181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement”

nach dem Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung Kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Schlussbericht

für die

Stadt Laubach

Kienbaum Management Consultants GmbH

17.03.2015

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis **2**

Ansichtenverzeichnis **3**

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse **4**

2. Auftrag und Prüfungsverlauf **6**

3. Zusammenfassender Bericht **8**

4. Ergebnisse der Prüfung **9**

4.1 Allgemeine Informationen der Prüfkörperschaft 9

4.2 Prüfungsvolumen 10

4.3 Haushaltsstabilität 11

4.4 Jahresabschlüsse 13

4.5 Personalmanagement 14

4.5.1 Personalorganisation 15

4.5.2 Personalverwaltung 16

4.5.3 Personalplanung 24

4.5.4 Personalentwicklung 31

4.5.5 Personalabrechnung 35

4.5.6 Personalcontrolling 36

4.6 Modellartige Personalbedarfsbemessung Bauhof 39

5. Zusammenfassung Personalmanagement **43**

6. Schlussbemerkung **46**

7. Anlage 1: Stellenplan **47**

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: „Personalmanagement“ – Lage der Körperschaften 6
Ansicht 2: Interkommunale Zusammenarbeit 9
Ansicht 3: Personalausgabenquote 10
Ansicht 4: Haushaltsstabilität 11
Ansicht 5: Kommunale Schulden 12
Ansicht 6: Schulden und Kassenkredite im Vergleich 12
Ansicht 7: Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2013 im Vergleich 13
Ansicht 8: Personalmanagement 14
Ansicht 9: Personalorganisation 15
Ansicht 10: Anzahl VZÄ für personalwirtschaftliche Aufgaben 16
Ansicht 11: Anzahl der betreuten Beschäftigten 17
Ansicht 12: Betreuungsverhältnis Personalverwaltung 18
Ansicht 13: Berechnung der Soll-Personalausstattung 18
Ansicht 14: Gesamtstellenplan 19
Ansicht 15: Quote der tatsächlich besetzten Stellen zu den Stellen laut Stellenplan im Gesamtstellenplan 19
Ansicht 16: Quote der VZÄ, die nicht im Stellenplan ausgewiesen sind, zu den Stellen im Stellenplan 20
Ansicht 17: Personalausgaben 21
Ansicht 18: Personalausgabenquote je Einwohner im Vergleich 22
Ansicht 19: Stellen der Kernverwaltung laut Stellenplan je 1.000 Einwohner 22
Ansicht 20: Aktenführung 24
Ansicht 21: Informationsgehalt Stellenplan 25
Ansicht 22: Bewertungsgefüge 2013 26
Ansicht 23: Altersstruktur 2013 27
Ansicht 24: Altersstruktur im Vergleich 27
Ansicht 25: Anteil der Beschäftigten ab dem 55. Lebensjahr 28
Ansicht 26: Einheitlicher Fragebogen bei Vorstellungsgesprächen 29
Ansicht 27: Einsatz systematische Personalbedarfsbemessung 30
Ansicht 28: Übersicht schriftliches Personalentwicklungskonzept 32
Ansicht 29: Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten 33
Ansicht 30: Fortbildung 34
Ansicht 31: Anteil Fortbildungsausgaben an den Gesamtpersonalausgaben 35
Ansicht 32: Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings 37
Ansicht 33: Aufgabenfelder Bauhof 39
Ansicht 34: VZÄ Bauhof je 1.000 Einwohner im Vergleich 40
Ansicht 35: Gesamtkosten in EUR Straßenunterhaltung in 2013 im Vergleich 41
Ansicht 36: Vorgehen Personalbedarfsbemessung 42
Ansicht 37: Reifegrad des Personalmanagements 44
Ansicht 38: Stellenübersicht der Beamten 47
Ansicht 39: Stellenübersicht der Tarifbeschäftigten 48

1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

Durch das Personalmanagement soll die optimale Bereitstellung, Erhaltung und Entwicklung des Personals nach strategischen Verwaltungszielen und den daraus resultierenden Anforderungen sichergestellt werden. Das Personalmanagement in der Stadt Laubach kann zusammenfassend wie folgt dargestellt werden.

Personalorganisation

In der Stadt Laubach werden personalwirtschaftliche Aufgaben im Fachbereich 10, Zentrale Steuerung wahrgenommen. Die Stadt Laubach hat mit dem Landkreis Gießen eine Interkommunale Zusammenarbeit für die Bezügeabrechnung für die Beamten und Tarifbeschäftigten geschlossen. Insgesamt werden die personalwirtschaftlichen Aufgaben im Umfang von 1,10 VZÄ wahrgenommen. Die gewählte aufbauorganisatorische Lösung ist sachgerecht. Dabei stellt der Personalkörper von 1,10 VZÄ im Vergleich der geprüften Körperschaften eine Organisationseinheit dar, die im unteren Bereich der personellen Ausstattung liegt.

Personalverwaltung

Das Betreuungsverhältnis für die Aufgaben der Personalverwaltung lag in der Stadt Laubach bei 1:146 auf. Im Vergleich der geprüften Körperschaften lag das Betreuungsverhältnis bei 1:116.

Die stichprobenhafte Prüfung der Personalakten hat keinen Handlungsbedarf aufgezeigt. Die Aktenführung in der Stadt Laubach entspricht den gesetzlichen Bestimmungen. Sie ist übersichtlich, transparent und damit sachgerecht.

Personalausgaben

Durchschnittlich wurden in den geprüften Körperschaften 182 € für Personalausgaben und Versorgungsaufwand je Einwohner eingesetzt. In der Stadt Laubach liegt der Wert bei 166 € je Einwohner.

Im Gesamtkontext mit dem Alters- und Bewertungsgefüge ist festzustellen, dass die Stadt Laubach über einen vergleichsweise hohen Anteil an Beschäftigten im mittleren Dienst und einen niedrigen Anteil an Beschäftigten im gehobenen Dienst unter den geprüften Körperschaften verfügt. Ebenso lässt sich im Vergleich hervorheben, dass die Stadt Laubach mit 29% überdurchschnittlich viele Mitarbeiter mit Alter über 55 Jahre aufweist. Dies führt dazu, dass die Stadt Laubach sich trotz unterdurchschnittlicher Stellenanzahl der Kernverwaltung sich bei den Personalausgaben nahezu im Durchschnitt befindet.

Personalplanung

Die Personalplanung ist insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in der Verwaltung der Stadt Laubach und dem bestehenden Konsolidierungsbedarf (das ordentliche Jahresergebnis 2013 weist ein Defizit von rund 1,0 Mio. Euro aus) wichtig.

Die Prüfung des Stellenplans als zentrales Instrument der Personalplanung hat gezeigt, dass in der Stadt Laubach eine ausreichende Detaillierung im Stellenplan sowie in zusätzlichen Datenquellen zum Stellenplan vorliegt. Damit liegt ein sinnvolles Steuerungsinstrument für den Personalkörper der Kommune vor.

Die Personalplanung konkretisiert sich in der Stellenbesetzung. In der Stadt Laubach werden für die Vorstellungsgespräche im Vorfeld fachbezogene Fragenkataloge erstellt, der sicherstellt, dass allen Bewerbern die gleichen Fragen gestellt werden. Die Stadt Laubach trägt somit dem Gebot der Gleichbehandlung der Bewerber Rechnung.

Durch das Organisationsgutachten liegen in der Stadt Laubach methodische Hinweise für die Ermittlung von notwendigen Personalbedarfen für die einzelnen Aufgabenbereiche vor, aus der sich die Notwendigkeit der Wiederbesetzung ergibt. Der Einsatz eines systematischen Instruments zur Personalbedarfsbemessung in der Stadt Laubach ist sachgerecht und ist Grundlage für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz. Es ermöglicht eine vorausschauende Planung und dient als Entscheidungsgrundlage für den Standard der Aufgabenwahrnehmung.

Personalentwicklung

In der Stadt Laubach liegt ein schriftliches Personalentwicklungskonzept vor, das einen verbindlichen und einheitlichen Rahmen vorgibt. Die Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes ist noch nicht abgeschlossen.

Personalabrechnung

Bei der Personalabrechnung wird kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt, so dass eine Anfälligkeit für dolose Handlungen gegeben ist. Insbesondere bei der Neuanlage von Stammdaten sowie stichprobenhaft für einzelne Abrechnungsfälle empfiehlt der Prüfungsbeauftragte die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben sich zum einen in der Personalausstattung der Personalverwaltung i.H.v. 0,10 VZÄ. Dies entspricht einem Optimierungspotenzial von rd. 7.500 € jährlich.[1] Dieses Optimierungspotenzial ist jedoch nur durch eine Ausdehnung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) bei der Wahrnehmung von personalwirtschaftlichen Aufgaben realisierbar, um trotz Einsparungen die kritische Mindestgröße von 2,0 VZÄ nicht zu unterschreiten.

Zum anderen kann aus der vergleichenden Betrachtung der Personalausstattung der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner ein Anhaltspunkt zur Ergebnisverbesserung abgeleitet werden, wenn die Körperschaft überdurchschnittlich viele Stellen je 1.000 Einwohner in der Kernverwaltung vorhält. Bezogen auf die Größe der Kernverwaltung in der Stadt Laubach ergibt sich hier kein Optimierungspotenzial.

1 Zur Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz i.H.v. 73.500 € angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten für eine EG 9 – Stelle zzgl. Arbeitsplatzkosten. Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 16. Juli 2012.

2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Zielsetzung der 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“ ist es, die Rechtmäßigkeit und auf vergleichender Grundlage die Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu analysieren. Es sollen Entwicklungspotenziale in Bezug auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung identifiziert werden, die für die Vergleichskommunen hilfreich sind und nach Möglichkeit auch als Empfehlung für andere Kommunen außerhalb des Vergleichs dienen können. Die zu prüfenden Aufgaben des Personalmanagements sind

- Personalorganisation,
- Personalverwaltung,
- Personalplanung,
- Personalentwicklung,
- Personalabrechnung und
- Personalcontrolling.

Geprüfte Körperschaften

Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Dautphetal, Eichenzell, Hadamar, Laubach, Lorsch, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Rotenburg a.d. Fulda, Steinbach (Taunus), Usingen

Ansicht 1: „Personalmanagement“ – Lage der Körperschaften

Der Stadt Laubach wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 21. Januar 2014 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in dem die Stadt Laubach über Prüfungsziele und Prüfungsverlauf informiert wurde, fand am 19. März 2014 statt. Wir prüften die Stadt Laubach in den Erhebungen vor Ort vom 19. März 2014 bis zum 21. März 2014.

Wir prüften nach den Prüfungsinhalten des § 3 ÜPKKG. Die Prüfung stellte fest, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurde.

Die Untersuchung bezog sich auf den Zeitraum von 2011 bis 2013. Der Sachverhalt stellt den Status Quo zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen dar.

Als Prüfungsunterlagen standen uns die im Vorfeld der örtlichen Erhebung zugeleiteten Erhebungsbogen der Stadt Laubach sowie vor Ort erhaltene und prüfungsfähige Dokumente zur Verfügung. Die in der festgelegten Frist erbetenen Auskünfte und Nachweise wurden uns vollumfänglich erteilt.

Bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben wurden wir von den für die Zusammenarbeit bestimmten Personen bereitwillig unterstützt. Mit der Prüfungsanmeldung wurde die Stadt Laubach aufgefordert, die Tatsachen zu benennen, von denen sie glaubte, dass sie sich als spezifisches Unterscheidungsmerkmal von den übrigen in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften eignen. Die Stadt Laubach machte von dieser Möglichkeit in der Eingangsbesprechung Gebrauch und sie sind in Ziffer 4.1.1 dargelegt.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten. Die Erörterungsbesprechung fand am 21. März 2014 statt. Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 2. Juni 2014 zugeleitet, die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen der Hauptphase unter dem 31. Oktober 2014. Die Interimbesprechung der Pilotphase wurde am 24.06.2014 geführt, die Interimbesprechung der Hauptphase am 24.11.2014. Die Prüfungsfeststellungen wurden unter dem 02. Februar 2015 mit Frist zur Stellungnahme bis 24. Februar 2015 zugeleitet.

Die Stadt Laubach gab keine Stellungnahme ab. Die Stadt Laubach verzichtete auf eine Schlussbesprechung.

Die Zuleitung des Schlussberichts erfolgte am 15.05.2015.

3. Zusammenfassender Bericht

Die Ergebnisse der 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“ werden voraussichtlich in den 27. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll im Herbst 2015 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei angefordert werden und wird nach Veröffentlichung im Internet unter www.rechnungshof-hessen.de abrufbar sein.

4. Ergebnisse der Prüfung

4.1 Allgemeine Informationen der Prüfkörperschaft

Gemeinde: Laubach

Land: Hessen

Landkreis: Gießen

Regierungsbezirk: Gießen

Einwohnerzahl: 9.662[2]

Im Stellenplan 2013 der Stadtverwaltung Laubach waren 46,80 Stellen ausgewiesen, davon 28,5 in der Kernverwaltung (ohne Stadtwerke, Tochtergesellschaften, Bauhof, Kitas, Waldarbeiter).

Die Stadtverwaltung Laubach verfügt mit den Stadtwerken über einen Eigenbetrieb. Zudem gibt es zwei städtische Tochtergesellschaften. Das sind die Laubacher Tourismus und Service GmbH und die Laubacher Kultur und Bäderbetriebe gGmbH. Die Stadt Laubach ist jeweils alleiniger Gesellschafter.

Die Stadt Laubach betreibt Interkommunale Zusammenarbeit in folgenden Aufgabengebieten:

Interkommunale Zusammenarbeit		
Aufgabengebiet	Kommune	seit
Personalwirtschaftliche Aufgaben	Landkreis Gießen, Stadt Staufenberg, Gemeinde Wettenberg	2013
Straßenreinigung	Gemeinde Lich	2013
Ordnungsbehörde	Stadt Grünberg, Stadt Hungen, Stadt Schotten	1981
Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 2: Interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Laubach ist Mitglied im Abwasserverband Lauter-Wetter. Weitere Möglichkeiten zur Interkommunalen Zusammenarbeit werden nach Angabe der Kommune geprüft. Überlegungen bestehen angabegemäß für die Bereich des Standesamtes mit den Städten Lich, Grünberg, Hungen und Reiskirchen.

Die Stadt Laubach betreibt keine eigenen Kindertageseinrichtungen.[3] Der Haushalt der Stadt Laubach ist produktorientiert (34 Produkte) mit doppischer Haushaltsführung aufgestellt.

Die Stadt Laubach ist eine Schutzschirmkommune, die am 17.12.2012 den Vertrag unterzeichnet hat. Bis 2016 soll ein ausgeglichener Haushalt vorliegen (siehe Schutzschirmvertrag).

Die Stadt Laubach ist mit neun Stadtteilen eine der größeren Flächengemeinden Hessens. Daraus ergeben sich viele infrastrukturelle Einrichtungen (Feuerwehr, Dorfgemeinschaftshäuser), die den städtischen Haushalt beeinflussen.

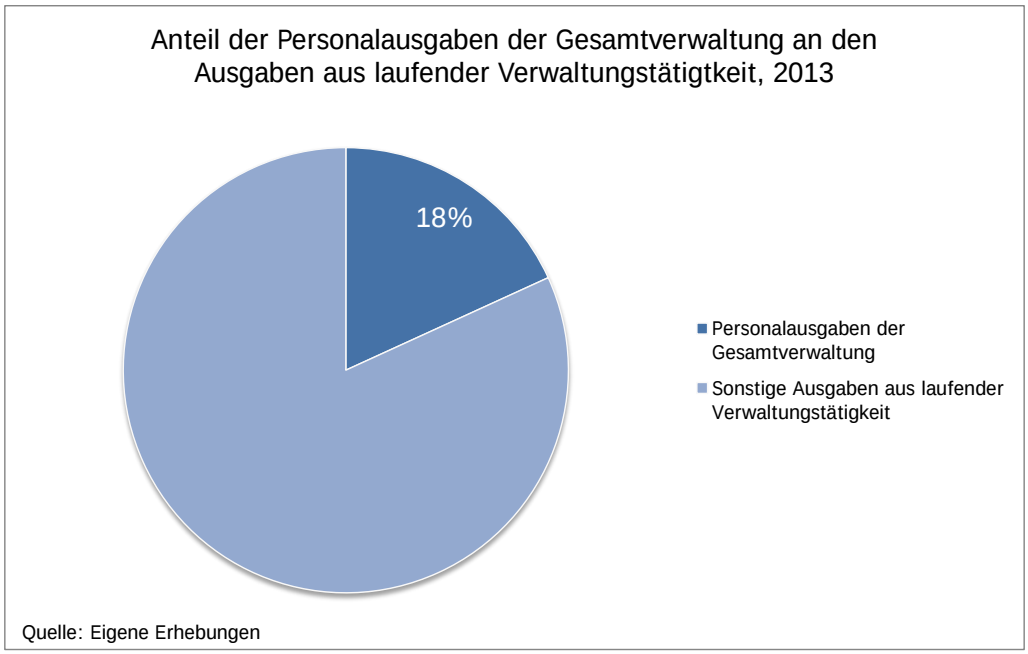
2 Hessisches Statistisches Landesamt, Bevölkerung der hessischen Gemeinden, 30.6.2013

3 Es besteht eine langjährige Kooperation mit dem Hessischen Diakoniezentrum.

4.2 Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasste die Höhe der Personalausgaben inklusive des Versorgungsaufwands der Stadt Laubach sowie des Eigenbetriebs Stadtwerke, des Abwasserverbands Lauter-Wetter und der beiden städtischen Tochtergesellschaften. Sie betrugen im Jahr 2013 rund 2,456 Mio. Euro.

