



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

---

K 80.11.08

**166. Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung  
kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)**

**Schlussbericht  
für die  
Stadt Dreieich**

10. Oktober 2013

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>Ansichtenverzeichnis .....</b>	<b>7</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>13</b>
<b>1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse .....</b>	<b>14</b>
1.1 Geprüftes Risiko .....	14
1.2 Rückstände .....	14
1.3 Zusammenfassende Feststellungen und Empfehlungen .....	15
1.3.1 Ergebnisse .....	15
1.3.2 Vorgehensweise und Berichtsaufbau.....	16
<b>2. Auftrag und Prüfungsverlauf.....</b>	<b>18</b>
<b>3. Zusammenfassender Bericht.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Haushaltswirtschaftliche Ausgangssituation im Kreis Offenbach .....</b>	<b>20</b>
<b>5. Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen.....</b>	<b>22</b>
5.1 Kämmerei.....	22
5.1.1 Personaleinsatz in der Kämmerei.....	22
5.1.2 Besonderheiten in der Leistungserbringung der Kämmerei.....	24
5.2 Kasse.....	28
5.2.1 Personaleinsatz in der Kasse.....	28
5.2.2 Besonderheiten in der Leistungserbringung der Kasse.....	29
5.3 Personalverwaltung.....	32
5.3.1 Personaleinsatz in der Personalverwaltung .....	32
5.3.2 Besonderheiten in der Leistungserbringung der Personalverwaltung .....	35
5.4 Beteiligungen .....	38
<b>6. Auswirkungen und Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit .....</b>	<b>40</b>
6.1 Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit .....	40
6.2 Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit.....	41
<b>7. Rahmenbedingungen des Kommunalrechts zur interkommunalen     Zusammenarbeit .....</b>	<b>42</b>
7.1 Eignung der Aufgaben für die interkommunale Zusammenarbeit.....	42
7.2 Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit .....	44
<b>8. Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung .....</b>	<b>47</b>
<b>9. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei .....</b>	<b>48</b>
9.1 Interkommunaler Vergleich .....	48
9.1.1 Haushaltsplanung .....	48
9.1.2 Finanzcontrolling .....	49

9.1.3	Jahresabschluss.....	49
9.1.4	Beteiligungsverwaltung .....	53
9.1.5	Steuern .....	54
9.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	56
9.2.1	Haushaltsplanung .....	56
9.2.2	Finanzcontrolling .....	58
9.2.3	Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung .....	61
9.2.4	Beteiligungsverwaltung .....	63
9.2.5	Steuern .....	64
<b>10.</b>	<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kasse .....</b>	<b>68</b>
10.1	Interkommunaler Vergleich .....	68
10.1.1	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung .....	68
10.1.2	Vollstreckung .....	69
10.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	70
10.2.1	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung .....	70
10.2.2	Vollstreckung .....	70
<b>11.</b>	<b>Kämmerei und Kasse .....</b>	<b>72</b>
11.1	Personaleinsatz gesamt .....	72
11.1.1	Interkommunaler Vergleich.....	72
11.1.2	Interkommunale Zusammenarbeit.....	74
11.2	Gesamtbewertung Kämmerei und Kasse.....	76
11.3	Notwendigkeit von Gebietsreformen zur Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven .....	78
<b>12.</b>	<b>Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung .....</b>	<b>79</b>
12.1	Interkommunaler Vergleich .....	79
12.1.1	Personalverwaltung .....	80
12.1.2	Grundsatzangelegenheiten .....	81
12.1.3	Personalabrechnung .....	83
12.1.4	Leistungsorientierte Bezahlung.....	88
12.1.5	Stellenplan .....	90
12.1.6	Personalkostencontrolling .....	92
12.1.7	Arbeitsicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement .....	94
12.1.8	Reisekostenabrechnung .....	95
12.1.9	Leitungsaufgaben .....	97
12.1.10	Unterstützungsfunktionen.....	98
12.1.11	Projekte.....	100
12.1.12	Personalbeschaffung .....	102
12.1.13	Personalentwicklung .....	106
12.1.14	Ausbildung .....	107
12.1.15	Fortbildung .....	111

12.1.16	Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt .....	112
12.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	115
12.2.1	Personalverwaltung .....	116
12.2.2	Grundsatzangelegenheiten .....	118
12.2.3	Personalabrechnung .....	119
12.2.4	Leistungsorientierte Bezahlung.....	121
12.2.5	Stellenplan .....	123
12.2.6	Personalkostencontrolling .....	124
12.2.7	Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement .....	125
12.2.8	Reisekostenabrechnung .....	128
12.2.9	Leitungsaufgaben .....	129
12.2.10	Unterstützungsfunktionen.....	131
12.2.11	Projekte.....	132
12.2.12	Personalbeschaffung .....	134
12.2.13	Personalentwicklung .....	138
12.2.14	Ausbildung.....	139
12.2.15	Fortbildung .....	143
12.2.16	Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt .....	144
12.3	Gesamtbewertung.....	149
12.3.1	Umsetzbarkeit der Potenziale.....	149
12.3.2	Szenarien der interkommunalen Zusammenarbeit.....	152
12.3.3	Empfehlung .....	154
12.3.4	Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit bei der Personalverwaltung.....	154
<b>13.</b>	<b>Ausblick auf steuerliche Auswirkungen und Rechtsprechung .....</b>	<b>160</b>
13.1	Steuerliche Betrachtung .....	160
13.2	Vergaberechtliche Betrachtung .....	161
13.3	Arbeitsrechtliche Betrachtung .....	161
<b>14.</b>	<b>Schlussbemerkung .....</b>	<b>163</b>
<b>Anhang.....</b>		<b>1</b>
<b>1.</b>	<b>Anhang 1: Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen .....</b>	<b>1</b>
1.1	Geprüfte Körperschaften: Einwohnerzahlen .....	1
1.2	Beteiligungen .....	3
<b>2.</b>	<b>Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit .....</b>	<b>5</b>
2.1	Vorteile, Möglichkeiten und Grenzen .....	5
2.2	Bestehende interkommunale Zusammenarbeiten, Erfahrungen, strategische Aspekte und Erfolgsfaktoren .....	7
2.3	Pflichtigkeitsgrad .....	11

<b>3.</b>	<b>Anhang 3: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei .....</b>	<b>12</b>
3.1	Interkommunaler Vergleich .....	12
3.1.1	Haushaltsplanung .....	12
3.1.2	Finanzcontrolling .....	15
3.1.3	Jahresabschluss.....	18
3.1.4	Beteiligungsverwaltung .....	22
3.1.5	Steuern .....	24
3.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	26
3.2.1	Haushaltsplanung .....	26
3.2.2	Finanzcontrolling .....	27
3.2.3	Jahresabschluss.....	29
3.2.4	Beteiligungsverwaltung .....	30
3.2.5	Steuern .....	33
<b>4.</b>	<b>Anhang 4: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kasse .....</b>	<b>35</b>
4.1	Interkommunaler Vergleich .....	35
4.1.1	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung .....	35
4.1.2	Vollstreckung .....	37
4.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	40
4.2.1	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung .....	40
4.2.2	Vollstreckung .....	41
<b>5.</b>	<b>Anhang 5: Personaleinsatz gesamt in Kämmerei und Kasse .....</b>	<b>44</b>
5.1	Interkommunaler Vergleich .....	44
5.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	46
<b>6.</b>	<b>Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung .....</b>	<b>50</b>
6.1	Interkommunaler Vergleich .....	50
6.1.1	Personalverwaltung .....	50
6.1.2	Grundsatzangelegenheiten .....	52
6.1.3	Personalabrechnung .....	55
6.1.4	Leistungsorientierte Bezahlung.....	59
6.1.5	Stellenplan .....	62
6.1.6	Personalkostencontrolling .....	64
6.1.7	Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement .....	67
6.1.8	Reisekostenabrechnung .....	71
6.1.9	Leitungsaufgaben .....	73
6.1.10	Unterstützungsfunktionen.....	76
6.1.11	Projekte.....	80
6.1.12	Personalbeschaffung .....	84
6.1.13	Personalentwicklung .....	86
6.1.14	Ausbildung.....	89

6.1.15	Fortbildung .....	93
6.1.16	Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt .....	95
6.2	Interkommunale Zusammenarbeit .....	98
6.2.1	Personalverwaltung .....	98
6.2.2	Grundsatzangelegenheiten .....	99
6.2.3	Personalabrechnung .....	100
6.2.4	Leistungsorientierte Bezahlung.....	103
6.2.5	Stellenplan .....	104
6.2.6	Personalkostencontrolling .....	105
6.2.7	Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement .....	106
6.2.8	Reisekostenabrechnung .....	107
6.2.9	Leitungsaufgaben .....	108
6.2.10	Unterstützungsfunktionen.....	110
6.2.11	Projekte.....	111
6.2.12	Personalbeschaffung .....	112
6.2.13	Personalentwicklung .....	114
6.2.14	Ausbildung .....	116
6.2.15	Fortbildung .....	117
6.2.16	Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt .....	119
<b>7.</b>	<b>Anhang 7: Stellungnahmen der geprüften Körperschaften .....</b>	<b>124</b>
7.1	Überblick über die Stellungnahmen .....	124
7.2	Zu (1) Redaktionelle Änderungen.....	124
7.3	Zu (2) Methodik.....	124
7.3.1	Aufbau und Struktur des Berichts .....	124
7.3.2	Erhebungen .....	125
7.3.3	Bezugsjahr und Verwendung der erhobenen Daten.....	125
7.3.4	Bezugsgrößen .....	126
7.3.5	Standards .....	127
7.3.6	Kosten interkommunaler Zusammenarbeit und Gegenrechnungsbedarf .....	128
7.4	Zu (3) Ergebnisse, fachliches Verständnis oder Verständnis von Aussagen .....	128
7.4.1	Ermittlung und Bewertung der Ergebnisse.....	128
7.4.2	Steuerliche und vergaberechtliche Auswirkungen.....	129
7.4.3	Wertende Aussagen zu den Ergebnissen .....	129

## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Geprüftes Risiko .....	14
Ansicht 2:	Haushaltssituation im Jahr 2012: Geplante Jahresergebnisse.....	20
Ansicht 3:	Personaleinsatz in Kämmerei und Steuerverwaltung 2011 .....	22
Ansicht 4:	Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kämmerei zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.....	26
Ansicht 5:	Extern vergebene Kämmereileistungen im Prüfungszeitraum .....	28
Ansicht 6:	Personaleinsatz in der Kasse 2011 .....	28
Ansicht 7:	Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kasse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.....	30
Ansicht 8:	Extern vergebene Kassenleistungen im Prüfungszeitraum.....	31
Ansicht 9:	Ressourceneinsatz in der Personalverwaltung im Jahr 2011.....	33
Ansicht 10:	Extern vergebene Leistungen in der Personalverwaltung im Prüfungszeitraum.....	37
Ansicht 11:	Personaleinsatz bei der Haushaltsplanung 2011 .....	48
Ansicht 12:	Personaleinsatz beim Finanzcontrolling 2011 .....	49
Ansicht 13:	Personaleinsatz bei der Jahresabschlusserstellung inklusive Anlagenbuchhaltung 2011 .....	50
Ansicht 14:	Personaleinsatz bei Jahresabschlusserstellung und Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011 .....	52
Ansicht 15:	Personaleinsatz für die Beteiligungsverwaltung 2011.....	53
Ansicht 16:	Personaleinsatz im Bereich Steuern 2011 .....	55
Ansicht 17:	Personaleinsatz für die Haushaltsplanung bei potenzieller interkommunaler Zusammenarbeit.....	56
Ansicht 18:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für die Haushaltsplanung .....	58
Ansicht 19:	Personaleinsatz für das Finanzcontrolling in interkommunaler Zusammenarbeit.....	59
Ansicht 20:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für das Finanzcontrolling .....	60
Ansicht 21:	Wirtschaftlichkeit von Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung in interkommunaler Zusammenarbeit .....	61
Ansicht 22:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung.....	63
Ansicht 23:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für die Beteiligungsverwaltung .....	64
Ansicht 24:	Wirtschaftlichkeit der Steuererhebung in interkommunaler Zusammenarbeit .....	65
Ansicht 25:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Steuern .....	67
Ansicht 26:	Personaleinsatz in der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011 .....	68
Ansicht 27:	Personaleinsatz in der Vollstreckung 2011 .....	69
Ansicht 28:	Personaleinsatz in der Vollstreckung in interkommunaler Zusammenarbeit .....	70
Ansicht 29:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Vollstreckung.....	71
Ansicht 30:	Personaleinsatz in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 im interkommunalen Vergleich .....	73
Ansicht 31:	Personaleinsatz in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 bei interkommunaler Zusammenarbeit.....	75

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ansichtenverzeichnis

---

Ansicht 32:	Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 .....	81
Ansicht 33:	Personaleinsatz für Grundsatzangelegenheiten 2011 .....	83
Ansicht 34:	Personaleinsatz für Personalabrechnungsfälle 2011 .....	85
Ansicht 35:	Personaleinsatz für Kindergeldberechnung 2011 .....	86
Ansicht 36:	Personaleinsatz für Beihilfeberechnung 2011 .....	88
Ansicht 37:	Personaleinsatz für Leistungsorientierte Bezahlung 2011 .....	90
Ansicht 38:	Personaleinsatz für Stellenplan 2011 .....	92
Ansicht 39:	Personaleinsatz für Personalkostencontrolling 2011.....	93
Ansicht 40:	Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011.....	95
Ansicht 41:	Personaleinsatz für Reisekostenabrechnung 2011 .....	96
Ansicht 42:	Personaleinsatz für Leitungsaufgaben 2011 .....	98
Ansicht 43:	Personaleinsatz für Unterstützungsfunktionen 2011 .....	100
Ansicht 44:	Personaleinsatz für Projekte 2011 .....	101
Ansicht 45:	Personaleinsatz für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf die Zahl der Einstellungen.....	103
Ansicht 46:	Personaleinsatz für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf die bereinigten Personalfälle.....	105
Ansicht 47:	Personaleinsatz für Personalentwicklung 2011 .....	107
Ansicht 48:	Personaleinsatz für Ausbildung 2011, bezogen auf die dauerhaft Bediensteten je VZÄ.....	109
Ansicht 49:	Personaleinsatz für Ausbildung 2011, bezogen auf die Ausbildungsfälle je VZÄ ...	110
Ansicht 50:	Personaleinsatz für Fortbildung 2011 .....	112
Ansicht 51:	Bereinigter Personaleinsatz gesamt 2011 .....	113
Ansicht 52:	Gesamtpotenzial für das Aufgabengebiet Personalverwaltung .....	114
Ansicht 53:	Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 im Vergleich mit dem Kreis Offenbach .....	116
Ansicht 54:	Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 im Vergleich mit dem Bestwert .....	117
Ansicht 55:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Grundsatzangelegenheiten 2011 .....	118
Ansicht 56:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalabrechnung 2011 ....	120
Ansicht 57:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Kindergeldbearbeitung 2011 .....	121
Ansicht 58:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Leistungsorientierte Bezahlung 2011 .....	122
Ansicht 59:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Stellenplan 2011.....	123
Ansicht 60:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalkostencontrolling 2011 .....	124
Ansicht 61:	Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011.....	126
Ansicht 62:	Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011 im Vergleich mit Wiesbaden.....	127
Ansicht 63:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Reisekostenabrechnung 2011 .....	129
Ansicht 64:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Leitungsaufgaben 2011 .....	130

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ansichtenverzeichnis

Ansicht 65:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Unterstützungsfunktionen 2011 .....	131
Ansicht 66:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Projekte 2011 .....	133
Ansicht 67:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf Einstellungen .....	135
Ansicht 68:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf bereinigte Personalfälle .....	137
Ansicht 69:	Personaleinsatz für Personalentwicklung 2011 .....	139
Ansicht 70:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Ausbildung 2011 .....	140
Ansicht 71:	Personaleinsatz für Ausbildung 2011 .....	142
Ansicht 72:	Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Fortbildung 2011 .....	144
Ansicht 73:	Bereinigter Personaleinsatz gesamt 2011 .....	146
Ansicht 74:	Gesamtpotenzial für das Aufgabengebiet Personalverwaltung .....	147
Ansicht 75:	Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für das Aufgabengebiet Personalverwaltung .....	151
Ansicht 76:	Eingesetzte Software im Aufgabengebiet Personalverwaltung .....	153
Ansicht 77:	Verfügbare Bürokapazitäten bei interkommunaler Zusammenarbeit in der kompletten Personalverwaltung .....	158
Ansicht 78:	Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2011, aufsteigend geordnet .....	1
Ansicht 79:	Kommunale Mehrheitsbeteiligungen im Kreis Offenbach zum 30. Juni 2012 .....	4
Ansicht 80:	Finanz- und Leistungsbeziehungen im Jahr 2011 .....	8
Ansicht 81:	Anteile der Leistungsarten nach Pflichtigkeitsgrad .....	11
Ansicht 82:	Haushaltsplanung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	13
Ansicht 83:	Haushaltsplanung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	14
Ansicht 84:	Haushaltsplanung 2011 bereinigt: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	15
Ansicht 85:	Finanzcontrolling: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	16
Ansicht 86:	Finanzcontrolling bereinigt: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	16
Ansicht 87:	Finanzcontrolling: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	17
Ansicht 88:	Finanzcontrolling bereinigt: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	17
Ansicht 89:	Jahresabschluss: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	19
Ansicht 90:	Jahresabschluss: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	19
Ansicht 91:	Jahresabschluss: VZÄ je 10.000 Einwohner bereinigt 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	20
Ansicht 92:	Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	21
Ansicht 93:	Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	21
Ansicht 94:	Beteiligungsverwaltung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	22
Ansicht 95:	Beteiligungsverwaltung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	23

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ansichtenverzeichnis

Ansicht 96:	Beteiligungsverwaltung bereinigt: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	24
Ansicht 97:	Steuern: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	25
Ansicht 98:	Steuern: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	25
Ansicht 99:	Steuern: VZÄ je 10.000 Einwohner bereinigt ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	26
Ansicht 100:	Haushaltsplanung: VZÄ 2011 .....	27
Ansicht 101:	Haushaltsplanung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	27
Ansicht 102:	Finanzcontrolling: VZÄ 2011 .....	28
Ansicht 103:	Finanzcontrolling: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	28
Ansicht 104:	Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung 2011: VZÄ gesamt .....	29
Ansicht 105:	Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner .....	30
Ansicht 106:	Beteiligungsverwaltung: VZÄ 2011 .....	31
Ansicht 107:	Beteiligungsverwaltung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	31
Ansicht 108:	Beteiligungsverwaltung bereinigt: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	32
Ansicht 109:	Beteiligungsverwaltung 2011: VZÄ je Beteiligung .....	33
Ansicht 110:	Steuern: VZÄ gesamt .....	34
Ansicht 111:	Steuern: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	34
Ansicht 112:	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	36
Ansicht 113:	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	36
Ansicht 114:	Vollstreckung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	37
Ansicht 115:	Vollstreckung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	38
Ansicht 116:	Vollstreckung bereinigt 2011: ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	39
Ansicht 117:	Vollstreckung bereinigt: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	39
Ansicht 118:	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung: VZÄ 2011 .....	40
Ansicht 119:	Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner .....	41
Ansicht 120:	Vollstreckung: VZÄ 2011 .....	42
Ansicht 121:	Vollstreckung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	42
Ansicht 122:	Vollstreckung (eigener Außendienst): VZÄ 2011 .....	43
Ansicht 123:	Vollstreckung (eigener Außendienst): VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 .....	43
Ansicht 124:	Kämmerei und Kasse: VZÄ gesamt 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	44
Ansicht 125:	Kämmerei und Kasse: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden .....	45
Ansicht 126:	Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 .....	46
Ansicht 127:	Kämmerei und Kasse: VZÄ gesamt 2011 .....	47
Ansicht 128:	Kämmerei und Kasse: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach .....	48
Ansicht 129:	Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale aus interkommunaler Zusammenarbeit in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 .....	49
Ansicht 130:	Personalverwaltung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	51

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ansichtenverzeichnis

Ansicht 131:	Personalverwaltung: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	52
Ansicht 132:	Grundsatzangelegenheiten: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	54
Ansicht 133:	Grundsatzangelegenheiten: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	55
Ansicht 134:	Personalabrechnung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach.....	57
Ansicht 135:	Personalabrechnung: Personalabrechnungsfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	58
Ansicht 136:	Personalabrechnung: Kindergeldfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	59
Ansicht 137:	Leistungsorientierte Bezahlung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	61
Ansicht 138:	Leistungsorientierte Bezahlung: Beschäftigte je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	61
Ansicht 139:	Stellenplan: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	63
Ansicht 140:	Stellenplan: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	64
Ansicht 141:	Personalkostencontrolling: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	66
Ansicht 142:	Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	67
Ansicht 143:	Arbeitssicherheit u.a.: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach.....	70
Ansicht 144:	Arbeitssicherheit u.a.: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	71
Ansicht 145:	Reisekostenabrechnung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach.....	72
Ansicht 146:	Reisekostenabrechnung: Zahl der Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ 2011 .....	73
Ansicht 147:	Leitungsaufgaben: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	75
Ansicht 148:	Leitungsaufgaben: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	75
Ansicht 149:	Leitungsaufgaben: Anteil des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	76
Ansicht 150:	Unterstützungsfunktionen: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach.....	78
Ansicht 151:	Unterstützungsfunktionen: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	79
Ansicht 152:	Unterstützungsfunktionen: Anteil des Personaleinsatzes an VZÄ gesamt 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	80
Ansicht 153:	Projekte: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	83
Ansicht 154:	Projekte: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	83
Ansicht 155:	Personalbeschaffung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	85
Ansicht 156:	Personalbeschaffung: Einstellungen je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	86
Ansicht 157:	Personalentwicklung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach.....	88
Ansicht 158:	Personalentwicklung: bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	88
Ansicht 159:	Personalentwicklung: bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach, Mainhausen, Seligenstadt und Mühlheim .....	89
Ansicht 160:	Ausbildung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	92

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Abkürzungsverzeichnis

Ansicht 161:	Ausbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	92
Ansicht 162:	Fortbildung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	94
Ansicht 163:	Fortbildung: Dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	95
Ansicht 164:	Personalverwaltung gesamt: Personalfälle je VZÄ bereinigt 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach .....	96
Ansicht 165:	Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 1) .....	97
Ansicht 166:	Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 2) .....	98
Ansicht 167:	Personalverwaltung: Personalfälle je VZÄ 2011 .....	99
Ansicht 168:	Grundsatzangelegenheiten: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 .....	100
Ansicht 169:	Personalabrechnung: Bereinigte Zahl der Personalabrechnungsfälle je VZÄ 2011 .....	101
Ansicht 170:	Personalabrechnung: Bereinigte Zahl der Personalabrechnungsfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden, Obertshausen, Mainhausen und Seligenstadt .....	102
Ansicht 171:	Personalabrechnung: Bereinigte Zahl der Kindergeldfälle je VZÄ 2011 .....	103
Ansicht 172:	Leistungsorientierte Bezahlung: Beschäftigte je VZÄ 2011 .....	104
Ansicht 173:	Stellenplan: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 .....	105
Ansicht 174:	Personalkostencontrolling: Personalfälle je VZÄ 2011 .....	106
Ansicht 175:	Arbeitssicherheit u.a.: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 .....	107
Ansicht 176:	Reisekostenabrechnung: Zahl der Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ 2011 .....	108
Ansicht 177:	Leitungsaufgaben: Personalfälle je VZÄ 2011 .....	109
Ansicht 178:	Leitungsaufgaben: Anteil des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt 2011 .....	110
Ansicht 179:	Unterstützungsfunktion: Anteil des Personaleinsatzes in VZÄ an VZÄ gesamt 2011 .....	111
Ansicht 180:	Projekte: Personalfälle je VZÄ 2011 .....	112
Ansicht 181:	Personalbeschaffung: Zahl der Einstellungen je VZÄ 2011 .....	113
Ansicht 182:	Personalbeschaffung: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 .....	114
Ansicht 183:	Personalentwicklung: Personalfälle je VZÄ 2011 .....	115
Ansicht 184:	Personalentwicklung: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Mühlheim, Mainhausen und Seligenstadt .....	116
Ansicht 185:	Ausbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 .....	117
Ansicht 186:	Fortbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 .....	118
Ansicht 187:	Fortbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Teilaufgabengebiete mit weniger als 0,06 VZÄ .....	119
Ansicht 188:	Personalverwaltung gesamt: Personalfälle je VZÄ bereinigt 2011 .....	120
Ansicht 189:	Personalverwaltung gesamt: Personalfälle je VZÄ bereinigt 2011 ohne Wiesbaden .....	121
Ansicht 190:	Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 1) .....	122
Ansicht 191:	Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 2) .....	123

## Abkürzungsverzeichnis

AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
gem.	gemäß
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
ggf.	gegebenenfalls
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVBl. I	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Teil I
HessVwVG	Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
HGIG	Hessisches Gleichberechtigungsgesetz
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HKAG	Hessisches Gesetz über Kommunale Abgaben
HKO	Hessische Kreisordnung
HPVG	Hessisches Personalvertretungsgesetz
i.d.R.	in der Regel
i.H.v	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne des / im Sinne der
i.V.m.	in Verbindung mit
k.A.	keine Angabe / n
KGg	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969
Ltd.	Leitender
Mio.	Millionen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
TV-V	Tarifvertrag Versorgungsbetriebe
u.a.	unter anderem / unter anderen
u.ä.	und ähnliches
ÜPKKG	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen
z.B.	zum Beispiel
VZÄ	Vollzeitäquivalente

## 1. Zusammengefasste Prüfungsergebnisse

### 1.1 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko informiert über die durch die Erfüllung kommunaler Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel. Es weist auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben hin, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden.

In der Prüfung wurden die Aufgabenbereiche

- Kämmerei,
- Kasse,
- Personalverwaltung,

und bestehende Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den kreisangehörigen Kommunen sowie zwischen dem Kreis und seinen kreisangehörigen Kommunen untersucht. Das geprüfte Risiko beträgt insgesamt 17,0 Millionen €. Es setzt sich gemäß Ansicht 1 aus den Personalaufwendungen der drei geprüften Aufgabenbereiche zusammen:

Geprüftes Risiko		
	Kreis Offenbach und kreisangehörige Kommunen	Stadt Wiesbaden
Personalaufwendungen für die Kämmereien	6,6 Millionen €	3,5 Millionen €
Personalaufwendungen für die Kassen	5,0 Millionen €	4,9 Millionen €
Personalaufwendungen für die Personalverwaltungen	5,4 Millionen €	6,4 Millionen €

Ansicht 1: Geprüftes Risiko

### 1.2 Rückstände

Rückstände sind finanzielle Mittel, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen.

Rückstände liegen einerseits in den teilweise noch fehlenden Jahresabschlüssen. Andererseits wurden Konzepte und methodische Vorgehensweisen unterschiedlich angewendet, beispielsweise in den Bereichen Kostenrechnung, Berichtswesen oder Beteiligungscontrolling. Deren Anwendung soll der Steuerung und den Informationsbedürfnissen vor Ort dienen und kann daher nicht einheitlich und nicht extern vorgegeben sein. Hinzu kommt, dass Mitarbeiter nicht vollständig für einzelne Aufgaben eingesetzt werden, sondern gerade bei nicht permanenten Aufgaben (z. B. Haushaltsplanaufstellung, Jahresabschlusserstellung) im Zeitverlauf eines Jahres verschiedene Aufgaben wahrnehmen. Die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik ist zudem noch nicht in den betrieblichen Alltag übergegangen, sondern befindet sich in einigen Kommunen weiterhin in der Umstellungsphase, in der noch Strukturen festgelegt und Gestaltungsentscheidungen getroffen werden müssen. Der Mitarbeiterereinsatz richtet sich daher auch nach diesen Gestaltungsentscheidungen. Die Mitarbeiter können nach Abarbeitung der mit der Umstellungsphase verbundenen einmaligen Aufgaben gegebenenfalls verringert beziehungsweise für andere Aufgaben eingesetzt werden. Rückstände bedeuten somit nicht zwangsläufig fehlende Investitionen oder fehlendes Personal und wurden daher nicht monetär bewertet.

## 1.3 Zusammenfassende Feststellungen und Empfehlungen

### 1.3.1 Ergebnisse

Der Aufgabenbereich Personalverwaltung auf der einen Seite sowie zusammengefasst Kämmerei und Kasse als Aufgabenbereiche im Finanz- und Rechnungswesen auf der anderen Seite sind im Ergebnis unterschiedlich zu beurteilen.

Für das Aufgabengebiet Personalverwaltung besteht ein Einsparpotenzial aus interkommunaler Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach über das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung von mindestens 22,5 VZÄ, was 25,9 Prozent des bisherigen Gesamtpersonaleinsatzes entspricht.

