

Institut für den öffentlichen Sektor

# Weniger Personal – mehr Aufgaben

Studie zur Entwicklung der  
Personaldichte kreisfreier Städte

Gefördert durch





### **Projektleitung**

Dr. Ferdinand Schuster  
Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

### **Autoren**

Franziska Holler  
Christian Raffer  
Jens Carstens  
Lorenz Löffler



## INHALT

---

<b>01</b>	<b>Einleitung: Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung auf dem Prüfstand</b>	<b>4</b>
<b>02</b>	<b>Hintergrund: Verwaltungspersonal in Kommunen</b>	<b>6</b>
2.1	Budgetärer Druck und eine angespannte Finanzlage erfordern vielerorts Personalabbau	6
2.2	Der demografische Wandel als zusätzliche Herausforderung	7
2.3	Neue, wachsende Aufgaben erhöhen die Anforderungen an die Kommunalverwaltung	8
<b>03</b>	<b>Studiendesign</b>	<b>9</b>
<b>04</b>	<b>Studienergebnisse</b>	<b>12</b>
4.1	Deutlicher Personalrückgang in kreisfreien Städten	13
4.2	Aufgabenlast der Städte nimmt zu	14
4.3	Deutschlandweiter Rückgang der Personaldichte	16
<b>05</b>	<b>Erklärungsfaktoren und Auswirkungen</b>	<b>21</b>
5.1	Verringerung der Personaldichte als Maßnahme der Haushaltskonsolidierung	21
5.2	Geringe Personaldichte kann zu Qualitätseinbußen führen	23
5.3	Trend zur Ausgliederung kommunaler Aufgabenfelder aus der Kernverwaltung	24
<b>06</b>	<b>Produktivitätssteigerungen als Antwort?</b>	<b>28</b>
<b>07</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>32</b>



# 01 Einleitung: Leistungsfähigkeit der Kommunal- verwaltung auf dem Prüfstand

Drei zentrale Herausforderungen beschäftigen aktuell die Kommunalverwaltungen: der digitale Wandel, die Herausforderung, einen ausgeglichenen Haushalt zu erzielen und die demografische Entwicklung. Letztere bewirkt nicht nur strukturelle Veränderungen in der Kommune, sondern betrifft auch ganz unmittelbar das eigene Verwaltungspersonal.<sup>1</sup>

Hinzu kommen organisationale Auswirkungen von Reformbewegungen des Neuen Steuerungsmodells aus den 1990er-Jahren mit dem vorrangigen Ziel, die Kommunalverwaltung effizienter und schlanker zu gestalten.<sup>2</sup> Auch die Verwaltungsstruktur-reformen der Länder beeinflussten die Kommunen. Die vertikale Integration des Verwaltungsaufbaus ging nicht selten mit einer Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene einher.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2016); Sonderauswertung für die kommunale Ebene

<sup>2</sup> Vgl. zum Beispiel Schedler, K.; Proeller, I. (2003) oder Reichard, C. (2003), S. 345–363

<sup>3</sup> Vgl. Grotz, F. et al. (2017), S. 20 ff. und Ebinger, F.; Bogumil, J. (2016), S. 151 ff.

Diese Entwicklungen blieben nicht ohne Konsequenzen für die heute rund eine halbe Million Beschäftigten in der Kommunalverwaltung.<sup>4</sup> Sie führten nicht nur zu einem veränderten Aufgabenspektrum, sondern resultierten in vielen Fällen in einer Überarbeitung des Verwaltungsaufbaus und der Stellenpläne. Dies nicht nur mit positiven Folgen.

Viele Kommunalverwaltungen stehen nun vor der Herausforderung, ihre Leistungsfähigkeit langfristig aufrechtzuerhalten. In Zeiten des demografischen Wandels kommt die Schwierigkeit hinzu, frei werdende Stellen auf einem zunehmend engen Arbeitsmarkt neu zu besetzen, während der altersbedingte Personalabgang weiter steigt. Gleichzeitig werden den Kommunen von Bund und Ländern immer neue Aufgaben übertragen – wie jüngst die Bewältigung der Flüchtlingskrise.

Das Institut für den öffentlichen Sektor hat diese Zusammenhänge genauer betrachtet und untersucht, wie sich die Personalausstattung der Kernverwaltung in den 103 kreisfreien Städten in Deutschland<sup>5</sup> von 1998 bis 2014 entwickelt hat. Im Fokus der Analyse stehen die folgenden Fragen: Welche regionalen oder bundesländerspezifischen Unterschiede in der Personalausstattung gibt es? Welche Faktoren könnten für die kommunale Personalausstattung ausschlaggebend sein? Welche potenziellen Auswirkungen auf die kommunale Leistungsfähigkeit bestehen?

Die Untersuchung schließt mit der Frage, inwieweit Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung der Kommunalverwaltung dazu beitragen können, die kommunale Leistungsfähigkeit vor dem Hintergrund sinkender Personalzahlen aufrechtzuerhalten.

### Untersuchung der Personaldichte

Um die heutige Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen einschätzen und bewerten zu können, wurde zunächst die Entwicklung der Personalzahlen untersucht. Diese wurde in Relation zur Entwicklung der Einwohnerzahl und des kommunalen Aufgabenspektrums gestellt.

Die daraus resultierende Kennzahl der Personaldichte wurde für den Zeitraum von 1998 bis 2014 für alle kreisfreien Städte ermittelt. Konkret wurde dazu für jedes Jahr im Untersuchungszeitraum die Anzahl Beschäftigter in der Kernverwaltung (in Vollzeit-äquivalenten – VZÄ) ins Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt. Gleichzeitig wurde die kommunale Aufgabenlast – gemessen am Kommunalisierungsgrad – berücksichtigt<sup>6</sup>. Dies liegt darin begründet, dass allein die Anzahl der Einwohner, für die ein Mitarbeiter in der Verwaltung statistisch betrachtet zuständig ist, nicht ausreicht, um die Personaldichte länderübergreifend bewerten zu können. Angesichts der heterogenen kommunalen Aufgabenbelastung sollte zusätzlich berücksichtigt werden, wie groß das kommunale Aufgabenspektrum im jeweiligen Bundesland ist.

Statistisch nicht abgebildet sind organisatorische Verselbstständigungen innerhalb des „Konzerns Kommune“. Betrachtet man die zunehmende Zahl kommunaler Unternehmensgründungen in den vergangenen Jahren<sup>7</sup>, so liegt die Vermutung nahe, dass ein Teil des aus der Statistik erkennbaren Personalabbaus in der Kernverwaltung tatsächlich auf Personalverschiebungen innerhalb des kommunalen Konzerns zurückzuführen ist. Auf Basis derzeit verfügbarer Daten kann diese Frage nicht abschließend beantwortet werden; dies erfordert weitergehende Erhebungen und Forschungen (dazu ausführlicher Kapitel 5.3). |

4 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2016), S. 13 ff.

5 Ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen (inkl. Bremerhaven) und Hamburg

6 Hinweise zum konkreten Studiendesign und Datenmaterial folgen in Kapitel 03.

7 Vgl. zum Beispiel Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014), S. 7

# 02 Hintergrund: Verwaltungs- personal in Kommunen



## 2.1 Budgetärer Druck und eine angespannte Finanzlage erfordern vielerorts Personalabbau

Anfang 2016 untersuchte das Institut für den öffentlichen Sektor die finanzielle Lage der 100 größten Städte in Deutschland nach einer Ampelwertung. Mehr als die Hälfte der betrachteten Städte wurde in die Kategorie „rot“ für eine angespannte Haushaltslage eingestuft.<sup>8</sup> Dass der budgetäre Druck viele Städte weiterhin beschäftigt – auch wenn er im Vergleich zu den Vorjahren dank der Rekorderlöse öffentlicher Haushalte<sup>9</sup> etwas nachgelassen hat – zeigen die Ergebnisse des Zukunftspanels „Staat & Verwaltung“<sup>10</sup>. Darin wurden über 1.200 Verwaltungen in Bund, Ländern und Landkreisen sowie Städte und Gemeinden mit über 20.000 Einwohnern zu aktuellen Herausforderungen und Reformmaßnahmen befragt. In einer Sonderauswertung für

<sup>8</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2016a), S. 13

<sup>9</sup> Gemäß Statistischem Bundesamt (Pressemitteilung 107/17 vom 28.03.2017) wiesen die Kern- und Extrahaushalte der Gemeinden und Gemeindeverbände in Deutschland im Jahr 2016 einen Überschuss von 5,4 Milliarden Euro aus. Während die Einnahmen um 7 Prozent gestiegen sind, haben sich aber auch die Ausgaben um 6,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr erhöht.

<sup>10</sup> Vgl. Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2016); Sonderauswertung für die kommunale Ebene

die kommunale Ebene nennen die Befragten budgetären Druck sowie demografieorientierte Personalpolitik neben Digitalisierung und E-Government als die größten drei Herausforderungen der nächsten fünf Jahre. Die Haushaltskonsolidierung steht bereits seit den 1990er-Jahren in vielen Kommunen auf der Agenda ganz oben. Personalabbau dient dabei als eine der wichtigsten Maßnahmen, mehr als die Hälfte der Kommunen haben diese in den letzten Jahren bereits weitestgehend oder teilweise umgesetzt.<sup>11</sup> Personalausgaben machen etwa ein Viertel der kommunalen Ausgaben aus und gehören damit zu den wichtigsten Ausgabeblocken.<sup>12</sup>

Eine aktuelle Studie der Hans-Böckler-Stiftung fasst die Situation zu Einsparungszwängen beim kommunalen Personal wie folgt zusammen: „Kontinuierlich wurde hier [in der kommunalen Verwaltung] in den letzten Jahren Beschäftigung abgebaut und die Situation der knappen Personalbemessung hat sich in vielen kommunalen Verwaltungen als Normalzustand eingeschliffen“<sup>13</sup>. Die Stadt Magdeburg hat ihren Personalbestand beispielsweise zwischen den Jahren 1999 und 2007 nach eigenen Angaben mehr als halbiert<sup>14</sup>, als Grund nennt die Landeshauptstadt Sachsen-Anhalts den „erheblichen Konsolidierungszwang“<sup>15</sup>. Und obwohl zurzeit die Steuereinnahmen steigen, ist die kommunale Finanzkraft sehr ungleich verteilt<sup>16</sup>, sodass sich für einige Kommunen die Situation nicht zu verbessern scheint. Ende 2016 verkündete zum Beispiel die Stadt Duisburg, in den kommenden fünf Jahren insgesamt 25 Millionen Euro im Personaletat einsparen zu müssen.<sup>17</sup>

## 2.2 Der demografische Wandel als zusätzliche Herausforderung

Der demografische Wandel beschäftigt die Kommunalverwaltungen nicht nur im Hinblick auf strukturelle Veränderungen in der Kommune, sondern auch in Bezug auf das eigene Personal. Die öffentliche Verwaltung wird sich in den bevorstehenden Jahrzehnten einer Welle von Pensionierungen gegenübersehen.<sup>18</sup> Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und des knapper werdenden Angebots an Fachkräften könnte sie in einer ohnehin vielfach angespannten Personalsituation zunehmend Schwierigkeiten haben, die vielen offenen Stellen zu besetzen. Zudem belasten Pensionsrückstellungen (in doppischen Haushalten) und die zukünftig zu erwartenden hohen Pensionszahlungen die kommunalen Haushalte.<sup>19</sup>

Im Jahr 2016 lag der Anteil der über 55-Jährigen bei mehr als 350.000 bzw. 23,9 Prozent aller Beschäftigten in der deutschen Kommunalverwaltung, der Anteil der über 50-Jährigen bei über 600.000 bzw. 41,9 Prozent.<sup>20</sup> Die Tendenz ist steigend.<sup>21</sup> In Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung bis zum Jahr 2024 rund ein Viertel aller Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in das Rentenalter eintreten. In einigen Gemeinden betrifft dies sogar nahezu die Hälfte aller Mitarbeiter (45 Prozent).<sup>22</sup> Auch in sächsischen Kommunen sind bereits mehr als 50 Prozent der Mitarbeiter 50 Jahre oder älter.<sup>23</sup>

Die Kommunen stehen also vor der herausfordernden Aufgabe, sich aktiv um Nachwuchskräfte und ihr Fachpersonal bemühen zu müssen. Als Reaktion darauf erwarten mehr als die Hälfte der Kommunen in den nächsten drei Jahren einen moderaten Anstieg des Budgets für Personalentwicklung in ihrer Behörde und immerhin rund 40 Prozent gehen von einem Budgetanstieg für die Nachwuchsrekrutierung aus.<sup>24</sup> Kommunen müssen ihre Attraktivität als Arbeitgeber für die Generationen „Y“ und „Z“ mit ihren veränderten Erwartungen an Arbeitsformen, Arbeitsplatz und Führung neu gestalten. Sie wollen darauf zum Beispiel mit flexibleren Arbeitszeitmodellen und verbesserter Work-Life-Balance für Mitarbeiter reagieren – über 60 Prozent der Vertreter der Kommunalverwaltungen stufen dies als relevant ein.<sup>25</sup>

11 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2016b), S. 13; Ergebnisse basierend auf einer Sonderauswertung für die kommunale Ebene des Zukunftspanels 2014 von Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy und Hertie School of Governance

12 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 28

13 Hans-Böckler-Stiftung (2016), S. 13

14 Vgl. Landeshauptstadt Magdeburg (2014), S. 19

15 Landeshauptstadt Magdeburg (2006), S. 36

16 Vgl. hierzu zum Beispiel Frei, X.; Rösel, F. (2015)

17 Vgl. Der Neue Kämmerer Online (17. November 2016)

18 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2016); S. 2 ff.