Das Verhältnis von Personalausgaben zu Gesamtausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit zeigt die nachfolgende Ansicht:



Ansicht 3: Personalausgabenquote

Der Anteil der Personalausgaben der Gesamtverwaltung beträgt 18% an den Ausgaben aus laufender Verwaltungstätigkeit und stellt damit einen wesentlichen Kostenblock dar.

Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben sich zum einen in der Personalausstattung der Personalverwaltung i.H.v. 0,10 VZÄ. Dies entspricht einem Optimierungspotenzial von rd. 7.500 € jährlich.[4] Dieses Optimierungspotenzial ist jedoch nur durch eine Ausdehnung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) bei der Wahrnehmung von personalwirtschaftlichen Aufgaben realisierbar, um trotz Einsparungen die kritische Mindestgröße von 2,0 VZÄ nicht zu unterschreiten.

Zum anderen kann aus der vergleichenden Betrachtung der Personalausstattung der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner ein Anhaltspunkt zur Ergebnisverbesserung abgeleitet werden, wenn die Körperschaft überdurchschnittlich viele Stellen je 1.000 Einwohner in der Kernverwaltung vorhält. Bezogen auf die Größe der Kernverwaltung in der Stadt Laubach ergibt sich hier kein Optimierungspotenzial.

4 Zur Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz i.H.v. 73.500 € angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten für eine EG 9 – Stelle zzgl. Arbeitsplatzkosten. Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 16. Juli 2012.

4.3 Haushaltsstabilität

Die Haushaltsstabilität wird anhand des ordentlichen Jahresergebnis sowie der Summe der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel dargestellt:

Haushalt		2010	2011	2012	2013
Normiertes Haushaltsergebnis (kamerale Rechnungslegung) bzw. ordentliches Jahresergebnis (Doppik)	Angabe €	-3.573.641	-526.365	-2.844.349	-983.813
Summe der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	Angabe €	9.324.879	15.342.047	14.087.308	13.726.762
Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	Angabe €	11.926.978	13.435.608	13.894.046	13.547.871
Summe der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel[5]	Angabe €	3.683.894	8.064.698	6.551.305	7.302.371
Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben zum 31.12.					

Ansicht 4: Haushaltsstabilität

Ansicht 4 macht deutlich, dass die Haushaltsstabilität in Anbetracht der negativen ordentlichen Jahresergebnisse nicht gegeben war.

Bei defizitären Haushalten haben die Gemeinden gemäß § 92 Abs. 4 Hessische Gemeindeordnung (HGO) ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen und zusammen mit dem Haushalt im Genehmigungsverfahren der Kommunalaufsicht vorzulegen. Genehmigungsverfügungen zu den Haushaltssatzungen sowie Nachtragshaushaltssatzungen für die Jahre 2010 bis 2013 liegen vor.

Da die Stadt Laubach Schutzschirmgemeinde des Landes Hessen ist, sind entsprechende Haushaltskonsolidierungskonzepte mit dem Ziel 2016 einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen, aufgelegt worden. Es liegen Haushaltssicherungskonzepte der Stadt Laubach für die Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014 vor. Im Haushaltssicherungskonzept sind die einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen mit Euro-Beträgen ausgewiesen. Dabei werden die einzelnen Maßnahmen je Produktbereich dargestellt und umfassen auch personalwirtschaftliche Einsparungen. Dabei ist ausgewiesen, wann der jeweilige Stelleninhaber ausscheidet und welches Konsolidierungspotential damit verbunden ist. Die Stadt Laubach geht davon aus, dass bis zum Ende des Jahres 2016 das Konsolidierungsziel erreicht wird.

Die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen wurden im Einvernehmen mit der Aufsichtsbehörde (Landkreis Gießen, Regierungspräsidium Gießen, HMdIuS, HMdF) beschlossen und eingeleitet. In 2013 wurde das angestrebte Konsolidierungsziel übertroffen.

Nachweise über eingeleitete Haushaltssicherungsmaßnahmen sind in den Ausführungen zu den jeweiligen Haushaltssicherungskonzepten dargelegt. Diese sind in der Anlage 2 zum Konsolidierungsvertrag „Kommunaler Schutzschirm“ zwischen dem Land Hessen und der Stadt Laubach vom 17.12.2012 dargelegt.

Bewilligungserlasse für Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 FAG HE) lagen nicht vor, da keine Zuweisungen beantragt und bewilligt wurden.

5 Verfügbare Deckungsmittel: Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit inkl. Steuern und Zuweisungen (z.B. Schlüsselzuweisungen) abzüglich der Schul- und Kreisumlagen.

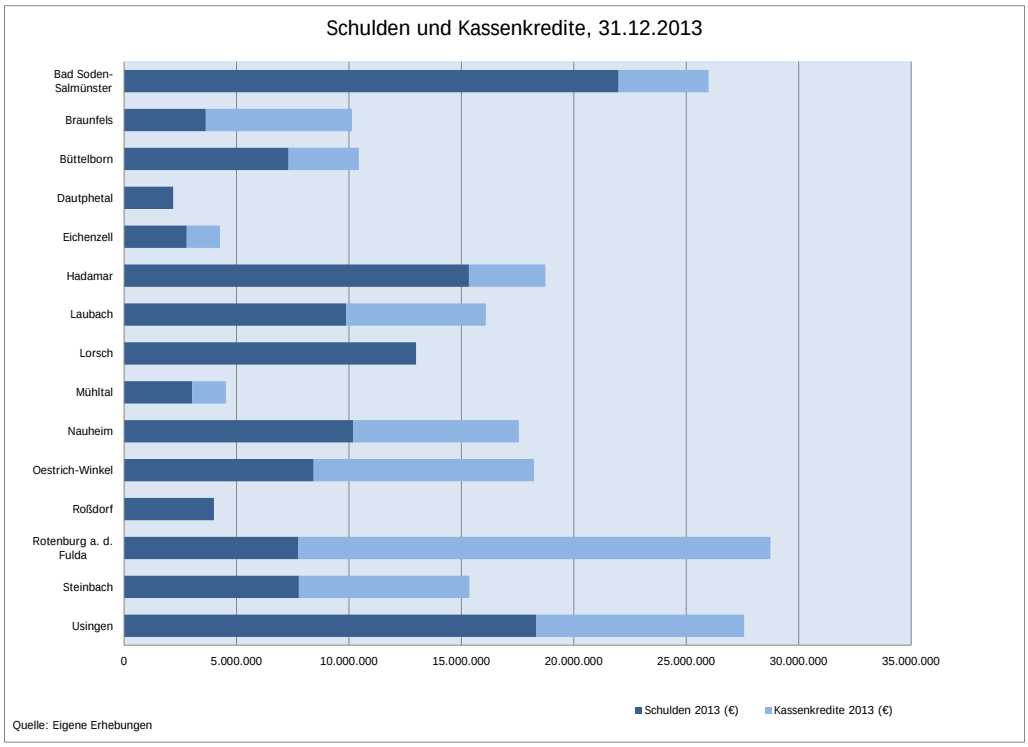
Die Situation der kommunalen Schulden stellt sich in der Stadt Laubach wie folgt dar:

Kommunale Schulden		2010	2011	2012	2013
Schulden	Angabe €	9.023.331	10.165.560	10.256.117	9.883.216
Kassenkredite	Angabe €	11.000.000	9.000.000	10.200.000	6.200.000
Summe	Angabe €	20.023.331	19.165.560	20.456.117	16.083.216

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben zum 31.12.

Ansicht 5: Kommunale Schulden

Die Situation der kommunalen Schulden stellt sich im Vergleich wie folgt dar:



Ansicht 6: Schulden und Kassenkredite im Vergleich

Der Vergleich verdeutlicht, dass die finanzielle Ausgangslage der Prüfkörperschaften heterogen ist. Lediglich drei Vergleichskommunen (Dautphetal, Lorsch, Roßdorf) nahmen zum 31.12.2013 keine Kassenkredite auf. Bei den übrigen Körperschaften schwankte die Höhe der Kassenkredite zwischen 1,5 Mio. € (Mühltal) und rd. 21 Mio. € (Rotenburg a.d. Fulda).

Es ist darüber hinaus festzustellen, dass bei vielen Körperschaften ein hoher Konsolidierungsbedarf besteht (siehe Ansicht 4). Dies stellt besondere Herausforderung an das Personalmanagement dar, da die Ressource Personal optimal bereitgestellt und entwickelt werden muss.

4.4 Jahresabschlüsse

Gemeinden sind verpflichtet, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 112 Absatz 9 HGO) und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung[6] durch die Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen sein soll.[7]

In der Stadt Laubach wurden im Prüfungszeitraum die Jahresabschlüsse nicht fristgerecht aufgestellt. Entsprechende Prüfberichte bzw. Genehmigungen der Aufsichtsbehörde konnten daher nicht vorliegen. Die Feststellung, ob die Gemeindevertretung dazu die Entlastung erteilt, kann erst nach Vorliegen des endgültigen Prüfungsberichts erfolgen.

Eine Dokumentation, wann und in welchem Organ nach § 114 Absatz 2 Satz 1 und 2 HGO der Beschluss und die erteilte Entlastung öffentlich bekannt gemacht wurde, konnte daher nicht vorliegen. Die Überprüfung, ob die Kommunalaufsicht ordnungsgemäß über den Beschluss über den Jahresabschluss und die Entlastung unterrichtet wurde, muss erst noch erfolgen.

Ansicht 6 zeigt, dass die Jahresabschlüsse der Jahre 2011 bis 2013 nur von einer Gemeinde (Bad Soden-Salmünster) fristgerecht aufgestellt wurden. Alle anderen Vergleichskommunen hielten die Frist nicht ein.

Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2013 im Vergleich

		Frist eingehalten	Frist nicht eingehalten
2011	Aufstellung	1	14
	Prüfung	1	14
	Beschlussfassung	1	14
2012	Aufstellung	1	14
2013	Aufstellung	1	14

Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1

Ansicht 7: Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2013 im Vergleich

Die nicht fristgerechte Aufstellung beeinflusst die nachfolgende Prüfung und Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung. Für Verwaltung und politische Entscheidungsträger liegt außerdem ein erheblicher Informationsmangel vor, der die strategischen Steuerungsmöglichkeiten beschränkt.

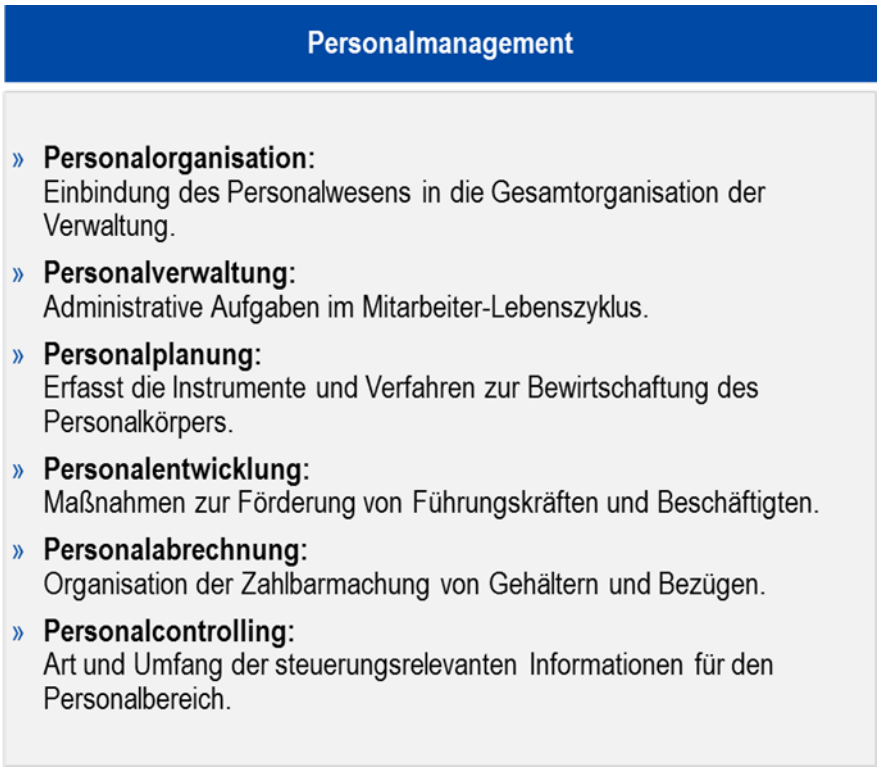
Der Vergleich zeigt, dass die Datenlage zu den kommunalen Haushalten dadurch gekennzeichnet ist, dass 14 Prüfkörperschaften keine geprüften Jahresabschlüsse vorliegen hatten. Die Kommunen sollten daher mit hoher Priorität sicherstellen, dass aussagefähige Daten den Entscheidungsträgern bereitgestellt werden, auf deren Grundlage künftige Haushaltsplanungen ergebnisorientiert vorgenommen und zielgerichtet umgesetzt werden können. Dies stellt auch eine Voraussetzung für ein nachhaltiges Personalmanagement dar.

6 § 114 Absatz 1 HGO – Entlastung
Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. Verweigert die Gemeindevertretung die Entlastung oder spricht sie die Entlastung mit Einschränkungen aus, so hat sie dafür die Gründe anzugeben.

7 Vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208 ff. (dort konkretisierend Fußnote 268)

4.5 Personalmanagement

Die Ressource „Personal“ ist für die Kommunen von besonderer Bedeutung, weil sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigen, die ihre fachlichen, methodischen und sozialen Potenziale so weiterentwickeln, dass ein konsequentes Dienstleistungsverhalten, eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes und eine qualitativ hohe Aufgabenerfüllung möglich ist. Insbesondere auch vor dem Hintergrund der angespannten kommunalen Finanzen gilt es, die Ressource „Personal“ effizient und effektiv einzusetzen. Dem Personalmanagement in den Verwaltungen kommt daher eine wichtige gestaltende Rolle zu. Das Personalmanagement umfasst im Sinne dieser Vergleichenden Prüfung folgende Themenfelder:



Ansicht 8: Personalmanagement

Der Prüfungsbeauftragte hat für die sechs Themenfelder des Personalmanagements Prüfungsschwerpunkte festgelegt und durch den Erhebungsbogen sowie die örtlichen Erhebungen geprüft. Zusätzlich wird am Beispiel des Bauhofes ein Vorgehen zur Personalbedarfsbemessung dargestellt, mit dem Ziel eine praktische Handlungshilfe zu geben.

4.5.1 Personalorganisation

Die Personalorganisation bezeichnet die organisatorische Einbindung der Organisationseinheit, die die personalwirtschaftlichen Aufgaben der Kommune wahrnimmt.

Die Personalverwaltung mit insgesamt 1,10 VZÄ der Stadt Laubach gehört aufbauorganisatorisch zum Fachbereich 10, Zentrale Steuerung. Die Stadt Laubach hat eine Verwaltungsvereinbarung über die Wahrnehmung von Personaldienstleistungen von kreisangehörigen Städten und Gemeinden durch die Lohnbuchhaltung des Landkreises Gießen (öffentlich-rechtlicher Vertrag) geschlossen. Neben der Stadt Laubach haben die Stadt Staufenberg sowie die Gemeinde Wettenberg diese Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Diese interkommunale Zusammenarbeit bezieht sich im Fall der Stadt Laubach auf die Bezügeabrechnung für die Beamten und Tarifbeschäftigten.

Personalanteile wurden im Umfang von 0,10 VZÄ über eine Personalgestellung an den Landkreis Gießen übertragen. Die Mitarbeiterin ist weiterhin Beschäftigte der Stadt Laubach mit Sitz in Laubach und übernimmt die Personalabrechnung für die Beschäftigten der Stadt Laubach sowie die Beschäftigten des Eigenbetriebs Stadtwerke, des Abwasserverbands Lauter-Wetter und die beiden städtischen Tochtergesellschaften. Für die Personalgestellung wurde ein Personalgestellungsvertrag zwischen der Stadt Laubach und dem Landkreis Gießen geschlossen, der eine konkrete Beschreibung der Leistungen sowie der Kostenverteilung für die Personalabrechnung enthält.

