

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements in Kommunen über 20.000 Einwohner

Kiel, 21. Juni 2022



# **Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements in Kommunen über 20.000 Einwohner**

Kiel, 21. Juni 2022

# Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>6</b>
1.	Prüfungsanlass	6
2.	Prüfungsziele	7
<b>II.</b>	<b>Zusammenfassendes Prüfungsergebnis</b>	<b>9</b>
<b>III.</b>	<b>Feststellungen</b>	<b>16</b>
1.	Allgemeines zum Personalmanagement	16
1.1	Erläuterung von Begriffen	16
1.2	Wann arbeitet das Personalmanagement wirtschaftlich?	18
2.	Personalaufwand und Personalausstattung	19
2.1	Gesamtverwaltung (Verwaltung und Einrichtungen)	19
2.1.1	Personalaufwand der Gesamtverwaltungen	20
2.1.2	Personalausstattungen in den geprüften Kommunen (Gesamtvergleich)	26
2.2	Personalaufwand und Personalausstattung Verwaltung	28
2.2.1	Personalaufwand der Verwaltungen	30
2.2.2	Personalausstattung der Verwaltung	32
2.2.3	Rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial bei dem Personalaufwand für die Verwaltung	34
2.3	Wie werden die Personalaufwendungen geplant?	36
3.	Zwischenfazit zur Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements	39
4.	Personalmanagement	43
4.1	Personaleinsatz und Fallzahlen im Personalmanagement	43
4.2	Aufgabenschwerpunkte im Personalmanagement	45
5.	Kernaspekte eines modernen Personalmanagements	47
5.1	Strategisches Altersmanagement	48
5.1.1	Altersstrukturanalysen	49
5.2	Berichtswesen	54
5.3	Personalentwicklungsplanung	56
5.4	Personalbedarfsplanung	57
5.5	Frauenförderplan	59
5.6	Stellenbeschreibungen und Stellenbesetzungsliste	60
5.7	Personalcontrolling und kennzahlenbasiertes Arbeiten	62
5.8	Regelbeurteilungen und Beurteilungsrichtlinien	65
5.9	Mitarbeiterjahresgespräche	66
6.	Zwischenfazit: Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements	68
7.	Personalwirtschaftliche Aufgaben, geeignet zur Vergabe an Dritte	72
7.1	Bezügemanagement	72
7.2	Kindergeldberechnung	76
7.3	Interkommunale Zusammenarbeit und Abgabe von Aufgaben an Dritte	77

8.	Personalwirtschaftliche Veränderungen aufgrund der Corona-Pandemie	78
<b>IV</b>	<b>Stellungnahmen</b>	84
<b>V</b>	<b>Anlagen</b>	85
Anlage 1:	Personalaufwendungen insgesamt für Verwaltung und Einrichtungen (2017 bis 2020)	85
Anlage 2:	Personalaufwendungen für die Verwaltung und Einrichtungen je Einwohner (2017 bis 2020)	86
Anlage 3:	Veränderungsraten der Personalaufwendungen gesamt 2017 bis 2020 auf Grundlage der Empfehlungen des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung	87
Anlage 4:	Personalaufwendungen für die Verwaltung gesamt (2017 bis 2020)	88
Anlage 5:	Personalaufwendungen für die Verwaltung je Einwohner (2017 bis 2020)	89
Anlage 6:	Personalaufwand gesamt im Vergleich - Differenz Soll/Ist (2017 bis 2020)	90
Anlage 7:	Entwicklung der Fälle gesamt im Personalmanagement je 1,0 VZÄ (2017-2020)	91
Anlage 8 (Textbeitrag):	Kommunalverwaltung zukunftsfähig gestalten - der Beitrag des Personalmanagements	92
Anlage 9 (Textbeitrag):	Personalentwicklungsplanung - Formelle Arbeitsgrundlage oder notwendige Entscheidungshilfe?	98

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Entwicklung des Personalaufwands gesamt 2017 bis 2020	21
Tabelle 2:	Abweichungen des Personalaufwandes 2018 bis 2020 von den Empfehlungen der Kommunalaufsicht	24
Tabelle 3:	Entwicklung der Personalausstattungen gesamt 2017 bis 2020	27
Tabelle 4:	Personalaufwand Verwaltung am Beispiel 2020	30
Tabelle 5:	Darstellung des rechnerischen Einsparpotenzials des Personalaufwandes „Verwaltung“ 2020	35
Tabelle 6:	Personalaufwand 2017 bis 2020: Durchschnittliche prozentuale Abweichung zwischen Haushalts-Soll und Haushalts-Ist	37
Tabelle 7:	Reifegrad zur Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements	41
Tabelle 8:	Arbeitszeitanteile für Aufgaben des Personalmanagements in 2019	46
Tabelle 9:	Übersicht vorhandener Altersstrukturanalysen	49
Tabelle 10:	Altersstrukturanalysen in den Kommunen	50
Tabelle 11:	Vorlage und Rechtskonformität der Personalberichte	55
Tabelle 12:	Anzahl vorhandener Personalentwicklungskonzepte	57
Tabelle 13:	Aktualität der Frauenförderpläne in 2021	59
Tabelle 14:	Anteil an Stellenbeschreibungen für den Bereich der Verwaltung	61
Tabelle 15:	Abfrage Personalcontrolling	63
Tabelle 16:	Abfrage Beurteilungsrichtlinie	65
Tabelle 17:	Abfrage Mitarbeiterjahresgespräche	67
Tabelle 18:	Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements	69
Tabelle 19:	Bezügeberechnung erfolgt durch die Kommune; Aufwand je Abrechnungsfall	73
Tabelle 20:	Bezügeberechnung erfolgt durch die VAK und andere Dienstleister; Aufwand je Abrechnungsfall	75
Tabelle 21:	Regelungsbedarfe 2020 für die Verwaltung und die Einrichtungen aufgrund der Corona-Pandemie	80
Tabelle 22:	Mehrbedarfe aufgrund Corona ab 2021	82
Tabelle 23:	Personalaufwendungen insgesamt für Verwaltung und Einrichtungen	85
Tabelle 24:	Personalaufwendungen für die Verwaltung und Einrichtungen je Einwohner	86
Tabelle 25:	Veränderungsraten der Personalaufwendungen gesamt 2017 bis 2020	87
Tabelle 26:	Personalaufwendungen für die Verwaltung gesamt in Euro	88
Tabelle 27:	Personalaufwendungen für die Verwaltung je Einwohner in Euro	89
Tabelle 28:	Personalaufwand gesamt im Vergleich - Differenz Soll/Ist (2017 bis 2020)	90
Tabelle 29:	Entwicklung der Fälle gesamt im Personalmanagement je 1,0 VZÄ (2017-2020)	91

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil des Personalaufwands der Gesamtverwaltung am Aufwand aus laufender Verwaltungstätigkeit	16
Abbildung 2: Handlungsfelder des Personalmanagements	17
Abbildung 3: Anteil Personal an den Gesamtaufwendungen 2020	20
Abbildung 4: Personalaufwendungen Euro 2020 je Einwohner	23
Abbildung 5: Abweichung der Personalaufwendungen von den Empfehlungen des Haushalts-Erlasses am Beispiel 2020	25
Abbildung 6: Personalausstattungen gesamt 2020 je 1.000 Einwohner	28
Abbildung 7: Personalaufwendungen für die Verwaltung 2020 je Einwohner	31
Abbildung 8: Personalausstattung für die Verwaltung 2020 VZÄ je 1.000 Einwohner	33
Abbildung 9: Zu betreuende Mitarbeiter je 1,0 VZÄ im Personalmanagement 2020	44
Abbildung 10: Beschäftigte ab dem 55. Lebensjahr	52
Abbildung 11: Bezügeberechnung; Anzahl der Fälle 2020 bei eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung	74
Abbildung 12: Operatives Management	93

## I. Vorbemerkungen

Der Landesrechnungshof (LRH) überwacht nach Art. 64 Abs. 2 LV<sup>1</sup> und § 2 Abs. 2 LRH-G<sup>2</sup> die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Dabei ist er gemäß § 2 Abs. 1 KPG<sup>3</sup> vorrangig zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise, der kreisfreien Städte sowie der Städte über 20.000 Einwohner, unbeschadet seines Rechts, auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung anderer kommunaler Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen. Als besondere Form der überörtlichen Prüfung kann der LRH nach § 5a KPG Querschnittsprüfungen durchführen. Dabei werden vergleichende Prüfungen mehrerer kommunaler Körperschaften zu einem Aufgabengebiet oder zu sachlichen Schwerpunkten vorgenommen. Um eine solche Querschnittsprüfung handelt es sich bei der Prüfung „Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements in Kommunen über 20.000 Einwohner“.

### 1. Prüfungsanlass

Das Personal ist die wichtigste Ressource. Nur gute Mitarbeiter garantieren, dass die Vielzahl kommunaler Aufgaben erfüllt werden kann. Um Mitarbeiterpotenziale entfalten zu können, wird ein passender Rahmen benötigt. Es geht heute nicht mehr nur darum, arbeitsvertragliche, -zeitliche oder rechtliche/tarifliche Personalfragen zu bearbeiten. Es gilt, im Wettbewerb um die besten Fachkräfte zu bestehen, Beruf und Familie zu vereinen, Chancen und Perspektiven aufzuzeigen und moderne Arbeitsbedingungen zu schaffen. Entsprechend hoch ist der Stellenwert des Personalmanagements.

Personal ist dabei nicht nur die wichtigste, sondern auch eine kostenintensive Ressource. Rund ein Viertel der Ausgaben der Ergebnishaushalte fließen in die Personalkosten. Ein wirtschaftlich arbeitendes Personalmanagement ist deshalb eine Daueraufgabe, die regelmäßig mit dem Erarbeiten von Optimierungspotenzialen im Personalbereich einhergehen muss. Ein unzureichend aufgestelltes Personalmanagement kann keine Effizienzsteigerungen erreichen. Letztlich führt ein unzureichendes Personalmanagement zu einem unwirtschaftlichen Personaleinsatz. Gut oder weni-

<sup>1</sup> Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344, zuletzt geändert durch Art. 51 des Gesetzes vom 19.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1008.

<sup>2</sup> Gesetz über den Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (LRH-G) vom 02.01.1991, GVOBl. Schl.-H. S. 3, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25.02.2011, GVOBl. Schl.-H. S. 71.

<sup>3</sup> Gesetz über die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften und die Jahresabschlussprüfung kommunaler Wirtschaftsbetriebe (Kommunalprüfungsgesetz - KPG -) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 129, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.06.2020, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

ger gut strukturiertes Verwaltungshandeln an dieser Stelle hat damit unmittelbar Einfluss auf die Gesamtpersonalaufwendungen.

Frühere Prüfungen des LRH zeigten, dass verschiedene Optimierungspotenziale bestanden, beispielsweise

- wurde die Personalwirtschaft teilweise unzureichend koordiniert,
- gingen Absprachen zwischen Facheinheiten mit Informationsverlusten einher,
- wurden personelle Bedarfe im Vorfeld häufig unzureichend ermittelt,
- wurden wiederzubesetzende Planstellen keiner Aufgabenkritik unterzogen,
- waren steuerungsrelevante Kennzahlen, z. B. zu Fehlzeiten, Überstunden, Altersstrukturen deutlich ausbaufähig,
- fehlte eine gezielte Personalentwicklung,
- wurden Qualifizierungsbedarfe nicht hinreichend ermittelt und umgesetzt.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen untersuchte der LRH mit dieser Querschnittsprüfung die „Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements in Kommunen über 20.000 Einwohner“ erstmalig parallel in 17 Kommunen.

## 2. Prüfungsziele

Nach § 5a KPG wurde die Prüfung als Querschnittsprüfung (besondere Form der überörtlichen Prüfung) durchgeführt. Dabei wurden 17 schleswig-holsteinische Kommunen der Größenklasse 20.000 bis 50.000 Einwohner in eine vergleichende Prüfung einbezogen. Schwerpunktartig wurde geprüft, wie die Kommunen die zu erfüllenden Aufgaben im Personalmanagement wahrnehmen, wie das Personalmanagement aktuell aufgestellt ist und wo Optimierungspotenziale bestehen.

Der LRH hat nach § 6 Abs. 1 KPG im Vorfeld mittels Erhebungsbogen Daten für den festgelegten Prüfungszeitraum abgerufen. Um Entwicklungen nachvollziehen zu können, erstreckte sich der Prüfungszeitraum auf 4 Jahre und umfasste die Jahre 2017 bis 2020.

Ziel der Querschnittsprüfung war eine Wirtschaftlichkeits- und Rechtmäßigkeitsbetrachtung des Personalmanagements mit folgenden Schwerpunkten:

- Ermitteln der Personalaufwendungen und deren Entwicklung im Vergleich;
- Personalwirtschaftliches Verwaltungshandeln in den Personaleinheiten;
- Kosten und personelle Ausstattung der Kernverwaltungen;
- Personalbedarfsplanung;

- Personalentwicklung;
- Personalcontrolling;
- Sonderaspekte der Corona-Pandemie 2020;
- Bereitstellen von Kennzahlen und Vergleichswerten.

Die gewonnenen Erkenntnisse sollen allen Kommunen einen guten Überblick über die komplexe Materie des Personalmanagements ermöglichen. Zugleich werden häufige Problemstellungen aufgezeigt, derer sich die Kommunen annehmen müssen, um rechtskonform zu arbeiten. Vom LRH bereitgestellte Handlungsempfehlungen und Orientierungshilfen sollen dabei Sicherheit in der kommunalen Praxis bieten.

## II. Zusammenfassendes Prüfungsergebnis

Personalmanagement bewegt sich heute in einem großen Spannungsfeld.

Mehr als ein Drittel der kommunalen Beschäftigten geht in den nächsten Jahren in den Ruhestand. Ausgeschriebene Stellen können zunehmend schwerer besetzt werden. Die Personalaufwendungen binden rund ein Viertel des Aufwandsvolumens der kommunalen Ergebnishaushalte und wachsen stetig weiter. Gleichzeitig haben die Beschäftigten andere Ansprüche an die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben.

Die klassische Personalverwaltung reicht schon lange nicht mehr aus, um diese grob skizzierten Herausforderungen meistern zu können. Es bedarf eines **modernen Personalmanagements**, das sowohl Kostenfragen und Controlling bewältigt als auch verschiedene Managementinstrumente einsetzt.

Dass gerade der große Kostenblock des Personalaufwands hohe Aufmerksamkeit verdient, zeigen die nachfolgenden Zahlen:

- 2017 betrug der Aufwand für das Personal in den 17 geprüften Städten 249 Mio. €.
- Bis 2020 hatte sich dieser Aufwand auf 278 Mio. € erhöht.
- Die Aufwendungen waren damit in 3 Jahren um 11,6 % bzw. um 29 Mio. € angewachsen.

Wegen des im Durchschnitt mit rd. 25 % hohen Anteils am Gesamtaufwand kommunaler Haushalte hat der LRH den Personalaufwand als einen möglichen Konsolidierungsfaktor identifiziert. Dabei binden die geprüften Kommunen durchaus unterschiedlich hohe Personalkostenanteile. Sie reichen von knapp 16 % in Pinneberg bis zu 34 % in Eckernförde. Kommunen mit immens hohen Personalaufwendungen - gemessen am Volumen ihrer Ergebnishaushalte - müssen sich auch unter Beachtung ihrer tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben vorrangig bemühen, ihre Werte zu verbessern. Dazu zählen die Städte Eckernförde, Elmshorn, Rendsburg und Schleswig, die mit bis zu 34 % zum Teil mehr als ein Drittel ihrer Gesamtaufwendungen in Personalaufwendungen binden. Der finanzielle Spielraum für alle weiteren kommunalen Aufgaben wird damit deutlich eingeschränkt. Mittelfristig sollte hier ein jährlicher Anteil des **Personalaufwands von 25 % am Gesamtaufwand** angestrebt werden.

Der jährliche Haushaltserlass weist Richtwerte aus, in welcher Höhe Personalaufwendungen steigen können. Die möglichen Zuwachsraten lagen danach 2018 bei 1,5 %, 2019 bei 2,3 % und 2020 bei 1,5 %. Nur 3 Kommunen gelang es im Prüfungszeitraum, ihre **Zuwächse beim Personal-**

**aufwand** nahe dieser Richtwerte zu halten. 6 weitere Städte halten sich in einem vertretbaren Rahmen.

Fehlbetrags- und Haushaltskonsolidierungskommunen sind dazu angehalten, die im jährlichen Haushaltserlass empfohlenen Zuwächse beim Personalaufwand einzuhalten. Der LRH empfiehlt auch allen anderen Kommunen sich grundsätzlich an diesen Zuwachsraten zu orientieren, zumal nur 4 der geprüften Kommunen in den Jahren 2017 bis 2020 durchgehend ausgeglichene Haushalte vorweisen konnten. Gerade von Kommunen mit dringendem Optimierungsbedarf sollten die Richtwerte des Haushaltserlasses zwischen Verwaltung und Politik als Zielgröße vereinbart werden.

Damit moderate Zuwächse gelingen können, ist vor Ort ein besseres Planen der Haushaltsansätze, ein diszipliniertes Bewirtschaften der bereitgestellten Mittel und ein unterjähriges Controlling nötig.

Dazu zählt auch, dass Personalaufwand und Personalstellen korrekt im Haushalt zugeordnet werden. Zwischen Aufwand und **Stellen für Verwaltung und Einrichtungen** ist transparent zu **differenzieren**. Dies ist nicht nur im Zuge des pflichtigen Berichtswesens für Verwaltungsleitung und Selbstverwaltungsgremien in den Kommunen nötig. Ungenaueres Arbeiten und nachlässiges Zuordnen begründen einen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

Im **einwohnerbezogenen Vergleich der Personalaufwendungen** für die Verwaltungsmitarbeiter werden erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen deutlich. Die Spannweite reicht von 212 € pro Einwohner in Henstedt-Ulzburg bis 583 € pro Einwohner in Husum. Der durchschnittliche Wert wurde bei 322 € pro Einwohner festgestellt und von 7 Kommunen überschritten, davon 2 Kommunen mit verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit.

Der LRH hat daraus für 5 Kommunen ein **rechnerisches Optimierungspotenzial** für die Personalaufwendungen der Verwaltungsbereiche ermittelt. Es beläuft sich für Heide, Rendsburg, Eckernförde, Bad Oldesloe und Elmshorn auf insgesamt **10,6 Mio. €**.

Ein nicht unerheblicher Kostenanteil ist der **Anzahl der beschäftigten Beamten** zuzurechnen. Zwischen den Besoldungsgruppen und den vergleichbaren kommunalen Entgeltgruppen (jeweils einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge bzw. Versorgungs- und Beihilfeanteile) bestehen Differenzen. Überschlägig betrachtet können je Beamtenstelle bis zu 12.000 € Mehraufwand pro Jahr entstehen.

Während die geprüften Kommunen durchschnittlich 24,2 % ihrer Verwaltungsmitarbeiter im Beamtenstatus führen, haben Rendsburg, Wedel und Elmshorn deutlich höhere Anteile. Sie liegen dort zwischen 27,0 % und 37,8 %. Insbesondere Rendsburg und Elmshorn sollten aufgrund des

überdurchschnittlich hohen Personalaufwands die Anzahl ihrer Beamtenstellen hinterfragen.

Mit Husum, Rendsburg, Elmshorn und Bad Oldesloe weisen 4 Kommunen sowohl einen überdurchschnittlich hohen **Personalaufwand** je Einwohner als auch überdurchschnittliche **Personalausstattungen** auf. Diese Kommunen sind in besonderer Weise gefordert, Personalstellen und Personalaufwand bedarfsgerecht zu überprüfen. Dazu bedarf es sowohl einer regelmäßigen Stellen- und Aufgabenkritik als auch eines kontinuierlichen Prüfens des Vergütungsgefüges.

Weit unter Durchschnitt liegen hingegen die Kommunen Kaltenkirchen, Henstedt-Ulzburg und Schleswig.

Die ermittelten Werte zum Personalaufwand und zur Personalausstattung zeigen deutlich, dass in den Kommunen sehr individuell auf Kosten und Stellenzahl geschaut werden muss. Während sich ein Teil der Kommunen fragen sollte, ob sie mit den vorhandenen Beschäftigten die Kernaufgaben gut erbringen können, sollten andere dringend Konsolidierungspotenziale prüfen. Dies kann nur gelingen, wenn einerseits das zuständige Personalmanagement wirtschaftlich und kompetent agiert, andererseits aber auch Leitungsebene und kommunale Gremien ihrer Steuerungsrolle gerecht werden.

Besonders problematisch ist die Tatsache, dass zahlreiche Kommunen erhebliche Unterschiede zwischen ihrem geplanten und letztlich verausgabten Personalaufwand aufweisen. **Planansatz und Rechnungsergebnis** weichen zwischen -6,3 % bis 10,4 % voneinander ab. Wegen der immensen Höhe von Personalkosten verbergen sich bereits hinter einer Abweichung von wenigen Prozentpunkten hohe 6-stellige Summen. Dies sind beispielsweise in Eckernförde 768.000 € jährlich bei einer regelmäßigen Überschreitung der Personalkostenansätze von durchschnittlich 5,3 %.

Derartige Diskrepanzen sind nur noch schwer mit den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und -klarheit vereinbar. Dabei ist es unerheblich, ob deutlich mehr personelle Mittel bereitgestellt als verausgabt werden oder aber die Planansätze regelmäßig überzogen werden. Letztlich werden die Haushaltsplanberatungen jeweils unter falschen Voraussetzungen geführt. Entweder wird übermäßig viel Geld für Personalaufwendungen eingeplant, das grundsätzlich für andere Aufgaben verwendbar wäre. Oder es werden Mittel für Aufgaben verplant, die bereits für Personalaufwendungen gebunden sind. In beiden Fällen berauben sich Verwaltungsleitung und kommunale Gremien teilweise ihrer Handlungsspielräume.

Zu den aufgezeigten finanziellen Problematiken hat der LRH anhand verschiedener Kennzahlen bewertet, wie wirtschaftlich das Personalmanagement in den Kommunen betrieben wird. Die Gesamtübersicht unter Tz. 3 zeigt individuelle Optimierungsbedarfe auf, derer sich die Kommunen annehmen sollten.

Die Städte sind gefordert, ihre Verwaltungen bedarfsgerecht mit Personal auszustatten. Den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dabei Rechnung zu tragen. Gerade der anstehende Generationswechsel sollte genutzt werden, freiwerdende Stellen auf den Prüfstand zu stellen und ggf. Personalüberhänge abzubauen. Dazu sollten Instrumente eines entwickelten Personalmanagements wie insbesondere Personalplanungen, Personalbedarfsbemessungen und ein aussagekräftiges Personalcontrolling verstärkt zum Einsatz kommen.

Die Städte Kaltenkirchen, Pinneberg, Reinbek, Quickborn und Wedel setzen bislang 4 oder mehr **Personalmanagementinstrumente** regelmäßig und aussagekräftig ein. Sie schneiden damit am besten ab und zeichnen sich gleichzeitig durch ein besonders wirtschaftliches Personalmanagement aus. Kommunen, die sich hingegen grundsätzlich um den Aufbau ihrer Personalmanagementinstrumente bemühen müssen, sind Bad Schwartau, Itzehoe und Schleswig.

Insgesamt betrachtet ist der Optimierungsbedarf noch sehr groß. Personalmanagementinstrumente bleiben bislang zu 53 % ungenutzt bzw. werden zu 13 % nur teilweise unterstützend herangezogen.

Bezogen auf die jeweiligen Instrumente zeichnet sich deutlicher Handlungsbedarf ab. Während den rechtlichen Vorgaben an zu erstellende Personalberichte und Frauenförderpläne noch in größerem Umfang nachgekommen wird, werden moderne Steuerungs- und Motivationsinstrumente wie Personalentwicklungskonzepte oder Mitarbeiterjahresgespräche noch deutlich vernachlässigt.

Besonders gravierend sind in allen Kommunen ein fehlendes **Personalcontrolling** und damit einhergehend fehlendes, **kennzahlenbasiertes Arbeiten**. Bislang wurde zu wenig erkannt, dass beides unabdingbar ist, um alle Personalaufgaben wirtschaftlich erfüllen zu können. Kennzahlen, der Abgleich mit gesetzten Zielen und aufgezeigte Trends bei Stellen und Personalaufwand werden benötigt, um Handlungsbedarfe identifizieren zu können. Sie bilden wichtige Entscheidungsgrundlagen. Erst wenn kommunalen Gremien und Leitungsebene regelmäßig dazu berichtet wird, können diese Personaleinsatz und Personalaufwand in geeigneter Weise steuern und neue Zielvorgaben formulieren.

Die Kommunen sind daher gefordert, geeignete Ziele und Kennzahlen im Bereich des Personalmanagements zu entwickeln. Darauf aufbauend ist ein Controlling zu implementieren, das regelmäßig aufzeigt,

- welche Ziele erreicht oder verfehlt wurden,
- welche Kennzahlen sich günstig oder ungünstig entwickelt haben und
- welcher Nachsteuerungsbedarf sich daraus ergibt.

Zu beobachten ist noch häufig, dass freiwerdende Stellen zu wenig hinterfragt und im Stellenplan weiterhin fortgeschrieben werden. Bei diesem traditionellen Verfahren fehlt jedoch die Aufgaben- und Prozesskritik. Es wird kaum analytisch überprüft, ob es überhaupt notwendig ist, die Stelle 1:1 wiederzubeseetzen. Damit berauben sich die Kommunen der Chance, reguläre Personalabgänge grundsätzlich zu nutzen, um sich optimierter und attraktiver auszurichten. Wirtschaftliche Potenziale, die ggf. erzielbar wären, werden nicht gehoben. Im schlechtesten Fall sind Kommunen auf der Suche nach Fachkräften, die nicht benötigt werden.

Der LRH hält es für dringend geboten, dass sich die Kommunen bei der **Personalbedarfsplanung** besser aufstellen. Stellen- und Aufgabenkritik sowie ein regelmäßiges Hinterfragen der Arbeitsprozesse sollten grundsätzlich jeder Stellenbesetzung vorausgehen. Die Kommunen sollten dabei ihr Vorgehen nachvollziehbar dokumentieren. Soweit sich Zeitvorteile aus optimierten oder digitalisierten Prozessen gewinnen lassen, sind die Stellenanteile entsprechend zu reduzieren. Die daraus resultierenden Personalkostenvorteile sind entlastend für den Haushalt zu nutzen.

Der demografische Wandel hat bereits eingesetzt und zwischenzeitlich haben es alle Kommunen schwer, neues Personal zu gewinnen. Durchschnittlich 34,2 % der Mitarbeiter, also mehr als jeder Dritte, wird aufgrund des Alters in absehbarer Zeit aus dem kommunalen Dienst ausscheiden. Dies zeigt den Handlungsdruck, der bereits entstanden ist. Dennoch fehlen dazu zahlreiche analytische Daten.

Die Kommunen müssen hier Abhilfe schaffen. Konkrete mittel- und langfristige Personalbedarfe sind erst ermittelbar, wenn ein umfassendes strategisches **Altersmanagement** mit aussagekräftigen Altersstrukturanalysen eingerichtet wird.

Das Personal ist die wichtigste Ressource. Um Beschäftigte langfristig an sich zu binden, müssen gute Rahmenbedingungen geschaffen werden. Eine attraktive Verwaltung, moderne Arbeitsplätze, eigenverantwortliches Arbeiten spielen dabei ebenso eine Rolle, wie individuelle Förderung, regelmäßiges Feedback oder flexible Arbeitszeitmodelle in unterschiedlichen Lebensphasen. Letztlich gilt es, das eigene Personal und den personellen Regelungsrahmen zu entwickeln und fortzuentwickeln. Die Schwerpunkte

sind individuell vor Ort zu erarbeiten und in einem **Personalentwicklungskonzept** festzuhalten.

Erst ein Drittel der geprüften Kommunen nutzt solche Konzepte. Alle anderen müssen sich des Themas annehmen und grundsätzlich für sich definieren, was sie zu einem attraktiven Arbeitgeber macht und wie sie ihre Verwaltung und ihr Personal weiterentwickeln wollen. Ein Personalentwicklungskonzept sollte dabei längstens für 5 Kalenderjahre erstellt werden und ist regelmäßig fortzuschreiben und zu evaluieren.

Mehr als ein Drittel der **Stellenbeschreibungen** für die Verwaltungen fehlen, obwohl sie die Grundlage für Besoldungs- und Vergütungsansprüche bilden. In den Verwaltungsbereichen aller geprüften Kommunen sind aktuell von 2.565 erforderlichen Stellenbeschreibungen nur 1.605 vorhanden.

Der LRH sieht hier deutlichen Handlungsbedarf. Kommunen müssen ein Interesse daran haben, dass geleistete Bezüge und Entgelte nachvollziehbar aus Stellenbeschreibungen abgeleitet werden. Gerade mit Blick darauf, dass ein Viertel des Ergebnishaushalts regelmäßig für Personalaufwendungen gebunden wird, müssen die Zahlungen in jedem einzelnen Personalfall korrekt bemessen und begründet sein.

In 9 Kommunen werden bislang noch keine **Mitarbeiterjahresgespräche** geführt. Sie haben die Chancen dieses Personalinstruments noch zu wenig erkannt. Das Mitarbeiterjahresgespräch ist nicht nur ein Feedback der Vorgesetzten an die Beschäftigten. Regelmäßige Kommunikation verbessert das Arbeitsklima und kann auf beiden Seiten Bewusstsein für notwendige Veränderungen schaffen. Mitarbeiterjahresgespräche erleichtern damit mittel- und langfristige Überlegungen für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz. Sie sollten daher in allen Kommunen regelmäßig erfolgen. Die Ergebnisse sollten in eine gezielte Mitarbeiterentwicklung und Personalbedarfsplanung einfließen.

Gelingt es den Kommunen mittelfristig, die aufgezeigten Instrumente umfassend zu etablieren, verfügen sie über eine gute Basis für ein modernes Personalmanagement. Gleichzeitig wird wirtschaftliches Verwaltungshandeln fundiert gestützt.

Mit Blick auf das **Bezügemanagement** ließe sich wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln konkret für 12 Kommunen erzielen. Der LRH hält einen Aufwand von 17 € je Abrechnungsfall für angemessen. Reinbek, Bad Schwartau und Wedel weisen sogar noch vorteilhaftere Werte aus.

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass Kommunen, die die Aufgabe an Dritte übertragen haben, finanziell günstiger abschneiden. Der LRH hält daher die Vergabe an Dienstleister insgesamt für wirtschaftlicher und empfiehlt allen Kommunen, diese Variante zu prüfen. Mit der Vergabe allein ist es

jedoch nicht getan. Die Kommunen sollten ergänzend auch den eigenen Aufwand für verbleibende Zu- und Restarbeiten organisatorisch untersuchen und optimieren.

