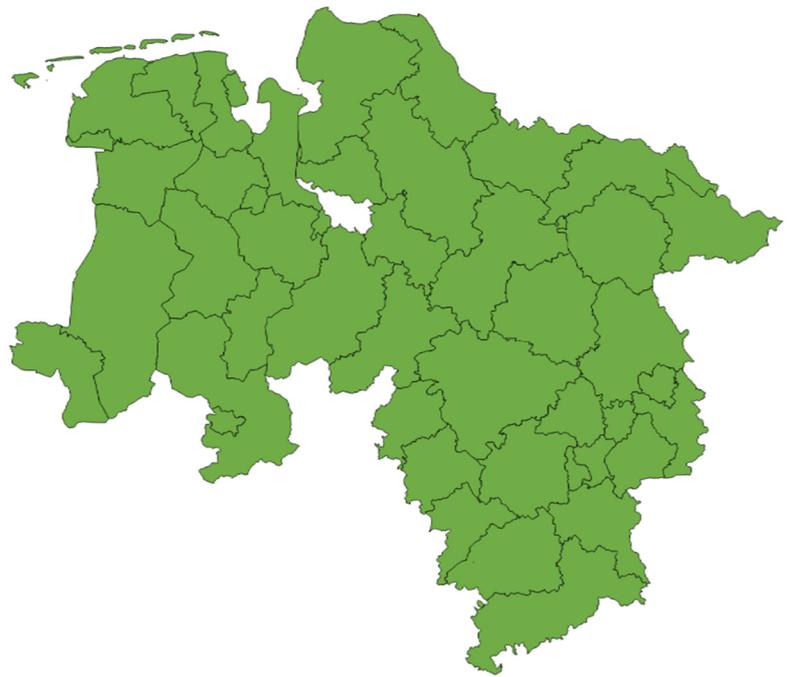


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



Kommunalbericht 2019



Niedersachsen

Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs
Justus-Jonas-Str. 4
31137 Hildesheim
<http://www.lrh.niedersachsen.de>



Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung 2018.

5.5 Personaleinsatz – Vergleichen lohnt sich

Niedersachsens Kommunen setzten für vergleichbare Aufgaben Personal in höchst unterschiedlichem Umfang ein. Die Kommunen sollten dem bedarfsgerechten Personaleinsatz eine hohe Bedeutung beimessen. Bemühungen, den Personaleinsatz zu optimieren, können sich lohnen.

Hintergrund
und Ziel der
Prüfung

Die Personalaufwendungen sind regelmäßig die umfangreichste Position auf der Aufwandsseite der Kommunen. Den Personaleinsatz zu optimieren, verspricht daher erhebliche Einsparungen.

Ohne analytische Personalbedarfs- und Prozessuntersuchungen durchgeführt zu haben, prüfte die überörtliche Kommunalprüfung in einem summarischen Vergleich den Personaleinsatz im Verwaltungsbereich Personalservice bei 17 Kommunen bis ca. 40.000 Einwohnern. Sie verglich in einer ersten Runde den Personaleinsatz im Personalservice bei acht Kommunen²⁸ und in einer zweiten Runde den Personaleinsatz im Personalservice²⁹, in der Kämmerei und in der Kasse bei neun weiteren Kommunen³⁰. Die drei geprüften Aufgabenbereiche waren inhaltlich bei den geprüften Kommunen nahezu identisch, sodass ein quantitativ vergleichbarer Personaleinsatz erwartet werden konnte. Kennzahlen, die das Beschäftigungsvolumen bzw. den Ressourceneinsatz und das Leistungsvermögen in den genannten Verwaltungsbereichen abbildeten, sollten Aufschluss darüber geben, ob für die Kommunen im Vergleich untereinander Anlass besteht, Optimierungspotenziale beim Personaleinsatz zu nutzen. Die Kennzahlen bilden dabei die quantitativen, nicht die qualitativen Ergebnisse ab.

Personaleinsatz
im
Personalservice:
Große Unterschiede
bei der Personalintensität

Die Anzahl der Personalfälle, die eine vollbeschäftigte Person [Vollzeitäquivalent (VZÄ)] betreute, lag bei den 17 Kommunen zwischen 54 und 181 Personalfällen.

Gemessen am Mittelwert setzten sieben Kommunen bis zu 2,10 VZÄ mehr für die Aufgabenerledigung ein. Diese Abweichung in Höhe von bis zu ca. 29 % ist erheblich.