Die Stadt Laubach erstattet dem Landkreis Gießen ein Entgelt für die Personalabrechnung für die städtischen Beschäftigten (ohne Eigenbetrieb Stadtwerke). Die Erstattung erfolgt damit für ca. 60 Beschäftigte. Vertretungsregelungen im Bereich der Personalabrechnung werden mit den Beschäftigten des Landkreises Gießen ab einem Abwesenheitszeitraum von vier Wochen realisiert. Die Vertretungsregelung für die Abrechnung der übrigen Beschäftigten ist nicht geregelt.

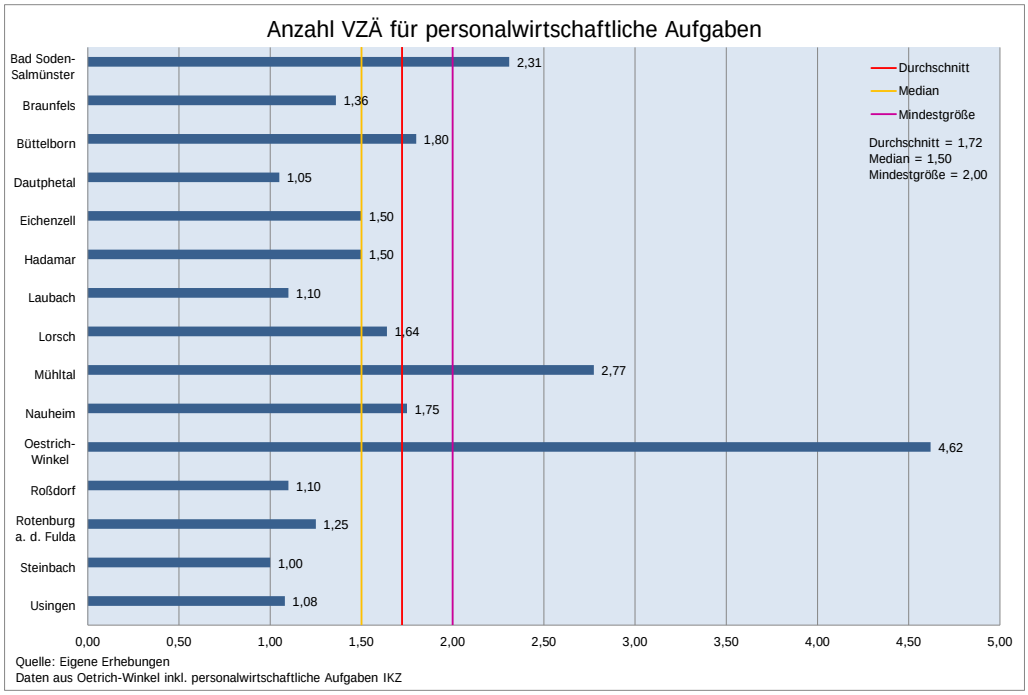
Die Personalausstattung der Personalverwaltung stellt sich wie folgt dar:

Personalorganisation		2011	2012	2013
Anzahl der Stellen in der Personalverwaltung lt. Stellenplan	Angabe VZÄ per 31.12.	1,10	1,10	1,10
Anzahl der Stellen in der Personalverwaltung, tatsächlich besetzte Stellen	Angabe VZÄ per 31.12.	1,10	1,10	1,10
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1				

Ansicht 9: Personalorganisation

Für das Jahr 2013 waren für alle Aufgaben der Personalverwaltung 1,10 VZÄ inkl. 0,10 VZÄ im Rahmen der IKZ ausgewiesen. Dies entspricht einer Quote von rund 4,2% der Stellen der Kernverwaltung.

Ansicht 10 zeigt die tatsächlichen Stellenanteile für personalwirtschaftliche Aufgaben des Jahres 2013 im Vergleich.



Ansicht 10: Anzahl VZÄ für personalwirtschaftliche Aufgaben

In den Personalverwaltungen waren für personalwirtschaftliche Aufgaben 1,00 bis 4,62 VZÄ eingesetzt. Die unterschiedliche Größe ist dabei z.T. durch die verschiedenen Ausgestaltungen der Interkommunalen Zusammenarbeit sowie durch unterschiedliche Arbeitsweisen und Standards der Aufgabenwahrnehmung zu begründen.

Die Personalverwaltung der Stadt Laubach umfasst 1,10 VZÄ und stellt damit im Vergleich der geprüften Körperschaften eine der kleinsten Organisationseinheiten dar.

In zwölf von 15 Körperschaften lag der Personalkörper für den Personalbereich unter einer kritischen Grenze von ca. 2 VZÄ[8]. Damit können Vertretungsregelungen und fachliche Spezialisierungen nicht realisiert werden. Dies birgt die Gefahr, dass die Aufgabenwahrnehmung quantitativ und qualitativ mittelfristig nicht abgesichert ist. Um dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen, empfiehlt der Prüfungsbeauftragte eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben mit anderen Körperschaften anzustreben bzw. auszubauen. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, neben fachlicher Spezialisierung auch Betriebsgrößeneffekte zu realisieren und bei der vorgeschlagenen Mindestausstattung zu einer angemessenen Auslastung zu kommen. Dies konnte bereits im gemeinsamen Personalamt der Städte Oestrich-Winkel mit Eltville am Rhein bei der Aufgabenübernahme für die Gemeinde Schlangenbad realisiert werden. Dies führte zu einer Einnahmensteigerung von ca. 25.000€ p.a. für Oestrich-Winkel und Eltville am Rhein. Darüber hinaus wurde eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben auch in Usingen, Laubach, Büttelborn, Nauheim und Rotenburg a.d.F. realisiert.

Die gewählte aufbauorganisatorische Angliederung der Personalverwaltung an den Fachbereich 10, Zentrale Steuerung ist sachgerecht. Vertretungsregelungen sind über die interkommunale Zusammenarbeit nur zum Teil für die Beschäftigten der Kernverwaltung sichergestellt.

4.5.2 Personalverwaltung

Die Personalverwaltung umfasst alle administrativen Aufgaben im Mitarbeiter-Lebenszyklus, die sich vom Einstellungsverfahren bis zum Ausscheiden aus dem Dienst- bzw. Beschäftigungsverhältnis erstrecken.

8 Dieser Wert beruht auf der Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten und umfasst eine Datenbasis von rd. 50 Personalverwaltungen im kommunalen und kreiskirchlichen Umfeld.

Die Personalverwaltung wurde von zwei Beschäftigten im Umfang von 1,10 VZÄ realisiert, die auch die gegenseitige Vertretung im Bereich der Personalverwaltung sicherstellen. Die interne Aufgaben- und Kompetenzverteilung ist wie folgt geregelt:

- Personalaktenführung und Bearbeitung Zeiterfassung und Reisekosten (Umfang 0,20 VZÄ)
- Personalabrechnung und die übrige Personalsachbearbeitung (Umfang 0,90 VZÄ) wie z.B. Beihilfesachbearbeitung, Bearbeitung von Dienstunterbrechungen, Bearbeitung von Höhergruppierungsanträgen, Dienstzeugnisse, Bearbeitung von Einstellungsverfahren, Stellenausschreibungen

Die Beihilfesachbearbeitung wurde an die Versorgungskasse Darmstadt ausgegliedert. Die Personalverwaltung der Stadt Laubach nimmt die Anträge entgegen und leitet diese an die Versorgungskasse Darmstadt weiter. Die Abrechnung der Verwaltungskosten und der Beihilfeablöseversicherung erfolgt durch die Personalverwaltung.

Die Bearbeitung von Kindergeldangelegenheiten und die Bescheiderstellung erfolgt ebenfalls durch die Versorgungskasse Darmstadt. Die Personalverwaltung übernimmt weiterhin die Funktion der Familienkasse, zahlt das Kindergeld aus und nimmt die Kindergeldanträge der Beschäftigten entgegen.

Die Personalverwaltung betreut die städtischen Beschäftigten im Stellenplan und darüber hinaus die Beschäftigten des Abwasserverbands Lauter-Wetter, des Eigenbetriebs Stadtwerke sowie der beiden städtischen Tochtergesellschaften. Der zu betreuende Personalkörper gliedert sich wie folgt:

Anzahl der betreuten Beschäftigten		2011	2012	2013
Anzahl der betreuten befristet Beschäftigten durch die Personalverwaltung (Angabe Anzahl Mitarbeiter/-innen)	Angabe Anzahl Beschäftigte	66,00	69,00	62,00
Anzahl der betreuten unbefristet[9] Beschäftigten durch die Personalverwaltung (Angabe Anzahl Mitarbeiter/-innen)	Angabe Anzahl Beschäftigte	106,00	104,00	99,00
Anzahl der insgesamt betreuten Beschäftigten	Angabe Anzahl Beschäftigte	172,00	173,00	161,00
Quote befristet Beschäftigte zu Gesamtzahl der Beschäftigten	Angabe in %	38,4	39,9	38,5
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1				

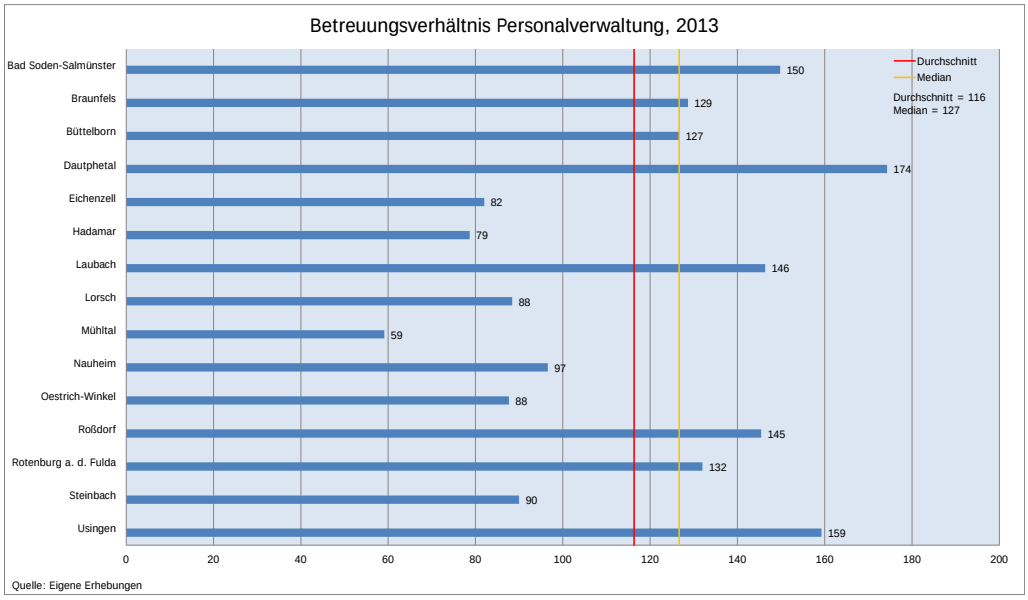
Ansicht 11: Anzahl der betreuten Beschäftigten

Befristet Beschäftigte sind u.a. Saisonbeschäftigte der GmbHs für Kulturveranstaltungen wie z.B. Festivals sowie für das Frei- und Hallenbad. Darüber hinaus werden befristet Beschäftigte für die Stadt Laubach als Ferienspielbetreuer oder für die LTS GmbH sowie für das Ablesen der Wasserzähler (inzwischen Selbstablesung) eingesetzt. 38,5% der Beschäftigten der Stadt Laubach waren im Jahr 2013 befristet beschäftigt. Dies stellt nach Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten (Quote ca. 30%) einen eher hohen Wert dar. Die befristet Beschäftigten verursachen erfahrungsgemäß einen höheren Betreuungsaufwand in der Personalverwaltung.

Der Stellenplan war untergliedert in Stellen für Beamte und Beschäftigte. Die Personalverwaltung wird durch die Fachsoftware LOGA unterstützt. Es werden neben der Grundversion die Module Personalkostenplanung, Reisekosten, Stellenplan und Scout-Auswertegenerator eingesetzt. Das Modul Stellenplan wurde noch nicht angewendet. Hier erfolgt weiterhin die Nutzung von Microsoft Excel.

Im Vergleich stellte sich das Betreuungsverhältnis von einem VZÄ in der Personalverwaltung zu betreuten Beschäftigten (befristet und unbefristet) wie folgt dar:

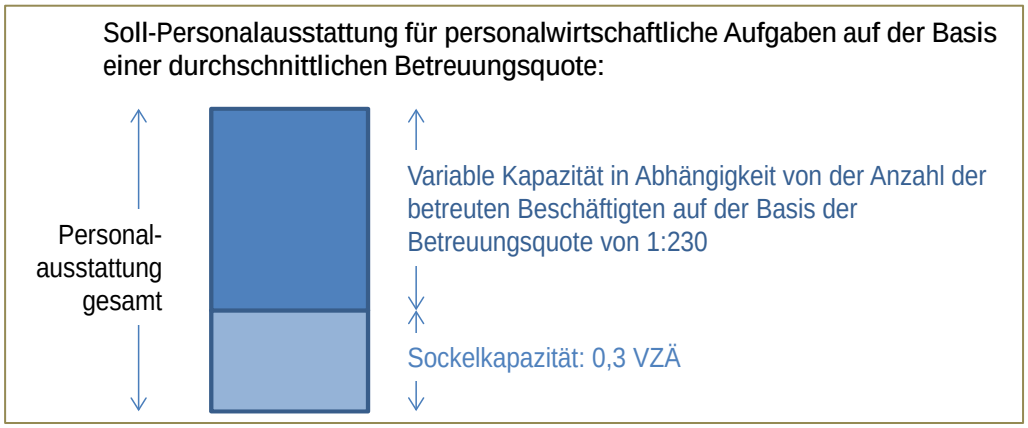
9 Zu den unbefristet Beschäftigten zählen neben den Dauerbeschäftigten- auch Mitarbeiter/innen mit geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen.



Ansicht 12: Betreuungsverhältnis Personalverwaltung

In Laubach lag die Betreuungsquote bei 1:146 und damit oberhalb des Durchschnittswerts. Im Vergleich der geprüften Körperschaften betreute ein VZÄ in der Personalverwaltung durchschnittlich 116 Mitarbeiter.

Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt als Bemessungsgrundlage für eine ganzheitliche Sachbearbeitung (Personalverwaltung und –abrechnung) ein Bemessungsmodell, dass eine Sockelkapazität sowie einen variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben beinhaltet, der sich nach der Anzahl der zu betreuenden Beschäftigten richtet.



Ansicht 13: Berechnung der Soll-Personalausstattung

Die Sockelkapazität ist ein pauschaler Wert und setzt sich aus 0,10 VZÄ für die Personalentwicklung sowie 0,2 VZÄ für Grundsatzaufgaben (inkl. Ausbildung) und Personalkostenplanung zusammen. Die Sockelkapazität umfasst damit eine Gesamtkapazität von 0,3 VZÄ und entspricht einem wöchentlichen Arbeitsvolumen von rd. 1,5 Arbeitstagen. Für den variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben empfehlen wir eine Betreuungsquote[10] zwischen 1:230 und 1:270. Dabei setzen wir voraus, dass eine qualifizierte Personalsachbearbeitung von Beschäftigten mit entsprechenden Voraussetzungen erfolgt. Die Soll-Personalausstattung für die Stadt Laubach ergibt einen Wert von 1,0 VZÄ.[11] Somit ergibt sich eine Differenz zur aktuellen Personalausstattung und damit ein Optimierungspotenzial i.H.v. von ca. 0,1 VZÄ.

10 Dieser Wert beruht auf der Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten und umfasst eine Datenbasis von rd. 50 Personalverwaltungen im kommunalen und kreiskirchlichen Umfeld.

11 Anzahl der insgesamt betreuten Beschäftigten / Richtwert Betreuungsquote von 230 betreuten Beschäftigten je VZÄ zuzüglich Sockelkapazität. Für die Stadt Laubach ergeben sich damit 161 insgesamt betreute Beschäftigte / 230 betreute Beschäftigte je VZÄ = 0,70 VZÄ zuzüglich 0,3 VZÄ Sockelkapazität = 1,00 VZÄ Soll-Personalausstattung.