19 Vgl. u. a. Bertelsmann Stiftung (2013), S. 87, 101, 161

20 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016), S. 33

21 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (2016), S. 49

22 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2016), S. 12

23 Vgl. Sächsischer Landesrechnungshof (2016), S. 67

24 Vgl. Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2016); Sonderauswertung für die kommunale Ebene

25 Vgl. ebd.

## 2.3 Neue, wachsende Aufgaben erhöhen die Anforderungen an die Kommunalverwaltung

Neben der Aufgabe, das eigene Personal für die Zukunft zu sichern, sehen sich die Kommunen aktuell mit vielen neuen Anforderungen konfrontiert. Im Zuge des demografischen Wandels müssen sie sich auf veränderte Bevölkerungsstrukturen einstellen. Während sich die großen Ballungszentren mit stetig wachsenden Einwohnerzahlen auseinandersetzen und Probleme wie Wohnungsknappheit und fehlende Kindertagesstättenplätze lösen müssen, stehen viele Landgemeinden vor der Herausforderung, das kommunale Leistungsspektrum bei schrumpfenden Einwohnerzahlen überhaupt aufrechterhalten zu können. Eine zunehmend alternde Bevölkerung stellt darüber hinaus ganz eigene Anforderungen an die kommunale Verwaltung; hier müssen Kommunen flexibel mit Beratungs- und Unterstützungsangeboten reagieren. Der Ausbau vieler Sozialleistungen in den letzten 20 Jahren (unter anderem Kindertagesstätten, U3-Betreuung, Hilfen zur Erziehung, ambulante Eingliederungshilfe, psychosoziale Beratung) führte zu immer mehr Aufgaben und Ausgaben für die kommunale Ebene, ohne dass ein finanzieller Ausgleich erfolgte.<sup>26</sup>

Auch die Anspruchshaltung vieler Bürger hat sich in den letzten Jahren verändert. Sie fordern zunehmend, in den politischen Dialog und Prozess auf kommunaler Ebene integriert zu werden; die Zahl der Bürgerbegehren ist in den vergangenen Jahren stark gestiegen.<sup>27</sup> Hinzu kommt die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – laut Kommunalvertretern die wichtigste Herausforderung für die Zukunft<sup>28</sup> – sowie Belastungen durch akute Krisensituationen, bei denen den Kommunen von Bund und Ländern oftmals große Aufgaben übertragen werden. Jüngst erst stellte die Flüchtlingskrise deutsche Kommunen vor eine immense Kraftprobe. Für die Mehrheit von ihnen bedeutete die Bewältigung der Flüchtlingskrise eine starke Belastung für Personal und Haushalt.<sup>29</sup>

### Zwischenfazit: Der Druck auf das Verwaltungspersonal steigt

Das Verwaltungspersonal in den deutschen Kommunen steht vor großen Herausforderungen. Einsparungszwänge haben auch den Abbau von Stellen erfordert. Kommunen, für die dies dank einer soliden finanziellen Lage bislang nicht oder nur in geringerem Ausmaß zutrifft, können möglicherweise dennoch Probleme bekommen, frei werdende Stellen nachzubeseetzen. Die Kommunen stehen vor einer großen Pensionierungswelle und der Wettbewerb um Fachkräfte wird im Zuge des demografischen Wandels immer größer. Während jedoch die personellen Ressourcen für viele Kommunen immer knapper werden, wächst die Aufgabenbelastung. |

<sup>26</sup> Vgl. Deutscher Städtetag (2010)

<sup>27</sup> Vgl. Mehr Demokratie e. V. (2016), S. 7

<sup>28</sup> Vgl. Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2016); Sonderauswertung für die kommunale Ebene

<sup>29</sup> Vgl. ebd.



# 03 Studiendesign

Vor dem Hintergrund von Budgetdruck, demografischem Wandel und steigenden Anforderungen an die Kommunalverwaltung hat das Institut für den öffentlichen Sektor die Entwicklung der Personaldichte in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte zwischen 1998 und 2014 untersucht. Landkreise wurden aufgrund der erschwerten Vergleichbarkeit durch die individuelle Verteilung der Leistungserbringung zwischen Kreisverwaltung und Verwaltung der kreisangehörigen Gemeinden nicht berücksichtigt. Um die Personaldichte einer städtischen Verwaltung zu ermitteln, wurde die Anzahl der Beschäftigten in der Kernverwaltung (in Vollzeit-äquivalenten – VZÄ) pro 1.000 Einwohner in der Kommune bestimmt. Um zudem Veränderungen im kommunalen Aufgabenspektrum zu berücksichtigen, wurde die Einwohnerzahl mit dem Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslands gewichtet (vergleiche Textbox auf Seite 11). Hiermit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die kommunale Ebene je nach Bundesland Aufgaben in unterschiedlichem Umfang erbringt. Die um den Aufgabengrad gewichtete Personaldichte ist damit ein Maß, um den Personalbestand in einer Kommune in Relation zur Einwohnerzahl im Bundesländervergleich zu beurteilen.

$$\text{Personaldichte} = \frac{\text{Personal der Kernverwaltung (in VZÄ)}}{\frac{\text{Einwohner}}{1.000} \times \text{Kommunalisierungsgrad}}$$

### Datenmaterial

Für die Untersuchung wurden Beschäftigtenzahlen (Vollzeitäquivalente) über die Kernhaushalte aller kreisfreien Städte in zwölf Bundesländern ausgewertet.<sup>30</sup> Die Daten wurden von den jeweils zuständigen statistischen Landesämtern auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Von der Betrachtung sind gemäß Schalenkonzept der Finanzstatistik<sup>31</sup> Extrahaushalte und sonstige Fonds, Einrichtungen sowie Unternehmen ausgeschlossen – also alle städtischen Einrichtungen mit eigenständigem Rechnungswesen wie Eigenbetriebe oder kommunale Unternehmen (vergleiche Abbildung 1). Für die Personalentwicklung in den Kernhaushalten sind (nur auf Anfrage) über den Untersuchungszeitraum einheitliche Statistiken verfügbar.

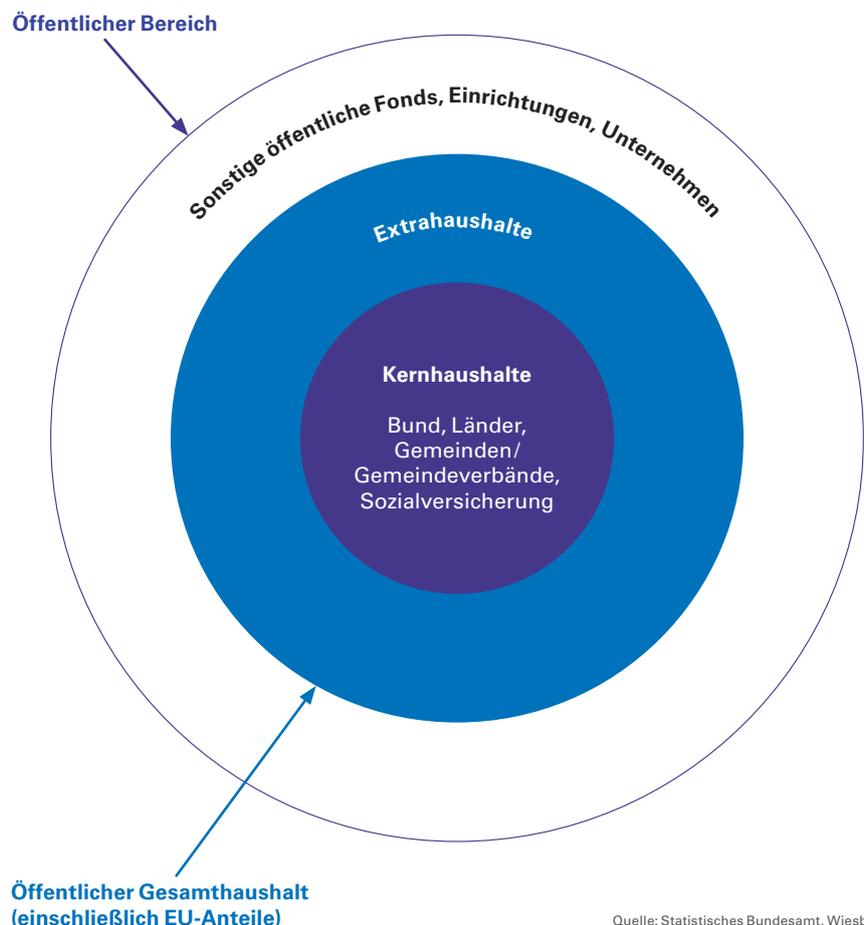
Eine Betrachtung des gesamten kommunalen Bereichs (inklusive öffentlicher Unternehmen oder Eigenbetriebe) wäre mit Änderungen in der Datenbasis und damit mit Ungenauigkeiten<sup>32</sup> für den Zweck dieser Untersuchung verbunden. Insgesamt muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass die Datenlage zum Personal in den kommunalen Kernhaushalten in der amtlichen Statistik schwer zu erfassen ist und in Einzelfällen auch leichte Abweichungen zwischen den bei den Statistischen Landesämtern vorhandenen Personaldaten und Angaben in den aktuellen Stellenplänen der Kommunen festgestellt wurden. Es kann daher nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass einzelne Datenfehler das Ergebnis leicht verzerren.

<sup>30</sup> Ausgenommen sind die Stadtstaaten sowie das Saarland, in dem es keine kreisfreie Stadt gibt.

<sup>31</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2013), S. 1

<sup>32</sup> Zum Beispiel die Einführung des Schalenmodells im Jahr 2011, Berücksichtigung mittelbarer Beteiligungen beim Personal der öffentlichen Unternehmen in privatrechtlicher Form ab 2011 oder regionale Zuordnung des Personals nach Standort (nicht Gebietskörperschaft)

Abbildung 1: **Schalenkonzept in den Finanz- und Personalstatistiken**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. 2014

Der Betrachtungszeitraum umfasste die Jahre 1998 bis 2014. Die Personaldaten für Kommunen in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein waren erst ab 1999 bzw. 2000 verfügbar. Für einige Städte mussten die Vollzeitäquivalente für die Anfangsjahre des Untersuchungszeitraums geschätzt werden. Hierzu wurde der Teilzeitfaktor des letzten verfügbaren, unmittelbar angrenzenden Jahres verwendet.<sup>33</sup>

Darüber hinaus wurden amtliche Einwohnerstatistiken sowie Haushalts- und regionale Wirtschaftsdaten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herangezogen. Um mögliche Ursachen für unterschiedliche Niveaus der Personaldichte und deren Entwicklung zu identifizieren, wurde der Zusammenhang zwischen der städtespezifischen jährlichen Personaldichte und den beiden Variablen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sowie Verschuldung der Kernhaushalte untersucht. Zur Analyse des Zusammenhangs zwischen Personaldichte und Dienstleistungsqualität wurde über einen Zeitraum von vier Wochen in vier Erhebungswellen an jeweils unterschiedlichen Werktagen die Wartezeit auf einen Bürgeramtstermin in einem Sample von 41 kreisfreien Städten ermittelt. Bürgerämter sind ein wesentlicher Bestandteil jeder Kernverwaltung. Sie erfüllen hoheitliche Aufgaben und werden nicht ausgelagert. Die Wartezeit dient näherungsweise als Indikator für die Dienstleistungsqualität.

Personalausgliederungen aus dem Kernhaushalt in Extrahaushalte, sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmen werden über die verwendeten Daten nicht sichtbar und sind auf Basis verfügbarer Statistiken nicht vollständig abbildbar. Einzelne Fallstudien und Analysen der Beteiligungsberichte können mögliche Personalverschiebungen innerhalb des Konzerns Kommune ansatzweise erklären. Die Ergebnisse sind daher vor dem Hintergrund dieser bislang ungeklärten Frage zu interpretieren. |

### Was ist der Kommunalisierungsgrad?

Beim Kommunalisierungsgrad handelt es sich um eine ausgabenbasierte Maßzahl, die Anhaltspunkte im Hinblick auf den Dezentralisierungsgrad der Aufgabentätigkeit in den Bundesländern liefert. Er wird durch das Verhältnis zwischen den unmittelbaren Ausgaben der Kommunen und den addierten unmittelbaren Ausgaben der Kommunen und des jeweiligen Bundeslands berechnet.<sup>34</sup> Unmittelbare Ausgaben sind Ausgaben, die direkt mit der Leistungserbringung zusammenhängen (zum Beispiel Personalausgaben oder laufender Sachaufwand).

Der Kommunalisierungsgrad kann damit als Indikator für die relative Aufgabenlast der Kommunen in einem Bundesland verstanden werden. Je höher der Indikator, desto mehr Aufgaben übernehmen die Kommunen. Unterschiede im Dienstleistungsportfolio zwischen den Kommunen innerhalb eines Landes (zum Beispiel durch freiwillige Aufgaben) können damit jedoch nicht erfasst werden. Da sich mit Einführung des Schalenkonzepts bei der Finanzaufstellung der Statistischen Landesämter 2012 die Berechnung der Ausgaben verändert hat, wurde der Kommunalisierungsgrad für die Jahre 2012 bis 2014 auf Basis der vorherigen Jahre fortgeschrieben (Verfahren der exponentiellen Glättung nach Holt).

<sup>33</sup> Waren die Teilzeitbeschäftigten im Jahr 2000 zum Beispiel durchschnittlich zu 60 Prozent beschäftigt, so wurde die Zahl der in Teilzeit Beschäftigten für die Jahre 1999 und 1998 mit 0,6 multipliziert.