**Interkommunale Zusammenarbeit** wird noch zu wenig genutzt, obwohl personalwirtschaftliche Aufgaben dafür grundsätzlich gut geeignet sind. Vom gemeinsamen Wahrnehmen einzelner Aufgaben bis hin zu einer umfassenden Zusammenarbeit für alle Personalaufgaben - wie z. B. in Quickborn praktiziert - sind viele Varianten umsetzbar. Interkommunale Zusammenarbeit bietet dabei zahlreiche Vorteile. Dafür sprechen großes fachliches Knowhow, eine hohe Rechtssicherheit und vorteilhafte Betriebsgrößeneffekte, die mitunter erst eine angemessene Auslastung ermöglichen.

Die **Corona-Pandemie** hat die Kommunen in besonderer Weise gefordert. Kurzfristig waren eine Reihe gesundheitlicher, hygienischer und technischer Fragen zu lösen. Auch wenn es den Kommunen schwerfiel, ihre durch Corona bedingten personalwirtschaftlichen Bedarfe mitzuteilen, zeichnen sich einige Erkenntnisse aus den Angaben ab.

Insbesondere der Handlungsbedarf bei den IT-Aufgaben wurde durch die Pandemie verstärkt. Die fortschreitende Digitalisierung erfordert mittelfristig einen erheblichen Umbruch in den Verwaltungen, der auch ohne Corona zu leisten wäre. Hier wäre in den kommenden Jahren zu hinterfragen, ob die für die Zukunft erkannten Mehrbedarfe tatsächlich der pandemischen Situation geschuldet sind. Der LRH empfiehlt den Kommunen, die Corona bedingt einen Mehrbedarf ausgewiesen haben, ab 2022 jährlich die ermittelten Zeit- und Kostenanteile zu reflektieren. Insbesondere sollte hinterfragt werden, ob der bislang der Pandemie zugeordnete Mehraufwand noch erforderlich ist.

Die Vielzahl der aufgezeigten Aspekte des Personalmanagements macht deutlich, wie komplex die personalwirtschaftlichen Aufgaben sind. Nur wenn sich die Kommunen vollumfänglich dieser Herausforderung stellen, kann das Personalmanagement wirtschaftlich erfüllt und Verwaltung bedarfsgerecht weiterentwickelt werden.

### III. Feststellungen

#### 1. Allgemeines zum Personalmanagement

Der Einsatz von Personal ist für kommunale Körperschaften grundlegend bedeutsam. Die Arbeitsergebnisse der Kommunalverwaltungen und ihre Qualität resultieren aus der Effizienz der Arbeitsleistungen, dem Dienstleistungsverhalten und dem Grad der Identifikation der Mitarbeiter mit ihrem Verwaltungsbetrieb. Die hohe Bedeutung des Personalmanagements spiegelt sich auch in der Höhe des Gesamtpersonalaufwands wider, der in den geprüften Kommunen 2020 etwa 25 % des gesamten laufenden Aufwands des Ergebnishaushalts umfasste.

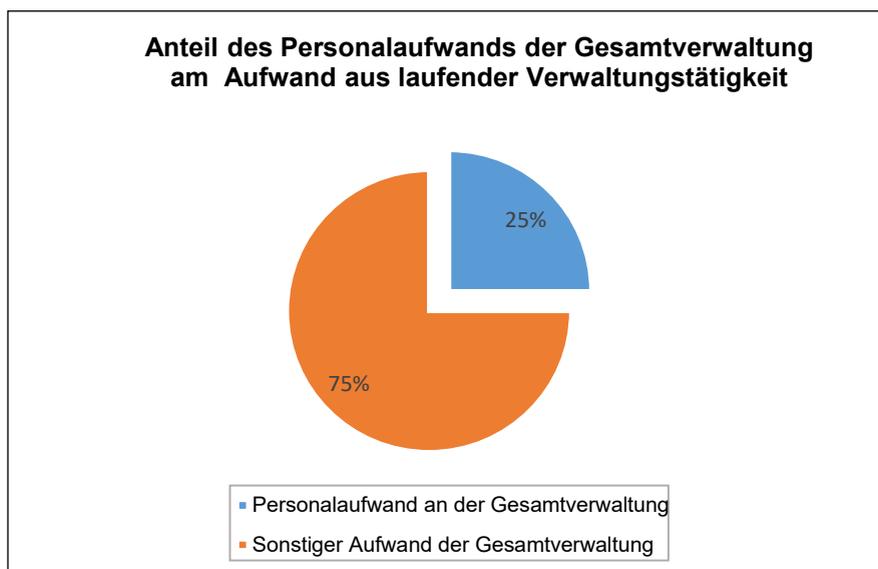


Abbildung 1: Anteil des Personalaufwands der Gesamtverwaltung am Aufwand aus laufender Verwaltungstätigkeit

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Mit einem umfassenden Personalmanagement können die Verwaltungen aktiv den Anteil des Personalaufwands steuern. Die Kommunen sind in den kommenden Jahren herausgefordert, dem demographischen Wandel zu begegnen und ihre Haushalte zu konsolidieren. Daher gilt es, die Personalbereiche zu optimieren und neu auszurichten. Dazu sollten die Instrumente des Personalmanagements effektiv zum Einsatz kommen.

#### 1.1 Erläuterung von Begriffen

Die Prüfbereiche des **Personalmanagements** umfassen alle Aufgabenbereiche des Personalwesens. Ferner wurden steuerungsrelevante Aufgaben der personalverwaltenden Stellen über die Prüfbereiche Personalbedarfsplanung und Personalcontrolling geprüft. Der Umfang des

Personalmanagements hängt dabei unmittelbar von der Anzahl der Mitarbeiter einer Kommune ab.

Handlungsfelder des Personalmanagements sind:

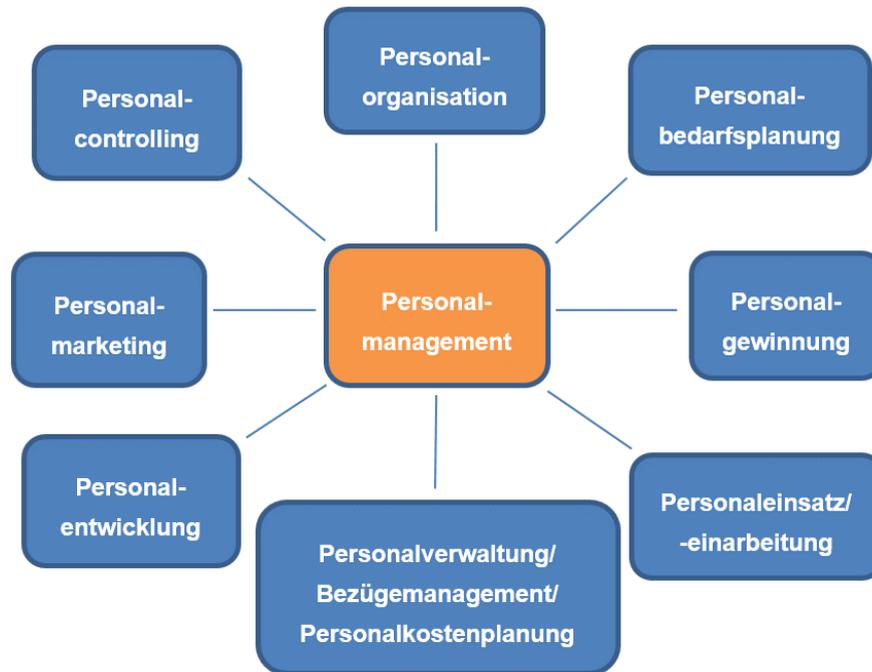


Abbildung 2: Handlungsfelder des Personalmanagements

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Die **Personalorganisation** beschreibt die personalwirtschaftlichen Aufgaben in der Kommunalverwaltung und erläutert das organisatorische Anbinden innerhalb der Gesamtverwaltung.

Die **Personalbedarfsplanung** umfasst alle Maßnahmen zum Ermitteln des quantitativen und qualitativen Bedarfs an Mitarbeitern und Führungskräften.

Die **Personalgewinnung** ist eine zielgerichtete und moderne Strategie, um neue Mitarbeiter zu rekrutieren.

Der konkrete **Personaleinsatz** wird über aktuelle Arbeitsplatzbeschreibungen einschließlich Einarbeitungskonzepte definiert.

Das **Bezügemanagement** umfasst alle Aufgaben zum Zahlbarmachen der Entgelte und Besoldungen.

Die **Personalverwaltung** organisiert und bearbeitet alle administrativen personalbezogenen Aufgaben, plant und bewirtschaftet die Personalkosten und erstellt Prognosedaten.

Über die **Personalentwicklung** werden alle Maßnahmen zum Anstieg des Mitarbeiterpotenzials gesteuert bzw. koordiniert. Ihr liegt regelmäßig ein Konzept zugrunde.

Das **Personalmarketing** umfasst alles Handeln der Kommunen nach Außen, um als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden.

Das **Personalcontrolling** definiert Art und Umfang der steuerungsrelevanten Informationen aus dem Personalbereich und zeigt Nachsteuerungsbedarfe auf.

## 1.2 Wann arbeitet das Personalmanagement wirtschaftlich?

Es galt auf vergleichender Grundlage zu untersuchen, ob die Aufgaben des Personalmanagements wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Ein wirtschaftlich arbeitendes Personalmanagement liegt vor, wenn bestimmte Aspekte und Grundlagen erfüllt werden bzw. vorliegen. Um dies beurteilen zu können, legt der LRH ein Reifegradmodell zugrunde, in dem alle geprüften Schwerpunkte des Personalmanagements herangezogen werden. Zum Reifegradmodell gehören im Wesentlichen die nachfolgend aufgeführten Punkte:

- Der Anteil des Personalaufwands sollte gemessen am Gesamtaufwand des Ergebnishaushalts den Durchschnittswert von 25 % nicht deutlich übersteigen (vgl. Tz.1).
- Die Steigerungsraten des Personalaufwands sollten sich an den Empfehlungen der jährlichen Haushaltserlasse orientieren (vgl. Tz. 2.1.1.1).
- Der Personalaufwand je Einwohner sollte sich für die Gesamtverwaltung und die Kernverwaltung an den ermittelten Durchschnittswerten orientieren (vgl. Tz. 2.1.1 und 2.2.1).
- Die Personalausstattung der Kernverwaltung sollte den Durchschnitt der geprüften Kommunen nicht übersteigen (vgl. Tz. 2.2.2).
- Jede Vollzeitkraft im Personalmanagement sollte eine angemessene Anzahl Beschäftigter betreuen (vgl. Tz. 4.1).
- Planansätze für Personalkosten sind auskömmlich zu planen. Abweichungen zwischen geplantem Soll und verausgabtem Ist sollten sich am ermittelten Median orientieren (vgl. Tz. 2.3).
- Der Anteil der Beamten am Personalbestand der Kernverwaltung sollte den ermittelten Durchschnittswert nicht überschreiten (vgl. Tz. 2.2.1).

Eine Übersicht des Reifegrads jeder geprüften Kommune findet sich als Ergebnis dieser Prüfung unter Tz. 3. Sie zeigt individuell auf, welche Optimierungspotenziale im Vergleich der Kommunen bestehen.

## 2. Personalaufwand und Personalausstattung

Der Personalaufwand gibt die Summe des finanziellen Aufwands an, der in einer Kommunalverwaltung durch die Mitarbeiter anfällt. Der Gesamtaufwand ist abhängig vom Umfang der Personalausstattung, also der Anzahl der kommunalen Mitarbeiter bzw. Planstellen. Die Anzahl der Planstellen wiederum fällt durch den Umfang der örtlichen Aufgaben, die Anzahl der Einwohner sowie die wirtschaftliche Ausrichtung einer Kommune unterschiedlich aus.

Der Personalaufwand stellt einen wesentlichen Kostenfaktor in Kommunalhaushalten dar. Aufgrund des hohen Anteils am Gesamtaufwand (etwa 25 %) hat der LRH den Personalaufwand als einen möglichen Konsolidierungsfaktor identifiziert. Der Personalaufwand resultiert unmittelbar aus der Anzahl der Planstellen. Beides wurde mithilfe eines standardisierten Erhebungsbogens erhoben und vergleichend zugrunde gelegt.

Aus dem ermittelten Personalaufwand und der Personalausstattung wurden für alle geprüften Kommunen folgende Kennzahlen errechnet:

- Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand,
- Personalaufwand je Einwohner und
- Personalausstattung (Planstellen) je 1.000 Einwohner.

Der LRH geht in den folgenden Teilziffern näher auf die Ergebnisse ein.

### 2.1 Gesamtverwaltung (Verwaltung und Einrichtungen)

In Kommunen wird zwischen 2 wesentlichen Bereichen unterschieden, für die Personal vorzuhalten ist:

- die eigentliche Verwaltung und
- die jeweils vor Ort unterhaltenen Einrichtungen.

Die Aufgaben der Verwaltung sind zwischen den Kommunen vergleichbar, da sie auf gleichen gesetzlichen Grundlagen fußen.

Die von jeder kommunalen Körperschaft betriebenen Einrichtungen fallen jedoch sehr unterschiedlich aus (*Anmerkung: Zur Abgrenzung von Verwaltung und Einrichtungen s. Tz. 2.2*). Aufwand und Ausstattung der Gesamtverwaltung sind daher für einen unmittelbaren Vergleich zwischen den kommunalen Körperschaften nur eingeschränkt aussagekräftig; sie werden lediglich für eine erste Orientierung herangezogen.

Bei dieser vergleichenden Prüfung wichen die Ergebnisse für die Gemeinde Henstedt-Ulzburg bei den Einrichtungen im Prüfungszeitraum deutlich ab. Grund dafür war die Gründung eines Eigenbetriebs für die 10 kommu-

nalen Kindertagesstätten zum 01.01.2019. Sämtliche Aufwendungen und Erträge sowie das Personal wurden in den Eigenbetrieb überführt.

### 2.1.1 Personalaufwand der Gesamtverwaltungen

Viele Kommunen weisen zunehmend schwierige Haushaltssituationen auf. Dies ist auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen. Dazu gehören insbesondere:

- Systembedingte Ursachen beim Einführen der Doppik (verschärfte Aktivierungsvoraussetzungen, umfassendes Darstellen der Abschreibungen aller Verwaltungsbereiche),
- Zunahme der kommunalen Aufgaben sowie allgemeine Preissteigerungen und
- Anstieg des Personalaufwands.

Wirklich beeinflussbar ist die genannte Kostengruppe des Personalaufwands, die 2020 durchschnittlich 25 % des gesamten Aufwands umfasste. Die Selbstverwaltungsgremien in den Kommunen fordern, dass der Personalaufwand auf das unabweisbare Maß begrenzt werden muss. Sie sind daher wichtiger Teil jeder Haushaltskonsolidierung. Der LRH hat erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen festgestellt. Aus nachfolgendem Diagramm ergibt sich der Anteil jeder Kommune am Beispiel 2020:

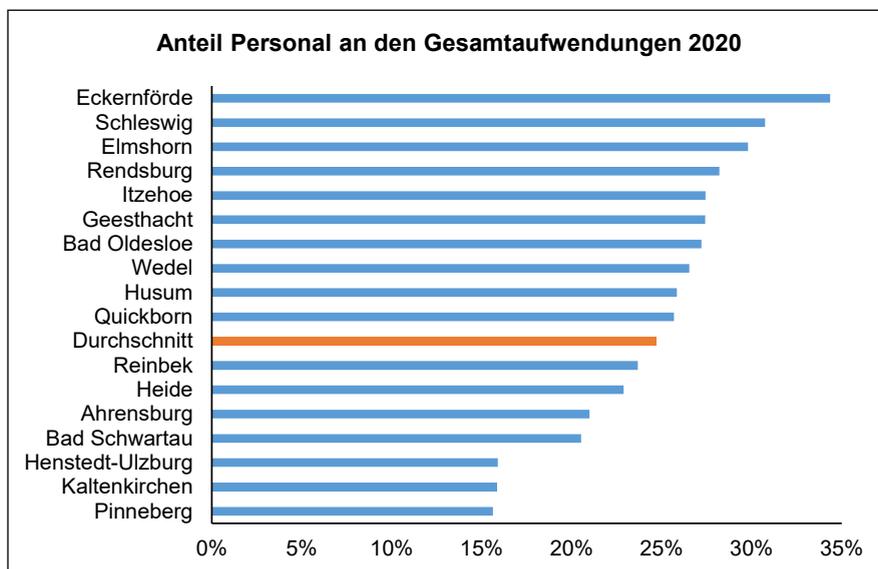


Abbildung 3: Anteil Personal an den Gesamtaufwendungen 2020

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Zunächst fällt der unterschiedliche Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand auf. Die Anteile reichen von knapp 16 % (Pinneberg) bis über 34 % (Eckernförde). Die Kommunen binden unterschiedlich hohe Ausgabenanteile für das Personal, um kommunale Aufgaben zu erfüllen.

Einen fundierten Rückschluss auf wirtschaftlich bzw. unwirtschaftlich geführte Verwaltungen lässt dies aber nicht zu. Ein hoher Anteil des Personalaufwands resultiert meist aus zahlreichen, im Haushalt geführten Einrichtungen. In Kommunen mit geringeren Personalaufwandanteilen sind die Einrichtungen in der Regel ausgelagert und werden in anderer Rechtsform geführt.

Der Aufwand für das Personal hat sich insgesamt von 249 Mio. € (2017) um 29 Mio. € (= 12 %) auf 278 Mio. € (2020) erhöht.

Nachfolgend wird der Gesamtaufwand für das Personal der geprüften Kommunen auf der Basis der Eckjahre 2017 und 2020 aufgezeigt, vgl. dazu Anlage 1 „Personalaufwand der Kommunen im Vergleich Soll und Ist für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2020“.

**Entwicklung des Personalaufwands gesamt 2017 bis 2020  
(Rangfolge nach der Höhe des Aufwands 2020)**

<b>Kommune</b>	<b>Pers.aufwand 2017 in €</b>	<b>Pers.aufwand 2020 in €</b>	<b>Mehr/ weniger in %</b>
Bad Schwartau	6.551.772	<b>7.488.812</b>	14
Kaltenkirchen	6.979.157	<b>8.016.291</b>	15
Heide	9.582.887	<b>10.671.922</b>	11
Reinbek	12.650.524	<b>14.387.931</b>	14
Pinneberg	14.207.795	<b>14.594.949</b>	3
Quickborn	12.989.684	<b>14.959.259</b>	15
Husum	13.209.567	<b>15.861.604</b>	20
Eckernförde	13.905.089	<b>15.885.292</b>	14
Bad Oldesloe	13.441.683	<b>16.831.626</b>	25
Ahrensburg	15.805.326	<b>16.943.107</b>	7
Schleswig	13.499.895	<b>17.916.211</b>	33
Rendsburg	16.557.349	<b>18.448.032</b>	11
Geesthacht	17.187.061	<b>18.910.173</b>	10
Itzehoe	16.589.471	<b>19.516.064</b>	18
Wedel	20.066.674	<b>21.532.400</b>	7
Elmshorn	28.723.070	<b>35.959.901</b>	25
<b>Summe/ Durchschnitt</b>	<b>231.947.005,62</b>	<b>267.923.577,39</b>	<b>16</b>
Henstedt-Ulzburg	17.359.862	<b>10.157.070</b>	-41

Tabelle 1: Entwicklung des Personalaufwands gesamt 2017 bis 2020

Hinweis: Henstedt-Ulzburg ist aufgrund einer Sonderentwicklung nur nachrichtlich aufgeführt.

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Der Gesamtpersonalaufwand stieg durchschnittlich um 16 %. Einschließlich der Gemeinde Henstedt-Ulzburg, die wegen einer Sonderentwicklung

(vgl. Tz. 2.1.2) nicht eingerechnet wurde, läge die Steigerungsrate durchschnittlich bei 12 %. Zwischen den Kommunen fallen die Veränderungsraten sehr unterschiedlich aus.

Der gestiegene Personalaufwand hat verschiedene Ursachen. Für die Zeit von 2018 bis 2020 sind dafür insbesondere die nachfolgenden Kostentreiber identifiziert:

- Tarifsteigerungen: Sie betragen 2018 durchschnittlich 3,19 %. 2019 sind durchschnittlich 3,09 % und für 2020 durchschnittlich 1,06 % festgelegt worden. Dies sind zusammen 7,34 %.
- Besoldungsanpassungen: Sie lagen in Schleswig-Holstein für Beamte 2018 bei 2,35 %, für 2019 bei 3,01 % und für 2020 bei 3,12 %. Insgesamt stieg die Besoldung damit um 8,48 %.
- Sozialversicherung: Die Beitragsbemessungsgrenzen sind in der Rentenversicherung/Arbeitslosenversicherung um 8,67 % und in der Kranken-/Pflegeversicherung um 7,76 % gestiegen. Die Hälfte des jeweiligen Beitrags ist vom Arbeitgeber zu zahlen.
- Neu geschaffene Planstellen: Die Anzahl aller Planstellen der geprüften Kommunen ist von 4.075 (2017) auf 4.337 (2020) gestiegen (Planstellen gesamt, nach Stellenplan). Dies ist ein Zuwachs von 262 Planstellen (= 6,4 %), vgl. dazu im Einzelnen Tz. 2.1.2.

Neben dem prozentualen Zuwachs an Personalkosten der Kommunen fällt auch die absolute Höhe des Personalaufwands sehr unterschiedlich aus. Die Einwohnerzahlen (Elmshorn: 49.874, Bad Schwartau: 20.211) sind dabei relevant.

Um die Unterschiede aufgrund der Einwohnerzahlen auszugleichen und den Personalaufwand vergleichbar zu machen, werden nachfolgend für 2020 einwohnerbezogene Werte dargestellt (*Hinweis: zur Übersicht des gesamten Personalaufwands der Kommunen für die Verwaltung und Einrichtungen je Einwohner für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 siehe Anlage 2*).

**Personalaufwand der geprüften Kommunen 2020**  
(Gesamt: Verwaltung und Einrichtungen, Euro je Einwohner)

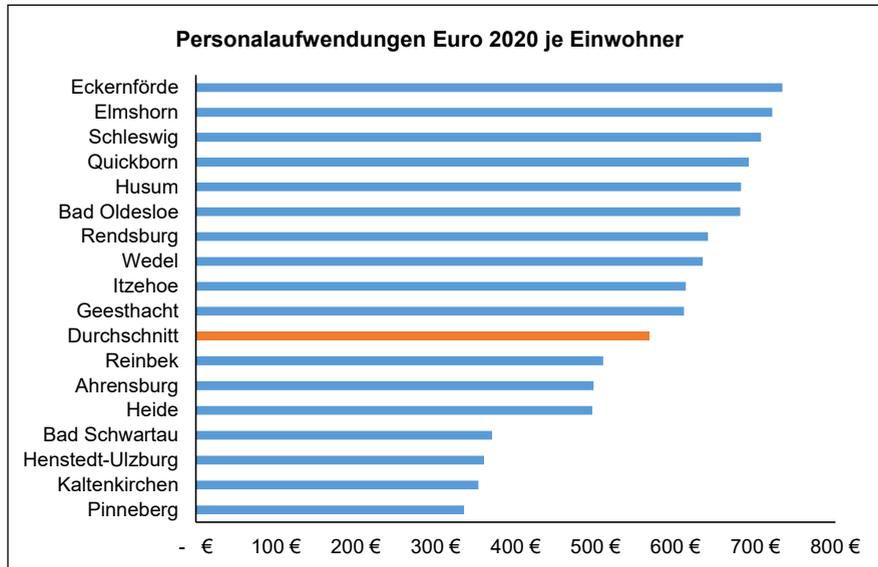


Abbildung 4: Personalaufwendungen Euro 2020 je Einwohner

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Berücksichtigt man den Einwohner-Effekt ergibt sich eine andere Rangfolge als in der vorangegangenen Tabelle. Das Spektrum reicht von 734 € je Einwohner (Eckernförde) bis 336 € je Einwohner (Pinneberg). Es bietet eine erste Orientierungshilfe für den Personalaufwand je Einwohner in den Einrichtungen und der Verwaltung.

Auch die Anzahl der vorgehaltenen Einrichtungen beeinflussen den Personalaufwand der Gesamtverwaltung. So hat z. B. die Stadt Bad Schwartau weder einen eigenen Bauhof oder Kindertagesstätten, noch ein Museum oder eine Volkshochschule; die Stadt Elmshorn führt u. a. eine Stadtreinigung, eine Stadtentwässerung, einen Betriebshof, einen städtischen Friedhof, eine große Volkshochschule, eine Bücherei mit Artothek und ein Industrie-Museum mit Außenstelle.

#### 2.1.1.1 Personalaufwand vs. Empfehlung im Haushaltserlass

Das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung veröffentlicht im jährlichen Haushaltserlass eine Empfehlung zur Steigerung der Personalauszahlungen. Damit gibt die Kommunalaufsichtsbehörde eine Orientierung, wie sich das Personalbudget entwickeln sollte. Fehlbetrags- und Haushaltskonsolidierungskommunen sind nach dem Erlass „Hinweise zur Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen

und zur Ausschöpfung der Ertrags- und Einzahlungsquellen“ gehalten, die empfohlene Steigerungshöhe zu beachten.<sup>1</sup>

Die Steigerungsraten lagen in den Jahren des Prüfungszeitraums in folgender Größenordnung:

2018: 1,5 %,

2019: 2,3 % und

2020: 1,5 %.

Im Zuge dieser vergleichenden Prüfung ist der jährliche Anstieg des Personalaufwandes (Ist) mit dem empfohlenen Zuwachs der Kommunalaufsicht verglichen worden. Ausgehend vom Personalaufwand des Basisjahres 2017 sind in den nachfolgenden 3 Haushaltsjahren die folgenden Abweichungen beim Personalaufwand berechnet worden:

**Abweichungen des Personalaufwandes 2018 bis 2020  
von den Empfehlungen der Kommunalaufsicht  
(Rangfolge nach der Höhe des Anteils am Personalbudget)**

Kommune	Summe der Abweichungen 2018 bis 2020 in €	Jährlicher Durchschnitt in €	Anteil des jährl. Durchschnitts am Personalbudget 2020 in %
Bad Oldesloe	2.634.272	878.091	11,7
Elmshorn	5.581.615	1.860.538	11,1
Schleswig	3.656.320	1.218.773	7,2
Husum	1.877.720	625.907	3,9
Eckernförde	1.195.233	398.411	3,9
Itzehoe	2.012.827	670.942	3,5
Geesthacht	794.389	264.796	3,3
Reinbek	1.034.972	344.991	3,2
Rendsburg	957.747	319.249	2,2
Bad Schwartau	581.100	193.700	1,3
Heide	555.557	185.186	1,2
Quickborn	1.228.745	409.582	1,1
Kaltenkirchen	642.330	214.110	1,1
Wedel	427.363	142.454	0,9
Ahrensburg	278.647	92.882	0,5
Pinneberg	-436.460	-145.487	-0,8
<i>nachrichtlich:</i>	<i>-8.033.770</i>		
Henstedt-Ulz.			

Tabelle 2: Abweichungen des Personalaufwandes 2018 bis 2020 von den Empfehlungen der Kommunalaufsicht

Hinweis: Henstedt-Ulzburg ist aufgrund einer Sonderentwicklung nur nachrichtlich aufgeführt.

Quelle: Landesrechnungshof S-H

<sup>1</sup> S. Haushaltskonsolidierungserlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung „Hinweise zur Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen und zur Ausschöpfung der Ertrags- und Einzahlungsquellen“ vom 05.07.2021, Anlage „Hinweise zur Beschränkung der Aufwendungen und Auszahlungen und zur Ausschöpfung der Ertrags- und Einzahlungsquellen“, Nr. 1.9.

Eine Übersicht der detaillierten Werte für die Jahre des Prüfungszeitraums ist dieser Prüfung beigelegt (*Hinweis: zur Übersicht der Veränderungsdaten der Personalaufwendungen gesamt 2017-2020 auf Grundlage der Empfehlung des Ministeriums siehe Anlage 3*).

In der Planungsschärfe und unter Berücksichtigung der Haushaltserlasse zeichnen sich 4 Gruppen ab. Mit dem Abweichen von weniger als 1,0 % gegenüber den Empfehlungen der Kommunalaufsicht zeichnen sich die Städte Wedel, Ahrensburg und Pinneberg aus. Pinneberg hat durch sparsames Bewirtschaften sogar etwas geringere Haushaltsmittel für das Personalbudget eingesetzt, als empfohlen wurden.

- Mit zusätzlichen 1,1 % bis 2,2 % liegen die Städte Kaltenkirchen, Quickborn, Heide, Bad Schwartau und Rendsburg in einem noch vertretbaren Rahmen.
- Optimieren müssen die Städte Reinbek, Geesthacht, Itzehoe, Eckernförde und Husum den Zuwachs ihres Personalaufwands. Sie liegen 3,2 % bis 3,9 % oberhalb der empfohlenen Richtwerte aus dem Haushaltserlass.
- In den Städten Bad Oldesloe, Elmshorn und Schleswig ist der Personalaufwand im Vergleich zum Haushaltserlass aus dem Ruder gelaufen. Abweichungen von 7,2 % bis 11,7 % zeigen einen spürbaren Handlungsbedarf beim Planen des Personalaufwands auf.

Nachfolgend wird das jährlich durchschnittliche Abweichen der Personalbudgets - gemessen an den Empfehlungen der Kommunalaufsicht des Innenministeriums S-H - noch einmal visualisiert aufgezeigt, um die Problematik zu verdeutlichen:

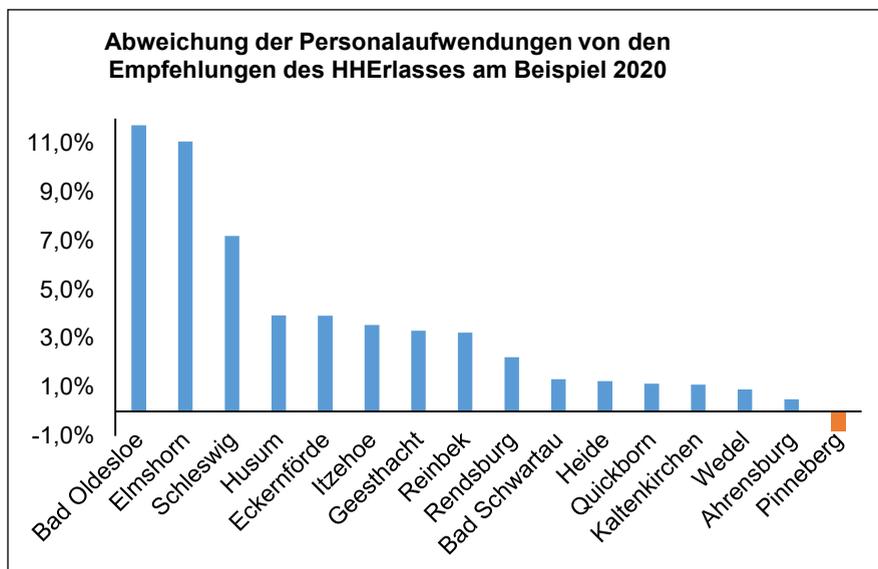


Abbildung 5: Abweichung der Personalaufwendungen von den Empfehlungen des Haushalts-Erlasses am Beispiel 2020

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Die geprüften Kommunen sollten sich grundsätzlich bemühen, ihre Zuwachsraten für die Personalbudgets an den Empfehlungen des Haushaltserlasses auszurichten. Dazu sind für die genannten Kommunen

- besseres Planen,
- diszipliniertes Bewirtschaften und
- ein transparentes Controlling

während des Haushaltsjahres nötig.

