht nur regional, sondern auch in Bezug auf die finanzielle Situation einer Kommune sind Unterschiede in der Personaldichte erkennbar. Die Analysen zeigen: Je höher die Verschuldung des kommunalen Kernhaushalts pro Kopf, desto niedriger ist in der Tendenz die Personaldichte.¹⁵ Dies bestätigt die Vermutung, dass Kommunen aufgrund angespannter Haushaltslagen zu Personaleinsparungen – und damit zu einer niedrigeren Personaldichte – gezwungen sein könnten. So sehen zum Beispiel viele kommunale Haushaltssicherungskonzepte oder Konsolidierungsprogramme Einsparungen im Personalbereich vor.

„Arme“ Kommunen müssen Personaldichte verringern

Unterstrichen wird diese Vermutung durch einen beobachteten positiven Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in einer Kommune und der jeweiligen Personaldichte (vergleiche Abbildung 4). Je höher das BIP pro Kopf – eine wichtige Determinante des Steueraufkommens –, desto höher ist in der Tendenz auch die Personaldichte.¹⁶ „Reiche“ Kommunen können es sich also scheinbar eher leisten, relativ viel Personal zu beschäftigen. Hier fehlt offenbar schlicht der finanzielle Druck, die Personalkosten der Kernverwaltung zu senken. Umgekehrt bedeutet dies, dass gerade in tendenziell strukturschwachen Kommunen mit potenziell erhöhten Anforderungen an die öffentliche Verwaltung (zum Beispiel im Sozialbereich) die Verwaltung personell unterbesetzt sein könnte.



Quelle: eigene Darstellung, Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Qualitätseinbußen bei ärmeren Kommunen mit geringerer Personaldichte

Gerade bei Verwaltungsdienstleistungen wird schlechter Bürgerservice oft einem Personalmangel bzw. unzureichender Ressourcenausstattung zugeschrieben. Im Rahmen unserer Analysen haben wir daher auch für ausgewählte Städte den Zusammenhang zwischen Personaldichte und Dienstleistungsqualität untersucht. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Kommunen mit einer geringeren Personaldichte auch eine tendenziell schlechtere Dienstleistungsqualität haben. Als Indikator für die Qualität wurde die durchschnittliche Wartezeit auf einen Bürgeramtstermin erhoben.¹⁷ Je geringer die Personaldichte in einer Kommune ist, desto höher ist in der Tendenz die

¹⁵ Mittels einfacher, linearer Regression wurde der Effekt der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte pro Einwohner auf die Personaldichte jährlich städtespezifisch bestimmt. Es besteht für die Jahre ab 2012 ein schwacher, aber statistisch signifikanter negativer Zusammenhang. 2014: $R^2 = 0,0695$, P-Value = 0,0071, Korrelationskoeffizient $r = -0,26$

¹⁶ Mittels einfacher, linearer Regression wurde der Effekt des Bruttoinlandsprodukts (letzte verfügbare Daten 2012) einer Kommune pro Einwohner auf die Personaldichte jährlich städtespezifisch bestimmt.

¹⁷ Zur Analyse des Zusammenhangs der Personaldichte zur Dienstleistungsqualität wurde über einen Zeitraum von vier Wochen in vier Erhebungswellen an jeweils unterschiedlichen Werktagen die durchschnittliche Wartezeit auf einen Bürgeramtstermin in einer Stichprobe von 42 kreisfreien Städten mit Online-Tool zur Erstellung eines Termins ermittelt.

Wartezeit auf einen Bürgeramtstermin, in manchen Städten im Schnitt bis zu 21 Tagen.¹⁸ Die durchschnittliche Wartezeit auf einen Bürgeramtstermin in allen untersuchten Städten betrug rund fünf Werktage. Dass ärmere und strukturschwache Kommunen am Personal sparen (müssen), wirkt sich also auch auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung und damit mittelbar auf das Leben in der Kommune aus.