<sup>34</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18

# 04 Studienergebnisse

## 4.1 Deutlicher Personalarückgang in kreisfreien Städten

Die Analyseergebnisse zeigen, dass die Kernverwaltungen der kreisfreien Städte verstärkt Personal abgebaut haben. Insgesamt waren im letzten Erhebungsjahr 2014 rund 270.000 Vollzeitäquivalente (VZÄ) in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte beschäftigt. Im Jahr 2000 waren es noch etwa 305.000 VZÄ gewesen, was einem Beschäftigungsrückgang von circa 12 Prozent über einen Zeitraum von knapp 15 Jahren entspricht. Regional gibt es allerdings große Unterschiede. Insgesamt ist der Personalabbau in den kreisfreien Städten der neuen Bundesländer auffallend höher. Im Durchschnitt haben diese dort die Zahl der VZÄ im Untersuchungszeitraum um knapp 40 Prozent reduziert – in den kreisfreien Städten der alten Bundesländer ist das Personal in der Kernverwaltung im Durchschnitt nur um rund 7 Prozent vermindert worden. Schleswig-Holstein verzeichnet unter den alten Bundesländern den größten Personalabbau mit einem Minus von knapp einem Fünftel (vergleiche Abbildung 2). Rheinland-Pfalz ist das einzige Bundesland, in dem die kreisfreien Städte im Untersuchungszeitraum einen leichten Personalarückgang verzeichneten (plus 0,4 Prozent).

### Vergleichbare Entwicklung in den Landesverwaltungen

Parallel zu den Entwicklungen in den Kommunen erfolgte in den vergangenen Jahren auch auf Länderebene eine Vielzahl an Reformen – oft mit dem Ziel, den Verwaltungsapparat zu verschlanken und die öffentlichen Finanzen zu entlasten.<sup>35</sup> Im Ergebnis haben sich die VZÄ der Landesverwaltungen zwischen 1992 und 2014 „im Durchschnitt um ein knappes Drittel reduziert“<sup>36</sup>. Auf Länderebene war der Personalabbau in den neuen Bundesländern ebenfalls am stärksten: Thüringen verringerte seinen Personalstand nahezu um die Hälfte (minus 46 Prozent) und auch Sachsen-Anhalt sowie Brandenburg bauten kräftig Stellen ab (jeweils minus 41 Prozent).<sup>37</sup> Aber auch drei der alten Bundesländer reduzierten ihre VZÄ überdurchschnittlich: Baden-Württemberg, Niedersachsen (jeweils minus 39 Prozent) und Schleswig-Holstein (minus 37 Prozent).<sup>38</sup> Allerdings zeichnet sich ab, dass die Hochphase des Personalabbaus vorüber ist, da die Reformintensität in den vergangenen Jahren stark nachgelassen hat.<sup>39</sup> Dennoch hinterlassen die Reformen der letzten Jahrzehnte eine stark veränderte Verwaltungslandschaft mit einem deutlich geringeren Personalstand – auch mit Auswirkungen für die kommunale Ebene.

<sup>35</sup> Insgesamt wiesen die Landesverwaltungsreformen inhaltlich sehr unterschiedliche Ansätze auf. Baden-Württemberg stärkte beispielsweise die Mittelstufe, Niedersachsen schaffte sie komplett ab.

<sup>36</sup> Grotz, F. et al. (2017), S. 54

<sup>37</sup> Vgl. ebd., S. 54–55

<sup>38</sup> Vgl. ebd., S. 54–55

<sup>39</sup> Vgl. ebd., S. 56, 211

Abbildung 2: **Personalentwicklung (VZÄ) in kreisfreien Städten von 1998\* bis 2014**

Durchschnittliche Entwicklung nach Bundesländern und Bundesdurchschnitt (\*Rheinland-Pfalz ab 1999; Schleswig-Holstein ab 2000)



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Darstellung, 2017

## 4.2 Aufgabenlast der Städte nimmt zu

### Strukturreformen der Länder: Trend zur Kommunalisierung

Neben der Reorganisation und der Veränderung des Personalbestands wurde im Zuge der Verwaltungsstrukturreformen der Länder oftmals auch die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen neu geordnet. In diesem Rahmen wurden verstärkt Aufgaben auf die kommunale Ebene übertragen.<sup>40</sup> Beispielsweise wurden im Zuge der Verwaltungsstrukturreform in den Jahren 2003 und 2004 in Niedersachsen neben den Sonderbehörden (unter anderem das Landesamt für Ökologie oder die Ämter für Agrarstruktur) die Bezirksregierungen aufgelöst und deren Aufgaben zum Teil auf die kommunale Ebene verlagert.<sup>41</sup> In Baden-Württemberg wurden 2004 und 2005 in einer Verwaltungsstrukturreform die Vermessungs- und Forstämter sowie die Ämter für Flurneuordnung und Landesentwicklung in die Kreisverwaltungen integriert.<sup>42</sup>

### Gestiegener Kommunalisierungsgrad

Diese Entwicklungen schlagen sich in der an den Ausgaben gemessenen Aufgabenlast der Kommunen (Kommunalisierungsgrad, siehe Textbox auf Seite 11) nieder. So zeigen unsere Berechnungen, dass der Kommunalisierungsgrad von 1998 bis 2014<sup>43</sup> deutschlandweit deutlich zugenommen hat (vergleiche Abbildung 3). Der Anteil der Kommunen an den Ausgaben von Land und Kommunen insgesamt ist im Untersuchungszeitraum von 45 auf 48 Prozent gestiegen. Die absoluten unmittelbaren Ausgaben der Länder sind dabei um durchschnittlich ein Viertel gewachsen. Vor allem ab 2004 hat der kommunale Ausgabenanteil deutlich zugenommen. Am höchsten war der Kommunalisierungsgrad im Jahr 2014 mit knapp 54 Prozent in Nordrhein-Westfalen, am niedrigsten in Sachsen-Anhalt mit 41,5 Prozent. Im Schnitt ist der Kommunalisierungsgrad im Jahr 2014 in den alten Bundesländern mit knapp 50 Prozent um rund 3 Prozentpunkte höher als in den neuen Ländern mit durchschnittlich rund 47 Prozent.

In nahezu allen Bundesländern ist in den letzten Jahren der Kommunalisierungsgrad gestiegen. In einzelnen Ländern wie zum Beispiel in Brandenburg, Sachsen oder Rheinland-Pfalz haben die Kommunen im Jahr 2014 anteilig rund ein Fünftel mehr Aufgaben getätigt als noch 1998 (vergleiche Abbildung 4). Auch Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen verzeichnen einen Anstieg des Kommunalisierungsgrads in Höhe von mehr als 11 Prozent. Lediglich in Sachsen-Anhalt, das einen unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad aufweist, ist dieser um rund 7 Prozent zurückgegangen.

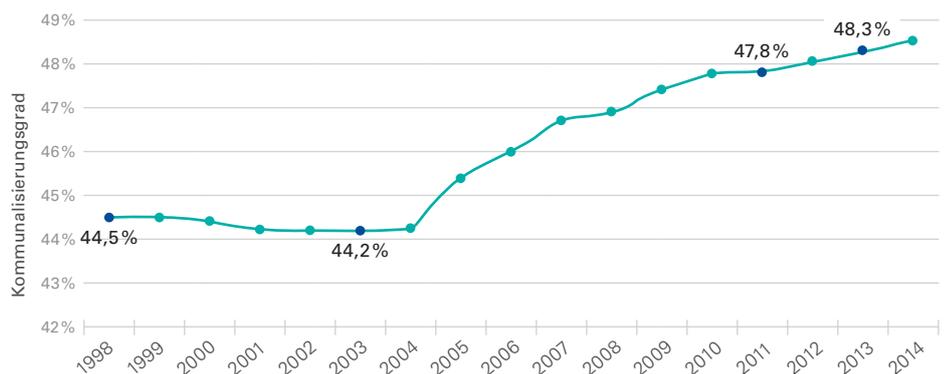
40 Vgl. Ebinger, F.; Bogumil, J. (2016), S. 151 ff.

41 Vgl. Grotz, F. et al. (2016), S. 16

42 Vgl. ebd.

43 Aufgrund eingeschränkter Datenverfügbarkeit sind die Daten ab 2012 Prognosewerte (Verfahren der exponentiellen Glättung nach Holt).

Abbildung 3: **Entwicklung des deutschlandweiten Mittelwerts des Kommunalisierungsgrads von 1998 bis 2014\* (über alle Bundesländer, nach Jahren, \*ab 2012 Prognosewerte)**



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017

Auffällig ist, dass – bis auf den „Ausreißer“ Sachsen-Anhalt – der Kommunalisierungsgrad in den neuen Bundesländern stärker gestiegen ist als in den alten Bundesländern.

### Höheres Haushaltsvolumen als weiterer Indikator

Ein zusätzliches Anzeichen für den gestiegenen Aufwand der Kommunen ist die Entwicklung des kommunalen Haushaltsvolumens. Im Untersuchungszeitraum hat sich das Volumen der untersuchten Kommunalhaushalte pro Einwohner im Schnitt um rund 37 Prozent erhöht.<sup>44</sup> Betrachtet man die Größe der Verwaltungshaushalte pro Einwohner, so ist ebenfalls ein Anstieg von etwas mehr als 45 Prozent erkennbar.

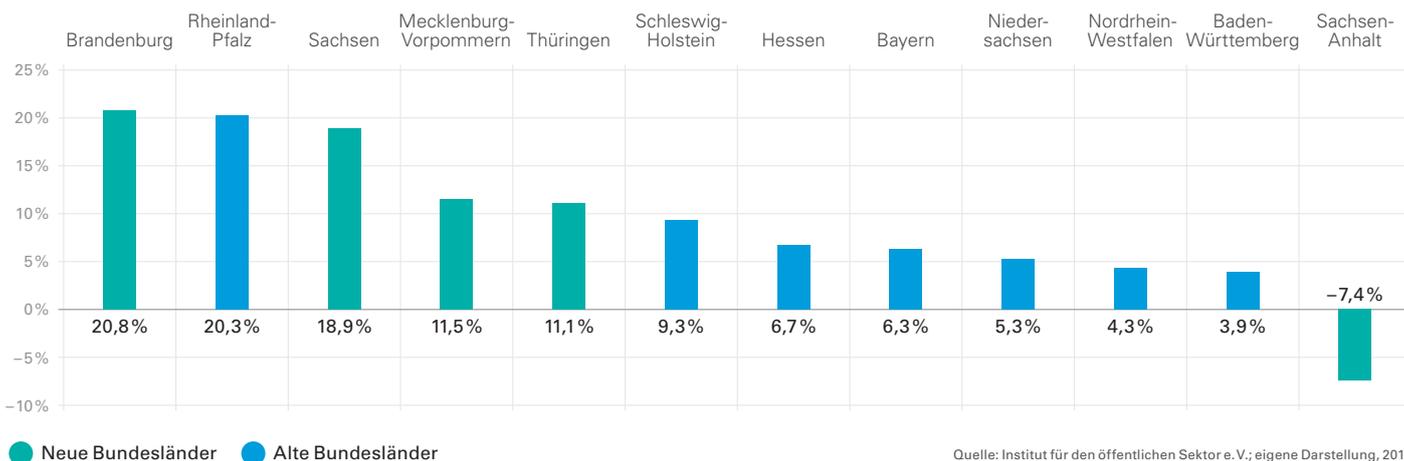
Die Verwaltungshaushalte beinhalten die laufenden Ausgaben einer Kommune, zum Beispiel laufenden Sachaufwand, Personalausgaben oder Transferleistungen. Nicht berücksichtigt sind darin die Tilgung von Krediten oder Ausgaben für Sachinvestitionen.

### Höhe des Personals entspricht nicht Aufgabenumfang

Natürlich liegt die Vermutung nahe, dass kreisfreie Städte mit besonders stark gestiegenen anteiligen Ausgaben (Kommunalisierungsgrad) auch personell besser ausgestattet sind. Unsere Untersuchungen zeigen aber, dass kreisfreie Städte in einem Bundesland mit einem höheren Kommunalisierungsgrad über den Zeitverlauf nicht zwangsläufig über mehr Personal verfügten. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums ist sogar ein negativer Zusammenhang zu beobachten: Die kreisfreien Städte in Bundesländern mit höherem Kommunalisierungsgrad verfügten tendenziell über weniger Mitarbeiter pro Einwohner. Zudem haben etwa die kreisfreien Städte in Brandenburg und Sachsen zwar im Untersuchungszeitraum mit den größten Anstieg des Kommunalisierungsgrads (vergleiche Abbildung 4), verzeichnen dabei aber gleichzeitig einen Personalrückgang von durchschnittlich jeweils mehr als einem Drittel (vergleiche Abbildung 2 auf Seite 13). Die Ausnahme bilden die kreisfreien Städte in Rheinland-Pfalz – das einzige Bundesland, in dem bei starkem Anstieg des Kommunalisierungsgrads der Personalbestand der kreisfreien Städte sogar leicht gestiegen ist.

44 Aufgrund der Umstellung von kameraler Haushaltsführung zur Doppik sind für Städte in den betroffenen Bundesländern keine aktuellen Zahlen verfügbar. So reicht das Datenmaterial der Regionalstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zum Beispiel für Nordrhein-Westfalen aufgrund der Doppik-Umstellung nur bis zum Jahr 2008.