Die Situation für den Gesamtstellenplan der Stadt Laubach stellte sich wie folgt dar:

Gesamtstellenplan		2011	2012	2013
Anzahl der Stellen im Stellenplan	Angabe VZÄ per 31.12.	48,80	46,80	46,80
Anzahl der tatsächlich besetzten Stellen	Angabe VZÄ per 31.12.	47,28	46,28	45,28
Anzahl der VZÄ außerhalb des Stellenplans	Angabe VZÄ per 31.12.	0,00	0,00	0,00
Anzahl der Stellen im Stellenplan für die Kernverwaltung (o. Stadtwerke, Tochtergesellschaften, Bauhof, Kitas, Waldarbeiter)	Angabe VZÄ per 31.12.	30,50	28,50	28,50
Anzahl ausgewiesener ku- und kw-Stellen	Angabe VZÄ per 31.12.	2,20	2,20	2,20

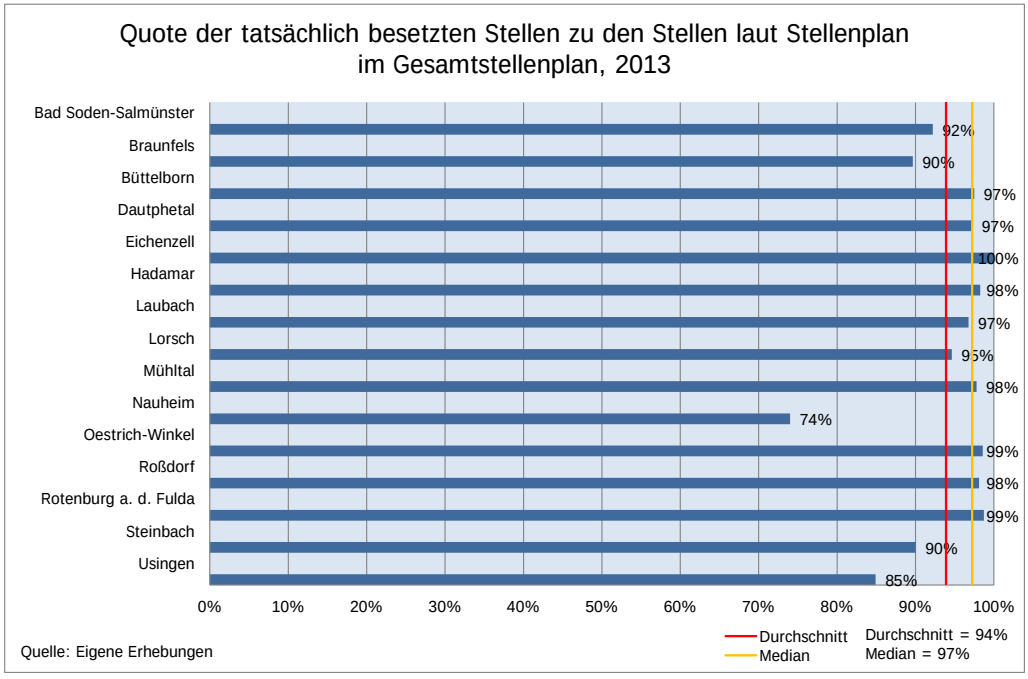
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1

Ansicht 14: Gesamtstellenplan

Auszubildende wurden nicht im Stellenplan der Stadt Laubach geführt sondern sind nachrichtlich zum Stellenplan benannt. Je Ausbildungsjahr wird ein Auszubildender planmäßig eingestellt.

Der Eigenbetrieb Stadtwerke sowie der Abwasserverband Lauter-Wetter verfügten über eigene Stellenpläne. Die beiden städtischen Tochtergesellschaften haben einen Wirtschaftsplan, in dem die Beschäftigten zahlenmäßig genannt sind. Die Personalverwaltung der Stadt Laubach übernimmt alle personalwirtschaftlichen Aufgaben, inkl. der Lohn- und Gehaltsabrechnung für den Eigenbetrieb, Abwasserverband und die städtischen Tochtergesellschaften gegen Entgelt. Zum 31.12.2013 waren in der Stadt Laubach 46,8 Stellen im Stellenplan ausgewiesen. Davon waren 45,28 Stellen tatsächlich besetzt.

Ansicht 15 zeigt die Quote der tatsächlich besetzten Stellen zu den Stellen laut Stellenplan im Vergleich der geprüften Körperschaften.

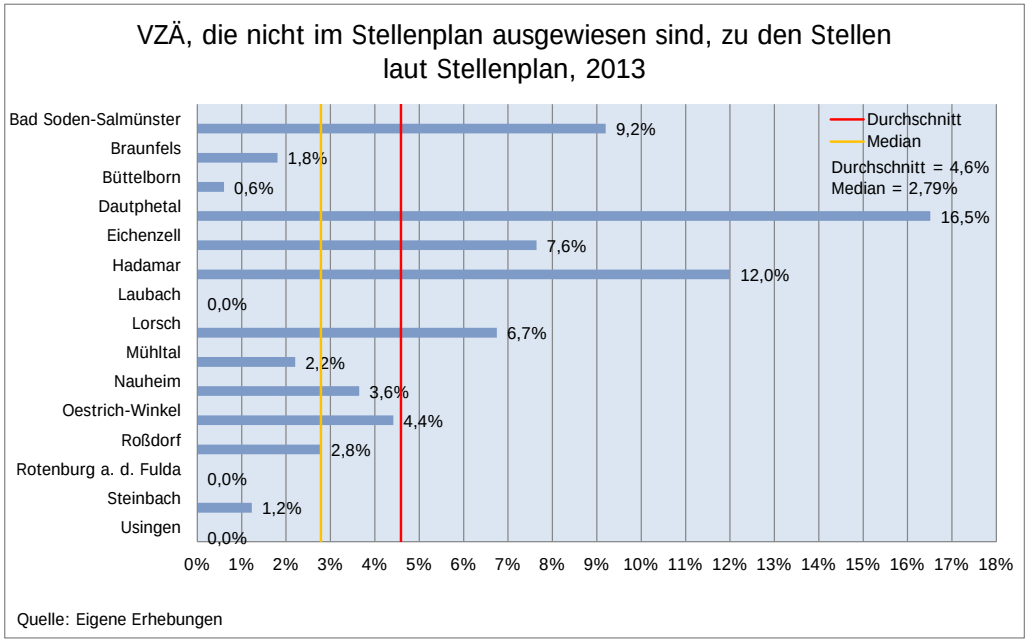


Ansicht 15: Quote der tatsächlich besetzten Stellen zu den Stellen laut Stellenplan im Gesamtstellenplan

Üblicherweise ergibt sich bei der Stichtagsbetrachtung eine Differenz zwischen den Stellen im Stellenplan und den tatsächlich besetzten Stellen, da der Stellenplan ein personalwirtschaftliches Planungsinstrument ist und den Handlungsrahmen für perso-

nalwirtschaftliche Maßnahmen aufzeigt. Im Median der geprüften Körperschaften lag die Stellenbesetzungsquote bei 97%. Die Quote von 97% bei der Stadt Laubach zeigt das es im Vergleich begrenzte Möglichkeiten zur personalwirtschaftlichen Planung in der Kommune gibt. Grundsätzlich sollten die Kommunen beachten, dass die deutliche Abweichung zwischen Stellenplan und tatsächlich besetzten Stellen (z.B. Nauheim, Usingen) den Anforderungen an den Grundsatz der Haushaltswahrheit und –klarheit widerspricht.

Im Rahmen der Prüfung wurde zudem erhoben, in welchem Umfang Personalausgaben für VZÄ anfielen, die nicht im Stellenplan abgebildet sind. Die Auswertung der VZÄ, die nicht im Stellenplan ausgewiesen sind, zu den Stellen laut Stellenplan zeigt die nachstehende Ansicht.



Ansicht 16: Quote der VZÄ, die nicht im Stellenplan ausgewiesen sind, zu den Stellen im Stellenplan

In 2013 waren in der Stadt Laubach keine Beschäftigten außerhalb des Stellenplans eingesetzt.

Für die tatsächlich besetzten Stellen lt. Stellenplan sowie die Stellen der Gesamtverwaltung der Stadt Laubach ergaben sich folgende Personalausgaben:

Personalausgaben		2011	2012	2013
Höhe der Personalausgaben für die tatsächlich besetzten Stellen der Kernverwaltung	Angabe €	1.215.939	1.205.702	1.205.919
Höhe des Versorgungsaufwands für die tatsächlich besetzten Stellen der Kernverwaltung (	Angabe €	431.403	406.692	400.158
Gesamtpersonalausgaben für die tatsächlich besetzten Stellen der Kernverwaltung	*Angabe €*	*1.647.342*	*1.612.394*	*1.606.077*
Höhe der Personalausgaben Gesamtverwaltung	Angabe €	1.843.882	1.862.853	1.824.22
Höhe des Versorgungsaufwands Gesamtverwaltung	Angabe €	673.530	659.039	638.554
Gesamtpersonalausgaben für die Gesamtverwaltung	*Angabe €*	*2.517.412*	*2.521.892*	*638.554*
Höhe der Personalausgaben für die VZÄ außerhalb des Stellenplans	Angabe €	0	0	0
Höhe des Versorgungsaufwands für die VZÄ außerhalb des Stellenplans	Angabe €	0	0	0
Gesamtpersonalausgaben für die VZÄ außerhalb des Stellenplans	*Angabe €*	*0*	*0*	*0*
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1				

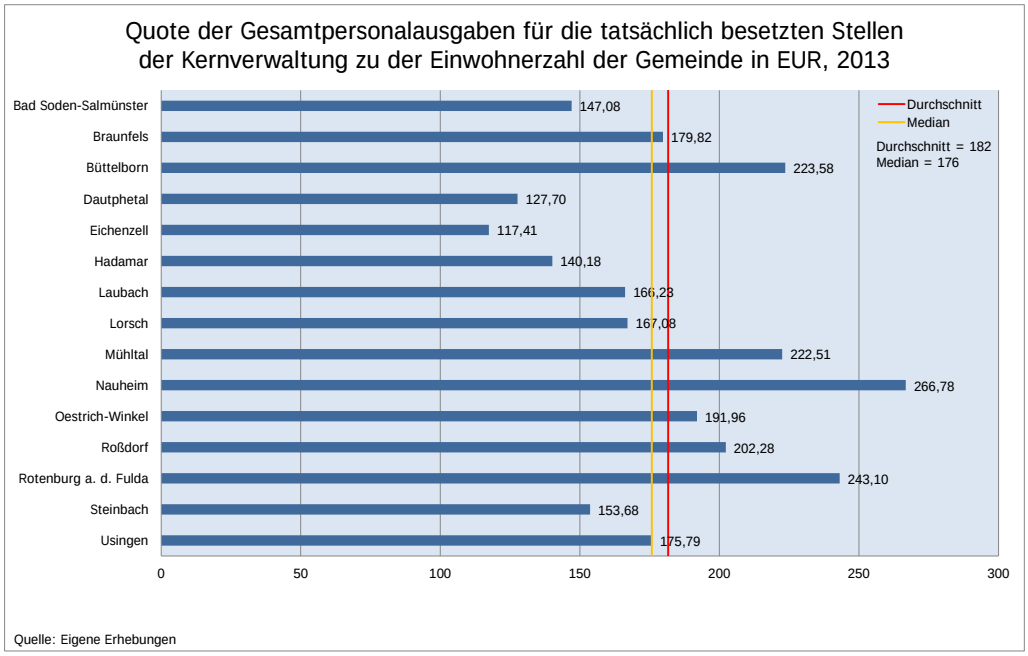
Ansicht 17: Personalausgaben

Die Personalausgaben wurden differenziert betrachtet, um dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass einzelne Aufgabenbereiche sowohl in Form von Eigenbetrieben als auch im städtischen Stellenplan abgebildet werden. Nicht alle geprüften Körperschaften verfügen über Kindertagesstätten in eigener Trägerschaft.

Die Personalausgaben für die Auszubildenden sind in den Personalausgaben für die Gesamtverwaltung mit enthalten.

In den Personalausgaben der Gesamtverwaltung waren auch die Aufwendungen für Stellenanteile von städtischen Beschäftigten enthalten, die für die Stadtwerke und die städtischen Tochtergesellschaften Aufgaben wahrnehmen. Dies bezieht sich z.B. auf die Aufgaben im Bereich der Kasse sowie die technischen und kaufmännischen Betriebsleitungstätigkeiten für den Eigenbetrieb Stadtwerke. Für diese Personalgestellung existierte eine produktbezogene Übersicht, in der die zu verrechnenden Personalausgaben spitz ausgewiesen sind. Es wurden im Jahr 2013 Personalausgaben i.H.v. 311.593 € für diese Aufgabenwahrnehmung an die Stadt Laubach erstattet.

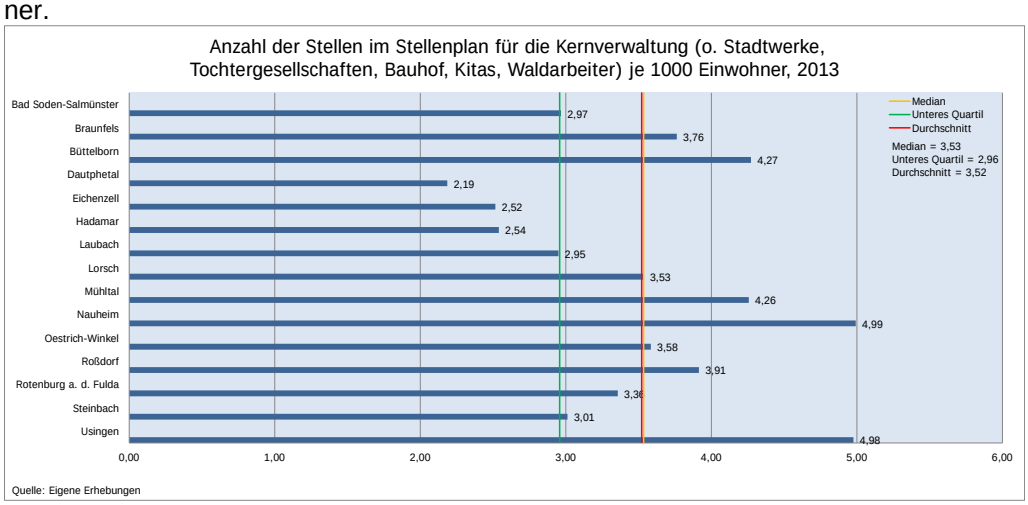
Für den Vergleich wurden die Personalausgaben der Kernverwaltung (inkl. Versorgungsaufwand) ins Verhältnis zur Einwohnerzahl der geprüften Körperschaft gesetzt, um Verwerfungen bei den Personalkosten infolge der unterschiedlichen Wahrnehmung, z.B. Eigenbetriebe, Kindertagesstätten auszuschließen. Dies zeigt Ansicht 18.



Ansicht 18: Personalausgabenquote je Einwohner im Vergleich

Durchschnittlich wurden in den geprüften Körperschaften 182 € für Personalausgaben und Versorgungsaufwand je Einwohner eingesetzt. In der Stadt Laubach lag der Wert bei 166 € je Einwohner.

Ansicht 17 gibt einen Überblick über die Stellen der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner.



Ansicht 19: Stellen der Kernverwaltung laut Stellenplan je 1.000 Einwohner

Betrachtet man die Personalausstattung der geprüften Körperschaften in der Kernverwaltung laut Stellenplan je 1.000 Einwohner, so zeigt sich, dass im Median 3,53 Stellen je 1.000 Einwohner eingesetzt werden. Der untere Quartilswert beträgt 2,96 Stellen je 1.000 Einwohner. In der Stadt Laubach lag der Wert bei 2,95 VZÄ je 1.000 Einwohner. Bezogen auf die Größe der Kernverwaltung in der Stadt Laubach ergibt sich hier kein Optimierungspotenzial.

Im Gesamtkontext mit dem Alters- und Bewertungsgefüge ist festzustellen, dass die Stadt Laubach über einen vergleichsweise hohen Anteil an Beschäftigten im mittleren Dienst und einen niedrigen Anteil an Beschäftigten im gehobenen Dienst unter den geprüften Körperschaften verfügt. Ebenso lässt sich im Vergleich hervorheben, dass die Stadt Laubach mit 29% überdurchschnittlich viele Mitarbeiter mit Alter über 55 Jahre aufweist. Dies führt dazu, dass die Stadt Laubach sich trotz unterdurchschnittlicher Stellenanzahl der Kernverwaltung sich bei den Personalausgaben nahezu im Durchschnitt befindet.

Neben der Vergleichsbetrachtung erfolgte auch eine stichprobenartige Untersuchung der Aktenführung. Ziel der Personalaktenführung ist es, alle relevanten Dokumente transparent und revisionssicher vorzuhalten, damit auch Dritte in der Lage sind, Sachverhalte aus den Personalakten zu entnehmen. Die Stichprobe enthielt 13 Akten, welche zufällig ausgewählt wurden. Die Stichprobe umfasste Akten sowohl von Beamten und Tarifbeschäftigten. Das Deckblatt der Personalakten wurde in elektronischer Form geführt und war auf aktuellem Stand. Die geprüften Personalakten waren vollständig angelegt und enthalten folgende Kapitel

- Bewerbung und Einstellung
- Aus- und Fortbildung
- Dienstlaufbahn
- Urlaub und Krankheit
- Sonstiges

In den Kapiteln befanden sich die zugeordneten Dokumente wie Personalbogen, Aktenvermerke, Bewerbungsunterlagen inkl. Zeugnisse, Schriftverkehr zur Bewerbung, Beschlüsse, Ausbildungs- und Arbeitsverträge, Führungszeugnisse, Dokumentation arbeitsmedizinischer Untersuchungen, Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen, Urlaubslauflisten, Höhergruppierungsantrag und -genehmigung, Disziplinarmaßnahmen, Unfallanzeigen und Nachweise über durchgeführte Fort- und Weiterbildungen.