Bei durchschnittlichen Personalaufwendungen im Aufgabengebiet Personalverwaltung aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach je VZÄ von 62.648 EUR<sup>1</sup> beträgt das Einsparpotenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach im Aufgabengebiet Personalverwaltung rund 1.407.000 €.

Gegenzurechnen sind eventuell Mietkosten für die zentrale Ansiedlung einer Organisationseinheit für die interkommunalen Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung von etwa 168.000 €, so dass ein Einsparpotenzial von rund 1.239.000 € verbleibt.<sup>2</sup>

Werden nur die Teilaufgabengebiete Personal- und Reisekostenabrechnung in interkommunaler Zusammenarbeit erbracht, beträgt das Einsparpotenzial 6,2 VZÄ. Bei durchschnittlichen Personalaufwendungen von 62.648 € ergibt sich ein Einsparpotenzial von rund 385.000 €. Bei Gegenrechnung zusätzlicher Mietkosten von rund 48.000 € verbleibt ein Einsparpotenzial von 337.000 €.

Die Sparpotenziale in den Aufgabenbereichen Kämmerei und Kasse sind aus verschiedenen Gründen geringer:

- Die Realisierung von Größeneffekten ist eingeschränkt, weil auch in interkommunaler Zusammenarbeit die Rechenwerke Haushaltsplan und Jahresabschluss weiterhin für jede kommunale Körperschaft einzeln und damit insgesamt 14 Mal – außerdem im gleichen Zeitraum – erstellt werden müssen.
  - Der Umstellungsprozess von der Kameralistik auf die kommunale Doppik ist noch nicht abgeschlossen, so liegen zahlreiche Jahresabschlüsse noch nicht vor. Einige kommunale Körperschaften haben erforderliche Schritte dafür eingeleitet und sind derzeit nach Vorliegen der Eröffnungsbilanz und des ersten doppischen Jahresabschlusses in der Abarbeitung der Folgeabschlüsse. Teilweise haben sie dafür ihren Personaleinsatz erhöht. Ob dieser Personalbestand dauerhaft erforderlich ist, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Andere Kommunen sind noch mit dem ersten doppischen Jahresabschluss beschäftigt. Die Vergleichbarkeit ist daher eingeschränkt bzw. Sparpotenziale können nicht abgeleitet werden.
  - Die Finanzsoftware als eine wesentliche Rahmenbedingung war nicht einheitlich. Insgesamt wurden im Kreis Offenbach fünf verschiedene Softwarelösungen<sup>3</sup> eingesetzt. Dies würde interkommunale Zusammenarbeit erschweren, kann aber kein Kriterium für deren Ausschluss sein.
  - Aus kommunalrechtlicher Sicht müssen hinsichtlich einer interkommunalen Zusammenarbeit für Gemeinschaftsarbeit nach dem KGG „aus der Natur der Sache“ Aufgaben aus dem hier betrachteten Aufgabenbereich Kämmerei ausgeschlossen werden, nämlich für
- Haushaltsplanung,

---

<sup>1</sup> Personalaufwendungen von insgesamt 5.442.396 € bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 86,87 VZÄ

<sup>2</sup> Für die Einrichtung einer interkommunalen Zusammenarbeit, gleich welchen Umfangs und welcher Organisationsform, werden Gründungs- und Umstellungskosten entstehen. Zudem sind die ausgewiesenen Potenziale mittels natürlicher Fluktuation nur mittelfristig umsetzbar. Daher wird das Potenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung erst allmählich aufwachsen.

<sup>3</sup> Infoma newsystem kommunal (nsk), SAP ERP 6.0 FI, mpsNF, H&H, Finanz+

- Jahresabschluss,
- Beteiligungsverwaltung und
- in Teilbereichen auch für das Finanzcontrolling.

Gegenüber diesen vorgenannten Aufgaben sind die mit den Aufgabenbereichen Kasse und Personalverwaltung verbundenen Aufgaben für die Erledigung in interkommunaler Zusammenarbeit geeignet, ebenso die verbleibenden Aufgaben des Aufgabenbereichs Kämmerei.

In den Aufgabenbereichen Kämmerei und Kasse besteht mit den aufgezeigten Einschränkungen ein Sparpotenzial bei interkommunaler Zusammenarbeit im Aufgabenbereich Steuern von rund 3,6 VZÄ und bei einer Ausweitung des Außendienstes bei der Vollstreckung im Kreis Offenbach von 2,7 VZÄ. Dies zusammen entspricht etwa 404.000 €<sup>4</sup>. Gegenzurechnen wären zusätzliche Mietkosten durch die gemeinsame Unterbringung aller betroffenen Mitarbeiter an einem Ort von rund 58.000 € pro Jahr. Der Aufgabenbereich Steuern sollte nach Klärung und Schaffung einer Schnittstelle in der IT in interkommunale Zusammenarbeit überführt werden.

Ob bei eigenständiger Wahrnehmung des Außendienstes der Vollstreckung die bessere lokale Kenntnis höhere Erfolgsquoten mit sich bringt, kann aufgrund der fehlenden Daten nicht ermittelt werden.

Aus steuerlicher Sicht besteht insgesamt erhebliche Unsicherheit für interkommunale Zusammenarbeit, weil eine Umsatzsteuerpflicht auf Beistandsleistungen<sup>5</sup> drohen kann. Hoheitliche Tätigkeiten im engeren Sinne werden bei entgeltlichen Beistandsleistungen voraussichtlich weiterhin von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen bleiben.

Allgemein kann für die Untersuchungsbereiche wie für die gesamte öffentliche Verwaltung im Ab-bilden und Optimieren von Prozessen in digitalen Workflows ein Ansatz zur Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung liegen.

### 1.3.2 Vorgehensweise und Berichtsaufbau

Basis für die Berechnungen und Analysen bildete das Jahr 2011. Die methodische Vorgehensweise und Darstellungen innerhalb der verschiedenen untersuchten Teilaufgaben sind weitgehend identisch.

- In einem ersten Schritt wurden in einem interkommunalen Vergleich die kreisangehörigen Kommunen miteinander verglichen, d.h. ohne Berücksichtigung des Kreises Offenbach und der Stadt Wiesbaden. Bereits auf dieser Stufe kommen aufgrund der Einbeziehung aller kreisangehörigen Kommunen unabhängig von ihrer Größe auch Größeneffekte zum Ausdruck.
- In einem zweiten Schritt wurden der Kreis Offenbach und die Stadt Wiesbaden in den Vergleich einbezogen, um entsprechende Größeneffekte aus interkommunaler Zusammenarbeit ableiten zu können.

Neben den Zahlenangaben wurden dann ggf. einschränkende qualitative Bewertungen eingebracht. Dabei wurden für die einzelnen Teilaufgaben unterschiedliche Benchmarkgrößen herangezogen. In den Aufgabenbereichen Kämmerei und Kasse war die Qualität der durch die Kommunen gelieferten Daten sehr unterschiedlich. Teilweise lagen Daten nicht oder nur eingeschränkt vor.<sup>6</sup> Die Verwendung stärker outputorientierter Vergleiche war aufgrund fehlender Vergleichbarkeit daher eingeschränkt. Als Kompromiss wurde unter der Annahme eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Personaleinsatz und aus der Einwohnerzahl resultierender Mengen für die Sachbearbeitung meist der Personaleinsatz zur Einwohnerzahl ins Verhältnis gesetzt. Als Benchmark

---

<sup>4</sup> Bei einer durchschnittlichen Vergütung von 64.088 € je VZÄ ausgehend von Personalaufwendungen für die Kämmereien im Kreis Offenbach von insgesamt 6.517.623 € bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 114,97 VZÄ.

<sup>5</sup> Unter Beistandsleistungen sind Leistungen zu verstehen, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts für deren Hoheitsbetrieb erbringt.

<sup>6</sup> So wurden beispielsweise die Daten zum Volumen realisierter Forderungen lediglich von vier Kommunen und vom Kreis Offenbach zur Verfügung gestellt.

wurde dann der Quartilswert herangezogen. Damit ist beim Quartilswert als Benchmark ein Viertel der Kennzahlenausprägungen in den einzelnen Kommunen wirtschaftlich günstiger, drei Viertel sind wirtschaftlich ungünstiger. Es wurde somit nicht ein durch eine mögliche individuelle Sondersituation geprägter Bestwert herangezogen, sondern das beste Viertel der Merkmalsausprägungen blieb unberücksichtigt. Im Aufgabenbereich Personal wurden in den einzelnen Teilaufgaben unterschiedliche Fallzahlen als Bezugsgrößen gewählt. Als Benchmark wurde aufgabenindividuell in der geordneten Liste der Merkmalsausprägungen jeweils der wirtschaftlichste Wert gewählt, welcher einer fachlich angemessenen und in Bezug auf den Standard der Leistungserbringung auf interkommunale Zusammenarbeit übertragbaren Aufgabenerfüllung entstammte.

Für den Bericht wurden die wirtschaftlichen Potenziale aus interkommunaler Zusammenarbeit untersucht. Die für die einzelnen Teilaufgaben vorgenommenen Analysen waren immer auf dieses Ziel gerichtet. Einzelne Ansichten stellen Zwischenergebnisse dar und sind daher nicht isoliert hinsichtlich einer unmittelbaren Umsetzbarkeit der in einer Ansicht ausgewiesenen rechnerischen Potenziale zu interpretieren. In den einzelnen Ansichten wurden bewusst „*rechnerische*“ Potenziale ausgewiesen. Sie sind durch Größeneffekte aus interkommunaler Zusammenarbeit zu realisieren, aber gerade nicht durch eine einzelne Kommune ohne eine solche Zusammenarbeit und die daraus resultierenden Größeneffekte. Gleichwohl blieben alle zu den Gesamtbewertungen führenden teilaufgabenbezogenen Berechnungen und Analysen im Bericht enthalten, um die Nachvollziehbarkeit der Aussagen zu ermöglichen. Das bedeutet, dass Ansichten mit Zahlenvergleichen im Bericht enthalten sind, auch wenn letztlich keine interkommunale Zusammenarbeit empfohlen wurde und die in den Ansichten enthaltenen Potenziale damit durch eine einzelne Kommune nicht umsetzbar sind. Eine isolierte Betrachtung einzelner Ansichten ist somit nicht zweckmäßig. Hinzu kommt, dass die Zuordnung des eingesetzten Personals zu den einzelnen Teilaufgaben nicht immer abschließend einheitlich vorgenommen wurde, so dass ausgewiesene Differenzen auch auf Zuordnungsunterschiede zurückzuführen sein können. Erst die Gesamtsicht über alle Teilaufgaben zeigt somit eine abschließende Gesamtaussage.

Innerhalb des Berichts wurde eine Zweiteilung vorgenommen:

- Der erste Teil als eigentlicher Bericht enthält in Ansichten zusammengefasst die wesentlichen Auswertungen und dazu qualitative Bewertungen.
- Der zweite Teil als Anhang enthält umfangreichere Erklärungen und Erläuterungen zu den einzelnen Themen sowie vertiefte Analysen insbesondere zu den Größeneffekten und -analysen. Der Anhang ist strukturell gleich aufgebaut wie der Bericht. Es gibt also zu jedem Berichtsteil zu einer Teilaufgabe in Kämmerei, Kasse oder Personalverwaltung auch einen Berichtsteil im Anhang mit den vertieften Darstellungen.

## 2. Auftrag und Prüfungsverlauf

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - hat Rödl & Partner beauftragt, gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708) die 166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“ vorzunehmen.

In die Prüfung waren alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Kreises Offenbach (Dietzenbach, Dreieich, Egelsbach, Hainburg, Heusenstamm, Langen, Mainhausen, Mühlheim, Neu-Isenburg, Obertshausen, Rödermark, Rodgau, Seligenstadt), der Kreis Offenbach und als Referenzkommune die Stadt Wiesbaden einbezogen.

Den kommunalen Körperschaften wurde die Prüfungsanmeldung unter dem 26. Juli 2012 zugeleitet. Die Eingangsbesprechung, in der die kommunalen Körperschaften gemeinsam mit Ausnahme der Stadt Wiesbaden über die Prüfungsinhalte und die Prüfungsverfahren informiert wurden, fand am 20. August 2012 statt. Für die Stadt Wiesbaden fand die Eingangsbesprechung am 15. Oktober 2012 statt. Der Prüfungsbeauftragte prüfte vor Ort die kommunalen Körperschaften vom 24. September 2012 bis zum 20. Februar 2013.

Inhalt der Prüfungen waren die Rechtmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung der kommunalen Körperschaften in den Aufgabenbereichen Personalverwaltung, Kämmerei und Kasse mit besonderem Fokus auf den Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit. Für die Prüfung wurden Daten aus dem Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2012 herangezogen. Auswertungs- und Darstellungsbasis bildeten die Zahlen des Jahres 2011.

Als Prüfungsunterlagen standen dem Prüfungsbeauftragten Bücher, Belege, Akten, Schriftstücke, Jahresabschlüsse, Planungsrechnungen und Verträge der kommunalen Körperschaften geordnet und prüffähig zur Verfügung. Die erbetenen Auskünfte erhielt der Prüfungsbeauftragte vollständig und fristgerecht.

Bei der Prüfung wurde der Prüfungsbeauftragte von den für die Zusammenarbeit benannten Personen bereitwillig unterstützt. Gesteuert wurde die praktische Arbeit der Prüfung von den Projektleitern

- der Überörtlichen Prüfung                      Regierungsdirektor Meyer
- Dietzenbach    Fachbereichsleiterin Rützel
- Dreieich    Leiter Finanzbereich Portis
- Egelsbach    Kämmererleiter Schulz
- Hainburg    Kassenverwalter Gensert
- Heusenstamm    Erster Stadtrat Hajdu
- Langen    Ltd. Magistratsdirektor Daneke
- Mainhausen    Bürgermeisterin Disser
- Mühlheim    Fachbereichsleiter Kraus
- Neu-Isenburg    Magistratsoberrat Peters
- Obertshausen    Fachbereichsleiterin Christ
- Rödermark    Magistratsoberrat Breustedt
- Rodgau    Leiter Stadtkasse Neuhäusel
- Seligenstadt    Magistratsoberrätin von Meißner

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Zusammenfassender Bericht

---

- des Kreises Offenbach Oberinspektor Truntschka
- der Stadt Wiesbaden Ltd. Magistratsdirektor Emmel
- des Prüfungsbeauftragten Dr. Schuh, Dipl.-Kfm.  
Rödl & Partner GbR  
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte

Die Erörterungsbesprechungen fanden jeweils am letzten Tag der örtlichen Erhebungen statt. Die Projektleiter bestätigten uns schriftlich die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskünfte und Nachweise.

Die Vorläufigen Prüfungsfeststellungen erhielten die kommunalen Körperschaften mit Schreiben vom 13. Mai 2013. Dabei erhielten alle kommunalen Körperschaften – mit Ausnahme der Stadt Wiesbaden – gemeinsame Vorläufige Prüfungsfeststellungen. Die Stadt Wiesbaden erhielt eigenständige Vorläufige Prüfungsfeststellungen. Die Interimbesprechungen fanden mit jeder kommunalen Körperschaft einzeln vom 3. bis 17. Juni 2013 statt. Die Prüfungsfeststellungen – wiederum als gemeinsames Dokument mit Ausnahme der Stadt Wiesbaden – wurden unter dem 29. Juli 2013 mit Frist zur Stellungnahme bis 2. September 2013 zugeleitet. Die gemeinsame Schlussbesprechung fand am 9. Oktober 2013 und mit der Stadt Wiesbaden am 10. Oktober 2013 statt. Die Schlussberichte wurden am 5. November 2013 verschickt.

Den Umfang unserer formellen und materiellen Prüfungshandlungen haben wir in Arbeitspapieren festgehalten.

### **3. Zusammenfassender Bericht**

Die Ergebnisse der 166. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“ werden voraussichtlich in den 26. Zusammenfassenden Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen. Der Bericht soll im Herbst 2014 erscheinen. Er kann unter der auf dem Titel angegebenen Adresse kostenfrei bezogen werden und wird im Internet unter [www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de) erscheinen.

#### 4. Haushaltswirtschaftliche Ausgangssituation im Kreis Offenbach

Die Haushaltssituation der geprüften kommunalen Körperschaften zeigte einen erheblichen Handlungsdruck aufgrund der Dimension der Defizite. Folgende Ansicht zeigt eine Zusammenfassung der Defizite aller in die Prüfung einbezogenen Körperschaften im Kreis Offenbach:

Haushaltssituation im Jahr 2012: Geplante Jahresergebnisse					
Kommunale Körperschaft	Ordentliche Erträge in €	Ordentliche Aufwendungen in €	Finanzergebnis in €	Außerordentliches Ergebnis in €	Gesamtergebnis in €
Kreis Offenbach	442.552.852	489.179.839	-32.343.260	25.170	-78.945.077
Dietzenbach	55.620.770	67.552.120	-4.097.160	0	-16.028.510
Dreieich	81.202.875	90.188.999	-3.582.963	990.000	-11.579.087
Egelsbach	19.461.620	26.375.196	-748.928	5.000	-7.657.504
Hainburg	16.686.349	18.170.062	-110.370	1.000	-1.593.083
Heusenstamm	28.095.506	33.338.083	-253830	0	-5.496.407
Langen	58.403.242	73.893.494	-1.219.100	9.500	-16.699.852
Mainhausen	15.368.110	15.872.442	-429.800	11.600	-922.532
Mühlheim	42.414.234	51.344.822	-1.092.300	0	-10.022.888
Neu-Isenburg	88.117.432	93.504.162	415.355	609.900	-4.361.475
Obertshausen	42.168.555	47.914.143	-1.186.950	0	-6.932.538
Rodgau	58.251.684	68.158.882	-1771848	0	-11.679.046
Rödermark	37.042.953	44.814.616	-1.208.900	397.300	-8.583.263
Seligenstadt	31.323.568	35.816.486	-109.556	0	-4.602.474
<b>Summe</b>	<b>1.016.709.750</b>	<b>1.156.123.346</b>	<b>-47.739.610</b>	<b>2.049.470</b>	<b>-185.103.736</b>

Quelle: Haushaltspläne 2012, Nachtragshaushalt 2012 (Langen)

##### Ansicht 2: Haushaltssituation im Jahr 2012: Geplante Jahresergebnisse

Die Ansicht zeigt ein Gesamtdefizit von rund 185 Millionen € im Jahr 2012 (Planergebnis) und damit einen erheblichen Handlungsdruck im Kreis Offenbach.

Potenziale zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte können verschiedenen strategischen Richtungen zugeordnet werden:

- Effizienzsteigerungen
- Ertragssteigerungen
- Reduzierungen der Standards
- Verzicht auf Aufgaben
- Interkommunale Zusammenarbeit

Der letztgenannte Ansatz der interkommunalen Zusammenarbeit stand im Fokus der Prüfung. Aus interkommunaler Zusammenarbeit zu erwarten sind Auswirkungen aus Größeneffekten, da zum Beispiel

- größere gleichartige Mengen bearbeitet werden, wodurch Effizienzsteigerungen und Skaleneffekte aufgrund von Erfahrungseffekten oder technologischen Optimierungen möglich sind,
- Spezialwissen nicht an mehreren Stellen – von allen Kommunen – vorzuhalten ist, sondern zentral an einer Stelle. Wird die Sachbearbeitung von mehreren Mitarbeitern vorgenommen, braucht nicht jeder dieser Mitarbeiter das gesamte Spezialwissen des jeweiligen Aufgabengebietes vorzuhalten, sondern nur das für seine alltägliche Sachbearbeitung erforderliche, also für Standardfälle. Da die Sonderfälle in der Bearbeitung gebündelt werden und damit häufiger auftreten, verlieren sie an Bedeutung.

In die Prüfung einbezogen wurden die drei Aufgabenbereiche Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung aus dem sogenannten Back Office-Bereich, in dem keine oder nur wenige Kontakte zu Bürgern auftreten.<sup>7</sup>

Da die Aufgaben des Kreises Offenbach zusammen mit seinen kreisangehörigen Städten und Gemeinden im Wesentlichen den Aufgaben der kreisfreien Stadt Wiesbaden entsprechen, wurde die Stadt Wiesbaden als Referenzkommune herangezogen. Deren Kennzahlen bilden Referenzwerte für mögliche interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Offenbach.

---

<sup>7</sup> Eine Ausnahme besteht bei der Aufgabe Steuerveranlagung, wo die Steuerbescheide berechnet, erstellt und an die Steuerpflichtigen versandt werden. Da sowohl die Bescheide in schriftlicher Form erfolgen als auch Widersprüche dazu schriftlich eingelegt werden, wären persönliche Kontakte i. d. R. nicht erforderlich. Die Praxis zeigt allerdings Nachfragebedarf seitens der Bürger, der in Telefonaten und persönlichen Besuchen zum Ausdruck kommt. Die Vollstreckung kann nicht als klassische Back-Office-Aufgabe eingeordnet werden, weil bei ihr Bürgerkontakte beabsichtigt und angestrebt sind. Die bereits bestehende diesbezügliche interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Offenbach zeigt aber, dass hierin kein Hindernis für interkommunale Zusammenarbeit besteht.

## 5. Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Die Einwohnerzahlen der geprüften Körperschaften sind im Anhang unter 1.1 Geprüfte Körperschaften: Einwohnerzahlen dargestellt.

### 5.1 Kämmerei

#### 5.1.1 Personaleinsatz in der Kämmerei

In der Kämmerei und in der Steuerverwaltung wurde im Jahr 2011 das in der folgenden Ansicht zusammengefasste Personal eingesetzt. Organisatorisch war der Aufgabenbereich Steuern nicht immer der Kämmerei zugeordnet. Für Vergleichbarkeit wurde dies hier zusammengefasst.

Personaleinsatz in Kämmerei und Steuerverwaltung 2011		
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz in VZÄ	Personaleinsatz in VZÄ je 10.000 Einwohner
Kreis Offenbach	13,50	0,40
Dietzenbach	10,08	3,01
Dreieich	12,20	3,00
Egelsbach	5,00	4,50
Hainburg	3,70 <sup>1</sup>	2,58
Heusenstamm	6,79	3,70
Langen	8,09	2,25
Mainhausen	0,50	0,56
Mühlheim	7,36 <sup>2</sup>	2,72
Neu-Isenburg	12,00 <sup>3</sup>	3,29
Obertshausen	9,18 <sup>4</sup>	3,80
Rodgau	12,50	2,89
Rödermark	9,77	3,77
Seligenstadt	4,00 <sup>5</sup>	1,98
Summe	114,67	-
Wiesbaden	49,24	1,77

<sup>1)</sup> 3,6 VZÄ Steueramt, 0,1 VZÄ Leiter des Haupt- und Ordnungsamts, der für Kämmerei- und Kassenaufgaben nur anteilig rund 10 % seiner Arbeitszeit für die Haushaltsplanung einsetzt.

<sup>2)</sup> Für den Vergleich wurden 1,69 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung abgezogen und der Kasse zugeordnet.

<sup>3)</sup> Für den Vergleich wurde 1 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung abgezogen und der Kasse zugeordnet.

<sup>4)</sup> Für den Vergleich wurde 0,82 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung abgezogen und der Kasse zugeordnet.

<sup>5)</sup> Für den Vergleich zugeordnet wurden 1,5 VZÄ der Steuerverwaltung, die organisatorisch dem Hauptamt zugeordnet sind. Nicht enthalten ist haushaltsfremde Sachbearbeitung im Umfang von rund 0,5 VZÄ für Vertragswesen und Verwaltung von Telefonanlage und Mobilfunk; Bewirtschaftung des Fuhrparks; Bewirtschaftung der Produktsachkonten Repräsentationskosten, Ehrungen, Bekanntmachungen, Fraktionszuschüsse, Portogebühren.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen

#### Ansicht 3: Personaleinsatz in Kämmerei und Steuerverwaltung 2011

Insgesamt entstanden im Jahr 2011 Personalaufwendungen – ohne Einbezug der Stadt Wiesbaden – von rund 6,59 Mio. €. In Wiesbaden lagen die gesamten Personalaufwendungen bei rund 3,55 Mio. €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Qualifikation und Berufserfahrungen der eingesetzten Mitarbeiter nicht identisch sind.

Die Ansicht zeigt bei den kreisangehörigen Kommunen erhebliche Bandbreiten sowohl im absoluten Personaleinsatz als auch im Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl. Insbesondere die Kommune mit dem geringsten Personaleinsatz, Mainhausen, fiel auf. Dies war in Mainhausen darauf zurückzuführen, dass die Aufgaben beim Leiter der Kämmerei gebündelt waren – dem einzigen Mitarbeiter der Kämmerei, der gleichzeitig Leiter des Hauptamts war.

Der Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Kämmerei teilten die kommunalen Körperschaften zum größten Teil mittels Schätzung auf die aufgeführten Teilaufgaben auf. Bei einem Teil der Kommunen wurden zusätzlich die Zeitanteile aus Stellenbeschreibungen herangezogen und durch die Kommunen plausibilisiert. Dieses Verfahren wurde angewendet, da Ergebnisse einer Zeiterfassung für die Teilaufgaben der Kämmerei als exakte Zuordnungsgrundlage in keiner kommunalen Körperschaft vorlagen und eine solche Zeiterfassung in der Prüfung nicht vorgenommen werden konnte. Dies ist auch damit zu begründen, dass manche Aufgaben nur einmal jährlich zu erfüllen sind (z. B. Haushaltsplanung, Jahresabschluss) und sich eine Zeiterfassung daher über mindestens ein Jahr erstrecken müsste. Der von den kommunalen Körperschaften angegebene Personaleinsatz für die Teilaufgaben war somit nicht als exakter Wert zu behandeln, sondern entsprach einem Näherungswert.

Bei den Personalaufwendungen war zu berücksichtigen, dass Unterschiede zwischen den kommunalen Körperschaften sowohl aus unterschiedlich umfangreichen Personalausstattungen (Einsatz von mehr oder weniger Personal in VZÄ) als auch aus verschiedenen Altersstrukturen und damit verschiedenen Entgelt- bzw. Besoldungsstufen resultieren können. Auf diese Stufen haben die kommunalen Körperschaften keinen Einfluss. Daher wurden in späteren Darstellungen und Berechnungen zum Überblick Personalaufwendungen in € angegeben und im Übrigen der Personaleinsatz und der Ausweis von Sparpotenzialen in VZÄ vorgenommen. Die Ergebnisse sind somit unabhängig von individuellen Entgelt- bzw. Besoldungsstufen.

Ansicht 3 zeigt den gesamten Personaleinsatz in der Kämmerei. Für die Prüfung von Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeit und den daraus resultierenden Auswirkungen war diese Gesamtsicht zu wenig differenziert und die Aufgaben der Kämmerei wurden daher weiter untergliedert in

- Haushaltsplanung
- Finanzcontrolling
- Jahresabschluss
- Beteiligungsverwaltung
- Steuern

Diese Untersuchungsbereiche wurden vertieft analysiert und bewertet. Dies ist in Kapitel 9 „Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei“ dargestellt.

Ein separater Vergleich der IT-Administration war nicht zweckmäßig und sachgerecht, da der Aufwand von den kommunalen Körperschaften nicht exakt angegeben werden konnte. Er fiel unregelmäßig und in unterschiedlicher Höhe an. In der Regel umfasst er

- die Nutzerpflege (Anlage und Löschung von Nutzern im System),
- die Beantwortung von Bedienungsanfragen von Kollegen, die zentral buchen, (diese sind teilweise eng verbunden mit fachlichen Fragen, beispielsweise der Abgrenzung von laufendem Aufwand oder aktivierungspflichtigem Anlagevermögen),
- Abstimmungen mit dem Softwarehersteller zu Bedienungs- und Funktionalitätsfragen sowie bei Updates.