Abbildung 4: **Entwicklung des Kommunalisierungsgrads in den Bundesländern von 1998 bis 2014\***  
(\*ab 2012 mithilfe von Prognosewerten)



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Darstellung, 2017

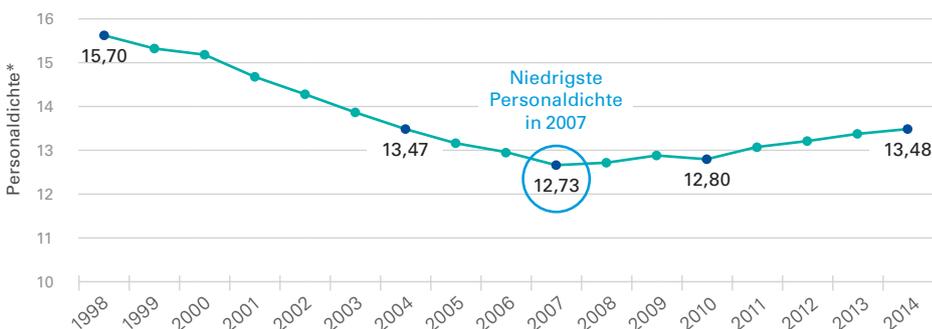
## 4.3 Deutschlandweiter Rückgang der Personaldichte

Die hier geschilderte Kombination aus angespannter Personalsituation und gesteigener Aufgabenlast stellt Deutschlands kreisfreie Städte vor eine schwierige Herausforderung. Betrachtet man das einfache Verhältnis der Mitarbeiterzahl in der Kernverwaltung (in VZÄ) pro 1.000 Einwohner, ist der Trend eindeutig: Die Personaldichte ist deutschlandweit im Untersuchungszeitraum von 1998 bis 2014 deutlich gesunken. Diese Entwicklung ist vor allem in den Jahren bis 2007 erkennbar. Im Jahr 1998 waren in der Kernverwaltung der kreisfreien Städte noch durchschnittlich knapp 16 Mitarbeiter für 1.000 Einwohner zuständig (vergleiche Abbildung 5). Diese Zahl sank bis 2007 auf weniger als 13 Mitarbeiter pro 1.000 Einwohner – ein Minus von knapp 20 Prozent. Seitdem hat die Personaldichte wieder etwas zugenommen, liegt aber 2014 mit 13,5 Mitarbeitern pro 1.000 Einwohner weiterhin deutlich unter dem Wert zu Untersuchungsbeginn. Der Aufwärtstrend der Personaldichte ab dem Jahr 2007 ist auf einen leichten Wiederanstieg der Personalzahlen zurückzuführen.<sup>45</sup> Ein Treiber dafür könnte der Ausbau der Kindertagesstätten sein.<sup>46</sup>

45 Seit 2007 sind die Personalzahlen in den kreisfreien Städten im Durchschnitt wieder leicht um knapp 6 Prozent angestiegen.

46 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2016), S. 10–11; Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit hohem Kitaanteil im Kernhaushalt weisen demnach einen deutlichen Personalanstieg zwischen 2004 und 2014 auf (plus 8 Prozent). In Gemeinden, bei denen freie Träger und nicht die Gemeinde die Kitaversorgung übernehmen, nahmen die Personalzahlen hingegen weiter ab (minus 4 Prozent).

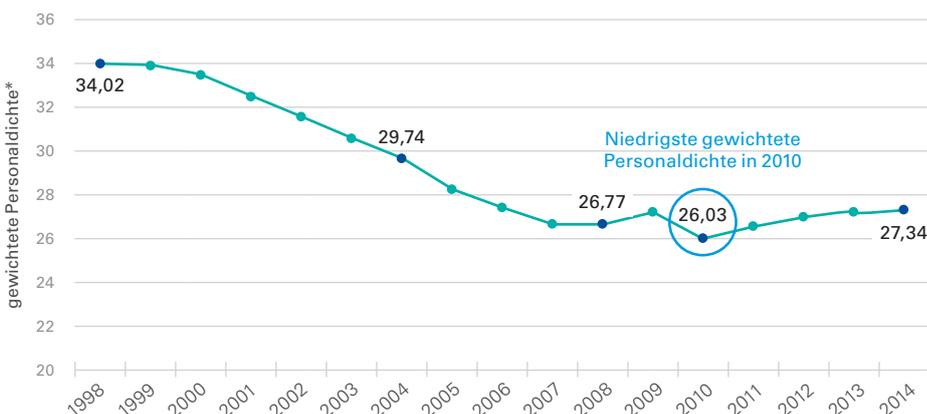
Abbildung 5: **Entwicklung des deutschlandweiten Mittelwerts der Personaldichte (über alle kreisfreien Städte, nach Jahren)**



\*Untersucht wird das Verhältnis Mitarbeiter in der Kernverwaltung (in VZÄ) je 1.000 Einwohner

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017

Abbildung 6: **Entwicklung des deutschlandweiten Mittelwerts der Personaldichte gewichtet mit dem Kommunalisierungsgrad (über alle kreisfreien Städte, nach Jahren)**



\*Untersucht wird das Verhältnis Mitarbeiter in der Kernverwaltung (in VZÄ) je 1.000 Einwohner (Zahl der Einwohner gewichtet mit dem Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslandes)

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Darstellung, 2017

### Zusätzliche Gewichtung um den Kommunalisierungsgrad: Abnahme der Personaldichte wird noch deutlicher

Bezieht man zusätzlich die Entwicklung der gestiegenen Kommunalisierungsgrade in die Betrachtung mit ein, tritt ein noch klareres Ergebnis zutage: Wird also bei der Ermittlung der Personaldichte die Einwohnerzahl mit dem Kommunalisierungsgrad multipliziert, zeigt sich, dass sich die so berechnete Personaldichte der kreisfreien Städte zwischen 1998 und 2014 um rund ein Fünftel verringert hat (vergleiche Abbildung 6).<sup>47</sup> Im Jahr 1998 waren durchschnittlich etwa 34 Mitarbeiter<sup>48</sup> in der Kernverwaltung (VZÄ) für 1.000 um den Kommunalisierungsgrad gewichtete Einwohner zuständig. Den Tiefstwert erreichte diese gewichtete Personaldichte im Jahr 2010 mit einem Wert von 26 Mitarbeitern. Das entspricht einem Minus von mehr als 23 Prozent im Vergleich zum Beginn des Untersuchungszeitraums. In den Folgejahren ist die durchschnittliche gewichtete Personaldichte etwas angestiegen, liegt aber noch deutlich unter dem Stand vor der Jahrtausendwende.

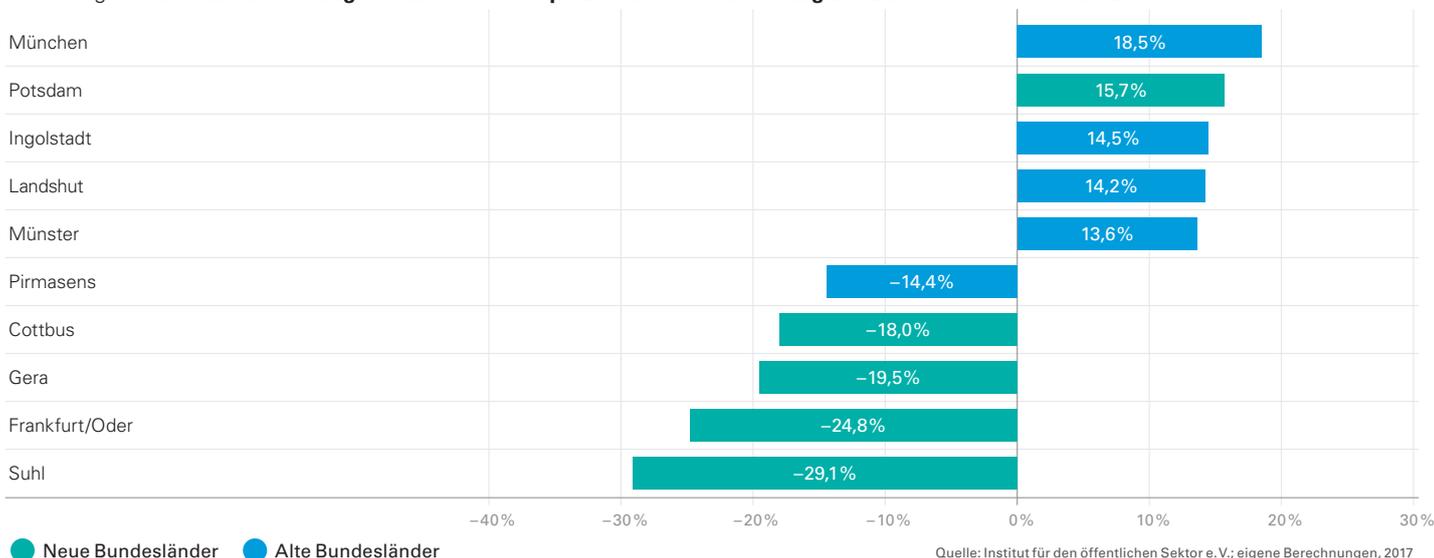
Betrachtet man die einzelnen Städte, zeigt sich, dass von allen 103 kreisfreien Städten in nur 17 die Personaldichte im Untersuchungszeitraum gestiegen ist. Auffällig ist hier, dass sich alle 17 Städte in den alten Bundesländern befinden. In allen Städten der neuen Bundesländer hingegen ist die gewichtete Personaldichte über den Gesamtzeitraum deutlich gesunken.

Die in Abbildung 6 dargestellte Personaldichte setzt sich rechnerisch aus den drei Faktoren „Anzahl der Beschäftigten“, „Einwohnerzahl“ und „Kommunalisierungsgrad“ zusammen (vergleiche Kapitel 03). Die deutliche Verringerung der durchschnittlichen Personaldichte ist auf den in Kapitel 4.1 beschriebenen Rückgang des Personals bei gleichzeitig gestiegener Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene (gestiegener Kommunalisierungsgrad, vergleiche Kapitel 4.2) zurückzuführen. Die Einwohnerzahlen haben sich im Untersuchungszeitraum äußerst heterogen entwickelt, wobei dennoch zu erkennen ist, dass die Zahlen in den ostdeutschen Flächenländern eher rückläufig sind. So haben zum Beispiel die kreisfreien Städte in Brandenburg zwischen 1998 und 2014 durchschnittlich rund 10 Prozent ihrer Einwohner verloren. In den großen Metropolregionen hingegen stiegen die Einwohnerzahlen tendenziell an. Den größten Zuwachs gab es so in den Städten München (plus 18 Prozent, vergleiche Abbildung 7) und Potsdam (plus 16 Prozent). Aber auch Frankfurt am Main konnte rund ein Zehntel mehr Einwohner verzeichnen.

47 Der große Vorteil der Gewichtung um den Kommunalisierungsgrad besteht darin, dass sich dadurch Städte in unterschiedlichen Bundesländern mit bundesland-spezifischer Aufgabenlast vergleichen lassen. Ohne die Gewichtung hätte der länderübergreifende Vergleich wenig Aussagekraft.

48 Durch die Multiplikation der Einwohnerzahl mit dem Kommunalisierungsgrad im Nenner erhöhen sich die absoluten Zahlen der Personaldichte.

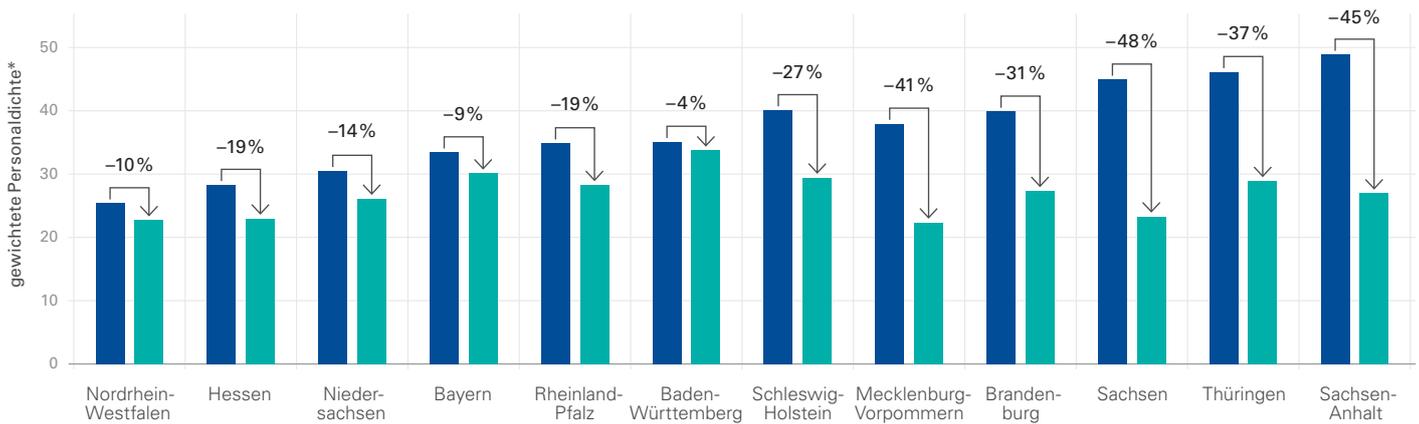
Abbildung 7: Städte mit der niedrigsten und höchsten prozentualen Veränderung der Einwohner von 1998 bis 2014



### Besonders starker Rückgang der gewichteten Personaldichte in den neuen Bundesländern

Im bundesländerweiten Vergleich der Personaldichte der kreisfreien Städte zeigte sich zum Zeitpunkt der Jahrtausendwende noch ein deutliches Bild: Im Schnitt hatten die neuen Bundesländer mit 44 Mitarbeitern je 1.000 Einwohner (VZÄ, gewichtet) eine deutlich höhere Personaldichte als die alten Länder mit nur 31 Mitarbeitern je 1.000 Einwohner (VZÄ, gewichtet). Doch im Jahr 2014 haben sich die Verhältnisse relativiert (vergleiche Abbildung 8): In den kreisfreien Städten der neuen Bundesländer ist die durchschnittliche Personaldichte mit rund 27 Mitarbeitern pro 1.000 Einwohner (VZÄ, gewichtet) nun sogar minimal niedriger als die Personaldichte in den alten Bundesländern (28 Mitarbeiter pro 1.000 gewichtete Einwohner). So haben etwa Sachsen und Sachsen-Anhalt im Vergleich zum Jahr 2000 ihre Personaldichte (gewichtet) nahezu halbiert, während zum Beispiel in Baden-Württemberg und Bayern die Personaldichte (gewichtet) nur geringfügig zurückging.