Die Dokumente waren in handelsüblichen Ordnern mit einer entsprechenden Rückenbeschriftung abgelegt. Ein Inhaltsverzeichnis bestand nicht. Die Vorgänge waren in zeitlicher Reihenfolge geordnet und fortlaufend innerhalb der Kapitel nummeriert. Bei größerem Umfang wurden weitere Teilakten angelegt (bspw. Band 1-3).

In den geprüften Personalakten der Beamten fanden sich keine Beurteilungen obwohl ein regelmäßiges Beurteilungssystem vorgesehen war. Einzelne Dokumente wie bspw. das Lebensarbeitszeitkonto waren nicht den Ablagethemen entsprechend eingeordnet, sondern lediglich vorne eingeheftet. Teilweise waren Dokumente zu Fortbildungen oder Dienstlaufbahn nicht im entsprechenden Kapitel, sondern unter „Sonstiges“ abgelegt. Es waren kopierte Teilakten (bspw. Akte zum Bewerbungsverfahren) ohne Nummerierung in den Akten abgelegt.

Die Personalakten werden mindestens zehn Jahre nach ihrem Abschluss aufbewahrt (§107 f HBG). Akten der Lohn- und Gehaltsabrechnung wurden zusätzlich als Personalnebenakten geführt und in einem anderen Raum aufbewahrt. Personalakten für kurzfristige Aushilfen wurden in einem gesonderten Ordner geführt.

Die Aktenführung in der Stadt Laubach entspricht den gesetzlichen Bestimmungen. Sie ist übersichtlich, transparent und damit sachgerecht.

Ansicht 20 zeigt die Ergebnisse der Aktenprüfung im Vergleich.

Aktenführung				
	Personal-bogen	Gliederung nach sachl. Gesichts-punkten	Nummerie-rung	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	⦸	⦸	⦸	
Braunfels	✓	✓	●	
Büttelborn	⦸	●	●	
Dautphetal	✓	✓	✓	
Eichenzell	●	●	●	
Hadamar	✓	●	✓	
Laubach	✓	✓	✓	
Lorsch	⦸	⦸	⦸	
Mühltal	●	●	⦸	
Nauheim	✓	✓	●	
Oestrich-Winkel	✓	●	✓	
Roßdorf	✓	●	✓	
Rotenburg a.d. Fulda	✓	●	⦸	
Steinbach (Taunus)	●	●	●	
Usingen	✓	⦸	●	

✓ = Kriterium erfüllt, ⦸ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen
Die Bewertung der Personalaktenführung basiert auf den Kriterien Personalbogen und Nummerierung.

Ansicht 20: Aktenführung

Die Aktenführung zeigt in den geprüften Körperschaften ein heterogenes Bild auf. Der Verzicht auf das Durchnummerieren von einzelnen Schriftstücken birgt die Gefahr, dass einzelne Dokumente unbemerkt aus der Akte entfernt werden können. Auch die vom Gesetzgeber empfohlene Gliederung der Personalakte nach sachlichen Gesichtspunkten erfolgt nicht durchgängig. Dies würde jedoch die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit der Personalakte fördern.

4.5.3 Personalplanung

Die Personalplanung umfasst die Instrumente und Verfahren zur Bewirtschaftung des Personalkörpers.

Das zentrale Instrument der Personalplanung ist der Stellenplan. Dabei ist der Stellenplan als Planungsinstrument für die Verwaltungsführung zu nutzen und sorgt für die notwendige Transparenz auf für die politischen Gremien (Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit). Dieser ist gemäß §§ 1 und 5 GemHVO Teil des Haushaltsplans. Der Stellenplan der Stadt Laubach ist unterteilt in Stellenpläne für Beamte und Tarifbeschäftigte. Die Stellenpläne sind der Anlage beigefügt. Die Stadt

Laubach betreibt keine eigenen Kindergärten. Insofern gibt es keine Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst.

Die Stadt Laubach weist in ihrem Stellenplan die Stellen mit der ersten Stelle hinter dem Komma aus. Der Stellenplan wird über MS Excel geführt, ist nach Produktnummern gegliedert und in drei Teilen dargestellt (Beamte, Beschäftigte, Gesamtschau). Die Personalverwaltung verfügt über weitere Zusatzinformationen zum Stellenplan in Form einer Stellenbesetzungsliste, in der stelleninhaberbezogene Informationen wie z.B. die tatsächliche Eingruppierung hinterlegt sind.

In dem Stellenplan der Gesamtverwaltung waren auch die Stellenanteile von städtischen Beschäftigten enthalten, die anteilig für die Stadtwerke und die städtischen Tochtergesellschaften Aufgaben wahrgenommen haben. Dies bezieht sich z.B. auf die Aufgaben im Bereich der Kasse, der technischen und kaufmännischen Betriebsleitungstätigkeiten für den Eigenbetrieb Stadtwerke. Für diese Stellenanteile existierte eine produktbezogene Übersicht, in der die zu verrechnenden Personalausgaben spitz ausgewiesen waren. Insgesamt wurden durch Beschäftigte der Stadt Laubach Aufgaben im Umfang von 4,59 VZÄ für Stadtwerke und städtische Tochtergesellschaften wahrgenommen.

Ansicht 21 zeigt den Informationsgehalt der Stellenpläne und Stellenbesetzungslisten im Vergleich.

Informationsgehalt Stellenplan			
	Detaillierter Stellenplan	Stellen-besetzungsliste	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	✓	✓	
Braunfels	✓	✓	
Büttelborn	✓	⦸	
Dautphetal	✓	✓	
Eichenzell	✓	✓	
Hadamar	●	●	
Laubach	✓	✓	
Lorsch	✓	✓	
Mühltal	✓	✓	
Nauheim	●	⦸	
Oestrich-Winkel	✓	✓	
Roßdorf	✓	✓	
Rotenburg a.d. Fulda	✓	✓	
Steinbach (Taunus)	✓	✓	
Usingen	●	●	

✓= Kriterium voll erfüllt, ⦸= Kriterium teilweise , ●= Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen

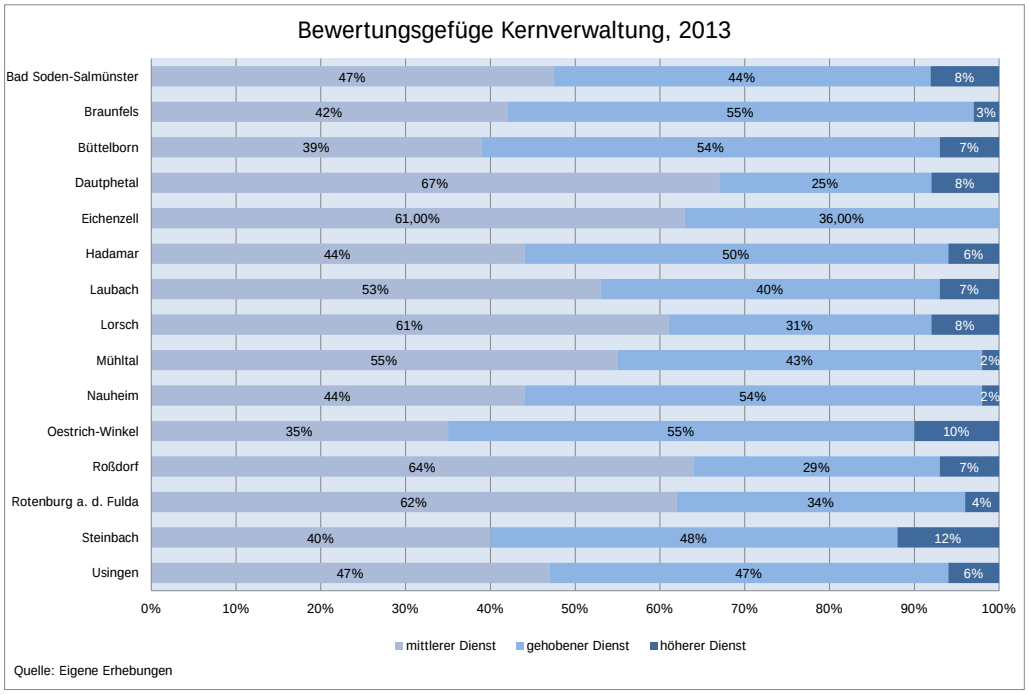
Ansicht 21: Informationsgehalt Stellenplan

Insgesamt zeigt sich beim Stellenplan ein positives Bild. Nur in drei Kommunen ergibt sich Handlungsbedarf.

Der Stellenplan der Stadt Laubach und die vorliegenden excel-basierten Zusatzinformationen zu den Stelleninhabern sind in dieser gebündelten Form ein sinnvolles Steuerungsinstrument für den Personalkörper der Kommune.

Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt, die Stellen im Stellenplan zukünftig mit zwei Stellen hinter dem Komma auszuweisen.

Das Bewertungsgefüge für die Kernverwaltung wurde geprüft und ergab für das Jahr 2013 folgendes Bild für die Beamten und Tarifbeschäftigten.



Ansicht 22: Bewertungsgefüge 2013

In der Stadt Laubach waren 53% der Stellen der Kernverwaltung im mittleren Dienst, 40% im gehobenen Dienst[12] und 7% im höheren Dienst.

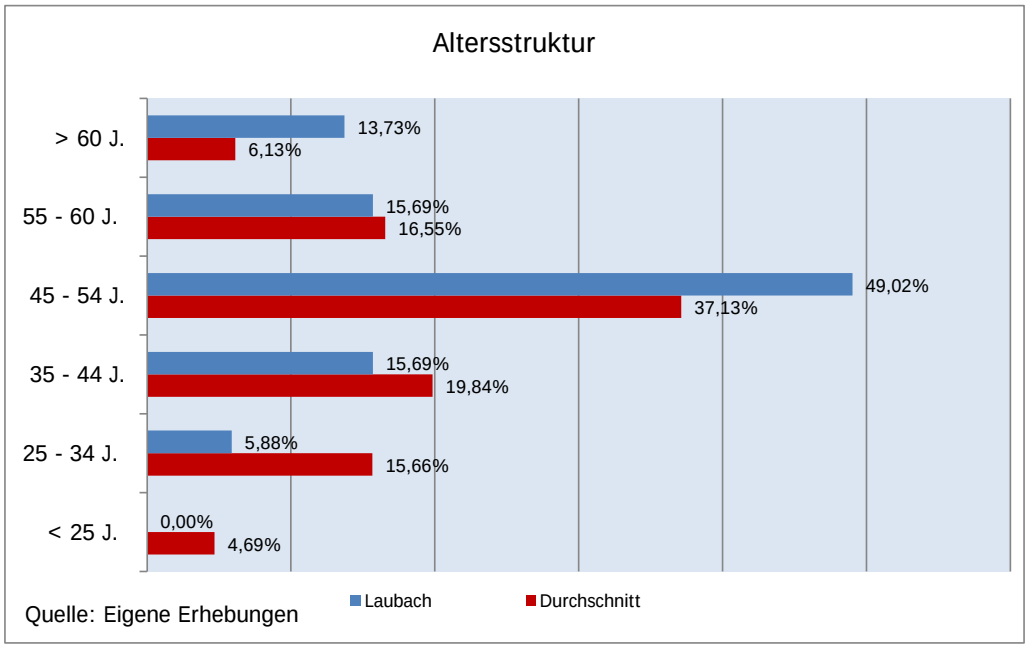
Eine Altersstrukturanalyse und eine vorausschauende Nachfolge- bzw. Nachbesetzungsplanung lag vor. Die Altersstruktur nach Laufbahn- bzw. Berufsgruppen ergab für das Jahr 2013 folgendes Bild.

12 Stellen der Entgeltgruppe 9 wurden einheitlich dem gehobenen Dienst zugerechnet.

Altersstruktur nach Laufbahn bzw. Berufsgruppe		Anzahl Gesamtverwaltung					
		< 25 J.	25-34 J.	35-44 J.	45-54 J.	55-60 J.	> 60 J.
Kernverwaltung - Höherer Dienst - nichttechnischer Verwaltungsdienst (Beamte und Tarifbeschäftigte)	Anzahl per 31.12.2013		1			1	
Kernverwaltung - Gehobener Dienst - nichttechnischer Verwaltungsdienst (Beamte und Tarifbeschäftigte)	Anzahl per 31.12.2013			2	4		1
Kernverwaltung - Mittlerer / Einfacher nichttechnischer Verwaltungsdienst (Beamte und Tarifbeschäftigte)	Anzahl per 31.12.2013		2	5	9	3	4
Kernverwaltung - Technischer Dienst (Ingenieure / Techniker)	Anzahl per 31.12.2013				2		
Sozial- / Erziehungsdienst (Sozialarbeiter/innen / Erzieher/innen)	Anzahl per 31.12.2013						
Bauhof	Anzahl per 31.12.2013			1	10	4	2
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1							

Ansicht 23: Altersstruktur 2013

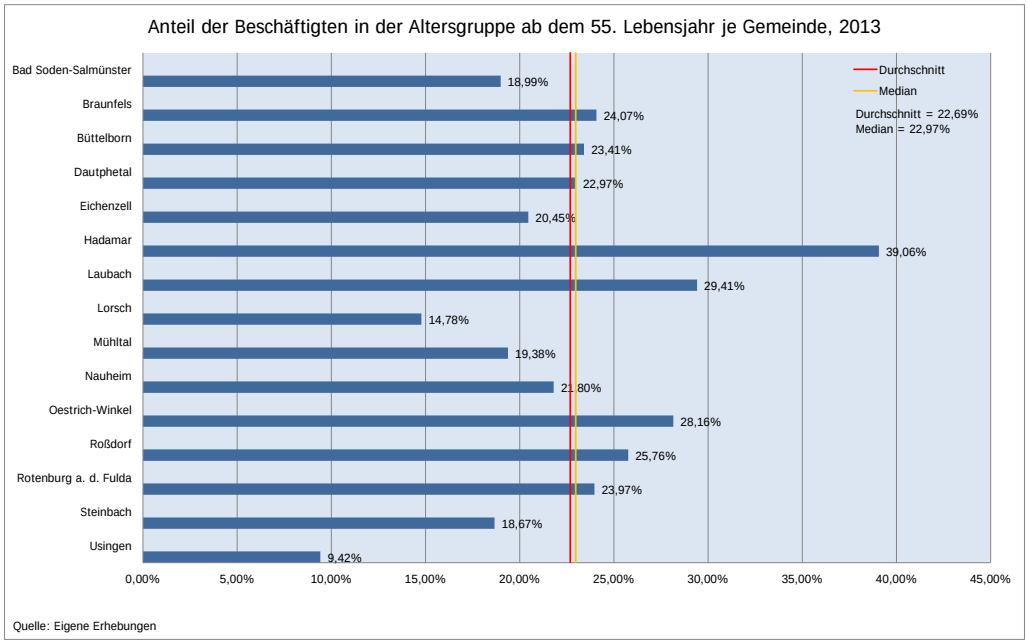
Der Vergleich der Altersstruktur mit den übrigen Körperschaften zeigt die nachfolgende Ansicht:



Ansicht 24: Altersstruktur im Vergleich

Die vorliegende Nachfolge- bzw. Nachbesetzungsplanung ist sachgerecht.

Ansicht 25 zeigt den Anteil der Beschäftigten in der Gesamtverwaltung, die bei natürlicher Fluktuation in den nächsten zehn Jahren ausscheiden werden.



Ansicht 25: Anteil der Beschäftigten ab dem 55. Lebensjahr

In der Stadt Laubach scheiden in den nächsten zehn Jahren ca. 29% der Beschäftigten aus. Dies ist eine besondere Herausforderung für die Personalverwaltung, da eine Vielzahl personalwirtschaftlicher und organisatorischer Maßnahmen (z.B. Nachwuchsgewinnung, Führungskräfteentwicklung, Wissenserhalt und Überprüfung der Notwendigkeit freiwerdenden Stellen) erforderlich werden. Durchschnittlich scheiden in den geprüften Körperschaften 22,69% in den nächsten zehn Jahren aus. Damit liegt Laubach oberhalb des Durchschnittswertes. Die anstehende Personalfluktuation stellt Chancen für die Konsolidierung des Haushalts, aber auch Risiken im Hinblick auf den Wissenstransfer dar und sollte aktiv gestaltet werden.

Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt, frühzeitig notwendige Maßnahmen zur Prüfung einer Stellenwiederbesetzung und zur Sicherstellung des notwendigen Wissenstransfers einzuleiten.

