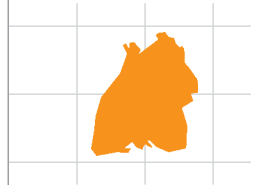


Personalstandstatistik – Was ist bei Vergleichen von Gemeindeergebnissen zu beachten?



Nicole Michel

In den 1 109¹ Gemeinden des Landes – das heißt den 9 Stadtkreisen und den 1 100 kreisangehörige Gemeinden – waren am 30. Juni 2008 insgesamt 150 377 Personen beschäftigt. Zusammen mit den Beschäftigten der 35 Landkreise, der kommunalen Zweckverbände und des KVJS² sind damit insgesamt 205 935 Beschäftigte im kommunalen Bereich tätig – und zwar in einer Vielzahl von Aufgabenbereichen. Regional und fachlich tief gegliederte Ergebnisse der Personalstandstatistik schaffen die Möglichkeit regionaler oder interkommunaler Vergleiche, welche den Gemeinden Informationen über ihr „kommunales Handeln“ geben können. Damit bei Gegenüberstellungen der Ergebnisse einzelner oder mehrerer Gemeinden in sogenannten „Rankings“ nicht die sprichwörtlichen „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden, ist eine Vielzahl von Kriterien zu beachten. Der vorliegende Beitrag will die Nutzer der Personalstandstatistik für die „Fallstricke“ sensibilisieren und einige Hinweise geben, die bei der Interpretation von Ergebnissen der Personalstandstatistik auf Ebene der Gemeinden zu beachten sind.

„Kommunale Personallandschaft“ – Eine kleine Einführung

Bevor auf die Thematik der Vergleichbarkeit von kommunalen Ergebnissen eingegangen wird,

soll zunächst – zum besseren Verständnis – eine kurze Erläuterung der Personalstandstatistik bzw. zum Berichtskreis der „kommunalen Personallandschaft“ gegeben werden.

Im kommunalen Bereich wird das Personal der folgenden Beschäftigungsbereiche³ erhoben:

- Gemeinden (Stadtkreise, kreisangehörige Gemeinden) und Gemeindeverbände (Landkreise)
 - a) Kernhaushalt (inklusive des KVJS)
 - b) Eigenbetriebe
 - c) Krankenhäuser
- Kommunale Zweckverbände (siehe i-Punkt Seite 40) inklusive deren Krankenhäuser

Am 30. Juni 2008, dem Stichtag der jährlichen Personalstandstatistik waren im kommunalen Bereich insgesamt 205 935 Personen beschäftigt (Tabelle 1), darunter 150 377 in den 1 109 Gemeinden, 48 460 in den Landkreisen und 6 666 in den kommunalen Zweckverbänden.

Die Gemeinden, Landkreise und die Zweckverbände erfüllen zahlreiche öffentliche *kommunale Aufgaben*. Diese reichen von A wie Abwasser- und Abfallbeseitigung, B wie Bauhof über T wie Tageseinrichtungen für Kinder bis zu V wie Verwaltung und W wie Wirtschaftsförderung (siehe i-Punkt Seite 42).



Dipl.-Geografin Nicole Michel ist Referentin im Referat „Öffentliche Finanz- und Personalwirtschaft“ des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

T1

Personal in den Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden am 30. Juni 2008

Beschäftigungsbereich	Beschäftigte				Vollzeit-äquivalente ¹⁾
	insgesamt	davon			
		Kernhaushalt	Eigenbetriebe	Krankenhäuser	
Gemeinden/Gv.	199 269	161 460	15 261	22 548	163 112
Stadtkreise	43 103	32 423	4 961	5 719	37 163
Kreisangehörige Gemeinden	107 274	96 398	8 838	2 038	85 353
Landkreise	48 460	32 207	1 462	14 791	40 229
KVJS ¹⁾	432	432	–	–	367
Zweckverbände	6 666	6 577	–	89	5 683
Insgesamt	205 935	168 037	15 261	22 637	168 795

1) Kommunalverband für Jugend und Soziales. – 2) Vollzeitbeschäftigte und Teilzeitbeschäftigte gewichtet mit ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor.

1 Anzahl der Gemeinden zum Stand 30. Juni 2008.
 2 Kommunalverband für Jugend und Soziales.
 3 Übersicht über den öffentlichen Dienst vgl. Michel, Nicole: Personal im öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg, in Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6/2008, S. 43ff.