Bei dieser Betrachtung sind nur 14 Kommunen eingeflossen, da die Samtgemeinden Boldecker Land und Brome sowie die Gemeinde Sassenburg die Aufgaben des Personalservice nahezu ausschließlich an Dritte abgegeben hatten und nur noch Zuarbeiten erledigten.

²⁸ Verglichen wurden die Städte Laatzen, Lehrte, Neustadt a. Rbge., Peine und Wunstorf, die Gemeinde Sassenburg sowie die Samtgemeinden Boldecker Land und Brome.

²⁹ Hierzu zählen Bezügeabrechnungen, Personalservice i. e. S. (z. B. Personalauswahlverfahren), Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinische Dienst, Gesundheitsmanagement, Aus- und Fortbildung, Grundsatzangelegenheiten, Schreib- und Assistenz Tätigkeiten, Leitungsaufgaben, Reisekostenabrechnungen, Personalkostencontrolling, Ermittlung von Rückstellungen, Stellenplan, IT-Administration der Anwenderunterstützung und leistungsorientierte Bezahlung.

³⁰ Verglichen wurden die Städte Buchholz i. d. Nordheide, Burgdorf, Geestland, Lohne (Oldenburg), Papenburg, Seelze und Springe, die Gemeinde Ganderkesee sowie die Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf.

Kommune	Personaleinsatz (in VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Betreuungs- quote (Personal- fälle je VZÄ, gerundet)	Personalbedarf gemessen am Mittelwert (Division Perso- nalfälle durch Mittelwert)	Quantitative Abweichungen vom Mittelwert
Stadt Burgdorf	7,32	454	62	5,22	-2,10
Stadt Springe	4,56	281	62	3,23	-1,33
Gemeinde Gan- derkese	2,19	397	181	4,56	+2,37
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	1,98	217	110	2,49	+0,51
Stadt Laatzen	9,43	757	80	8,70	-0,73
Stadt Wunstorf	6,87	441	64	5,07	-1,80
Stadt Lehrte	6,13	596	97	6,85	+0,72
Stadt Neustadt am Rbge.	6,33	599	95	6,89	+0,56
Stadt Peine	9,03	972	108	11,17	+2,14
Stadt Buchholz i.d.N.	5,58	335	60	3,90	-1,68
Stadt Geestland	4,57	588	129	6,76	+2,19
Stadt Papenburg	3,99	305	76	3,51	-0,48
Stadt Seelze	6,57	630	96	7,24	+0,67
Stadt Lohne	2,80	152	54	1,75	-1,05
Summe	77,35	6.724			
Mittelwert *			87		

* Mittelwert = Summe aller Personalfälle / Personaleinsatz (in VZÄ)

Tabelle 8: Betreuungsquote und Verbesserungspotenziale gemessen am Mittelwert

Auch die Personal- und Sachaufwendungen je Personalfall unterschieden sich erheblich. Sie lagen bei den Kommunen zwischen 451 € und 1.660 €.

Kommune	Summe aller Personalfälle	Personalaufwand	Sachaufwand (einschl. Erstattung an Dritte)	Summe Personalaufwand und Sachaufwand	Summe Personalaufwand und Sachaufwand je Personalfall	Abweichung vom Mittelwert
Samtgemeinde Boldecker Land	196	148.767 €	67.991 €	216.758 €	1.106 €	+166 €
Gemeinde Sassenburg	113	44.035 €	46.780 €	90.815 €	804 €	-137 €
Samtgemeinde Brome	197	66.305 €	88.869 €	155.174 €	788 €	-153 €
Stadt Burgdorf	454	479.289 €	193.885 €	673.174 €	1.483 €	+473 €
Stadt Springe	281	339.472 €	115.281 €	454.753 €	1.618 €	+609 €
Gemeinde Ganderkesee	397	122.062 €	104.244 €	226.306 €	570 €	-440 €
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	217	195.574 €	74.950 €	270.524 €	1.247 €	+237 €
Stadt Laatzen	757	579.081 €	144.443 €	723.524 €	956 €	+16 €
Stadt Wunstorf	441	483.077 €	126.569 €	609.646 €	1.382 €	+442 €
Stadt Lehrte	596	349.917 €	79.724 €	429.641 €	721 €	-219 €
Stadt Neustadt am Rbge.	599	533.328 €	111.915 €	645.243 €	1.077 €	+137 €
Stadt Peine	972	563.664 €	105.600 €	669.264 €	689 €	-252 €
Stadt Buchholz i.d.N.	335	354.303 €	54.126 €	408.429 €	1.219 €	+209 €
Stadt Geestland	588	207.281 €	57.656 €	264.937 €	451 €	-559 €
Stadt Papenburg	305	230.316 €	60.128 €	290.444 €	952 €	-57 €
Stadt Seelze	630	465.395 €	85.558 €	550.953 €	875 €	-135 €
Stadt Lohne	152	219.309 €	32.980 €	252.289 €	1.660 €	+650 €
Summe	7.230			6.931.874 €		
Mittelwert *					959 €	