#### 5.1.2 Besonderheiten in der Leistungserbringung der Kämmerei

Für die Kämmerei bestehen rechtlich vorgegebene Qualitäts- und Servicestandards, die insbesondere in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), der Hessischen Kreisordnung (HKO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) geregelt sind. Teilweise sind diese Standards nicht abschließend festgeschrieben, so dass die kommunalen Körperschaften Gestaltungsmöglichkeiten haben. In den kommunalen Körperschaften sind für eine Vergleichbarkeit und im Hinblick auf eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit Abweichungen von Standards und Besonderheiten von Qualitäts- und Leistungsstandards in der Leistungserbringung zu berücksichtigen. Die nachfolgende Ansicht 4 enthält keine vollständige Beschreibung sämtlicher Leistungsmerkmale sowie Qualitäts- und Leistungsstandards, sondern stellt die Unterschiede zwischen den kommunalen Körperschaften dar. Bei einem Vergleich des Personaleinsatzes ebenfalls zu berücksichtigen sind an externe Dienstleister vergebene Leistungen, die somit nicht durch eigene Mitarbeiter der kommunalen Körperschaften erbracht werden. Diese sind in Ansicht 4 zusammengefasst.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kämmerei zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen	
Kommunale Körperschaft	Abweichungen bei Qualitäts- und Servicestandards im Vergleich mit gesetzlichen Vorgaben und im organisatorischen Vergleich mit den anderen kommunalen Körperschaften
Kreis Offenbach	+ Haushaltsplan weist tiefere Gliederung auf als das Gesetz vorsieht - Jahresabschlüsse seit 2009 noch nicht aufgestellt
Dietzenbach	- Jahresabschlüsse seit 2009 noch nicht aufgestellt + Gebühreneinzug für die Städtischen Betriebe und monatliche Weiterleitung an die Städtischen Betriebe
Dreieich	+ Konzernabschluss wird seit 2006 erstellt
Egelsbach	- Jahresabschlüsse seit 2008 noch nicht aufgestellt - kein ausgeprägtes Berichtswesen zur unterjährigen Haushaltsüberwachung
Hainburg	+ Abrechnung Wasser, Abwasser für Eigenbetrieb, Abrechnung Müllabfuhr für Zweckverband + Abgabefestsetzung für Eigenbetrieb du Zweckverband + Beitragserhebung (Straßen) + Abrechnung Badeseen im Steueramt + Abfallberatung - Jahresabschlüsse seit 2009 noch nicht aufgestellt - kein regelmäßiges Berichtswesen zur unterjährigen Haushaltsüberwachung - keine Kosten- und Leistungsrechnung - kein regelmäßiges unterjähriges Berichtswesen
Heusenstamm	+ Wirtschaftsplan, Buchhaltung und Jahresabschluss seit 2008 für Eigenbetrieb Stadtwerke + Abrechnung Gebühren und Beiträge in Steuerverwaltung - Jahresabschlüsse seit 2009 noch nicht aufgestellt - keine Kosten- und Leistungsrechnung
Langen	+ Debitorenbuchhaltung für Eigenbetrieb inklusive Mahnwesen
Mainhausen	+ Bürgerhaushalt (seit 2012): Broschüre mit Statistiken versehen und Erläuterungen für die Bürger, Fragebogen für Rückmeldungen der Bürger + häufigere Berichte an Gemeinderat/HFA als nach HGO + freiwillige Rückstellungen in der Bilanz
Mühlheim	- kein Beteiligungsmanagement
Neu-Isenburg	+ umfangreichere Öffentlichkeitsarbeit zum Haushalt als notwendig - keine Kosten- und Leistungsrechnung
Obertshausen	- Jahresabschluss 2011 noch nicht aufgestellt + Erbringung der Aufgaben im Bereich Finanzen für den Eigenbetrieb Stadtwerke, da die Fachbereichsleiterin Finanzen gleichzeitig kaufmännische Leiterin des Eigenbetriebs ist; laufende Buchungen werden durch eine Mitarbeiterin der Stadtwerke in Teilzeit erbracht
Rodgau	+ Erstellung von Ausgliederungsbilanzen + Verbesserung der Bürgerinformation zum Haushaltsplan (Internetpräsentation und Taschenhaushalt)
Rödermark	+ Bürgerbeteiligung („Bürger verständlicher Haushalt“) + Buchhaltung seit 2011 für Eigenbetrieb Kommunale Betriebe Rödermark

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Seligenstadt	- Jahresabschlüsse seit 2009 noch nicht aufgestellt - kein Controlling, keine internen Leistungsverrechnungen, kein Beteiligungscontrolling
Wiesbaden	+ einzelfallbezogene Sonderaufträge vom Oberbürgermeister/ Kämmerer + Sonderthemen und Projekte
mit	+ = mehr als gesetzlich vorgegeben - = weniger als gesetzlich vorgegeben
Quelle: Erhebungsbögen/ Interviews	

**Ansicht 4: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kämmerei zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen**

Die Ansicht zeigt Abweichungen, die in zahlreichen Fällen noch mit der Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik verbunden sind. Da die zugrunde liegenden grundsätzlichen Aufgaben vergleichbar sind, ist auch ein Vergleich der Ressourceneinsätze möglich.

Auf Bereinigungen der Zahlenangaben der Kommunen wurde mit Ausnahme eindeutig sachfremder und im zugehörigen Personaleinsatz eindeutig abgrenzbarer Aufgaben verzichtet, weil ansonsten nahezu jeder Unterschied Bereinigungen erfordern könnte. Allerdings sind erstens exakte Zuordnungen des jeweiligen Personaleinsatzes durch die Kommunen meist gar nicht möglich, weil die Aufgaben nur den Bruchteil einer Vollzeitstelle erfordern und diese exakten Anteile durch die Kommunen nicht erfasst wurden. Zweitens kann der zusätzliche Zeitbedarf für noch nicht erbrachte Leistungen durch die Kommunen aufgrund fehlender Erfahrungen nicht angegeben werden. Drittens soll der Vergleich auch wirtschaftliche Unterschiede von verschiedenen Ausgestaltungen und Umfängen der Aufgabenwahrnehmung aufzeigen, die durch eine Angleichung in interkommunaler Zusammenarbeit ausgeglichen werden könnten. Eine Bereinigung würde den Ausweis von wirtschaftlichen Unterschieden, die auf verschiedenen Standards beruhen, nicht mehr ermöglichen.

Bei der Vergleichbarkeit des eingesetzten Personals ist auch zu berücksichtigen, ob Teile der Leistungen nicht selbst erbracht, sondern fremdvergeben werden. Die folgende Ansicht zeigt dies im Vergleich:

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Extern vergebene Kämmerereleistungen im Prüfungszeitraum	
Kommunale Körperschaft	Extern vergebene Leistungen
Kreis Offenbach	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratung im Portfoliomanagement</li> <li>- Beratung zum Rechnungswesensystem MPS bei Bedarf</li> <li>- Beratung nach Bedarf bei der Einführung des doppelten Rechnungswesens und der Jahresabschlusserstellung</li> <li>- einzelfallbezogene Beratung beim Beteiligungsmanagement zu rechtlichen Fragen</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Dietzenbach	keine Leistungen im laufenden Geschäft
Dreieich	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratung bei der Umsatzsteuererklärung und bei der Aufstellung Konzernabschluss</li> <li>- technische Unterstützungen bei den Softwareanwendungen SAP und BI Oracle</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Egelsbach	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergabe Jahresabschlusserstellung geplant</li> <li>- Steuerabrechnung Freibad</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Hainburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstellung der Eröffnungsbilanz (einmalig), Beratung und Mitwirkung bei der Umstellung auf die Doppik und ersten Abschlüssen</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Heusenstamm	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratung bei der Eröffnungsbilanz und der Umstellung auf die Doppik und ersten Abschlüssen</li> <li>- Steuerberatung</li> <li>- ekom21 (Einzelaufträge, z.B. Jahressollstellungen, Kuvertierung und Versand der Abgabenbescheide)</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Langen	keine Leistungen im laufenden Geschäft
Mainhausen	keine Leistungen im laufenden Geschäft
Mühlheim	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratungsleistungen in Einzelfällen (z. B. Umstellung des Bezugsjahres der Finanzsoftware, Einführung des doppelten Rechnungswesens, Bürgerhaushalt, Seminare, Jahresabschlusserstellung zu Einzelpositionen bei Bedarf)</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Neu-Isenburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratungsleistungen in Einzelfällen (z. B. bei der Umstellung des Rechnungswesens, Erfassung von Vermögen bei der Umstellung, bei der Jahresabschlusserstellung zu Einzelpositionen bei Bedarf)</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Obertshausen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratungsleistungen in Einzelfällen (z. B. bei der Umstellung des Rechnungswesens sowie bei Erstellung des Jahresabschlusses)</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Rodgau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratungsleistungen in Einzelfällen (z. B. bei der Umstellung des Rechnungswesens sowie bei Erstellung des Jahresabschlusses 2007) bei Bedarf</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>
Rödermark	keine Leistungen im laufenden Geschäft
Seligenstadt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beratungsleistungen in Einzelfällen (z. B. bei der Umstellung des Rechnungswesens, bei Erstellung des Jahresabschlusses, beim Berichtswesen)</li> <li>- keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft</li> </ul>

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Wiesbaden	- Leistungen beim Zinsrisikomanagement - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
-----------	---

Quelle: Erhebungsbögen/ Interviews

Ansicht 5: Extern vergebene Kämmereileistungen im Prüfungszeitraum

Die Ansicht zeigt, dass außer Beratungsleistungen in Einzelfällen nahezu keine Leistungen des laufenden Geschäfts auf Dritte ausgelagert wurden. Die Vergleichbarkeit der eingesetzten Personalressourcen war daher nicht eingeschränkt.

## 5.2 Kasse

### 5.2.1 Personaleinsatz in der Kasse

In der folgenden Ansicht wird das in der Kasse im Jahr 2011 eingesetzte Personal ausgewiesen:

Personaleinsatz in der Kasse 2011		
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz in VZÄ	Personaleinsatz in VZÄ je 10.000 Einwohner
Kreis Offenbach	21,25	0,62
Dietzenbach	10,92	3,26
Dreieich	7,40	1,82
Egelsbach	3,00	2,70
Hainburg	3,30	2,30
Heusenstamm	7,63	4,15
Langen	9,13	2,53
Mainhausen	1,50	1,68
Mühlheim	6,56	2,42
Neu-Isenburg	9,00	2,47
Obertshausen	4,50	1,86
Rodgau	5,50	1,27
Rödermark	8,01	3,09
Seligenstadt	2,50	1,24
Summe	100,20	-
Wiesbaden	98,68	3,54

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen

Ansicht 6: Personaleinsatz in der Kasse 2011

Insgesamt entstanden im Jahr 2011 Personalaufwendungen – ohne Einbezug der Stadt Wiesbaden – von rund 5,04 Mio. €. In Wiesbaden lagen die gesamten Personalaufwendungen bei rund 4,87 Mio. €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Qualifikation und Berufserfahrungen der eingesetzten Mitarbeiter nicht identisch sind.

Bei den kreisangehörigen Kommunen sind erhebliche Bandbreiten sowohl im absoluten Personaleinsatz als auch im Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl festzustellen.

Der Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Kasse wurden von den kommunalen Körperschaften zum größten Teil mittels Schätzung auf die aufgeführten Teilaufgaben aufgeteilt. Bei einem Teil der Kommunen wurden zusätzlich die Zeitanteile aus Stellenbeschreibungen herangezogen und durch die Kommunen plausibilisiert. Dieses Verfahren wurde angewendet, da Ergebnisse einer Zeiterfassung für die Teilaufgaben der Kasse als exakte Zuordnungsgrundlage in keiner kommunalen Körperschaft vorlagen und eine solche Zeiterfassung im Rahmen der Prüfung nicht vorgenommen werden konnte. Der von den kommunalen Körperschaften angegebene Personaleinsatz für die Teilaufgaben ist somit nicht als exakter Wert zu behandeln, sondern entspricht einem Näherungswert.

Für die Prüfung von Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeit und den daraus resultierenden Auswirkungen war diese Gesamtsicht zu wenig differenziert und die Aufgaben der Kasse wurden daher weiter untergliedert in

- Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung
- Vollstreckung

Für die IT-Administration gilt die gleiche Einschränkung wie bei der Kämmerei (vgl. unter Abschnitt 5.1).

#### 5.2.2 Besonderheiten in der Leistungserbringung der Kasse

Für die Kasse bestehen rechtlich vorgegebene Qualitäts- und Servicestandards, die insbesondere in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), der Hessischen Kreisordnung (HKO) und der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) geregelt sind. Teilweise sind diese Standards nicht abschließend festgeschrieben, so dass die kommunalen Körperschaften Gestaltungsmöglichkeiten haben. In den kommunalen Körperschaften sind für eine Vergleichbarkeit und im Hinblick auf eine mögliche interkommunale Zusammenarbeit Abweichungen von Standards und Besonderheiten von Qualitäts- und Leistungsstandards in der Leistungserbringung zu berücksichtigen. Die nachfolgende Ansicht 7 enthält keine vollständige Beschreibung sämtlicher Leistungsmerkmale sowie Qualitäts- und Leistungsstandards, sondern beschreibt die Unterschiede zwischen den kommunalen Körperschaften. Bei einem Vergleich des Personaleinsatzes ebenfalls einzubeziehen sind an externe Dienstleister vergebene Leistungen, die nicht durch eigene Mitarbeiter der kommunalen Körperschaften erbracht werden. Diese sind in Ansicht 8 zusammengefasst.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kasse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen	
Kommunale Körperschaft	Abweichungen bei Qualitäts- und Servicestandards im Vergleich mit gesetzlichen Vorgaben und im organisatorischen Vergleich mit den anderen kommunalen Körperschaften
Kreis Offenbach	keine
Dietzenbach	+ zweite Mahnung offener Forderungen als Vollstreckungsankündigung
Dreieich	keine
Egelsbach	+ zweite Mahnung offener Forderungen als Vollstreckungsankündigung
Hainburg	+ Einzug Gebühren für Eigenbetrieb (Wasser und Abwasser) und Zweckverband (Müllabfuhr) + Ist-Buchungen, Darlehensverwaltung und Vorsteueranmeldung für Eigenbetrieb + bei offenen Forderungen einzelfallabhängige telefonische Nachfragen bei Schuldner
Heusenstamm	+ Buchhaltung, Kassengeschäfte und Mahnwesen für Eigenbetrieb Stadtwerke + Buchhaltung und Zahlungsverkehr für Volkshochschule + bei offenen Forderungen einzelfallabhängige telefonische Nachfragen bei Schuldner
Langen	+ Debitorenbuchhaltung für Eigenbetrieb inklusive Mahnwesen
Mainhausen	+ bei offenen Forderungen einzelfallabhängige telefonische Nachfragen bei Schuldner
Mühlheim	keine
Neu-Isenburg	keine
Obertshausen	+ zweite Mahnung offener Forderungen als Vollstreckungsankündigung + zentrale Bearbeitung von Stundungen, Niederschlagungen und Erlassen + Kassengeschäfte für Stadtwerke mitgeführt (Einheitskasse)
Rodgau	+ zweite Mahnung offener Forderungen als Vollstreckungsankündigung
Rödermark	+ Buchhaltung für den Eigenbetrieb Kommunale Betriebe Rödermark ist enthalten (im Umfang von 0,67 VZÄ)
Seligenstadt	+ zweite Mahnung offener Forderungen als Vollstreckungsankündigung + Kassengeschäfte für Stadtwerke mitgeführt (Einheitskasse)
Wiesbaden	keine
mit + = mehr als gesetzlich vorgegeben - = weniger als gesetzlich vorgegeben	
Quelle: Erhebungsbögen/Interviews	

**Ansicht 7: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kasse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen**

Die Ansicht zeigt nur geringfügige Abweichungen, die insbesondere in einer zweiten Mahnung offener Forderungen zu sehen sind. Unterschiede bestehen bei Tätigkeiten für die lokalen Stadtwerke. Ein Vergleich der Ressourceneinsätze ist grundsätzlich möglich, der Mehraufwand bei Tätigkeiten für die Stadtwerke ist dann in allen Teilaufgaben enthalten.

Für den Vergleich des eingesetzten Personals ist zu berücksichtigen, ob Teile der Leistungen extern vergeben waren. Die folgende Ansicht zeigt die extern vergebenen Leistungen:

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Extern vergebene Kassenleistungen im Prüfungszeitraum	
Kommunale Körperschaft	Extern vergebene Leistungen
Kreis Offenbach	- Servicevertrag zur Wartung der Kassenautomaten - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Dietzenbach	keine Leistungen im laufenden Geschäft
Dreieich	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Egelsbach	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - ekom21 (Rechenzentrumsleistungen) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Hainburg	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - Steuererklärungen des Eigenbetriebs - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft.
Heusenstamm	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft.
Langen	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - Steuererklärungen - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Mainhausen	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Mühlheim	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Neu-Isenburg	keine Leistungen im laufenden Geschäft
Obertshausen	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Rodgau	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - Steuerberatung zur Abrechnung der Betriebe gewerblicher Art (BgA) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Rödermark	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Seligenstadt	- Vollstreckungsaußendienst (Kreis Offenbach) - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Wiesbaden	- Bearbeitungen der (befristet und dauerhaft) niedergeschlagenen Forderungen im Rahmen der Verwaltungshilfe - keine weiteren Leistungen im laufenden Geschäft
Quelle: Haushaltspläne 2011/ Erhebungsbögen/ Interviews	

Ansicht 8: Extern vergebene Kassenleistungen im Prüfungszeitraum

Die Ansicht zeigt, dass außer dem Vollstreckungsaußendienst und Beratungsleistungen in Einzelfällen nahezu keine Leistungen des laufenden Geschäfts auf Dritte ausgelagert wurden. Beim Vollstreckungsaußendienst wurden daher die Städte Dietzenbach und Neu-Isenburg, welche diese

Leistungen eigenständig erbracht haben, beim Vergleich des Personaleinsatzes separat betrachtet. Die weitere Vergleichbarkeit der eingesetzten Personalressourcen war nicht eingeschränkt. Allerdings bestanden teilweise auch Unterschiede bei Tätigkeiten für die lokalen Stadtwerke. Ein Vergleich der Ressourceneinsätze ist grundsätzlich möglich. Allerdings wurden, wenn keine Stadtwerke bestanden, die Aufgaben zumindest teilweise (z. B. Buchhaltung, Versand und Mahnungen von Bescheiden) in der Kernverwaltung wahrgenommen und waren damit in den Aufgaben der Kassen auch enthalten. Eine abschließende eindeutige Bereinigung war daher nicht möglich, der Mehraufwand bei Tätigkeiten für die Stadtwerke ist dann in allen Teilaufgaben enthalten.

## 5.3 Personalverwaltung

### 5.3.1 Personaleinsatz in der Personalverwaltung

In der folgenden Ansicht wird das in den Personalverwaltungen<sup>8</sup> im Jahr 2011 eingesetzte Personal ausgewiesen:

---

<sup>8</sup> Im Folgenden wird zwischen dem Aufgabengebiet Personalverwaltung, worunter die Bearbeitung aller mit Personalangelegenheiten zusammenhängenden Aufgaben verstanden wird, und den Teilaufgaben bzw. Teilaufgabengebieten unterschieden, womit die einzelnen Aufgaben innerhalb des Aufgabengebietes Personalverwaltung verstanden werden, beispielsweise Personalabrechnung, Personalbeschaffung usw.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Ressourceneinsatz in der Personalverwaltung im Jahr 2011			
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz laut Erhebungsbogen (VZÄ)	Personaleinsatz laut Quercheck <sup>1</sup> (VZÄ)	Personaleinsatz laut Quercheck je 10.000 Einwohner (VZÄ)
Kreis Offenbach	14,50	14,23	0,42
Dietzenbach	12,21	10,97	3,28
Dreieich	8,20	8,78	2,16
Egelsbach	2,00	2,00	1,80
Hainburg	1,00	1,05	0,73
Heusenstamm	4,08	4,09	2,23
Langen <sup>2</sup>	k.A.	10,20	2,83
Mainhausen und Seligenstadt	3,82	3,89	1,33
Mühlheim	4,05	4,06	1,50
Neu-Isenburg	8,00	8,13	2,23
Obertshausen <sup>3</sup>	5,24	5,20	2,15
Rodgau	8,02	8,22	1,90
Rödermark	7,50	6,05	2,33
Summe	78,62	86,87	-
Wiesbaden	86,01	97,87	3,51

- 1) Im Quercheck wurde der Personaleinsatz als Summe der für die Teilaufgaben angegebenen Stellenanteile gebildet, da letztere nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen exakter waren als die Angaben für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt. Darin wurden die nach den örtlichen Erhebungen erforderlichen Bereinigungen um Stellenanteile vorgenommen, welche außerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für dieses tätig waren, bzw. um Stellenanteile, welche innerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für andere Aufgabengebiete tätig waren und daher nicht dem Aufgabengebiet Personalverwaltung zugerechnet werden durften.
- 2) Die Stadt Langen hatte im Erhebungsbogen keine Angaben zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung gemacht, sondern für alle bearbeiteten Teilaufgabengebiete, so dass die Angaben in der Spalte „Personaleinsatz laut Quercheck“ dargestellt sind.
- 3) Die Stadt Obertshausen hatte im Erhebungsbogen als Angabe zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung die betreffenden Mitarbeiter mit Zeitanteilen aufgeführt. Da für die exakte rechnerische Berücksichtigung höherer Wochenarbeitszeiten von Beamten gegenüber Beschäftigten immer 39 Wochenstunden je VZÄ zugrunde gelegt wurden, ergaben sich für das Aufgabengebiet Personalverwaltung der Stadt Obertshausen 5,24 VZÄ.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen

Ansicht 9: Ressourceneinsatz in der Personalverwaltung im Jahr 2011

Insgesamt entstanden im Jahr 2011 Personalaufwendungen – ohne Einbezug der Stadt Wiesbaden – von rund 5,44 Mio. €. In Wiesbaden lagen die gesamten Personalaufwendungen bei rund 6,43 Mio. €. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Qualifikation und Berufserfahrungen der eingesetzten Mitarbeiter nicht identisch sind.

Der Personaleinsatz wurde in den Erhebungsbögen zum einen insgesamt für das Aufgabengebiet Personalverwaltung angegeben, zum anderen jeweils für die einzelnen Teilaufgaben innerhalb des Aufgabengebietes Personalverwaltung.<sup>9</sup>

Der Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung wurde von den kommunalen Körperschaften zum größten Teil mittels Schätzung den aufgeführten Teilaufgaben zugeordnet. Bei einem Teil der Kommunen wurden zusätzlich die Zeitanzeile aus Stellenbeschreibungen herangezogen.

Dieses Verfahren wurde angewendet, da Ergebnisse einer Zeiterfassung für die Teilaufgaben der Personalverwaltung in keiner kommunalen Körperschaft vorlagen und eine solche Zeiterfassung in der Prüfung nicht vorgenommen werden konnte. Der von den kommunalen Körperschaften angegebene Personaleinsatz für die Teilaufgaben war somit nicht als exakter Wert zu behandeln, sondern entsprach einem Näherungswert. Gleichwohl war der geschätzte Personaleinsatz für die vorgenommenen Analysen belastbar.

In Summe der Teilaufgaben wurde der gesamte Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung angegeben, d.h. auch Stellenanteile von Mitarbeitern, die nicht in der Organisationseinheit für die Aufgabe Personalverwaltung angesiedelt, wohl aber für das Aufgabengebiet tätig waren.

In einem Quercheck wurde der Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung als Summe der für die Teilaufgaben angegebenen Stellenanteile gebildet, da letztere nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen exakter waren als die Angaben für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt. Darin wurden die nach den örtlichen Erhebungen erforderlichen Bereinigungen um Stellenanteile vorgenommen, welche außerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für dieses tätig waren, bzw. um Stellenanteile, welche innerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für andere Aufgabengebiete tätig waren und daher nicht dem Aufgabengebiet Personalverwaltung zugerechnet werden durften.

Bei der Vergleichbarkeit des eingesetzten Personals war zu berücksichtigen, ob Teile der Leistungen nicht selbst erbracht, sondern extern vergeben wurden.<sup>10</sup> Sämtliche 14 kommunale Körperschaften im Kreis Offenbach haben die Bearbeitung der Versorgungsfälle und 9 die Beihilfeberechnung vergeben. Letztere wurde somit nur noch von 5 Körperschaften selbst erbracht. Die Kindergeldberechnung dagegen wurde erst von 4 Kommunen vergeben.

An externe Dienstleister vergeben hatten darüber hinaus alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach den arbeitsmedizinischen Dienst, d.h. die betriebsärztliche Betreuung. Die Mehrzahl der Kommunen hatte auch die Funktion Fachkraft für Arbeitssicherheit vergeben. Bis auf zwei Ausnahmen bezogen alle kommunalen Körperschaften weitere Leistungen im Aufgabengebiet Arbeitssicherheit von externen Dienstleistern.

Beim Vergleich der eingesetzten Personalressourcen waren die vergebenen Aufgaben zu berücksichtigen. Gleiches galt für Aufgaben, welche nur in einigen Kommunen wahrgenommen wurden. Dies betraf die Teilaufgaben Personalgestellung und Administration der Anwendungsunterstützung durch die Personalverwaltung, welche nur in drei bzw. fünf Kommunen durch die Personalverwaltung wahrgenommen wurden. Für die Vergleichbarkeit wurde der Personaleinsatz daher jeweils um vergebene Leistungen bzw. nicht in allen kommunalen Körperschaften wahrgenommenen Aufgaben bereinigt, um den Vergleich des Personaleinsatzes für gleiche Teilaufgaben zu gewährleisten.

---

<sup>9</sup> Vgl. Fußnote 8.

<sup>10</sup> Zu extern vergebenen Leistungen im Detail vgl. im Anhang Abschnitt 5.3.2.

Für die Prüfung von Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeit und der daraus resultierenden Auswirkungen war die in Ansicht 9 dargestellte Gesamtsicht noch zu undifferenziert und die Aufgaben des Aufgabengebietes Personalverwaltung wurden daher weiter aufgeteilt in die Teilaufgaben:

- Personalverwaltung
- Grundsatzangelegenheiten
- Personalabrechnung
- Leistungsorientierte Bezahlung
- Personalgestellung
- Stellenplan
- Personalkostencontrolling
- Arbeitssicherheit
- Arbeitsmedizinischer Dienst
- Gesundheitsmanagement
- Reisekostenabrechnung
- Leitungsaufgaben
- Unterstützungsfunktionen
- Projekte
- Personalbeschaffung
- Personalentwicklung
- Ausbildung
- Fortbildung
- IT-Administration der Anwendungsunterstützung

Die Teilaufgabe Personalgestellung wurde nur in drei Kommunen und die Teilaufgabe IT-Administration der Anwendungsunterstützung durch die Personalverwaltung nur in fünf Kommunen wahrgenommen. Letztere war aufgrund der strukturellen Unterschiede bei IT-Beschaffung und -Einsatz zwischen den fünf Kommunen nicht vergleichbar. Daher wurden die beiden Teilaufgaben Personalgestellung und IT-Administration der Anwendungsunterstützung durch die Personalverwaltung nicht in die Prüfung von Effizienzreserven und Potenzialen mittels interkommunaler Zusammenarbeit einbezogen.