Die Konkretisierung der Personalplanung erfolgt in der Stellenbesetzung. Bei der Personalauswahl bzw. der Ausschreibung von Stellen erstellt die Personalverwaltung in Abstimmung mit dem Fachbereich eine Stellenausschreibung. Bürgermeister, Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte und Magistrat der Stadt Laubach genehmigen in der Regel die Stellenausschreibung. Die Personalverwaltung veröffentlicht die Stellenausschreibung in zwei Amtlichen Mitteilungsblättern, in zwei Kreiszeitungen und bei der Bundesagentur für Arbeit. Die Bewerbungen gehen beim Bürgermeister ein und werden dann in der Personalverwaltung zur Auswahl der Kandidaten aufbewahrt und an die ausschreibende Stelle weitergeleitet. Einladungsschreiben werden durch die Personalverwaltung verfasst. An den Bewerbungsgesprächen nehmen der Bürgermeister, der Fachbereich, der Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und die Personalverwaltung teil. Für ausgewählte Stellenausschreibungen erfolgt eine Vorstellung der Kandidaten vor dem Magistrat der Stadt Laubach. Für die Vorstellungsgespräche werden im Vorfeld fachbezogene Fragenkataloge erstellt; für Auszubildende ist ein standardisierter Einstellungstest und ein Fragenkatalog vorgesehen (u.a. Abfrage von Allgemeinwissen, Fragen zur Kommune, Logikaufgaben, Diktat), der sicherstellt, dass allen Bewerbern die gleichen Fragen gestellt werden. Zu- und Absagen werden von der Personalverwaltung erstellt.

Ansicht 26 stellt dar, in wie weit die geprüften Körperschaften einen einheitlichen Fragebogen bei Vorstellungsgesprächen eingesetzt haben.

Einheitlicher Fragebogen bei Vorstellungsgesprächen			
	vorhanden	teilweise vorhanden	nicht vorhanden
Bad Soden-Salmünster	✓		
Braunfels	✓		
Büttelborn			✓
Dautphetal			✓
Eichenzell	✓		
Hadamar		✓	
Laubach	✓		
Lorsch			✓
Mühltal	✓		
Nauheim	✓		
Oestrich-Winkel			✓
Roßdorf			✓
Rotenburg a.d. Fulda	✓		
Steinbach (Taunus)			✓
Usingen		✓	
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 26: Einheitlicher Fragebogen bei Vorstellungsgesprächen

In sieben von 15 geprüften Körperschaften ist die Gleichbehandlung der Bewerber über einen einheitlichen Fragenkatalog sichergestellt. Einheitliche Fragen für übergreifende Themen sowie für Fachthemen stellen die Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sicher. Dies erhöht die Rechtssicherheit der Auswahlverfahren. In der Stadt Laubach werden z.B. fachbezogene Fragenkataloge für die Bewerber eingesetzt, die einheitlich für ein Bewerbungsverfahren ausgestaltet sind.

Bei freiwerdenden Stellen findet aufgrund der Konsolidierungsziele der Stadt Laubach zunächst eine Prüfung statt, ob die Aufgaben zukünftig durch die Verwaltung oder Dritte wahrgenommen werden können. Ist eine Fremdvergabe möglich und geeignet, erfolgt ein kw-Vermerk und damit keine Nachbesetzung der freiwerdenden Stelle. Eine systematische Personalbedarfsbemessung kam auf der Basis eines Organisationsgutachtens zum Einsatz.

Ansicht 27 gibt einen Überblick über den Einsatz von systematischen Personalbedarfsbemessungen[13] in den geprüften Körperschaften.

13 Aufgabenbezogene Ermittlung von Mengen/Häufigkeiten sowie Bearbeitungszeiten zur Ermittlung des Personalbedarfs.

Systematische Personalbedarfsbemessung				
	Liegt für Gesamtverwaltung vor	Liegt für ausgewählte Aufgabenbereiche vor	Liegt nicht vor	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	✓			
Braunfels	✓			
Büttelborn		✓		
Dautphetal	✓			
Eichenzell			✓	
Hadamar	✓			
Laubach	✓			
Lorsch			✓	
Mühltal			✓	
Nauheim		✓		
Oestrich-Winkel			✓	
Roßdorf		✓		
Rotenburg a.d. Fulda			✓	
Steinbach (Taunus)			✓	
Usingen	✓			
Quelle: Eigene Erhebungen				

Ansicht 27: Einsatz systematische Personalbedarfsbemessung

In sechs von 15 geprüften Körperschaften wurde das Instrument einer systematischen Personalbedarfsbemessung eingesetzt. Einer systematischen Personalbedarfsbemessung kommt vor dem Hintergrund der anstehenden Fluktuation und der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung eine besondere Bedeutung zu.

Das Gutachten der Allevo Kommunalberatung für die Stadt Laubach aus dem Jahr 2013 enthält methodische Hinweise für die Ermittlung von notwendigen Personalbedarfen für die einzelnen Aufgabenbereiche, aus der sich die Notwendigkeit der Wiederbesetzung ergibt. Der Einsatz eines systematischen Instruments zur Personalbedarfsbemessung in der Stadt Laubach ist sachgerecht und ist Grundlage für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz. Es ermöglicht eine vorausschauende Planung und dienst als Entscheidungsgrundlage für den Standard der Aufgabenwahrnehmung.

4.5.4 Personalentwicklung

Die Personalentwicklung umfasst alle Maßnahmen zur Förderung von Führungskräften und Beschäftigten.

Ein Personalentwicklungskonzept aus dem Jahr 2009/2010 lag vor. Das Personalentwicklungskonzept gibt einen verbindlichen und einheitlichen Rahmen vor, das durch weitere Personalentwicklungsinstrumente auszufüllen ist. Das Personalentwicklungskonzept verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, in dem alle systematisch gestalteten Prozesse hinsichtlich des Leistungs- und Lernpotenzials der Beschäftigten berücksichtigt werden. Es umfasste folgende Themen der Personalentwicklung und benennt Maßnahmen und Instrumente die im Sinne der Personalentwicklung Anwendung finden:

- Personalgewinnung und -auswahl
- Personalentwicklungsplanung
- Ausbildung
- Integration von neuen Beschäftigten und von Beschäftigten mit neuen Aufgabenbereichen sowie Berufsrückkehrerinnen und -rückkehrern
- Arbeitsgestaltung und -organisation
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie
- Führungskräfteentwicklung
- Aufstiegsförderung
- Gesundheit am Arbeitsplatz
- Gleichbehandlung
- Gleichberechtigung
- Schwerbehinderte Menschen

Das Personalentwicklungskonzept sieht folgende Instrumente vor:

- Fortbildung der Beschäftigten
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten und des Arbeitsortes
- Rotation der Beschäftigten
- Jahresgespräch
- Zielvereinbarungen
- Beurteilungen
- Vorgesetztenrückmeldung
- Beratungs- und Reflexionselemente (Coaching und Mentoring)

Die Umsetzung des Personalentwicklungskonzeptes ist noch nicht abgeschlossen. Einzelne Instrumente waren noch nicht ausgestaltet, z.B. die Vorgesetztenrückmeldung und Beratungs-/Reflexionselemente.

Ansicht 28 gibt einen Überblick über das Vorliegen von schriftlichen Personalentwicklungskonzepten bei den geprüften Körperschaften.

Personalentwicklungskonzept	Liegt schriftlich vor	Liegt nicht schriftlich vor
Bad Soden-Salmünster		✓
Braunfels	✓	
Büttelborn		✓
Dautphetal		✓
Mühltal		✓
Hadamar		✓
Laubach	✓	
Lorsch		✓
Mühltal		✓
Nauheim		✓
Oestrich-Winkel		✓
Roßdorf	✓	
Rotenburg a.d. Fulda		✓
Steinbach (Taunus)		✓
Usingen		✓
Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 28: Übersicht schriftliches Personalentwicklungskonzept

In drei von 15 geprüften Körperschaften waren die Maßnahmen zur Personalentwicklung in einem schriftlichen Konzept dokumentiert. Das Vorliegen eines schriftlichen Personalentwicklungskonzeptes steigert die Verbindlichkeit beim Einsatz und der Verzahnung von Instrumenten der Personalentwicklung.

Das Vorliegen eines schriftlichen PE-Konzeptes ist sachgerecht. Dadurch wird die Verbindlichkeit beim Einsatz und der Verzahnung von Instrumenten der Personalentwicklung in der Stadt Laubach gesteigert. Folgende Instrumente zur Personalentwicklung werden in der Stadt Laubach eingesetzt:

Beurteilungen kamen für Beamte regelhaft zur Anwendung. Ein entsprechender Vordruck lag vor. Für Tarifbeschäftigte erfolgte eine Beurteilung anlassbezogenen in Form eines Zwischenzeugnisses oder im Rahmen einer Höhergruppierung/Umsetzung. Zur Flexibilisierung der Arbeitszeit und des Arbeitsortes liegt eine Dienstvereinbarung vor.

Jahresmitarbeitergespräche wurden zusammen mit LOB (Leistungsorientierte Bezahlung) geführt. Die freiwilligen Regelungen zur Leistungsorientierten Bezahlung sind in einer Dienstvereinbarung geregelt. Handlungshilfen für die Durchführung der Jahresmitarbeitsgespräche und zur Beurteilung der Beschäftigten stehen zur Verfügung. Der Bewertungsbogen wird durch den Vorgesetzten und den Beschäftigten unterschrieben und auch in Kopie an die Personalverwaltung übergeben.

Es liegen flächendeckend Stellenbeschreibungen für Beamte und Tarifbeschäftigte vor. Diese wurden von der Firma Allevo Kommunalberatung erstellt. Sie sind Grundlage für Anforderungsprofile bei neu zu besetzenden Stellen.

Die nachstehende Ansicht gibt einen Überblick über die eingesetzten Personalentwicklungsinstrumente in den geprüften Körperschaften.

Personalentwicklung						
	PE-Planung, Aufstiegs-förderung	Führungs-kräfte-entwicklung	LOB mit Beur-teilung/Ziel-vereinbarung	Flexibilisie-rung Arbeits-zeit	Stellen-bewertungen	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	✓		✓			
Braunfels	✓	✓	✓	✓	✓	
Büttelborn		✓	✓			
Dautphetal					✓	
Eichenzell					✓	
Hadamar			✓		✓	
Laubach	✓	✓	✓	✓	✓	
Lorsch	✓		✓		✓	
Mühltal		✓		✓	✓	
Nauheim	✓					
Oestrich-Winkel	✓	✓	✓		✓	
Roßdorf	✓	✓	✓		✓	
Rotenburg a.d. Fulda			✓			
Steinbach (Taunus)					✓	
Usingen	✓	✓	✓	✓	✓	
Quelle: Eigene Erhebungen						

Ansicht 29: Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten

Die Ansicht macht deutlich, dass in vielen geprüften Körperschaften die Personalentwicklung als wichtiges Handlungsfeld angesehen wird. Dies spiegelt sich durch das breite Spektrum der angewendeten Instrumente der Personalentwicklung wider. Allerdings werden die Instrumente nicht in allen Kommunen vollumfänglich eingesetzt. Insbesondere die PE-Planung, Aufstiegsförderung und die Führungskräfteentwicklung sollten ausgebaut werden.

Die angewendeten Personalentwicklungsinstrumente sind für die Stadt Laubach sachgerecht. Sie korrespondieren hier auch mit der Herausforderung, der Altersstruktur wirksam zu begegnen und sollten kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt, dass sich der Einsatz der Personalentwicklungsinstrumente an den Rahmenbedingungen der jeweiligen kommunalen Körperschaft orientieren soll. Es geht nicht darum, Personalentwicklungskonzepte anderer Kommunen zu übernehmen und eine Vielzahl von Instrumenten auszuweisen sondern zielgerichtet auf die Besonderheiten einzugehen und weiterzuentwickeln.

Hinsichtlich der Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten wurde der Ablauf für die Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen erhoben. Die Personalverwaltung bringt zentral Fort- und Weiterbildungskataloge in Umlauf bzw. legt diese zur Einsichtnahme

aus. Fachlich spezialisierte Angebote werden an die Fachbereiche weitergeleitet. Die Vorstellung von Angeboten für die Fort- und Weiterbildung erfolgt in den Besprechungen der Fachbereiche. Die Beschäftigten können den Bedarf selber aussuchen und beantragen die Genehmigung der gewünschten Maßnahme nach Rücksprache mit dem Fachbereichsleiter. Die Entscheidung trifft der Vorgesetzte vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Maßnahme und des Budgets. Die Fachbereiche verfügen über ein eigenes Budget für Fort- und Weiterbildung. Die Budgets sind nicht gegenseitig deckungsfähig. Darüber hinaus gibt es ein zentrales Fortbildungsbudget. Ein stellenbezogener Abgleich zwischen dem Ist- und Soll-Profil des Stelleninhabers als Grundlage für Fort- und Weiterbildung findet nicht systematisch statt. Alle Fortbildungsanträge mit den zugehörigen Dienstreiseanträgen sind vom Fachbereichsleiter und ab 500 € vom Bürgermeister zu genehmigen.

Nach der Fortbildung reichen die Beschäftigten einen Nachweis über die Teilnahme an der Fortbildung sowie entsprechende Zertifikate in der Personalverwaltung ein. Eine Evaluation von einzelnen Fortbildungsveranstaltungen findet nicht statt.

Pflichtveranstaltungen von standardmäßig zu besuchenden Fortbildungen wurden durch die Fachbereichsleitungen für einzelne Beschäftigte definiert. Das gilt insbesondere für Fortbildungen im Bereich der verwendeten Standardanwendungen, z.B. Regisafe.

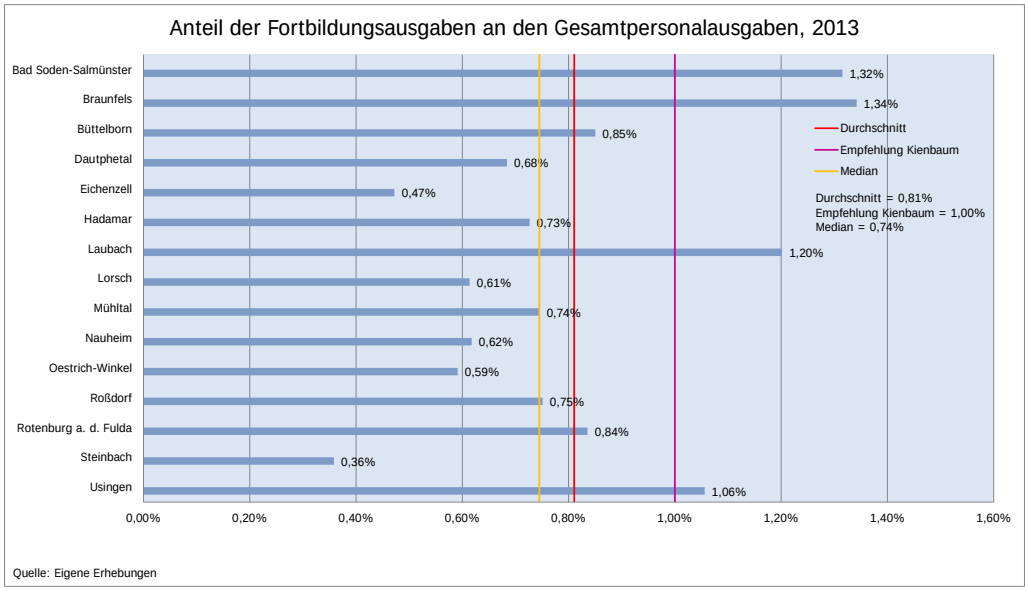
Ansicht 30 gibt einen Überblick zu den Fortbildungen in der Stadt Laubach.

Fortbildung		2011	2012	2013
Höhe der Fortbildungsausgaben	Angabe €	22.934	20.425	21.920
Fortbildungsausgaben je VZÄ Gesamtverwaltung	Angabe €	470	436	468
Anzahl der Beschäftigten, die an Fort- und Weiterbildungsveranstaltung teilgenommen haben	Angabe Anzahl Beschäftigte	17	19	15
Teilnehmerquote Fortbildung	Angabe in %	33	37	29
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1				

Ansicht 30: Fortbildung

Die Teilnehmerquote für Fortbildungen lag in der Stadt Laubach im Prüfungszeitraum bei durchschnittlich ca. 33% der Beschäftigten.

Der Anteil der Fortbildungsausgaben an den Gesamtpersonalausgaben ist in der nachfolgenden Ansicht dargestellt.



Ansicht 31: Anteil Fortbildungsausgaben an den Gesamtpersonalausgaben

Durchschnittlich wurden 0,81% der Personalausgaben für Fort- und Weiterbildung aufgewendet. Der Anteil der Fortbildungsausgaben an den Gesamtpersonalausgaben betrug in der Stadt Laubach ca. 1,2%. Damit liegt der Wert oberhalb des Durchschnittswertes. Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt einen Wert von ca. 1% der Gesamtpersonalausgaben[14].