Abbildung 8: **Entwicklung der durchschnittlichen gewichteten Personaldichte von 2000 bis 2014**



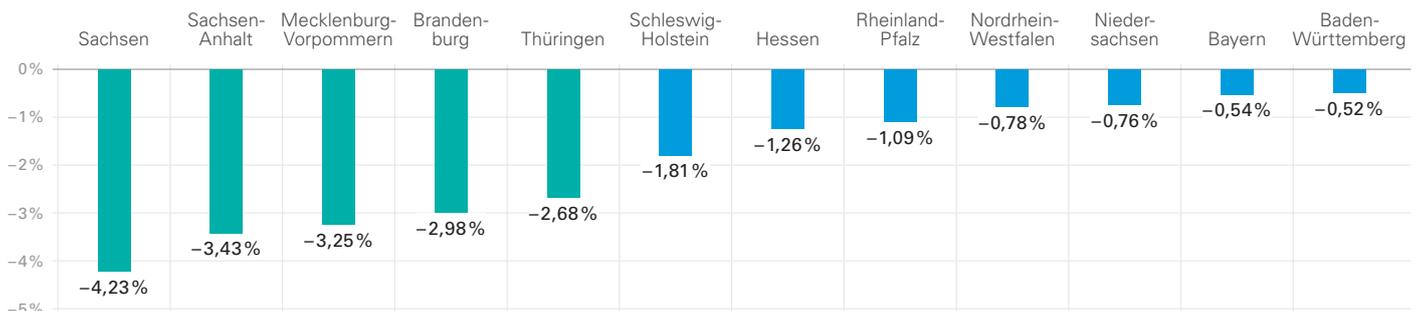
\*Untersucht wird das Verhältnis Mitarbeiter der Kernverwaltung (in VZÄ) je 1.000 Einwohner (Zahl der Einwohner gewichtet mit dem Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslandes)

● 2000 ● 2014

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017

Abbildung 9: **Durchschnittliche jährliche Entwicklung der gewichteten Personaldichte\* von 1998 bis 2014** (\*Rheinland-Pfalz und Sachsen ab 1999; Schleswig-Holstein ab 2000)

Prozentveränderung pro Jahr nach Bundesländern



\*Untersucht wird das Verhältnis Mitarbeiter in der Kernverwaltung (in VZÄ) je 1.000 Einwohner (Zahl der Einwohner gewichtet um den Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslandes)

● Neue Bundesländer ● Alte Bundesländer

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017

Diese Entwicklung erklärt sich durch den bereits zuvor erläuterten starken Beschäftigungsabbau in den neuen Bundesländern, auch aufgrund des historisch begründeten hohen Personalstands in den ostdeutschen Kommunen nach der Wiedervereinigung. So mussten die Kommunen der neuen Bundesländer nach der Wende den vergleichsweise großen kommunalen Personalbestand der DDR größtenteils übernehmen.<sup>49</sup> Unter anderem durch die Übergabe sozialer und kultureller Einrichtungen an freie Träger oder die Privatisierung kommunaler Eigenbetriebe konnten die Kommunen ihre Stellenbestände in den folgenden Jahren abbauen.<sup>50</sup> So sank auch die Personaldichte in den kreisfreien Städten der neuen Bundesländer besonders stark. Die jährliche durchschnittliche Verringerung der Personaldichte in den kreisfreien Städten der neuen Bundesländer betrug rund 3 Prozent – in den alten Bundesländern war es deutlich weniger (vergleiche Abbildung 9). In Baden-Württemberg und Bayern sank die durchschnittliche Personaldichte (gewichtet) von Jahr zu Jahr nur leicht (jeweils minus 0,5 Prozent), während sie sich in den sächsischen kreisfreien Städten um mehr als 4 Prozent jährlich verringert hat.

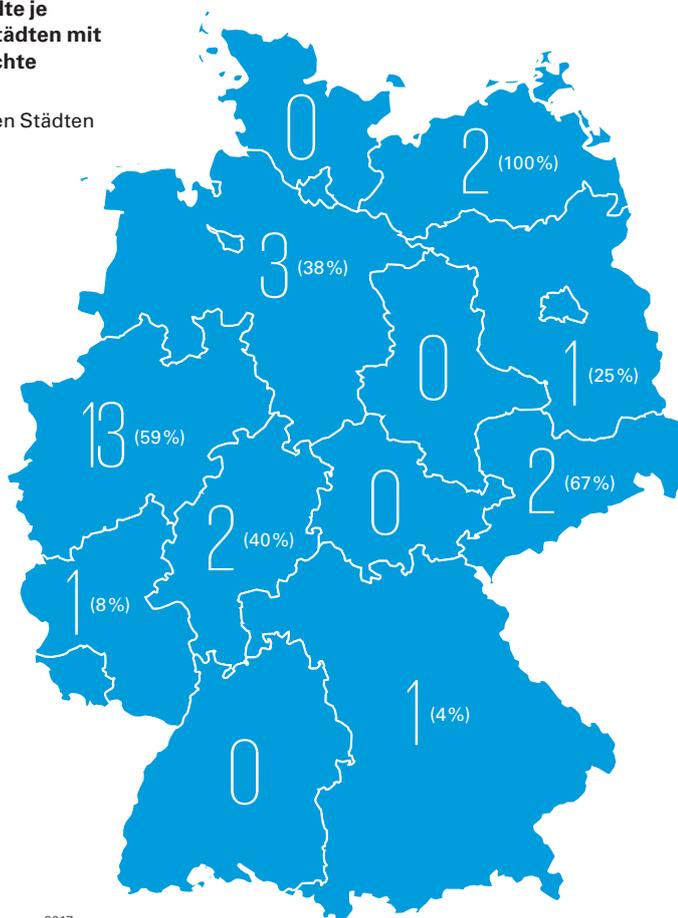
Nach Mecklenburg-Vorpommern mit einer gewichteten Personaldichte von durchschnittlich 22 Mitarbeitern je 1.000 Einwohner ist Nordrhein-Westfalen im Jahr 2014 das Bundesland mit der zweitniedrigsten gewichteten Personaldichte (22,8 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner). So befinden sich unter den 25 Städten mit der deutschlandweit geringsten Personaldichte im Jahr 2014 allein 13 Städte aus Nordrhein-Westfalen – das entspricht etwa 60 Prozent aller nordrhein-westfälischen Städte in der Untersuchung (vergleiche Abbildung 10).

<sup>49</sup> Infolge der Rekommunalisierung vieler sozialer und kultureller Einrichtungen hatten die ostdeutschen Kommunen um 1990 etwa doppelt so viele Beschäftigte pro 1.000 Einwohner wie die westdeutschen Kommunen. Kommunen konnten zur Verringerung des überzähligen Personals zunächst lediglich auf ein „ordentliches Sonderkündigungsrecht“ zurückgreifen, von dem sie jedoch nur selten Gebrauch machten. Vgl. Lorenz, S.; Wegrich, K. (1998), S. 29–38

<sup>50</sup> Vgl. ebd.

Abbildung 10: **Anzahl der kreisfreien Städte je Bundesland unter den bundesweit 25 Städten mit der geringsten gewichteten Personaldichte im Jahr 2014**

(Zahl in Klammern): Anteil an den kreisfreien Städten des Bundeslandes



Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017

**Zwischenfazit:  
Sinkender Personalbestand und steigende anteilige Aufgabenlast führen zu geringerer Personaldichte**

Die Auswirkungen des demografischen Wandels machen sich nicht nur in den Kommunalverwaltungen selbst, sondern auch in der Bevölkerungsentwicklung der Kommunen bemerkbar. Während die Einwohnerzahlen in Ballungszentren gestiegen sind, haben sie vor dem Hintergrund von Alterung und Abwanderung vor allem im ländlichen Raum – und hier insbesondere in den neuen Bundesländern – abgenommen. Unabhängig von dieser Tendenz hat sich aber das Personal in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte entwickelt. Der Personalbestand ist deutschlandweit zurückgegangen – zum Teil überproportional, zum Teil auch gegensätzlich zur Entwicklung der Einwohnerzahlen. Gleichzeitig sind die Haushaltsvolumina pro Einwohner und die am Kommunalisierungsgrad gemessene Aufgabenlast in den Kommunen gestiegen.

Dies resultiert in einer abnehmenden Personaldichte – vor allem in den neuen Bundesländern, wo der historisch bedingte hohe Personalbestand nach der Wiedervereinigung abgebaut werden musste. Doch nicht nur dort, auch in den alten Ländern ist die Personaldichte der Kernverwaltungen zurückgegangen. In den vergangenen Jahren ist eine leichte Trendwende zu erkennen, was vermuten lässt, dass die Talsohle der Personaldichte in den kreisfreien Städten bereits erreicht wurde.

Nicht abgebildet ist der Anteil des Personals, der nicht tatsächlich abgebaut, sondern innerhalb des Konzerns Kommune in ausgelagerte Bereiche „verschoben“ wurde. Unabhängig davon ist aber der Kommunalisierungsgrad und damit die anteilige Aufgabenlast der kommunalen Kernhaushalte gestiegen. Die Ergebnisse deuten daher darauf hin, dass die kreisfreien Städte mit deutlich weniger Personal in den Kernverwaltungen als noch vor 15 bis 20 Jahren einen immer größeren Aufgabenanteil erledigen müssen.

Diese Entwicklung erfordert eine unmittelbare Betrachtung der Leistungsfähigkeit bzw. der Produktivität der Mitarbeiter in den kommunalen Kernverwaltungen. Wird diese nicht gesteigert, laufen die Kernverwaltungen Gefahr, ihr Leistungsspektrum oder die Qualität der Verwaltungsleistungen mittelfristig nicht aufrechterhalten zu können. |

# 05

## Erklärungsfaktoren und Auswirkungen

### 5.1 Verringerung der Personaldichte als Maßnahme der Haushalts- konsolidierung

#### Je höher die Verschuldung, desto niedriger die Personaldichte

Nicht nur regional, sondern auch in Bezug auf die finanzielle Situation einer Kommune sind große Unterschiede in der Personaldichte erkennbar. Die Analysen zeigen: Je höher die Verschuldung des kommunalen Kernhaushalts pro Kopf, desto niedriger ist in der Tendenz die Personaldichte.<sup>51</sup> Es besteht ein schwacher, aber statistisch signifikanter (P-Value < 0,01) negativer Zusammenhang (vergleiche Abbildung 11 auf Seite 22). Durchschnittlich geht mit einer zusätzlichen Verschuldung einer kreisfreien Stadt von 1.000 Euro pro Kopf eine um 0,6 VZÄ geringere gewichtete Personaldichte je 1.000 Einwohner einher. Insgesamt bestätigt dies die Vermutung, dass Kommunen aufgrund angespannter Haushaltslagen zu Personaleinsparungen – und damit zu einer niedrigeren Personaldichte – gezwungen sein könnten. So sehen zum Beispiel viele kommunale Haushaltssicherungskonzepte oder Konsolidierungsprogramme Einsparungen im Personalbereich vor. Allerdings erklärt die Variable „Verschuldung“ nur knapp 7 Prozent der gesamten Varianz in der Personaldichte der kreisfreien Städte ( $R^2 = 0,0695$ ). Es bestehen also hier noch weitere Erklärungsvariablen, die die Personaldichte einer kreisfreien Stadt beeinflussen.

<sup>51</sup> Mittels einfacher, linearer Regression wurde der Effekt der Verschuldung der kommunalen Kernhaushalte pro Einwohner auf die Personaldichte jährlich städtespezifisch bestimmt.

### Je höher das BIP pro Kopf, desto größer die Personaldichte

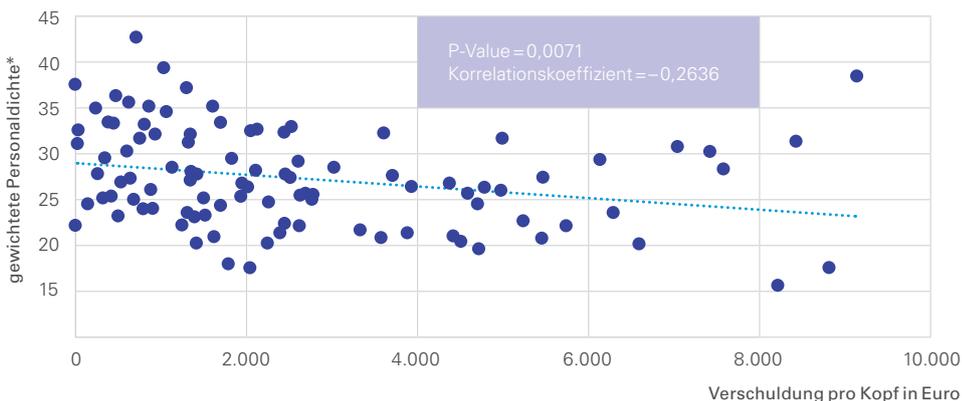
Eine der möglichen Erklärungsvariablen ist das Bruttoinlandsprodukt (BIP)<sup>52</sup> pro Kopf in einer Kommune. Je höher das BIP pro Kopf – eine wichtige Determinante des Steueraufkommens –, desto geringer der Spardruck und umso höher wäre in der Tendenz auch die Personaldichte der Kernverwaltung.<sup>53</sup> Der Zusammenhang ist deutlich signifikant und positiv (vergleiche Abbildung 12). Durchschnittlich geht eine Erhöhung des BIP pro Kopf um 1.000 Euro mit einer um 0,1 VZÄ gestiegenen Personaldichte (je 1.000 Einwohner, gewichtet) einher.