Im Rahmen der Personalstandstatistik erfasst das Statistische Landesamt neben Merkmalen wie Geschlecht, Umfang und Dauer der Tätigkeit auch den kommunalen Aufgabenbereich, in dem ein Beschäftigter innerhalb seiner Er-



Zweckverband

Gemäß dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) vom 16. September 1974 (GBl. S. 408), zuletzt geändert am 4. Mai 2009 (GBl. S. 185, 192) ist ein *Zweckverband* eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die ihre Angelegenheiten unter eigener Verantwortung verwaltet. Gemeinden und Landkreise können sich zu einem Zweckverband zusammenschließen oder zur Erfüllung von Pflichtaufgaben zusammengeschlossen werden, um bestimmte Aufgaben, zu deren Erledigung sie berechtigt oder verpflichtet sind, für alle oder einzelne gemeinsam zu erfüllen.

Das Tätigkeitsfeld der Zweckverbände umfasst dementsprechend eine Vielzahl von kommunalen Aufgabenbereichen. Der zahlenmäßige und wirtschaftliche Schwerpunkt der Zweckverbände in Baden-Württemberg liegt im Bereich Ver- und Entsorgung, während die Gemeindeverwaltungsverbände (GVV), die in der Statistik ebenfalls zu den Zweckverbänden gezählt werden, in erster Linie Verwaltungstätigkeiten wahrnehmen. Ein GVV ist eine Rechtsform der Verwaltungsgemeinschaft. Weiterhin werden auch Regional- und Nachbarschaftsverbände den Zweckverbänden zu geordnet.

Verwaltungsgemeinschaft

Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können gemäß § 59 GemO eine Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband (GVV) bilden oder vereinbaren, dass eine Gemeinde (erfüllende Gemeinde) die Aufgaben eines GVV erfüllt (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft). Eine Gemeinde kann nur *einer* Verwaltungsgemeinschaft angehören. In der Statistik wird das Personal eines GVV bei den Zweckverbänden geführt, während das Personal einer vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft bei der erfüllenden Gemeinde geführt wird.

hebungseinheit – zum Beispiel einer Gemeinde oder eines Zweckverbandes – tätig ist.⁴ So erhält man ein Bild davon, welche Aufgaben sowohl in den Gemeinden selbst als auch in den Eigenbetrieben oder Zweckverbänden von wie vielen Beschäftigten wahrgenommen werden. Eine korrekte und möglichst genaue Zuordnung der einzelnen Beschäftigten zu einem Aufgabenbereich durch die Berichtsstellen ist dabei für die Datenqualität der Personalstandstatistik besonders wichtig, denn nur so können detaillierte Aussagen über die Aufgabenverteilung innerhalb einer Gemeinde und auf Landesebene gemacht werden.

Die Aufgabenbereiche sind in 9 Hauptgruppen untergliedert. Danach ist der Großteil der Beschäftigten der Kommunen, nämlich 41 588 Personen, im Bereich *Soziale Sicherung* tätig (22,7 %). Darunter bilden mit 22 585 Beschäftigten die Tageseinrichtungen für Kinder den größten Aufgabenbereich. Ihr Anteil an allen Beschäftigten beträgt allein 12,3 % (*Tabelle 2*).

20,0 % aller Beschäftigten im kommunalen Bereich – nämlich 36 665 Personen – haben ihren Arbeitsplatz in der *Allgemeinen Verwaltung*. Dazu zählen unter anderem die Haupt- und Finanzverwaltung einer Gemeinde/Gv.

An dritter Stelle folgt mit insgesamt 26 375 bzw. 14,4 % aller Beschäftigten der Bereich *Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung*. Hierzu zählen beispielsweise die Abwasser- und Abfallbeseitigung und die sogenannten „Hilfsbetriebe der Verwaltung“, worunter der Bauhof und der kommunale Fuhrpark zu verstehen sind.

Wie in *Tabelle 2* ersichtlich nehmen die Zweckverbände zahlreiche kommunale Aufgaben wahr. Dazu zählen zum Beispiel im Bereich der Allgemeinen Verwaltung unter anderem die Gemeindeverwaltungsverbände, kommunale Rechenzentren oder der Kommunale Versorgungsverband (KVBW)⁵. Ein weiterer Schwerpunkt der Zweckverbände liegt im Aufgabenbereich *Öffentliche Einrichtungen* – hier ist vor allem die Abwasserbeseitigung zu nennen – sowie im Bereich *Wirtschaftliche Unternehmen*, dort zählt die Wasserversorgung zur überwiegenden Aufgabe der Zweckverbände.