Insgesamt ist festzustellen, dass die Fortbildungsplanung überwiegend angebotsinduziert erfolgt. Angesichts der Entwicklungsdynamik auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung (z.B. neue Kommunikations- und Informationstechniken, veränderte Strukturen und Aufgaben sowie sich ändernde Bürgererwartungen, das Rathaus als Dienstleistungsbetrieb) bildet die Fort- und Weiterbildung ein Instrument der Personalentwicklung, bei dem aus den Anforderungsprofilen für die einzelnen Mitarbeiter "maßgeschneiderte" Fortbildungspläne abzuleiten sind. Dies bedeutet eine Abkehr von der in vielen Verwaltungen eher zufallsbetonten Anmeldung zu Fortbildungsveranstaltungen, die oftmals nur Einweisungen in geänderte Rechtsvorschriften sind. Für die Leitungsebene gilt es, sog. Schlüsselqualifikationen festzulegen und durch Führungskräfteschulungen zu vermitteln.

4.5.5 Personalabrechnung

Die Personalabrechnung umfasst alle Tätigkeiten, die für die Zahlbarmachung der Gehälter und Bezüge notwendig sind.

Die Personalabrechnung erfolgt über die Software LOGA. In LOGA werden fünf Mandanten betreut: die kommunalen Beschäftigten, die Stadtwerke, die beiden städtischen Tochtergesellschaften sowie der Abwasserverband Lauter-Wetter. Die Schnittstellen zur Zeiterfassung und Reisekostenabrechnung sind überwiegend elektronisch abgebildet. Für einzelne Beschäftigte des Bauhofs wird die Zeiterfassung manuell erfasst.

Bei der Anlage von neuen Beschäftigten war kein Vier-Augen-Prinzip sichergestellt. Lohn- und gehaltsrelevante Unterlagen werden in Nebenakten zur Personalakte geführt. Nach der Eingabe aller gehaltsrelevanten Daten in LOGA werden die Daten über eine Schnittstelle an das Rechenzentrum (EKom 21) übergeben. Die Buchungs- und Zahlungslisten werden vom Rechenzentrum der Personalverwaltung zur Verfügung gestellt. Die Auszahlungsanordnungen werden über MS Excel erstellt und nach Prüfung rechnerisch durch die Personalverwaltung gezeichnet. Die Feststellung der

14 Richtwert des Prüfungsbeauftragten zur Dimensionierung der Fortbildungsausgaben auf kommunaler Ebene. Darüber hinaus wurde aus den IKO Vergleichsringen der KGSt zum Personalmanagement der Empfehlungswert von 1% als Einstieg entwickelt.

sachlichen Richtigkeit erfolgt durch die Fachbereichsleitung. Die Anordnung der Auszahlung übernimmt der Bürgermeister als Anordnungsbefugter.

Stichprobenartige Überprüfungen von einzelnen Abrechnungsfällen fanden nicht statt.

LOGA ist mit einem Passwort geschützt. Für die Payroll ist nur ein Passwort vergeben. Im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit hat auch der Landkreis Gießen ein Schreibrecht.

Der erhobene Ablauf genügt nicht den Anforderungen des Vier-Augen-Prinzips und ist somit für anfällig für dolose Handlungen. Um eine hohe Datenqualität durchgängig sicherzustellen empfiehlt der Prüfungsbeauftragte durchgängige Überprüfungen bei Neuanlage von Stammdaten sowie stichprobenartige Prüfungen für einzelne Abrechnungsfälle. Damit wären die Mindestanforderungen an ein Internes Kontrollsystem erfüllt.

„Stellungnahme der Stadt Laubach:

Die Stadt Laubach plant mit einer Dienstanweisung die Stammdatenüberprüfung bei Neuanlagen und Veränderungen von festen Bezügebestandteilen sowie die stichprobenartige Überprüfung von Abrechnungsfällen zu regeln.“

4.5.6 Personalcontrolling

Für das Personalcontrolling wurde geprüft, in welcher Art und in welchem Umfang steuerungsrelevante Informationen für den Personalbereich vorliegen und wie diese in die Gesamtsteuerung der Verwaltung einfließen. Dabei sollten ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und durch die Personalverwaltung zur Verfügung gestellt werden.

Standardmäßige Berichte wurden von den Produktverantwortlichen für die Kämmerei erstellt. Diese waren für ausgewählte Bereiche, z.B. Einwohnerwesen, Friedhofswesen mit Kennzahlen hinterlegt. Die Personalausgaben unterlagen dabei nicht den Budgetierungsrichtlinien. Spezielle Berichte hinsichtlich der Entwicklung der Personalausgaben für die Verwaltungsführung bzw. die politischen Gremien wurden nicht durch die Personalverwaltung erstellt. Quartalsberichte zur Personalausgabenentwicklung erstellte die Kämmerei im Rahmen des Berichtes zur Gesamtkostenentwicklung der Verwaltung.

Eine Besprechungsroutine ist auf wöchentlicher Basis vorgesehen. Hier erfolgt zum einen auf Führungsebene die Besprechung übergreifender Personalfragen und zwischen Bürgermeister und Personalbereich die fachliche Abstimmung.

Die personalwirtschaftlichen Daten werden mit der Fachsoftware LOGA, inkl. Zeiterfassung vorgehalten. Es existieren spezielle Eingabemasken für Bereitschaftsdienste mit zum Teil elektronischer Schnittstelle zur Lohn- und Gehaltsabrechnung. Über LOGA wird das gesamte Bescheinigungswesen der Personalverwaltung abgebildet.

Kennzahlen wie z.B. eine Fehlzeitenquote wurden in MS Excel aufbereitet. Weitere personalwirtschaftliche Kennzahlen wurden nicht standardmäßig vorgehalten. Auswertungen wurden anlassbezogen erstellt. Es existieren keine speziellen Ziele für das Personalwesen.

Ansicht 32 zeigt den Einsatz von personalwirtschaftlichen Kennzahlen und eines Zielsystems für das Personalwesen bei den geprüften Körperschaften

Personalcontrolling			
	Ziele Personalwesen	Personalwirtschaftliche Kennzahlen[15]	Bewertung
Bad Soden-Salmünster	●	✓	
Braunfels	●	✓	
Büttelborn	●	✓	
Dautphetal	●	●	
Eichenzell	●	●	
Hadamar	●	●	
Laubach	●	✓	
Lorsch	●	●	
Mühltal	●	●	
Nauheim	●	●	
Oestrich-Winkel	●	●	
Roßdorf	✓	✓	
Rotenburg a.d. Fulda	●	●	
Steinbach (Taunus)	●	●	
Usingen	●	✓	

✓= Kriterium erfüllt, ●= Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 32: Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings

Nur in einer geprüften Körperschaft (Roßdorf) lag eine Kombination aus Zielvereinbarung und abzuleitenden Kennzahlen u.a. zu den personalwirtschaftlichen Zielen vor. Ansonsten fehlten Ziele für das Personalwesen. Personalwirtschaftliche Kennzahlen gab es nur vereinzelt in den Körperschaften. Derartige Informationen stellen die Basis für einen zielgerichteten Einsatz von Personalentwicklungsinstrumenten dar. Formulierte Ziele sind die Grundlage für die Einbindung des Personalbereichs in die strategische Entwicklung der Kommune.

Wir empfehlen der Stadt Laubach auf den vorhandenen Auswertungen ein Standardberichtswesen für den Bereich des Personalwesens aufzubauen, das die wichtigsten Strukturmerkmale – nach Möglichkeit mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichs – beinhaltet und den entsprechenden Gremien zugeht. Im Kontext des bestehenden Berichtswesens für die Produktverantwortlichen sollten auch personalwirtschaftliche Ziele und weitere Kennzahlen definiert werden, die durch die Personalverwaltung bereitgestellt werden. Insbesondere sollten die folgenden Kennzahlen dokumentiert werden:

15 Personalwirtschaftliche Kennzahlen, die über Auswertungen zu Krankheit, Überstunden und Personalkostenplanungen hinausgehen.

- Anzahl VZÄ in der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner
- Personalkosten je 1.000 Einwohner
- Alters- und Qualifikationsstruktur
- Fehlzeitenquote
- Fluktuationsquote (d.h. Ab- und Zugänge in Relation zur Beschäftigtenzahl)
- Fortbildungsquote (d.h. Anzahl der Fortbildungstage in Relation zur Anzahl der Beschäftigten)
- Fortbildungskosten je VZÄ

Diese Kennzahlen geben Auskunft über die Personalsituation und im Periodenvergleich über deren Entwicklung und ermöglichen damit eine Überprüfung, inwieweit Zielvorgaben realisiert werden konnten. Nicht nur monetäre Kennzahlen sondern auch qualitative Aspekte werden dadurch fortlaufend evaluiert und berücksichtigt. Die Daten sollten durch die für das Personalwesen zuständige Stelle gesammelt und aufbereitet werden.

4.6 Modellartige Personalbedarfsbemessung Bauhof

Im Folgenden wird am Beispiel des Bauhofs eine mögliche Vorgehensweise zur Personalbedarfsbemessung erläutert. Eine systematische Personalbedarfsbemessung ist eine wesentliche Grundlage der Personalplanung. Die anstehenden Herausforderungen der demografischen Entwicklung sowie die angespannte finanzielle Lage der Kommunen machen den Einsatz systematischer Planungsinstrumente notwendig. Dabei ist die Personalbemessung auch Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Make-or-buy-Analyse).

Ziel ist es, den geprüften Körperschaften nach Abschluss der Prüfung Ansatzpunkte für eine Personalbedarfsbemessung und Hinweise für eine mögliche Vorgehensweise zur Verfügung zu stellen.

Grundlage des Erhebungsbogens waren die typischerweise in kommunalen Bauhöfen wahrgenommen Aufgabenfelder. Dabei ging es nicht um die detaillierte Abbildung aller einzelnen Leistungen des kommunalen Bauhofs, sondern vielmehr um die zusammenfassende Bündelung in den definierten Aufgabenfeldern. Für die Aufgabenfelder (z.B. Straßenunterhaltung) wurden die relevanten zu erhebenden Daten definiert. Aus dieser zusammenfassenden Analyse kann im Vergleich der geprüften Körperschaften sowie unter Heranziehung von weiteren Vergleichswerten ein Kennzahlensystem für die Bemessung des Personalbedarfs je Aufgabenfeld entwickelt werden.

Zu Beurteilung des Personalbedarfs sollten in einem ersten Schritt alle Aufgaben mit den eingesetzten Personalkapazitäten sowie den dazugehörigen Leistungsmengen des Bauhofs erfasst werden. Dies wurde im Rahmen der örtlichen Erhebungen in allen Körperschaften auf einer aggregierten Ebene abgefragt. Ansicht 33 zeigt eine Übersicht zu erhobenen Aufgabenfeldern im Bauhof.

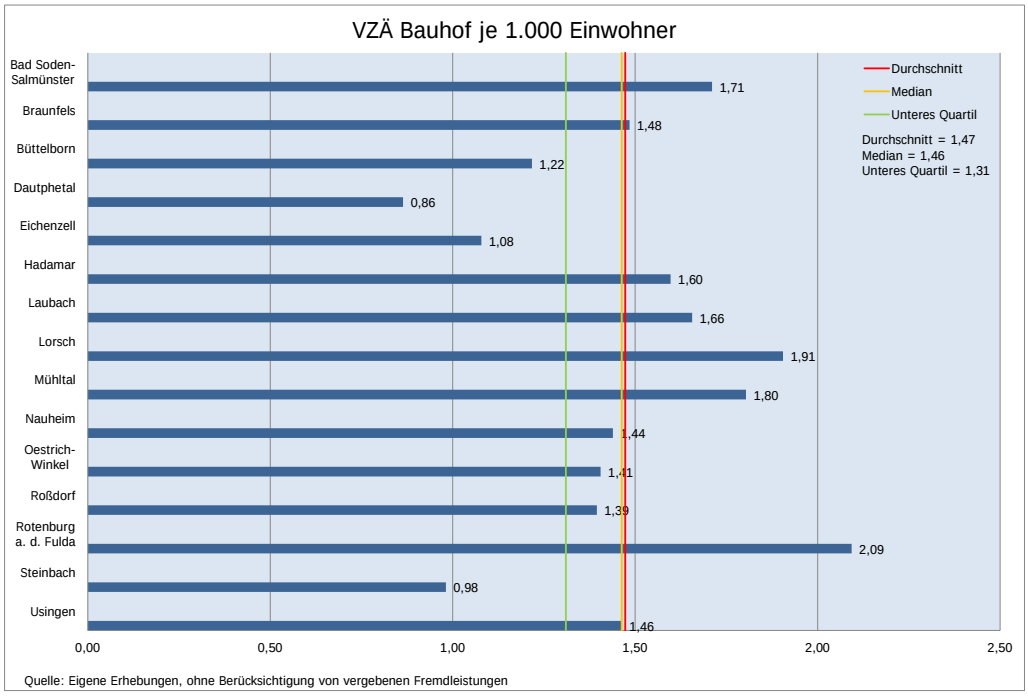
Aufgabenfelder	Orientierungsgröße	Örtlicher Wert	Ist-VZÄ per 31.12. 2013	Ist-Personalausgaben	Leistung an anderer Stelle in der Verwaltung erbracht
Straßenunterhaltung inkl. Straßenreinigung - bei Eigenleistung	Länge unterhaltene befestigte Straßen in km	140	1,80	66.092	- -
Winterdienst – bei Eigenleistung			0,46	16.683	- -
Grünflächenunterhaltung - bei Eigenleistung	zu pflegende öffentliche Grünflächen in ha	24	4,62	166.427	- -
Kanalunterhaltung - bei Eigenleistung	zu unterhaltene Kanäle in km	- -	- -	- -	- -
Friedhofsunterhaltung - bei Eigenleistung	Friedhofsflächen in ha	20	1,12	40.372	- -
Alle übrigen Bereiche		- -	6,25	224.574	- -
Leistungen für Dritte, z.B. Vereine, Veranstaltungen		- -	0,20	8.294	- -
sonstige Aufgaben: bitte angeben, z.B. Schreinerarbeiten		- -	1,55	55.504	- -
Gesamt			**16,00**	**577.947**	

Quelle: eigene Erhebungen, Grunddaten 1

Ansicht 33: Aufgabenfelder Bauhof

Um die Angemessenheit der Personalausstattung für die einzelnen Aufgabenfelder zu beurteilen kann der Vergleich der örtlichen Personalausstattung mit Referenzwerten genutzt werden. Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung haben sich kennzahlenbezogen folgende Daten zu den Bauhöfen der Prüfkörperschaften ergeben.

Ansicht 31 zeigt den Vergleich bezogen auf die Einwohnerzahl in den Prüfkörperschaften:



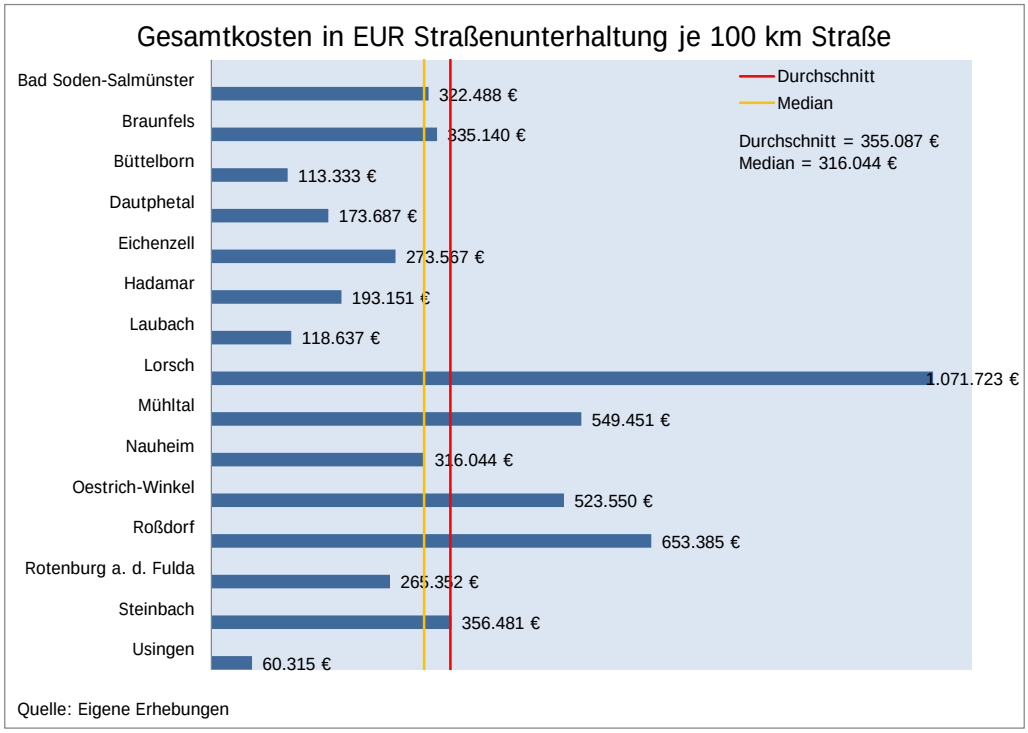
Ansicht 34: VZÄ Bauhof je 1.000 Einwohner im Vergleich

Aus dieser Darstellung können erste Anhaltspunkte zu einem möglichen Handlungsbedarf in den Körperschaften generiert werden. Bei elf von 15 Kommunen liegt die Personalausstattung des Bauhofs je 1.000 Einwohner oberhalb des unteren Quartilswerts i.H.v. 1,31. Insgesamt ergibt sich daraus ein Einsparpotenzial von rd. 45 VZÄ bei den elf Kommunen. Dies entspricht einem Optimierungspotenzial von rund 2,8 Mio. Euro.[16] Bei einer deutlichen Überschreitung des Referenzwertes sollte die Kommune kritisch prüfen, welche Ursachen in Betracht kommen.