Abweichungen von den Empfehlungen des Haushaltserlasses sollten im Zuge der Haushaltsberatungen erläutert werden.

### 2.1.2 **Personalausstattungen in den geprüften Kommunen (Gesamtvergleich)**

Ein wesentlicher Grund für den zum Teil deutlich gestiegenen Personalaufwand sind die durch die Kommunen zusätzlich eingerichteten Planstellen. Die Kommunen haben in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl von zusätzlichen Aufgaben übernommen und übertragen bekommen. Diese Aufgaben erfordern neue Planstellen. Besonders das Vorhalten kommunaler Bedarfseinrichtungen bindet viel Personal.

Die Personalausstattungen der Kommunen haben sich in den Eckjahren 2017 bis 2020 wie folgt entwickelt:

**Entwicklung der Personalausstattungen gesamt 2017 bis 2020  
(Rangfolge nach der Höhe der Ausstattungen 2020)**

<b>Kommune</b>	<b>Personal- ausstattung 2017 (in VZÄ)</b>	<b>Personal- ausstattung 2020 (in VZÄ)</b>	<b>Mehr/ wenige In %r</b>
Kaltenkirchen	122,1	<b>130,1</b>	7
Bad Schwartau	112,2	<b>135,0</b>	20
Heide	164,4	<b>177,0</b>	8
Quickborn	189,8	<b>211,7</b>	12
Eckernförde	210,2	<b>220,7</b>	5
Reinbek	215,4	<b>226,5</b>	5
Husum	213,7	<b>238,2</b>	11
Bad Oldesloe	234,3	<b>260,7</b>	11
Pinneberg	213,7	<b>270,9</b>	27
Ahrensburg	232,1	<b>273,2</b>	18
Itzehoe	276,8	<b>293,2</b>	6
Schleswig	257,2	<b>304,1</b>	18
Wedel	274,9	<b>304,8</b>	11
Rendsburg	300,6	<b>335,6</b>	12
Geesthacht	314,4	<b>341,2</b>	9
Elmshorn	393,5	<b>436,3</b>	11
<b>Gesamt</b>	<b>3.725,4</b>	<b>4.159,4</b>	<b>12</b>
Henstedt-Ulzburg	346,2	<b>176,2</b>	-49

Tabelle 3: Entwicklung der Personalausstattungen gesamt 2017 bis 2020

Hinweis: Henstedt-Ulzburg ist aufgrund einer Sonderentwicklung nur nachrichtlich enthalten.

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Insgesamt haben sich die Planstellen um 11,6 % erhöht. Die Anzahl der Planstellen variiert stark. Die Spanne reicht von 130,1 VZÄ (Kaltenkirchen) bis 436,3 VZÄ (Elmshorn). Der wesentliche Grund für diese Differenz liegt in der Größe der Kommune und der Anzahl kommunaler Einrichtungen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Um beim Ausstatten mit Personal die Unterschiede aufgrund der Einwohnerzahl auszugleichen, werden diese für 2020 einwohnerbezogen (je 1.000 EW) dargestellt:

**Personalausstattungen der geprüften Kommunen 2020  
(Gesamt: Verwaltung und Einrichtungen, je 1.000 Einwohner)**

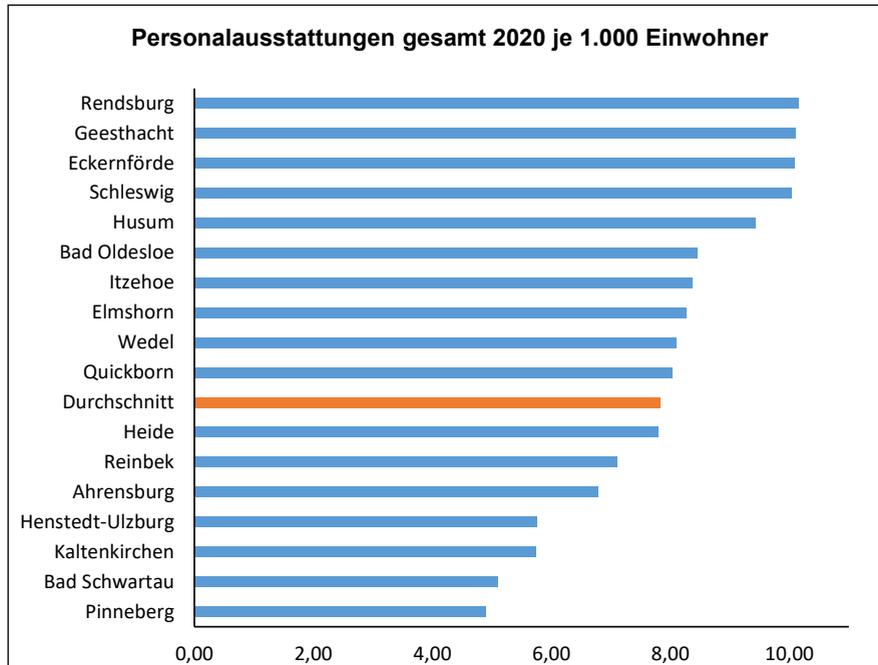


Abbildung 6: Personalausstattungen gesamt 2020 je 1.000 Einwohner

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Im Durchschnitt ist eine Kommune der geprüften Größenklasse mit 7,83 VZÄ je 1.000 Einwohner ausgestattet. Wesentlich über diesem Durchschnitt liegen die Städte Rendsburg, Geesthacht, Eckernförde, Schleswig und Husum mit 9,42 VZÄ bis 10,14 VZÄ.

Die Städte Bad Oldesloe, Itzehoe, Elmshorn und Wedel sollten ihren Gesamtpersonalbestand im Blick behalten.

Eher kritisch betrachtet werden müssen die Kommunen Henstedt-Ulzburg, Kaltenkirchen, Bad Schwartau und Pinneberg. Hier liegt das vorhandene Personal lediglich bei 4,90 VZÄ bis 5,75 VZÄ je 1.000 Einwohner und somit bis zu 37 % unter dem Durchschnitt. Ob diese Kommunen ihre Verwaltungsaufgaben mit dem vorhandenen Personal wirtschaftlich erfüllen können, zeigt ein Vergleich des Personalbestands, begrenzt auf die Verwaltung (vgl. Tz. 2.2.2).

## 2.2 Personalaufwand und Personalausstattung Verwaltung

Im doppischen und kameralen kommunalen Haushaltsrecht gibt es jeweils ein grundlegendes Prinzip zum funktionalen Differenzieren des Aufwands für Personal: die Trennung des Personalaufwands sowie der Planstellen in die Bereiche „Verwaltung“ und „Einrichtungen“. Damit werden 2 Ziele verfolgt:

- Die grundsätzlichen Aufgaben der kommunalen „Verwaltung“ sind in allen Kommunen vergleichbar. Zum Überprüfen der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes in der Verwaltung kann der dafür erforderliche Personalaufwand bzw. die zugehörigen Planstellen z. B. einwohnerbezogen mit denen anderer Kommunen verglichen werden, um Mehr-/Minderbedarfe zu ermitteln und ggf. zu reduzieren.
- Das getrennte Ausweisen des Personalaufwands bzw. der Planstellen für die „Verwaltung“ und die „Einrichtungen“ mit den daraus möglichen Kennzahlen unterstützt Verwaltungsleitung und Selbstverwaltungsgremien, um Verwaltung und Einrichtungen verbindlich steuern zu können.

Dazu sind in den Ausführungsanweisungen zur GemHVO für doppische<sup>1</sup> und kamerale<sup>2</sup> Haushalte einzelne Bestimmungen enthalten, auf die inhaltlich verwiesen wird. Beide Bereiche sind beim Aufstellen des Haushaltsplans klar voneinander abzugrenzen. So sind bei Doppik-Haushalten gem. der „Übersicht über Erträge und Aufwendungen nach Produktbereichen“ (Anlage 8, Muster zu § 4 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 GemHVO-Doppik) der Personalaufwand für das Vorvorjahr, das Vorjahr und das laufende Haushaltsjahr jeweils für die Verwaltung und die Einrichtungen darzustellen und ebenso im Stellenplan die Planstellen für Verwaltung und Einrichtungen separat auszuweisen (Anlage 19, Muster zu § 9 GemHVO-Doppik). Vergleichbare Vorgaben gibt es für kamerale Haushalte im Gesamtplan und im Stellenplan (Anlage 15, Muster zu § 4 Nr. 2 GemHVO-Kameral bzw. Anlage 20, Muster zu § 5a GemHVO-Kameral).

Um die Ergebnisse des Personalaufwands und die Anzahl der Planstellen in dieser Prüfung richtig darzustellen, waren die geprüften Kommunen aufgefordert, ggf. beim Abgrenzen der Verwaltung zu den Einrichtungen Korrekturen vorzunehmen. Davon hat eine Reihe von Kommunen Gebrauch gemacht.

Die Kommunen müssen sicherstellen, dass die Personalaufwendungen und Personalstellen zukünftig korrekt im Haushalt abgebildet werden. Ein transparentes Differenzieren nach Verwaltung und Einrichtungen ist nicht nur im Zuge des pflichtigen Berichtswesens für Verwaltungsleitung und Selbstverwaltungsgremien in den Kommunen nötig. Auch die Aufsichts- und Prüfungsbehörden ziehen diese Daten heran, um einen wirtschaftlichen Personaleinsatz zu prüfen. Ungenaueres Arbeiten und nachlässiges

<sup>1</sup> Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik), Runderlass des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration vom 06.11.2017 - IV 305 - 163.118.5.2 -, Amtsbl. Schl.-H. 2017 Nr. 49, S. 1442, zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 26.11.2018, Amtsbl. Schl.-H. 2018 Nr. 50, S. 1137.

<sup>2</sup> Ausführungsanweisung zur Gemeindehaushaltsverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kamerale Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral – GemHVO-Kameral), Runderlass des Innenministeriums vom 16.08.2007, - IV 305 - 163.118.5.2.

Zuordnen begründen einen Verstoß gegen die Grundsätze der Haushaltswahrheit und -klarheit.

### 2.2.1 Personalaufwand der Verwaltungen

Beim Vergleich des Personalaufwands der Verwaltungen bleiben die Einrichtungen unberücksichtigt. Die dem Bereich der Verwaltung zugeordneten Aufgaben sind in den geprüften Städten entsprechend der Zuordnungsvorschriften vergleichbar. Insofern ist die Schnittmenge gleicher Aufgaben groß. Sie werden jedoch mit unterschiedlicher Intensität wahrgenommen.

Folgende Werte ergeben sich 2020 für den Personalaufwand (Hinweis: zur Übersicht des gesamten Personalaufwands für die Verwaltung der geprüften Kommunen für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 siehe Anlage 4):

**Personalaufwand Verwaltung am Beispiel 2020**  
(Rangfolge nach der Höhe des Aufwands)

Kommune	Personalaufwendungen 2020 für die Verwaltung in €
Bad Schwartau	5.051.568
Kaltenkirchen	5.647.861
Henstedt-Ulzburg	5.960.168
Schleswig	6.274.394
Heide	7.250.888
Reinbek	7.416.442
Eckernförde	8.022.606
Quickborn	8.102.791
Itzehoe	8.655.715
Geesthacht	9.232.421
Bad Oldesloe	9.266.651
Wedel	9.359.023
Rendsburg	9.596.810
Ahrensburg	10.425.442
Pinneberg	10.488.791
Husum	13.566.795
Elmshorn	23.711.043

Tabelle 4: Personalaufwand Verwaltung am Beispiel 2020

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Die Spanne zwischen den Kommunen fällt hoch aus. Zwischen den Werten von Bad Schwartau und Elmshorn liegt eine Differenz von mehr als 18 Mio. €.

Der Vergleich der auf die Einwohner bezogenen Werte gibt einen genaueren Anhalt über die Rangfolge von „teuren“ bis zu „günstigen“ Kommunen. (Hinweis: zur Übersicht des gesamten Personalaufwands für die Verwaltung der geprüften Kommunen je Einwohner für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 siehe Anlage 5):

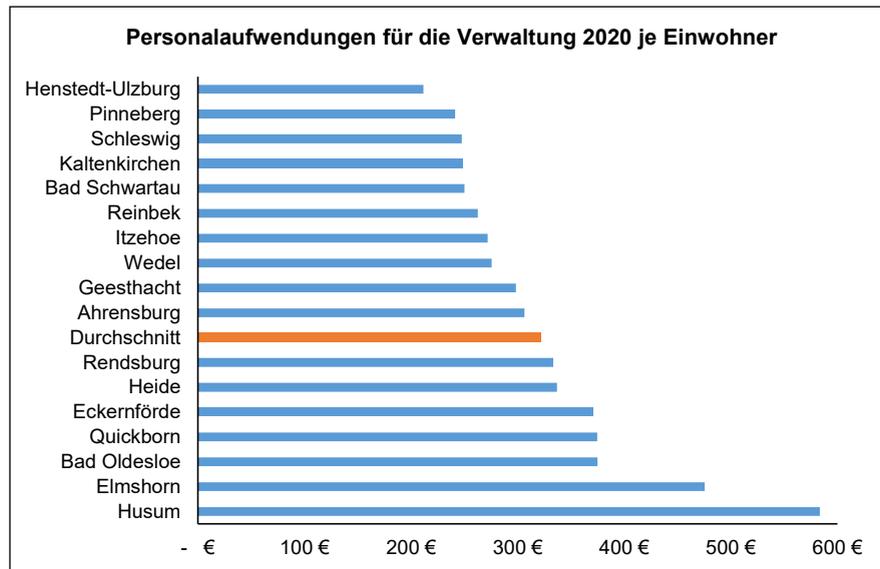


Abbildung 7: Personalaufwendungen für die Verwaltung 2020 je Einwohner  
Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Im einwohnerbezogenen Vergleich werden erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen deutlich, die von 212 €/Einwohner (Henstedt-Ulzburg) bis 583 €/Einwohner (Husum) reichen. Insgesamt benötigen 10 der geprüften Kommunen weniger als den durchschnittlichen Wert von 322 €/Einwohner; 7 Kommunen liegen über dem Durchschnitt.

Die Städte Husum und Quickborn liegen auch deshalb über dem Durchschnitt, weil sie zusätzliche Kapazitäten binden. Im Falle Husum ist auf die Verwaltung des Sozialzentrums Husum und Umland mit Jobcenter und die Verwaltung für das Amt Pellworm der Inseln und Halligen hinzuweisen. Ähnliches gilt für die Stadt Quickborn. Die Stadtverwaltung Quickborn führt 4 Verwaltungsgemeinschaften mit den Gemeinden Ascheberg, Bönningstedt, Ellerau und Hasloh.

Einen besonderen Kostenfaktor stellt die Anzahl der jeweils tätigen Beamten dar. Der LRH zeigte bereits Differenzen im Vergütungsgefüge zwischen Beamten und tariflich Beschäftigten auf.<sup>1</sup> Die Besoldungsgruppen

<sup>1</sup> LRH S-H; Ergebnis der überörtlichen Prüfung 2019 der Stadt Elmshorn, Prüfung 1885/2019; Tz. 4.3.6.

weisen im Vergleich zu den kommunalen Entgeltgruppen<sup>1</sup> (jeweils einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge bzw. Versorgungsanteile/Beihilfe) Differenzen auf. Überschlägig betrachtet können je Beamtenstelle durchschnittlich bis zu 12.000 € Mehraufwand jährlich entstehen.<sup>2</sup>

Während die geprüften Kommunen durchschnittlich 24,2 % ihrer Mitarbeiter in der Verwaltung im Beamtenstatus führen, haben Rendsburg, Wedel und Elmshorn einen deutlich höheren Anteil (27,0 bis 37,8 %). Insbesondere die Städte Rendsburg und Elmshorn sollten bei dem überdurchschnittlich hohen Personalaufwand die Anzahl ihrer Beamtenstellen hinterfragen. Für Wedel bieten sich hier angesichts der schwierigen Haushaltslage Konsolidierungspotenziale.

Kaltenkirchen, Henstedt-Ulzburg und Bad Oldesloe liegen hingegen spürbar unter dem Durchschnitt mit einem Beamtenanteil (10,5 bis 13,6 %). In Kaltenkirchen und Henstedt-Ulzburg korrespondiert dies mit einem unterdurchschnittlichen Personalaufwand je Einwohner. Bad Oldesloe ist hingegen gefragt, generell die Höhe des Personalaufwands in der Verwaltung auf den Prüfstand zu stellen.

### 2.2.2 Personalausstattung der Verwaltung

Die Höhe des Personalaufwands resultiert aus den örtlich vorgehaltenen Personalstellen. Werden die vorhandenen Personalstellen je 1.000 Einwohner betrachtet, sind die Kommunen gut miteinander zu vergleichen. Für das Jahr 2020 ergeben sich für die Personalausstattung der geprüften Kommunen folgende Werte:

---

<sup>1</sup> Zur Vergleichbarkeit von kommunalen TVöD-Entgeltgruppen mit Besoldungsgruppen siehe Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband - Geschäftsbericht 2018, S. 44, Abschnitt „Besoldungsgruppen und Tarifaufbau TVöD-VKA für bestimmte Berufsgruppen im Vergleich“.

<sup>2</sup> Die Arbeitszeit beträgt bei den TVöD-VKA gebundenen Angestellten in Schleswig-Holstein 39 h/Woche. Die Arbeitszeit von Beamten liegt bei 41 h/Woche, verkürzt um zwei AZV-Tage. Wird dies berücksichtigt, reduziert sich die errechnete Differenz entsprechend.

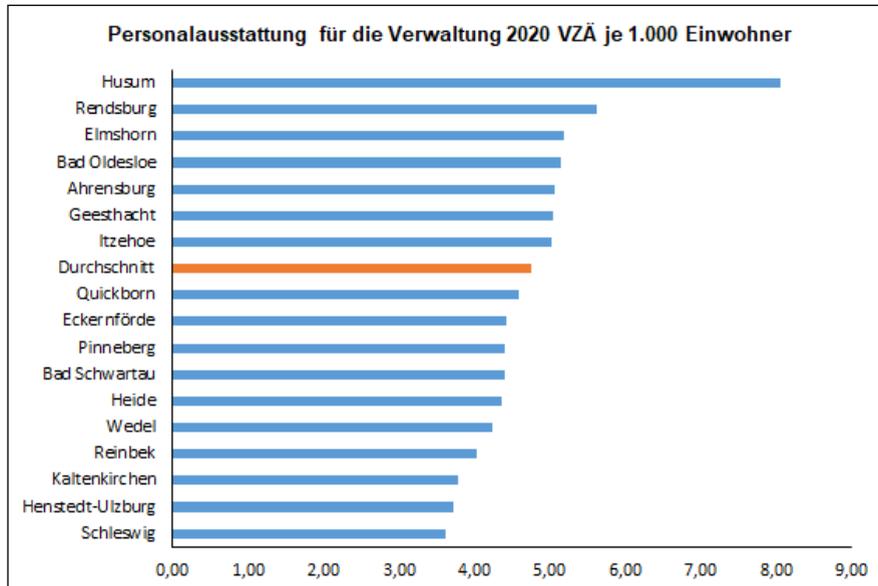


Abbildung 8: Personalausstattung für die Verwaltung 2020 VZÄ je 1.000 Einwohner  
Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Im einwohnerbezogenen Vergleich werden erhebliche Unterschiede zwischen den Verwaltungen der Kommunen sichtbar. Die Spanne erstreckt sich von 3,61 VZÄ (Schleswig) bis zu 8,05 VZÄ (Husum) je 1.000 Einwohner. Der Durchschnitt liegt 2020 bei 4,75 Planstellen je 1.000 Einwohner.

Wird an dieser Stelle das Abschneiden der Kommunen beim Personalaufwand je Einwohner (Tz. 2.2.1) einbezogen, kristallisieren sich mit Husum, Rendsburg, Elmshorn und Bad Oldesloe 4 Kommunen heraus, die sowohl überdurchschnittliche Personalaufwendungen als auch einen überdurchschnittlichen Personalbestand haben. Diese Kommunen sind in besonderer Weise gefordert, Personalstellen und Personalkosten bedarfsgerecht zu überprüfen. Dazu bedarf es sowohl einer regelmäßigen Stellen- und Aufgabenkritik als auch eines kontinuierlichen Prüfens des Vergütungsgütes.

Für die Städte Bad Oldesloe und Elmshorn ist zusätzlich auffällig, dass insbesondere im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 die Steigerungsraten des Personalaufwands weit oberhalb der Empfehlungen der Haushaltserlasse lagen, vgl. Tz. 2.1.1.1. Gerade in diesen 4 Jahren sind dort überdurchschnittlich hohe Kostenzuwächse entstanden.

Itzehoe, Geesthacht und Ahrensburg weisen zwar einen überdurchschnittlichen Personalbestand auf, vergüten ihr Personal jedoch durchschnittlich kostengünstiger. Diesen Städten empfiehlt der Landesrechnungshof, regelmäßig Aufgaben- und Stellenkritik zu üben. Vorrangig sollte intensiv geprüft werden, ob freiwerdende Stellen vor Ort neu besetzt werden müssen oder alternativ durch organisatorische und qualifizierende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen andere Lösungen möglich sind.

Eckernförde hingegen ist vergleichsweise zwar leicht unterdurchschnittlich mit Personal je 1.000 Einwohner ausgestattet, scheint angesichts des hohen Personalaufwands jedoch eine hohe Durchschnittsvergütung zu haben. Stellenbeschreibungen und -bewertungen, vgl. Tz. 6, sollten hier besonders ins Blickfeld gerückt werden.

Weit unter Durchschnitt liegen die Kommunen Kaltenkirchen mit 3,79 VZÄ je 1.000 Einwohner, Henstedt-Ulzburg mit 3,71 VZÄ je 1.000 Einwohner und Schleswig mit 3,61 VZÄ je 1.000 Einwohner. Diese Kommunen sollten hinterfragen, ob mit dem in der Verwaltung vorhandenen Personal die Verwaltungsaufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllt werden können.

Die ermittelten Werte zum Personalaufwand und zur Personalausstattung der Kommunen zeigen deutlich, dass in den Kommunen sehr individuell auf Kosten und Stellenzahl geschaut werden muss. Während sich ein Teil der Kommunen fragen sollte, ob sie mit den vorhandenen Beschäftigten die Kernaufgaben gut erbringen können, sollten andere dringend Konsolidierungspotenziale prüfen.

### 2.2.3 **Rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial bei dem Personalaufwand für die Verwaltung**

Kommunen mit höherem Aufwand als der Durchschnitt haben einen Aufkommenswert, der sich rein rechnerisch, d. h. zunächst ohne Berücksichtigen etwaiger Einflüsse von besonderen Umständen oder Bedingungen, ergeben hat. Die Differenz des Aufkommenswerts zum Durchschnittswert stellt ein mögliches Einsparpotenzial dar, das zur Konsolidierung geprüft werden sollte. Die Höhe des möglichen Ergebnisverbesserungspotenzials beträgt im Einzelnen:

**Darstellung des rechnerischen Einsparpotenzials  
des Personalaufwandes „Verwaltung“ 2020**

Kommune	Personaufwand in € je Einwohner	Abweichung vom Durchschnitt in €	Anzahl Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial in € (Spalten 3 x 4)
Pinneberg	241	- 81	43.486	unter Durchschnitt
Henstedt-Ulzburg	212	- 111	28.166	unter Durchschnitt
Schleswig	248	- 75	25.341	unter Durchschnitt
Reinbek	263	- 60	28.238	unter Durchschnitt
Kaltenkirchen	249	- 73	22.675	unter Durchschnitt
Itzehoe	272	- 50	31.841	unter Durchschnitt
Wedel	276	- 47	33.965	unter Durchschnitt
Bad Schwartau	250	- 72	20.211	unter Durchschnitt
Geesthacht	298	- 24	30.960	unter Durchschnitt
Ahrensburg	306	- 16	34.047	unter Durchschnitt
<b>Durchschnitt</b>	<b>322</b>			
Heide	337	15	21.522	314.945
Rendsburg	333	11	28.790	318.593
Eckernförde	371	48	21.648	1.046.057
Bad Oldesloe	375	53	24.714	1.302.015
Elmshorn	475	153	49.874	7.638.038
Quickborn	375	52	21.627	1.133.010
Husum	583	261	23.255	6.072.354

Tabelle 5: Darstellung des rechnerischen Einsparpotenzials des Personalaufwandes „Verwaltung“ 2020

Hinweis: Die Zahlen in Spalten 2 und 3 enthalten Rundungsdifferenzen bis 1 €;

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Während Heide und Rendsburg weniger als 5 % vom Durchschnitt abweichen, ist der Konsolidierungsbedarf bei den weiteren Städten unübersehbar. Das Wirtschaftlichkeitspotenzial liegt rechnerisch zwischen 1,0 Mio. € (Eckernförde) und 7,6 Mio. € (Elmshorn).

Insgesamt beläuft sich das rechnerische Optimierungspotenzial der geprüften Städte Heide, Rendsburg, Eckernförde, Bad Oldesloe und Elmshorn auf **10,6 Mio. €**.

Bei den Städten Quickborn und Husum ist das Wirtschaftlichkeitspotenzial unter Vorbehalt zu sehen, weil dort zusätzliche Aufgaben für andere Verwaltungen übernommen werden (vgl. Tz. 2.2.1). Husum weicht jedoch gegenüber Quickborn auffällig hoch ab. Ebenso wie Husum führt Quickborn Verwaltungsgeschäfte für eine Reihe anderer Kommunen, allerdings aufgrund einer umfassenden Digitalisierung der Verwaltungsabläufe mit we-

sentlich weniger Personal. Husum sollte diesen Unterschied zum Anlass nehmen und Verwaltungsabläufe mit Blick auf einen optimierten Personaleinsatz untersuchen.

Die Städte sind gefordert, ihre Verwaltungen bedarfsgerecht mit Personal auszustatten. Den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist dabei Rechnung zu tragen. Gerade der anstehende Generationswechsel sollte genutzt werden, freiwerdende Stellen auf den Prüfstand zu bringen und ggf. Personalüberhänge abzubauen. Dazu sollten Instrumente eines modernen Personalmanagements wie insbesondere Personalplanungen, Personalbedarfsbemessungen und ein aussagekräftiges Personalcontrolling verstärkt zum Einsatz kommen.

### 2.3 **Wie werden die Personalaufwendungen geplant?**

Der Aufwand für das Personal bindet einen großen Teil der Gesamtaufwendungen einer Kommune. 2020 betrug der Personalaufwand bei den geprüften Kommunen durchschnittlich 25 % des Aufwands der Gesamthaushalte (siehe Tz. 1). Um den jährlichen Aufwand unter Kontrolle zu halten und Haushaltsdisziplin zu üben, ist es unerlässlich, den Personalaufwand eng am Bedarf zu planen.

Der **jährliche Personal- und Versorgungsaufwand** wird geplant durch

- internes Hochrechnen und
- Beitragsvorgaben durch die Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände S-H (VAK).

Dem Planen des Personalaufwands liegen zum einen Basisdaten zugrunde, die wenig beeinflussbar sind und Daten, die durchaus beeinflussbar sind.

Wenig beeinflussbare Basisdaten sind

- finanzieller Aufwand des Bestandspersonals im laufenden Jahr,
- bekannte prozentuale Steigerungen der Tarifabschlüsse,
- Steigerungen in den Erfahrungsstufen,
- Höhergruppierungen, soweit ein Anspruch z.B. auf Basis einer festgestellten Stellenbewertung besteht,
- Versorgungsaufwendungen (Beihilferückstellungen, Pensionsrückstellungen, Umlagen) und
- Änderungen der Beitragsbemessungsgrenzen.

Zu den durch eine Kommune beeinflussbaren Daten gehören

- beabsichtigte Stellenbesetzungen (vakant und neu),
- Beförderungen,
- Anzahl der Beamtenstellen und

- unterjährig veränderte Stundenanteile.

Aus den wenig beeinflussbaren Basisdaten können die Kommunen eine sehr verlässliche Kostenprognose für das Folgejahr erstellen. Hierzu ist es lediglich erforderlich, dass die dafür benötigten Daten rechtzeitig zur Haushaltsmittelplanung verfügbar sind oder realistisch geschätzt werden.

Bewusst müssen sich die Kommune darüber sein, dass sie vor allem über die beeinflussbaren Daten ihren Personalaufwand steuern können.

Der LRH hat für die Jahre 2017 bis 2020 zunächst pro Kommune ermittelt, inwieweit die tatsächlich getätigten Personalauszahlungen durchschnittlich von den veranschlagten Planansätzen im Haushalt abweichen, vgl. Anlage 7. In einem zweiten Schritt wurden sowohl der Durchschnittswert als auch der Median für die vorgefundenen Abweichungen in allen geprüften Kommunen ermittelt. Die nachfolgende Tabelle bildet die Ergebnisse ab.

**Personalaufwand 2017 bis 2020: Durchschnittliche prozentuale  
Abweichung zwischen Haushalts-Soll und Haushalts-Ist**

<b>Kommune</b>	<b>Jährl. Abweichung (rechn. Durchschnitt) in %</b>	<b>Jährl. Abweichung (Medianwert) in %</b>
Geesthacht	-6,3	-6,3
Bad Schwartau	-5,3	-5,3
Ahrensburg	-4,3	-4,3
Reinbek	-4,3	-4,3
Pinneberg	-3,8	-3,8
Schleswig	-3,7	-3,7
Itzehoe	-2,3	-2,3
Bad Oldesloe	-2,3	-2,3
Kaltenkirchen	-2,2	-2,2
Henstedt-Ulzburg	-1,9	-1,9
Rendsburg	-1,4	-1,4
<b>Durchschnitt / Median</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,2</b>
Heide	-0,6	-0,6
Wedel	-0,2	-0,2
Elmshorn	2,1	2,1
Husum	3,7	3,7
Eckernförde	5,4	5,4
Quickborn	10,4	10,4

Tabelle 6: Personalaufwand 2017 bis 2020: Durchschnittliche prozentuale Abweichung zwischen Haushalts-Soll und Haushalts-Ist

Erläuterung: Das Ermitteln des **rechnerischen Durchschnitts** (-0,8) erfolgte durch das Summieren aller Werte und der anschließenden Division durch die Anzahl aller Werte. Der **Median** wurde berechnet, indem alle Zahlen in aufsteigender Reihenfolge aufgelistet wurden und die Zahl in der Mitte dieser Verteilung (-2,2) ausgewählt wird.

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Generell ist festzustellen, dass es 13 von 17 Kommunen gelang, ihre Planansätze für die Personalaufwendungen jährlich auskömmlich zu bemessen. Demgegenüber überschritten mit Elmshorn und Eckernförde 2 Kommunen im Prüfungszeitraum den geplanten Personalaufwand regelmäßig.