Separat dargestellt in *Tabelle 2* sind die kommunalen Krankenhäuser (inklusive Zweckverbandskrankenhäuser), die ausschließlich einem Aufgabenbereich zugeordnet werden. Hier sind insgesamt 22 637 Beschäftigte tätig, wobei die Krankenhäuser überwiegend bei den Stadt- und Landkreisen und weniger bei den kreisangehörigen Gemeinden angesiedelt sind.

⁴ Jeder Beschäftigte kann nur einem Aufgabenbereich zugeordnet werden. Bei einer Tätigkeit in mehreren Aufgabenbereichen – was ggf. in kleineren Gemeinden der Fall sein kann – erfolgt die Zuordnung zur überwiegenden Tätigkeit.

⁵ Hauptaufgabe des KVBW ist die Gewährung von Versorgungsbezügen nach beamtenrechtlichen Vorschriften an seine Angehörigen (insbesondere Beamte), siehe auch www.kvbw.de

Interkommunale Vergleiche mithilfe von Kennzahlen

Die regional tief gegliederten statistischen Ergebnisse bieten die Möglichkeit für zahlreiche Gemeindevergleiche oder „Rankings“: „Wer hat die meisten Schulden, die höchsten Steuereinnahmen“ oder – in Bezug auf die Personalstandstatistik „Wer beschäftigt das meiste Personal?“ Diese oder ähnliche Vergleiche von Gemeindedaten bieten zum Beispiel Gemeinderäten die Möglichkeit, das eigene kommunale Handeln zu überprüfen, um auf Basis verlässlicher Daten der amtlichen Statistik künftige Entscheidungen innerhalb ihrer Gemeinde treffen zu können. Der Vergleich von Gemeinde A mit Gemeinde B bezüglich ihrer „Personalausstattung“ ist aber nur dann aussagekräftig, wenn „Gleiches mit Gleichem“ verglichen wird.

Zunächst ist dazu die Bildung von Kennzahlen nötig:

a) **Vollzeitäquivalente (VZÄ):** In Anbetracht der Tatsache, dass die absolute „Kopf-Zahl“ aufgrund der Teilzeitbeschäftigung – die im kommunalen Bereich 2008 bei rund 39,5 % lag – bei regionalen Vergleichen nicht geeignet ist, wird in der (Personalstand-)Statistik auf die Angabe der VZÄ zurückgegriffen. Diese errechnet sich aus der Summe der Vollzeitbeschäftigten und der Teilzeitbeschäftigten gewichtet mit ihrem tatsächlichen Arbeitszeitfaktor (Tabelle 1).

b) **Beschäftigte (in VZÄ) je Einwohner:** Diese Kennzahl berücksichtigt zusätzlich die Gemeindegröße. Dabei werden die zuvor errechneten Vollzeitäquivalente in Bezug zur Einwohnerzahl gesetzt.

In Baden-Württemberg gibt es je 1 000 Einwohner durchschnittlich 10,8 kommunale Beschäftigte (in VZÄ).⁶ Die höchsten Werte mit durchschnittlich 16,3 Beschäftigten (in VZÄ) je 1 000 Einwohner haben erwartungsgemäß die Stadtkreise, da diese neben Gemeindeaufgaben auch Kreisaufgaben wahrnehmen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden liegt der durchschnittliche Wert bei 9,5. Mit zunehmender Gemeindegröße steigt der durchschnittliche Wert von 4,3 in der Größenklasse unter 1 000 Einwohner bis zu 13,5 in der Größenklasse mit 100 000 bis 200 000 Einwohner (Schaubild). Diese größenabhängige Zunahme des Beschäftigtenanteils bestätigt auch die Annahme⁷, dass die Gemeinde mit zunehmender Größe nicht nur mehr, sondern auch qualitativ höherwertigere Aufgaben wahrnehmen muss und daher auch entsprechende öffentliche Infrastruktur sowie Personal benötigt. Viele der angebotenen Leistungen einer großen Gemeinde werden auch von der Bevölkerung außerhalb der eigenen Gemeindegrenze in Anspruch genommen („zentralörtliche Funktion“).