### 5.3.2 Besonderheiten in der Leistungserbringung der Personalverwaltung

Bei der Vergleichbarkeit des eingesetzten Personals ist zu berücksichtigen, ob Teile der Leistungen nicht selbst erbracht, sondern extern vergeben wurden. Die folgende Ansicht zeigt dies im Vergleich:

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Extern vergebene Leistungen in der Personalverwaltung im Prüfungszeitraum	
Kommunale Körperschaft	Extern vergebene Leistungen
Kreis Offenbach	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Beihilfe und Versorgungsfälle</li> <li>-derzeit Dienstposten- und Stellenbewertungen (ca. 10 jährlich), künftig sollen diese selbst vorgenommen werden</li> <li>-juristische Beratung in Spezialfällen</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externe Firma</li> </ul>
Dietzenbach	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Beihilfe und Versorgungsfälle</li> <li>-Durchführung und Auswertung der schriftlichen Eignungstests für Auszubildende</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung</li> <li>-Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-IT-Leistungen des Personalabrechnungssystems LOGA: über ekom21</li> </ul>
Dreieich	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung</li> <li>-Arbeitssicherheit: externe Firma</li> </ul>
Egelsbach	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Beihilfe und Versorgungsfälle</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung</li> <li>-Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-IT-Leistungen des Personalabrechnungssystems LOGA: über ekom21</li> </ul>
Hainburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung</li> <li>-IT-Leistungen und administrative Tätigkeiten für die Personalabrechnung (Personalabrechnungssystem LOGA): über ekom21</li> </ul>
Heusenstamm	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungs- und Beihilfefälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externe Firma</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>
Langen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungs- und Beihilfefälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Berechnung der Rückstellungen für Pensionen und Beihilfen: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Berechnung der Rückstellungen für Altersteilzeit: Wirtschaftsberatungsunternehmen</li> <li>-Arbeitsrechtliche Beratung: Fachanwalt für Arbeitsrecht</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externe Firma</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-Assessmentcenter und Bewerbungstests für die Ausbildung</li> <li>-Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>
Mainhausen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungs- und Beihilfefälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Kindergeldabrechnung: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Arbeitsrechtliche Beratung: Fachanwalt für Arbeitsrecht (in Einzelfällen für Prozessvertretung)</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externe Firma</li> <li>-Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

Mühlheim	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle und Kindergeldabrechnung: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externer Betriebsarzt</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>
Neu-Isenburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externer Betriebsarzt</li> <li>-Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>
Obertshausen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Kindergeldfälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externe Dienstleister</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>
Rodgau	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Beihilfefälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Prozessvertretung (bei Bedarf): Fachanwalt für Arbeitsrecht</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externer Dienstleister</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> </ul>
Rödermark	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungsfälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Rechtsberatung durch Hessischen Städte- und Gemeindebund</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externer Dienstleister</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-Einstellungstests für Auszubildende</li> <li>-Stellenbewertungen</li> <li>-Fachanwendung LOGA: ekom21</li> </ul>
Seligenstadt	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Versorgungs- und Beihilfefälle, Kindergeldfälle: Versorgungskasse Darmstadt</li> <li>-Arbeitsrechtliche Beratung: Fachanwalt für Arbeitsrecht (in Einzelfällen)</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung: externe Firma seit Januar 2013</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit: externe Firma</li> <li>-Technischer Teil der Personalabrechnung: ekom21</li> </ul>
Wiesbaden	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Beihilfefälle</li> <li>-Durchführung und Auswertung der Eignungstests für Auszubildende</li> <li>-Arbeitsmedizinischer Dienst/Betriebsärztliche Betreuung</li> <li>-Arbeitssicherheit/Fachkraft für Arbeitssicherheit</li> <li>-Gesundheitsmanagement: Kursangebote, Verträge mit Fitnessstudios für ein kostenfreies Angebot für städtische Mitarbeiter</li> <li>-IT-Leistungen des Personalabrechnungssystems LOGA: über zwei Dienstleister: WIVERTIS, ekom21</li> </ul>

Quelle: Haushaltspläne 2011/Erhebungsbögen/Interviews

Ansicht 10: Extern vergebene Leistungen in der Personalverwaltung im Prüfungszeitraum

## 5.4 Beteiligungen

Unter dem Gesichtspunkt interkommunale Zusammenarbeit war zu prüfen, ob eine Zusammenarbeit von Kommunen auch die Zusammenarbeit mit kommunalen Beteiligungen umfassen kann.

Die kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach verfügten über zahlreiche Beteiligungen in den Rechtsformen Eigenbetrieb, GmbH, Zweckverband und Anstalt öffentlichen Rechts (AöR). Aus Steuerungssicht – auch im Hinblick auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit – sind dabei die Mehrheitsbeteiligungen von Bedeutung, also diejenigen mit einem Anteil kommunaler Gesellschafter von insgesamt mehr als 50 %.<sup>11</sup>

Jede Beteiligung hat Aufgaben im Finanz- und Rechnungswesen sowie in der Personalverwaltung zu erfüllen. Diese Aufgaben könnten auch zusammengeführt werden.

Bei Beteiligungen sind dabei im Vergleich mit den kommunalen Körperschaften einige Besonderheiten zu berücksichtigen, die nachfolgend aufgezeigt werden.

Die Struktur der Beteiligungen weist

- einen Schwerpunkt im Bereich der Ver- und Entsorgung („Stadtwerke“) in unterschiedlichen Rechtsformen sowie
- einen zweiten Schwerpunkt im Immobilienbereich mit Wohnungsbaugesellschaften, aber auch Objektgesellschaften oder Organisationseinheiten für Bürgerhäuser aus.

Die übrigen Beteiligungen haben meist Aufgabenbereiche, die in dieser Form nicht in den anderen kommunalen Körperschaften zu finden sind.

Die Stadtwerke als große Beteiligungen haben mit dem TV-V meist einen anderen Tarifvertrag als die Kommunen. Eine verstärkte Zusammenarbeit der Stadtwerke mit den Kommunen bei der Personalverwaltung würde damit auf unterschiedlichen Tarifstrukturen aufbauen.

Das Rechnungswesen der Beteiligungen mit kaufmännischer Doppik nach HGB ist mit der kommunalen Doppik nicht vollständig deckungsgleich. Eine Zusammenarbeit im Finanz- und Rechnungswesen wäre grundsätzlich möglich, würde aber auf unterschiedlichen Strukturen aufbauen. War eine Leistung bisher extern vergeben, zum Beispiel an ein Steuerbüro, würde die Aufgabenwahrnehmung durch die Gesellschafterkommune dazu führen, dass die dafür anfallenden Zahlungsströme im jeweiligen „Konzern Stadt“ verbleiben und nicht nach außen abfließen. Ob damit ein Einsparpotenzial verbunden ist, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.

Das Vergaberecht wurde in den letzten Jahren verschärft. Bereits der kleinste Anteil eines privaten Gesellschafters reicht aus, dass keine ausschreibungsfreie Inhouse-Vergabe mehr vorgenommen werden kann. Wenn an einzelnen kommunalen (Stadtwerke-)Beteiligungen andere Gesellschafter beteiligt sind, an denen wiederum ein privater Energieversorger beteiligt ist, sind die Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit erschwert.

Insgesamt sind die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der kommunalen Beteiligungen derzeit von immer neuen gesetzlichen Änderungen betroffen. Langfristig verlässliche Rahmenbedingungen bestehen daher nicht. Diese betreffen auch das Steuerrecht (Umsatzsteuerpflicht auf Leistungen, besonders Leistungen, die im Wettbewerb erbracht werden oder erbracht werden können<sup>12</sup>), die Entwicklung der HGO sowie des Haftungsrechts. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Geschäftsführungen Interesse haben, ihre Unternehmen vollumfänglich funktionsfähig zu erhalten, um auf Veränderungen flexibel und kurzfristig reagieren zu können. Die Geschäftsführungen sind gesellschaftsrechtlich verantwortlich für die Führung ihrer Gesellschaften und für die Zuordnung von Aufgaben. Sie haben die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse und sind letztlich für die erreichten inhaltlichen und wirtschaftlichen Ergebnisse rechenschaftspflichtig. Dies führt dazu, dass – wie bei den kommunalen Körperschaften – unterschiedliche IT-Systeme

---

<sup>11</sup> Zu den Beteiligungen im Detail vgl. im Anhang unter 1.2 Beteiligungen.

<sup>12</sup> Vgl. dazu unter 13 Ausblick.

eingesetzt werden, in denen die Stammdaten gepflegt werden. Eine Zusammenarbeit würde voraussetzen, dass die IT-Systeme zusammengeführt werden.

Zwischen den Stadtwerken im Kreis Offenbach einerseits und den wohnungswirtschaftlichen Unternehmen andererseits besteht jeweils Wettbewerb am Markt. Hinzu kommen gesetzliche Unbundling-Vorschriften, die bereits innerhalb eines Energieversorgers organisatorische Trennungen und Abgrenzungen erfordern. Eine stärkere Zusammenarbeit zwischen eigenständigen Energieversorgern ist daher eingeschränkt. Hinzu kommen in beiden Bereichen aufgaben- bzw. branchenspezifische Abrechnungen an die Kunden (Stromrechnungen mit umfangreichen Anlagen, Nebenkostenabrechnungen), die im Rechnungswesen abzuwickeln sind. Aufgrund dieser branchenspezifischen Besonderheiten ist eine Bündelung der finanzwirtschaftlichen Aufgaben in einer gemeinsamen Organisationseinheit für das Finanz- und Rechnungswesen nicht zweckmäßig. Da die Beteiligungen mit den inhaltlichen Schwerpunkten Ver- und Entsorgung sowie Wohnungswirtschaft den Schwerpunkt der Beteiligungen ausmachen, wird aus diesem Grund eine Einbeziehung von Beteiligungen in eine interkommunale Zusammenarbeit im Finanz- und Rechnungswesen im weiteren Verlauf der Prüfung nicht weiter verfolgt.

Im Aufgabengebiet Personalverwaltung erbringt der größte Teil der Kommunen die Aufgaben für die jeweiligen kommunalen Eigenbetriebe. Da diese ebenfalls dem TVöD unterliegen, besteht nicht die Schwierigkeit anderer Tarifstrukturen.

Das Beispiel der Stadt Mühlheim am Main, bei der die Personalverwaltung ohne fachliche Probleme oder höheren Aufwand in der Bearbeitung die Personalabrechnung für die Stadtwerke erbringt, welche dem TV-V unterliegen, zeigt, dass die Beteiligungen prinzipiell in eine interkommunale Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach auf dem Aufgabengebiet Personalverwaltung einbezogen werden könnten.

Allerdings gilt wie oben beschrieben, dass außerhalb der kommunalen Eigenbetriebe, für die schon bisher die Aufgaben der Personalverwaltung zum größten Teil von den Kommunen erbracht werden, die Beteiligungen im Wettbewerb miteinander stehen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der hohen strategischen Bedeutung der Personalverwaltung für Unternehmen – ebenso wie für die kommunalen Körperschaften (vgl. dazu Abschnitt 12.3.1) – ist es nachvollziehbar, dass die Geschäftsführungen ein Interesse daran haben, die Aufgaben der Personalverwaltung im eigenen Unternehmen zu erfüllen oder an externe Dienstleister zu vergeben, mit denen die Bedingungen und Standards der Dienstleistung exakt und flexibel vereinbart werden können, was im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit voraussichtlich in geringerem Maße möglich wäre.

Aus diesem Grund wurde ein Einbeziehen der Beteiligungen außerhalb der Eigenbetriebe in eine interkommunale Zusammenarbeit auf dem Aufgabengebiet Personalverwaltung im Rahmen der Prüfung nicht weiter verfolgt.

Da die schon bisher von den Personalverwaltungen der kommunalen Körperschaften betreuten Personalfälle der Eigenbetriebe in die Untersuchung eingebunden sind, ist dieser Teil der Beteiligungen dagegen in die Untersuchung einbezogen.

## **6. Auswirkungen und Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit**

### 6.1 Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit

Bei den Aufgabenbereichen Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung handelt es sich um Aufgaben im sogenannten Back-Office-Bereich, die nicht oder nur unregelmäßig zu unmittelbarem Kontakt mit Bürgern führen.<sup>13</sup> Die Aufgabenbereiche dienen der verwaltungsinternen Aufgabenerfüllung. Da alle Verwaltungen im Kreis Offenbach diese vorwiegend intern orientierten Aufgabenbereiche haben, welche die Aufgabenerfüllung für die jeweilige Kommunalverwaltung übernehmen, bestehen insofern Doppelstrukturen zwischen Kreis und kreisangehörigen Kommunen.

Eine unerlässliche Leitfrage für interkommunale Zusammenarbeit sollte darin bestehen, welche wirtschaftlichen Einspareffekte sich aus interkommunaler Zusammenarbeit ergeben können. Grundsätzlich sollen nicht Entscheidungen kommunaler Selbstverwaltung in interkommunale Zusammenarbeit überführt werden, sondern nur Vorbereitungen dafür und begleitende Tätigkeiten.

Interkommunale Zusammenarbeit bietet verschiedene Vorteile, aber auch Ansatzpunkte für strategische Überlegungen. Nachfolgend sind wesentliche strategische Aspekte zusammengefasst:<sup>14</sup>

- Auslastungsvorteile
- Größenvorteile
- Spezialwissen
- Rechtssicherheit
- Vertretungsvorteile
- Reduzierung von Emotionalität<sup>15</sup>
- Zusammenführung technischer Systeme/ IT/ Standardisierbarkeit
- Strategische Steuerungsbedeutung
- Bedarf lokaler Kenntnisse und räumlicher Nähe
- Einfluss einzelner Kommunen auf Entscheidungen
- „Richtiger Zeitpunkt“ für Entscheidungen
- Dringlichkeit/ Steuerungseinfluss auf die Leistungserbringung
- Regelung von Schnittstellen

---

<sup>13</sup> Eine Ausnahme besteht bei der Aufgabe Steuerveranlagung, wo die Steuerbescheide berechnet, erstellt und an die Steuerpflichtigen versandt werden. Da sowohl die Bescheide in schriftlicher Form erfolgen als auch Widersprüche dazu schriftlich eingelegt werden, wären persönliche Kontakte i. d. R. nicht erforderlich. Die Praxis zeigt allerdings Nachfragebedarf seitens der Bürger, der in Telefonaten und persönlichen Besuchen zum Ausdruck kommt. Die Vollstreckung kann nicht als klassische Back-Office-Aufgabe eingeordnet werden, weil bei ihr Bürgerkontakte beabsichtigt und angestrebt sind. Die bereits bestehende diesbezügliche interkommunale Zusammenarbeit im Kreis Offenbach zeigt aber, dass hierin kein Hindernis für interkommunale Zusammenarbeit besteht.

<sup>14</sup> Vgl. dazu sowie auch zu Finanz- und Leistungsbeziehungen als Indikator bereits bestehender Zusammenarbeit im Detail im Anhang unter 2 Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit.

<sup>15</sup> Leistungserbringung in IKZ bietet den Vorteil, wie bei externer Vergabe weniger persönlich bewertet werden zu können als bei Erfüllung der Aufgabe innerhalb der eigenen Verwaltung, bei der Mitarbeiter und ihre Leistung subjektiv beurteilt und aus persönlichen Gründen kritisch bewertet werden können.

Für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit sind komplexe organisatorische Regelungen erforderlich. Diese zu vereinbaren stellt eine herausfordernde Aufgabe dar. Unerlässlich dafür ist die Bereitschaft der lokalen Verwaltungen und der Politik, die erforderlichen Rahmenbedingungen für interkommunale Zusammenarbeit zu schaffen und dabei den Interessen aller Akteure der interkommunalen Zusammenarbeit Rechnung zu tragen. Ohne diese Bereitschaft sind Lösungen nur schwer oder gar nicht zu finden.

Nicht gänzlich durch Regelungen und Vereinbarungen auszuschalten ist die Abhängigkeit des Erfolgs interkommunaler Zusammenarbeit von konkret handelnden Menschen als Akteuren der Zusammenarbeit, an denen die Umsetzung eines stimmigen Konzeptes scheitern kann.

## 6.2 Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit

Interkommunale Zusammenarbeit würde – nach der Auswahl und Entscheidung für bestimmte Aufgabenbereiche, die in interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen werden sollen – verschiedene Gestaltungsoptionen beinhalten:

- Die interkommunale Zusammenarbeit kann alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach oder nur Teile der Kommunen umfassen. Hierbei könnte differenziert werden
  - nach der räumlichen Nähe, beispielsweise Kommunen im Ostkreis oder Kommunen im Westkreis,
  - nach gleichen Größen der kommunalen Körperschaften,
  - nach der angewendeten Softwarelösung im Finanz- und Rechnungswesen als wesentlicher operativer Arbeitsgrundlage.

Dabei wäre zu berücksichtigen, ob die Dimensionierung der Systeme bereits bei Beginn der Zusammenarbeit erforderlich bzw. auch ein modulares/ sequentielles Wachstum möglich wäre, wenn sich weitere kommunale Körperschaften zur Mitarbeit entschieden.

- Die zukünftige Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit könnte beim Kreis Offenbach, bei einer der kreisangehörigen Kommunen oder bei einer neu zu schaffenden Organisation (Gemeindeverwaltungsverband oder Verwaltungsgemeinschaft als Spezialformen eines Zweckverbands oder einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung<sup>16</sup>, GmbH, Zweckverband) angesiedelt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine neue Organisationsform zusätzliche Gremien und zusätzlichen Abstimmungs- und Sachaufwand erfordert. Die konkrete Struktur sollte nicht von politischem Einfluss, sondern der fachlichen Ausrichtung dominiert sein.
- Die Finanzierung könnte vorgenommen werden über eine
  - pauschale Erhöhung der Kreisumlage oder pauschale Verrechnung,
  - Erhöhung der Kreisumlage oder Schaffung einer Verrechnung nach einer Bezugsgröße (Inanspruchnahme) oder
  - Einzelfallabrechnung.

Die konkrete Ausgestaltung sollte sich nach den individuellen Besonderheiten in den Aufgabenbereichen richten. Im Kreis Offenbach kann die Variante einer Erhöhung der Kreisumlage nicht umgesetzt werden, weil die gesetzlichen Möglichkeiten zur Höhe der Kreisumlage bereits ausgeschöpft sind.

---

<sup>16</sup> Vgl. §§ 30, 33 KGG.

## 7. Rahmenbedingungen des Kommunalrechts zur interkommunalen Zusammenarbeit

### 7.1 Eignung der Aufgaben für die interkommunale Zusammenarbeit

Gegenstand kommunaler Gemeinschaftsarbeit kann grundsätzlich jede Aufgabe sein, die in die Sachzuständigkeit der Kreise und Gemeinden als Aufgabenträger fällt.<sup>17</sup> § 1 KGG<sup>18</sup> begrenzt den Anwendungsbereich der kommunalen Gemeinschaftsarbeit nur insoweit, als ein gesetzlicher Ausschluss vorliegt. Es besteht keine gesetzliche Regelung, die ausdrücklich die gemeinschaftliche Wahrnehmung von Aufgaben aus den Aufgabenbereichen Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung ausschließt. Grundsätzlich sollten damit alle Aufgaben, die den Aufgabenbereichen Kämmerei (vgl. Abschnitt 5.1), Kasse (vgl. Abschnitt 5.2) und Personalverwaltung (vgl. Abschnitt 5.3 Personalverwaltung) zugeordnet sind, in interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen werden können.

Allerdings ist zu beachten, dass „durch Gesetz ausgeschlossen“ in § 1 KGG nicht nur dahingehend zu verstehen ist, dass die Gemeinschaftsarbeit nach dem KGG nur dann nicht zulässig ist, wenn sie durch ein Gesetz ausdrücklich untersagt ist. Vielmehr greift die Ausschlussregelung auch dann ein, wenn sich der Ausschluss aus dem Gesamtinhalt eines Gesetzes oder aus der Natur der Sache ergibt.<sup>19</sup>

Tatsächlich bestehen solche Ausschlüsse „aus der Natur der Sache“ für Aufgaben aus dem hier betrachteten Aufgabenbereich Kämmerei, nämlich für

- Haushaltsplanung,
- Jahresabschluss,
- Beteiligungsverwaltung

und in Teilbereichen auch für das

- Finanzcontrolling.

#### – Haushaltsplanung

Gemeinden und Kreise haben für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen, § 94 Absatz 1 HGO und § 52 Absatz 1 Satz 1 HKO i.V.m. § 94 Absatz 1 HGO. Solange Kreise und Gemeinden rechtlich bestehen, haben somit „sie“ für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen. Die herausgehobene Bedeutung der Haushaltsaufstellung für die kommunale Selbstverwaltung kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Gemeindevertretung oder der Kreistag den Erlass der Haushaltssatzung nicht auf andere Organe übertragen können, §§ 51 Nr. 7 HGO, 30 Nr. 6 HKO. Die Aufstellung des Haushalts ist damit untrennbar mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verbundene Kernaufgabe und bildet das Paradebeispiel einer nicht-gemeinschaftsarbeitfähigen sog. Existenzaufgabe.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Schön, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), Kommentar, Erl. 2.1 zu § 1 KGG; abgedruckt bei Bennemann/Daneke/Meiß/u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Loseblatt, Stand: Oktober 2012, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden.

<sup>18</sup> „§ 1 KGG:

Gemeinden und Kreise können Aufgaben, zu deren Erfüllung sie berechtigt oder verpflichtet sind, gemeinsam wahrnehmen. Dies gilt nicht, wenn die gemeinsame Wahrnehmung einer Aufgabe durch Gesetz ausgeschlossen ist.“

<sup>19</sup> Schön, a.a.O., Erl. 4 zu § 1 KGG.

<sup>20</sup> Vgl. Schön, a.a.O., Erl. 4.3 zu § 1 KGG; auch Schulz, Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KommZG), Kommentar, Erl. 5 zum § 1 Satz 2 KGG entsprechenden Art. 1 Absatz 4 Satz 1 des bayerischen KommZG; abgedruckt bei Schulz/Wachsmuth/Zwick/u.a., Kommunalverfassungsrecht Bayern, Kommentare, Loseblatt, Stand: Juni 2012, Kommu-

– Jahresabschluss

So wie Gemeinden und Kreise für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen haben, haben sie zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen, § 112 Absatz 1 Satz 1 HGO und § 52 Absatz 1 Satz 1 HKO i.V.m. § 112 Absatz 1 Satz 1 HGO. Auch hier können Gemeindevertretung oder Kreistag die Beratung des Jahresabschlusses nicht auf andere Organe übertragen, §§ 51 Nr. 9 HGO, 30 Nr. 8 HKO. Die Aufstellung des Jahresabschlusses kann damit als spiegelbildlicher Rückblick zur Vorschau des Haushaltsplans für die kommunale Selbstverwaltung keine andere Bedeutung haben als die Aufstellung des Haushalts. In der Folge ist auch die Aufstellung des Jahresabschlusses als nicht-gemeinschaftsarbeitsfähige Existenzaufgabe zu qualifizieren.

– Beteiligungsverwaltung

Beteiligungen werden nicht um ihrer selbst willen errichtet, dürfen auch nicht um ihrer selbst willen errichtet werden. Vielmehr setzt die Begründung einer Beteiligung wie jede wirtschaftliche Betätigung einer kommunalen Gebietskörperschaft das Vorliegen eines öffentlichen Zwecks voraus, § 122 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 121 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 HGO. Der Begriff des öffentlichen Zwecks ist negativ dahingehend einzugrenzen, dass eine reine erwerbswirtschaftliche, fiskalische, ausschließlich auf Gewinnerzielung ausgerichtete wirtschaftliche Betätigung keinem öffentlichen Zweck dient und den Gemeinden untersagt ist.<sup>21</sup>

Beteiligungen werden deshalb typischerweise begründet, um kommunale Aufgaben in Privatrechtsform zu erfüllen – alleine oder in Gemeinschaft mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und/ oder privaten Dritten. Die Begründung einer Beteiligung mit anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erledigung kommunaler Aufgaben stellt bereits eine Ausprägung kommunaler Gemeinschaftsarbeit dar, vgl. § 2 Absatz 2 KGG.

Soll eine kommunale Aufgabe alleine oder in Gemeinschaft mit anderen über eine Beteiligung erfüllt werden, wäre es sinnwidrig, für die Aufgabe selbst einen Privatrechtsträger zu errichten und die Beteiligungsverwaltung für diesen Privatrechtsträger wieder einem anderen Aufgabenträger zu übertragen. Nach den §§ 122 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3, 125 HGO kommt auch gar nichts anderes in Betracht, als dass die Beteiligungsinhaberin angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan haben muss und der Gemeindevorstand bzw. Kreisausschuss die Gebietskörperschaft in der Gesellschafterversammlung vertritt. Die Beteiligungsverwaltung – vornehmlich Beteiligungssteuerung und -management – kann damit nach der Natur der Sache nur in der Hand des oder der Inhaber liegen.

– Finanzcontrolling (Haushaltsüberwachung und Berichtserstellung)

Mit der Aufgabe Finanzcontrolling des Aufgabenbereichs Kämmerei erfüllen die Kommunen u.a. die Teilaufgaben Haushaltsüberwachung und Berichtserstellung (vgl. Abschnitt 9.1.2). Diese Teilaufgaben dienen unmittelbar der Aufstellung von Haushalt und Jahresabschluss, also gerade nicht-gemeinschaftsarbeitsfähigen Aufgaben. Sind Aufstellung von Haushalt und Jahresabschluss nicht-gemeinschaftsarbeitsfähig, kann für die diesen Aufgaben dienenden Aufgaben der Haushaltsüberwachung und des Berichtswesens nichts anderes gelten.

Gegenüber diesen vorgenannten Aufgaben sind die mit den Aufgabenbereichen Kasse und Personalverwaltung verbundenen Aufgaben ohne Weiteres für die Erledigung in interkommunaler Zusammenarbeit geeignet, ebenso die verbleibenden Aufgaben des Aufgabenbereichs Kämmerei.

---

nal- und Schulverlag Bavaria München und Oebbecke, Die Aufgaben des Zweckverbandes, NVwZ 2010, S. 665, 667 m.w.N.

<sup>21</sup> Gerhold in Bennemann/Daneke/Meiß/u.a., Hessische Gemeindeordnung (HGO), Kommentar, Erl. 5.1 (Rn. 17) zu § 121 HGO; abgedruckt bei Bennemann/Daneke/Meiß/u.a., Kommunalverfassungsrecht Hessen, a.a.O.

– Kasse

Die Eignung der Kassengeschäfte zur Wahrnehmung in kommunaler Gemeinschaftsarbeit ist ausdrücklich und unmittelbar im KGG verankert. So kennt das KGG als Sonderform<sup>22</sup> des Zweckverbands den Gemeindeverwaltungsverband (§§ 30 – 32 KGG), dem nach näherer Bestimmung der Verbandssatzung ausdrücklich „die Kassen- und Rechnungsgeschäfte sowie die Veranlagung und Einziehung der kommunalen Abgaben“ übertragen werden können, § 30 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 KGG.

– Personalverwaltung

Der Aufgabenbereich Personalverwaltung zählt mit den ihm zugeordneten Aufgaben (vgl. Abschnitt 5.3 Personalverwaltung) zu den nach innen gerichteten Serviceleistungen und Hilfstätigkeiten wie Einkauf, Finanzbuchhaltung und Hausdruckerei.<sup>23</sup> Da auch diese nach innen gerichteten Service- und Unterstützungsfunktionen unter den Aufgabenbegriff des § 1 Satz 1 KGG subsumiert werden können<sup>24</sup> und zugleich kein gesetzlicher Ausschluss vorliegt – weder ausdrücklich noch nach der Natur der Sache –, sind die Aufgaben der Personalverwaltung ohne Weiteres zur Wahrnehmung in kommunaler Gemeinschaftsarbeit geeignet.

– Verbleibende Aufgaben des Aufgabenbereichs Kämmerei

Verbleibende, nicht von der kommunalen Gemeinschaftsarbeit ausgeschlossene Aufgaben des Aufgabenbereichs Kämmerei sind Steuern und die Teilaufgaben Liquiditätssicherung und Kreditmanagement<sup>25</sup> der Aufgabe Finanzcontrolling (vgl. Abschnitt 9.1.2).

Die kommunalen Steuern zählen zu den kommunalen Abgaben, § 1 Absatz 1 KAG. Die Eignung der Veranlagung und Einziehung der kommunalen Abgaben zur Wahrnehmung in kommunaler Gemeinschaftsarbeit ergibt sich bereits aus der ausdrücklichen Regelung des § 30 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 KGG. Liquiditätssicherung und Kreditmanagement zählen zur Verwaltung der Kassenmittel, § 18 Absatz 1 Satz 1 der Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung – GemKVO)<sup>26</sup> vom 27. Dezember 2011 (GVBl. 2011 I S. 830, ber. 2012, S. 19). Die Verwaltung der Kassenmittel gehört wiederum zu den Kassengeschäften (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 GemKVO), deren Übertragbarkeit bereits aus § 30 Absatz 3 Satz 1 Nr. 2 KGG folgt.

## 7.2 Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit

Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit nach dem KGG sind kommunale Arbeitsgemeinschaften (§§ 3, 4 KGG), Zweckverbände (§§ 5 – 23 a KGG) und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (§§ 24 – 29 KGG), § 2 Absatz 1 KGG. In Ergänzung dazu kennt das KGG den Gemeindeverwaltungsverband (§§ 30 – 32 KGG) als Sonderform des Zweckverbands und die Verwaltungsgemeinschaft (§ 33 KGG) als Sonderform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.

Neben diesen Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit nach dem KGG haben die kommunalen Gebietskörperschaften die Befugnis, sich bei der gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben der Rechtsformen des Privatrechts zu bedienen, § 2 Absatz 2 KGG. Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in Privatrechtsform ist vornehmlich dort relevant, wo die Erfüllung kommunaler Aufgaben zu Leistungsbeziehungen mit dem Bürger führt, etwa bei der Versorgung mit Trinkwasser und

---

<sup>22</sup> Schön, a.a.O., Erl. 1.2 zu § 30 KGG.

<sup>23</sup> Oebbecke, Die Aufgaben des Zweckverbands, NVwZ 2010, S. 665, 667 m.w.N.

<sup>24</sup> Köhler/Held/Plückhahn/Klieve, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG), Erl. 2.1 zum § 1 Satz 1 KGG entsprechenden § 1 Absatz 1 Satz 1 des nordrhein-westfälischen GkG.