In Husum schwankten die Jahresergebnisse stark. In 2018 und 2019 wurden die Planansätze mit 6 % bzw. 11,2 % in den Rechnungsergebnissen deutlich überzogen.

Auch Quickborn wies über den gesamten Prüfungszeitraum einen überdurchschnittlichen Wert von 10 % aus. Besonders von überdurchschnittlichen Ausgaben gegenüber den Planansätzen betroffen waren die Jahre 2017 und 2018 mit einer Abweichung von 12,8 % bzw. 21,7 %. Die Planungsunsicherheiten gehen hier auf ein zu wenig beachtetes Bruttoprinzip und die regelmäßig erstellten Doppelhaushalte zurück. Hinzu kamen 2018 die Übernahme des Vereins Betreuungsschule Quickborn sowie nicht ausreichend beachtete Tarifsteigerungen. Quickborn muss darauf achten, dass jahresbezogen auskömmliche Planansätze in Erträgen und Aufwendungen vorgesehen werden. In 2020 gelang Quickborn mit -0,1 % eine Punktlandung.

Als Orientierungshilfe sollte den Kommunen der ermittelte **Median** dienen. Er wurde bei -2,2 % festgestellt. Der LRH hält es für vertretbar, wenn Planansätze und Personalauszahlungen bis zu dieser Höhe voneinander abweichen.

Wedel und Heide zeigen die geringsten Abweichungen auf. Beide Kommunen liegen in einem sehr engen Toleranzbereich innerhalb des rechnerischen Durchschnitts des Personalaufwands.

Die durchgängig guten Ergebnisse im Prüfungszeitraum sind in beiden Kommune auch auf in Teilen vorhandene Controlling-Strukturen zurückzuführen.

In Heide ist ein Controller im Einsatz, der eigens für fachübergreifendes Controlling der Gesamtverwaltung tätig ist. Er steuert und überwacht das Einhalten der finanziellen Ziele der Stadt.

In Wedel werden von vornherein alle absehbaren Veränderungen, wie zusätzliche Stellen oder Stellenreduzierungen sowie auslaufende Lohnfortzahlungen und nicht besetzte Stellen berücksichtigt.

Neben Heide und Wedel liegen auch die Ergebnisse von Kaltenkirchen, Henstedt-Ulzburg und Rendsburg in einer vertretbaren Spanne.

Diesen Kommunen ist es 2017 bis 2020 besonders gut gelungen, ihren Personalaufwand passgenau zu planen. Den Grundsätzen von Haushaltswahrheit und -klarheit wurde in besonderer Weise Rechnung getragen. Der große Kostenblock des Personalaufwands war damit in diesen

Kommunen stets eine verlässliche Beratungsgröße für die kommunalen Gremien.

Die Städte Bad Schwartau (-5,3%) und Geesthacht (-6,3%) blieben hingegen deutlich unter ihren bereitgestellten Personalaufwendungen. Angesichts der dortigen angespannten Haushaltslage sollten beide Städte verstärkt auf korrekt bemessene Planansätze für den Personalaufwand achten. Auch für die Städte Schleswig, Pinneberg, Reinbek und Ahrensburg bietet sich hier Optimierungspotenzial.

Aus dem Rahmen fallen hingegen die jährlich regelmäßigen Mehrausgaben in Elmshorn (+2,1 %) und Eckernförde (+5,4 %). Die geplanten Ansätze werden damit konsequent überschritten, und zwar durchschnittlich pro Jahr um

- 664.000 € in Elmshorn und
- 768.000 € in Eckernförde.

Mehrausgaben in dieser Höhe können entscheidend dafür sein, ob ein Haushaltsjahr mit einem Haushaltsfehlbetrag abschließt. Unabhängig von den Auswirkungen auf die Jahresabschlüsse erscheint jedoch noch problematischer, dass Verwaltung und Gremien unter falschen Voraussetzungen in die Haushaltsplanberatungen gehen. Regelmäßig wird ein hoher 6-stelliger Betrag an zu leistendem Personalaufwand im Haushaltsplan gar nicht berücksichtigt. In den Haushaltsplanberatungen wird damit der Eindruck erweckt, dass in den Planjahren mehr Geld verfügbar ist, das für andere Aufgaben verwendet werden kann.

Der LRH kritisiert dieses Vorgehen ausdrücklich und fordert die betroffenen Kommunen auf, künftig belastbare und auskömmliche Planansätze im Haushalt bereitzustellen.

Darüber hinaus sollten alle Kommunen das Planen und Bewirtschaften ihres Personalbudgets mit einem engmaschigen, möglichst monatlichen Controlling flankieren.

### 3. **Zwischenfazit zur Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements**

Das Personal ist die wichtigste Ressource der Kommune, gleichzeitig aber auch die kostenintensivste.

Der Gesamtaufwand für das Personal hat sich von 249 Mio. € in 2017 auf 278 Mio. € in 2020 erhöht. Der Zuwachs an Personalausgaben betrug damit in nur 3 Jahren 29 Mio. € und lag bei durchschnittlich 12 %.

Bezogen auf die Ergebnishaushalte der Kommunen wird jährlich rund ein Viertel aller Auszahlungen für das Personal gebunden.

Die Zahlen zeigen deutlich, dass dieser große Kostenblock einer hohen Aufmerksamkeit bedarf und besonders sorgfältig bewirtschaftet werden muss. Dies kann nur gelingen, wenn einerseits die zuständige Facheinheit wirtschaftlich und kompetent agiert, andererseits aber auch Leitungsebene und kommunale Gremien ihrer Steuerungsrolle gerecht werden.

Um einen Eindruck zu erhalten, ob die Kommunen hinsichtlich ihrer Personalaufwendungen und ihrer personellen Ausstattung wirtschaftlich agieren, hat der LRH einige Kennzahlen gebildet. Dazu gehören

- der Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand des Ergebnishaushalts,
- der durchschnittliche Personalaufwand je Einwohner 2020,
- der durchschnittliche Personalaufwand der Verwaltung je Einwohner 2020,
- die durchschnittliche Abweichung der Personalaufwandszuwächse von den empfohlenen Steigerungsraten im Haushaltserlass,
- die prozentuale Abweichung zwischen Planansätzen und Rechnungsergebnissen,
- der Anteil der beschäftigten Vollzeitäquivalente (VZÄ) in der Verwaltung je 1.000 Einwohner,
- die von einer Vollzeitkraft im Personalmanagement zu betreuende Mitarbeiteranzahl,
- der Anteil Beamter am Personalbestand der Verwaltung.

Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Übersicht zusammengefasst und wurden anhand der ermittelten Durchschnittswerte bewertet. Insbesondere gelbe und rote Kennzeichnungen zeigen dabei für die Kommunen Handlungsbedarfe auf.

Reifegrad zur Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements									
	Anteil des Personalaufwandes am Gesamtaufwand in % (25% Durchschnitt)	Personalaufwand je EW 2020 in € (Durchschnitt: 567 € je EW)	Personalaufwand der Verwaltung je EW 2020 in € (Durchschnitt: 322 € je EW)	Durchschnittliche Abweichung des Personalaufwandes vom Haushaltserlass des Landes S-H in %	Durchschnittliche Abweichung zwischen Planansatz und Rechnungsergebnis (Median) in %	Personalausstattung der Verwaltung je 1.000 EW in VZÄ (Durchschnitt: 4,75 VZÄ)	zu betreuende Mitarbeiter je 1 VZÄ im Personalmanagement (Durchschnitt: 61,32 VZÄ)	Anteil Beamter am Personal der Verwaltung in % (Durchschnitt: 24,2%)	Gesamtbeurteilung
Ahrensburg	21	498	306	0,5	-4,3	5,08	84,36	22,7	■
Bd. Oldesloe	27	681	375	11,7	-2,3	5,14	39,97	13,6	■
Bad Schwartau	21	371	250	1,3	-5,3	4,4	82	21	■
Eckernförde	34	734	371	3,9	5,4	4,42	91,33	23,4	■
Elmshorn	30	721	475	11,1	2,1	5,19	43,47	37,8	■
Geesthacht	27	611	298	3,3	-6,3	5,04	62,18	22,4	■
Heide	23	496	337	1,2	-0,6	4,35	59,41	26,6	■
Henstedt-Ulzburg	16	361	212	-	-1,9	3,71	78,33	12,6	■
Husum	26	682	583	3,9	3,7	8,05	64,8	15,9	■
Itzehoe	27	613	272	3,5	-2,3	5,02	45,65	23,5	■
Kaltenkirchen	16	354	249	1,1	-2,2	3,79	81,55	10,5	■
Pinneberg	16	336	241	-0,8	-3,8	4,4	61,04	24,8	■
Quickborn	26	692	375	1,1	10,4	4,59	48,45	21,3	■
Reinbek	24	510	263	3,2	-4,3	4,03	71,33	24,6	■
Rendsburg	28	641	333	2,2	-1,4	5,62	66,31	27,0	■
Schleswig	31	707	248	7,2	-3,7	3,61	105,33	23,8	■
Wedel	27	634	276	0,9	-0,2	4,24	56,71	37,1	■

Tabelle 7: Reifegrad zur Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements

■ kein Optimierungsbedarf      ■ erkennbarer Optimierungsbedarf  
 ■ dringender Optimierungsbedarf

Quelle: Landesrechnungshof S-H

In Gänze betrachtet weisen 9 Kommunen überwiegend wirtschaftliche Kennzahlen aus, während 7 Kommunen über deutliche Optimierungspotenziale verfügen.

Kommunen mit immens hohen Personalaufwendungen - gemessen am Volumen ihrer Ergebnishaushalte - müssen sich vorrangig bemühen, ihre Werte zu verbessern. Dazu zählen die Städte Eckernförde, Elmshorn, Rendsburg und Schleswig, die mit bis zu 34 % zum Teil mehr als ein Drittel ihrer Gesamtaufwendungen in Personalkosten binden. Der finanzielle Spielraum für alle weiteren kommunalen Aufgaben wird damit deutlich eingeschränkt. Die durch Personalkosten hoch belasteten Kommunen weisen gleichzeitig zahlreiche weitere ungünstige Kennzahlen auf. Mittelfristig sollte hier ein jährlicher Anteil des Personalaufwands von 25 % am Gesamtaufwand angestrebt werden.

In diesem Zusammenhang sollte darauf geachtet werden, dass Personalkostenzuwächse nicht übermäßig hoch ausfallen. Die jährlichen Richtwerte des Haushaltserlasses (vgl. Anlage 3) bieten eine gute Orientierung. Sie sollten gerade von Kommunen mit dringendem Optimierungsbedarf als Zielgröße vereinbart werden.

Der Gesamtpersonalaufwand und der Personalaufwand der Verwaltung müssen sich stets an den örtlichen Bedarfen orientieren. Dafür sollten die Kommunen ihre örtlichen Bedarfe jedoch auch kennen. Die in der o. a. Übersicht festgestellten Optimierungswerte gehen einher mit dem noch unzureichenden Einsatz von Personalmanagementinstrumenten (vgl. Tz. 6) und einer Personalbedarfsplanung (Tz. 5.4), die deutlich ausbaufähig ist.

Besonders problematisch ist die Tatsache, dass zahlreiche Kommunen erhebliche Unterschiede von -6,3 % bis zu 10,4 % zwischen ihrem geplanten und letztlich verausgabten Personalaufwand aufweisen. Wegen der immensen Höhe von Personalkosten verbergen sich bereits hinter einer Abweichung von wenigen Prozentpunkten hohe 6-stellige Summen. Derartige Diskrepanzen sind nur noch schwer mit den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit vereinbar.

Dabei ist es unerheblich, ob deutlich mehr Mittel bereitgestellt als verausgabt oder aber die Planansätze überzogen werden. Letztlich werden bereits die Haushaltsplanberatungen unter falschen Voraussetzungen geführt. Entweder wird übermäßig viel Geld für Personalaufwendungen eingeplant, das grundsätzlich für andere Aufgaben verwendbar wäre. Oder es werden Mittel für andere Aufgaben verplant, die bereits für Personalaufwendungen gebunden sind. In beiden Fällen berauben sich Verwaltungsleitung und kommunale Gremien teilweise ihrer Handlungsspielräume.

Mit den bereitgestellten Kennzahlen wird den Kommunen ermöglicht, sich aktuell zu vergleichen. Die Kommunen sollten sich der individuell aufge-

zeigten Optimierungsbedarfe annehmen. Der LRH empfiehlt zudem, diese Kennzahlen künftig vor Ort fortzuschreiben, um die eigene Entwicklung zu verfolgen und bei festgestellten Regulierungsbedarfen geeignete Maßnahmen einleiten zu können.

#### 4. **Personalmanagement**

Die Begriffe Personalwirtschaft, Personalwesen oder Personalverwaltung werden in der kommunalen Aufgabenorganisation oft nicht einheitlich verwendet. Zum Kennzeichnen des gesamten Aufgabenfelds wird daher zunehmend der Begriff Personalmanagement gebraucht. Während mit Personalwesen früher überwiegend die Verwaltungsaufgaben beschrieben wurden, werden heute beim Personalmanagement spezielle und umfassende Aspekte betrachtet, insbesondere das Gestalten von Systemen und das Steuern von Prozessen. Im Zuge des Teilens von Aufgaben werden die personalwirtschaftlichen Funktionen mitunter in einer dualen Trägerschaft erfüllt. Dies bedeutet, dass bestimmte Aufgaben meist von zentralen Abteilungen (z. B. der Personalabteilung) und andere Aufgaben direkt von den Führungskräften (z. B. Personalführung) oder in Kooperation (z. B. Bewerberauswahl) durchgeführt werden. Unabhängig davon sind folgende Aufgaben zu erfüllen:

- Personalbedarfe sind zu ermitteln.
- Personal muss gewonnen werden.
- Für das Personal sind Entwicklungsperspektiven zu erarbeiten und anzubieten.
- Personal ist bedarfsgerecht einzusetzen.
- Ein Bezugemanagement ist zu installieren.
- Alle Aufgaben sollten durch ein Personalcontrolling unterstützt werden.

Zu den Zielen und Handlungsfeldern eines modernen Personalmanagements vgl. Anlage 8 „Kommunalverwaltung zukunftsfähig gestalten - der Beitrag des Personalmanagements“.

##### 4.1 **Personaleinsatz und Fallzahlen im Personalmanagement**

Um die Aufgaben des Personalmanagements erfüllen zu können, bedarf es eines gewissen Personaleinsatzes. Von allen Kommunen ist dabei ein vergleichbarer Aufgabenkatalog wahrzunehmen.

Der LRH hat dies zum Anlass genommen, die eingesetzten Personalkapazitäten im Personalmanagement vergleichend zu prüfen. Als Maßstab diente die Anzahl der zu betreuenden Mitarbeiter je Vollzeitkraft (VZÄ).

Im Jahr 2020 wird in den geprüften Kommunen folgende Mitarbeiteranzahl von 1,0 VZÄ im Personalmanagement betreut:

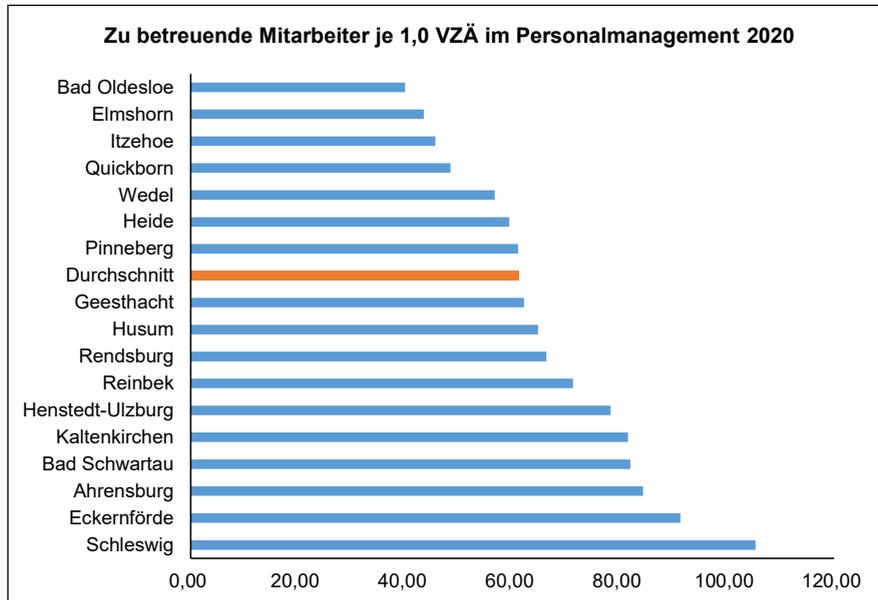


Abbildung 9: Zu betreuende Mitarbeiter je 1,0 VZÄ im Personalmanagement 2020

Quelle: LRH S-H nach Angaben der Kommunen

Im Vergleich der zu betreuenden Mitarbeiter je 1,0 VZÄ im Personalmanagement werden deutliche Unterschiede sichtbar. Die Spanne reicht von einem Betreuungsverhältnis von 39,97 Mitarbeitern je 1,0 VZÄ in Bad Oldesloe bis hin zu 105,33 Mitarbeitern je 1,0 VZÄ in Schleswig. Insgesamt liegen 10 Kommunen über dem durchschnittlichen Wert von 61,32 Mitarbeiter je VZÄ. 7 Kommunen liegen unter dem Durchschnitt.

Für das Erledigen der Aufgaben des Personalmanagements sind umfangreiche EDV-gestützte Programme verfügbar. Bedienen sich die Kommunen dieser, sind Abläufe strukturiert und wiederkehrend und damit zumeist effizienter umsetzbar.

Der LRH hat betrachtet, wie sich die Fallzahlen der zu betreuenden Mitarbeiter im Personalmanagement in den Jahren 2017 bis 2020 entwickelt haben. Dabei ist eine kritische Tendenz aufgefallen: Die Anzahl der Mitarbeiter im Personalmanagement steigt, die betreute Mitarbeiteranzahl je VZÄ sinkt. Insgesamt ist ein Rückgang um durchschnittlich 10 Personalfälle je VZÄ (- 14,9%) festzustellen, vgl. Anlage 7.

Angesichts des qualitativ wachsenden Aufgabenspektrums, beispielsweise für konzeptionelles und kennzahlenbasiertes Arbeiten, Struktur- und Bedarfsanalysen, Berichtswesen oder Controlling erscheint diese Entwicklung zunächst nicht ungewöhnlich.

Insofern erscheinen leicht unterdurchschnittliche Bearbeitungszahlen je VZÄ dann angemessen, wenn damit auch eine qualitativ hochwertige Auf-

gabenerfüllung des Personalmanagements einhergeht. Dies ist jedoch nicht immer deckungsgleich.

Der LRH hat dazu sowohl den Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements unter Tz. 6 als auch die Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements unter Tz. 3 vergleichend bewertet.

Lediglich die beiden Kommunen Pinneberg und Wedel weisen wenig Optimierungspotenzial auf, so dass für diese Kommunen das leicht unterdurchschnittliche Abschneiden bei den betreuten Mitarbeitern je VZÄ angemessen scheint.

Kommunen, die hingegen ein deutliches Optimierungspotenzial sowohl bei den Instrumenten des Personalmanagements als auch bei der Wirtschaftlichkeit aufweisen, sollten ihren Mitarbeiterereinsatz bei unterdurchschnittlich betreuten Mitarbeitern je VZÄ dringend überprüfen.

Umgekehrt zeugen überdurchschnittlich viele Personalfälle je VZÄ nicht davon, dass die Aufgaben des Personalmanagements qualitativ umfassend wahrgenommen werden. Gerade Städte wie Schleswig und Eckernförde weisen hier deutliche Optimierungspotenziale aus. Sie sollten ihr Personalmanagement neu ausrichten.

#### 4.2 Aufgabenschwerpunkte im Personalmanagement

Die Aufgaben des Personalmanagements einer Kommune sind vielfältig und werden mit unterschiedlicher Intensität wahrgenommen.

Der LRH hat die Arbeitsanteile der Schwerpunktaufgaben zusammengefasst und in 3 relevante Gruppen eingeteilt:

1. Personalverwaltung
  - Allgemeine Personalverwaltung,
  - Koordination der Aus- und Fortbildung,
  - Betriebliches Eingliederungsmanagement,
  - Stellenbewertungen und Stellenbeschreibungen,
  - Bezügeberechnung und Besoldungsabrechnung,
2. Planungsaufgaben
  - Personalbedarfsplanung,
  - Personalkonzepte,
  - Personalentwicklungsplanung,
  - Führungsnachwuchsförderung und -fortbildung,
3. Controlling
  - Personalkostenplanung und -überwachung,
  - Erstellen von Kennzahlen,
  - Personalbericht,
  - Frauenförderplan,

- Stellenplan,
- Altersstrukturanalyse und
- Fehlzeiten- und Überstundenanalyse.

Diese Aufgaben obliegen allen Kommunen, die wirtschaftlich und zukunftsorientiert ihr Personalmanagement betreiben. Dabei wird sich die Rolle der Mitarbeiter im Personalmanagement vom reinen Verwalter zum aktiven Gestalter entwickeln. Der Grund: Durch das Digitalisieren werden künftig weniger Ressourcen für administrative Aufgaben gebraucht. Wesentlicher ist der Blick auf Personalplanung und Controlling.

Aus der nachfolgenden Tabelle ergibt sich ein Überblick der Zeitanteile, die für Aufgaben des Personalmanagements 2019 in jeder Kommune aufgewandt wurden:

**Arbeitszeitanteile für Aufgaben des Personalmanagements 2019  
(in VZÄ)**

<b>Kommune</b>	<b>Personal- verwaltung (Anteile in VZÄ)</b>	<b>Planungs- aufgaben (Anteile in VZÄ)</b>	<b>Controlling (Anteile in VZÄ)</b>
Ahrensburg	3,24	0,55	0,36
Bad Oldesloe	4,62	0,04	0,38
Bad Schwartau	0,80	0,09	0,15
Eckernförde	3,07	0,08	0,37
Elmshorn	8,80	0,90	0,55
Geesthacht	4,15	0,53	0,32
Henstedt-Ulzburg	2,20	0,20	0,30
Heide	2,70	0,45	0,47
Husum	3,33	0,29	0,61
Itzehoe*	0,00	0,00	0,00
Kaltenkirchen	1,53	0,06	0,09
Pinneberg	5,63	0,75	0,18
Quickborn	4,29	0,31	0,24
Reinbek	3,61	0,04	0,39
Rendsburg	6,09	0,47	0,40
Schleswig	2,96	0,17	0,64
Wedel	5,17	0,76	0,57
<b>Durchschnitt</b>	<b>3,66</b>	<b>0,33</b>	<b>0,35</b>

Tabelle 8: Arbeitszeitanteile für Aufgaben des Personalmanagements in 2019

Quelle: LRH S-H nach Angaben der Kommunen

\* Itzehoe konnte keine Angaben zu den Zeitanteilen im Personalmanagement machen. Bad Schwartau hat auf Grund von Neubesetzungen die Werte geschätzt.

Die Kommunen wenden für das Personalmanagement unterschiedlich hohe Zeitanteile auf:

- Zunächst fällt ein deutliches Missverhältnis der unterschiedlichen Arbeitszeitanteile zwischen der ersten Gruppe (allgemeine Personalverwaltung) und den beiden anderen Gruppen (Planungsaufgaben und Controlling) auf.
- Die reinen Personalverwaltungsaufgaben haben einen 10- bis 11-fachen Umfang der konzeptionellen Aufgaben (Planung und Controlling).
- Die Planungsaufgaben werden von allen Kommunen nur mit einem Bruchteil der Arbeitskapazität wahrgenommen.
- Gleiches gilt für den Bereich des Controllings. Auch dieser Aufgabe werden nur kleinste Arbeitszeitanteile zugebilligt.

Der rechnerische Durchschnitt für allgemeine Personalaufgaben liegt bei 3,66 VZÄ. Wesentlich über diesem Durchschnitt liegt Elmshorn mit 8,80 VZÄ, dem fast 3-fachen Wert der durchschnittlichen Zeitanteile in der Personalverwaltung. Auch Rendsburg (6,09 VZÄ) und Wedel (5,17 VZÄ), haben eine überproportional stark ausgeprägte Personalverwaltung. Diese Verwaltungen liegen mit der Anzahl ihrer Mitarbeiter um max. ein Drittel über dem Durchschnitt (rd. 310 Mitarbeiter). Besonders nachdenklich stimmt der Zeitanteil für die Personalverwaltung in Pinneberg (5,63 VZÄ). Hier liegt die Personalausstattung (267 Mitarbeiter) um rd. 10 % unter dem Durchschnitt; gleichzeitig liegen die Zeitanteile für die Personalverwaltung um 75 % über dem Durchschnitt (zur Personalausstattung siehe Tz. 2.1.2).

Insgesamt gibt es in mehreren Kommunen ein Missverhältnis zwischen der Anzahl der Mitarbeiter und der Intensität, die Aufgaben wahrzunehmen. Die hohen Zeitanteile für die allgemeine Personalverwaltung sind im direkten Vergleich mit den Bereichen Planen und Controlling beunruhigend. Den Kommunen muss bewusst sein, dass das Personalmanagement eine Schlüsselrolle einnimmt, wenn die Verwaltung zukunfts- und leistungsfähig aufgestellt sein will. Durch den konsequenten Einsatz EDV-gestützter Software können administrative Aufgaben beschleunigt und die dafür benötigten Zeitanteile deutlich reduziert werden. Diese stünden dann für ein intensiveres Wahrnehmen notwendiger Planungs- und Controllingaufgaben zur Verfügung.

## 5. **Kernaspekte eines modernen Personalmanagements**

Das einstige Verwalten von Personal entwickelt sich zunehmend zu einem modernen Personalmanagement in den Kommunen. Modernes Personalmanagement gibt den Beschäftigten mehr Entwicklungsmöglichkeiten. In erster Linie geht es um ein gutes und gesundes Arbeitsumfeld für die Beschäftigten sowie einen wirtschaftlichen Personaleinsatz. Eigeninitiative

und Kompetenz sollen gefördert und genutzt werden. Das Kommunizieren, Teilhaben und Motivieren spielt dabei eine wichtige Rolle.

## 5.1 Strategisches Altersmanagement

Der demografische Wandel kann für jede Kommunalverwaltung ein Problem werden. Die Folgen des Wandels, wie ein starkes Altern der Mitarbeiterschaft, ein Mangel an Fachkräften sowie der steigende Weiterbildungsbedarf verändern die Arbeitswelt und fordern die Verwaltungen heraus. Damit müssen sich die Kommunalverwaltungen auseinandersetzen und ihr Personalmanagement, im Besonderen das Planen der Personalbedarfe, auf den demografischen Wandel ausrichten. Da sich der Generationenwechsel in den Verwaltungen bereits vollzieht und jedes Jahr viele Beschäftigte in den Ruhestand gehen, müssen rechtzeitig strategische Maßnahmen getroffen werden, um dem entgegenzuwirken.

Die Altersstruktur in einer Kommunalverwaltung hängt von mehreren Größen ab, etwa von den Rentenreformen der Regierung, von vorgezogenen Ruhestandsregeln aufgrund der Tarifverträge, aber auch von der ökonomischen Situation der Beschäftigten und ihren persönlichen Entscheidungen. Wie sich die Altersstruktur bei einem Arbeitgeber jedoch künftig zusammensetzt, ist steuerbar.

Das Fortbilden muss den älteren Mitarbeitern ebenso ermöglicht werden wie den Jüngeren. Befangenheiten gegenüber dem Leistungspotenzial Älterer müssen abgebaut werden und die Gesundheit (Arbeitsfähigkeit) von allen Beschäftigten eine größere Rolle spielen. Eine wichtige Voraussetzung für ein strategisches Altersmanagement ist die Analyse der Altersstruktur einer Verwaltung. Dies allein reicht jedoch nicht aus. Darüber hinaus ist es wichtig zu wissen, welche Kompetenzen in welchen Altersgruppen zu finden sind, wie der Gesundheitszustand der Mitarbeiter ist und mit welchen Anforderungen sie rechnen müssen.

Für das strategische Altersmanagement sollten daher folgende Aufgaben geleistet werden:

- Feststellen der Altersstruktur der Mitarbeiterschaft in der eigenen Verwaltung;
- Überblick über die Qualifikation der Mitarbeiter gewinnen, um zielgerichtet Kompetenzen zu nutzen bzw. aufzubauen;
- Mitarbeiterbefragungen zum Bewerten von Arbeitsbedingungen, z. B. in Anlehnung an Kriterien einer Beurteilung psychischer Belastungen für eine ganzheitliche Gefährdungsbeurteilung nach § 5 Arbeitsschutzgesetz<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG) vom 07.08.1996, BGBl. I S. 1246, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.12.2020, BGBl. I S. 3334.

- Bereitstellen der Informationen für ein mittelfristiges Zukunftsszenario von z. B. 10 oder 15 Jahren.
- Kombiniertes Auswerten der Daten zur Altersstruktur mit den Ergebnissen von Mitarbeiterbefragungen durch eine geeignete Software.

Gerade das Befragen der Beschäftigten liefert ergänzende Hinweise zum Ausmaß der Fehlbeanspruchungen, Überlastungen und Ressourcen, die in den jeweiligen Arbeitsbedingungen begründet sind. Kommunen sollten neben den statistischen Auswertungen und Qualifikationsinformationen insbesondere dieses Instrument in ein strategisches Altersmanagement einbeziehen.

Die Ergebnisse aus den Altersstrukturanalysen und den Befragungen bilden eine gute Grundlage für altersgerechtes Arbeiten. Darauf aufbauend können Personalbedarfe auch bei alternder Personalstruktur geplant werden.

#### 5.1.1 Altersstrukturanalysen

Der wichtigste Baustein im strategischen Altersmanagement ist die Altersstrukturanalyse. Sie liefert Ergebnisse, wie sich aktuell und künftig die Altersstruktur entwickelt, wann Personalabgänge zu verzeichnen sind und welche Planstellen neu zu besetzen sind.