Bei der differenzierten Betrachtung einer Größenklasse wird allerdings auch deutlich, dass

T2

Personal in den Gemeinden und Zweckverbänden am 30. Juni 2008 nach ausgewählten Aufgabenbereichen

Kommunaler Aufgabenbereich	Insgesamt ¹⁾		Davon		Nachrichtlich: Krankenhäuser ³⁾
			Gemeinden ²⁾	Zweckverbände ²⁾	
	Anzahl	%	Anzahl		
Insgesamt	183 298	100	176 721	6 577	22 637
0 Allgemeine Verwaltung	36 665	20,0	34 810	1 855	–
1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung	14 016	7,6	13 981	35	–
2 Schulen	18 580	10,1	18 250	330	–
3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	10 488	5,7	9 976	512	–
4 Soziale Sicherung	41 588	22,7	40 889	699	–
darunter					
464 Tageseinrichtungen für Kinder	22 585	12,3	22 525	60	–
5 Gesundheit, Sport, Erholung	7 836	4,3	7 781	55	22 637
darunter					
51 Krankenhäuser	(86)	0,0	.	.	22 548
6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	16 924	9,2	16 614	310	–
7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	26 375	14,4	24 645	1 730	–
8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	10 826	5,9	9 775	1 051	–

1) Ohne Krankenhäuser. – 2) Kernhaushalt und Eigenbetriebe ohne Krankenhäuser. – 3) Als Sonderrechnung geführte Krankenhäuser der Gemeinden und der Zweckverbände.

⁶ Bei der Berechnung der Kennzahl wurden die 3 147 Einwohner der 13 Gemeinden, die zum Stichtag 30. Juni 2008 über kein eigenes Personal verfügten mitberücksichtigt.

⁷ Diese Annahme findet unter anderem Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich bei der Ermittlung der Bedarfsmesszahl.

lediglich der *durchschnittliche* Wert der Beschäftigten (in VZÄ) je 1 000 Einwohner von der Größe einer Gemeinde abhängt, denn innerhalb einer Gemeindegrößenklasse ist die Spannweite – also die Differenz zwischen dem größten und kleinsten Wert – durchaus sehr hoch.

Daraus resultiert, dass nicht ausschließlich die Indikatoren Vollzeitäquivalente und Beschäftigte (in VZÄ) je Einwohner allein einem Vergleich standhalten können, denn „das Spektrum der tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben variiert von Gemeinde zu Gemeinde. Es hängt ab vom konkreten Bedarf des örtlichen Gemeinwesens. Geografische oder soziale Besonderheiten, geschichtliche Traditionen oder besondere Wertvorstellungen können zu erheblichen Unterschieden führen.“⁸ Für einen „belastbaren“ Vergleich von Gemeinden in Bezug auf deren personelle Ausstattung sind deshalb weitere Informationen über die zu vergleichenden Gemeinden erforderlich.

Weitere Kriterien für interkommunale Vergleiche

Natürlich ist es kaum möglich, sämtliche „Besonderheiten“ aller Gemeinden Baden-Württembergs zu kennen. Es gibt jedoch eine Reihe von Kriterien, die – abhängig und auch unabhängig von der Größe einer Gemeinde – die Anzahl der Beschäftigten beeinflussen können. Die folgende Aufzählung – in Form eines „Fragekatalogs“ – kann den Anspruch auf Vollständigkeit nicht erfüllen, vielmehr dient sie als Hilfestellung bei der Erstellung von Vergleichen oder der Interpretation eines „Rankings“, um so gegen vorschnelle und eventuelle falsche Aussagen gewappnet zu sein.

- *Handelt es sich um einen Stadtkreis, eine Große Kreisstadt oder eine kreisangehörige Gemeinde?* – Wie bereits erwähnt, haben Stadtkreise und in gewissem Umfang auch Große Kreisstädte zentralörtliche Funktionen.



Kommunale Aufgabenbereiche

Die sogenannten kommunalen Aufgabenbereiche leiten sich von der kommunalen Haushaltssystematik entsprechend den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift Gliederung und Gruppierung ab. Die kommunalen Aufgabenbereiche sind dabei in **9 Hauptgruppen** unterteilt.