Obwohl Regressionsergebnisse in der Regel keine Kausalität abbilden, liegt hier dennoch die Vermutung nahe, dass „reiche“ Kommunen es sich also scheinbar eher leisten können, mehr Personal zu beschäftigen. Hier fehlt offenbar schlicht der finanzielle Druck, die Personalkosten der Kernverwaltung zu senken. Umgekehrt bedeutet dies, dass gerade in tendenziell struktur- und einkommensschwachen Kommunen mit potenziell erhöhten Anforderungen an die öffentliche Verwaltung (zum Beispiel im Sozialbereich) die Verwaltung personell unterbesetzt sein könnte – mit Folgen für das Miteinander von Bürgern und Verwaltung.

52 Das BIP ist der Wert aller innerhalb einer Periode in einem geografisch umgrenzten Bereich hergestellten Waren und Dienstleistungen, abzüglich der Vorleistungen. Es gilt als Maß für die gesamte wirtschaftliche Leistung in einer Volkswirtschaft oder – wie hier – kreisfreien Stadt in einer Periode.

53 Mittels einfacher, linearer Regression wurde der Effekt des Bruttoinlandsprodukts (letzte verfügbare Daten 2014) einer Kommune pro Einwohner auf die Personaldichte jährlich städtenspezifisch bestimmt.

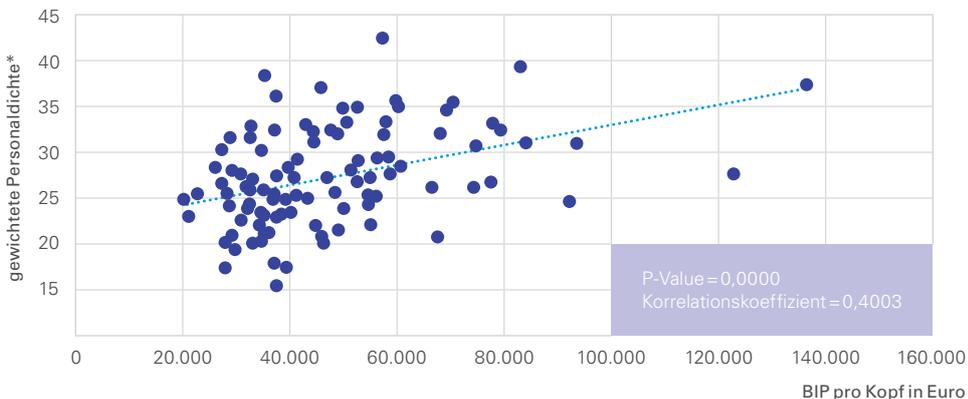
Abbildung 11: Zusammenhang zwischen Verschuldung und Personaldichte (im Jahr 2014)



\*Untersucht wird das Verhältnis Mitarbeiter in der Kernverwaltung (in VZÄ) je 1.000 Einwohner (Zahl der Einwohner gewichtet mit dem Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslandes)

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017

Abbildung 12: Zusammenhang zwischen BIP pro Kopf und Personaldichte (im Jahr 2014)



\*Untersucht wird das Verhältnis Mitarbeiter in der Kernverwaltung (in VZÄ) je 1.000 Einwohner (Zahl der Einwohner gewichtet mit dem Kommunalisierungsgrad des jeweiligen Bundeslandes)

Quelle: Institut für den öffentlichen Sektor e.V.; eigene Berechnungen, 2017



## 5.3 Trend zur Ausgliederung kommunaler Aufgabenfelder aus der Kernverwaltung

In den vergangenen 15 Jahren hat sich die Personaldichte in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte insgesamt rückläufig entwickelt (vergleiche Kapitel 4.3 ab Seite 16). Gleichzeitig zeigte sich ein Trend zur Ausgliederung von Aufgaben aus der Kernverwaltung in selbstständige Organisationseinheiten. Unter der Ausgliederung kommunaler Aufgabenfelder aus der Kernverwaltung ist deren Neuorganisation in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form zu verstehen. Dabei ist die Ausgliederung insbesondere marktnaher Leistungen aus der Kernverwaltung nichts Neues, wie das Beispiel der Stadtwerke zeigt. Allerdings hat sich deren Intensität im Schatten des Neuen Steuerungsmodells (NSM), der Finanzkrise öffentlicher Haushalte sowie der EU-Liberalisierungspolitik seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich verstärkt.<sup>55</sup> Öffentliche Dienstleistungen wurden in zunehmendem Maße in Eigenbetriebe bzw. in öffentlich-private Mischorganisationen ausgegliedert oder vollständig auf Private übertragen. Neben den klassischen Bereichen der Daseinsvorsorge sind hierbei auch zunehmend weitere Aufgabenfelder wie Kulturbetriebe oder Sozial- und Bildungseinrichtungen betroffen.<sup>56</sup> Für diese kombinierte Leistungserbringung aus Kernverwaltung und weiteren Organisationsformen hat sich der Begriff „Konzern Stadt“ oder „Konzern Kommune“ etabliert.

### Anzahl kommunaler Unternehmen sowie deren Umsatz und Personal haben sich erhöht

Die Zahl der kommunalen Unternehmen ist seit der Jahrtausendwende bis 2011 um rund 23 Prozent gestiegen, von 10.909 im Jahr 2000 auf 13.447 im Jahr 2011.<sup>57</sup> Insbesondere der Umsatz der kommunalen Unternehmen – ein Indikator für deren Aktivität – hat sich im selben Zeitraum mehr als verdoppelt. Die Umsatzerlöse der kommunalen Unternehmen sind von 131 Milliarden Euro im Jahr 2000 auf 267 Milliarden Euro in 2011 gestiegen.<sup>58</sup>

Mit diesem Umsatzwachstum geht auch ein Anstieg der Personalzahlen einher. Das Personal in kommunalen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (einschließlich Zweckverbände) hat sich zwischen 2002 und 2015 nahezu verdoppelt (vergleiche Abbildung 14) – von 71.000 Beschäftigten im Jahr 2002 auf 136.000 in 2015.<sup>59</sup> Die Teilzeit-Beschäftigtenquote hat sich dabei nur moderat von rund 29 Prozent auf

55 Vgl. Killian, W. et al. (2006), S. 11 ff.

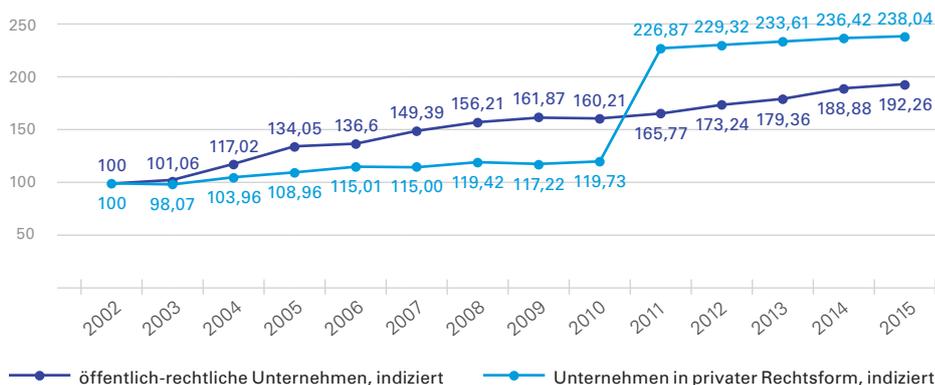
56 Vgl. Reichard, C. (2007), S. 55–57

57 Vgl. Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014), S. 6–7

58 Vgl. ebd.

59 Vgl. Statistisches Bundesamt (2016)

Abbildung 14: **Entwicklung der Beschäftigten in öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmen, indiziert\***



\*Ab 2011 werden bei Unternehmen in privater Rechtsform zusätzlich mittelbare und gemischte Beteiligungen in der Statistik berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung; statistisches Bundesamt, 2016

32 Prozent erhöht.<sup>60</sup> Bei den Unternehmen in privater Rechtsform gab es von 2002 bis 2010 ebenfalls einen moderaten Anstieg des Personals um 19 Prozent, zwischen 2011 und 2015 um knapp 5 Prozent (vergleiche Abbildung 14).<sup>61</sup>

Parallel zu diesen Entwicklungen hat sich allerdings das Personal in den Sonderrechnungen (hierzu zählen unter anderem die kommunalen Eigenbetriebe) nahezu halbiert. Dies lässt vermuten, dass zumindest für einen Teil des Personals aus den Eigenbetrieben eine Umgliederung in öffentliche Unternehmen erfolgt ist, bzw. Eigenbetriebe in privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Unternehmen umgewandelt wurden.

### Mögliche Zusammenhänge zwischen kommunalen Ausgliederungsaktivitäten und einer sinkenden Personaldichte

Eine Analyse der Beteiligungs- und Personalberichte von jeweils vier Städten aus unserer Untersuchungsgruppe liefert Hinweise darauf, dass in Städten mit steigender Personaldichte insgesamt weniger Ausgliederungsaktivitäten zu verzeichnen sein könnten. In Städten mit deutlichen Rückgängen bei der Personaldichte können in Einzelfällen hingegen Teile der Personalverminderung im Kernhaushalt durch Ausgliederungsaktivitäten erklärt werden. Gemäß Personalbericht der Stadt Halle (Saale) aus dem Jahr 2012 führten zum Beispiel neben einem Personalabbau auch Ausgliederungen zu einer Personalkostenreduzierung im Kernhaushalt.<sup>62</sup> Genaue Angaben zu den Personalausgliederungen aus dem Kernhaushalt in kommunale Unternehmen gibt es in den Beteiligungsberichten oder Haushalts- und Stellenplänen nicht.

In Ergänzung dazu wurden die Ausgliederungsaktivitäten und die parallele Personalentwicklung exemplarisch in drei Städten im Rahmen von Fallstudien untersucht. Dazu wurden die Beteiligungs- und Personalberichte analysiert und es wurden Interviews mit Mitarbeitern der Stadtverwaltungen geführt.

#### Fallbeispiel Magdeburg: Personalarückgang im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells

Seit der Wiedervereinigung befindet sich die Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Sachsen-Anhalts in einem kontinuierlichen Reformprozess, der sich insbesondere auf den Personalbestand der Kernverwaltung ausgewirkt hat. Neben Konsolidierungsmaßnahmen wie der allgemeinen Verringerung der Personal- und Sachkosten wurde ein umfangreiches Reformprogramm zur Umsetzung zentraler Elemente des Neuen Steuerungsmodells eingeleitet. Im Zentrum der Verwaltungsmodernisierung stand der Umbau der klassischen Ämterstruktur zu einer Fachbereichsstruktur mit dezentraler Ressourcenverantwortung.<sup>63</sup> Bereits mit den dadurch weggefallenen Leitungsebenen wurden Stelleneinsparungen realisiert.<sup>64</sup>

Mit der Ausgliederung des kommunalen Gebäudemanagements, des städtischen Theaters und des Puppentheaters in kommunale Eigenbetriebe erfolgte im Jahr 2007 eine umfangreiche Neuorganisation kommunaler Aufgabenfelder.<sup>65</sup> Parallel dazu ist ein Personalarückgang in der Kernverwaltung in Höhe von rund 24 Prozent der Vollzeitäquivalente zwischen den Jahren 2006 und 2007 zu beobachten. Mit der Umwandlung des Konservatoriums „Georg-Philipp-Telemann“ in einen Eigenbetrieb folgte im Jahr 2008 die letzte größere Ausgliederung.<sup>66</sup> Seit Mitte der 2000er-Jahre stagnierte der Personalbestand und stieg zuletzt sogar wieder leicht an. Einerseits liefen die personalwirtschaftlichen Maßnahmen im Jahr 2009 aus und das Potenzial weiterer Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt war vorerst erschöpft. Andererseits wurden infolge des zweiten Funktionalreformgesetzes weitere Aufgaben der Landesebene kommunalisiert, die zwangsläufig zu einer Erhöhung des Personalbestands führten.<sup>67</sup> Weitere Stellen wurden im Zuge gestiegener Flüchtlingszahlen bereits im Jahr 2014 geschaffen.<sup>68</sup>

<sup>60</sup> Vgl. ebd.

<sup>61</sup> Vgl. ebd.; Ab 2011 werden mittelbare und gemischte Beteiligungen berücksichtigt, sodass ein direkter Vergleich mit den Zahlen bis 2010 nicht möglich ist.

<sup>62</sup> Vgl. Stadt Halle (Saale) (2012), S. 9 ff.

<sup>63</sup> Vgl. Landeshauptstadt Magdeburg (2006), S. 72 ff.

<sup>64</sup> Vgl. ebd., S. 12–13

<sup>65</sup> Vgl. Landeshauptstadt Magdeburg (2016a)

<sup>66</sup> Vgl. ebd.