Der LRH hat bei den geprüften Kommunen abgefragt, ob eine aktuelle, betriebsinterne Altersstrukturanalyse vorhanden ist. Die Ergebnisse dazu lauten:

#### Übersicht vorhandener Altersstrukturanalysen

Abfrage Altersstruktur	ja	nein	gesamt
Altersstrukturanalyse vorhanden	11	6	17
Wenn ja:			
Altersstrukturanalyse beigelegt	9	2	11

Tabelle 9: Übersicht vorhandener Altersstrukturanalysen

Quelle: Landesrechnungshof S-H

In der Mehrzahl der geprüften Kommunen ist eine Altersstrukturanalyse erstellt worden. 6 Kommunen sind einer Altersstrukturanalyse noch nicht nähergetreten. Die Ergebnisse sind wie folgt tabellarisch ausgewertet worden:

Lfd. Nr.	Kommune	Form der Erhebung	Aktualität
<b>A) Altersstrukturanalysen oder deren Ansätze vorhanden</b>			
1	Bad Oldesloe	- Individuelle Berechnung der Regelaltersgrenze der Mitarbeiter	ohne Datum
2	Eckernförde	- Datenanalyse	10.02.2021
3	Elmshorn	- Datenanalyse	12.07.2019
4	Geesthacht	- Datenanalyse	01.03.2021
5	Heide	- Datenanalyse	03.02.2021
6	Kaltenkirchen	- Teil des Personalberichts - verknüpft mit der Personalbedarfsplanung	26.03.2021
7	Pinneberg	- Teil des Personalberichts - verknüpft mit der Personalbedarfsplanung	29.02.2020
8	Quickborn	- Datenanalyse	25.03.2021
9	Reinbek	- zusammenfassende Analyse nach Fachbereichen und Berufszweigen	März 2021
10	Schleswig	- Individuelle Berechnung der Regelaltersgrenze der Mitarbeiter	18.03.2021
11	Wedel	- Individuelle Berechnung der Regelaltersgrenze der Mitarbeiter	22.02.2021
<b>B) Altersstrukturanalysen nicht vorhanden</b>			
12	Ahrensburg	- Analyse nicht vorhanden	entfällt
13	Bad Schwartau	- Analyse nicht vorhanden	entfällt
14	Henstedt-Ulzburg	- Analyse nicht vorhanden	entfällt
15	Husum	- Analyse nicht vorhanden	entfällt
16	Itzehoe	- Analyse nicht vorhanden	entfällt
17	Rendsburg	- Analyse nicht vorhanden	entfällt

Tabelle 10: Altersstrukturanalysen in den Kommunen

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

9 Altersstrukturanalysen sind dem LRH zum Auswerten übersandt worden. Diese bestanden aus 3 unterschiedlichen Varianten:

- **Personalbericht:** Die Städte Pinneberg und Kaltenkirchen haben ihre Analyse im Personalbericht dargestellt und mit der Personalbedarfsplanung verknüpft. Die Stadt Pinneberg hat neben dem rein quantitativen Betrachten in einem 2. Schritt der Analyse ermittelt, welche Stellen bzw. Tätigkeiten in den nächsten Jahren frei werden bzw. wiederzubesetzen sind. Dabei sind 1,75 Planstellen in der Verwaltung und 0,66 Planstellen in den Einrichtungen als Einsparpotenzial identifiziert worden. Die Stadt Kaltenkirchen hat ebenfalls dieses Vorgehen gewählt. Ein regelmäßig aktuelles Durchschnittsalter wird berechnet und eine Renteneintrittsprognose erfolgt. Kaltenkirchen hat die Analyse ebenso mit der Personalbedarfsplanung kombiniert und ein Einsparpotenzial von 3,0 Planstellen in den Einrichtungen festgelegt. Da beide Städte zu der Gruppe von Kommunen mit den geringsten Planstellen je Einwohner gehören, ist diese Vorgehensweise positiv zielführend.
- **Datenanalysen:** Einige Kommunen (Quickborn, Heide, Geesthacht, Eckernförde, Elmshorn) haben - gestützt durch eine Software - eine reine Datenanalyse vorgenommen (Verteilung der Altersgruppen, Aufteilung nach Geschlecht). Erkennbare Planungen sind daraus nicht erfolgt. Nur Geesthacht nimmt die Ergebnisse zum Anlass, 2,0 Planstellen in der Verwaltung und 3,0 Planstellen in den Einrichtungen einzusparen.
- **Individuelle Berechnungen:** Bad Oldesloe und Wedel haben für jeden Beschäftigten das Datum der Regelaltersgrenze berechnet. Daraus sind ebenfalls keine erkennbaren Planungen abgeleitet worden; beide Kommunen planen jedoch 1,0 bzw. 1,5 Planstellen einzusparen.

Die Analyse der Altersstruktur kann nur ein erster Schritt sein. Über das quantitative Betrachten hinaus müssen insbesondere mittelfristige Personalbedarfe, Nachbesetzungserfordernisse oder Einsparpotenziale herausgearbeitet werden. Die Städte Pinneberg und Kaltenkirchen haben dies umgesetzt und dabei auch erste Konsequenzen gezogen.

Um die Problematik einer alternden Mitarbeiterschaft zu verdeutlichen, hat der LRH die Kommunen ferner gebeten, eine Übersicht mit Angaben zu Anzahl und Alter der Beschäftigten und den wesentlichen Einsatzgebieten zu erstellen. Dem sind alle Kommunen nachgekommen. Aus den übersandten Daten ist errechnet worden, wie hoch jeweils der Anteil Beschäftigter ist, die das 55. Lebensjahr vollendet haben.

### Anteile der Mitarbeiter ab dem 55. Lebensjahr (i. v. H., Stand: 2020)

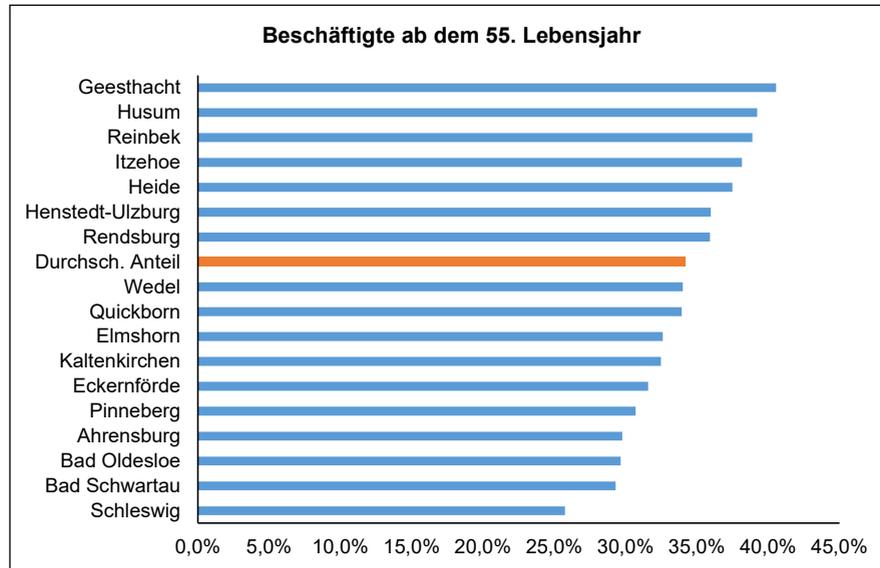


Abbildung 10: Beschäftigte ab dem 55. Lebensjahr

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Von allen Mitarbeitern der geprüften Kommunen sind

- 34,2 % im 55. Lebensjahr und älter (orangener Balken),
- 65,8 % der Mitarbeiter im Alter bis zum 54. Lebensjahr.

Zwischen den Kommunalverwaltungen gibt es Unterschiede.

Ahrensburg, Bad Oldesloe, Bad Schwartau und Schleswig haben etwas „jüngere“ Verwaltungen; hier sind weniger als 30 % der Mitarbeiter älter als 55 Lebensjahre.

Anders stellt sich die Altersstruktur in Geesthacht, Heide, Henstedt-Ulzburg, Husum, Itzehoe, Reinbek und Rendsburg dar: Mehr als 35 % der Mitarbeiter sind 55 Jahre oder älter. In Geesthacht haben sogar über 40 % das 55. Lebensjahr erreicht oder überschritten.

Insgesamt deutet sich eine die Arbeitsfähigkeit der Verwaltungen betreffende beunruhigende Entwicklung an. Durchschnittlich 34,2 % der Mitarbeiter, also mehr als jeder Dritte, wird aufgrund des Alters in absehbarer Zeit aus dem kommunalen Dienst ausscheiden. Dies zeigt den Handlungsdruck, der Kommunen durch den demographischen Wandel entsteht. Die Kommunen sind gefordert, das Wissen dieser Beschäftigten zu sichern und Besetzungserfordernisse zu prüfen.

Gleichzeitig sieht der LRH Chancen, dass frühzeitig Aufgabenkritik geübt werden kann, bevor Stellen wiederbesetzt werden. Das Konsolidieren der Haushalte würde so aktiv unterstützt.

Es wird daher empfohlen, diesen Prozess aktiv durch den Einsatz von Instrumenten zur strategischen Personal(bedarfs)planung zu gestalten. Ein gezieltes, umfassendes Altersmanagement sollte aktiv mit künftigen Qualifikationserfordernissen und Stellenbedarfen verknüpft werden.

Kommunen müssen in diesem Zusammenhang darüber nachdenken, wie sie

- Fachkräfte gewinnen und langfristig an sich binden,
- kreative neue Arbeitszeitmodelle entwickeln, mit denen eine zunehmend längere Lebensarbeitszeit unterstützt wird,
- die Leistungsfähigkeit ihrer Mitarbeiter mit betrieblichen Gesundheitsangeboten erhalten und fördern,
- Angebote schaffen, um in verschiedenen Lebensphasen Beruf und Familie besser vereinen zu können,
- die Digitalisierung nutzen, um Arbeitsprozesse zu vereinfachen und die Dienstleistungsorientierung zu erhöhen.

Ohne eine qualifizierte Altersstrukturanalyse kommt das moderne Personalmanagement in Kommunalverwaltungen nicht aus. Altersstrukturanalysen sollten Standard und Teil des jährlichen Personalberichts sein.

Erarbeitet werden sollten verschiedene Szenarien, mit unterschiedlichen Annahmen. Daraus sollten Handlungsempfehlungen für die Selbstverwaltungsgremien und die Verwaltungsführung abgeleitet werden. Altersstrukturanalysen sollten zudem in regelmäßigem Abstand überprüft und angepasst werden.

Die Verwaltungen müssen sich darüber bewusst sein, dass mit der Analyse der Altersstruktur zeitnah weitere Risiken zu identifizieren und Lösungen zu finden sind. Sie betreffen vor allem Aufgabenbereiche und Berufsfelder, in denen bereits Fachkräftemangel herrscht oder absehbar entsteht. Zahlreiche Fragen gehen damit einher, z. B.:

- Wie rekrutiere ich diese Fachkräfte?
- Können benötigte Fachkräfte in Kooperation mit anderen Unternehmen selbst ausgebildet werden?
- Sind übertarifliche Anreize möglich?
- Wie kann der Fluktuation junger Fachkräfte begegnet werden?
- Wie kann der Wissenstransfer sichergestellt werden?

Die Kommunen ohne bisherige Altersstrukturanalyse sollten sich umgehend Gewissheit über die Altersstruktur ihrer Mitarbeiter verschaffen. Dazu gehören u. a. Kommunen mit einem besonders hohen Handlungsdruck wegen überdurchschnittlich vieler älterer Beschäftigter wie Rendsburg (35,9 %), Henstedt-Ulzburg (36,0 %), Itzehoe (38,2 %) und Husum

(39,2 %). Für diese Kommunen muss das Erarbeiten von Altersstrukturanalysen höchste Priorität haben.

## 5.2 Berichtswesen

Für die Selbstverwaltungsorgane einer Kommune ist das Berichtswesen ein wesentliches Kontroll- und Steuerungsinstrument. Die Themenvielfalt dieser Berichte geht aus § 45c der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein hervor. Unter § 45c Nr. 9 GO ist der allgemeine Verwaltungs- und Personalbericht als pflichtiges Berichtselement aufgeführt. Ein zukunftsweises Personalmanagement nutzt den Personalbericht als Steuerungselement. Daher ist es erforderlich, dass diese Berichte zeitnah und aussagekräftig den Selbstverwaltungsorganen und der Verwaltungsleitung zur Verfügung stehen. Schwerpunkte der Berichte sind die strukturellen Personalveränderungen und der Personalaufwand.

Ein Personalbericht sollte zu folgenden Personalthemen Kerndaten und Aussagen enthalten:

- Personalstruktur,
- Planstellenvergleich (Anzahl und tatsächliche Besetzung),
- Einstufen des Personals in Besoldungs- und Entgeltgruppen,
- Entwickeln des Personalaufwands (über die letzten 5 Jahre),
- Teilzeitquoten,
- Darstellen der Fehlzeiten einschließlich BEM,
- Situation der Überstunden,
- Fluktuation,
- Altersstruktur,
- Frauenanteil,
- Schwerbehindertenquote nach § 154 SGB IX,
- Fortbildung (Abgleich von Soll und Ist sowie Inanspruchnahme der Fortbildungsangebote),
- Ausbildung und
- Personalentwicklung.

Anhand dieser Daten sowie der gegenübergestellten Soll- und Ist-Werte können Problemlagen erkannt werden.

Der LRH hat die geprüften Kommunen um das Übersenden der 2 letzten, den Selbstverwaltungsgremien vorgelegten Personalberichte gebeten. Die Erkenntnisse werden in der nachfolgenden Tabelle verdeutlicht:

### Vorlage und Rechtskonformität der Personalberichte

Personalbericht	ja	nein	gesamt
Werden grundsätzlich Personalberichte erstellt?	16	1	17
Personalbericht wurde 2019/2020 vorgelegt?	14	3	17
Entsprechen die vorgelegten 14 Berichte § 45c Nr. 9 GO ?	10	4	14

Tabelle 11: Vorlage und Rechtskonformität der Personalberichte

Der LRH hat sich mit den Personalberichten kritisch auseinandergesetzt.

Zunächst ist festzustellen, dass die Stadt Husum ihrer gesetzlichen Pflicht zur Vorlage eines Personalberichts nicht nachkommt. Husum sollte bewusst sein, dass der Bericht die entscheidende Grundlage ist, die Führungs- und Steuerungsfunktion wahrzunehmen.

So ist es für den Hauptausschuss von Relevanz, wenn z. B.

- eine Vielzahl von Stellen nicht besetzt ist,
- die Überstunden unverhältnismäßig hoch ausfallen,
- Fortbildungsmittel vorhanden sind, von Mitarbeitern jedoch unzureichend in Anspruch genommen werden,
- die krankheitsbedingten Fehlzeiten regelmäßig überdurchschnittlich hoch ausfallen oder
- die Mindestquote zur Beschäftigung von Menschen mit Handicaps regelmäßig verfehlt wird.

Die Stadt Husum sollte kurzfristig ihrer gesetzlichen Pflicht nachkommen und die Selbstverwaltungsgremien umfassend informieren.

Die Kommunen Ahrensburg, Bad Schwartau, Elmshorn, Geesthacht, Henstedt-Ulzburg, Schleswig und Wedel haben Personalberichte vorgelegt. Diese sind jedoch in Teilen verbesserungswürdig. So fehlen grundsätzlich Soll-/Ist-Vergleiche, aussagekräftige Grunddaten für Personalentwicklungsmaßnahmen und teilweise Angaben zur Situation der Beschäftigung von Menschen mit Handicaps sowie Ursachen für krankheitsbedingte Fehlzeiten.

Wenn die Kommunen diese Punkte und die oben aufgeführten Kerndaten berücksichtigen, werden diese Berichte eine qualifizierte Beratungsgrundlage sein.

Die weiteren Personalberichte (Bad Oldesloe, Eckernförde, Heide, Itzehoe, Kaltenkirchen, Pinneberg, Quickborn, Reinbek, Rendsburg) entsprachen den gesetzlichen Vorgaben und sollten darüber hinaus verstärkt durch die Verwaltungsleitung und die Selbstverwaltungsgremien steuernd genutzt werden.

### 5.3 Personalentwicklungsplanung

Personalentwicklung ist ein notwendiger Baustein des Personalmanagements. Sie umfasst alle Maßnahmen, die Beschäftigten zu fördern und die Verwaltung zukunftsfähig zu entwickeln. Wesentliche Punkte, wie demografischer Wandel und eine zunehmend digitalisierte Arbeitswelt müssen gleichermaßen berücksichtigt werden. Personalentwicklung strebt dabei an

- die Dienstleistungskultur zu verbessern,
- das Verantwortungsbewusstsein,
- die Zusammenarbeit und
- die Bereitschaft zur Qualifizierung einschließlich
- des wirtschaftlichen Handelns der Beschäftigten zu optimieren.

Grundlage dafür ist ein Personalentwicklungskonzept, das verbindlich zwischen der Verwaltungsleitung und den Beschäftigten wirkt. Es wird mit dem Personalrat und der Gleichstellungsbeauftragten abgestimmt und sollte schriftlich erlassen werden.

Ein gut aufgestelltes Personalentwicklungskonzept sollte aus verschiedenen Modulen bestehen. Die Schwerpunkte der Module sind individuell in jeder Verwaltung zu setzen und können beispielsweise die Bereiche

- Mitarbeitergespräche,
- Aus- und Fortbildung,
- Führungskräftequalifikation,
- Führungsnachwuchsförderung,
- Betriebliches Eingliederungsmanagement,
- Gesundheitsförderung oder
- Wissensmanagement betreffen.

Es berücksichtigt dabei sowohl die Belange von neu eingestellten Beschäftigten und Nachwuchskräften als auch von langjährigen Mitarbeitern. Vertiefend wird auf die Anlage 9 verwiesen.

Der LRH hat bei den geprüften Kommunen abgefragt, ob ein Personalentwicklungskonzept vorhanden ist. Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass noch deutliches Optimierungspotenzial besteht:

### Anzahl vorhandener Personalentwicklungskonzepte

Personalentwicklungskonzept	ja	nein	gesamt
Ist ein Personalentwicklungskonzept vorhanden?	6	11	17

Tabelle 12: Anzahl vorhandener Personalentwicklungskonzepte

Lediglich in 6 der geprüften Kommunen ist ein Personalentwicklungskonzept erstellt und dem LRH übermittelt worden.

Zu den Kommunen, in denen sehr gute und praxisorientierte Personalentwicklungskonzepte vorliegen, zählen Geesthacht, Heide, Husum, Pinneberg, Reinbek und Quickborn. Diese Konzepte, zwischen 2019 und 2021 entwickelt, ermöglichen es den Kommunen nunmehr, frühzeitig Kandidaten aus dem Bestandspersonal auszuwählen, zu fördern und bei Eignung in leitende Positionen zu übernehmen. Ferner fordern die Konzepte von den Beschäftigten eine ständige, berufsbegleitende Fortbildung, um sich den verändernden Herausforderungen zu stellen. Nur so können die Beschäftigten eine Dienstleistungsorientierung erreichen, die den Bürgern einen bestmöglichen Service bietet und das Erledigen von Aufgaben effizient und zukunftssicher gestaltet.

Schließlich zeigen die Konzepte der 5 Städte, dass vor Ort Wert darauf gelegt wird, Personal auch berufsvorbereitend zu entwickeln (Ausbilden von Nachwuchskräften, Beschäftigen von Praktikanten und das Einarbeiten neuer Mitarbeiter).

Diese 6 Kommunen haben damit erfolgreich ein wichtiges Instrument des Personalmanagements etabliert. Sie sollten darauf achten, die geschaffene Basis systematisch weiterzuentwickeln und fortzuschreiben.

Der LRH empfiehlt allen anderen Kommunen, ein auf die örtlichen Erfordernisse abgestimmtes Konzept zur Personalentwicklung zu erarbeiten und in der Verwaltung zu etablieren. Das Konzept sollte für einen Zeitraum von längstens 5 Kalenderjahren erstellt werden und ist regelmäßig fortzuschreiben und zu evaluieren.

#### 5.4 Personalbedarfsplanung

Um den Personaleinsatz stimmig planen zu können, ist zunächst zu klären, welcher konkrete Bedarf besteht. Das Ermitteln der Bedarfe ist eine wichtige Basisarbeit und ein weiteres wesentliches Instrument des Personalmanagements. Es gilt dabei, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf festzustellen und/oder zu überprüfen. Dabei sollte im Vordergrund stehen, dass kommunale Aufgaben zeitgerecht erfüllt werden können und Beschäftigte angemessen ausgelastet sind.

Den zu ermittelnden Personalbedarfen sollte stets eine Aufgabenkritik vorausgehen. Sie sollte von Prozessoptimierungen flankiert werden. Denn der tatsächliche Bedarf ergibt sich nur, wenn der Geschäftsablauf optimiert wird. Das Ermitteln der Personalbedarfe setzt damit häufig auf Ergebnisse von Organisationsuntersuchungen und bildet den tatsächlich erforderlichen, künftigen Personalbedarf ab. Werden Bedarfe ohne oder durch unzureichende Prozesskritik ermittelt, werden organisatorische Mängel und/oder sonstige Schwachstellen in die Zukunft weitergeführt. Es wird nicht der wirkliche Bedarf festgestellt, sondern nur ein bisheriger, nicht optimierter Stand fortgeschrieben.

In der Aufgabenkritik muss definiert werden, welche

- Leistungen, die Beschäftigte in Zukunft erbringen müssen,
- Anforderungen, sich aus den Leistungen ergeben,
- Qualifikationen erforderlich sind, um die Anforderungen zu erfüllen.

Der LRH hat bei den geprüften Kommunen abgefragt, wie derzeit Personalbedarfe geplant werden.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Personalbedarfe weitgehend traditionell ermittelt werden. Das heißt, die Fachbereiche bzw. Fachdienste melden freiwerdende Stellen zum Wiederbesetzen an. Die Fachbereiche Personal tragen dafür Sorge, dass diese Stellen im Stellenplan weiterhin fortgeschrieben werden. Bei diesem traditionellen Verfahren fehlt jedoch zumeist die Aufgaben- und Prozesskritik. Es wird kaum analytisch überprüft, ob es überhaupt notwendig ist, die Stelle 1:1 wiederzubesetzen.

Damit berauben sich die Kommunen der Chance, reguläre Personalabgänge grundsätzlich zu nutzen, um sich optimierter und attraktiver auszurichten. Wirtschaftliche Potenziale, die ggf. erzielbar wären, werden nicht gehoben. Im schlechtesten Fall sind Kommunen auf der Suche nach Fachkräften, die nicht benötigt werden.

Der LRH hält es für dringend geboten, dass sich die Kommunen bei der Personalbedarfsplanung besser aufstellen. Kommunen müssen ihren Personaleinsatz bedarfsgerecht planen. Stellen- und Aufgabenkritik sowie ein regelmäßiges Hinterfragen der Arbeitsprozesse sollten grundsätzlich jeder Stellenbesetzung vorausgehen. Die Kommunen sollten dabei ihr Vorgehen nachvollziehbar dokumentieren.

Soweit sich Zeitvorteile aus optimierten oder digitalisierten Prozessen gewinnen lassen, sind die Personalbedarfe entsprechend zu reduzieren. Die Kommunen sind gefordert, die daraus resultierenden Personalkostenvorteile entlastend für den Haushalt zu nutzen.

## 5.5 Frauenförderplan

Das Gleichstellen von Mann und Frau ist für ein modernes Personalmanagement der öffentlichen Verwaltungen bedeutend. Dabei ist der Frauenförderplan ein wesentlicher Baustein.

Nach dem Gleichstellungsgesetz (GStG) hat jede einen Stellenplan bewirtschaftende Dienststelle mit regelmäßig mindestens 20 Beschäftigten für jeweils 4 Jahre einen Frauenförderplan aufzustellen. Wesentliche, inhaltliche Vorgaben, finden sich in § 11 GStG. Darin wird vorgegeben, dass

- eine Analyse der Beschäftigtenstruktur vorzunehmen ist,
- für jeweils 2 Jahre verbindliche Zielvorgaben für Bereiche zu erarbeiten sind, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, und
- festzulegen ist, in welcher Zeit und mit welchen personellen, organisatorischen und fortbildenden Maßnahmen die Gleichstellungsverpflichtung gefördert werden soll.

Der LRH hat bei den geprüften Kommunen abgefragt, ob ein aktueller Frauenförderplan vorhanden ist. Die Ergebnisse dazu lauten:

### Aktualität der Frauenförderpläne in 2021

Frauenförderplan	ja	nein	gesamt
Aktueller Frauenförderplan vorhanden	8	9	17

Tabelle 13: Aktualität der Frauenförderpläne in 2021

Von 17 Kommunen verfügen lediglich 8 Kommunen über einen gültigen Frauenförderplan (Elmshorn, Geesthacht, Henstedt-Ulzburg, Husum, Kaltenkirchen, Quickborn, Reinbek und Wedel). Alle anderen Kommunen haben keinen oder einen seit vielen Jahren abgelaufenen Frauenförderplan. Dies ist rechtlich problematisch, denn ein fehlender Frauenförderplan kann sich auf die Einstellungs- und Beförderungspraxis auswirken.

*So „... dürfen in Bereichen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, keine Einstellungen und Beförderungen vorgenommen werden, sofern ein Frauenförderplan fehlt.<sup>1</sup> Das Gesetz regelt nicht, was zu geschehen hat, wenn Personalmaßnahmen diesem Verbot zuwider durchgeführt wurden. Das Fehlen ausdrücklicher Sanktionen im Gesetz bedeutet jedoch nicht, dass folgenlos gegen diese Vorschrift verstoßen werden darf. Die Träger öffentlicher Verwaltung sind nach Art. 20 Abs. 3 GG gehalten, ihre gesetzlichen Pflichten zu erfüllen. Auf einen Verstoß gegen das Verbot, Einstellungen und Beförderungen ohne Frauenförderplan vorzunehmen, kann darüber*

<sup>1</sup> § 11 Abs. 8 GStG.

*hinaus aufsichtsrechtlich reagiert werden; ferner sind dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen nicht ausgeschlossen.“<sup>1</sup>*

Unverständlich ist dem LRH jedoch, warum - trotz des Vorliegens des Grundlagenmaterials - Frauenförderpläne so zurückhaltend behandelt werden. In den Personalberichten sind Analysen der Beschäftigtenstruktur bereits vorhanden und könnten genutzt werden, um Frauenförderpläne zu erstellen bzw. fortzuschreiben. Die betreffenden Kommunen sind daher aufgefordert, den rechtlichen Vorgaben nachzukommen und zeitnah einen aktuellen Frauenförderplan aufzustellen.

## 5.6 Stellenbeschreibungen und Stellenbesetzungsliste

Zu einem wirtschaftlich arbeitenden Personalmanagement gehört es u. a., dass das Beschreiben von Stellen für jede Planstelle erfolgt und aktuelle Stellenbesetzungslisten geführt werden.

**Stellenbeschreibungen** dienen dem Beschreiben von Tätigkeitsmerkmalen für Stellen in der Kommunalverwaltung. Ihre Bedeutung ergibt sich u. a. daraus, dass sie die Basis zum Ermitteln der Eingruppierungen und dem Bewerten der Stellen sind: *„Die Eingruppierung der/des Beschäftigten richtet sich nach den Tätigkeitsmerkmalen. Die/Der Beschäftigte erhält Entgelt nach der Entgeltgruppe, in der sie/er eingruppiert ist.“<sup>2</sup>*

Im Vergleich der geprüften Kommunen stellt sich der Anteil der vorhandenen aktuellen Stellenbeschreibungen für den Bereich der Verwaltung wie folgt dar:

---

<sup>1</sup> Schleswig-Holstein Gesetz zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst (GstG) für Schleswig-Holstein § 11 Frauenförderplan 10. Übergangsfrist (Absatz 8), beck-online.

<sup>2</sup> § 12 Abs. 1 TVöD-V, 1. Durchgeschriebene Fassung des TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) vom 07.02.2006 (in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. 13 vom 18.04.2018).

### Anteil an Stellenbeschreibungen für den Bereich der Verwaltung

Kommune	aktive Mitarbeiter der Ver- waltung	vorhandene aktuelle Stellen- beschrei- bungen	fehlende Stellen- beschrei- bungen	Anteil vor- handener Stellenbe- schreibun- gen in %
Ahrensburg	191	172	19	90
Bad Oldesloe	111	116	0	100
Bad Schwartau	98	3	95	3
Eckernförde	105	53	52	50
Elmshorn	294	180	114	61
Geesthacht	168	139	29	83
Henstedt-Ulzburg	110	18	92	16
Heide	107	93	14	87
Husum	220	56	164	25
Itzehoe	194	118	76	61
Kaltenkirchen	101	63	38	62
Pinneberg	184	95	89	52
Quickborn	90	61	29	68
Reinbek	113	65	48	58
Rendsburg	176	167	9	95
Schleswig	130	55	75	42
Wedel	173	151	22	87
<b>gesamt</b>	<b>2.565</b>	<b>1.605</b>	<b>965</b>	<b>63</b>

Tabelle 14: Anteil an Stellenbeschreibungen für den Bereich der Verwaltung

Die Spanne zwischen den Kommunen fällt hoch aus. In Bad Oldesloe sind alle verfügbaren Stellen beschrieben. Bad Schwartau hingegen hat lediglich 3 Stellenbeschreibungen für den Bereich der Verwaltung vorliegen. Im Gesamtergebnis sind von 2.565 erforderlichen Stellenbeschreibungen aktuell 1.605 vorhanden. Die Diskrepanz von insgesamt 965 fehlenden Stellenbeschreibungen und ein Erfüllungsgrad von 63 % kann nicht zufriedenstellend sein.

Der LRH sieht hier deutlichen Handlungsbedarf. Kommunen müssen ein Interesse daran haben, dass geleistete Vergütungen und Besoldungen nachvollziehbar aus Stellenbeschreibungen abgeleitet werden. Sie bieten die Basis für korrekt bemessene Entgelte bzw. Besoldungen. Die Kommunen sind gefordert, dem Beispiel von Bad Oldesloe zu folgen und flächendeckend Stellenbeschreibungen zu erstellen.

**Stellenbesetzungslisten** dienen dem Fachbereich Personal als Steuerungsinstrument. Sie verzahnen Angaben zu den Planstellen und den persönlichen Daten des Stelleninhabers mit Blick auf das zukünftige Verwenden der Planstelle. Eine Stellenbesetzungsliste sollte folgende Angaben/Hinweise enthalten:

- Lfd. Nummer im Stellenplan,
- Organisationsziffer,
- Bezeichnung der Stelle,
- Stellenbeschreibung,
- erforderliche Qualifikation, Eingruppierung,
- Name des Stelleninhabers, Geburtsdatum,
- Beruf/Qualifizierung,
- tatsächliche VZÄ (auf Dauer oder befristet),
- möglicher Pensions- bzw. Renteneintritt,
- Planstellenkritik. (Änderung des Aufgabenprofils, ku- bzw. kw-Vermerke u. ä.)

Besonderes Augenmerk wird bei einer qualifizierten Stellenbesetzungsliste auf die Stellenkritik gelegt. Sie sagt aus, ob sich die gegenwärtige Stelle bezüglich des Anforderungsprofils des Stellenplaninhabers und den wachzunehmenden Aufgaben deckt. Ebenso wichtig ist die Vorausschau zu den zukünftigen Anforderungen an Planstelle und Planstelleninhaber.

Von den geprüften Kommunen verfügte keine über eine Stellenbesetzungsliste mit dieser Aussagekraft. Viele der geprüften Kommunen gaben an, dass der *Stellenplan* als Stellenbesetzungsliste gesehen wird. Er bildet die Grundlage, ist aber nicht die Stellenbesetzungsliste an sich.