<sup>25</sup> Ob sich infolge durch die Banken zunehmend eingesetzten Ratings dann ggf. der Zins nicht (nur) abhängig von den Kreditverbindlichkeiten einer einzelnen Kommune entwickeln würde, sondern auch von den Kreditverbindlichkeiten in dem gemeinsamen Pool abhängig sein könnte, kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

<sup>26</sup> „§ 18 Absatz 1 Satz 1 GemKVO:

Die Gemeindekasse hat darauf zu achten, dass die für die Auszahlungen erforderlichen Kassenmittel rechtzeitig verfügbar sind.“

Energie, der Beseitigung von Abwasser und Abfall, öffentlichem Verkehr, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen.

Die Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit nach dem KGG unterscheiden sich in der Rechtssubjektsqualität, der Beteiligungsfähigkeit und in den Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der Beteiligten.

– Rechtssubjektsqualität

Die Errichtung eines Zweckverbands oder eines Gemeindeverwaltungsverbands bewirkt die Schaffung eines eigenen neuen Rechtsträgers, der Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und über eigene Organe verfügt, §§ 6 Satz 1, 14 ff., 30 Absatz 2 KGG. Die Vereinbarung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft, einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder einer Verwaltungsgemeinschaft lässt demgegenüber keinen eigenen Rechtsträger entstehen.

– Beteiligungsfähigkeit

Gemeinden und Kreise können sich an kommunalen Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbänden beteiligen und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen, §§ 3 Absatz 1 Satz 1, 5 Absatz 1, 24 Absatz 1 KGG. Die Bildung von Gemeindeverwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften ist demgegenüber ausschließlich Gemeinden vorbehalten, §§ 30 Absatz 1 Satz 1, 33 KGG. Kreise können sich an Gemeindeverwaltungsverbänden und Verwaltungsgemeinschaften nicht beteiligen.<sup>27</sup>

– Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der Beteiligten

Kommunale Arbeitsgemeinschaften und Gemeindeverwaltungsverbände lassen die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgaben und Befugnisse unberührt. Für kommunale Arbeitsgemeinschaften folgt dies bereits aus der gesetzlichen Regelung des § 3 Absatz 2, 2. Halbsatz KGG. Für Gemeindeverwaltungsverbände ergibt sich dies aus § 30 Absatz 3 Satz 2 KGG, wonach der Gemeindeverwaltungsverband die (übertragenen) Aufgaben mit seinen Bediensteten und Verwaltungseinrichtungen „durchführt“. Ein Gemeindeverwaltungsverband übernimmt damit nur den verwaltungsmäßigen Vollzug der übertragenen Aufgaben, nicht aber Zuständigkeiten und Befugnisse, so dass seine Mitgliedsgemeinden Aufgabenträger bleiben.<sup>28</sup>

Demgegenüber übernimmt ein Zweckverband Aufgabenträgerschaft, Zuständigkeiten und Befugnisse, § 8 Absatz 1 Satz 1 KGG<sup>29</sup>. Die Verbandssatzung kann den Übergang einzelner Befugnisse ausschließen, § 8 Absatz 2 KGG.

Eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung kann so ausgestaltet werden, dass die übernehmende Gebietskörperschaft Aufgabenträgerschaft, Zuständigkeiten und Befugnisse übernimmt, aber auch so, dass ohne Zuständigkeitsveränderung nur die Durchführung übertragen wird, § 25 Absätze 1 und 2 KGG. Insoweit wird von delegativen (§ 25 Absatz 1 KGG) und mandativen (§ 25 Absatz 2 KGG) öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen gesprochen.<sup>30</sup> Auch bei Verwaltungsgemeinschaften ist die Ausgestaltung „zur Erfüllung“ oder (nur) „zur Durchführung“ möglich, § 33 Satz 2 i.V.m. § 25 Absätze 1 und 2 KGG.<sup>31</sup>

Mit diesen Unterschieden in den Auswirkungen auf die Zuständigkeiten der Beteiligten ist für jede kommunale Gemeinschaftsarbeit zu prüfen, ob die als solche gemeinschaftsarbeitsfähige Aufgabe – für die hier betrachteten Aufgabenbereiche vgl. Abschnitt 7.1 – auch zur Gemeinschaftsarbeit in

---

<sup>27</sup> Schön, a.a.O., Erl. 2 zu § 30 KGG und Erl. 1 zu § 33 KGG.

<sup>28</sup> Schön, a.a.O., Erl. 3 zu § 30 KGG.

<sup>29</sup> „§ 8 Absatz 1 Satz 1 KGG:

Das Recht und die Pflicht der in einem Zweckverband zusammengeschlossenen Gemeinden und Kreise, die übertragenen Aufgaben zu erfüllen und die dazu notwendigen Befugnisse auszuüben, gehen auf den Zweckverband über.“

<sup>30</sup> Schön, a.a.O., vor Erl. 1 zu § 25 KGG.

<sup>31</sup> Schön, a.a.O., Erl. 1 zu § 33 KGG.

der konkreten Form in Betracht kommt und wie ggf. bestehende Gestaltungsoptionen genutzt werden sollen.

Für Zweckverbände, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Gemeindeverwaltungsverbände und Verwaltungsgemeinschaften ist zu beachten, dass diese durch die obere Aufsichtsbehörde auch pflichtig begründet werden können. Für Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen setzt die Pflichtgestaltung voraus, dass dies für die Erfüllung von Aufgaben aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist und anders nicht wirksam oder zweckmäßig erfolgen kann, §§ 13 Absatz 1, 29 Absatz 1 KGG. Für den Pflichtzusammenschluss zu einem Gemeindeverwaltungsverband oder einer Verwaltungsgemeinschaft ist hingegen lediglich vorausgesetzt, dass die Verwaltungskraft einzelner Gemeinden auf die Dauer nicht ausreicht, die in § 30 Absatz 3 Satz 1 KGG genannten Aufgaben ordnungsgemäß zu erledigen, § 34 Satz 1 KGG.

## 8. Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Die Prüfung zielte insbesondere auf wirtschaftliche Sparpotenziale aus interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabenbereichen Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung.

Gleichwohl könnten die Aufgaben nicht nur in interkommunaler Zusammenarbeit erbracht, sondern auch zukünftig durch die kommunalen Körperschaften eigenständig wahrgenommen werden. In den Aufgabenbereichen Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung und mit den nachfolgenden Darstellungen wurde daher zunächst in einer ersten Analysestufe untersucht, welche Unterschiede aus einem Vergleich der kommunalen Körperschaften bestehen. Die Stadt Wiesbaden und der Kreis Offenbach wurden in dieser Analysestufe aufgrund ihrer größeren Einwohnerzahl nicht in den Vergleich einbezogen. Unterschiede aus dem Vergleich können auf unterschiedliche Effizienz und Aufgabenwahrnehmungen in unterschiedlicher Ausprägung, auf verschiedene Rahmenbedingungen in Form unterschiedlicher IT-Lösungen, aber auch auf unterschiedliche Einwohnerzahlen der kommunalen Körperschaften und davon ausgehend unterschiedliche Stückzahlen und Grundaustellungen mit den einzelnen Aufgaben zurückzuführen sein. Letztere können im operativen Betrieb nicht angepasst werden. Die Analysen zeigen somit Strukturunterschiede zwischen den kommunalen Körperschaften und Größennachteile auf. Diese wurden als rechnerische Unterschiede ausgewiesen. Darüber hinaus wurde abgeleitet, welche Optimierungsmöglichkeiten bei weiterhin eigenständiger Wahrnehmung der Aufgabenerfüllung grundsätzlich umsetzbar sind.

Bereinigungen der Daten wurden vorgenommen, wenn offensichtliche Zuordnungsfehler in der Erhebung bestanden bzw. Aufgaben zugeordnet und benannt wurden, die von den anderen Kommunen nicht zugeordnet wurden. Im Übrigen wurde auf Bereinigungen verzichtet, da unterschiedliche organisatorische Vorgehensweisen in den kommunalen Körperschaften dennoch zu inhaltlich vergleichbaren Ergebnissen führen.

In einer zweiten Analysestufe wurde bei der Ermittlung der Sparpotenziale im interkommunalen Vergleich mittels einer Korrelationsanalyse geprüft, ob ausgehend von der unterschiedlichen Größe der in die Prüfung einbezogenen kreisangehörigen kommunalen Körperschaften Größennachteile gegenüber der Stadt Wiesbaden bestehen. Größenvorteile großer Kommunen können ggf. nur in interkommunaler Zusammenarbeit wirtschaftlich umgesetzt werden.

Dabei wurden für die einzelnen Aufgabenbereiche auch grafische Analysen vorgenommen, die im Anhang abgebildet sind. In die Ansichten wurde jeweils die Trendgerade aufgenommen. Diese ergibt sich, indem man eine Gerade nach der Methode der kleinsten Quadrate<sup>32</sup> in die vorhandene Punktwolke der kommunalen Körperschaften legt. Ziel ist es, die Gerade möglichst nah an alle Punkte zu legen.

Bei der Berechnung der Sparpotenziale kann die Orientierung grundsätzlich am Bestwert (wirtschaftlichste Kennzahl) vorgenommen werden. Ausnahme hierbei ist, wenn der Standard der zugrundeliegenden kommunalen Körperschaft nicht hinreichend ist oder Zuordnungen im Einzelfall nicht plausibel sind. Solche Werte wurden aus dem Vergleich ausgeschlossen. Der erste Quartilswert stellt einen alternativen Vergleichswert dar, der nicht von einer einzelnen Kommune abhängig ist. Die Orientierung erfolgt dann weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median). Das beste Viertel der Vergleichswerte innerhalb der gesamten Schwankungsbreite bleibt unberücksichtigt, um einen validen, nicht von Sonderfällen beeinflussten Referenzwert zugrundezulegen. Die Auswahl des konkreten Vergleichswerts wurde in Abhängigkeit von der konkreten Aufgabe vorgenommen.

In den nachfolgenden Darstellungen wurden die Ergebnisse für die einzelnen Aufgabenbereiche kurz zusammengefasst. Für ausführlichere und grafische Darstellungen wird auf den Anhang verwiesen. Im Anhang findet sich damit eine gleiche Gliederungsstruktur wie in den Prüfungsfeststellungen.

---

<sup>32</sup> Die Methode der kleinsten Quadrate besteht darin, die Parameter der Gerade so zu bestimmen, dass die Summe der quadratischen Abweichungen der Kurve von den beobachteten Punkten minimiert wird.

## 9. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

### 9.1 Interkommunaler Vergleich

In vielen Aufgabenbereichen in Kämmerei und Kasse konnte kein Zusammenhang des Personaleinsatzes zu einer einzigen leistungsbestimmenden Fallzahl ermittelt werden. Es zeigte sich regelmäßig ein Zusammenhang zwischen dem Personaleinsatz und der Einwohnerzahl. Bei vergleichbaren Einwohnerzahlen sind bei gleichartiger Aufgabenwahrnehmung vergleichbare Fallzahlen und -strukturen zu erwarten. Der Personaleinsatz in den Aufgabenbereichen wurde daher für die Bemessung der Wirtschaftlichkeit ergänzend oder ausschließlich auf die Einwohnerzahl bezogen.

#### 9.1.1 Haushaltsplanung

Bei der Haushaltsplanung zeigte der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner einen konstanten Verlauf unabhängig von der Einwohnerzahl.<sup>33</sup> In Ansicht 11 sind der Personaleinsatz der einzelnen Kommunen bei der Haushaltsplanung und rechnerische Potenziale dargestellt.

Personaleinsatz bei der Haushaltsplanung 2011			
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personaleinsatz Ist (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerisches Potenzial (VZÄ <sup>1</sup> )
Dietzenbach	0,93	0,28	0,01
Dreieich	1,57	0,39	0,11
Egelsbach	0,15	0,14	-0,14
Hainburg	k.A.		
Heusenstamm	0,77	0,42	0,15
Langen	1,60	0,44	0,17
Mainhausen	0,20	0,22	-0,05
Mühlheim	0,97	0,36	0,09
Neu-Isenburg	3,44	0,94	0,67
Obertshausen	1,05	0,43	0,16
Rodgau	1,41	0,33	0,05
Rödermark	2,03 <sup>2</sup>	0,78	0,51
Seligenstadt	0,51	0,25	-0,02
Summe	14,63	-	1,72

1) Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner, Benchmark: 1. Quartil mit 0,27 VZÄ je 10.000 Einwohner  
2) Es wurde eine Bereinigung von den ursprünglich angegebenen 4,03 VZÄ vorgenommen, weil im Gegensatz zu allen anderen Kommunen auch Haushaltsausführung und zentrale Zuschussangelegenheiten enthalten waren. Dies wurde dem Finanzcontrolling zugeordnet.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 11: Personaleinsatz bei der Haushaltsplanung 2011

Die unterschiedliche Dauer der Haushaltsplanung ist kein Erklärungsansatz für unterschiedlichen Personaleinsatz, weil sich diese unterschiedliche Dauer nicht auf einen Vollzeiteinsatz der beteiligten Mitarbeiter auswirkt, sondern Auswirkungen auf unterschiedlich häufige Teilnahme an Sitzungen haben kann.

<sup>33</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang unter 3.1.1 Haushaltsplanung.

### 9.1.2 Finanzcontrolling

Beim Finanzcontrolling zeigte der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner mit steigender Einwohnerzahl einen nur leicht sinkenden bzw. nahezu konstanten Personaleinsatz.<sup>34</sup>

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für das Finanzcontrolling im Vergleich und rechnerische Potenziale.

Personaleinsatz beim Finanzcontrolling 2011			
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personaleinsatz Ist (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerisches Potenzial (Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner)
Dietzenbach	0,35	0,10	Ausweis nicht zweckmäßig, Begründung nach der Ansicht
Dreieich	2,51	0,62	
Egelsbach	k.A.	-	
Hainburg	k.A.	-	
Heusenstamm	0,72	0,39	
Langen	0,90	0,25	
Mainhausen	0,20	0,22	
Mühlheim	1,68	0,62	
Neu-Isenburg	0,56	0,15	
Obertshausen	0,03	0,01	
Rodgau	0,31	0,07	
Rödermark	4,90 <sup>1</sup>	1,12	
Seligenstadt	0,03	0,01	

1) Bereinigt um 2,00 VZÄ, die ursprünglich bei der Haushaltsplanung angegeben waren und für Haushaltsumsetzung und zentrale Zuschussangelegenheiten dem Finanzcontrolling zugeordnet wurden.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 12: Personaleinsatz beim Finanzcontrolling 2011

Die Wirtschaftlichkeit bzw. die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaftlichkeit können beim Finanzcontrolling nicht an einer Reduzierung des Personaleinsatzes festgemacht werden. Da durch eine intensivere Steuerung gegebenenfalls Wirtschaftlichkeitspotenziale bei den dezentralen Aufgaben bestehen können, kann ein höherer Personaleinsatz für das Finanzcontrolling sogar wirtschaftlicher sein. Dabei besteht kein proportionaler Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Steuerungswirkung, so dass es eine Obergrenze für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz gibt. Es besteht kein optimales Verhältnis von Personaleinsatz und Verwaltungsgröße oder Einwohnerzahl, weil die beabsichtigte Steuerungsintensität den Personaleinsatz bestimmt. Der Ausweis eines rechnerischen Unterschiedsbetrags als Basis eines Sparpotenzials ist daher für diesen Aufgabenbereich nicht zielführend.

### 9.1.3 Jahresabschluss

Bei der Jahresabschlusserstellung zeigte sich, dass in der Bandbreite und Größenordnung der einbezogenen Kommunen mit zunehmender Größe der Kommune der Personaleinsatz insgesamt und je 10.000 Einwohner steigt. Dies zeigte damit einen strukturellen Größennachteil.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang unter 3.1.2 Finanzcontrolling.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

Einerseits könnte die These vertreten werden, dass der Personaleinsatz unabhängig von der Größe der Kommune als gleich unterstellt werden kann. Andererseits könnte bei zunehmender Größe einer Kommune höherer Personaleinsatz erklärbar sein. In der nachfolgenden Ansicht 13 sind beide Sichtweisen dargestellt.

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Jahresabschlusserstellung im Vergleich und rechnerische Potenziale.

Personaleinsatz bei der Jahresabschlusserstellung inklusive Anlagenbuchhaltung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personaleinsatz Ist (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerisches Potenzial 1 (VZÄ <sup>1</sup> )	Rechnerisches Potenzial 2 (VZÄ <sup>2</sup> )	Minimum der beiden rechnerischen Potenziale 1 und 2
Dietzenbach	0,93	0,28	0,23	0,00	0,00
Dreieich	2,73	0,67	2,03	1,60	1,60
Egelsbach	k.A.			-	
Hainburg	k.A.			-	
Heusenstamm	0,72	0,39	0,02	0,21	0,02
Langen	3,77	1,05	3,07	2,77	2,77
Mainhausen	0,10	0,11	-0,61	-0,15	0,00
Mühlheim	0,69	0,26	-0,02	-0,06	0,00
Neu-Isenburg	2,53	0,69	1,83	1,52	1,52
Obertshausen	0,92	0,38	0,22	0,25	0,22
Rodgau	3,03	0,70	2,33	1,83	1,83
Rödermark	1,93	0,75	1,23	1,21	1,21
Seligenstadt	0,56	0,28	-0,15	0,00	0,00
Summe	17,91	-	10,16	9,19	9,17

1) Basis: Personaleinsatz VZÄ absolut, Benchmark: 1. Quartil mit 0,71 VZÄ

2) Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner, Benchmark: 1. Quartil mit 0,28 VZÄ je 10.000 Einwohner

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 13: Personaleinsatz bei der Jahresabschlusserstellung inklusive Anlagenbuchhaltung 2011**

Die Summe der ausgewiesenen rechnerischen Unterschiede ist bei beiden Berechnungsvarianten nahezu gleich hoch. Allerdings bestehen beim Personaleinsatz für die Jahresabschlusserstellung erhebliche Bandbreiten zwischen den Kommunen. Dies kann darauf zurück zu führen sein, dass bei der Jahresabschlusserstellung aufgrund der erst in den letzten Jahren erfolgten Umstellung noch keine Routinen bestehen. Hinzu kommt, dass die Kommunen unterschiedliche Varianten bei der Umstellung bevorzugten und teilweise die Abschlüsse noch nicht oder noch nicht vollständig erstellt wurden. Auch der Grad der Inanspruchnahme von Fremdleistungen und damit der Anteil der Eigenerbringung von Leistungen unterscheiden sich.<sup>36</sup> In einigen Kommunen mit noch nicht vorliegendem Jahresabschluss war darüber hinaus zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht klar, ob Leistungen bei der Jahresabschlusserstellung fremd vergeben werden sollten.

<sup>35</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang unter 3.1.3 Jahresabschluss.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu die Zusammenstellung in Ansicht 5: Extern vergebene Kämmereileistungen im Prüfungszeitraum, S. 28.

Hinzu kommt eine teilweise unterschiedliche Organisation der Aufgabenerfüllung:

- unterschiedliche Software,
- unterschiedlicher Grad der Digitalisierung von Rechnungen,
- Umfang Kostenrechnung und innere Verrechnungen,
- Zuordnung der Anlagenbuchhaltung,
- Aufgaben für Beteiligungen.

Ungleich ist zudem der Stand bzw. die Aktualität der Jahresabschlusserstellung. Dies bedeutet, dass in einigen Kommunen noch nicht die Jahresabschlüsse bis 2011 aufgestellt waren.

Daher wurde nun in einer zweiten Stufe die Zusammenfassung mit der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung vorgenommen, weil Abgrenzungen und Übergänge gerade in kleineren Kommunen teilweise fließend sind (Vorbereitung Jahresabschluss durch laufende Abgleiche und Abstimmungen, auch Prüfungen der vorgenommenen Buchungen auf Richtigkeit und Plausibilität usw., Anlagenbuchhaltung).

Tendenziell zeigt sich, dass in der Bandbreite und Größenordnung der einbezogenen Kommunen mit zunehmender Größe der Kommune der Personaleinsatz insgesamt steigt. Der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner ist bei großer Bandbreite der Kommunen tendenziell unabhängig von der Größe der Kommunen nach ihrer Einwohnerzahl.

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Jahresabschlusserstellung sowie die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung zusammen im Vergleich sowie rechnerische Potenziale.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

Personaleinsatz bei Jahresabschlusserstellung und Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist gesamt (VZÄ)	Personaleinsatz gesamt (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Unterschied 1 (VZÄ <sup>1</sup> )	Besonderheiten: Jahresabschlüsse aktuell aufgestellt bis 2011?	Rechnerischer Unterschied 2 (VZÄ <sup>2</sup> )
Dietzenbach	5,93	1,77	0,30	nein	0,27
Dreieich	6,91	1,70	0,06	ja	0,03
Egelsbach	2,64	2,38	0,77	nein	0,76
Hainburg	2,30	1,60	-0,12	nein	-0,13
Heusenstamm	6,27	3,41	3,18	nein	3,17
Langen	11,02	3,06	4,96	ja	4,93
Mainhausen	1,50	1,68	0,00	ja	-0,01
Mühlheim	5,59	2,07	1,04	ja	1,02
Neu-Isenburg	8,82	2,42	2,68	ja	2,66
Obertshausen	4,73	1,96	0,66	nein	0,16
Rodgau	5,98	1,38	-1,29	ja	-1,33
Rödermark	6,91	2,66	2,55	ja	2,53
Seligenstadt	2,41	1,19	-0,99	nein	-1,01
Summe	70,12	-	13,79	-	12,65

1) Basis Personaleinsatz je 10.000 Einwohner, Benchmark: 1. Quartil mit 1,68 VZÄ je 10.000 Einwohner  
2) Basis Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner, bei Bemessung des Quartilswerts nur Berücksichtigung der Kommunen mit vorliegenden Jahresabschlüssen; Benchmark: 1. Quartil mit 1,69 VZÄ je 10.000 Einwohner  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 14: Personaleinsatz bei Jahresabschlusserstellung und Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011**

Wie bereits oben ausgeführt, ist die Umstellungsphase des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik gerade bei der Jahresabschlusserstellung noch nicht abgeschlossen und der laufende Betrieb kann noch nicht als (jahrelange) Routine bezeichnet werden. Der Ausweis von Unterschiedsbeträgen ist daher rein rechnerisch. Zudem bestehen in den verschiedenen kommunalen Körperschaften unterschiedliche technische Systeme, weshalb Anpassungen im laufenden Betrieb nur bedingt oder gar nicht möglich sind. Wenn zudem die Erkenntnisse aus Ansicht 89 und Ansicht 90 berücksichtigt werden, dass in der gegenwärtigen Situation mit steigender Einwohnerzahl ein steigender Personaleinsatz verbunden ist, sind die rechnerischen Unterschiedsbeträge praktisch nicht umsetzbar. Dies bedeutet aber auch, dass ein wirtschaftlicher Größennachteil besteht, also gerade keine Synergiepotenziale mit zunehmender Größe einer Kommune, sondern im Gegenteil Größenverluste.

Die mit dem eingesetzten Personal erbrachten Leistungen unterscheiden sich teilweise deutlich, so bei der tatsächlichen Erstellung der Jahresabschlüsse.<sup>37</sup> So wurden die Jahresabschlüsse in Langen, Rödermark, aber auch in Mainhausen in den letzten Jahren regelmäßig im ersten Halbjahr des

<sup>37</sup> Vgl. dazu auch die vorletzte Spalte in Ansicht 14.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

Folgejahres aufgestellt bzw. lagen teilweise schon geprüft vor. Eine solche aktuelle Erstellung ist wichtig für die finanzorientierte Steuerung (auch in Verbindung mit dem Finanzcontrolling).<sup>38</sup>

#### 9.1.4 Beteiligungsverwaltung

Bei der Beteiligungsverwaltung zeigte sich für die Bandbreite der Einwohnerzahlen der betrachteten Kommunen die Tendenz eines Größenvorteils.<sup>39</sup>

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz der einzelnen Kommunen für die Beteiligungsverwaltung im Vergleich sowie rechnerische Potenziale.

Personaleinsatz für die Beteiligungsverwaltung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz (VZÄ)	Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Personaleinsatz (VZÄ je Mehrheitsbeteiligung) <sup>1</sup>	Rechnerischer Unterschied 1 (VZÄ, Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000)	Rechnerischer Unterschied 2 (VZÄ, Basis: Personaleinsatz VZÄ je Beteiligung)
Dietzenbach	0,11	0,03	0,04	Ausweis nicht zweckmäßig, Begründung nach der Ansicht	
Dreieich	0,12	0,03	0,02		
Egelsbach	0,00	0,00	0,00		
Hainburg	0,00	0,00	0,00		
Heusenstamm	0,33	0,18	0,33		
Langen	0,36	0,10	0,06		
Mainhausen	0,00	0,00	0,00		
Mühlheim	0,00	0,00	0,00		
Neu-Isenburg	0,95	0,26	0,24		
Obertshausen	0,41 <sup>2</sup>	0,17	0,21		
Rodgau	0,03	0,01	0,01		
Rödermark	0,11	0,04	0,04		
Seligenstadt	0,00	0,00	0,00		

1) Auch Minderheitsbeteiligungen erfordern Aufwand beim Beteiligungscontrolling. Allerdings sollte sich der Aufwand zwischen Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen unterscheiden. Für bessere Vergleichbarkeit wurden hier nur die Mehrheitsbeteiligungen zugrunde gelegt.

2) Darin sind Erstellung Wirtschaftsplan, Debitoren-, Kreditoren- und Anlagenbuchhaltung sowie Erstellung Jahresabschluss für Eigenbetrieb Stadtwerke enthalten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 15: Personaleinsatz für die Beteiligungsverwaltung 2011

Der Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl oder zur Zahl der Beteiligungen zeigte Tendenzen, allerdings mit großen Abweichungen der individuellen Ausprägungen. Dies ist nachvollziehbar, weil der Aufbau der Beteiligungsverwaltungen nach den Bestrebungen zur Steuerung der Beteiligungen durch die Politik oder die Verwaltungsführung vorgenommen wird. In der Prüfung zeigte sich, dass einige kommunale Körperschaften nur einen Beteiligungsbericht nach den gesetzlichen Mindestvorschriften fertigten. Andere kommunale Körperschaften steuerten mit höherem Personaleinsatz intensiver.

<sup>38</sup> Vgl. dazu unter 9.1.2 Finanzcontrolling.

<sup>39</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang unter 3.1.4 Beteiligungsverwaltung.

Die Wirtschaftlichkeit bzw. die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaftlichkeit kann bei der Beteiligungsverwaltung nicht an einer Reduzierung des Personaleinsatzes festgemacht werden. Da durch eine intensivere Steuerung Wirtschaftlichkeitspotenziale bei den Beteiligungen bestehen können, kann ein höherer Personaleinsatz für die Beteiligungsverwaltung sogar wirtschaftlicher sein. Dabei besteht kein proportionaler Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Steuerungswirkung, so dass es eine Obergrenze für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz gibt. Ein optimales Verhältnis von Personaleinsatz und Anzahl der Beteiligungen besteht nicht, weil die Größe der Beteiligungen, ihre Aufgabenbereiche und die Eigentümerverhältnisse (Miteigentümer neben der kommunalen Körperschaft nach Anzahl und Beteiligungsumfang) Auswirkungen auf eine optimale Steuerung haben können. Der Ausweis eines Unterschiedsbetrags als Basis eines Sparpotenzials ist daher für diesen Aufgabenbereich nicht zweckmäßig und nicht zielführend.

#### 9.1.5 Steuern

Bei den Steuern ergab sich kein wirtschaftlicher Größenvorteil für die Bandbreite der Einwohnerzahlen der betrachteten Kommunen.<sup>40</sup>

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für den Bereich Steuern im Vergleich und rechnerische Sparpotenziale. Nicht enthalten ist der Aufgabenbereich Gebühren – sofern sich der Personaleinsatz eindeutig abgrenzen ließ –, da die organisatorische Zuordnung des Aufgabenbereichs sehr unterschiedlich war.

---

<sup>40</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 3.1.5 Steuern.