Produktivitätssteigerungen als Antwort

Eine geringe Personalausstattung muss jedoch nicht automatisch mit Qualitätseinbußen einhergehen. Eine Reduzierung der Personaldichte ohne eine Verringerung der Qualität und Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung kann zum Beispiel dann erzielt werden, wenn dies mit einer Verbesserung der Prozesse, einer Aufwertung der technischen Ausstattung oder einer Vereinfachung der Verfahren einhergeht. Mittel dafür können interkommunale Kooperationen, der Wegfall von Verfahrensanforderungen wie zum Beispiel der Schriftformerfordernis oder die verstärkte Nutzung digitaler Lösungen sein¹⁹. So hat eine aktuelle Untersuchung herausgefunden, dass durch die elektronische Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen bis zu 70 Prozent der Kosten eingespart werden können.²⁰ Hier hat die deutsche Kommunalverwaltung aber offenbar noch ausreichend Nachholbedarf.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse unserer Studie, dass die Kommunalverwaltungen in Deutschland mit weniger Personal als noch vor rund 15 Jahren auskommen müssen, während gleichzeitig die Aufgaben zugenommen haben. Werden in der öffentlichen Verwaltung keine Produktivitätsgewinne erzielt, müssen die Kommunen zwangsläufig Leistungen abbauen oder die Qualität verringern. Die Vereinfachung von Prozessen und Anforderungen und die Verbesserung der Ausstattung können also wichtige Komponenten sein, um die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der aufgeführten Entwicklungen aufrechtzuerhalten. |

Franziska Holler, Jens Carstens, Christian Raffer

Geringere Personaldichte durch Personalausgliederung?

Bei all diesen Beobachtungen sollte berücksichtigt werden, dass Personalarückgänge im Kernhaushalt bei gleichbleibender Einwohnerzahl nicht notwendigerweise eine Senkung der realen Personaldichte bedeuten. Es kann sich dabei auch um eine Verlagerung von Aufgaben in ausgegliederte Bereiche, beispielsweise Eigenbetriebe oder Unternehmen in privatrechtlicher Form, handeln. Ein typisches Beispiel wäre die Ausgliederung der IT-Abteilung in eine GmbH, deren Gesellschafter die Kommune ist. Die Mitarbeiter des IT-Bereichs wären dann in der Personalstatistik der Kernverwaltung nicht mehr sichtbar. Insgesamt ist

die Zahl der kommunalen Unternehmen in den vergangenen Jahren (2000 bis 2012) um etwa ein Viertel (24 Prozent) gestiegen.²¹

Die in der vorliegenden Untersuchung durchgeführte Analyse der Beteiligungs- und Personalberichte²² zeigt in der Tendenz, dass in Städten mit steigender Personaldichte weniger Ausgliederungsaktivitäten zu verzeichnen sind. In Städten mit deutlichen Rückgängen bei der Personaldichte können in Einzelfällen hingegen Teile der Personalverminderung im Kernhaushalt durch Ausgliederungsaktivitäten erklärt werden.²³

Weitere Analysen bietet der ausführliche Studienbericht zum Thema, der im März 2017 erscheinen wird.

¹⁸ Mittels einfacher, linearer Regression wurde der Effekt der Personaldichte auf die durchschnittliche Wartezeit für einen Bürgeramtstermin ermittelt. Es besteht ein schwacher, aber statistisch signifikanter negativer Zusammenhang. $R^2 = 0,1503$, P-Value = 0,0112, Korrelationskoeffizient $r = -0,39$

¹⁹ Mehr zu den Chancen der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung erfahren Sie in der Herbst-Ausgabe 2016 der PublicGovernance.

²⁰ Vgl. Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (2016): Medienbruchfreie Prozesse. Untersucht wurden zwölf Standardprozesse wie Wohnsitz anmelden, Wohngeld beantragen, Unterhaltsvorschuss beantragen, Beurkundung einer Geburt, Anmeldung eines anzeigepflichtigen Gewerbes etc.

²¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2016): Datenreport 2016 – Kapitel 4: Wirtschaft und öffentlicher Sektor, S. 120

²² Die Analyse der Ausgliederungen von Dienstleistungen aus dem Kernhaushalt als Ursache für Personalentwicklungen wurde anhand eines qualitativen Vergleichs von jeweils vier Städten mit besonders positiver und negativer Entwicklung der Personaldichte durchgeführt. Grundlage der Beurteilung waren hier jeweils aktuelle Beteiligungsberichte sowie – wenn verfügbar – Personalberichte der Stadtverwaltungen.

²³ Gemäß Personalbericht der Stadt Halle (Saale) (2012) führten zum Beispiel neben Personalabbau auch Ausgliederungen zu einer Personalkostenreduzierung im Kernhaushalt in Höhe von knapp 15 Prozent.