Werden Stellenbesetzungslisten inhaltlich in guter Qualität geführt, sind sie ein wichtiges Steuerungsinstrument. Sie bergen eine Vielzahl strategischer Informationen, die für die Personalplanung und den gesamten Bereich des Personalmanagements bedeutsam sind. Fehlende Stellenbesetzungslisten können sich wirtschaftlich nachteilig auswirken. Auch Führungsaufgaben können nur dann erfolgreich wahrgenommen werden, wenn Informationen aus Stellenbesetzungslisten genutzt werden können.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, qualifizierte Stellenbesetzungslisten zu führen und als Steuerungsinstrument zu nutzen.

## 5.7 Personalcontrolling und kennzahlenbasiertes Arbeiten

Kommunen müssen sich einem Zielfindungsprozess stellen. Dafür sind Ziele und Kennzahlen festzulegen. Das Personalcontrolling definiert Art und Umfang steuerungsrelevanter Informationen für den Personalbereich,

um für die Zukunft wirtschaftliche Entscheidungen treffen zu können. Das Arbeiten mit kennzahlenbasierten Daten ermöglicht es den Kommunen, auf bedeutende Sachverhalte zeitnah Einfluss zu nehmen. Um diesen Prozess adressatengerecht für die Verwaltungsleitung und die Selbstverwaltungsorgane aufzubereiten, ist ein aussagekräftiger und rechtskonformer Personalbericht nach § 45c GO zu erstellen. Ziele und Kennzahlen sind damit wesentliche Grundlage für wirtschaftliches Verwaltungshandeln des Personalmanagements und der kommunalen Gremien.

Der LRH hat im Zuge dieser Querschnittsprüfung bei den geprüften Kommunen abgefragt, ob ein Personalcontrolling vorhanden ist und Kennzahlen im Bereich des Personalmanagements gebildet werden. Die Ergebnisse dazu lauten:

<b>Abfrage Personalcontrolling</b>	<b>ja</b>	<b>nein</b>	<b>gesamt</b>
Personalcontrolling vorhanden	0	17	17
Kennzahlen im Personalmanagement	0	17	17

Tabelle 15: Abfrage Personalcontrolling

Die Ergebnisse der Umfrage sind ernüchternd. Weder ist in den geprüften Kommunen ein ganzheitliches Personalcontrolling vorhanden noch wird im Personalmanagement kennzahlenbasiert gearbeitet.

Controlling-Ansätze sind zumindest teilweise erkennbar. Dies betrifft insbesondere den Bereich der unterjährigen Mittelbewirtschaftung. Von den Kommunen wurde dazu angegeben, dass sie folgende Controlling-Instrumente einsetzen:

- Ist-Aufwand und Planansätze werden halbjährlich, teilweise monatlich abgeglichen.
- Einzelne Produktkonten werden einer stichprobenartigen Kontrolle unterzogen.
- Der Personalaufwand wird bei Nachtragshaushalten überprüft.

Diese Controlling-Instrumente werden jedoch weitgehend unzureichend wahrgenommen. Der LRH hat unter Tz. 2.3 aufgezeigt, dass Soll und Ist beim Personalaufwand zum Teil deutlich voneinander abweichen. Die Kommunen müssen insoweit auch für diesen Teilaspekt unterjährig besser im Blick behalten, wie sich ihr Personalaufwand entwickelt.

Über diese reine Budgetbetrachtung hinaus ist es jedoch erforderlich, dass im Personalmanagement generell Ziele und Kennzahlen definiert und überwacht werden.

**Ziele** bilden dabei sowohl strategisch als auch operativ Steuerungsvorgaben. Sie definieren, wohin sich Teilaspekte des Personalmanagements in den nächsten Jahren entwickeln sollen. Beispielsweise kann auf der operativen Ebene festgelegt werden, wie hoch der Anteil des Personalaufwands am Ergebnishaushalt sein soll oder dass sich die Personalaufwandsteigerungen am Haushaltserlass orientieren sollen. Die Ziele sind durch Verwaltungsleitung und Selbstverwaltungsgremien vorzugeben.

Personalwirtschaftliche **Kennzahlen** informieren über Sachverhalte, die für Entscheidungen in der Verwaltung bedeutsam sind. Sie können sich beispielsweise beziehen auf:

- **die Personalstruktur:** Geschlecht, Dauer der Verwaltungszugehörigkeit, Altersmanagement, Alters- und Qualifikationsstruktur.
- **den Personalaufwand:** Personalaufwand gesamt, Entwicklung des Personalaufwands in den letzten 5 Jahren, Personalaufwand im Durchschnitt je Einwohner und je Planstelle, tarifliche Entwicklung.
- **die Planstellen:** Anzahl der Planstellen gesamt, Vollzeitäquivalente, separat nach Verwaltung und Einrichtungen, Entwicklung der letzten 5 Jahre, Anzahl Vollzeit- und Teilzeit-Mitarbeiter, offene Planstellen.
- **die Produktivität:** Sachverhalte, die sich auf die Produktivität auswirken (Fluktuationsrate, Fehlzeitenquote, Überstunden, Besetzungsschwierigkeiten).
- **die Aus- und Fortbildung:** Nachwuchskräfte, Praktikanten, bereitgestellte Mittel und abgerufene Mittel für Fortbildungsmaßnahmen, Fortbildungsmittel in Relation zum Personalhaushalt, Nachwuchsförderung, Fortbildungsquote (Fortbildungstage in Relation zur Beschäftigtenzahl).

Die KGSt hat für die Arbeit mit Kennzahlen einen Bericht veröffentlicht, der Grundelemente darstellt und Hinweise für ein systematisches Vorgehen gibt.<sup>1</sup> Der LRH empfiehlt, die dort aufgestellten Hinweise zu beachten.

Für ein effektives und wirtschaftliches Steuern aller Personalaufgaben ist ein adressatengerechtes Controlling unabdingbar. Erarbeitete Kennzahlen und das Einhalten/Verfehlen von Zielen sind daher regelmäßig an Leitungsebene und die kommunalen Selbstverwaltungsgremien zu berichten. Sie werden erst dann in die Lage versetzt, Personaleinsatz und Personalaufwand in geeigneter Weise zu steuern.

Der LRH empfiehlt daher allen Kommunen, geeignete Ziele und Kennzahlen im Bereich des Personalmanagements zu entwickeln. Darauf aufbauend ist ein Controlling zu implementieren, das regelmäßig aufzeigt:

- welche Ziele erreicht oder verfehlt wurden,

---

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 4/2001 "Arbeit mit Kennzahlen - Teil 1: Grundlagen", Bericht 5/2001 „Empfehlungen für die Praxis - Teil 2“.

- welche Kennzahlen sich günstig oder ungünstig entwickelt haben und
- welcher Nachsteuerungsbedarf sich daraus ergibt.

Die Erkenntnisse sind sowohl Verwaltungsleitung als auch dem Hauptausschuss mindestens über den Personalbericht regelmäßig zur Verfügung zu stellen.

## 5.8 Regelbeurteilungen und Beurteilungsrichtlinien

Nach der Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) ist die Kommune rechtlich verpflichtet, Beamte zu beurteilen. In § 39 ALVO<sup>1</sup> ist festgelegt, dass diese regelmäßig alle 3 Jahre, mindestens aber alle 5 Jahre, zu beurteilen sind. Der LRH hat bei den überörtlichen Prüfungen den Kommunen empfohlen, diese Regelung bei den tariflich Beschäftigten entsprechend anzuwenden. Ferner ist empfohlen worden, Dienstvereinbarungen, Richtlinien o. ä. für das Beurteilen von Beamten und tariflich Beschäftigten zu erlassen.

Gleiches gilt für Mitarbeiterjahresgespräche, da diese das Beurteilen ergänzen und der Dienststelle einen Zwischenstand über das Leistungs-niveau der Beschäftigten geben.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, wie viele der geprüften Kommunen aktuell über Beurteilungsrichtlinien verfügen:

Abfrage Beurteilungsrichtlinie	ja	nein	gesamt
Beurteilungsrichtlinien vorhanden	7	10	17
Wenn ja: Beurteilungsrichtlinie beigefügt	7	0	7

Tabelle 16: Abfrage Beurteilungsrichtlinie

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

Aus der vergleichenden Übersicht der geprüften Kommunen ist ersichtlich, dass die zwingende Notwendigkeit des Beurteilens und das Führen von Mitarbeiterjahresgesprächen noch nicht bei allen Kommunen erkannt wurden. *Hinweis: Die unter dem Aspekt der Leistungsorientierten Bezahlung (LOB) geführten Gespräche sind keine Beurteilungs- bzw. Mitarbeitergespräche in diesem Sinne und werden daher hier nicht berücksichtigt.*

<sup>1</sup> Landesverordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein (Allgemeine Laufbahnverordnung - ALVO) vom 19.05.2009, GVOBl. Schl.-H. 2009, S. 236, zuletzt geändert am 03.08.2016, GVOBl. Schl.-H. 2016, S. 811.

In 7 der geprüften Kommunen sind Grundlagen für **Beurteilungen** in Form von Richtlinien o. ä. vorhanden. Dies sind die Städte Ahrensburg, Elms-horn, Kaltenkirchen, Pinneberg, Quickborn, Reinbek und Wedel. Dort liegen sehr gute und praxisorientierte Richtlinien zum Beurteilen der Beschäftigten vor.

Annähernd 2/3 der geprüften Kommunen haben keine Regeln oder bedienen sich lediglich eines Bewertungs- oder Beurteilungsbogens ohne festgelegte Regularien. Mit Blick auf die Beamten stellt dies einen Verstoß gegen geltendes Landesrecht dar. Dienstliche Beurteilungen sind aber nicht nur für Beamte, sondern auch für Beschäftigte besonders bedeutend. Beurteilungen sind ein wesentliches Kriterium der Bestenauslese und entscheiden damit über Chancen im Beförderungsverfahren. Mit den Beurteilungen wird auch festgestellt, ob ein Bewerber oder eine Bewerberin, der/die sich um eine ausgeschriebene Stelle bemüht, die Anforderungen erfüllen kann.

Mit dem Verzicht auf periodisch dienstliches Beurteilen fehlt es

- den Mitarbeitern an einem qualifiziert bewerteten Zwischenstand ihres eigenen Leistungsniveaus und
- den Kommunen als Arbeitgeber an einem vergleichenden Überblick des Leistungsstands ihrer Mitarbeiter.

Der LRH hält es für erforderlich, Beschäftigte periodisch zu beurteilen. Hinsichtlich des Beurteilens von Beamten sind künftig die landesrechtlichen Vorschriften einzuhalten.

## 5.9 Mitarbeiterjahresgespräche

Die Kommunen gehen verstärkt dazu über, eine Führungskultur zu praktizieren, durch die Mitarbeiterpotenziale stärker als bisher genutzt werden. Zu den dazu erforderlichen Führungsinstrumenten gehört u. a. auch das **Mitarbeiterjahresgespräch**. Dieses bietet der Verwaltungsleitung und den Beschäftigten der Kommunen Vorteile. Die Beschäftigten haben die Möglichkeit,

- das eigene Aufgabengebiet stärker mit zu gestalten,
  - über Fragen der Zusammenarbeit sowie
  - das weitere persönliche Qualifizieren und
  - das berufliche Entwickeln zu sprechen
- sowie ggf. Ergebnisse zu diesen Themenbereichen festzuhalten.

Die Verwaltungsleitung lernt die Probleme, Interessen, Potenziale und strukturelle Defizite des Arbeitsplatzes kennen.

Das Mitarbeiterjahresgespräch soll einerseits beitragen, den Beschäftigten mehr Eigenverantwortliches und Selbstständiges Arbeiten zuzugestehen. Andererseits erhält die Dienststellenleitung ein ehrliches Feedback zum Arbeitsklima, evtl. Konflikten und der Qualität der Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten.

Die nachfolgende Übersicht zeigt, in welchem Umfang die geprüften Kommunen bislang das Instrument der regelmäßigen Mitarbeitergespräche nutzen:

<b>Abfrage Mitarbeiterjahresgespräche</b>	<b>ja</b>	<b>nein</b>	<b>gesamt</b>
Werden Mitarbeiterjahresgespräche regelmäßig durchgeführt?	8	9	17
Wenn ja: Regelungen zu Mitarbeiterjahresgesprächen beigefügt	8	0	8

Tabelle 17: Abfrage Mitarbeiterjahresgespräche

Quelle: Landesrechnungshof S-H nach Angaben der Kommunen

In 8 der geprüften Kommunen erfolgen regelmäßige Mitarbeiterjahresgespräche. Auf Grundlagen von Dienstanweisungen, Leitfäden o. ä. sind in Eckernförde, Bad Oldesloe, Elmshorn, Husum, Quickborn, Reinbek, Wedel und Rendsburg sehr gute und praxisorientierte Grundlagen zum Führen dieser Gespräche geschaffen worden.

Die 9 Kommunen, die bislang keine Mitarbeiterjahresgespräche führen, haben die Chancen dieses Personalinstruments noch zu wenig erkannt. Das Mitarbeiterjahresgespräch ist nicht nur ein Feedback der Vorgesetzten an die Beschäftigten. Eine vielfältige Kommunikation zwischen Leitung und Beschäftigten erleichtert die Kontakte, verbessert das Klima und schafft auf beiden Seiten das Bewusstsein für notwendige Veränderungen. Zugleich kann auch ein ggf. kritisches Rückmelden dazu führen, dass sich Arbeitsabläufe und Dienstleistungsorientierung verbessern. Außerdem lernen Vorgesetzte die individuellen Entwicklungswünsche ihrer Mitarbeiter besser kennen. Regelmäßige Mitarbeitergespräche erleichtern damit mittel- und langfristige Überlegungen für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz.

Der LRH empfiehlt allen Kommunen, regelmäßig Mitarbeiterjahresgespräche zu führen. Die Ergebnisse sollten unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Vorgaben in eine gezielte Mitarbeiterentwicklung und Personalbedarfsplanung einfließen.

## 6. **Zwischenfazit: Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements**

Erst der Einsatz verschiedener Instrumente trägt dazu bei, dass Kommunen ein wirtschaftliches und modernes Personalmanagement betreiben und fortentwickeln können.

Wesentliche Instrumente des Personalmanagements sind

- ein strategisches Altersmanagement,
- ein aussagekräftiges Personalberichtswesen,
- umfassende Personalentwicklungskonzepte,
- aktuelle Frauenförderpläne,
- flächendeckende Stellenbeschreibungen als Grundlage für Besoldungs- und Vergütungsansprüche,
- Personalcontrolling und kennzahlenbasiertes Arbeiten sowie
- Beurteilungsrichtlinien und
- regelmäßige Mitarbeitergespräche.

Die Gesamtschau auf den aktuellen Stand eingesetzter Personalmanagementinstrumente in den geprüften Kommunen bietet viel Raum für Optimierungen. Der LRH hat in der nachfolgenden Übersicht zusammenfassend dargestellt, welche Instrumente in den einzelnen Kommunen bereits genutzt werden.

Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements								
	Altersstrukturanalyse/ strategisches Altersmanagement	Personalberichte nach § 45c Nr. 9 GO S-H	Personalentwicklungskonzept (PEK)	Frauenförderplan / Gleichstellungsplan	Stellenbeschreibungen	Personalcontrolling / kennzahlenbasiertes Arbeiten	Beurteilungsrichtlinien	Mitarbeiterjahresgespräche
Ahrensburg	x	Δ	x	x	✓	x	✓	x
Bd. Oldesloe	Δ	✓	Δ	Δ	✓	x	x	✓
Bd. Schwartau	x	Δ	x	x	x	x	x	x
Eckernförde	Δ	✓	x	x	x	x	x	✓
Elmshorn	Δ	Δ	x	✓	x	x	✓	✓
Geesthacht	Δ	Δ	✓	✓	✓	x	x	x
Heide	Δ	✓	✓	x	✓	x	x	x
Henstedt-Ulzburg	x	Δ	x	✓	x	x	x	x
Husum	x	x	✓	✓	x	x	x	✓
Itzehoe	x	✓	x	x	x	x	x	x
Kaltenkirchen	✓	✓	x	✓	x	x	✓	x
Pinneberg	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x
Quickborn	Δ	✓	✓	✓	x	x	✓	✓
Reinbek	x	✓	✓	✓	x	x	✓	✓
Rendsburg	x	✓	x	x	✓	x	x	✓
Schleswig	x	Δ	x	✓	x	x	x	x
Wedel	Δ	Δ	x	✓	✓	x	✓	✓

Tabelle 18: Einsatz von Instrumenten des Personalmanagements

✓ Kriterium erfüllt      x Kriterium nicht erfüllt      Δ Anforderungen teilweise erfüllt

Quelle: Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Die Mittelstädte Kaltenkirchen, Pinneberg, Quickborn Reinbek und Wedel setzen bislang 4 oder mehr Personalmanagementinstrumente regelmäßig und aussagekräftig ein. Sie schneiden damit am besten ab und zeichnen sich gleichzeitig durch ein besonders wirtschaftliches Personalmanage-

ment aus, vgl. Tz. 3. Dennoch besteht auch in diesen Kommunen Optimierungspotenzial.

Kommunen, die sich hingegen grundsätzlich um den Aufbau ihrer Personalmanagementinstrumente bemühen müssen, sind Bad Schwartau, Itzehoe und Schleswig.

Insgesamt betrachtet ist der Optimierungsbedarf noch sehr groß. Personalmanagementinstrumente bleiben bislang zu 53 % ungenutzt bzw. werden zu 13 % nur teilweise unterstützend herangezogen.

Bezogen auf die jeweiligen Instrumente zeichnet sich deutlicher Handlungsbedarf ab. Während den rechtlichen Vorgaben an zu erstellende Personalberichte und Frauenförderpläne noch in größerem Umfang nachgekommen wird, werden moderne Steuerungs- und Motivationsinstrumente deutlich vernachlässigt.

Besonders gravierend sind in allen Kommunen ein fehlendes Personalcontrolling und damit einhergehend fehlendes, kennzahlenbasiertes Arbeiten. Die Kommunen haben bislang zu wenig erkannt, dass beides unabdingbar ist, damit alle Personalaufgaben wirtschaftlich erfüllt werden können. Um Handlungsbedarfe identifizieren zu können, bilden Kennzahlen, aufgezeigte Entwicklungen und Trends sowie der Abgleich mit gesetzten Zielen wichtige Entscheidungsgrundlagen. Erst wenn kommunalen Gremien und Leitungsebene regelmäßig dazu berichtet wird, können diese Personaleinsatz und Personalaufwand in geeigneter Weise steuern und neue Zielvorgaben formulieren.

Der demografische Wandel hat bereits eingesetzt und zwischenzeitlich haben es alle Kommunen schwer, neues Personal zu gewinnen. Durchschnittlich 34,2 % der Mitarbeiter, also mehr als jeder Dritte, wird aufgrund des Alters in absehbarer Zeit aus dem kommunalen Dienst ausscheiden. Dies zeigt den Handlungsdruck, der bereits entstanden ist. Dennoch fehlen zahlreiche analytische Daten.

Die Kommunen müssen hier Abhilfe schaffen. Konkrete mittel- und langfristige Personalbedarfe sind erst ermittelbar, wenn ein umfassendes strategisches Altersmanagement mit aussagekräftigen Altersstrukturanalysen eingerichtet wird. Es soll die Potenziale älterer Beschäftigter aufzeigen, frühzeitige Qualifikationserfordernisse sowie Zeitpunkt und Umfang von Stellenbesetzungsbedarfen ermitteln.

Auch wenn wegen einer zunehmend alternden Mitarbeiterschaft Älteren ein besonderes Augenmerk gelten muss, dürfen alle anderen Beschäftigten nicht aus dem Blickfeld rücken. Um Personal langfristig an sich zu binden, müssen gute Rahmenbedingungen geschaffen werden. Eine attrakti-

ve Verwaltung, moderne Arbeitsplätze, eigenverantwortliches Arbeiten spielen dabei ebenso eine Rolle, wie individuelle Förderung, regelmäßiges Feedback oder flexible Arbeitszeitmodelle in unterschiedlichen Lebensphasen. Letztlich gilt es, das eigene Personal und den personellen Regelungsrahmen zu entwickeln und fortzuentwickeln. Die Schwerpunkte sind individuell vor Ort zu erarbeiten und in einem Personalentwicklungskonzept festzuhalten. Erst ein Drittel der geprüften Kommunen nutzt solche Konzepte. Alle anderen müssen sich des Themas annehmen und grundsätzlich für sich definieren, was sie zu einem attraktiven Arbeitgeber macht und wie sie ihre Verwaltung und ihr Personal weiterentwickeln wollen. Ein Personalentwicklungskonzept sollte dabei längstens für 5 Kalenderjahre erstellt werden und ist regelmäßig fortzuschreiben und zu evaluieren.

Von 2.565 erforderlichen Stellenbeschreibungen in den Verwaltungsbereichen der geprüften Kommunen sind aktuell nur 1.605 vorhanden. Mehr als ein Drittel der Stellenbeschreibungen fehlen, obwohl sie die Grundlage für Besoldungs- und Vergütungsansprüche bilden.

Der LRH sieht hier deutlichen Handlungsbedarf. Kommunen müssen ein Interesse daran haben, dass geleistete Bezüge und Entgelte nachvollziehbar aus Stellenbeschreibungen abgeleitet werden. Gerade mit Blick darauf, dass ein Viertel des Ergebnishaushalts regelmäßig für Personalaufwendungen gebunden wird, müssen die Zahlungen in jedem einzelnen Personalfall korrekt bemessen sein.

Werden Stellenbesetzungslisten inhaltlich in guter Qualität geführt, sind sie ein wichtiges Organisations- und Führungsinstrument. Sie bergen eine Vielzahl strategischer Informationen, die für die Personalplanung und den gesamten Bereich des Personalmanagements bedeutsam sind. Fehlende Stellenbesetzungslisten können sich wirtschaftlich nachteilig auswirken. Der LRH empfiehlt den Kommunen, qualifizierte Stellenbesetzungslisten zu führen und als Steuerungsinstrument zu nutzen.

Zahlreiche Kommunen führen bislang noch keine Mitarbeiterjahresgespräche. Sie haben die Chancen dieses Personalinstruments noch zu wenig erkannt. Das Mitarbeiterjahresgespräch ist nicht nur ein Feedback der Vorgesetzten an die Beschäftigten. Regelmäßige Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Beschäftigten verbessert das Arbeitsklima und schafft auf beiden Seiten ein Bewusstsein für notwendige Veränderungen. Mitarbeitergespräche erleichtern damit mittel- und langfristige Überlegungen für einen bedarfsgerechten Personaleinsatz. Alle Kommunen sollten daher regelmäßig Mitarbeiterjahresgespräche führen und die Ergebnisse in eine gezielte Mitarbeiterentwicklung und Personalbedarfsplanung einfließen lassen.

Gelingt es den Kommunen mittelfristig die aufgezeigten Instrumente umfassend zu etablieren, verfügen sie über eine gute Basis für ein modernes Personalmanagement. Gleichzeitig wird wirtschaftliches Verwaltungshandeln fundiert gestützt.

## 7. **Personalwirtschaftliche Aufgaben, geeignet zur Vergabe an Dritte**

Die Kommunen sind nach § 2 Abs. 1 GO nicht verpflichtet, öffentliche Aufgaben selbst zu erfüllen, wenn diese auf andere Weise, insbesondere durch Private, erbracht werden können. Bei neuen Aufgaben hat die Kommune zu prüfen, ob die Aufgabe nicht ebenso gut auf andere Weise erfüllt werden kann. Pflichtaufgaben kann die Kommune nicht übertragen, sie kann sich aber der Hilfe Dritter bedienen. Dies ist auch für personalwirtschaftliche Aufgaben möglich. Das Durchführen von Aufgaben auf der Basis von interkommunaler Zusammenarbeit oder durch sonstige Dritte wird in Zeiten des Konsolidierens der Haushalte und im Zuge der systematischen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zunehmend bedeutender.

### 7.1 **Bezügemanagement**

Innerhalb des Personalmanagements stellt das Bezügemanagement einen besonderen Aufwand dar. Das unterschiedliche Abrechnen für Beschäftigte einschließlich Lohnempfänger und Beamte erfordert einen erheblichen zeitlichen Aufwand, gute Fachkenntnisse und ein sehr hohes Maß an Daten- und Rechtssicherheit. Insgesamt löst das Bezügemanagement einen wirtschaftlich beachtlichen Aufwand innerhalb des kommunalen Haushalts aus.

Der LRH hat daher die Daten zu Aufwand und Menge im Bezügemanagement für 2020 erhoben. Insgesamt nehmen 9 Kommunen diese Aufgabe selbst wahr; 8 Kommunen haben sie an Dienstleister wie z. B. die Bezügekasse der VAK übertragen. Um zu prüfen, ob die Aufgabe in den Kommunen wirtschaftlich wahrgenommen wird, wurde ausgehend vom Gesamtaufwand der Aufwand pro Abrechnungsfall ermittelt.

#### Bezügeabrechnung in Eigenregie

Die nachfolgende Tabelle zeigt das Ergebnis der Kosten je Abrechnungsfall.

**Bezügeberechnung erfolgt durch die Kommune  
Aufwand je Abrechnungsfall  
(Reihenfolge nach Höhe des Aufwands 2020)**

Lfd. Nr.	Kommune	Aufwand je Fall 2020 in €	Anzahl Fälle 2020 je VzÄ 1,0
1	Geesthacht	10,05	14.023
2	Elmshorn	18,72	4.551
3	Itzehoe	19,00	4.790
4	Heide	19,88	5.502
5	Ahrensburg	Nicht berechnet*	5.220
6	Pinneberg	22,01	3.285
7	Husum	22,12	4.235
8	Eckernförde	27,29	3.420
9	Henstedt-Ulzburg	58,01	1.439
<b>Durchschnitt</b>		<b>21,36</b>	5.163

Tabelle 19: Bezügeberechnung erfolgt durch die Kommune; Aufwand je Abrechnungsfall

\*seit 09/2020 der VAK übertragen

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Bei den Kommunen, die die Bezüge selbst abrechnen, lag die Spannweite des Aufwands je Abrechnungsfall 2020 zwischen 10,05 € in Geesthacht und 58,01 € in Henstedt-Ulzburg. Der rechnerische Durchschnitt wurde ohne diese beiden Kommunen ermittelt, die weit oberhalb bzw. weit unterhalb der Ergebnisse anderer Kommunen abschnitten. Beiden Kommunen wird wegen der deutlich auffallenden Abweichungen empfohlen, vor Ort ihr Vorgehen beim Ermitteln der Kostenpositionen zu überprüfen.

Der errechnete durchschnittliche Aufwand je Abrechnungsfall in den Kommunen mit eigener Bezügeberechnung liegt somit 2020 bei 21,36 €.

Ahrensburg hat wegen des dort entstandenen Aufwands die Aufgabe ab September 2020 der VAK übertragen. Ein konkreter Jahreswert 2020 war daher in diesem Fall nicht ermittelbar.

Die Höhe des Aufwands wird durch eine Kostengruppe maßgeblich bestimmt: den Umfang des Personaleinsatzes. Dazu wurde die Anzahl der Fälle auf 1,0 Vollzeitäquivalent (VZÄ) hochgerechnet. Der Unterschied der

Ergebnisse ist beachtlich. Je VZÄ liegen die jährlich bearbeiteten Fälle zwischen 3.285 in Pinneberg und 5.502 in Heide. Wegen der erheblichen Unterschiede bleiben auch hier Geesthacht und Henstedt-Ulzburg für den Durchschnittswert unberücksichtigt. Kommunen wie Pinneberg und Eckernförde sollten sich an dem Durchschnittswert von 5.163 Personalfällen je VZÄ orientieren, um ihren Personaleinsatz zu optimieren und damit den eigenen Aufwand zu reduzieren.

Interessant ist bei einigen Kommunen die Korrelation zwischen den Kosten pro Abrechnungsfall und der Anzahl der zu bearbeitenden Abrechnungsfälle. Aus nachfolgendem Diagramm ergibt sich die Gesamtanzahl der bearbeiteten Fälle je Kommune:



Abbildung 11: Bezügeberechnung; Anzahl der Fälle 2020 bei eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Auffällig ist, dass die meisten Kommunen mit einer geringen Anzahl von Fällen überdurchschnittliche Kosten (= 21,36 €) je Fall nachweisen. Dazu gehören Henstedt-Ulzburg (58,02 €), Eckernförde (27,29 €), Husum (22,12 €) und Pinneberg (22,01 €). Gerade diese Kommunen sollten die Abgabe der Bezügeabrechnung an einen Dienstleister prüfen.

#### Bezügeabrechnung durch Dritte

Der LRH hat nachfolgend ebenfalls den Aufwand für die an Dritte vergebene Bezügeberechnung ermittelt und Kennzahlen gebildet. Die Kosten liegen je Fall insgesamt und im Durchschnitt unter denen derer, die die Bezüge selbst abrechnen.

**Bezügeberechnung erfolgt durch die VAK und andere Dienstleister  
Aufwand je Abrechnungsfall  
(Reihenfolge nach Höhe des Aufwands 2020)**

Lfd. Nr.	Kommune	Aufwand je Fall 2020 in €
1	Reinbek	9,78
2	Bad Schwartau	11,27
3	Wedel	14,85
4	Quickborn	17,63
5	Kaltenkirchen	19,70
6	Rendsburg	23,20
7	Schleswig	26,55
8	Bad Oldesloe	32,98
<b>Durchschnitt</b>		<b>18,45</b>

Tabelle 20: Bezügeberechnung erfolgt durch die VAK und andere Dienstleister; Aufwand je Abrechnungsfall

Quelle: Landesrechnungshof S-H

Der Aufwand je Abrechnungsfall lag 2020 zwischen 9,78 € in Reinbek und 32,98 € in Bad Oldesloe. Der rechnerische Durchschnitt lag somit bei 18,45 €.

Aufgrund der Ergebnisse vorangegangener örtlichen Prüfungen hat der LRH eine Wirtschaftlichkeit angenommen, wenn der Aufwand 17 € je Abrechnungsfall nicht übersteigt. Reinbek, Bad Schwartau und Wedel nehmen demnach die Aufgabe besonders wirtschaftlich wahr.

Der LRH schätzt den bei der Kommune verbleibenden Arbeitsaufwand bei Vergabe an Dienstleister mit etwa 10 bis 15 % ein. Dies bedeutet, dass je 1,0 VZÄ etwa 60.000 bis 80.000 Fälle jährlich bearbeitet werden können (monatlich rd. 5.000 bis 7.000 Fälle). Die Kommunen sollten sich an diesen Kennzahlen orientieren, um das Bezügement noch wirtschaftlicher auszurichten.