* Mittelwert = Summe Personalaufwand und Sachaufwand / Summe aller Personalfälle

Tabelle 9: Personalaufwand und Sachaufwand je Personalfall

Die Bearbeitungstiefe eines Personalfalles (z. B. Gründlichkeit der Sachbearbeitung, persönliche Betreuung der Beschäftigten, unterschiedliche Arten der Beschäftigungsverhältnisse) fand bei diesem Kennzahlenvergleich keine Berücksichtigung. Diese Kriterien könnten jedoch bei der Analyse durch die Kommunen selbst eine bedeutende Rolle spielen.

Die ersten sieben Kommunen in der vorstehenden Tabelle übertrugen Aufgaben des Personalservice größtenteils oder teilweise auf andere Kommunen, auf Versorgungskassen oder auf Personaldienstleistungsunternehmen in öffentlicher Hand. Eine Übertragung von Aufgaben des Personalservice ist nur nach den Vorgaben des § 107 Abs. 6 NKomVG zulässig. Nach Satz 2 der Vorschrift können die Kommunen die Gewährung

Aufgabenübertragung auf Dritte: gründlich prüfen

von Beihilfen nach § 80 NBG und die Befugnisse zur Festsetzung von Versorgungsbezügen und Altersgeld auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgaben übertragen. Nach Satz 4 der oben genannten Vorschrift ist dies auch für weitere Aufgaben zulässig.

Drei der 17 geprüften Kommunen bedienten sich einer juristischen Person, die der Aufsicht eines anderen Bundeslandes untersteht. Eine Übertragung auf juristische Personen, die nicht der Aufsicht des Landes Niedersachsen unterstehen, sieht § 107 Abs. 6 S. 4 NKomVG nicht vor.

Die Kommunen, die Aufgaben der Personalverwaltung übertragen hatten, konnten keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche nachweisen. Deutliche wirtschaftliche Vorteile einer Übertragung der Aufgaben des Personalservice gegenüber der Selbstvornahme zeigten sich lediglich bei einer Kommune.

Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt den Kommunen, Zulässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch Dritte vor Übertragung zu prüfen.

Auch die Aufgabenerledigung in der Kämmerei unterschied sich je VZÄ erheblich.

In der Gesamtbetrachtung aller Aufgaben der Kämmereien ermittelte die überörtliche Kommunalprüfung einen Personaleinsatz der geprüften neun Kommunen zwischen 1,83 und 4,54 VZÄ je 10.000 Einwohner. Damit errechnete sich zwischen dem Maximalwert und dem Minimalwert ein 2,5-facher Einsatz an VZÄ je 10.000 Einwohner. Auf den Mittelwert bezogen, ergab sich für fünf Kommunen ein rechnerischer Personalüberhang von bis zu 0,8 VZÄ.

Uneinheitliches Bild auch in den Kämmereien

Die Kommunen sollten überprüfen, ob sich hier noch Einsparungspotenziale erschließen lassen.

Bei den Kassenaufgaben setzte sich der Trend zu erheblichen Unterschieden im Personaleinsatz fort. Die Kommune mit dem meisten eingesetzten Personal je 10.000 Einwohner setzte z. B. für die Zahlungsabwicklung 2,4-mal mehr Personal ein, als die Kommune mit dem hierfür geringsten Personaleinsatz (0,46 VZÄ je 10.000 Einwohner).

Verwaltungsreich Kasse: Das gleiche Bild

Kommune	Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung (in VZÄ)	Einwohnerzahl Stand: 30.06.2016	VZÄ je 10.000 Einwohner, gerundet	Personalbedarf gemessen am Mittelwert	Quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am Mittelwert
Stadt Burgdorf	2,32	30.239	0,77	2,43	+0,11
Stadt Springe	1,53	28.744	0,53	2,31	+0,78
Gemeinde Ganderkesee	2,98	31.184	0,96	2,51	-0,47
Samtgemeinde Bevensen-Ebstorf	2,50	26.591	0,94	2,14	-0,36
Stadt Buchholz i.d.N.	4,28	38.687	1,11	3,11	-1,17
Stadt Geestland	2,52	31.095	0,81	2,50	-0,02
Stadt Papenburg	1,70	36.920	0,46	2,97	+1,27
Stadt Seelze	3,21	33.716	0,95	2,71	-0,50
Stadt Lohne	1,80	26.431	0,68	2,13	+0,33
Summe	22,84	283.607			
Mittelwert *			0,81		

* Mittelwert = Summe Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung (in VZÄ) / Summe Einwohnerzahl*10.000.
Abweichungen beruhen auf Rundungsdifferenzen im Bereich der dritten und vierten Stelle hinter dem Komma.