In einem zweiten Schritt sollte der Personaleinsatz der einzelnen Aufgabenfelder analysiert werden und ebenfalls mit Referenzwerten verglichen werden. Hierzu wurde exemplarisch das Aufgabenfeld der Straßenunterhaltung ausgewählt. Basis hierzu waren die Angaben der Prüfkörperschaften für das Jahr 2013 zu den eigenen Personalkosten durch die Beschäftigten des Bauhofs sowie die Kosten für die Fremdvergabe.

16 Zur Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz i.H.v. 62.000 € angesetzt. Dies entspricht dem Mittelwert der Personalkosten einer EG 5 bzw. EG 6 – Stelle zzgl. Arbeitsplatzkosten. Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 16. Juli 2012.

In Bezug auf 100 km – Straße ergibt der Vergleich folgendes Bild:



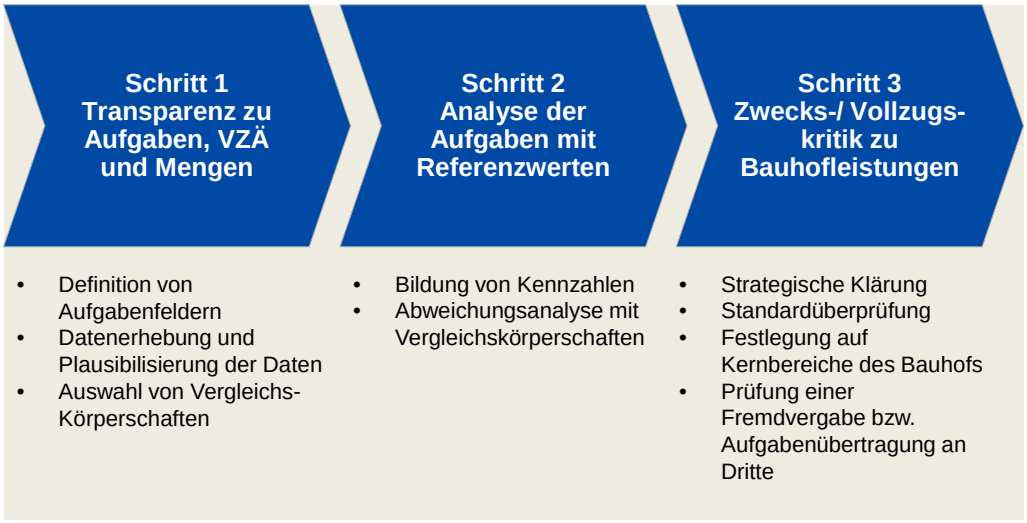
Ansicht 35: Gesamtkosten in EUR Straßenunterhaltung in 2013 im Vergleich

Der Vergleich zum Median bietet einen ersten Anhaltspunkt, um die jeweilige Situation in der Kommune zu erörtern. In den Fällen, die überdurchschnittlich hohe Gesamtkosten je 100 km im Vergleich aufweisen ist eine detaillierte Analyse erforderlich, da u.a. auch die vergleichende Betrachtung für ein Jahr nur begrenzte Aussagekraft hat. Hier ist zu prüfen, wie hoch das tatsächliche Einsparpotenzial ist und welche Standards im Bereich des Bauhofs vorliegen und welche Aufgabenfelder ggf. nicht mehr durch den Bauhof wahrgenommen werden könnten. Im Rahmen der Personalbedarfsbemessung sollte ein Betrachtungszeitraum der letzten drei Jahre gewählt werden, um einmalige Effekte, die sich z.B. durch Fremdvergaben für größere Unterhaltungsmaßnahmen ergeben haben, zu berücksichtigen.

Für alle Tätigkeiten in den Aufgabenfeldern des Bauhofs sollten die Kommunen grundsätzlich prüfen:

- ob diese auch zukünftig in unveränderter Form vom Bauhof wahrgenommen werden sollen,
- ob diese mit reduziertem Standard vom Bauhof wahrgenommen werden sollen oder
- ob diese aus Wirtschaftlichkeitserwägungen besser von Dritten (z.B. Vereine) wahrgenommen werden sollten.

Schematisch lässt sich die Vorgehensweise für eine Personalbedarfsbemessung wie folgt zusammenfassen:



Ansicht 36: Vorgehen Personalbedarfsbemessung

5. Zusammenfassung Personalmanagement

Kommunen stehen in wirtschaftlich angespannten Zeiten vor der Herausforderung, dass sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigen, die ihre fachlichen, methodischen und sozialen Potenziale so weiterentwickeln, dass ein konsequentes Dienstleistungsverhalten, eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes und eine qualitativ hohe Aufgabenerfüllung möglich ist.

Optimierungspotenzial Personalverwaltung

In den Personalverwaltungen der untersuchten Kommunen waren für personalwirtschaftliche Aufgaben 1,00 bis 4,62 VZÄ eingesetzt. Die unterschiedliche Größe ist dabei z.T. durch die verschiedenen Ausgestaltungen der Interkommunalen Zusammenarbeit sowie durch unterschiedliche Arbeitsweisen und Standards der Aufgabenwahrnehmung zu begründen. Vor dem Hintergrund, dass es sich zum Teil um sehr kleine Organisationseinheiten handelt, empfiehlt der Prüfungsbeauftragte, ein verstärktes Augenmerk auf die Interkommunale Zusammenarbeit zu richten und eine kritische Untergrenze (2,0 VZÄ) für effizientes Arbeiten und fachliche Spezialisierungen nicht zu unterschreiten. Auf diese Weise kann die empfohlene Soll-Personalausstattung realisiert werden. Das daraus berechnete Einsparpotenzial beträgt über alle Kommunen rund 660.000 €. Interkommunale Zusammenarbeit wird derzeit in Oestrich-Winkel, Usingen, Laubach, Büttelborn, Nauheim und Rotenburg a.d.F. realisiert.

Personalbedarfsbemessungen als Möglichkeit zur Reduzierung der Gesamtpersonalausgaben

Die Prüfung hat gezeigt, dass anstehende Veränderungen selten strategisch mit einem Personalkonzept begleitet werden. Ebenso werden die hierfür erforderlichen Instrumente wie z.B. eine systematische Aufgabenkritik oder analytische Personalbedarfsbemessungen meist nur in Einzelfällen durchgeführt. Diese Instrumente sollten eingesetzt werden, um Konsolidierungspotenziale mittelfristig auszuschöpfen. Der Vergleich hat gezeigt, dass bezogen auf die Personalausstattung in der Kernverwaltung je 1.000 Einwohner eine große Schwankungsbreite besteht. So werden zwischen 2,19 VZÄ je 1.000 Einwohner in Dautphetal und 4,99 VZÄ je 1.000 Einwohner in Nauheim im Stellenplan für die Kernverwaltung vorgehalten. Bezogen auf das untere Quartil ergibt sich damit ein Einsparpotenzial von rund 124 VZÄ. Dies entspricht rund 8,7 Mio. Euro.[17]

Dieses Einsparpotenzial kann nur realisiert werden, wenn entsprechende Instrumente zum Personalmanagement vorhanden sind und genutzt werden.

Personalplanung

Der Informationsgehalt der Stellenpläne und der Stellenbesetzungslisten ist überwiegend geeignet um als Steuerungsinstrument für den Personalkörper genutzt zu werden. Damit stellt dieser einen Ausgangspunkt für die Personalverwaltung dar, um in Kombination mit einer Altersstrukturanalyse Entscheidungen zu Personalentwicklungsmaßnahmen oder notwendigen Personalbedarfsbemessungen treffen zu können.

Personalentwicklung

In nur drei von 15 geprüften Körperschaften (Braunfels, Laubach, Roßdorf) sind die Maßnahmen zur Personalentwicklung in einem schriftlichen Konzept dokumentiert. Damit ist die Grundlage gegeben, um Personalentwicklung mit einer langfristigen Personalplanung zu verknüpfen und damit einen sinnvollen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu realisieren.

Gleichwohl hat die Prüfung gezeigt, dass in vielen geprüften Körperschaften die Personalentwicklung als wichtiges Handlungsfeld angesehen wird. Dies spiegelt sich durch das breite Spektrum der angewendeten Instrumente der Personalentwicklung wider. Positiv hervorzuheben ist bspw. die Stadt Bad Soden-Salmünster, die Aspekte der Gesundheitsvorsorge mit der Zielvereinbarung kombiniert. Die Stadt Usingen hat zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine Dienstvereinbarung über die Einführung der flexiblen Arbeitszeit. In der Gemeinde Mühltal wird die Führungskräfteentwicklung über Coachings umgesetzt.

Personalcontrolling

Die Notwendigkeit, steuerungsrelevante personalwirtschaftliche Kennzahlen vorzuhalten wurde nur von wenigen Körperschaften erkannt. Dabei sollten ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und in ein Zielsystem für das Personalwesen überführt werden. So werden

17 Zur Berechnung des Optimierungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz i.H.v. 70.000 € angesetzt. Dies entspricht dem Mittelwert der Personalkosten einer EG 8 bzw. EG 9 – Stelle zzgl. Arbeitsplatzkosten. Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen, 16. Juli 2012.

z.B. in der Gemeinde Roßdorf zwischen der Bürgermeisterin und den Führungskräften im Rahmen der Mitarbeiterjahresgespräche konkrete Ziele für die Fachämter vereinbart. Darüber hinaus werden Handlungsfelder definiert, die zu organisatorischen Veränderungen führen können und vom Personalamt auch über den Aufbau eines Controllingsystems begleitet werden. Auf diese Weise kommt der Personalverwaltung eine steuernde Rolle zu.

Der Prüfungsbeauftragte empfiehlt den Körperschaften personalwirtschaftliche Ziele und Kennzahlen zu definieren und diese in ein Standardberichtswesen zu überführen.

Zusammenfassend lässt sich der Reifegrad des Personalmanagements der geprüften Körperschaften wie folgt darstellen:

Reifegrad Personalmanagement								
	Aktenführung	Informationsgehalt Stellenplan	System. Personalbedarfsbemessung	Personalentwicklung	Personalcontrolling	Betreuungsverhältnis	Interkommunale Zusammenarbeit	Gesamtbeurteilung
Bad Soden-Salmünster	🟡	🟢	🟢	🟡	🟡	1:150		🟡
Braunfels	🟡	🟢	🟢	🟢	🟡	1:129		🟢
Büttelborn	🔴	🟡	🟡	🟡	🟡	1:127	✓	🟡
Dautphetal	🟢	🟢	🟢	🔴	🔴	1:174		🟡
Eichenzell	🔴	🟢	🔴	🔴	🔴	1:82		🔴
Hadamar	🟢	🔴	🟢	🟡	🔴	1:79		🟡
Laubach	🟢	🟢	🟢	🟢	🟡	1:146	✓	🟢
Lorsch	🟡	🟢	🔴	🟡	🔴	1:88		🟡
Mühltal	🔴	🟢	🔴	🟡	🔴	1:59		🔴
Nauheim	🟡	🔴	🟡	🔴	🔴	1:97	✓	🔴
Oestrich-Winkel	🟢	🟢	🔴	🟡	🔴	1:88	✓	🟡
Roßdorf	🟢	🟢	🟡	🟡	🟢	1:145		🟢
Rotenburg a.d. Fulda	🟡	🟢	🔴	🔴	🔴	1:132	✓	🔴
Steinbach (Taunus)	🔴	🟢	🔴	🔴	🔴	1:90		🔴
Usingen	🟡	🔴	🟢	🟢	🟡	1:159	✓	🟡

Grüne Ampel: Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen
Gelbe Ampel: Mittlerer Reifegrad mit einigen Verbesserungspotenzialen
Rote Ampel: Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in allen Bereichen
✓ = IKZ im Bereich der personalwirtschaftlichen Aufgaben
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 37: Reifegrad des Personalmanagements

In der Gesamtsicht wird deutlich, dass der Reifegrad des Personalmanagements zwischen den Vergleichskommunen unterschiedlich ausgeprägt ist. Die Kommunen, die

einen hohen Reifegrad beim Personalmanagement erreichen, kennzeichnen sich auch durch ein hohes Betreuungsverhältnis aus. Sechs von 15 Kommune setzen die Interkommunale Zusammenarbeit ein, um die personalwirtschaftlichen Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen. Dabei ist IKZ kein Allheilmittel, stellt jedoch ein sinnvolles Instrument dar, um sich zukunftsfähig aufzustellen. Dabei hat die Prüfung auch gezeigt, dass die kleinen Organisationseinheiten den Prozess der Personalabrechnung zumeist nicht mit dem Vier-Augen-Prinzip bearbeiten, da oftmals nur ein Mitarbeiter für den Aufgabenbereich der Abrechnung eingesetzt wurde. Durch die Schaffung von größeren Organisationseinheiten im Rahmen der IKZ lässt sich auch eine höhere Prozess- und Rechtssicherheit erzielen.

Positiv hervorzuheben sind z.B. die Stadt Laubach und die Gemeinde Roßdorf, die die personalwirtschaftlichen Aufgaben sehr effizient und mit einem hohen Reifegrad wahrnehmen und auch damit einen Beitrag zur Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit leisten. Für die Kommunen mit angespannter Haushaltssituation, insbesondere den Schutzschirmkommunen, kommen einzelnen personalwirtschaftlichen Instrumenten wie bspw. der Personalbedarfsbemessung eine besondere Bedeutung zu, da dies die Entscheidungsgrundlage für den Standard der Aufgabenwahrnehmung und für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz ist.

6. Schlussbemerkung

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Basis unserer Prüfungshandlungen waren die uns zur Verfügung gestellten Unterlagen und Nachweise sowie die uns erteilten Auskünfte. Der Projektleiter der Stadt Laubach bestätigte uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der vorgelegten Informationen, Erläuterungen und Auskünfte, die für die Erfüllung des Prüfungsauftrags von Bedeutung waren. Darauf aufbauend haben wir Prüfungsfeststellungen getroffen und Empfehlungen abgegeben.

Düsseldorf, den 17. März 2015

Kienbaum Management Consultants GmbH

Peter Diericks	Susanne Gietz

7. Anlage 1: Stellenplan

Ansicht 38 zeigt die Stellenübersicht für die Beamten.

Anzahl Stellen je Besoldungsgruppe		VZÄ Gesamtverwaltung		
		2011	2012	2013
B 2	Angabe VZÄ per 31.12.	1,00	1,00	1,00
A 16	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 15	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 14	Angabe VZÄ per 31.12.	1,00	1,00	1,00
A 13 h.D.	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 13 g.D.	Angabe VZÄ per 31.12.	1,00	1,00	1,00
A 12	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 11	Angabe VZÄ per 31.12.	1,00	1,00	1,00
A 10	Angabe VZÄ per 31.12.	1,00	1,00	1,00
A 9	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 9 m.D.	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 8	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 7	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 6	Angabe VZÄ per 31.12.			
A 5	Angabe VZÄ per 31.12.			
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1				

Ansicht 38: Stellenübersicht der Beamten

Ansicht 39 zeigt die Stellenübersicht für die Tarifbeschäftigten.

Anzahl Stellen je Entgeltgruppe		VZÄ Gesamtverwaltung		
		2011	2012	2013
EG 15	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 14	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 13	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 12	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 11	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 10	Angabe VZÄ per 31.12.	2,65	2,65	2,65
EG 9	Angabe VZÄ per 31.12.	6,90	6,90	6,90
EG 8	Angabe VZÄ per 31.12.	5,90	6,00	6,00
EG 7	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 6	Angabe VZÄ per 31.12.	12,15	10,15	10,15
EG 5	Angabe VZÄ per 31.12.	15,00	13,00	13,00
EG 4	Angabe VZÄ per 31.12.	2,00	2,00	2,00
EG 3	Angabe VZÄ per 31.12.			
EG 2	Angabe VZÄ per 31.12.	1,10	1,10	1,10
EG 1	Angabe VZÄ per 31.12.			
Quelle: Eigene Erhebungen, Grunddaten 1				

Ansicht 39: Stellenübersicht der Tarifbeschäftigten