Insgesamt zeigt der Vergleich, dass Kommunen, die die Aufgabe an Dritte übertragen haben, finanziell günstiger abschneiden. Darauf deuten die Durchschnittskosten pro Abrechnungsfall bei Vergabe der Aufgabe mit 18,45 € gegenüber der eigenverantwortlichen Bearbeitung mit 21,36 € hin. Der LRH hält daher die Vergabe an Dienstleister insgesamt für wirtschaftlicher und empfiehlt allen Kommunen, die selbst abrechnen, das Übertragen dieser Aufgabe zu prüfen. Für eine Vergabe spricht außerdem der

hohe Stand der Rechtssicherheit bei der VAK und anderen Dienstleistern und das dortige regelmäßige Fortbilden der Mitarbeiter. Mit der Vergabe allein ist es jedoch nicht getan. Die Kommunen sollten ergänzend den eigenen Aufwand bei verbleibenden Zu- und Restarbeiten organisatorisch untersuchen und optimieren.

## 7.2 Kindergeldberechnung

Innerhalb des Bezügementagements gibt es eine Besonderheit, die Familienkasse. Vor der Familienkassenreform bearbeiteten die 14 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit (BA) das Kindergeld für rund 87 % aller Kinder in Deutschland. Daneben gab es noch knapp 17.000 einzelne Familienkassen des öffentlichen Dienstes, u. a. der kommunalen Körperschaften. Sie waren für Kinder von öffentlich Bediensteten zuständig und deckten somit die übrigen 13 % ab. Dieses Aufteilen machte das Auszahlen kompliziert und aufwendig.

Das „Gesetz zur Beendigung der Sonderzuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes im Bereich des Bundes“ vom 8. Dezember 2016 regelt diese Zuständigkeiten neu. Es reformiert Zuständigkeit und Struktur der Familienkassen des öffentlichen Dienstes von Grund auf.

Im Bereich des Bundes geht die Zuständigkeit der Familienkassen des öffentlichen Dienstes bis Ende 2021 im Regelfall auf die BA über, sofern nicht das Bundesverwaltungsamt mit dem Festsetzen und Auszahlen des Kindergeldes beauftragt wird.

Für den Bereich von Ländern und Kommunen erhalten die öffentlichen Arbeitgeber die Möglichkeit, ebenfalls Zuständigkeit und Fallbearbeitung an die Familienkasse der BA abzugeben. Einen festen Endtermin für die Abgabe der Kindergeldbearbeitung gibt es für Länder und Kommunen nicht. Abgebenden Familienkassen des öffentlichen Dienstes entstehen nach der Abgabe an die Familienkasse der BA keine Kosten mehr für die Kindergeldbearbeitung. Davon haben die geprüften Kommunen nahezu vollständig Gebrauch gemacht. Lediglich die Stadtverwaltung Elmshorn zahlt das Kindergeld für die Kinder seiner Mitarbeiter noch selbst aus. Der in Elmshorn dafür entstehende Aufwand konnte von der Stadt nicht separat genannt werden. Da in Elmshorn jährlich für etwa 230 Kinder das Kindergeld berechnet und ausgezahlt wird, entsteht jedoch ein gewisser Aufwand, der vermeidbar ist.

Die Zuständigkeit wechselt zur BA, sofern die Familienkasse des öffentlichen Dienstes gegenüber dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) auf ihre Sonderzuständigkeit verzichtet. Nachdem der Verzicht erklärt ist, wird

das Übergabeverfahren eingeleitet. In diesem werden die Übergabemodalitäten zwischen der abgebenden Familienkasse und der BA abgestimmt. Der Stadt Elmshorn wird - ebenso wie allen schleswig-holsteinischen Kommunen mit eigenen Familienkassen - unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten empfohlen, das Bearbeiten des Kindergeldes an die BA abzugeben.

### 7.3 Interkommunale Zusammenarbeit und Abgabe von Aufgaben an Dritte

Die interkommunale Zusammenarbeit und das Übertragen von Aufgaben an Dritte wird zunehmend bedeutsamer. Es gibt etliche Beispiele aus der kommunalen Praxis, bei denen Aufgaben ganz oder teilweise nicht von der Gemeinde erfüllt, sondern erfolgreich durch Dritte wahrgenommen werden. Dazu gehören auch personalwirtschaftliche Aufgaben der Kommunen:

- Die Ämter erfüllen einen übertragenen Wirkungsbereich, den ausschließlich sie selbst wahrnehmen. Darin enthalten sind alle personalwirtschaftlichen Aufgaben, die von den Ämtern für die amtsangehörigen Gemeinden wahrgenommen werden.
- Die Bezügekasse der Versorgungsausgleichskasse Schleswig-Holstein (VAK) nimmt den angeschlossenen Gemeinden die Aufgabe des Bezügemanagements nahezu vollständig ab.
- Die VAK hat von allen schleswig-holsteinischen Gemeinden, Städten und Kreisen die Aufgaben der Versorgung und der Beihilfeberechnung für Versorgungsempfänger übernommen.
- Die VAK übernimmt - ebenso wie private Dienstleister - auf Wunsch weitere personalwirtschaftliche Arbeiten wie Stellenbewertung, Reisekostenabrechnungen, Bewerbermanagement, Begleitung von Auswahlverfahren oder auch die vollständige Personalverwaltung.
- In der Stadtverwaltung Husum betreuen 2 Mitarbeiter das Personal für das Sozialzentrum Husum einschließlich des Jobcenters. Daneben erfolgt mit dem Personal der Stadt Husum die Verwaltung der Inseln und Halligen.
- Die Stadtverwaltung Quickborn führt 4 Verwaltungsgemeinschaften mit den Gemeinden Ascheberg, Bönningstedt, Ellerau und Hasloh. Dabei übernimmt Quickborn u. a. die kompletten Personalaufgaben für die Gemeinden.
- Viele Kommunen beauftragen private Dienstleister, deren Tarifexperten die Verwaltungen umfassend in Fragen des komplexen Eingruppierungsrechts beraten.

Alle hier aufgeführten Aufgaben werden erfolgreich und rechtssicher von Dritten erfüllt. Daneben gibt es weitere Möglichkeiten, personalwirtschaftli-

che Aufgaben zu übertragen. Dazu gehören u. a. Stellenbeschreibungen, Stellenbedarfsbemessungen, Stellenausschreibungen einschließlich der Durchführung eines Assessment-Centers und alle Aufgaben zum Einführen und Pflegen eines Zeiterfassungssystems.

Personalwirtschaftliche Aufgaben sind für eine Interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich gut geeignet. Dabei kann diese unterschiedlich ausgestaltet werden. Von der gemeinsamen Wahrnehmung einzelner Aufgaben, z. B. des Bezügemanagements, bis hin zu einer Zusammenarbeit für alle Aufgaben des Personalmanagements sind viele Varianten umsetzbar. Positiv herauszustellen sind insbesondere die fachliche Spezialisierung, eine hohe Rechtssicherheit und vorteilhafte Betriebsgrößeneffekte, die mitunter erst eine angemessene Auslastung ermöglichen.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, interkommunale Zusammenarbeit sowie die Abgabe personalwirtschaftlicher Aufgaben an Dritte verstärkt ins Blickfeld zu nehmen und dabei das neue Umsatzsteuerrecht zu beachten. Gerade auch für temporär zu erfüllende Aufgaben müssen dann keine eigenen Kapazitäten vorgehalten werden.

## 8. **Personalwirtschaftliche Veränderungen aufgrund der Corona-Pandemie**

Die Corona-Pandemie stellt die Kommunen vor große Herausforderungen. Bund, Länder und Kommunen arbeiten daran, die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Pandemie zu begrenzen. Die Kommunen stehen in vorderster Reihe. Sie betreiben Gesundheitsämter und Krankenhäuser, müssen Kontaktsperrn überwachen, organisieren den Schulbetrieb, sichern die Daseinsvorsorge und unterstützen Kulturschaffende sowie die lokale Wirtschaft. Diese Corona-bedingten Mehraufwendungen trafen die kommunalen Finanzen unvermittelt. Dazu kommt, dass die wesentlichen Einnahmequellen der Gemeinden konjunkturabhängig sind.

Der Bund und das Land Schleswig-Holstein haben umgehend reagiert. Die erste Änderung betrifft die geplante Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Der Bundesanteil für die Kosten für Unterbringung und Heizung wird dauerhaft von 50 % auf 75 % Prozent erhöht. Die zweite Änderung sieht einmalig für 2020 die hälftige Übernahme der gemeindlichen Gewerbesteuer ausfälle durch den Bund und das Land Schleswig-Holstein vor.

Der LRH hat die geprüften Kommunen u. a. gebeten, ihre durch Corona bedingten personalwirtschaftlichen Bedarfe mitzuteilen. Das Beantworten

ist für alle Kommunen schwierig gewesen und mit Unsicherheiten behaftet, weil zum Zeitpunkt des Erhebens noch nicht alle Regelungsbedarfe überblickt wurden.

Für 2020 haben die Kommunen unterschiedlich hohe Mehr- bzw. Minderbedarfe gemeldet.

- Die personellen Mehrbedarfe für die Verwaltung und die Einrichtungen erstreckten sich in den Rathäusern und Verwaltungsgebäuden auf Wachpersonal zum Überwachen der Zugangsbeschränkungen und Einlasskontrollen.
- Daneben wurden diverse Mehrstunden benötigt für zusätzliche Reinigungsdienste, Hygienemaßnahmen und um die IT-Voraussetzungen für die Heimarbeit des Personals zu schaffen.
- Ebenfalls mit Mehrstunden sind umfangreiche arbeitsschutzrechtliche Maßnahmen, Dienstanweisungen mit Handlungsvorgaben, räumliche Neuorganisationen zur Kanalisierung des Besucherverkehrs, die Organisation der Zutrittsdokumentation und veränderte Sitzungsoptionen bei Gremiensitzungen realisiert worden.

Die Mehrstunden sind z. T. ausgezahlt, aber überwiegend durch Freizeit ausgeglichen worden.

Nachfolgende Tabelle zeigt den bezifferten Mehr-/Minderaufwand einerseits für den Personalbedarf und andererseits für entstandene Sachbedarfe jeweils getrennt nach den Bereichen Verwaltung und Einrichtungen.

Regelungsbedarfe 2020 für die Verwaltung und die Einrichtungen aufgrund der Corona-Pandemie Personal und Sachbedarf/Sonstiges							
Lfd. Nr.	Kommune	Mehrbedarf/Minderbedarf Personal Verwaltung und Einrichtungen in €			Mehr-/Minderbedarf für Sonstiges/Sachbedarf Verwaltung und Einrichtungen in €		
		Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung und Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung und Einrichtungen
1	Ahrensburg	33.671,00	0,00	<b>33.671,00</b>	208.381,00	173.186,00	<b>381.567,00</b>
2	Bad Oldesloe	40.200,00	0,00	<b>40.200,00</b>	4.000,00	0,00	<b>4.000,00</b>
3	Bad Schwartau	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
4	Eckernförde	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
5	Elmshorn	0,00	-128.500,00	<b>-128.500,00</b>	80.886,61	35.755,39	<b>116.642,00</b>
6	Geesthacht	5.400,00	94.100,00	<b>99.500,00</b>	49.700,00	-59.500,00	<b>-9.800,00</b>
7	Heide	0,00	-45.500,00	<b>-45.500,00</b>	149.505,27	26.380,61	<b>175.885,88</b>
8	Henstedt-Ulzburg	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
9	Husum	45.953,04	0,00	<b>45.953,04</b>	198.968,89	0,00	<b>198.968,89</b>
10	Itzehoe	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
11	Kaltenkirchen	3.000,00	0,00	<b>3.000,00</b>	256.945,00	9.266,00	<b>266.211,00</b>
12	Pinneberg	0,00	-30.357,12	<b>-30.357,12</b>	37.961,73	0,00	<b>37.961,73</b>
13	Quickborn	33.889,89	16.292,46	<b>50.182,35</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
14	Reinbek	0,00	0,00	<b>0,00</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
15	Rendsburg	0,00	0,00	<b>0,00</b>	139.000,00	35.824,00	<b>174.824,00</b>
16	Schleswig	12.000,00	31.000,00	<b>43.000,00</b>	100.000,00	107.100,00	<b>207.100,00</b>
17	Wedel*	20.000,00	-200.000,00	<b>-180.000,00</b>	98.000,00	46.250,00	<b>144.250,00</b>
<b>Summe</b>		<b>194.113,93</b>	<b>-262.964,66</b>	<b>-68.850,73</b>	<b>1.323.348,50</b>	<b>374.262,00</b>	<b>1.697.610,50</b>

Tabelle 21: Regelungsbedarfe 2020 für die Verwaltung und die Einrichtungen aufgrund der Corona-Pandemie

Hinweis\*: Wedel wird voraussichtlich einen personellen Gesamtbedarf von 250.000 € erreichen.

Quelle: LRH S-H nach Angaben der Kommunen

Zusätzlicher **Personalbedarf** ist hauptsächlich für eigene Reinigungsdienste und eine verstärkte IT-Betreuung in der Verwaltung aufgrund von Heimarbeit und bei den Schulen (Homeschooling) entstanden.

Demgegenüber wurde in einigen Einrichtungen der Aufwand reduziert. Volkshochschulen, Musikschulen und Museen waren zeitweise geschlossen. Damit konnten Honorare in erheblichem Umfang eingespart werden.

Insgesamt haben die geprüften Kommunen den Mehrbedarf auf 194.000 € und den Minderbedarf auf 262.965 € beziffert, so dass saldiert ein personeller Minderbedarf von 68.850 € entstanden ist. Die Mehrzahl der geprüften Kommunen konnte den Mehr-/Minderbedarf für den personellen Aufwand nicht beziffern, so dass dieses Ergebnis nur unter Vorbehalt zu sehen ist.

Ein deutlich höherer Aufwand ist für **Sachbedarfe und sonstige Regelungsbedarfe** entstanden. Kostenersparnisse sind u. a. auf geringere Energie- und Unterhaltungsaufwendungen in den Einrichtungen zurückzuführen.

Saldiert ergibt sich für die geprüften Kommunen ein derzeit bezifferbarer Mehraufwand 2020 von annähernd 1,7 Mio. €. Der Mehrbedarf ist insbesondere durch das Beschaffen und Verteilen von Hygieneartikeln, zusätzlich benötigte Technik und IT, Sonderzahlungen an IT-Dienstleister und Reinigungsfirmen entstanden. Auch hier können die erhobenen Werte allenfalls eine Orientierung bieten, da alle Kommunen einen z. T. erheblichen Aufwand hatten, diesen jedoch noch nicht konkret benennen können.

Tendenziell zeigt sich, dass 2020 in den Mittelstädten personelle Regelungsbedarfe auch durch einen flexiblen Personaleinsatz während der Pandemie gut gelöst werden konnten. Überschaubare Mehrkosten für den Personaleinsatz sind, zumindest nach einem ersten Eindruck, nur wenigen Kommunen entstanden. Teilweise konnten sogar deutliche Kostenvorteile erzielt werden.

Anders verhält es sich bei den Sachkosten und ergänzend benötigten Dienstleistungen. Dafür schlugen 2020 deutliche Mehrkosten zu Buche, die aufgefangen werden mussten.

Für die Jahre ab 2021 haben 8 Kommunen einen personellen Mehrbedarf erkannt. 9 Kommunen gehen derzeit von keinem personellen Mehrbedarf aus. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die erwarteten Bedarfe.

<b>Mehrbedarfe aufgrund Corona ab 2021</b>				
<b>Lfd. Nr.</b>	<b>Kommune</b>	<b>Mehrbedarf ab 2021 wird erwartet</b>	<b>Summe aller Bereiche</b>	
			<b>Personalmehr-/minderbedarf Stellen VzÄ</b>	<b>Personalmehr-/minderbedarf Aufwendungen in €</b>
1	Ahrensburg	Nein	0,00	0,00
2	Bad Oldesloe	Ja	3,00	76.300,00
3	Bad Schwartau	Nein	0,00	0,00
4	Eckernförde	Nein	0,00	0,00
5	Elmshorn	Nein	0,00	0,00
6	Geesthacht	Ja	2,07	110.200,00
7	Heide	Nein	0,00	0,00
8	Henstedt-Ulzburg	Ja	0,36	35.500,00
9	Husum	Ja	0,00	0,00
10	Itzehoe	Nein	0,00	0,00
11	Kaltenkirchen	Nein	0,00	0,00
12	Pinneberg	Nein	0,00	0,00
13	Quickborn	Ja	0,00	0,00
14	Reinbek	Nein	0,00	0,00
15	Rendsburg	Ja	5,00	195.000,00
16	Schleswig	Ja	0,00	60.000,00
17	Wedel	Ja	0,50	-125.000,00
<b>Summe</b>			<b>10,93</b>	<b>352.000,00</b>

Tabelle 22: Mehrbedarfe aufgrund Corona ab 2021

6 Kommunen konnten ihren voraussichtlichen Personalmehrbedarf ab 2021 konkret in benötigten Stellenanteilen und Personalkosten benennen. Weitere 2 Kommunen erwarten einen Mehrbedarf, der allerdings noch nicht bzw. noch nicht vollständig ermittelt wurde. Insgesamt sind bisher 10,93 Planstellen angegeben worden, die vor allem für die Reinigung in Verwaltung und Einrichtungen sowie für das Betreuen der IT in den Schulen benötigt werden. Aufgeführt wurden auch personelle Mehrbedarfe im Finanzbereich und beim Bearbeiten des Wohngeldes.

Lediglich Wedel erwartet neben einem leichten Mehrbedarf von 0,5 VZÄ vor allem reduzierte Kosten für Honorare in den städtischen Einrichtungen. Mehr als die Hälfte der geprüften Kommunen erwartete ab 2021 keinen personellen Mehraufwand aufgrund der Corona-Pandemie. Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Annahme bestätigt.

Insbesondere der Handlungsbedarf bei den IT-Aufgaben wurde durch die Pandemie verstärkt. Die fortschreitende Digitalisierung erfordert mittelfristig einen erheblichen Umbruch in den Verwaltungen, der auch ohne Corona zu leisten wäre. Hier wäre in den kommenden Jahren zu hinterfragen, ob die erkannten Bedarfe tatsächlich der pandemischen Situation geschuldet sind.

Der LRH empfiehlt den Kommunen, die Corona bedingt einen Mehrbedarf ausgewiesen haben, ab 2022 jährlich die benötigten Zeit- und Kostenanteile zu reflektieren. Insbesondere sollte hinterfragt werden, ob der bislang der Pandemie zugeordnete Mehraufwand noch erforderlich ist.

#### IV      **Stellungnahmen**

Dem Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (MILIG) und der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände (AG KLV) wurde der Entwurf der vorliegenden Prüfungsmitteilung am 11.02.2022 zugeleitet. Der Bitte um Stellungnahme kam das MILIG im Mai 2022 nach.

Nach Auffassung des **MILIG** würde der Prüfbericht wertvolle Erkenntnisse und Hinweise enthalten. Die Empfehlung, sich für den Anstieg der Personalaufwendungen an den Richtlinien des MILIG zu orientieren, werde ausdrücklich begrüßt. Das MILIG stimme mit dem LRH überein, dass insbesondere die Städte Rendsburg und Elmshorn die Anzahl der Beamtenstellen aufgrund des überdurchschnittlich hohen Personalaufwands hinterfragen sollten. In Husum, Rendsburg, Elmshorn und Bad Oldesloe solle wegen überdurchschnittlicher Personalausstattungen eine regelmäßige Stellen- und Aufgabenkritik vorgenommen werden.

Kritisch werde betrachtet, dass zahlreiche Kommunen erhebliche Unterschiede zwischen ihren geplanten und letztlich verausgabten Personalaufwendungen ausweisen.

Das MILIG würde es begrüßen, wenn die wesentlichen Prüfungserkenntnisse veröffentlicht würden.

## V Anlagen

## Anlage 1: Personalaufwendungen insgesamt für Verwaltung und Einrichtungen (2017 bis 2020)

**Personalaufwendungen insgesamt für Verwaltung und Einrichtungen**  
(in €, ggf. nach Korrektur\*, Personalaufwendungen einschl. Versorgungsaufwendungen)

Kommune	2017		2018		2019		2020	
	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen
Ahrensburg	9.912.107	5.893.219	9.789.541	6.193.092	10.771.645	6.191.946	10.425.442	6.517.666
Bad Oldesloe	6.442.918	6.998.765	7.039.665	7.456.582	7.038.007	7.670.852	9.266.651	7.564.976
Bad Schwartau	4.577.010	1.974.762	4.227.402	2.416.122	4.546.397	2.444.450	5.051.568	2.437.244
Eckernförde	6.740.710	7.164.380	7.883.244	7.430.196	7.283.529	7.662.111	8.022.606	7.862.686
Elmshorn	18.481.629	10.241.441	20.317.427	11.112.353	21.806.955	11.625.368	23.711.043	12.248.858
Geesthacht	8.165.474	9.021.587	8.403.438	9.084.966	8.615.048	9.297.203	9.232.421	9.677.753
Heide	6.319.893	3.262.994	6.696.964	3.448.285	7.169.684	3.256.567	7.250.888	3.421.033
Henstedt-Ulzburg	6.159.485	11.200.377	6.034.728	12.256.224	5.794.222	4.198.331	5.960.168	4.196.902
Husum	10.687.247	2.522.320	12.218.403	2.239.746	13.646.715	2.595.686	13.566.795	2.294.809
Itzehoe	8.031.979	8.557.492	8.516.663	9.184.545	8.786.425	8.400.017	8.655.715	10.860.350
Kaltenkirchen	4.878.854	2.100.303	5.103.668	2.192.036	5.882.235	2.272.144	5.647.861	2.368.430
Pinneberg	10.915.346	3.292.450	12.099.058	3.606.136	12.675.828	3.942.694	10.488.791	4.106.158
Quickborn	7.290.497	5.699.187	7.976.814	6.313.474	7.808.233	6.679.007	8.102.791	6.856.468
Reinbek	6.148.812	6.501.711	6.540.492	6.597.151	6.854.486	7.179.648	7.416.442	6.971.489
Rendsburg	9.135.226	7.422.124	7.454.237	9.617.140	10.842.558	8.619.683	9.596.810	8.851.222
Schleswig	4.739.982	8.759.913	4.969.790	9.410.621	5.311.197	9.805.356	6.274.394	11.641.817
Wedel	9.575.325	10.491.349	8.172.421	10.467.090	11.232.137	9.344.821	9.359.023	12.173.378
<b>Gesamt</b>	<b>138.202.494</b>	<b>111.104.374</b>	<b>143.443.954</b>	<b>119.025.759</b>	<b>156.065.302</b>	<b>111.185.882</b>	<b>158.029.408</b>	<b>120.051.239</b>

Tabelle 23: Personalaufwendungen insgesamt für Verwaltung und Einrichtungen

\*Im Rahmen der Prüfung wurde den Kommunen ermöglicht, fehlerhaft zugeordnete Stellen im Stellenplan (Verwaltung/Einrichtungen) zu korrigieren.

**Anlage 2: Personalaufwendungen für die Verwaltung und Einrichtungen je Einwohner (2017 bis 2020)****Personalaufwendungen für die Verwaltung und Einrichtungen je Einwohner  
(ggf. nach Korrektur - Personalaufwendungen einschl. Versorgungsaufwendungen in €)**

Kommune	2017		2018		2019		2020	
	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen	Verwaltung	Einrichtungen
Ahrensburg	298	177	292	185	319	184	306	191
Bad Oldesloe	258	280	284	301	285	311	375	306
Bad Schwartau	229	99	211	121	227	122	250	121
Eckernförde	307	326	360	339	335	353	371	363
Elmshorn	372	206	407	223	436	233	475	246
Geesthacht	269	297	275	297	281	303	298	313
Heide	291	150	309	159	328	149	337	159
Henstedt-Ulzburg	220	399	215	437	206	149	212	149
Husum	459	108	528	97	588	112	583	99
Itzehoe	252	269	267	288	276	264	272	341
Kaltenkirchen	228	98	234	100	266	103	249	104
Pinneberg	253	76	280	83	290	90	241	94
Quickborn	364	284	375	296	366	313	375	317
Reinbek	224	237	237	239	245	257	263	247
Rendsburg	317	258	262	338	375	298	333	307
Schleswig	189	349	197	372	209	386	248	459
Wedel	287	315	244	312	333	277	276	358
<b>Gesamt</b>	<b>285</b>	<b>229</b>	<b>295</b>	<b>245</b>	<b>319</b>	<b>227</b>	<b>322</b>	<b>245</b>

Tabelle 24: Personalaufwendungen für die Verwaltung und Einrichtungen je Einwohner

**Anlage 3: Veränderungsdaten der Personalaufwendungen gesamt 2017 bis 2020 auf Grundlage der Empfehlungen des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung**

**Veränderungsdaten der Personalaufwendungen gesamt - 2017 bis 2020**

Kommune	Personalaufwendungen 2017 - Ist	Empfehlung Steigerung lt. HHErlass für 2018	Personalaufwendungen 2018 nach Empfehlung HHErlass	Personalaufwendungen 2018 - Ist	Abweichung 2018	Empfehlung Steigerung lt. HHErlass für 2019	Personalaufwendungen 2019 nach Empfehlung HHErlass	Personalaufwendungen 2019 - Ist	Abweichung 2019	Empfehlung Steigerung lt. HHErlass für 2020	Personalaufwendungen 2020 nach Empfehlung HHErlass	Personalaufwendungen 2020 - Ist	Abweichung 2020	Summe aller Abweichungen
Ahrensburg	15.805.326	1,5%	16.042.406	15.982.633	-59.773	2,3%	16.350.233	16.963.592	613.359	1,5%	17.218.046	16.943.107	-274.938	278.647
Bad Oldesloe	13.441.683	1,5%	13.643.308	14.496.248	852.939	2,3%	14.829.661	14.708.859	-120.802	1,5%	14.929.492	16.831.626	1.902.134	2.634.272
Bad Schwartau	6.551.772	1,5%	6.650.048	6.643.524	-6.524	2,3%	6.796.325	6.990.846	194.521	1,5%	7.095.709	7.488.812	393.103	581.100
Eckernförde	13.905.089	1,5%	14.113.666	15.313.440	1.199.774	2,3%	15.665.649	14.945.640	-720.009	1,5%	15.169.825	15.885.292	715.467	1.195.233
Elmshorn	28.723.070	1,5%	29.153.916	31.429.780	2.275.864	2,3%	32.152.665	33.432.323	1.279.658	1,5%	33.933.808	35.959.901	2.026.093	5.581.615
Geesthacht	17.187.061	1,5%	17.444.867	17.488.404	43.537	2,3%	17.890.637	17.912.250	21.613	1,5%	18.180.934	18.910.173	729.239	794.389
Heide	9.582.887	1,5%	9.726.630	10.145.250	418.620	2,3%	10.378.590	10.426.251	47.660	1,5%	10.582.644	10.671.922	89.277	555.557
Henstedt-Ulz.	17.359.862	1,5%	17.620.260	18.290.952	670.692	2,3%	18.711.644	9.992.553	-8.719.091	1,5%	10.142.441	10.157.070	14.629	-8.033.770
Husum	13.209.567	1,5%	13.407.711	14.458.149	1.050.438	2,3%	14.790.686	16.242.401	1.451.715	1,5%	16.486.037	15.861.604	-624.433	1.877.720
Itzehoe	16.589.471	1,5%	16.838.313	17.701.208	862.895	2,3%	18.108.336	17.186.442	-921.894	1,5%	17.444.239	19.516.064	2.071.826	2.012.827
Kaltenkirchen	6.979.157	1,5%	7.083.844	7.295.704	211.860	2,3%	7.463.505	8.154.379	690.873	1,5%	8.276.694	8.016.291	-260.403	642.330
Pinneberg	14.207.795	1,5%	14.420.912	15.705.193	1.284.281	2,3%	16.066.413	16.618.522	552.110	1,5%	16.867.800	14.594.949	-2.272.851	-436.460
Quickborn	12.989.684	1,5%	13.184.529	14.290.288	1.105.759	2,3%	14.618.965	14.487.240	-131.725	1,5%	14.704.549	14.959.259	254.710	1.228.745
Reinbek	12.650.524	1,5%	12.840.281	13.137.643	297.362	2,3%	13.439.809	14.034.133	594.324	1,5%	14.244.645	14.387.931	143.286	1.034.972
Rendsburg	16.557.349	1,5%	16.805.710	17.071.377	265.667	2,3%	17.464.018	19.462.241	1.998.222	1,5%	19.754.174	18.448.032	-1.306.142	957.747
Schleswig	13.499.895	1,5%	13.702.394	14.380.411	678.017	2,3%	14.711.160	15.116.553	405.393	1,5%	15.343.302	17.916.211	2.572.910	3.656.320
Wedel	20.066.674	1,5%	20.367.674	18.639.511	-1.728.163	2,3%	19.068.220	20.576.958	1.508.738	1,5%	20.885.612	21.532.400	646.788	427.363
<b>Gesamt</b>	<b>249.306.868</b>	<b>1,5%</b>	<b>253.046.471</b>	<b>262.469.713</b>	<b>9.423.243</b>	<b>2,3%</b>	<b>268.506.517</b>	<b>267.251.184</b>	<b>-1.255.333</b>	<b>1,5%</b>	<b>271.259.951</b>	<b>278.080.647</b>	<b>6.820.696</b>	<b>14.988.606</b>

Tabelle 25: Veränderungsdaten der Personalaufwendungen gesamt 2017 bis 2020

**Anlage 4: Personalaufwendungen für die Verwaltung gesamt (2017 bis 2020)****Personalaufwendungen für die Verwaltung gesamt in €  
(ggf. nach Korrektur - Personalaufwendungen einschl. Versorgungsaufwendungen)**

<b>Kommune</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ahrensburg	9.912.107	9.789.541	10.771.645	10.425.442
Bad Oldesloe	6.442.918	7.039.665	7.038.007	9.266.651
Bad Schwartau	4.577.010	4.227.402	4.546.397	5.051.568
Eckernförde	6.740.710	7.883.244	7.283.529	8.022.606
Elmshorn	18.481.629	20.317.427	21.806.955	23.711.043
Geesthacht	8.165.474	8.403.438	8.615.048	9.232.421
Heide	6.319.893	6.696.964	7.169.684	7.250.888
Henstedt-Ulzburg	6.159.485	6.034.728	5.794.222	5.960.168
Husum	10.687.247	12.218.403	13.646.715	13.566.795
Itzehoe	8.031.979	8.516.663	8.786.425	8.655.715
Kaltenkirchen	4.878.854	5.103.668	5.882.235	5.647.861
Pinneberg	10.915.346	12.099.058	12.675.828	10.488.791
Quickborn	7.290.497	7.976.814	7.808.233	8.102.791
Reinbek	6.148.812	6.540.492	6.854.486	7.416.442
Rendsburg	9.135.226	7.454.237	10.842.558	9.596.810
Schleswig	4.739.982	4.969.790	5.311.197	6.274.394
Wedel	9.575.325	8.172.421	11.232.137	9.359.023
<b>Durchschnitt</b>	<b>138.202.494</b>	<b>143.443.954</b>	<b>156.065.302</b>	<b>158.029.408</b>

Tabelle 26: Personalaufwendungen für die Verwaltung gesamt in Euro

**Anlage 5: Personalaufwendungen für die Verwaltung je Einwohner  
(2017 bis 2020)**

**Personalaufwendungen für die Verwaltung je Einwohner in €  
(ggf. nach Korrektur, Personalaufwendungen einschl. Versorgungsaufwendungen)**

<b>Kommune</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Ahrensburg	298 €	292 €	319 €	306 €
Bad Oldesloe	258 €	284 €	285 €	375 €
Bad Schwartau	229 €	211 €	227 €	250 €
Eckernförde	307 €	360 €	335 €	371 €
Elmshorn	372 €	407 €	436 €	475 €
Geesthacht	269 €	275 €	281 €	298 €
Heide	291 €	309 €	328 €	337 €
Henstedt-Ulzburg	220 €	215 €	206 €	212 €
Husum	459 €	528 €	588 €	583 €
Itzehoe	252 €	267 €	276 €	272 €
Kaltenkirchen	228 €	234 €	266 €	249 €
Pinneberg	253 €	280 €	290 €	241 €
Quickborn	364 €	375 €	366 €	375 €
Reinbek	224 €	237 €	245 €	263 €
Rendsburg	317 €	262 €	375 €	333 €
Schleswig	189 €	197 €	209 €	248 €
Wedel	287 €	244 €	333 €	276 €
<b>Durchschnitt</b>	<b>285 €</b>	<b>295 €</b>	<b>319 €</b>	<b>322 €</b>

Tabelle 27: Personalaufwendungen für die Verwaltung je Einwohner in Euro

**Hinweis:** Das neue Umlage-System der Versorgungsausgleichskasse Schleswig-Holstein zum Zwecke der Versorgungsleistungen kommunaler Beamte hat für einige Kommunen zu einer Anhebung der Umlagen geführt. Umlagen werden nun nach einer neuen Berechnungsgrundlage erhoben, die für einige Kommunen geringere, für andere höhere Umlagebeiträge bedeutet. Diese Änderungen sind in den Kommunen 2019 oder 2020 erstmalig finanztechnisch abgewickelt worden und haben mit der Einführung zu einer Veränderung der Personalaufwendungen geführt, die in einigen Fällen überdurchschnittlich hohe Einwohnerwerte bedingen.