<sup>67</sup> Landeshauptstadt Magdeburg (2012), S. 8

<sup>68</sup> Landeshauptstadt Magdeburg (2016b), S. 9 ff.

### Fallbeispiel Oberhausen: Haushaltssanierung seit mehr als 30 Jahren

Um die Jahrtausendwende reduzierten sich die Personalzahlen im Kernhaushalt der Stadt Oberhausen deutlich. Parallel wurden Aufgaben in städtische Unternehmen verlagert: Bereits Mitte der 1990er-Jahre wurden die Straßenreinigung, der Straßenbau, die Stadtentwässerung und die Abfallentsorgung in die Wirtschaftsbetriebe Oberhausen ausgelagert (Wirtschaftsbetriebe Oberhausen GmbH). Später folgte die Privatisierung aller Aufgaben rund um die städtischen Gebäude, Grünanlagen, Friedhöfe und Parks sowie des Betriebs von Schwimmbädern und Freizeiteinrichtungen (Oberhausener Gebäudemanagement GmbH). Anfang der 2000er-Jahre wurden zusätzlich weitere personalintensive Aufgabenbereiche wie die städtische Altenpflege und die Gebäudereinigung ausgelagert (ASO Alteneinrichtungen der Stadt Oberhausen gGmbH; ASO Service GmbH).<sup>69</sup> Ab Mitte der 2000er-Jahre stagnierten die Personalzahlen im Kernhaushalt weitestgehend.

Im Jahr 2011 verpflichtete sich die Stadt zu einem weiteren umfassenden Haushaltssanierungsplan, um im Gegenzug aus dem neu geschaffenen Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes Nordrhein-Westfalen Konsolidierungshilfen für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich in Anspruch nehmen zu können.<sup>70</sup> Demnach sind in Oberhausen nach Schätzungen eines Interviewpartners aus dem Bereich Personal und Organisation derzeit 5 bis 10 Prozent aller Stellen nicht besetzt. Hinzu käme, dass in den nächsten sechs bis acht Jahren rund ein Drittel des städtischen Personals in den Ruhestand gehen wird. Trotz bereits heute hoher Arbeitsbelastung sollen nach Angaben des Interviewpartners zwischen 2011 und 2018 über 226 Vollzeitstellen ohne betriebsbedingte Kündigung mithilfe der altersbedingten Fluktuation abgebaut werden.

### Fallbeispiel Würzburg: Verstaatlichung kommunaler Schulen als bayerische Besonderheit

Eine nähere Betrachtung der Personalzahlen der Stadtverwaltung Würzburg zeigt, dass der Personalbestand der Kernverwaltung um die Jahrtausendwende deutlich gesunken ist. Nach Ansicht eines städtischen Mitarbeiters aus dem Fachbereich Organisation, einem Interviewpartner im Rahmen der Studie, ist dies zum einen auf zwei Ausgliederungen aus der Kernverwaltung in die Eigenbetriebe Congress-Tourismus-Wirtschaft und das Mainfranken Theater Würzburg zurückzuführen. Zum anderen seien in diesem Zeitraum nach und nach städtische Schulen wie das Mozart-Schönborn-Gymnasium, die David-Schuster-Realschule sowie die Fachoberschule und Berufsoberschule Würzburg in staatliche Trägerschaft des Freistaats Bayern überführt worden. Rund 220 Mitarbeiter seien laut Interviewpartner von solchen Ausgliederungsmaßnahmen betroffen gewesen. Eine weitere strukturelle Veränderung, die sich auf den Personalbestand der Kernverwaltung auswirkte, war die Überführung des städtischen Hermann-Zilcher-Konservatoriums samt Personalbestand im Jahr 2001 in die staatliche Hochschule für Musik.<sup>71</sup>

Mit der Weiterentwicklung der Stadtverwaltung zum Dienstleister sei – so ein städtischer Interviewpartner im Rahmen der Studie – die Arbeitsbelastung in manchen Fachdienststellen gestiegen. Um dennoch die Qualität der Leistungen sicherzustellen, setze die Stadtverwaltung auf den verstärkten Einsatz digitaler Verfahren wie der E-Akte oder elektronischen Fachverfahren und einer verbesserten Ausstattung der IT-Infrastruktur. Hinzu komme, dass sich gerade in den vergangenen Jahren der Personalbestand aufgrund neuer übertragener Aufgaben wieder erhöht habe.

<sup>69</sup> Vgl. Stadt Oberhausen (2015)

<sup>70</sup> Vgl. Stadt Oberhausen (2017)

<sup>71</sup> Würzburg (Vgl. Hochschule für Musik Würzburg (2017))

**Zwischenfazit:****Personalabbau nicht ausschließlich auf Ausgliederungen zurückzuführen**

Die nähere Betrachtung der drei Fallbeispiele Magdeburg, Oberhausen und Würzburg verdeutlicht, dass Kommunen in den vergangenen Jahren auf Ausgliederungen aus dem Kernhaushalt und auf die Gründung kommunaler Unternehmen setzten – sei es im Rahmen von Organisationsstrukturreformen oder Haushaltskonsolidierungsprogrammen. Doch die Beispiele deuten gleichzeitig darauf hin, dass der Personalabbau nicht ausschließlich auf Ausgliederungsmaßnahmen zurückzuführen ist. So wurde innerhalb des Beobachtungszeitraums in der Stadtverwaltung Magdeburg tatsächlich Personal abgebaut und die Verwaltung umfassend reformiert. Die Lage für Oberhausen stellt sich differenzierter dar. Der dortige Personalabbau in der Kernverwaltung wurde scheinbar primär über Auslagerungen in private Rechtsformen vorangetrieben, wobei hier ebenfalls Einsparungen und Kürzungen im Personalbereich zum aktuellen Sanierungsplan gehören. Schließlich zeigt auch das Beispiel der Stadtverwaltung Würzburg, dass die Personalabflüsse zu einem Teil auf Ausgliederungen in Eigenbetriebe und die Übertragung städtischer Schulen inklusive des Lehrkörpers in staatliche Trägerschaft zurückzuführen sind.

Eine abschließende Beantwortung der Frage, wie groß der Anteil des Personalabbaus in kommunalen Kernverwaltungen ist, der aus der Verlagerung von Personal in kommunale Unternehmen und Eigenbetriebe resultiert, erfordert umfassende weitergehende Erhebungen und Analysen und ist einer weiteren Studie vorbehalten. Auf Basis des heute vorhandenen statistischen Materials lässt sich diese Frage noch nicht eindeutig beantworten. |



# 06 Produktivitäts- steigerungen als Antwort?

Die Untersuchungsergebnisse veranschaulichen die insgesamt gesunkene Personaldichte in den Kernverwaltungen der kreisfreien Städte und deuten damit auf eine bereits heute in vielen Städten angespannte Personalsituation hin. Gemessen am Kommunalisierungsgrad sowie am Haushaltsvolumen pro Einwohner (insbesondere im Verwaltungshaushalt) sind unabhängig davon die Aufgaben der kommunalen Kernverwaltung gestiegen; zudem sind es die Kommunen, die die Auswirkungen globaler Entwicklungen – ob Wirtschafts- oder Flüchtlingskrise – am stärksten zu spüren bekommen.

Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Analyse nicht nur, dass es seit 2010 eine Trendumkehr gibt – die Personaldichten nehmen wieder etwas zu –, sondern auch, dass Städte mit höherem BIP pro Kopf in der Tendenz höhere Personaldichten aufweisen. Dies würde die Hypothese unterstützen, dass der Einspardruck – gerade im Personalbereich – von einigen Städten abfällt, seitdem sich die kommunale Finanzlage aufgrund guter Konjunktur und niedriger Zinsen insgesamt etwas verbessert hat. Dies wird allerdings nicht immer so sein – die Wirtschaft könnte wieder abkühlen und auch die Zinsen dürften voraussichtlich wieder steigen. Daher wäre jetzt der richtige Zeitpunkt, in die Produktivität des eigenen Personals zu investieren, bevor der Druck auf die Personalbudgets wieder zunimmt.

Zudem deuten die demografischen Entwicklungen darauf hin, dass die Personalsituation weiter angespannt bleiben oder sich möglicherweise noch verschärfen wird. So warnten im Frühjahr 2017 sowohl der Präsident des Bundesverwaltungsamts als auch der Vorsitzende des Deutschen Beamtenbunds vor der absehbaren Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst und forderten Maßnahmen, um die Qualität und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung aufrechtzuerhalten.<sup>72</sup>

### Wege zur Erhöhung der Produktivität

Empirisch ließ sich zeigen, dass in den Kernverwaltungen kreisfreier Städte immer weniger Mitarbeiter immer mehr Aufgaben übernehmen müssen. Langfristig dürfte sich ein derartiger Trend ohne Produktivitätsfortschritte nicht fortsetzen lassen. Nimmt man an, dass der belegte Rückgang der Personaldichte in der Vergangenheit nicht überall von einem entsprechenden Produktivitätswachstum kompensiert wurde, müsste also im Schnitt die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen der kreisfreien Städte in Deutschland gesunken sein. Dafür gibt es Belege: Tatsächlich sind aktuellen Untersuchungen zufolge viele Städte beispielsweise nicht mehr in der Lage, vorhandene Gelder für Investitionen in die kommunale Infrastruktur auszugeben. Als Grund dafür wird auch Personalmangel in den Bauämtern genannt.<sup>73</sup>

Die Betrachtung der Leistungsfähigkeit kann sich aber nicht nur auf die jeweils erbrachte Menge an Leistungen beschränken, sie sollte auch deren Qualität umfassen. Hier sind in manchen Städten und Gemeinden die Einbußen bereits spürbar. Für die Bürger zeigen sie sich spätestens dann, wenn zum Beispiel Wartezeiten für die Ummeldung oder die Beantragung eines Reisepasses oder die Bearbeitungszeiten für Bauanträge ein unzumutbares Maß erreichen. Die Analyse zum Zusammenhang von Personaldichte und Wartezeit auf einen Bürgeramtstermin zeigt, dass eine niedrige Personalausstattung die Dienstleistungsqualität tendenziell negativ beeinflussen kann.

Bei diesen Betrachtungen bislang unberücksichtigt bleibt die Leistungsfähigkeit der einzelnen Mitarbeiter – also deren Produktivität. Steigt Letztere, könnten derselbe Leistungsoutput und dieselbe Qualität mit weniger Personal erzielt werden bzw. mit demselben Personal könnte ein gleicher (höherer) Output von höherer (gleicher) Qualität erreicht werden. Die Produktivität der Mitarbeiter wird dabei auch durch die technische Ausstattung oder die vorgeschriebenen Anforderungen an Prozesse und Verfahren beeinflusst. Ein Teil des beobachteten Personalabbaus in den Kernverwaltungen konnte also möglicherweise durch effizientere Strukturen und Prozesse oder die voranschreitende Digitalisierung aufgefangen werden.

Auch wenn der öffentliche Sektor hier im Vergleich zu Wirtschaftsunternehmen und insbesondere den Start-ups etwas hinterherhinkt, hat die Digitalisierung das Potenzial, auch die Leistungserbringung der öffentlichen Verwaltung zu revolutionieren. Werden Prozesse und Verfahren vereinfacht, entfallen zum Beispiel Schriftformerfordernisse. Werden diese zunehmend digital abgewickelt, können Ressourcen gespart werden. Die Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister (Vitako) hat mehrere kommunale Standardprozesse untersucht und Kosteneinsparungen infolge einer elektronischen Abwicklung des Prozesses berechnet – sowohl für den Bürger als „Kunden“ der Verwaltung als auch für die Verwaltung selbst.<sup>74</sup> Die Kosten berücksichtigen dabei ausschließlich den Zeit- bzw. Bearbeitungsaufwand (also den Personalaufwand). So konnten bei einer elektronischen Abwicklung des Prozesses „Sondernutzung im Straßenraum/Parkerleichterungen für Handwerker“ die Stückkosten für die Verwaltung von zuvor knapp 13 Euro auf etwa 5 Euro reduziert werden, bei Ordnungswidrigkeitsverfahren von knapp 6 Euro auf weniger als einen Euro und beim Prozess „Fahrerkarte beantragen“ von knapp 10 Euro auf circa 3 Euro. Neben Effizienzsteigerungen verspricht die Digitalisierung auch eine Verbesserung der Qualität der Verwaltungsleistung. Digitale Kanäle und E-Government-Portale können die Erreichbarkeit der Verwaltung für den Bürger erhöhen.

<sup>72</sup> Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (Hg.) (2017): Zeitschrift PublicGovernance, Ausgabe Sommer 2017, S. 23

<sup>73</sup> Vgl. Gornig, M.; Michelsen, C. (2017), S. 211 ff.

<sup>74</sup> Vgl. Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e. V. (2016)

Bei Digitalisierungsprojekten oft unberücksichtigt bleiben neu entstehende Kosten. Hierzu zählen beispielsweise finanzielle Aufwendungen für technische Erneuerungsbedarfe und Updates, aber auch komplexere Themen wie die Gewährleistung der Datensicherheit oder Maßnahmen zur Abwehr von Cyberkriminalität. Diese Kosten können den Produktivitätsfortschritt durch die Digitalisierung hemmen.