Tabelle 10: Personaleinsatz "Zahlungsabwicklung"

Unterschiede auch in der zählbaren Leistung

Bei der Erledigung der Vollstreckungsaufgaben war der Unterschied ebenfalls deutlich. Hier lag die Kommune mit dem höchsten Personaleinsatz bei dem 3,4-fachen der Kommune mit dem geringsten Personaleinsatz (0,47 VZÄ je 10.000 Einwohner).

Vollstreckungshandlungen dienen dazu, rechtskräftige offene Geldforderungen beizutreiben. Die Erledigungsquoten lagen im Jahr 2016 zwischen 283 und 1.025 Vollstreckungsforderungen je VZÄ. Diese Erledigungsquoten reichten nicht aus, um alle Vollstreckungsforderungen abzuarbeiten. Alle geprüften Kommunen hatten Rückstände aus Vorjahren. Nur drei der neun Kommunen arbeiteten im Jahr 2016 mehr Vollstreckungsforderungen ab, als im Jahr 2016 neu anfielen. Nur diese drei Kommunen waren somit rein rechnerisch in der Lage, Rückstände aus den Vorjahren abzubauen, wenn sie dauerhaft ihre Erledigungsquoten erreichen. Die Rückstände aus den Vorjahren lagen zwischen 290 und 1.910 Vollstreckungsforderungen je VZÄ.

Im Vollstreckungsbereich erzielten die Kommunen unterschiedlich hohe Gesamtergebnisse. Der höchste Beitreibungserfolg je VZÄ lag beim 5-fachen des niedrigsten Beitreibungserfolgs.

Beigetriebene Nebenforderungen (insbesondere Gebühren und Auslagen) können rechnerisch gesehen zur Deckung der Personal- und Sachaufwendungen im Vollstreckungsbereich eingesetzt werden. Erst recht gilt das für die beigetriebenen Hauptforderungen. Die Aufwandsdeckungsgrade der Nebenforderungen lagen zwischen 14 % und 83 %.

Zumindest die Kommunen, die geringe Personalkapazitäten im Vollstreckungsbereich einsetzen und hohe Vollstreckungsrückstände haben, sollten verstärkt eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Erledigung von Vollstreckungsaufgaben prüfen. Hierzu verweist die überörtliche Kommunalprüfung auch auf ihre Ausführungen und Empfehlungen im Kommunalbericht 2014.³¹

In den geprüften Verwaltungsbereichen bestanden erhebliche Unterschiede im Personaleinsatz. Allein der Vergleich numerischer Kennzahlen gibt aus Sicht der überörtlichen Kommunalprüfung Anlass, einen interkommunalen Austausch anzuregen. Die Kommunen sollten den Vergleich des Personaleinsatzes nicht als Wettbewerb verstehen. Er soll vielmehr dazu dienen, von den Erfahrungen anderer zu profitieren und Optimierungspotenziale zu nutzen.

*Fazit:
Auch beim
Personaleinsatz lohnt
sich „der
Blick über
den Teller-
rand“.*

Im Stellungnahmeverfahren wiesen die Kommunen darauf hin, dass die Prüfungsergebnisse nicht miteinander vergleichbar seien, weil die Qualität der Servicearbeiten außer Acht gelassen wurde. Die überörtliche Kommunalprüfung kann dieser Kritik nicht folgen. Sie erhob die Daten anhand einheitlich definierter Aufgabenkataloge und auf Basis von Produkt- und Stellenbeschreibungen. Darüber hinausgehende individuelle Tätigkeiten flossen nicht in die Prüfung mit ein. Eine Vergleichbarkeit ist somit durch den summarischen Vergleich von Tätigkeiten mit durchschnittlicher Art und Güte gewährleistet.

*Stellungnah-
meverfahren*

³¹ Siehe Der Präsident des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2014, Kapitel 5.15 und 5.16, Seite 72 ff., <https://www.lrh.niedersachsen.de/themen/kommunalberichte/kommunalbericht-archiv-153648.html>.