Personaleinsatz im Bereich Steuern 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Steuern (VZÄ)	Personaleinsatz Steuern (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerisches Sparpotenzial (VZÄ <sup>1</sup> )	Besonderheiten 1: Einheitssachbearbeitung?	Besonderheiten 2: jährlicher Versand der Veranlagung?
Dietzenbach	2,46	0,73	0,29	nein	nein
Dreieich	3,63	0,89	0,99	nein	nein
Egelsbach	0,72	0,65	0,00	ja	ja
Hainburg	1,90	1,32	0,97	nein	ja
Heusenstamm	1,26	0,69	0,07	nein	ja
Langen	1,64	0,46	-0,70	nein	ja
Mainhausen	0,50	0,56	-0,08	nein	ja
Mühlheim	2,53	0,94	0,78	nein	nein
Neu-Isenburg	2,97	0,81	0,60	ja	nein
Obertshausen	2,26 <sup>2</sup>	0,93	0,69	nein	ja
Rodgau	3,25	0,75	0,45	nein	nein
Rödermark	1,09	0,42	-0,59	ja	nein
Seligenstadt	1,50	0,74	0,19	nein	nein
Summe	25,71	-	3,65	-	-

1) Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner Steuern, Benchmark: 1. Quartil mit 0,65 VZÄ je 10.000 Einwohner  
2) Darin enthalten ist die Wasser- und Abwasserverbrauchsabrechnung.  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 16: Personaleinsatz im Bereich Steuern 2011

Die Ansicht zeigt, dass mit den zugrunde gelegten Bezugsgrößen in verschiedenen Kommunen Sparpotenziale bestehen. Allerdings bestanden beim Personaleinsatz im Aufgabenbereich Steuern deutliche Unterschiede in Abhängigkeit von der Gewerbe- und der Spielapparatesteuer, die auch bei vergleichsweise geringen Fallzahlen sehr zeitaufwändig in der Bearbeitung und unabhängig von der Einwohnerzahl waren. Die rechnerischen Unterschiede in Ansicht 16 berücksichtigen dies nicht.

Werden die Fallzahlen in Summe für Gewerbe-, Grund-, Hunde- und Vergnügungs-/ Spielapparatesteuer

- entweder hinsichtlich der Bescheide
- oder der Pflichtigen

herangezogen, ergeben sich die gleichen Aussagetendenzen zu rechnerischen Sparpotenzialen wie in Ansicht 16. Dies ist darauf zurück zu führen, dass die – oben aufgezeigten – zeitaufwändigeren Fälle der Gewerbe- und Spielapparatesteuer nach ihrer absoluten Anzahl deutlich geringer sind als Grund- und Hundesteuerfälle. Der höhere Bearbeitungsaufwand kommt in den Fallzahlen nicht zum Ausdruck. Auf die Darstellung wurde hier daher verzichtet.

## 9.2 Interkommunale Zusammenarbeit

### 9.2.1 Haushaltsplanung

Die Analyse zeigte, dass ein Größenvorteil besteht, d.h. interkommunale Zusammenarbeit Optimierungspotenziale bieten kann.<sup>41</sup> Der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner ist sowohl in Wiesbaden als auch im Kreis Offenbach geringer als bei allen kreisangehörigen Kommunen.

Die folgende Ansicht zeigt die potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit. Bei der nachfolgenden Ermittlung der Sparpotenziale wird die Stadt Wiesbaden als Referenzkommune herangezogen.

Personaleinsatz für die Haushaltsplanung bei potenzieller interkommunaler Zusammenarbeit				
Kommunale Körperschaft	Bisheriger Personaleinsatz gesamt (VZÄ)	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Personaleinsatz bei interkommunaler Zusammenarbeit (VZÄ je 10.000 Einwohner <sup>1)</sup>	Sparpotenzial (VZÄ)
Kreis Offenbach	3,05	0,09	3,02	0,03
Dietzenbach	0,93	0,28	0,30	0,63
Dreieich	1,57	0,39	0,36	1,21
Egelsbach	0,15	0,14	0,10	0,05
Hainburg	k.A.	-	-	-
Heusenstamm	0,77	0,42	0,16	0,61
Langen	1,60	0,44	0,32	1,28
Mainhausen	0,20	0,22	0,08	0,12
Mühlheim	0,97	0,36	0,24	0,73
Neu-Isenburg	3,44	0,94	0,32	3,12
Obertshausen	1,05	0,43	0,21	0,84
Rodgau	1,41	0,33	0,38	1,03
Rödermark	2,032	0,78	0,23	1,80
Seligenstadt	0,51	0,25	0,18	0,33
Summe	19,7	-	5,92	11,76

1) Orientierung an Wiesbaden, Benchmark Wiesbaden mit 0,09 VZÄ je 10.000 Einwohner  
2) Bereinigt um 2,00 VZÄ, die für Haushaltsumsetzung und zentrale Zuschussangelegenheiten dem Finanzcontrolling zugeordnet wurden.  
Quelle: Eigene Berechnungen

#### Ansicht 17: Personaleinsatz für die Haushaltsplanung bei potenzieller interkommunaler Zusammenarbeit

Die Ansicht zeigt, dass unter der Annahme der Größenabhängigkeit des Personaleinsatzes für die Haushaltsplanerstellung – wie es Ansicht 101 zeigt – rein rechnerisch bei gemeinsamer Aufgabewahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit im Vergleich mit weiterhin isolierter Aufga-

<sup>41</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 3.2.1 Haushaltsplanung.

benwahrnehmung ein Sparpotenzial bestünde. Allerdings sind dabei verschiedene weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- Es müsste weiterhin für jede einzelne Kommune ein Haushaltsplan erstellt werden und gerade nicht ein gemeinsamer Haushaltsplan, wie es bei einer einwohnermäßig großen kommunalen Körperschaft der Fall ist.
- Gleichzeitig müssten dabei die individuellen Besonderheiten der einzelnen Kommunen berücksichtigt werden – wie unterschiedliche Strukturen der Haushalte (Anzahl und Abgrenzung der Produkte, innere Verrechnungen usw.) oder Anzahl und Taktung von Gremiensitzungen. Mindestens die Technik der Haushaltsplanaufstellung – also insbesondere die Anfrage und Lieferung der Planzahlen aus den dezentralen Aufgabenbereichen – müsste vereinheitlicht werden, um sinnvoll interkommunal zusammenarbeiten zu können. Aber auch die Struktur der Haushalte müsste in eine Vereinheitlichung einbezogen werden.
- Alle Haushaltspläne müssten aufgrund der rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Gegebenheiten, dass ein Haushaltsplan vor Beginn eines Jahres beschlossen sein soll, im gleichen Zeitraum entstehen. Eine sequentielle Erstellung über das gesamte Jahr durch ein spezialisiertes Team wäre somit nicht möglich. Die neue Organisationseinheit interkommunaler Zusammenarbeit müsste somit auch weitere Aufgaben übernehmen. Die gleichzeitige Erstellung würde auch die Anwesenheit eines Ansprechpartners aus der erstellenden interkommunalen Organisationseinheit in den Haushaltsberatungen sowohl in den Verwaltungen als auch in der Politik in jeder einzelnen Kommune bedingen.
- Bei Koordination und Erstellung in interkommunaler Zusammenarbeit wäre aufgrund der großen Anzahl der Ansprechpartner in Verwaltung und Politik sowie der lokalen Steuerung und Einflussnahme ein lokaler Ansprechpartner oder Koordinator in jedem Rathaus wohl unerlässlich. Dieser lokale Ansprechpartner müsste einen Teil seiner Arbeitszeit für die Koordinations- und Steuerungsaufgaben zum Haushaltsplan einsetzen. Der dafür erforderliche Zeitbedarf kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht genau abgeschätzt werden. Ob die in Ansicht 17 ausgewiesenen Sparpotenziale dafür ausreichen würden – und damit bei Nutzung der Sparpotenziale in Summe trotzdem zu einem reduzierten Personaleinsatz führen würden –, kann aufgrund der hohen strategischen Bedeutung eines Haushaltsplans nicht abschließend bestätigt werden.

Die in Ansicht 17 in der Summenzeile dargestellten Ergebnisse unterstellen eine Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach. Eine geringere Teilnehmerzahl würde das Potenzial zum einen um die Angabe zur jeweiligen kommunalen Körperschaft reduzieren und könnte zum anderen aufgrund der geringeren Gesamtgröße das verbleibende Potenzial der Teilnehmer reduzieren.

Neben den im Kapitel 2 „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgezeigten allgemeingültigen Vorteilen bzw. Argumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden nachfolgend aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente geprüft und bewertet:

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für die Haushaltsplanung				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik				<b>X</b>
Notwendigkeit räumlicher Nähe				<b>X</b> (Sitzungen)
Bedeutung einheitlicher Software				<b>X</b>
Auswirkungen auf Standards			<b>X</b> (gegenwärtig kein einheitlicher Standard in den Kommunen, daher Angleichung zweckmäßig)	
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten			<b>X</b> (eigentliche Planung erfolgt durch dezentrale Fachbereiche/ Ämter)	
Auslastungsvorteile		<b>X</b> (weil gleichzeitige Abläufe)		
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen				

#### Ansicht 18: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für die Haushaltsplanung

Die Ansicht zeigt, dass starke strategische Auswirkungen durch interkommunale Zusammenarbeit auf die Haushaltsplanung bestehen. In Verbindung dieser umfangreichen strategischen Auswirkungen mit den vergleichsweise geringen Sparpotenzialen ist die Haushaltsplanung aus wirtschaftlicher Sicht kein geeigneter Aufgabenbereich für interkommunale Zusammenarbeit.

#### 9.2.2 Finanzcontrolling

Beim Finanzcontrolling besteht tendenziell ein Größenvorteil, d.h. interkommunale Zusammenarbeit kann Optimierungspotenziale bieten.<sup>42</sup>

Die folgende Ansicht zeigt die potenziellen wirtschaftlichen Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit. Bei der nachfolgenden Ermittlung der Sparpotenziale wurde dabei die Stadt Wiesbaden als Referenzkommune herangezogen.

<sup>42</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 3.2.2 Finanzcontrolling.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

Personaleinsatz für das Finanzcontrolling in interkommunaler Zusammenarbeit				
Kommunale Körperschaft	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ)	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Personaleinsatz bei interkommunaler Zusammenarbeit (VZÄ <sup>1</sup> )	Rechnerisches Potenzial (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,75	0,02	5,26	-4,51
Dietzenbach	0,35	0,10	0,52	-0,17
Dreieich	2,51	0,62	0,63	1,88
Egelsbach	k.A.		-	
Hainburg	k.A.		-	
Heusenstamm	0,72	0,39	0,28	0,44
Langen	0,90	0,25	0,56	0,34
Mainhausen	0,20	0,22	0,14	0,06
Mühlheim	1,68	0,62	0,42	1,26
Neu-Isenburg	0,56	0,15	0,56	0,00
Obertshausen	bereinigt, weil mit 0,01 extrem geringer Wert		-	
Rodgau	0,31	0,07	0,67	-0,36
Rödermark	4,90	1,89	0,40	4,50
Seligenstadt	bereinigt, weil extrem geringer Wert		-	
Summe	10,94	-	9,43	3,45

1) Orientierung an Wiesbaden je 10.000 Einwohner, Benchmark: Wiesbaden mit 0,15 VZÄ je 10.000 Einwohner  
Quelle: Eigene Berechnungen

**Ansicht 19: Personaleinsatz für das Finanzcontrolling in interkommunaler Zusammenarbeit**

Die Ansicht zeigt, dass rein rechnerisch bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit im Vergleich mit weiterhin isolierter Aufgabenwahrnehmung ein Sparpotenzial bestehen würde. Allerdings sind dabei verschiedene weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- Es müsste weiterhin für jede einzelne Kommune ein Finanzcontrolling geführt werden und gerade nicht ein gemeinsames einheitliches, wie es bei den einwohnermäßig großen kommunalen Körperschaften der Fall ist.
- Da die Strukturen der Haushalte nicht einheitlich sind, ebenso wie die Informationsbedürfnisse der kommunalen Körperschaften unterschiedlich sind, könnte ein Finanzcontrolling gerade nicht einheitlich aufgebaut sein. Allerdings könnte eine Vereinheitlichung in gewissem Umfang dazu führen, dass in allen Kommunen ein Mindestmaß an Finanzcontrolling stattfinden kann. Eine Zentraleinheit interkommunaler Zusammenarbeit soll Dienstleister sein und keine Einheit, welche die Arbeit der Verwaltung steuert und entscheidet. Unterschiede bei der Leistungserbringung für verschiedene kommunale Körperschaften müssen somit nicht völlig ausgeschlossen werden. Sie führten aber gleichzeitig dazu, dass interkommunale Zusammenarbeit nicht einheitlich stattfinden kann, und schränkten Sparpotenziale damit weiter ein.

- Bei Koordination und Erstellung in interkommunaler Zusammenarbeit wäre aufgrund der großen Anzahl der Ansprechpartner in Verwaltung und Politik ein lokaler Ansprechpartner oder Koordinator in jedem Rathaus wohl unerlässlich. Der genaue dafür erforderliche Zeitbedarf kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden. Da in Ansicht 19 bereits ohne Berücksichtigung dieser Koordinationsfunktionen in Summe nur ein geringes Sparpotenzial verbleibt, ist fraglich, ob unter Berücksichtigung der Koordinationsfunktionen noch ein Sparpotenzial bestünde.

Die in Ansicht 19 dargestellten Ergebnisse unterstellen eine Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach. Eine geringere Teilnehmerzahl würde das Potenzial zum einen um die Angabe zur jeweiligen kommunalen Körperschaft reduzieren und könnte zum anderen aufgrund der geringeren Gesamtgröße das verbleibende Potenzial der Teilnehmer reduzieren.

Neben den im Kapitel 2 „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgezeigten allgemeingültigen Vorteilen bzw. Argumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden nachfolgend aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente geprüft und bewertet:

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für das Finanzcontrolling				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik				<b>X</b>
Notwendigkeit räumlicher Nähe	<b>X</b>			
Bedeutung einheitlicher Software				<b>X</b>
Auswirkungen auf Standards			<b>X</b> (gegenwärtig kein einheitlicher Standard in den Kommunen, daher Angleichung zweckmäßig)	
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten			<b>X</b> (fachliche Bewertungen/Interpretationen müssen – auch aufgrund dezentraler Ressourcenverantwortungen – durch dezentrale Fachbereiche/ Ämter erfolgen)	
Auslastungsvorteile				<b>X</b>

Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen

#### Ansicht 20: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für das Finanzcontrolling

Die Ansicht zeigt, dass starke strategische Auswirkungen durch interkommunale Zusammenarbeit auf das Finanzcontrolling bestehen. In Verbindung dieser umfangreichen strategischen Auswirkungen mit den vergleichsweise geringen Sparpotenzialen ist das Finanzcontrolling aus wirtschaftlicher Sicht kein geeigneter Aufgabenbereich für interkommunale Zusammenarbeit.

### 9.2.3 Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung

Die Analyse zeigte, dass tendenziell ein Größenvorteil besteht, d.h. interkommunale Zusammenarbeit kann Optimierungspotenziale bieten.<sup>43</sup> Wiesbaden und der Kreis Offenbach liegen jeweils unter den Einzelwerten aller kreisangehörigen Kommunen.

Die folgende Ansicht zeigt die wirtschaftlichen Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit. Bei der nachfolgenden Ermittlung der Sparpotenziale wurde dabei die Stadt Wiesbaden als Referenzkommune herangezogen. Der Kreis Offenbach hat eine andere Struktur der Zahlungen und Belege im Verhältnis zur Einwohnerstruktur. Dies zeigt sich in der Summe der Soll-Einnahme- und Soll-Ausgabebuchungen ohne Doppelausweis je 10.000 Einwohner, die beim Kreis Offenbach bei rund 10.000<sup>44</sup> liegt, während der Mittelwert bei den kreisangehörigen Kommunen bei rund 53.000<sup>45</sup> liegt. Der Kreis ist damit mit dem Einwohnerbezug nicht vergleichbar und wurde daher in die folgende Ansicht nicht einbezogen.

Wirtschaftlichkeit von Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung in interkommunaler Zusammenarbeit				
Kommunale Körperschaft	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ)	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Personaleinsatz bei interkommunaler Zusammenarbeit (VZÄ <sup>1</sup> )	Rechnerisches Potenzial (VZÄ)
Kreis Offenbach	12,02	Ausweis nicht sinnvoll, Begründung vor der Ansicht		
Dietzenbach	5,93	1,77	3,36	2,57
Dreieich	6,91	1,70	4,09	2,82
Egelsbach	2,64	2,38	1,12	1,52
Hainburg	2,30	1,60	1,44	0,86
Heusenstamm	6,27	3,41	1,85	4,42
Langen	11,02	3,06	3,62	7,40
Mainhausen	1,50	1,68	0,90	0,60
Mühlheim	5,59	2,07	2,72	2,87
Neu-Isenburg	8,82	2,42	3,67	5,15
Obertshausen	4,73	1,96	2,43	2,30
Rodgau	5,98	1,38	4,34	1,64
Rödermark	6,91	2,66	2,61	4,30
Seligenstadt	2,41	1,19	2,03	0,38
Summe	82,14	-	34,17	36,84

1) Orientierung an Wiesbaden je 10.000 Einwohner, Benchmark: Wiesbaden mit 1,00 VZÄ

Quelle: Eigene Berechnungen

#### Ansicht 21: Wirtschaftlichkeit von Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung in interkommunaler Zusammenarbeit

<sup>43</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 3.2.3 Jahresabschluss.

<sup>44</sup> exakt: 10.173

<sup>45</sup> exakt: 52.982

Die Ansicht zeigt, dass rein rechnerisch bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit im Vergleich mit weiterhin isolierter Aufgabenwahrnehmung ein erhebliches Sparpotenzial bestünde. Dabei wurde relative Größenabhängigkeit von der Einwohnerzahl unterstellt, indem zunehmende Größe zu geringerem Personaleinsatz führt. Die Auswirkungen auf den Kreis Offenbach wären daher noch separat zu prüfen.

Allerdings sind dabei verschiedene weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- Es müsste im Unterschied zur Benchmarkkommune Wiesbaden weiterhin für jede einzelne Kommune eine eigene Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung geführt sowie ein einzelner Jahresabschluss erstellt werden und gerade nicht ein einheitliches gemeinsames Rechenwerk, wie es bei einer einwohnermäßig großen kommunalen Körperschaft der Fall ist.
- Die unterschiedliche Ausübung von Ansatz- und Bewertungsspielräumen sowie unterschiedliche Kontenrahmen, innere Verrechnungen oder Vorgehensweisen bei der Kostenrechnung durch die einzelnen beteiligten Kommunen würde eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nicht unmöglich machen, aber die Abwicklung erschweren und Synergiepotenziale aufzehren, da bei den Buchungen je nach Kommune unterschieden werden müsste.
- Beim Jahresabschluss wäre bei Koordination und Erstellung in interkommunaler Zusammenarbeit aufgrund der Breite der Ansprechpartner in Verwaltung und Politik ein lokaler Ansprechpartner oder Koordinator in jedem Rathaus wohl unerlässlich. Der genaue dafür erforderliche Zeitbedarf kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abgeschätzt werden.

Die in Ansicht 21 in der Summenzeile dargestellten Ergebnisse unterstellen eine Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach. Eine geringere Teilnehmerzahl würde das Potenzial zum einen um die Angabe zur jeweiligen kommunalen Körperschaft reduzieren und könnte zum anderen aufgrund der geringeren Gesamtgröße das verbleibende Potenzial der Teilnehmer reduzieren.

Neben den im „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgezeigten allgemeingültigen Vorteilen bzw. Argumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden nachfolgend aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente geprüft und bewertet:

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik			<b>X</b>	
Notwendigkeit räumlicher Nähe	<b>X</b>			
Bedeutung einheitlicher Software				<b>X</b>
Auswirkungen auf Standards			<b>X</b> (gegenwärtig kein einheitlicher Standard in den Kommunen, daher Angleichung zweckmäßig)	
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten			<b>X</b>	
Auslastungsvorteile				<b>X</b>
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen				

Ansicht 22: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung

Die Ansicht zeigt, dass mäßige bis hohe strategische Auswirkungen durch interkommunale Zusammenarbeit auf Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung bestehen. In Verbindung dieser strategischen Auswirkungen mit den vergleichsweise hohen Sparpotenzialen könnten Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung ein geeigneter Aufgabenbereich für interkommunale Zusammenarbeit sein. Mit interkommunaler Zusammenarbeit wäre allerdings die Umstellung auf ein einheitliches IT-System unerlässlich. Diese Umstellung beinhaltet sowohl eine unmittelbare monetäre Komponente als auch eine Schulung aller Mitarbeiter in den Verwaltungen nicht nur in der Buchhaltung selbst, sondern durch die dezentralen Aufgabenanteile der Buchung von Belegen auch in den dezentralen Organisationseinheiten. Da die Umstellung auf die kommunale Doppik erst vor wenigen Jahren vorgenommen wurde, erforderte dies eine nochmalige Veränderung. Gerade in den dezentralen Fachämtern, für welche die Buchhaltung nur eine notwendige Teilaufgabe neben ihren fachlichen Aufgaben ist, könnte der Systemwechsel auf Verständnisschwierigkeiten stoßen. Dies ist jedoch ein einmaliger Vorgang, der nicht Entscheidungen zum zukünftigen Umgang dominieren sollte. Gleichwohl ist er zu beachten.

#### 9.2.4 Beteiligungsverwaltung

Die Analyse zeigte, dass kein Größenvorteil besteht, d.h. interkommunale Zusammenarbeit kann keine finanziellen Optimierungspotenziale für die Beteiligungsverwaltung und -steuerung bieten.<sup>46</sup> Ob sich durch ein höheres Wissen um die Beteiligungsverwaltung und -steuerung aus interkommunaler Zusammenarbeit eine bessere Beteiligungsverwaltung und -steuerung ergeben könnte, die zu geringeren Zuschüssen an die oder höheren Ausschüttungen aus den Beteiligungen führen würden, ist hieraus nicht erkennbar.

Auf die Ermittlung wirtschaftlicher Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit wird an dieser Stelle verzichtet, da sich keine wirtschaftlichen Sparpotenziale ergeben.

<sup>46</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 3.2.4 Beteiligungsverwaltung.

Neben den im „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgeführten allgemeingültigen Vorteilen bzw. Argumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden nachfolgend aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente geprüft und bewertet:

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für die Beteiligungsverwaltung				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik				<b>X</b>
Notwendigkeit räumlicher Nähe	<b>X</b>			
Bedeutung einheitlicher Software		<b>X</b> (Standardsoftware Excel reicht aus)		
Auswirkungen auf Standards			<b>X</b> (gegenwärtig kein einheitlicher Standard in den Kommunen, daher Angleichung zweckmäßig)	
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten			<b>X</b>	
Auslastungsvorteile				<b>X</b>

Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen

**Ansicht 23: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für die Beteiligungsverwaltung**

Die Ansicht zeigt, dass starke strategische Auswirkungen durch interkommunale Zusammenarbeit auf die Beteiligungsverwaltung bestehen. In Verbindung dieser umfangreichen strategischen Auswirkungen mit den vergleichsweise geringen Sparpotenzialen wäre die Beteiligungsverwaltung aus wirtschaftlicher Sicht kein geeigneter Aufgabenbereich für interkommunale Zusammenarbeit. Allerdings könnte gerade die geringfügige Ausprägung der bisherigen Aufgabenwahrnehmung in Verbindung mit teilweise umfangreichen Aufgaben (insbesondere Ver- und Entsorgung, Wohnungswesen) und nicht unerheblichen finanziellen Ergebnissen, Zahlungen der Bürger (Gebühren) sowie Zuschüssen der Kommunen dafür sprechen, die Beteiligungsverwaltungen in den verschiedenen Kommunen zu professionalisieren. Interkommunale Zusammenarbeit würde die Möglichkeit und den Vorteil dazu aus dem verfügbaren Know-how bieten. Beteiligungsverwaltung und Beteiligungssteuerung erfordert auch Wissen zu den Aufgabenbereichen der Beteiligungen und zu angemessenen Instrumenten für die Steuerung (z. B. Berichtswesen). Dieses Wissen wäre in interkommunaler Zusammenarbeit einfacher verfügbar. Hier wäre somit ein strategischer Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit in Form verfügbaren Know-hows zu sehen. Die Steuerung, d. h. Entscheidungen beim Umgang mit den Beteiligungen, würden weiterhin bei den Kommunen liegen. Die regelmäßige Sammlung, Einforderung, Aufbereitung und Auswertung der Informationen in strukturierter Form könnte dagegen in interkommunaler Zusammenarbeit Vorteile bieten.

**9.2.5 Steuern**

Die Analyse zeigte ausgehend von der großen Bandbreite beim Personaleinsatz in den kreisangehörigen Kommunen keinen klaren Größenvorteilstrend.<sup>47</sup> Ein Vorteil könnte sich bieten, wenn mittels der Zusammenführung in interkommunale Zusammenarbeit eine Organisationsstruktur bzw. wirt-

<sup>47</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 3.2.5 Steuern.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

schaftliche Arbeitsabläufe implementiert werden, die bisher in den wirtschaftlich günstigsten kommunalen Körperschaften erreicht werden. Als Benchmark wurde Wiesbaden als Referenzkommune gewählt, weil Wiesbaden einen für die interkommunale Zusammenarbeit erreichbaren Wert repräsentiert.

Nachfolgend wird das Sparpotenzial aus interkommunaler Zusammenarbeit ermittelt.

Wirtschaftlichkeit der Steuererhebung in interkommunaler Zusammenarbeit				
Kommunale Körperschaft	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ)	Bisheriger Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Personaleinsatz bei interkommunaler Zusammenarbeit (VZÄ <sup>1</sup> )	Sparpotenzial (VZÄ)
Kreis Offenbach	-	-	-	-
Dietzenbach	2,46	0,73	2,36	0,10
Dreieich	3,63	0,89	2,87	0,76
Egelsbach	0,72	0,65	0,78	0,00
Hainburg	1,90	1,32	1,01	0,89
Heusenstamm	1,26	0,69	1,29	0,00
Langen	1,64	0,46	2,54	0,00
Mainhausen	0,50	0,56	0,63	0,00
Mühlheim	2,53	0,94	1,91	0,62
Neu-Isenburg	2,97	0,81	2,57	0,40
Obertshausen	2,26	0,93	1,70	0,56
Rodgau	3,25	0,75	3,04	0,21
Rödermark	1,09	0,42	1,83	0,00
Seligenstadt	1,50	0,74	1,42	0,08
Summe	25,71	-	23,95	3,61

1) Orientierung an Wiesbaden je 10.000 Einwohner, Benchmark: Wiesbaden mit 0,70 VZÄ je 10.000 Einwohner  
Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 24: Wirtschaftlichkeit der Steuererhebung in interkommunaler Zusammenarbeit

Die Ansicht zeigt, dass bei gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit im Vergleich mit weiterhin isolierter Aufgabenwahrnehmung ein Sparpotenzial von 3,61 VZÄ bestehen würde. Dies entspricht 14,0 % des gesamten Personaleinsatzes in diesem Aufgabenbereich. In Einzelfällen würde sich die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung dabei auch verschlechtern. Die Aufgabe ist gut gegenüber den anderen Aufgaben in Kämmerei oder Kasse abgrenzbar. Da allerdings gerade in der Steuerverwaltung eine große Zahl an Buchungsbelegen erzeugt wird, die dann unmittelbar in das Rechnungswesen der jeweiligen Kommune einfließen müssen, wäre entweder eine einheitliche Software aller Kommunen ideal oder eine Schnittstelle zu den verschiedenen im Kreis Offenbach eingesetzten Finanz-Softwarelösungen herzustellen.

Da dieser Aufgabenbereich gesetzlich umfassend geregelt und von den übrigen Aufgabenbereichen der Kommunen in Kämmerei und Kasse gut abgrenzbar ist, wären zusätzliche Koordinationsstellen bei den einzelnen Kommunen nicht erforderlich. Das Sparpotenzial könnte daher in voller Höhe

wirksam werden. Dies zusammen entspricht etwa 231.000 €<sup>48</sup>. Unterschiedliche Hebesätze für die einzelnen Steuerarten in den verschiedenen Kommunen haben keine Auswirkungen auf die Höhe des Sparpotenzials, weil die Berechnungen automatisiert erfolgen. Lediglich bei Rückfragen der steuerpflichtigen Bürger müssen die Sachbearbeiter den Bezug zur jeweiligen unmittelbar Kommune herstellen. Dem Sparpotenzial gegenzurechnen wäre bei einer – erforderlichen – Zusammenführung der Mitarbeiter an einem gemeinsamen Ort die Mietkosten. Wird davon ausgegangen, dass

- 24 Büroarbeitsplätze benötigt werden,
- pro Büroarbeitsplatz rund 12 m<sup>2</sup> Büroarbeitsfläche und weitere 8 m<sup>2</sup> Nebenflächen (Gänge, Gemeinschaftsraum, Toiletten) angesetzt werden,<sup>49</sup>
- der Quadratmetermietpreis im Kreis Offenbach mit rund 10 € je m<sup>2</sup> monatlich angesetzt wird,
- keine zusätzlichen Nebenkosten angesetzt werden, weil dafür die bisherigen Nebenkosten eingespart werden,
- die freiwerdenden Büroflächen in den einzelnen Rathäusern nicht anderweitig genutzt werden können und daher keine eingesparten Kosten gegengerechnet werden können,<sup>50</sup>

ergeben sich zusätzliche Kosten von rund 58.000 € pro Jahr. Als Einsparung – für alle beteiligten Kommunen gemeinsam – verbleibt somit ein Sparpotenzial von rund 173.000 €.