- 0 Allgemeine Verwaltung
- 1 Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- 2 Schulen
- 3 Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege
- 4 Soziale Sicherung
- 5 Gesundheit, Sport, Erholung
- 6 Bau- und Wohnungswesen, Verkehr
- 7 Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung
- 8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen

Unterhalb der Hauptgruppen wird weiter bis auf 2-Steller- oder 3-Steller-Ebene untergliedert¹.

Beispiel 1:

- 4 Soziale Sicherung
 - 46 Einrichtungen für Jugendhilfe
 - 464 Tageseinrichtungen für Kinder

Beispiel 2:

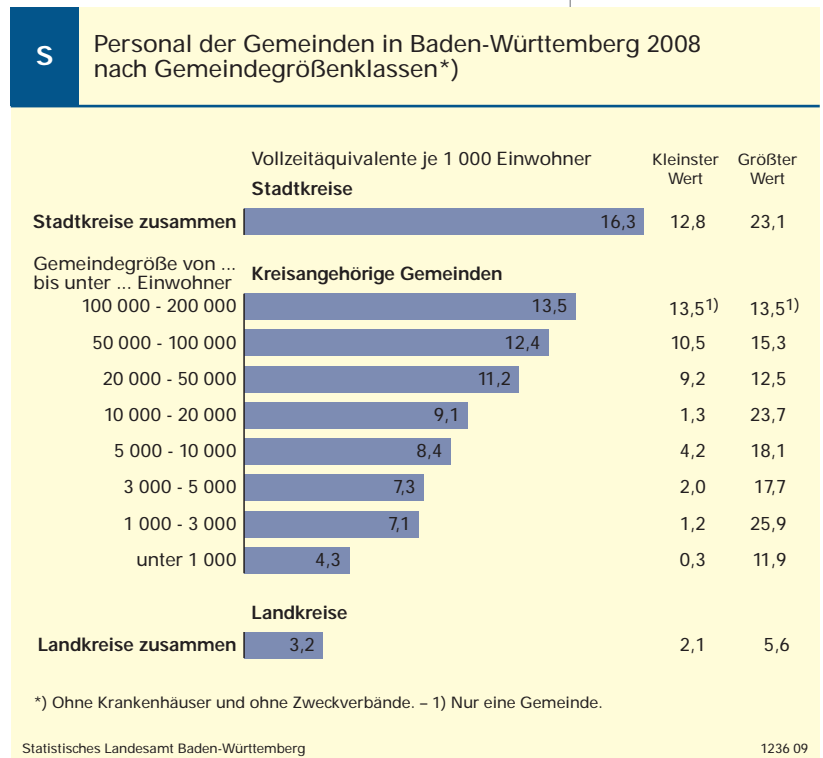
- 8 Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen
 - 81 Versorgungsunternehmen
 - 810 Elektrizitätsversorgung
 - 813 Gasversorgung
 - 815 Wasserversorgung
 - 817 Kombinierte Versorgungsunternehmen

Zurzeit herrscht in Baden-Württemberg noch überwiegend die kamerale Haushaltsführung vor. Am 22. April 2009 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts beschlossen. Mit einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2016 müssen alle Gemeinden/Gv. auf das neue Haushaltsrecht – die kommunale Doppik – umsteigen. Der Produktplan und der Kontenrahmen werden die Verwaltungsvorschrift *Gliederung und Gruppierung* ersetzen. Diese neue Systematik wird damit auch die Systematik der kommunalen Aufgabenbereiche in der Personalstandstatistik künftig verändern. Weitere Informationen hierzu unter www.nkhr-bw.de

¹ Eine vollständige Übersicht der kommunalen Aufgabenbereiche ist unter „A. Gliederung“ unter www.statistik-bw.de/FinSteuern/VwV.asp zu finden.

⁸ Finanzministerium Baden-Württemberg: Die Gemeinde und ihre Einnahmen, 2006.