## Anlage 6: Personalaufwand gesamt im Vergleich - Differenz Soll/Ist (2017 bis 2020)

Personalaufwand im Vergleich Soll und Ist (2017 bis 2020)													
Kommune	Personalaufwand einschl. Versorgungsaufwand 2017 - Euro			Personalaufwand einschl. Versorgungsaufwand 2018 - Euro			Personalaufwand einschl. Versorgungsaufwand 2019 - Euro			Personalaufwand einschl. Versorgungsaufwand 2020 - Euro			Ø jährl. Abweichung
	Beträge in Euro			Beträge in Euro			Beträge in Euro			Beträge in Euro			
	Soll	Ist	Differenz	Soll	Ist	Differenz	Soll	Ist	Differenz	Soll	Ist	Differenz	
Ahrensburg	15.572.300	15.805.326	1,5%	16.679.800	15.982.633	-4,2%	17.638.400	16.963.592	-3,8%	19.008.100	16.943.107	-10,9%	-4,3%
Bad Oldesloe	14.520.000	13.441.683	-7,4%	15.218.500	14.496.248	-4,7%	15.314.500	14.708.859	-4,0%	15.721.700	16.831.596	7,1%	-2,3%
Bad Schwartau	6.985.800	6.551.772	-6,2%	6.923.900	6.643.524	-4,0%	7.617.400	6.990.846	-8,2%	7.707.400	7.488.812	-2,8%	-5,3%
Eckernförde	13.272.000	13.905.089	4,8%	14.185.700	15.313.440	7,9%	14.417.600	14.945.640	3,7%	15.100.700	15.885.292	5,2%	5,4%
Elmshorn	28.671.800	28.723.070	0,2%	30.694.500	31.429.780	2,4%	32.418.900	33.432.323	3,1%	35.021.000	35.959.901	2,7%	2,1%
Geesthacht	17.681.200	17.187.061	-2,8%	18.248.500	17.488.404	-4,2%	19.820.800	17.912.250	-9,6%	20.688.500	18.910.173	-8,6%	-6,3%
Heide	9.425.576	9.582.887	1,7%	8.896.460	10.145.250	14,0%	10.962.907	10.426.251	-4,9%	12.278.589	10.671.922	-13,1%	-0,6%
Henstedt-Ulzburg	17.567.800	17.359.862	-1,2%	18.239.600	18.290.953	0,3%	10.417.700	9.992.553	-4,1%	10.409.200	10.157.070	-2,4%	-1,9%
Husum	13.216.200	13.209.567	-0,1%	13.634.800	14.458.149	6,0%	14.606.100	16.242.401	11,2%	16.256.100	15.861.604	-2,4%	3,7%
Itzehoe	17.071.700	16.589.471	-2,8%	18.045.400	17.701.208	-1,9%	18.038.900	17.186.442	-4,7%	19.499.800	19.516.064	0,1%	-2,3%
Kaltenkirchen	7.072.200	6.979.157	-1,3%	7.314.400	7.295.704	-0,3%	8.069.100	8.154.379	1,1%	8.729.700	8.016.291	-8,2%	-2,2%
Pinneberg	14.768.200	14.207.795	-3,8%	14.826.300	15.705.193	5,9%	17.301.400	16.618.522	-3,9%	16.888.500	14.594.949	-13,6%	-3,8%
Quickborn	11.344.100	12.989.685	14,5%	11.475.700	14.290.289	24,5%	13.340.700	14.487.241	8,6%	13.549.100	14.959.258	10,4%	14,5%
Reinbek	13.196.120	12.650.524	-4,1%	13.820.072	13.137.643	-4,9%	14.576.632	14.034.133	-3,7%	15.050.400	14.387.931	-4,4%	-4,3%
Rendsburg	16.939.600	16.557.349	-2,3%	18.879.354	17.071.377	-9,6%	18.234.070	19.462.241	6,7%	18.570.400	18.448.014	-0,7%	-1,4%
Schleswig	13.998.100	13.499.895	-3,6%	14.415.900	14.380.410	-0,2%	15.979.300	15.116.553	-5,4%	18.949.600	17.916.211	-5,5%	-3,7%
Wedel	18.463.700	20.066.674	8,7%	19.375.200	18.639.511	-3,8%	20.814.200	20.576.958	-1,1%	21.532.400	20.560.095	-4,5%	-0,2%
<b>Gesamt/Durchschnitt</b>	<b>249.766.396</b>	<b>249.306.868</b>	<b>-0,2%</b>	<b>260.874.087</b>	<b>262.469.715</b>	<b>0,6%</b>	<b>269.568.610</b>	<b>267.251.185</b>	<b>-0,9%</b>	<b>284.961.189</b>	<b>277.108.293</b>	<b>-2,8%</b>	<b>-0,8%</b>

Tabelle 28: Personalaufwand gesamt im Vergleich - Differenz Soll/Ist (2017 bis 2020)

**Anlage 7: Entwicklung der Fälle gesamt im Personalmanagement je 1,0 VZÄ (2017-2020)**

Entwicklung der Fälle gesamt im Personalmanagement je 1,0 VzÄ 2017 - 2020						
Kommune	2017	2018	2019	2020	Veränderung Anzahl	Veränderung i. v. H.
Ahrensburg	91,81	95,79	91,68	84,36	-7,45	-8,1%
Bad Oldesloe	54,60	50,20	50,59	39,97	-14,63	-26,8%
Bad Schwartau	81,33	84,00	83,33	82,00	0,67	0,8%
Eckernförde	89,00	88,00	91,00	91,33	2,33	2,6%
Elmshorn	47,91	49,02	42,26	43,47	-4,44	-9,3%
Geesthacht	80,33	82,45	68,61	62,18	-18,15	-22,6%
Heide	62,28	61,38	54,03	59,41	-2,87	-4,6%
HenstedtUlzburg	93,66	93,66	78,33	78,33	-15,33	-16,4%
Husum	85,43	77,25	79,25	64,80	-20,63	-24,1%
Itzehoe	49,66	50,23	48,46	45,65	-4,00	-8,1%
Kaltenkirchen	98,77	124,19	78,16	81,55	-17,21	-17,4%
Pinneberg	85,58	78,77	68,21	61,04	-24,54	-28,7%
Quickborn	68,50	67,00	45,19	48,45	-20,05	-29,3%
Reinbek	66,74	70,00	70,23	71,33	4,59	6,9%
Rendsburg	73,28	68,25	70,22	66,31	-6,97	-9,5%
Schleswig	135,33	107,75	97,33	105,33	-30,00	-22,2%
Wedel	61,03	54,45	56,43	56,71	-4,31	-7,1%
<b>Durchschnitt</b>	<b>72,02</b>	<b>70,26</b>	<b>63,61</b>	<b>61,32</b>	<b>0,29</b>	<b>-14,9%</b>

Tabelle 29: Entwicklung der Fälle gesamt im Personalmanagement je 1,0 VZÄ (2017-2020)

## Anlage 8 (Textbeitrag): Kommunalverwaltung zukunftsfähig gestalten - der Beitrag des Personalmanagements

### Kommunalverwaltung zukunftsfähig gestalten - der Beitrag des Personalmanagements

#### 1. Das Personalmanagement

Die Grundgedanken des Personalmanagements sind in der Wirtschaft entstanden, während der langen Übergangsphase vom kleinen, inhabergeführten Betrieb zum Großkonzern bzw. industriellen Großbetrieb. Die Verantwortlichen erkannten, dass wirtschaftliche und soziale Prozesse ursächlich zusammenhängen. Im Laufe der Zeit verstand man, dass die Ergebnisse der Unternehmen von der Effizienz der Arbeitsleistungen und der Identifikation der Mitarbeiter mit ihrem Betrieb beeinflusst werden. Dadurch haben die Unternehmen u. a. begonnen, die Zufriedenheit der Mitarbeiter zu verbessern. So gelang es Betrieben, bessere Mitarbeiter zu rekrutieren, die Betriebszugehörigkeit des Einzelnen zu verlängern und Fehlzeiten zu reduzieren. Neue Regelungen zur Verteilung von Kompetenzen und Funktionen wurden notwendig. In der Folge sanken die Personalaufwendungen, die Arbeitsproduktivität wurde gesteigert und das Reaktionsvermögen am Markt verbessert.

Die dahinterstehende Idee, den einzelnen Mitarbeiter nicht nur zu verwalten, sondern auch zu fördern, ist im öffentlichen Dienst angekommen.

Die Perspektive des Personalmanagements ist an alle Bereiche einer Verwaltung adressiert. Dazu hat die KGSt 2001 folgendes ausgeführt<sup>16</sup>: *Personalmanagement ist in den Managementprozess eingebunden. Es entwickelt strategische Konzepte, leistet Dienste für die Facheinheiten. Es respektiert deren Ergebnisverantwortung und arbeitet mit der Einbeziehung der Personalkosten in die Budgetierung. Personalmanagement profiliert sich als strategischer Partner. Es nimmt eine gleichberechtigte Rolle ein, die auch bei seinen strategischen Partnern als unverzichtbar gilt. Die Inhalte des Personalmanagements orientieren sich an der Selbstorganisation und der Mitverantwortung der Mitarbeiter/innen.*

---

<sup>16</sup> Zehn Jahre Verwaltungsreform – Bilanz und Perspektiven: Personalmanagement - Motor oder Bremser der Modernisierung? Aus- und Rückblick. KGSt 18.11.2001.  
*Bericht des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein  
zur Wirtschaftlichkeit des Personalmanagements  
in Kommunen über 20.000 Einwohner*

Das Personalmanagement ist in organisatorischer Hinsicht ein Teil des operativen Managements:



Abbildung 12: Operatives Management

Nachfolgend werden die Ziele und die relevanten Handlungsfelder eines modernen Personalmanagements beschrieben.

## 2. Ziele des Personalmanagements

Das Personalmanagement ist - vereinfacht betrachtet - ein Sammelbegriff für sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit dem Personal. Tatsächlich befindet sich das Personalmanagement in einem ständigen Spagat zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Zielen des Betriebs. Es muss sowohl das Ziel des Betriebs als auch den Interessen der Mitarbeiter gerecht werden. Der Einklang ist nicht immer leicht herzustellen, weil die jeweiligen Ziele häufig nicht nur komplex, sondern mitunter auch widersprüchlich sind.

Die Interessen des Betriebs, der Kommunalverwaltung, liegen in der Erfüllung der Ziele der Daseinsvorsorge für die Kommune und ihre Einwohner. Zugleich müssen die Leistungen wirtschaftlich erbracht werden, d. h. die Arbeitsproduktivität soll hoch ausfallen bei möglichst geringem Personalaufwand. Ein wirtschaftlicher und bedarfsgerechter Personaleinsatz ist dabei der entscheidende Erfolgsfaktor.

Nicht nur die demographische Entwicklung stellt die Kommunalverwaltung vor Probleme - die Überalterung erhöht nur den ersten Handlungsdruck. Denn auch die zunehmend enger werdenden finanziellen Haushaltsmittel zwingen die Kommunalverwaltungen, künftig mit begrenzteren Mitteln für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auszukommen. Strukturen, Abläufe und Aufgabenspektren müssen darauf ausgerichtet sein. Wenn aber in Jahren, z. B. der Haushaltskonsolidierung, die wirtschaftlichen Ziele stark betont werden, indem Planstellen zeitverzögert besetzt, Aufgaben neu verteilt oder an Dritte vergeben werden, kann die Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter leiden. In der Folge könnte es zu hohen Mitarbeiterfluktuationen kommen, wodurch die Leistungsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt werden kann.

Die sozialen Ziele können die starke Betonung auf wirtschaftliche Arbeitsleistungen ausgleichen. Gute, gesunde Arbeitsbedingungen, tarifgerechte Bezahlung, Entwicklungsmöglichkeiten, persönliche Anerkennung und ein faires Betriebsklima schaffen gute Arbeitsbedingungen und erreichen eine hohe Betriebsbindung. Zufriedene Mitarbeiter scheinen seltener krank zu sein, identifizieren sich mit ihrer Verwaltung und arbeiten kreativ. Das Personalmanagement setzt diese sozialen Ziele durch eine Reihe von Maßnahmen um.

Erreicht werden soll ein Verhalten der Mitarbeiter, das unternehmerisch und innovationsorientiert ausgerichtet ist. Die Mitarbeiter sollen sich so verhalten, als sei Kommunalverwaltung „ihr Betrieb“ und innovative Ideen offen ansprechen. Dazu müssen von der Verwaltung strukturelle und kulturelle Rahmenbedingungen gestaltet werden und in der schriftlichen Form als Dienstvereinbarung erlassen werden, insbesondere hinsichtlich

- Kommunikationsmöglichkeiten,
- Arbeitszeitkorridoren,
- Qualifizierung/Personalentwicklung und
- Gesundheitsförderung.

### **3. Relevante Handlungsfelder des Personalmanagements**

Das Personalmanagement hat hauptsächlich die Aufgabe, Mitarbeiter den Zielen der Kommune entsprechend auszuwählen, einzusetzen und zu fördern. Grundlagen sind eine strategische, nachhaltige Planung sowie eine geeignete Betriebskultur. Im Hinblick auf den Fachkräftemangel und den demographischen Wandel wird die Herausforderung in den Kommunalverwaltungen deutlich zunehmen. Technische Mitarbeiter, IT-Fachleute, Sozialpädagogen, Erzieher usw. sind schon heute gesucht. Dazu kommt die Lücke bei den nachfolgenden Führungskräften. Ferner sollte eine alternde Mitarbeiterschaft durch attraktive Angebote des Betrieblichen Gesundheitsmanagements fit gehalten werden.

Zu den relevanten Handlungsfeldern des Personalmanagements gehören die nachfolgend aufgeführten Teilbereiche.

#### **3.1 Personalorganisation**

Die **Personalorganisation** beschreibt, wie die personalwirtschaftlichen Aufgaben in der Verwaltung wahrgenommen werden. Dies umfasst auch den Umfang und die Kapazität der eingesetzten Mitarbeiter und ihr (Mengen-)Verhältnis zur Gesamtanzahl der Mitarbeiter.

#### **3.2 Personalbedarfsplanung**

Die **Personalbedarfsplanung** soll in der nahen, mittleren und fernen Zukunft vorausschauend alle Aufgaben, Planungen und Maßnahmen berücksichtigen.

sichtigen, die erforderlich sind, damit der Kommunalverwaltung zur Erreichung ihrer Ziele die dazu erforderlichen Mitarbeiter zur Verfügung stehen. Hier wird der Bedarf an Mitarbeitern und ihrer Qualifikation ermittelt. Dazu gehört,

- den Stellenplan aufzustellen und zu aktualisieren sowie
- aktuelle Personalbesetzungslisten vorzuhalten und fortzuschreiben.

Eine gute Personalbedarfsplanung sollte daher Angaben zu Beschäftigtenzahlen enthalten, die bis auf einzelne Organisationseinheiten heruntergebrochen werden können.

### 3.3 Personalgewinnung

Die **Personalgewinnung** ist eine zielgerichtete und moderne Strategie, mit der neue Mitarbeiter rekrutiert werden. Die Suche erfolgt in der Regel extern und intern. Zur Personalgewinnung gehören

- das Erstellen eines Anforderungsprofils,
- die Schaltung von Stellenanzeigen,
- das Bewerbermanagement sowie
- die Personalauswahl. Dazu wird eine Auswahl aus den Bewerbern getroffen und das Personalauswahlverfahren, z. B. das Bewerbungsgespräch oder ein Assessment-Center, entschieden.

### 3.4 Personaleinsatz

Mit dem **Personaleinsatz** werden die Inhalte der Arbeitsplatztätigkeiten und die Arbeitsbedingungen definiert. Beides - Tätigkeiten und Bedingungen - muss mit dem Anforderungsprofil der Personalgewinnung und der Qualifikation des ausgewählten Mitarbeiters übereinstimmen. Ein stimmiges Einarbeitungskonzept ist ein weiterer Baustein für motivierte Mitarbeiter. Ebenso gehören die Sicherheit am Arbeitsplatz und die flexiblen Arbeitszeiten dazu wie aktuelle, tarifgerechte Arbeitsplatzbeschreibungen.

### 3.5 Personalverwaltung und Bezügement

Die **Personalverwaltung** und das **Bezügement** organisieren alle administrativen personalbezogenen Aufgaben und die Zahlbarmachung der Entgelte und Besoldungen. Durch die Kopplung des Entgelts an die erbrachte Leistung werden Motivation und Zielorientierung der Mitarbeiter gefördert. Aufgrund der strikten Tarifbindung gibt es jedoch keinen echten Spielraum für übertarifliche Vergütungen an hochqualifizierte Mitarbeiter. Da das Bezügement wichtigen (Rechts-)Sicherheitsaspekten unterliegt, beauftragen immer mehr Kommunen die Bezügekasse der VAK (Bereich Bezügekasse) mit den Arbeiten zur Zahlbarmachung der Tarifentgelte und Besoldungen. Das Bezügement ist eng mit der **Personalkostenplanung** verwoben, mit der die für die Haushaltsplanung wichtigen Prognosedaten zur Entwicklung der Personalaufwendungen ermittelt und laufend aktualisiert werden.

### 3.6 Personalentwicklung

Die **Personalentwicklung** ist ein ausgereiftes Qualifizierungskonzept und steuert bzw. koordiniert alle Maßnahmen, die dem Anstieg des Mitarbeiterpotenzials dienen. (vgl. Anlage 9)

### 3.7 Personalmarketing

Das **Personalmarketing** umfasst alle Handlungen, mit denen die jeweilige Kommunalverwaltung nach außen als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen wird. Damit sollen gute Bewerber angesprochen, qualifizierte Mitarbeiter gewonnen und neue Beschäftigte an die Verwaltung gebunden werden. Nach innen zielt das Personalmarketing auf die vorhandenen Mitarbeiter ab, die gehalten und motiviert werden sollen.

### 3.8 Personalcontrolling

Das **Personalcontrolling** umfasst die Planung, Kontrolle und Steuerung personalwirtschaftlicher Prozesse. Um diese verständlich zu machen, werden entsprechende Kennzahlen zeitnah entwickelt bzw. aktualisiert und in einem Personalbericht dargestellt. Aus den beschriebenen Herausforderungen sind strategische Ziele des Personalmanagements zu entwickeln, die operationalisiert und mit Kennzahlen hinterlegt werden müssen. Entwicklungen werden aufgezeigt, komplexe Sachverhalte erläutert und Planungsgrößen erarbeitet. Die Adressaten des Personalberichts - die Leitungsebene und die Selbstverwaltungsgremien - werden so unterstützt und in die Lage versetzt, die Führung der Verwaltung besser wahrzunehmen und die Aufgabenerfüllung zu steuern.

### 3.9 Interkulturelles Personalmanagement

Interkulturelles Personalmanagement umfasst alle Maßnahmen, die dazu beitragen, neue Zielgruppen für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst zu gewinnen und interkulturelle Potenziale in der Organisation zu erkennen, zu fördern und zu nutzen.<sup>17</sup> Es handelt sich dabei um das Bemühen einer Verwaltung, die Zusammenstellung des Personals an die interkulturelle Pluralität der Gesellschaft anzupassen.

*„Interkulturelle Kompetenz eines Individuums bezeichnet die Befähigung zum positiven und situationsgerechten Umgang zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen, Milieus und Lebensweisen. Interkulturelle Kompetenz ist also die soziale Kompetenz des Einzelnen im Kontakt zu Menschen mit einer anderen Weltsicht („Kultur“), die Ziele des eigenen Handelns gegenüber dem Anderen zur wechselseitigen Zufriedenheit verfolgen zu können.“<sup>18</sup>*

<sup>17</sup> Siehe KGSt-Bericht Nr. 2/2011 „Interkulturelles Personalmanagement“

<sup>18</sup> KGSt-Materialien 5/2008, S. 9.

Interkulturelle Kompetenz wird künftig eine notwendige Schlüsselkompetenz für eine zukunftsfähige Kommune werden.

Ein interkulturelles Personalmanagement ist Teil des kommunalen Personalmanagements. Zu seiner Umsetzung müssen alle personalwirtschaftlichen Handlungsfelder des Personalmanagements darauf überprüft werden, ob Veränderungen bzw. Anpassungen erforderlich sind.

Die KGSt empfiehlt, die für die Aufgabenwahrnehmung notwendige interkulturelle Kompetenz in die jeweiligen Stellenbeschreibungen aufzunehmen und sie bei konkreten Personalauswahlverfahren in das Anforderungsprofil der Stellenausschreibung aufzunehmen. Im Rahmen des Personalauswahlverfahrens kann sie so erfasst werden.

### **3.10 Weiterentwicklung des Personalmanagements**

Das Personalmanagement der Zukunft wird weitgehend digitalisiert sein, d. h. der bislang papiergebundene Austausch zwischen dem personalverwaltenden Fachdienst, den weiteren Fachdiensten und beauftragten Dritten wird entfallen. Stattdessen werden diese Informationen durch die eine integrierte, fachdienstübergreifende Datenspeicherung und -verarbeitung von den Personalsachbearbeitern in dasselbe System eingegeben, das auch für die Personalabrechnung und den Datenaustausch mit Dritten genutzt wird. Daten werden da erfasst, wo sie erstmals vorliegen, um dann für die jeweilige Anschlussbearbeitung digital zur Verfügung zu stehen. Bisherige Serviceaufgaben werden durch eine starke Vernetzung der internen und externen Softwaresysteme übernommen.

Quelle: Landesrechnungshof S-H

## **Anlage 9 (Textbeitrag): Personalentwicklungsplanung - Formelle Arbeitsgrundlage oder notwendige Entscheidungshilfe?**

### **Personalentwicklungsplanung - pflichtgemäßes Beiwerk oder notwendige Konzeption?**

#### **1. Die Personalentwicklungsplanung**

Die Personalentwicklung strebt an, die Dienstleistungskultur der Kommunalverwaltung zu verbessern sowie das Verantwortungsbewusstsein, die Zusammenarbeit und die Bereitschaft zur Qualifizierung einschließlich des wirtschaftlichen Handelns der Mitarbeiter zu optimieren. Die Beschäftigten sollen auch zum positiven und situationsgerechten Umgang zwischen Menschen unterschiedlicher Kulturen, Milieus und Lebensweisen befähigt werden. Damit kann die Kundenorientierung und das Qualitätsbewusstsein der Gesamtverwaltung nachhaltig angehoben und die Zufriedenheit der Mitarbeiter verbessert werden.

Grundlage für die Personalentwicklungsplanung ist ein Entwicklungskonzept, das die Handlungswege aufzeigt und eine verbindliche Bindungswirkung zwischen Verwaltungsleitung und Mitarbeitern entfaltet. Personalwirtschaftliche Entscheidungen, die z. B. eine Teilhabe an Fortbildungsmaßnahmen oder an Aufstiegschancen ermöglichen, werden damit transparent und innerlich konsistent. Jede Unklarheit über die richtige Strategie in der Personalführung ist der Anfang von Willkür.

Das Personalentwicklungskonzept ist insgesamt kein pflichtgemäßes Beiwerk des innerdienstlichen Regelwerks. Vielmehr stellt es als Grundlage für die Weiterentwicklung der Qualifizierung der Verwaltung einen notwendigen Baustein in einer robusten Kommunalverwaltung mit einem modern aufgestellten, demografieorientierten Personalmanagement dar.

#### **2. Ein Personalentwicklungskonzept für meine Kommunalverwaltung**

Ein Personalentwicklungskonzept sollte aus verschiedenen, auf die individuellen Bedürfnisse der jeweiligen Kommunalverwaltung bezogenen Modulen bestehen. Diese könnten beispielsweise sein:

- **Mitarbeitergespräche:** Eine strukturierte Kommunikationsform zwischen Mitarbeitern und Führungskräften wird geschaffen. Die Leistungen und die Zusammenarbeit des letzten Jahres werden reflektiert, Erwartungen abgeklärt und Absprachen getroffen. Außerdem soll in diesem Gespräch der Fort- und Weiterbildungsbedarf ermittelt werden. Das Konzept sollte individuelle Zielvereinbarungen für alle derzeitigen und zukünftigen Führungskräfte fordern: Was soll in den nächsten Jahren erreicht sein? Welche fachlichen und sozialen Weiterbildungen sind

erforderlich? Wie kann strukturellen Defiziten begegnet werden? Das Mitarbeitergespräch findet jährlich statt. Das Gespräch ist verbindlich für alle Mitarbeiter ab einer regelmäßigen Wochenarbeitszeit von zehn Stunden. Mitarbeitergespräche werden auf allen Hierarchieebenen geführt.

- **Ausbildung:** Durch eine regelmäßige und vielfältige Ausbildung sollen geeignete Bewerber rekrutiert und an die Kommune gebunden werden. Mit der fachlichen und fundierten Ausbildung von Nachwuchskräften in verschiedenen Ausbildungsberufen wird sichergestellt, dass kontinuierlich qualifiziertes Fachpersonal vorhanden ist und nachgeführt wird. Hier kann festgelegt werden, in welchen Ausbildungsberufen und wie viele Nachwuchskräfte jährlich eingestellt und bei welchen Leistungen sie übernommen werden sollen.
- **Führungsnachwuchsförderung:** Frei werdende Führungspositionen können auch durch eigene, qualifizierte Mitarbeiter besetzt werden. Die Mitarbeiter der Kommune sollten gefragt werden, ob sie grundsätzliches Interesse an der Übernahme einer Führungsaufgabe haben. Außerdem muss eine Führungsqualifizierung konzipiert werden. Aus den Interessierten müssen diejenigen identifiziert werden, die für eine Führungsnachwuchsförderung in Betracht kommen.
- **Führungskräftequalifizierung:** Einmal im Jahr wird eine verpflichtende Führungskräftequalifizierung durchgeführt. Diese Qualifizierung wird bei Bedarf auf die aktuellen Themen der Verwaltung abgestimmt. An dieser Fortbildung nehmen alle Mitarbeiter teil, die mit ihnen nachgeordneten Mitarbeitern Mitarbeitergespräche führen.
- **Fort- und Weiterbildung:** Alle Beschäftigten sind gehalten, an bedarfsgerechten Fort- und Weiterbildungsangeboten teilzunehmen. Um das zu ermöglichen, hat jeder Fachdienst ein bestimmtes Budget für die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden zur Verfügung. Der Fortbildungsbedarf wird zwischen den Mitarbeitern und den direkten Vorgesetzten besprochen. Das Fort- und Weiterbildungsmanagement kann zentral oder dezentral erfolgen.
- **Betriebliches Eingliederungsmanagement:** Das Betriebliche Eingliederungsmanagement (BEM) soll die Gesundheit der Beschäftigten erhalten und fördern, die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwinden und weiterer Arbeitsunfähigkeit vorbeugen, chronische Krankheiten und Behinderung möglichst vermeiden und vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben möglichst verhindern. Ziel des Betrieblichen Eingliederungsmanagements ist es, die Gesundheit, die Leistungsfähigkeit, die Motivation und die Zufriedenheit aller Mitarbeiter zu fördern. Erkrankten Beschäftigten werden Unterstützung und Hilfe zur Eingliederung angeboten. Das Betriebliche Eingliederungsmanagement erfasst nach § 84 Abs. 2 SGB IX alle Beschäftigten, die innerhalb eines Jahres länger als 6 Wochen ununterbrochen oder wiederholt aufgrund Krankheit, Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation sowie Arbeits- und Wegeunfällen arbeitsunfähig waren. Die Teilnahme am BEM ist freiwillig.

- **Frauenförderung:** Personalentwicklung muss mit dem Frauenförderplan nach § 11 des Gesetzes zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst für Schleswig-Holstein (Gleichstellungsgesetz - GstG) abgestimmt und diskriminierungsfrei sein.
- **Gesundheitsförderung:** Die Gesundheit der Beschäftigten soll mit Angeboten des Arbeitsgebers aktiv gefördert werden. Dazu werden in regelmäßigen Abständen Angebote zur Gesundheitsförderung durchgeführt, z. B. können Workshops zu den Themen Resilienz, Fit im Job, Stressbewältigung, Rückenschulen oder ein vergünstigter Eintritt in die Schwimmhalle angeboten werden. Um die Angebote zu organisieren, sollte ein/e Mitarbeiter/in zur Gesundheitsmanager/in geschult werden.

Der Entwurf sollte mit dem Personalrat, dem Schwerbehindertenbeauftragten und der Gleichstellungsbeauftragten abgestimmt werden. Anschließend wird das Konzept schriftlich erlassen, z. B. in Form einer Dienstanweisung. Die in Führungsverantwortung tätigen Mitarbeiter sind gehalten, die Festsetzungen bei allen personalwirtschaftlichen Fragestellungen zu beachten und umzusetzen. Es geht dabei weniger um eine zentrale Personalverwaltung, sondern darum, Standards zu setzen und deren Einhaltung zu kontrollieren, Weiterbildungsangebote zu koordinieren, strategische Personalplanung zu betreiben, Ansprechpartner zu sein, die Entwicklung von Konzepten und Angeboten voranzutreiben.

Quelle: Landesrechnungshof S-H