Schließlich haben aber nicht nur die technische Ausstattung und die Vereinfachung von Verfahrensabläufen das Potenzial, die Produktivität der Mitarbeiter zu erhöhen. Auch eine gezielte fachliche Ausbildung und Weiterentwicklung des eigenen Personals könnte deren Produktivität erhöhen und dabei gleichzeitig die Motivation steigern. Mehrere Befragungen der Kommunalverwaltung haben bereits gezeigt, dass Personal und Führung als zentrale Erfolgsfaktoren für die Verwaltungsmodernisierung gesehen werden.<sup>75</sup> Allerdings scheinen die Maßnahmen zur Personalentwicklung in den Kommunalverwaltungen noch ausbaufähig zu sein. So identifizieren die Verwaltungen selbst großen Handlungsbedarf bezüglich der Motivation der Mitarbeiter, der Führungskräfteentwicklung und einer vorausschauenden Personalentwicklung.<sup>76</sup>

Darüber hinaus könnten Verwaltungsorganisationen ihre Produktivität erhöhen, indem sie die Tätigkeitsprofile ihrer Mitarbeiter überdenken und diese verstärkt an den jeweiligen Bedarfen der Bürger als Kunden der Verwaltung ausrichten. So werden zum Beispiel Routinetätigkeiten in Zukunft immer mehr automatisiert ablaufen können. Dadurch werden Mitarbeiter frei, die dann für die Bürgerkommunikation und die Erbringung von neuen Dienstleistungen eingesetzt werden könnten.

Eine weitere Entscheidung, die Kommunalverwaltungen hinsichtlich der Leistungserbringung treffen können, ist die der Leistungstiefe („Make-or-Buy“-Entscheidung). Gemäß Transaktionskostenansatz entscheidet sich die Verwaltung für eine externe Leistungserbringung („Buy“), wenn der damit verbundene Koordinierungsaufwand mögliche Effizienzgewinne nicht überkompensiert. Die öffentliche Verwaltung wird dann immer weniger zum Produzenten und steuert stattdessen Netzwerke von Privaten, gemeinnützigen Organisationen oder der Bürger selbst, die alle in die Leistungserbringung involviert sind. Davon ausgenommen sind wichtige Kernaufgaben, die von der öffentlichen Verwaltung selbst erbracht werden sollten.<sup>77</sup> Das jüngste Beispiel der Flüchtlingskrise zeigt, wie sehr die öffentliche Verwaltung gerade in Zeiten besonderer Belastung auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft und von gemeinnützigen Organisationen angewiesen sein kann. Langfristig werden ihr womöglich auch in anderen Bereichen Fachkräfte fehlen, um notwendige Leistungen in Eigenregie zu erbringen.

Schließlich kommt es auf die individuelle Verwaltungskultur einer Kommune, die örtlichen sozioökonomischen Rahmenbedingungen und die Erwartungen der Bürger an, wie eine Kommune ihre Dienstleistungen organisiert. Zieht sich die Verwaltung zum Beispiel aufgrund von Gebietsreformen künftig immer mehr aus der Fläche zurück, beschränkt sie ihre Anlaufpunkte auf ein Minimum, beauftragt sie Dritte und bietet sie einen Großteil der Dienstleistungen nur noch digital an, wobei sich ihre Bürger aus einem Set von Standardformularen bedienen können – ganz im Sinne einer „Discounter-Verwaltung“? Oder bietet sie dem Bürger eine „Boutique-Verwaltung“ an, die ein umfassendes Dienstleistungsspektrum mit individueller Beratung und leichter Erreichbarkeit gewährleistet?<sup>78</sup>

Unabhängig davon sind mögliche Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität eine wesentliche Komponente, um die Leistungsfähigkeit der Verwaltung langfristig aufrechtzuerhalten und Qualitätseinbußen zu vermeiden.

75 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2016), S. 17; Ergebnisse basierend auf einer Sonderauswertung für die kommunale Ebene des Zukunftspanels 2014 von Wegweiser GmbH Berlin Research&Strategy und Hertie School of Governance

76 Vgl. ebd.

77 Vgl. Reichard (2002), S. 25–42

78 Vgl. Institut für den öffentlichen Sektor (2016b), S. 35 ff.

## Handlungsempfehlungen für eine leistungsfähige Kommunalverwaltung

Um die Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltung langfristig aufrechtzuerhalten, werden sich Kommunen die Frage stellen müssen, wie sie ihre internen Prozesse und Verwaltungsverfahren vereinfachen, digitalisieren und für ausgewählte Bereiche automatisieren können. Dies birgt nicht nur die Chance, Prozesse zu beschleunigen und Ressourcen zu sparen, sondern kann auch die Erreichbarkeit und die Kommunikation mit den Bürgern verbessern.

Für Kommunen bedeutet das Digitalisierungsprojekt aber auch einen enormen Investitionsaufwand. Gefragt nach den größten Hemmnissen für die Umsetzung von E-Government nennen öffentliche Behörden bei der bundesweiten Befragung des „Zukunftspanels Staat & Verwaltung 2017“<sup>79</sup> hohe Kosten und fehlende Finanzierung an zweiter Stelle. Als größtes Hemmnis sehen sie eine zu geringe Zusammenarbeit von Behörden zur Entwicklung gemeinsamer Lösungen. Aber auch unklare rechtliche Anforderungen werden als wesentliche Hürde genannt.

Kommunen benötigen also zuerst einen rechtlichen Rahmen von Bund und Ländern, der ihnen den Handlungsspielraum für die Digitalisierung und Vereinfachung von Prozessen deutlich aufzeigt. Ebenso benötigen sie eine ausreichend große finanzielle Ausstattung, die Investitionen in eine digitale (Verwaltungs-)Infrastruktur ermöglicht. Dabei sollten die Kommunen die Investitionen nicht alleine stemmen müssen. Interkommunale Kooperationen, aber auch die Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen können hilfreich sein, um auch in kleineren Gebietskörperschaften weitreichende Struktur- und Prozessumstellungen zu realisieren.

Neben allen Bemühungen, die Produktivität durch Digitalisierung und Automatisierung zu erhöhen, darf die wichtigste Ressource, das eigene Personal, nicht vernachlässigt werden. Hierzu gehören unter anderem ein verbessertes Aus- und Weiterbildungsprogramm und eine ausgebaute Führungskräfteentwicklung. Kommunen müssen auch neues Personal gewinnen und könnten dafür verstärkt auf die Attribute setzen, die bereits heute mit einer Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung positiv assoziiert werden: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Arbeitsplatzsicherheit und Gemeinwohlorientierung.

Bei allen Digitalisierungsbestrebungen sollten die Kommunalverwaltungen auch nicht die Qualität der Verwaltungsleistungen und die Nähe zu den Bürgern vor Ort vernachlässigen. Denn dem Bürger ist es im Prinzip egal, welche Verwaltungsebene für das jeweilige Anliegen zuständig ist. Sofern bundeseinheitliche Zugangsportale existieren, werden diese von Suchmaschinen und Nutzern präferiert, lokale Verwaltungseinheiten könnten im Netz hingegen übersehen werden. Doch es sollte gerade die Aufgabe der Kommunen sein, das Leben vor Ort aktiv und mit den Bürgern zu gestalten. Digitale Kanäle sollten daher dazu genutzt werden, die Bürger zu aktivieren und in kommunalpolitische Entscheidungen einzubeziehen.

Um ihre Leistungsfähigkeit langfristig aufrechtzuerhalten, sollten die Kommunalverwaltungen jetzt handeln. Sonst laufen sie Gefahr, den eigenen Gestaltungsspielraum einzubüßen und schlimmstenfalls auf die Rolle einer „Agentur“ von Bund und Ländern reduziert zu werden. |

<sup>79</sup> Vgl. Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2017)

07

# Literaturverzeichnis



**Bertelsmann Stiftung (2016):** Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen

**Bertelsmann Stiftung (2015):** Kommunaler Finanzreport 2015

**Bertelsmann Stiftung (2013):** Kommunaler Finanzreport 2013

**Der Neue Kämmerer Online (17.11.2016):** Duisburg muss massiv am Personal sparen. Abrufbar unter: <http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/duisburg-muss-massiv-beim-personal-sparen-36231/> (Stand 5.4.2017)

**Deutscher Städtetag (2010):** Sozialleistungen der Städte in Not. Zahlen und Fakten zur Entwicklung kommunaler Sozialausgaben

**Deutsches Steuerzahlerinstitut (2014):** Sonderinformation 2: Staat vor Privat?

**Ebinger, F.; Bogumil, J. (2016):** Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. Verwaltungspolitik und Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Hildebrandt, A.; Wolf, F. (Hg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer VS

**Frei, X.; Rösel, F. (2015):** Geballte Schuldenlast: Wie ungleich sind die kommunalen Schulden in Deutschland verteilt? In: ifo Dresden berichtet 3/2015, S. 3–12

**Gornig, M.; Michelsen, C. (2017):** Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. In: DIW Wochenbericht Nr. 11 2017, S. 211–219

**Grotz, F. et al (2017):** Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Ländern. Wiesbaden: Springer VS

**Hans-Böckler-Stiftung (2016):** Branchenanalyse kommunale Verwaltung

**Hochschule für Musik Würzburg (2017):** Chronik. Abrufbar unter: <http://www.hfm-wuerzburg.de/chronik> (Stand 5.4.2017)

**Institut für den öffentlichen Sektor (Hg.) (2017):** Zeitschrift PublicGovernance, Ausgabe Sommer 2017. Abrufbar unter [www.publicgovernance.de/zeitschrift](http://www.publicgovernance.de/zeitschrift)

**Institut für den öffentlichen Sektor (2016a):** Der „Konzern Kommune“ in der Krise? Abrufbar unter [www.publicgovernance.de/fachpublikationen](http://www.publicgovernance.de/fachpublikationen)

**Institut für den öffentlichen Sektor (2016b):** Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen. Studie zu aktuellen Herausforderungen, konkreten Reformempfehlungen und Zukunftsperspektiven. Abrufbar unter [www.publicgovernance.de/fachpublikationen](http://www.publicgovernance.de/fachpublikationen)

**Killian, W. et al. (Hg.) (2006):** Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen. Empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Berlin: Edition Sigma

**Landeshauptstadt Magdeburg (2016a):** Achtzehnter Beteiligungsbericht 2016

**Landeshauptstadt Magdeburg (2016b):** Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg 2014–2015

**Landeshauptstadt Magdeburg (2014):** Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg 2012/2013

**Landeshauptstadt Magdeburg (2012):** Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg 2010–2012

**Landeshauptstadt Magdeburg (2006):** Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement der Landeshauptstadt Magdeburg 2005

**Lorenz, S.; Wegrich, K. (1998):** Lokale Ebene im Umbruch: Aufbau und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Ostdeutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 5/1998, S. 29–38

**Mehr Demokratie e. V. (2016):** Bürgerbegehrensbericht 2016

**Reichard, C. (2007):** Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? In: Bogumil, J. et al. (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: Edition Sigma, S. 55–64

**Reichard, C. (2003):** Local Public Management Reforms in Germany. In: Public Administration, Vol. 81, No. 2, S. 345–363

**Reichard, C. (2002):** Governance öffentlicher Dienstleistungen. In: Budäus, D. et al. (Hg.): Public and Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder. S. 25–42

**Sächsischer Landesrechnungshof (2016):** Jahresbericht des Sächsischen Landesrechnungshofes – Band II: Kommunalfinanzen, Ergebnisse der überörtlichen Kommunalprüfung

**Schedler, K.; Proeller, I. (2003):** New Public Management. Bern: Paul Haupt

**Stadt Halle (Saale) (2012):** Personalbericht 2012

**Stadt Oberhausen (2017):** Haushaltsdaten 2017. Abrufbar unter: <https://buergerforum.oberhausen.de/info/haushalt2017> (Stand 5.4.2017)

**Stadt Oberhausen (2015):** Beteiligungsbericht der Stadt Oberhausen

**Statistisches Bundesamt (2017):** Pressemitteilung 107/17, 28.3.2017

**Statistisches Bundesamt (2016):** Personal des öffentlichen Dienstes 2015, Fachserie 14, Reihe 6

**Statistisches Bundesamt (2013):** Finanzen und Steuern – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken

**Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V. (2016):** Sparen mit E-Government

**Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2017):** Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2017

**Wegweiser GmbH Berlin Research & Strategy, Hertie School of Governance (2016):** Zukunftspanel Staat & Verwaltung 2016; Sonderauswertungen für die kommunale Ebene |



## Kontakt

### Institut für den öffentlichen Sektor e.V.

Klingelhöferstraße 18  
10785 Berlin

Dr. Ferdinand Schuster  
T +49 30 2068 2060  
de-publicgovernance@kpmg.com  
[www.publicgovernance.de](http://www.publicgovernance.de)

Bildnachweise: S. 1 ©stevecoleimages/istockphoto.com; S. 2/3 ©orhon/Shotshop.com;  
S. 4 ©Mylimages - Micha/shutterstock.com; S. 6 ©Billion Photos/shutterstock.com; S. 9 ©mapodile/istockphoto.com;  
S. 12 ©Gravicapa/shutterstock.com; S. 21 ©kupicoo/istockphoto.com; S. 27 ©PeopleImages/istockphoto.com;  
S. 28 ©Who is Danny/shutterstock.com; S. 32 ©ajt/shutterstock.com; S. 35 ©carballo/shutterstock.com

Die enthaltenen Informationen sind allgemeiner Natur und nicht auf die spezielle Situation einer Einzelperson oder einer juristischen Person ausgerichtet. Obwohl wir uns bemühen, zuverlässige und aktuelle Informationen zu liefern, können wir nicht garantieren, dass diese Informationen so zutreffend sind wie zum Zeitpunkt ihres Eingangs oder dass sie auch in Zukunft so zutreffend sein werden. Niemand sollte aufgrund dieser Informationen handeln ohne geeigneten fachlichen Rat und ohne gründliche Analyse der betreffenden Situation.

© 2017 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten. Printed in Germany.