- *Wie ist die Lage der Gemeinde in der zentral-örtlichen Struktur?* – Kleinere Gemeinden in Verdichtungsräumen profitieren auch von öffentlichen Einrichtungen oder Dienstleistungen der angrenzenden größeren Gemeinden und brauchen diese nicht selbst vorzuhalten.
- *Welche besonderen Aufgaben hat die Gemeinde zu erfüllen? Handelt es sich zum Beispiel um eine Fremdenverkehrsgemeinde?* – Eine Vielzahl der Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Beschäftigten (in VZÄ) je Einwohner sind touristisch geprägte bzw. prädikatisierte Gemeinden⁹. Von den insgesamt 260 kreisangehörigen Gemeinden, die mehr Personal als im Landesschnitt (9,5) beschäftigten, sind ein gutes Drittel prädikatisierte Gemeinden aller Größenklassen.
- *Hat sich die Gemeinde zusammen mit anderen Gemeinden zur Erfüllung von Aufgaben in einer Verwaltungsgemeinschaft oder einem Zweckverband zusammengeschlossen?* – Dann ist dieses Personal, das die Aufgaben erfüllt, nicht bei der Gemeinde selbst, sondern entsprechend beim Zweckverband oder bei der „erfüllenden Gemeinde“ der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft nachgewiesen (siehe auch i-Punkt Seite 40).
- *Hat die Gemeinde Aufgaben aus dem Kernhaushalt in Eigenbetriebe ausgelagert?* – Bei interkommunalen Vergleichen in der Personalstandstatistik – wie darüber hinaus zum Beispiel auch bei der Schuldenstatistik – ist es wichtig, dass beide Einheiten, sowohl Kernhaushalt als auch Eigenbetriebe, einbezogen werden.
- *Sind neben kommunalen Tageseinrichtungen für Kinder viele private Träger vorhanden?* – In der Personalstandstatistik werden ausschließlich die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erhoben, also nur die Beschäftigten von kommunalen Einrichtungen. Beschäftigte von Einrichtungen der freien Träger (in erster Linie sind dies kirchliche Träger), die mehr als die Hälfte aller Tageseinrichtungen ausmachen, sind demnach nicht enthalten. Eine unterschiedliche Ausstattung der Gemeinden mit Kindergärten von öffentlichen und/oder freien Trägern kann das Ergebnis also stark beeinflussen, vor allem da es sich bei diesen Aufgaben um einen sehr personalintensiven Bereich handelt.
- *Hat die Gemeinde viel Personal in Ausbildung¹⁰?* – Personal in Ausbildung, ob im Arbeitnehmer- oder Beamtenstatus, zählt in der Personalstandstatistik zum bestehenden



Personal. Eine Gemeinde, die überdurchschnittlich viel Ausbildungsplätze anbietet, hat demnach einen höheren Personalstand als eine Gemeinde ohne Ausbildungsplätze.

- *Gibt es „Besonderheiten vor Ort“?* – So kann zum Beispiel ein Pflegeheim vor Ort den Personalstand erhöhen, obgleich die Einrichtung vielmehr überregionale Bedeutung hat. Auch Bildungs- und Kultureinrichtungen wie Museen, Büchereien oder Musikschulen, die ebenfalls überregionale Bedeutung aufweisen können, sind ebenfalls in der Lage einen Vergleich zu verzerren.

Schlussbetrachtung

Ein überdurchschnittlich hoher Anteil an Beschäftigten (in VZÄ) je Einwohner ist nicht per se ein Zeichen für mangelnde „Wirtschaftlichkeit“ einer Gemeinde. Im Gegenzug kann ein geringer Anteil entweder eine straffe Organisation oder aber das „Nichtwahrnehmen“ von kommunalen Aufgaben bedeuten. Bei interkommunalen Vergleichen sollte also zunächst stets geprüft werden, ob das, was man vergleichen möchte, überhaupt direkt miteinander verglichen werden kann – oder ob zusätzliche Kriterien in die Betrachtung mit einfließen sollten.

Weitere Auskünfte erteilt
 Nicole Michel
 Telefon 0711/641-27 48,
 Nicole.Michel@stala.bwl.de

⁹ Prädikatisierte Gemeinden erhalten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Zuweisungen im sogenannten Fremdenverkehrslastenausgleich, da ihre Aufgaben (und darüber hinaus auch das dafür nötige Personal) über die Grundversorgung weit hinausgehen. Siehe dazu: Burger, Franz/Wiedmann, Karl-Georg: Der Fremdenverkehrslastenausgleich in Baden-Württemberg, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 10/2009.

¹⁰ Im Rahmen der Personalstandstatistik wird als Personal in Ausbildung bezeichnet, wer in einem öffentlich-rechtlichen Auszubildendenverhältnis, einem Auszubildendenverhältnis nach dem Berufsbildungsgesetz oder einem Auszubildendenverhältnis für Pflegeberufe steht.