Neben den im „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgezeigten allgemeingültigen Vorteilen bzw. Argumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden nachfolgend aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente geprüft und bewertet:

---

<sup>48</sup> bei einer durchschnittlichen Vergütung von 64.088 € je VZÄ ausgehend von Personalaufwendungen für die Kämmereien von insgesamt 6.517.623 € bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 114,97 VZÄ

<sup>49</sup> Zu den Größenangaben vgl. auch ausführlich unter 12.3.4 Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit bei der Personalverwaltung.

<sup>50</sup> Eingesparte Kosten könnten gegengerechnet werden, wenn beispielsweise aufgrund der freiwerdenden Büroflächen die Anmietung zusätzlicher Flächen entfallen kann.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Steuern				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik		<b>X</b> (die hier betrachtete Erhebung – nicht die Festsetzung der Steuersätze – ist reine Umsetzungsaufgabe)		
Notwendigkeit räumlicher Nähe	<b>X</b>			
Bedeutung einheitlicher Software				<b>X</b>
Auswirkungen auf Standards	<b>X</b> (gesetzliche Vorgaben)			
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten		<b>X</b>		
Auslastungsvorteile				<b>X</b>
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen				

**Ansicht 25: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Steuern**

Die Ansicht zeigt, dass eher geringe strategische Auswirkungen durch interkommunale Zusammenarbeit bei Steuern bestehen. Davon ausgehend sind Steuern ein geeigneter Aufgabenbereich für interkommunale Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit sollte zur optimalen Ausnutzung der Sparpotenziale über alle kreisangehörigen Kommunen erfolgen.

## 10. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kasse

### 10.1 Interkommunaler Vergleich

#### 10.1.1 Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung

Die Analyse zeigte ausgehend von der großen Bandbreite beim Personaleinsatz in den kreisangehörigen Kommunen keine Größenabhängigkeit. Die Abweichungen zwischen den Kommunen sind gerade nicht mit Größe erklärbar.<sup>51</sup> Für die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung zeigte sich folgender Personaleinsatz im Vergleich:

Personaleinsatz in der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011				
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz (VZÄ) <sup>2</sup>	Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ <sup>1</sup> )	
Dietzenbach	5,00	1,49	0,00	
Dreieich	4,18	1,03	-1,90	
Egelsbach	2,64	2,38	0,98	
Hainburg	2,30	1,60	0,16	
Heusenstamm	5,55	3,02	2,81	
Langen	7,25	2,01	1,87	
Mainhausen	1,50	1,68	0,17	
Mühlheim	4,90	1,81	0,86	
Neu-Isenburg	6,29	1,72	0,84	
Obertshausen	3,82	1,58	0,20	
Rodgau	2,95	0,68	-3,51	
Rödermark	4,98	1,92	1,10	
Seligenstadt	1,85	0,91	-1,17	
Summe	52,31	-	2,40	

- 1) Basis: Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl, Benchmark: 1. Quartil mit 1,49 VZÄ
- 2) Die Aufgabenwahrnehmung für einen Eigenbetrieb (Einheitssachbearbeitung) hatte Auswirkungen auf alle Aufgaben der Kasse in Form höheren Personaleinsatzes, vgl. zur Aufgabenwahrnehmung für Eigenbetriebe auch Ansicht 7: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kasse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, S. 30.

Quelle: Haushaltspläne 2012/Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 26: Personaleinsatz in der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011

Ungleich zwischen den Kommunen ist zudem der Stand bzw. die Aktualität der Jahresabschlusserstellung. Dies bedeutet, dass in einigen Kommunen die Jahresabschlüsse bis 2011 noch nicht vorlagen.

Daher wurde in einer zweiten Stufe die Zusammenfassung der Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung mit der Jahresabschlusserstellung vorgenommen, weil Übergänge gerade in kleineren Kommunen teilweise fließend sind (Vorbereitung Jahresabschluss durch laufende Abgleiche/ Abstimmungen, auch Prüfungen der vorgenommenen Buchungen auf Richtigkeit und Plausibi-

<sup>51</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 4.1.1 Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kasse

lität usw., Anlagenbuchhaltung). Dies wurde bereits unter der Jahresabschlusserstellung dargestellt, vgl. unter 9.1.3 Jahresabschluss.

Unterschiede im Aufgabenumfang vor Ort können auch in unterschiedlichen Nachfragen der Bevölkerung zu Rechnungen oder Mahnungen bei der Buchhaltung bestehen. Gerade eine unterschiedliche Einwohnerstruktur kann darauf Einfluss haben, indem beispielsweise unterschiedliche Migrationsanteile, Bildungsgrade oder Sprachkenntnisse zu Nachfragen in verschiedenem Umfang führen, deren Beantwortungen unterschiedlichen Zeitbedarf auslösen. Dies kann auch im nachfolgend dargestellten Aufgabenbereich (Vollstreckung) Einfluss auf den Bearbeitungsaufwand haben.

### 10.1.2 Vollstreckung

Die Analyse ließ nach Bereinigung um die Kommunen mit eigenem Vollstreckungsaußendienst erkennen, dass der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner bei größeren Kommunen sinkt.<sup>52</sup>

Für die Vollstreckung zeigten sich folgender Personaleinsatz im Vergleich und Sparpotenziale:

Personaleinsatz in der Vollstreckung 2011				
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz gesamt (VZÄ)	Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Besonderheiten: eigene Vollstreckung?	Rechnerisches Potenzial (VZÄ <sup>1</sup> )
Dietzenbach	3,16	0,94	ja	keine vergleichende Berechnung möglich aufgrund eigener Vollstreckung
Dreieich	1,91	0,47	nein	1,16
Egelsbach	1,50	1,35	nein	1,30
Hainburg	k.A.	-	nein	-
Heusenstamm	0,41	0,22	nein	-0,07
Langen	2,10	0,58	nein	1,44
Mainhausen	0,08	0,09	nein	-0,08
Mühlheim	1,67	0,62	nein	1,17
Neu-Isenburg	3,40	0,93	ja	keine vergleichende Berechnung möglich aufgrund eigener Vollstreckung
Obertshausen	0,41	0,17	nein	-0,03
Rodgau	1,53	0,35	nein	0,74
Rödermark	0,23	0,09	nein	-0,24
Seligenstadt	0,79	0,39	nein	0,42
Summe	17,19	-	-	5,95

1) Basis: Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl, Benchmark: 1. Quartil mit 0,18 VZÄ je 10.000 Einwohner  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

### Ansicht 27: Personaleinsatz in der Vollstreckung 2011

<sup>52</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 4.1.2 Vollstreckung. Das Hessische Verwaltungsvollstreckungsgesetz kennt keine Unterscheidung von Außen- und Innendienst. Die Abgrenzung des Außendienstes wurde vorgenommen, weil auch bei einer Aufgabenübertragung an den Kreis Offenbach Innendienststätigkeiten wie Beantragung der Vollstreckung, aber auch Recherchen und Begleitung von Insolvenzen durch die Kommunen selbst wahrgenommen wurden.

Besonders interessant wäre neben dem reinen Tätigkeitsumfang auch der Erfolg im Sinne der erreichten Vollstreckungsbeträge und deren Erfolgsquote. Diese konnten jedoch aufgrund fehlender Daten nicht ermittelt und verglichen werden.<sup>53</sup>

## 10.2 Interkommunale Zusammenarbeit

### 10.2.1 Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung

Wie bereits unter 10.1.1 Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung aufgezeigt, wurde die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung mit der Jahresabschlusserstellung zusammengefasst, weil Übergänge gerade in kleineren Kommunen teilweise fließend sind (Vorbereitung Jahresabschluss durch laufende Abgleiche/ Abstimmungen, auch Prüfungen der vorgenommenen Buchungen auf Richtigkeit und Plausibilität usw., Anlagenbuchhaltung). Dies ist bereits unter der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Jahresabschlusserstellung dargestellt.<sup>54</sup>

### 10.2.2 Vollstreckung

Für die Vollstreckung bestehen bereits gesetzliche Grundlagen für eine interkommunale Zusammenarbeit mit dem Kreis.<sup>55</sup> Die Analyse zeigte einen klaren Größenvorteil größerer kommunaler Körperschaften.<sup>56</sup>

Die folgende Ansicht zeigt die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit:

Personaleinsatz in der Vollstreckung in interkommunaler Zusammenarbeit			
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz gesamt (VZÄ)	Personaleinsatz (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Sparpotenzial bei interkommunaler Zusammenarbeit (VZÄ <sup>1</sup> )
Dietzenbach	3,16	0,94	1,32
Neu-Isenburg	3,40	0,93	1,40
Summe	6,56	-	2,72

1) Basis: Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl, Benchmark: Wiesbaden mit 0,55 VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 28: Personaleinsatz in der Vollstreckung in interkommunaler Zusammenarbeit

Das Sparpotenzial bei einer Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit liegt demnach bei 2,7 VZÄ. Dies entspricht etwa 173.000 €<sup>57</sup>.

Ob bei eigenständiger Wahrnehmung des Außendienstes die bessere lokale Kenntnis höhere Erfolgsquoten bringt, kann aufgrund der fehlenden Daten nicht ermittelt werden. Die kommunalen Körperschaften sollten diese Daten erheben, die Erfolgsquoten ermitteln, mit dem Kreis Offenbach vergleichen und auf dieser Basis eine Entscheidung über die interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich treffen.

---

<sup>53</sup> Die erforderlichen Daten zum Volumen realisierter Forderungen wurde lediglich von vier Kommunen und vom Kreis Offenbach zur Verfügung gestellt.

<sup>54</sup> Vgl. unter 9.2.3 Jahresabschluss.

<sup>55</sup> „§ 16 Absatz 2 Satz 1 Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HessVwVG):

Für Gemeinden ohne eigene Vollziehungsbeamte oder Vollstreckungsstellen vollstreckt die Kasse des Landkreises, dem die Gemeinde angehört.“

<sup>56</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 4.2.2 Vollstreckung.

<sup>57</sup> Bei einer durchschnittlichen Vergütung von 64.088 € je VZÄ.

Neben den im „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgeführten allgemeingültigen Vorteilen bzw. Argumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden nachfolgend aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente geprüft und bewertet:

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Vollstreckung				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik		<b>X</b>		
Notwendigkeit räumlicher Nähe			<b>X</b> (Außendienst – dieser erfolgt bereits weitgehend – bei 2 Ausnahmen – in interkommunaler Zusammenarbeit)	
Bedeutung einheitlicher Software		<b>X</b>		
Auswirkungen auf Standards	<b>X</b> (gesetzliche Vorgaben)			
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten			<b>X</b>	
Auslastungsvorteile				<b>X</b>
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen				

**Ansicht 29: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für Vollstreckung**

Die Ansicht zeigt, dass geringe strategische Auswirkungen durch interkommunale Zusammenarbeit bei Vollstreckung bestehen. Die Kenntnis lokaler Besonderheiten kann auch bei interkommunaler Zusammenarbeit erreicht werden. Vorteile räumlicher Nähe konnten nicht belegt werden. Davon ausgehend ist die Vollstreckung ein gut geeigneter Aufgabenbereich für interkommunale Zusammenarbeit. Dies zeigen auch die praktischen Erfahrungen der interkommunalen Zusammenarbeit im Kreis Offenbach mit der Übernahme durch den Kreis.

## **11. Kämmerei und Kasse**

### 11.1 Personaleinsatz gesamt

#### 11.1.1 Interkommunaler Vergleich

Neben der bisherigen Betrachtung der Einzelaufgaben wurde zur Verprobung und Plausibilisierung der gesamte Personaleinsatz für die Kämmerei und Kasse gemeinsam – aufgrund der teilweisen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Teilaufgaben<sup>58</sup> sowie generellen möglichen Schätzproblemen bei der Zuordnung der Mitarbeiterkapazitäten auf die einzelnen Aufgabenbereiche – geprüft.

Der absolute Anstieg des Personaleinsatzes bei wachsender Einwohnerzahl relativiert sich beim Bezug des Personaleinsatzes zur Einwohnerzahl. Hier ist grundsätzlich Vergleichbarkeit gegeben. Tendenziell bleibt der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner unabhängig von der Größe der Kommune nahezu konstant, allerdings bei großer Schwankungsbreite zwischen den einzelnen Kommunen.<sup>59</sup> Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz im Einzelnen:

---

<sup>58</sup> Vgl. unter 9.1.3 Jahresabschluss

<sup>59</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 5: Personaleinsatz gesamt in Kämmerei und Kasse.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Kämmerei und Kasse

Personaleinsatz in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 im interkommunalen Vergleich					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Kämmerei gesamt (VZÄ) <sup>1</sup>	Personaleinsatz Kasse gesamt (VZÄ)	Personaleinsatz gesamt (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerisches Potenzial (VZÄ <sup>2</sup> )	Summe der rechnerischen Potenziale in den einzelnen Aufgabenbereichen <sup>3</sup>
Dietzenbach	10,08	10,92	6,27	4,9 <sup>4</sup>	0,57
Dreieich	12,20	7,40	4,81	0,00	2,29
Egelsbach	5,00	3,00	7,21	2,66	1,92
Hainburg	3,70	3,30	4,87	0,09	0,84
Heusenstamm	6,79	7,63	7,85	5,58 <sup>5</sup>	3,32
Langen	8,09	9,54	4,89	0,29	5,84
Mainhausen	0,50	1,50	2,24	-2,29	-0,22
Mühlheim	7,36	6,56	5,14	0,90	3,06
Neu-Isenburg	12,00 <sup>6</sup>	10,00	6,03	4,44 <sup>7</sup>	3,93
Obertshausen	9,18 <sup>8</sup>	5,32	6,00	2,86	0,98
Rodgau	12,50	5,50	4,16	-2,81	-0,09
Rödermark	9,77	8,01	6,85	5,29	2,21
Seligenstadt	4,00	2,50	3,21	-3,24	-0,42
Summe	101,17	81,95	-	18,64	24,23

- 1) Zur Vergleichbarkeit wurden die gleichen Aufgaben zugeordnet, d. h. für Langen und Seligenstadt wurden die Angaben für Steuern aufgrund anderweitiger organisatorischer Zuordnung adjiziert.
- 2) Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner, Benchmark: 1. Quartil mit 4,81 VZÄ je 10.000 Einwohner. Besonderheiten einzelner Kommunen werden durch diese Bezugsgröße nicht berücksichtigt. So erbringen Kämmerei oder Kasse in Hainburg, Heusenstamm, Langen, Obertshausen und Rödermark umfangreiche Aufgaben für einen Eigenbetrieb, vgl. zu Besonderheiten auch Ansicht 4: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kämmerei zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, S. 26 und Ansicht 7: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kasse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, S. 30. Rechnerische Potenziale sind einerseits in eigenständiger Fortführung der Tätigkeiten nicht zwangsläufig umsetzbar. Andererseits können, vgl. unter 9.1.2 Finanzcontrolling, durch eine intensivere Steuerung gegebenenfalls Wirtschaftlichkeitspotenziale bei der dezentralen Aufgabenwahrnehmung bestehen, somit kann ein höherer Personaleinsatz für Steuerungsaufgaben insgesamt sogar wirtschaftlicher sein.
- 3) Die Spalte ergibt sich nicht aus den vorherigen Spalten, sondern aus den einzelnen rechnerischen Unterschieden in den vorherigen Abschnitten und Ansichten sowie zusammengefasst im Anhang 5 unter 5.1 Interkommunaler Vergleich in Ansicht 126, S. 44.
- 4) In der Kämmerei wird ein Stellenanteil für Eröffnungsbilanz, Gesamtabschluss und Budgetkontrolle vorgehalten, der in den Teilbereichen nicht zum Ausdruck kommt. Anders als die meisten anderen kreisangehörigen Kommunen hat Dietzenbach den Vollstreckungsaußendienst nicht an den Kreis abgegeben.
- 5) In der Kasse wird ein Stellenanteil für Rechnungseingangsbuch, Barkasse und Verwahrgelass vorgehalten, der in den Teilbereichen nicht zum Ausdruck kommt.
- 6) Für den Vergleich wurde 1 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung abgezogen und der Kasse zugeordnet.
- 7) Anders als die meisten anderen kreisangehörigen Kommunen hat Neu-Isenburg den Vollstreckungsaußendienst nicht an den Kreis abgegeben.
- 8) Für den Vergleich wurde 0,82 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung (durch Obertshausen der Kämmerei zugeordnet) abgezogen und der Kasse zugeordnet.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 30: Personaleinsatz in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 im interkommunalen Vergleich

Einerseits sind beim Personaleinsatz auf Ebene der Gesamtaufgaben Kämmerei und Kasse wahrgenommene Teilaufgaben enthalten, die im Vergleich und damit bei den Teilaufgaben nicht berücksichtigt wurden, da sie nur in Einzelfällen auftreten, z. B. Vorbereitung Gesamtabchluss o. ä. Andererseits bestehen auf Ebene der Einzelaufgaben mögliche Zuordnungsprobleme (Schätzfehler) aus der Zuordnung des Personaleinsatzes auf die einzelnen Aufgabenbereiche. Keine der beiden Sichtweisen (Gesamtsicht oder Summe der Teilaufgaben) ist somit als richtig oder falsch zu bewerten. Grundsätzlich zeigen in Summe über alle kommunalen Körperschaften beide Betrachtungen gleiche Gesamttendenzen. Die Gesamtbetrachtung kann die Summe der Einzelbetrachtungen plausibilisieren. In einigen Fällen ist die Dimension der ermittelten Beträge unterschiedlich (Dietzenbach, Egelsbach, Heusenstamm, Obertshausen, Rödermark), hier sollten die bei den einzelnen Aufgabenbereichen ermittelten Abweichungen maßgeblich für weitere Analysen sein.

Beim Ausweis der rechnerischen Unterschiede ist allerdings zu berücksichtigen, dass Aufgaben enthalten sind (Finanzcontrolling, Beteiligungsverwaltung), bei denen für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Kommune insgesamt ein höherer Personaleinsatz für diese Aufgaben zweckmäßig sein kann. Der Ausweis der rechnerischen Unterschiede zeigt daher Unterschiede in der Personalausstattung zwischen den Kommunen, nicht aber ein umsetzbares Sparpotenzial.

#### 11.1.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Auch hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit und damit unter Einbeziehung des Kreises Offenbach und Wiesbaden wurde neben der bisherigen Betrachtung der Einzelaufgaben zur Verprobung der gesamte Personaleinsatz für die Kämmerei und Kasse gemeinsam – aufgrund der teilweisen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Teilaufgaben, vgl. unter 9.1.3 Jahresabschluss – geprüft.

Der absolute Anstieg des Personaleinsatzes bei wachsender Einwohnerzahl relativiert sich beim Bezug des Personaleinsatzes zur Einwohnerzahl. Hier ist grundsätzlich Vergleichbarkeit gegeben. Tendenziell bleibt der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner unabhängig von der Größe der Kommune weitgehend konstant, allerdings bei großer Schwankungsbreite zwischen den einzelnen kreisangehörigen Kommunen.<sup>60</sup> Ein struktureller wirtschaftlicher Größenvorteil, der als Grundlage für interkommunale Zusammenarbeit genutzt werden könnte, ist somit nicht erkennbar.

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz im Einzelnen:

---

<sup>60</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang 5.2 Interkommunale Zusammenarbeit.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Kämmerei und Kasse

Personaleinsatz in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 bei interkommunaler Zusammenarbeit					
Kommunale Körperschaft	Personalein- satz Kämmerei gesamt (VZÄ) <sup>1</sup>	Personalein- satz Kasse gesamt (VZÄ)	Personalein- satz gesamt (VZÄ je 10.000 Einwohner)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ <sup>2</sup> )	Summe der rechnerischen Unterschiede in den einzelnen Aufgabenberei- chen <sup>3</sup>
Kreis Offenbach	13,50	21,25	1,0	-.4	-4,48
Dietzenbach	10,08	10,92	6,27	5,09	4,45
Dreieich	12,20	7,40	4,81	0,25	6,67
Egelsbach	5,00	3,00	7,21	2,73	1,57
Hainburg	3,70	3,30	4,87	0,18	1,75
Heusenstamm	6,79	7,63	7,85	5,69	5,47
Langen	8,09	9,54	4,89	0,51	9,02
Mainhausen	0,50	1,50	2,24	-2,24	0,78
Mühlheim	7,36	6,56	5,14	1,07	5,48
Neu-Isenburg	12,00 <sup>5</sup>	10,00	6,03	4,67	10,07
Obertshausen	9,18 <sup>6</sup>	5,32	6,00	3,01	3,22
Rodgau	12,50	5,50	4,16	-2,54	2,52
Rödermark	9,77	8,01	6,85	5,46	10,6
Seligenstadt	4,00	2,50	3,21	-3,11	0,79
Summe	114,66	103,20	-	20,77/ 28,66 <sup>7</sup>	57,91/ 62,42 <sup>7</sup>

- 1) Zur Vergleichbarkeit wurden die gleichen Aufgaben zugeordnet, d. h. für Langen und Seligenstadt wurden die Angaben für Steuern aufgrund anderweitiger organisatorischer Zuordnung addiert.
- 2) Basis: Personaleinsatz VZÄ je 10.000 Einwohner, Benchmark: Wiesbaden mit 4,75 VZÄ je 10.000 Einwohner. Unberücksichtigt blieb dabei bei Wiesbaden das komplette der Kämmerei zugeordnete IT-Management. Besonderheiten einzelner Kommunen werden durch die Bezugsgröße nicht berücksichtigt. So erbringen Kämmerei oder Kasse in Hainburg, Heusenstamm, Langen, Obertshausen und Rödermark umfangreiche Aufgaben für einen Eigenbetrieb, vgl. zu Besonderheiten auch Ansicht 4: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kämmerei zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, S. 26 und Ansicht 7: Besonderheiten der Leistungserbringung in der Kasse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, S. 30. Rechnerische Potenziale sind einerseits in eigenständiger Fortführung der Tätigkeiten nicht zwangsläufig umsetzbar. Andererseits können, vgl. unter 9.1.2 Finanzcontrolling, durch eine intensivere Steuerung gegebenenfalls Wirtschaftlichkeitspotenziale bei der dezentralen Aufgabenwahrnehmung bestehen, somit kann ein höherer Personaleinsatz für Steuerungsaufgaben insgesamt sogar wirtschaftlicher sein.
- 3) Die Spalte ergibt sich nicht aus den vorherigen Spalten, sondern aus den einzelnen rechnerischen Unterschieden in den vorherigen Abschnitten und Ansichten sowie zusammengefasst im Anhang 5 unter 5.2 Interkommunale Zusammenarbeit in Ansicht 129, S. 49.
- 4) Berechnung nicht zweckmäßig aufgrund struktureller Unterschiede in der Buchhaltung
- 5) Für den Vergleich wurde 1 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung abgezogen und der Kasse zugeordnet.
- 6) Für den Vergleich wurde 0,82 VZÄ für Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung (durch Obertshausen der Kämmerei zugeordnet) abgezogen und der Kasse zugeordnet.
- 7) Zweite Zahl ohne negative Abweichungen.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 31: Personaleinsatz in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 bei interkommunaler Zusammenarbeit

Einerseits sind beim Personaleinsatz auf Ebene der Gesamtaufgaben Kämmerei und Kasse wahrgenommene Teilaufgaben enthalten, die im Vergleich und damit bei den Teilaufgaben nicht berücksichtigt wurden, da sie nur in Einzelfällen auftreten, z. B. Vorbereitung Gesamtabchluss o. ä. Andererseits bestehen auf Ebene der Einzelaufgaben mögliche Zuordnungsprobleme (Schätzfehler) aus der Zuordnung des Personaleinsatzes auf die einzelnen Aufgabenbereiche. Keine der beiden Sichtweisen (Gesamtsicht oder Summe der Teilaufgaben) ist somit als richtig oder falsch zu bewerten. Grundsätzlich zeigen in Summe über alle kommunalen Körperschaften beide Betrachtungen gleiche Gesamttendenzen. Die Gesamtbetrachtung kann die Summe der Einzelbetrachtungen teilweise plausibilisieren. In anderen Fällen ist die Dimension der ermittelten Beträge unterschiedlich, hier sollten die bei den einzelnen Aufgabenbereichen ermittelten Abweichungen maßgeblich für weitere Analysen sein.

Beim Ausweis der rechnerischen Unterschiede ist zu berücksichtigen, dass Aufgaben enthalten sind (Finanzcontrolling, Beteiligungsverwaltung), bei denen für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit der Kommune insgesamt ein höherer Personaleinsatz für diese Aufgaben zweckmäßig sein kann und bei denen in Wiesbaden – bei der Beteiligungsverwaltung aufgrund einer umfangreicheren Beteiligungsstruktur als bei den kreisangehörigen Kommunen – deutlich mehr Personal vorgehalten wird.

## 11.2 Gesamtbewertung Kämmerei und Kasse

Kämmerei und Kasse werden hier gemeinsam betrachtet, weil beide unmittelbaren Bezug zum Finanz- und Rechnungswesen und der dabei verwendeten Software haben. Auch ist seit der Einführung der Doppik die Zusammenarbeit zwischen Kämmerei und Kasse erheblich gestiegen. Es sind regelmäßige Abstimmungen zwischen beiden Bereichen erforderlich.

Die teilweise deutlich unterschiedlichen Personaleinsätze für gleiche Aufgaben in den kommunalen Körperschaften deuten darauf hin, dass

- mögliche Zuordnungsprobleme beim Personaleinsatz auf die verschiedenen Aufgaben bestanden, gerade wenn Mitarbeiter verschiedene Aufgaben wahrnehmen und wenn Aufgaben nicht kontinuierlich anstehen, sondern nur einmal jährlich (z. B. Haushaltsplanung) oder mehrmals jährlich in größeren Abständen (z. B. Finanzcontrolling). Laut den Erklärungen der Kommunen zur Befüllung der Daten und den dabei angewendeten Vorgehensweisen dürfte dies keine wesentliche Problemursache sein. Allerdings wurden die Zuordnungen des Mitarbeiterinsatzes teilweise nach den jeweiligen Produktzuordnungen vorgenommen: Diese wurden meist mit Einführung der Doppik aufgebaut und anschließend zwar jährlich bei der Haushaltsplanung übernommen und angesehen, aber nur im Abstand von einigen Jahren explizit aktualisiert. Die Aktualisierungen ergaben teilweise erhebliche Veränderungen (z. B. in Rodgau für die Kämmerei, deren Personalkosten bei über 800 T€ lagen, ergab dies eine Reduzierung um rund 80 T€). Die Angaben können somit auch abhängig sein vom Zeitpunkt der Abfrage vor oder nach einer solchen Aktualisierung. Trotzdem auftretende Zuordnungsfehler sind grundsätzlich nicht vermeidbar. Unterschiedliche Organisationsstrukturen, die nicht mit den einzelnen Aufgaben übereinstimmen brauchen, verstärken die Problematik.
- trotz gleicher rechtlicher Rahmenbedingungen und Standards und damit letztlich gleicher Ergebnisse unterschiedliche Aufgabenwahrnehmungen vorliegen,
- die unterschiedlichen technischen Systeme (Rechnungswesen-Software) den erforderlichen Personaleinsatz beeinflussen können,
- die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik noch nicht abgeschlossen und in eine „Routinephase“ übergegangen ist. Auch ist der Stand der Umstellung in den Kommunen teilweise erheblich unterschiedlich (Vorliegen der Jahresabschlüsse, Stand und Differenzierung von Kosten- und Leistungsrechnung, inneren Verrechnungen usw.),
- in Teilbereichen Aufgaben in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen werden, beispielweise eine zentrale Barkasse in der Kasse. Dies hängt mit teilweise unterschiedlichen Gestaltungskonzeptionen der Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen zusammen. Darüber hinaus ist

der Umfang dieser nicht direkt erfassten Tätigkeiten sehr gering und meist durch die Kommunen aufgrund der beim ersten Spiegelpunkt beschriebenen Probleme nicht konkretisierbar.

Die ausgewiesenen Sparpotenziale sind somit zunächst rechnerische Potenziale. Gleichwohl bestehen diese Potenziale in Summe über alle einbezogenen Kommunen nicht nur rechnerisch, sondern real und langfristig, weil die Aufgabe gleich und damit auch die Personaleinsätze vergleichbar sind. Die Potenziale sind aber gleichzeitig im laufenden Betrieb ggf. nicht umsetzbar, weil mit der bestehenden Software und den bestehenden Strukturen und Abläufen Rahmenbedingungen geschaffen wurden, die kurzfristige Anpassungen des Personaleinsatzes nicht ermöglichen. Voraussetzungen für eine interkommunale Zusammenarbeit und die Umsetzung von Optimierungspotenzialen im Finanz- und Rechnungswesen wären somit

- einheitliche Software,
- Vereinheitlichung von Vorgehensweisen, insbesondere zu einem vollständig digitalen Workflow.

Auch bei Standards wären zumindest bei grundsätzlichen Aspekten Vereinheitlichungen erforderlich, damit Synergiepotenziale aus interkommunaler Zusammenarbeit auch tatsächlich umgesetzt werden könnten. Dies bezieht sich beispielsweise auf den Kontenrahmen, den Umgang mit inneren Verrechnungen, die Kostenrechnung usw. Im Detail bleiben Unterschiede weiterhin möglich. Beispielsweise können unterschiedliche Abschreibungsdauern im System hinterlegt werden. Häufigere Berichte oder die Erweiterung um einzelne Kennzahlen oder Auswertungen sollten ebenfalls möglich bleiben. Insgesamt müsste interkommunale Zusammenarbeit auch weiterhin gewisse Flexibilität und Entwicklungsmöglichkeiten bewahren und dürfte nicht zu einer unveränderlichen Starre von Rahmenbedingungen und Abläufen führen.

Wirtschaftliche Vorteile bestehen bei interkommunaler Zusammenarbeit in der Steuerverwaltung und bei einer Ausweitung des Außendienstes bei der Vollstreckung. Das Potenzial liegt bei rund 3,6 VZÄ und 2,7 VZÄ. Da der erste Aufgabenbereich gesetzlich umfassend geregelt und von den übrigen Aufgabenbereichen der Kommunen in Kämmerei und Kasse gut abgrenzbar ist, wären zusätzliche Koordinationsstellen bei den einzelnen Kommunen nicht erforderlich. Das Sparpotenzial könnte daher in voller Höhe wirksam werden. Im zweiten Aufgabenbereich zeigt der Kreis Offenbach bereits eine umfassende funktionierende interkommunale Zusammenarbeit. Ob bei eigenständiger Wahrnehmung des Außendienstes die bessere lokale Kenntnis höhere Erfolgsquoten bringt, kann aufgrund der fehlenden Daten nicht ermittelt werden. Die kommunalen Körperschaften sollten diese Daten erheben, die Erfolgsquoten ermitteln, mit dem Kreis Offenbach vergleichen und auf dieser Basis eine Entscheidung über die interkommunale Zusammenarbeit in diesem Bereich treffen. Allerdings wäre auch innerhalb der bereits bestehenden Zusammenarbeit eine Ausdehnung auf weitere – bisher noch in den einzelnen Kommunen wahrgenommene – Aufgaben bei Ermittlungsarbeiten oder auch im Kontext des Insolvenzrechts zweckmäßig. Die monetären Effekte daraus lassen sich nicht beziffern, aber die Qualität der Arbeit könnte gesteigert werden.

Neben den reinen wirtschaftlichen Vorteilen bestehen in nahezu allen Aufgabenbereichen in Kämmerei und Kasse Vorteile durch interkommunale Zusammenarbeit, wenn Know-how an einer Stelle vorgehalten und weiterentwickelt wird und damit für alle umfangreicher und wirtschaftlicher bereitgestellt werden kann als bei isolierter Aufgabenwahrnehmung der Kommunen. Dies ist besonders relevant für Aufgabenbereiche, die rechtlich und sachlich komplex sind und wo regelmäßige Veränderungen auftreten.

Auch vor dem Hintergrund der kommunalrechtlichen Bewertungen<sup>61</sup> verbleiben für interkommunale Zusammenarbeit zum gegenwärtigen Zeitpunkt (nur) die genannten Aufgabenbereiche Steuerverwaltung und Vollstreckung.

---

<sup>61</sup> Vgl. unter 7.1 Eignung der Aufgaben für die interkommunale Zusammenarbeit.

### 11.3 Notwendigkeit von Gebietsreformen zur Hebung von Wirtschaftlichkeitsreserven

Interkommunale Zusammenarbeit im Finanz- und Rechnungswesen würde erfordern, dass eine einheitliche Software verwendet wird. Ausgehend von den erst kürzlich angeschafften neuen Softwarelösungen und dem damit verbundenen umfangreichen Schulungsaufwand der Mitarbeiter in den Finanzabteilungen würde dies Umstellungsaufwand bei den Mitarbeitern und der Technik mit entsprechendem Investitionsbedarf erfordern.

Aufgrund der dezentralen Entscheidungsbefugnisse bei den einzelnen kommunalen Körperschaften ist es möglich dass nicht alle kommunalen Körperschaften eine solche gleichlautende Entscheidung für eine gemeinsame Software treffen.

In der gegenwärtig bestehenden Struktur der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach müssen auch bei interkommunaler Zusammenarbeit weiterhin die wesentlichen Rechenwerke (Haushaltsplan und Jahresabschluss, Berichte und Auswertungen) für jede einzelne kommunale Körperschaft und damit im Kreis insgesamt 14 Mal erzeugt werden. Synergiepotenziale durch Größe können damit nur bedingt bzw. gar nicht umgesetzt werden, weil für eine große Kommune gerade nur ein Rechenwerk, also nur ein Haushaltsplan und ein Jahresabschluss zu erstellen sind.

Gerade die hohe Zahl an dezentralen Gremien in den verschiedenen Kommunen mit – legitimen – Gestaltungs- und Steuerungsinteressen würde zumindest teilweise unterschiedliche Gestaltungen der Rechenwerke in Kämmerei und Kasse bedingen, wenn diese die individuelle Steuerung unterstützen sollen.

Dies wiederum bedeutet, dass interkommunale Zusammenarbeit nicht ausreichen kann, um die möglichen Potenziale aus Größeneffekten auch tatsächlich erreichen zu können. Die gemeinsame und einheitliche Nutzung und Ausgestaltung der Aufgabenbereiche und der angewendeten Instrumente könnte somit eine gemeinsame Steuerung und damit eine gemeinsame Führung bedingen. Hinzu kommen die kommunalrechtlichen Bedenken. Gemeinsame Steuerung und Führung ohne Übertragung von Existenzaufgaben<sup>62</sup> wäre erst durch eine Fusion der kommunalen Körperschaften, also eine kommunale Gebietsreform zu erreichen. Damit würden alle aufgezeigten oder angedeuteten (nur noch ein Haushaltsplan statt bisher 14 im Kreis Offenbach usw.) wirtschaftlichen Potenziale umgesetzt werden können.

---

<sup>62</sup> Vgl. unter 7.1 Eignung der Aufgaben für die interkommunale Zusammenarbeit.

## **12. Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung**

Im Folgenden wird zwischen dem Aufgabengebiet Personalverwaltung, worunter die Bearbeitung aller mit Personalangelegenheiten zusammenhängenden Aufgaben verstanden wird, und den Teilaufgaben bzw. Teilaufgabengebieten unterschieden, womit die einzelnen Aufgaben innerhalb des Aufgabengebietes Personalverwaltung verstanden werden, beispielsweise Personalabrechnung, Personalbeschaffung usw. Das Teilaufgabengebiet Personalverwaltung, welches die Personalsachbearbeitung umfasst, ist vom Aufgabengebiet Personalverwaltung zu unterscheiden, das sämtliche Personalangelegenheiten enthält. Die Teilaufgaben werden im Anhang im Abschnitt 6.1 detailliert beschrieben.

Da die Teilaufgabe Personalgestaltung nur in drei Kommunen und die Teilaufgabe IT-Administration der Anwendungsunterstützung durch die Personalverwaltung nur in fünf Kommunen wahrgenommen wurde, wobei letztere aufgrund der strukturellen Unterschiede bei IT-Beschaffung und -Einsatz zwischen den fünf Kommunen nicht vergleichbar ist, wurden die beiden Teilaufgaben Personalgestaltung und IT-Administration der Anwendungsunterstützung durch die Personalverwaltung nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen.

Die Kommunen Mainhausen und Seligenstadt arbeiteten bei der Personalverwaltung bereits interkommunal zusammen. Die Zusammenarbeit im gemeinsamen Personalbüro der Stadt Seligenstadt/Gemeinde Mainhausen ist über eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt. Da die Tätigkeiten im Aufgabengebiet Personalverwaltung gemeinsam wahrgenommen wurden und der Personaleinsatz im gemeinsamen Personalbüro nicht exakt auf die beiden Kommunen aufgeteilt werden konnte, wurde das gemeinsame Personalbüro der Stadt Seligenstadt und der Gemeinde Mainhausen als eine Personalverwaltung betrachtet.

Die Gemeinden Egelsbach und Hainburg konnten den Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgaben aufteilen. Auch im Rahmen der örtlichen Erhebung war eine qualifizierte Aufteilung nicht möglich. Daher konnten beiden Kommunen lediglich in den Abschnitten 12.1.16 und 12.2.16 bei der Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung einbezogen werden.

### **12.1 Interkommunaler Vergleich**

Für den Ausweis der Potenziale im interkommunalen Vergleich der 13 kreisangehörigen Kommunen bzw. der 12 Personalverwaltungen gilt, dass die dargestellten Potenziale nicht durch alle Kommunen selbst, d.h. ohne interkommunale Zusammenarbeit, erzielt werden können, da sich bereits im interkommunalen Vergleich der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Offenbach für den größten Teil der Teilaufgabengebiete ein deutlicher Größeneffekt zeigte.

Daher sind insbesondere für die kleineren Kommunen mit weniger als 400 Personalfällen, das sind

- Egelsbach,
- Hainburg,
- Heusenstamm und
- Mainhausen und Seligenstadt,

die ausgewiesenen Potenziale mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht eigenständig zu realisieren.

Für die Personalverwaltungen mit weniger als 500 Personalfällen, das sind

- Mühlheim und
- Obertshausen,

ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest ein Teil der ausgewiesenen Potenziale nicht eigenständig zu realisieren.

Die Umsetzbarkeit der im Abschnitt 12.1 ausgewiesenen Potenziale wird im Abschnitt 12.3.1 behandelt.

Bei der Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung in den Teilaufgabengebieten und im Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt konnten unterschiedliche Qualifikationen der Mitarbeiter und entsprechende Unterschiede in der Eingruppierung nicht bei der rechnerischen Analyse berücksichtigt werden. Ebenso wie die erreichten Standards und Qualitäten der Leistungserbringung flossen diese Faktoren in die qualitative Beurteilung ein und wurden unter anderem bei der Auswahl der angelegten Benchmarks berücksichtigt.

Als Benchmark wurde nicht generell der Bestwert, Mittelwert oder Median gewählt, sondern Werte von Kommunen, bei denen im Aufgabengebiet Personalverwaltung beziehungsweise in den Teilaufgabengebieten ein fachlich angemessener Standard mit im interkommunalen Vergleich der einbezogenen Kommunen im Kreis Offenbach relativ hoher Effizienz erreicht wurde.

#### 12.1.1 Personalverwaltung

Die Teilaufgabe Personalverwaltung innerhalb des gesamten Aufgabenbereichs Personalverwaltung umfasst als wesentliche Aufgabe die Personalsachbearbeitung, worunter die gesamte personalrechtliche Betreuung der Mitarbeiter verstanden wird.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt. Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.<sup>63</sup>

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung im Vergleich. Die Gemeinden Egelsbach und Hainburg wurde nicht mit einbezogen, weil ihr Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufgeteilt werden konnte.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der viertbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die drei besten Werte blieben aufgrund der auffälligen Abweichung vom Median, welche nicht abschließend erklärbar ist, unberücksichtigt.

---

<sup>63</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.1.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personalfälle	Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	2,31	629	272	2,12	0,19
Dreieich <sup>2</sup>	1,00	851	851	2,86	-1,86
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg	k.A.	118	-	-	-
Heusenstamm	1,31	164	125	0,55	0,76
Langen	2,13	823	386	2,77	-0,64
Mainhausen und Seligenstadt	1,48	362	245	1,22	0,26
Mühlheim	0,95	371	391	1,25	-0,30
Neu-Isenburg	2,51	609	243	2,05	0,46
Obertshausen	1,80	486	270	1,63	0,17
Rodgau <sup>3</sup>	2,24	663	296	2,23	0,01
Rödermark	1,88	559	297	1,88	0,00
Summe	17,61	5.806	-	18,55	-0,95

- 1) Benchmark: Rödermark: 297 Personalfälle je VZÄ. Die drei höheren Werte wurden nicht gewährt, da sie als Zielwert nicht für alle Kommunen realistisch wären.
- 2) Der hohe Wert der Stadt Dreieich und der damit verbundene rechnerische Personalmehrbedarf kann bedingt sein durch die Aufteilung der Stellenanteile zwischen den Teilaufgabengebieten Personalverwaltung einerseits und Personalabrechnung andererseits.<sup>64</sup>
- 3) Das Ergebnis der nach 2011 erfolgenden Verwaltungsstrukturreform der Stadt Rodgau konnte aufgrund der Betrachtung des Jahres 2011 nicht berücksichtigt werden.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 32: Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011

Ansicht 32 zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark, welcher nicht den besten Wert aller Kommunen darstellt, für alle Kommunen mit drei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Der rechnerische Personalmehrbedarf für diese drei Kommunen führt allerdings dazu, dass sich in Summe über alle Kommunen ein Personalmehrbedarf von 0,95 VZÄ ergibt. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,85 VZÄ, was 10,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalverwaltung entspricht.

##### 12.1.2 Grundsatzangelegenheiten

Unter der Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten im Aufgabengebiet Personalverwaltung wird die Bearbeitung von Fragestellungen im Bereich Personalangelegenheiten unabhängig von der Sachbearbeitung von einzelnen Personalfällen verstanden.

Bei der Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten erwies sich im Rahmen der Datenerhebung und der örtlichen Erhebungen, dass die kommunalen Körperschaften dieser Teilaufgabe unterschiedliche Tätigkeiten zuordneten. Die Unterschiede im Aufgabenverständnis konnten nicht bereinigt werden,

<sup>64</sup> Vgl. Abschnitt 12.1.3 sowie zur generellen Problematik 5.3.

da der größte Teil keine Zeitanteile für die einzelnen Tätigkeiten im Teilaufgabengebiet Grundsatzangelegenheiten angeben konnte.

Da der überwiegende Teil der Einzeltätigkeiten übereinstimmte und der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten im Verhältnis zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung gering war, war die Vergleichbarkeit trotz Unterschieden bei Einzeltätigkeiten gegeben.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt. Es wurden solche Personalfälle nicht in die Betrachtung einbezogen, für die Tätigkeiten im Bereich Grundsatzangelegenheiten in der Regel nicht anfallen, so Zeitarbeitsverhältnisse und Honorarkräfte. Ein Einbeziehen dieser Fälle hätte die Kennzahl bei einigen Kommunen, welche überdurchschnittlich viele solcher Personalfälle aufweisen, in einem Maße verbessert, dass die Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben gewesen wäre.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten wird von der Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>65</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der zweitbeste Wert herangezogen.

---

<sup>65</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.2.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Grundsatzangelegenheiten 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe bereinigter Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,47	534	1.136	0,15	0,32
Dreieich	0,20	724	3.620	0,20	0,00
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	0,15	158	1.053	0,04	0,11
Langen	0,42	626	1.490	0,17	0,25
Mainhausen und Seligenstadt	0,34	350	1.029	0,10	0,24
Mühlheim	0,44	354	805	0,10	0,34
Neu-Isenburg	0,31	585	1.887	0,16	0,15
Obertshausen	0,20	371	1.855	0,10	0,10
Rodgau	0,33	587	1.779	0,16	0,17
Rödermark	0,13	479	3.685	0,13	0,00
Summe	2,99	5.018	-	1,32	1,67

1) Benchmark: Dreieich: 3.620 bereinigte Personalfälle je VZÄ.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

### Ansicht 33: Personaleinsatz für Grundsatzangelegenheiten 2011

Ansicht 33 zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark, welcher nicht den besten Wert aller Kommunen darstellt, für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dieses beträgt Summe über alle Kommunen 1,67 VZÄ, was 55,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten entspricht.

#### 12.1.3 Personalabrechnung

Die Teilaufgabe Personalabrechnung enthält die Vergütungs- und Besoldungsberechnung, die Berechnung von Kindergeld, Beihilfe und Versorgungsansprüchen sowie weitere Aufgaben im Zusammenhang mit finanziellen Ansprüchen der aktiven und ehemaligen Mitarbeiter der Kommunen.

Wie schon Ansicht 10 zeigt, hatten sämtliche 14 kommunale Körperschaften im Kreis Offenbach die Bearbeitung der Versorgungsfälle vergeben. Die Beihilfeberechnung hatten neun Kommunen an die Versorgungskasse Darmstadt abgegeben, die Kindergeldberechnung wurde von vier Kommunen ebenfalls an die Versorgungskasse Darmstadt vergeben.

Um diese Unterschiede zu berücksichtigen, werden im Folgenden die Bearbeitung von Personalabrechnungs-, Kindergeld- und Beihilfefällen separat betrachtet.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass sämtliche Fälle in die Betrachtung einbezogen wurden, für welche die Kommunen die Berechnung der Ansprüche selbst erbringt.

Da nicht alle Kommunen, welche neben der Berechnung von Vergütungs- bzw. Besoldungsansprüchen auch die Bearbeitung von Kindergeld- und bzw. oder Beihilfeanträgen erbringen, den Gesamtpersonaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung auf die drei Unteraufgaben

- Bearbeitung von Personalabrechnungsfällen,
- Bearbeitung von Kindergeldfällen und
- Bearbeitung von Beihilfefällen

aufteilen konnten, nahm der Prüfungsbeauftragte diese Aufteilung vor. Dafür wurde der Gesamtpersonaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung anhand des Mittelwertes der Anteile für die drei Unteraufgaben jener kommunalen Körperschaften, welche diese Aufteilung für ihre Personalabrechnung vorgenommen hatten, für sämtliche Kommunen aufgeteilt.

Die anhand dieser Aufteilung berechneten Kennzahlen für die drei Unteraufgaben ergaben für die kommunalen Körperschaften mit zwei Ausnahmen Werte, welche im Vergleich mit Erfahrungs- und Zielwerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen plausibel sind.

- Personalabrechnungsfälle

In die Betrachtung wurden die in den Erhebungsbögen angegebenen Personalabrechnungsfälle einbezogen, für welche die Kommunen die Personalabrechnung selbst vornahmen, d.h. auch Personalabrechnungsfälle beispielsweise von Eigenbetrieben oder städtischen Beteiligungen sowie anderen Organisationseinheiten, für welche die jeweilige Kommune die Berechnung von Vergütungs- bzw. Besoldungsansprüchen erbrachte.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung wird von der Zahl der zu betreuenden Personalabrechnungsfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalabrechnungsfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle die Kennzahl Personalabrechnungsfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>66</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Bearbeitung der Personalabrechnungsfälle bei den Kommunen im Kreis Offenbach mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle weniger effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der drittbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die beiden besten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichung vom Mittelwert, welche nicht abschließend erklärbar ist, unberücksichtigt.

---

<sup>66</sup> Vgl. im Anhang Abschnitt 6.1.3.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalabrechnungsfälle 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personalabrechnungsfälle	Personalabrechnungsfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	2,21	493	223	1,04	1,17
Dreieich	2,67	875	327	1,85	0,82
Egelsbach	k.A.	159	-	-	-
Hainburg	k.A.	95	-	-	-
Heusenstamm	0,78	272	348	0,58	0,21
Langen	2,05	532	259	1,13	0,93
Mainhausen und Seligenstadt	0,28	353	1.261	0,75	-0,47
Mühlheim	1,00	351	352	0,74	0,25
Neu-Isenburg	1,25	591	473	1,25	0,00
Obertshausen	0,46	478	1.039	1,01	-0,55
Rodgau	1,57	616	392	1,30	0,27
Rödermark	1,11	482	435	1,02	0,09
Summe	13,38	5.297	-	10,66	2,72

1) Benchmark: Neu-Isenburg: 473 Personalabrechnungsfälle je VZÄ.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 34: Personaleinsatz für Personalabrechnungsfälle 2011**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark, welcher nicht den besten Wert aller Kommunen darstellt, für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 2,72 VZÄ, was 20,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalabrechnung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 3,73 VZÄ, das sind 27,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalabrechnung.

- Kindergeldberechnung

In die Betrachtung wurden die in den Erhebungsbögen angegebenen Kindergeldfälle bei jenen Kommunen einbezogen, welche die Kindergeldberechnung im Jahr 2011 selbst vorgenommen haben. Kommunen, welche die Berechnung an die Versorgungskasse Darmstadt vergeben haben, wurden nicht berücksichtigt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Kindergeldfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Kindergeldfälle die Kennzahl Kindergeldfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>67</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Kindergeldberechnung mit steigender Zahl der Kindergeldfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Kindergeldbearbeitung im Vergleich. Vier Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, da sie das Kindergeld nicht selbst berechneten, sondern diese Aufgabe vergeben haben.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der beste Wert herangezogen, da dieser bei Berücksichtigung von Erfahrungs- und Zielwerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen für alle Kommunen erreichbar ist.

Personaleinsatz für Kindergeldberechnung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Zahl der Kindergeldfälle	Kindergeldfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,62	141	226	0,29	0,34
Dreieich	0,75	200	265	0,41	0,35
Egelsbach	k.A.	40	-	-	-
Hainburg	k.A.	18	-	-	-
Heusenstamm	0,22	51	231	0,10	0,12
Langen	0,37	154	419	0,31	0,06
Mainhausen und Seligenstadt	-	105	-	-	-
Mühlheim	-	118	-	-	-
Neu-Isenburg	0,35	146	414	0,30	0,06
Obertshausen	-	98	-	-	-
Rodgau	0,44	219	494	0,44	0,00
Rödermark	0,31	104	333	0,21	0,10
Summe	3,08	1.394	-	2,05	1,02

1) Benchmark: Rodgau: 494 Kindergeldfälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 35: Personaleinsatz für Kindergeldberechnung 2011

<sup>67</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.3.

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark für alle Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 1,02 VZÄ, was 33,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Aufgabe Kindergeldberechnung entspricht.

- Beihilfeberechnung

In die Betrachtung wurden die in den Erhebungsbögen angegebenen Beihilfefälle bei jenen Kommunen einbezogen, welche die Beihilfeberechnung im Jahr 2011 selbst vorgenommen haben. Kommunen, welche die Berechnung an die Versorgungskasse Darmstadt vergeben hatten, wurden nicht berücksichtigt.<sup>68</sup>

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Beihilfefälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Beihilfefälle die Kennzahl Beihilfefälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>69</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Beihilfeberechnung mit steigender Zahl der Beihilfefälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Beihilfeberechnung im Vergleich. Sieben Kommunen wurde nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie die Beihilfeberechnung vergeben hatten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der beste Wert herangezogen, da dieser unter Berücksichtigung von Erfahrungs- und Zielwerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen für alle Kommunen erreichbar ist.

---

<sup>68</sup> Durch die Vergabe der Beihilfeberechnung entfällt der Aufwand für die Aufgabe Beihilfe nicht vollständig, da die Beihilfeanträge der Mitarbeiter weiterhin entgegenzunehmen sind. Allerdings fällt der Bearbeitungsaufwand bei effizienter Gestaltung des Prozesses sehr viel geringer aus, so dass ein Vergleich von Personalverwaltungen mit und ohne eigene Beihilfeberechnung nicht angemessen wäre.

<sup>69</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.3.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Beihilfeberechnung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Zahl der Beihilfefälle <sup>1</sup>	Beihilfefälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>2</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	-	288	-	-	-
Dreieich	0,56	209	370	0,16	0,40
Egelsbach	-	59	-	-	-
Hainburg	k.A.	19	-	-	-
Heusenstamm	-	89	-	-	-
Langen	-	336	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	-	138	-	-	-
Mühlheim	0,21	129	613	0,10	0,11
Neu-Isenburg	0,26	339	1.284	0,26	0,00
Obertshausen	0,10	119	1.225	0,09	0,00
Rodgau	-	185	-	-	-
Rödermark	0,23	170	727	0,13	0,10
Summe	1,37	2.080	-	0,75	0,62

1) Jährliche Fallzahl

2) Benchmark: Neu-Isenburg: 1.284 Beihilfefälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 36: Personaleinsatz für Beihilfeberechnung 2011

Ansicht 36 zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark, für alle Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,62 VZÄ, was 45,1 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Aufgabe Beihilfeberechnung entspricht.

#### 12.1.4 Leistungsorientierte Bezahlung

Die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung umfasst sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Umsetzung des § 18 TVöD, mit dem zum 01. Januar 2007 ein Leistungsentgelt in den TVöD aufgenommen wurde.

Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung konnten für das Jahr 2011 sieben kommunale Körperschaften machen.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden nur die tariflich Beschäftigten unter den Personalfällen in die Betrachtung einbezogen.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe leistungsorientierte Bezahlung wird von der Zahl der Beschäftigten bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Beschäftigten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Beschäftigten die Kennzahl Beschäftigte je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.4.

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung mit steigender Zahl der Beschäftigten effizienter wird.

Zugleich wird deutlich, dass es große Unterschiede beim Personaleinsatz bezogen auf die Zahl der Beschäftigten zwischen den Kommunen gab.

Ein Grund hierfür kann darin liegen, dass Kommunen einen überdurchschnittlichen hohen Aufwand bei der Erarbeitung und Einführung ihrer Dienstvereinbarung zur Leistungsorientierten Bezahlung hatten.

Neben struktur- oder organisationsbedingten Unterschieden in der Effizienz der Aufgabenwahrnehmung kann in Anbetracht des im Verhältnis zum Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung geringen Personaleinsatzes für die Teilaufgabe leistungsorientierte Bezahlung ein weiterer Grund in Schätzfehlern bei der Angabe des Personaleinsatzes liegen.<sup>71</sup> Die Ergebnisse des nachfolgend dargestellten Vergleichs sind somit gegebenenfalls durch diese Schätzfehler beeinflusst.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung im Vergleich. Sechs Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Wert der Stadt Neu-Isenburg herangezogen, welche eine Dienstvereinbarung zur Leistungsorientierten Bezahlung anwendete, dafür über ein differenziertes und fachlich angemessenes Beurteilungs- und Bewertungssystem verfügte und das Budget für die Leistungsorientierte Bezahlung anhand von Zielvereinbarungen und Leistungsbeurteilungen auszahlte. Darüber hinaus gewährte die Stadt Neu-Isenburg einen vorgezogenen Stufenaufstieg bei weit überdurchschnittlichen Leistungen. Die Beschwerdestelle der Stadt Neu-Isenburg für die Leistungsorientierten Bezahlung war aufgrund der Zufriedenheit der Mitarbeiter mit dem System seit der erstmaligen Anwendung der Dienstvereinbarung im Jahr 2007 noch nicht befasst worden.

---

<sup>71</sup> Vgl. Abschnitt 5.3 Personalverwaltung.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Leistungsorientierte Bezahlung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe Beschäftigte	Beschäftigte je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach <sup>2</sup>	0,23	458	1.991	0,05	0,18
Dreieich	k.A.	509	-	-	-
Egelsbach	k.A.	153	-	-	-
Hainburg	k.A.	77	-	-	-
Heusenstamm	0,06	131	2.183	0,01	0,05
Langen <sup>3</sup>	k.A.	449	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,02	307	15.350	0,03	-0,01
Mühlheim	k.A.	335	-	-	-
Neu-Isenburg	0,05	480	9.600	0,05	0,00
Obertshausen <sup>4</sup>	0,00	321	-	-	-
Rodgau	0,03	471	15.700	0,05	-0,02
Rödermark	0,10	352	3.520	0,04	0,06
Summe	0,49	4.043	-	0,23	0,26

- 1) Benchmark: Median: 9.750 Beschäftigte je VZÄ
- 2) Der Personalaufwand war im Jahr 2011 aufgrund von Einführungsarbeiten außergewöhnlich hoch. Inzwischen hat sich die Bearbeitung der Leistungsorientierte Bezahlung eingespielt und der Personaleinsatz für die Aufgabe verringert.
- 3) Die Aufgabe wird in anderen Teilaufgabengebieten bearbeitet, so dass der Personaleinsatz von der Stadt Langen nicht gesondert ausgewiesen wurde.
- 4) Die Stadt Obertshausen hatte im Prüfungszeitraum keine Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung mit der Personalvertretung abschließen können, weshalb kein Personaleinsatz angegeben wurde. Der Abschluss einer Dienstvereinbarung ist beabsichtigt. Deren Anwendung ist für 2014 erstmalig geplant.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 37: Personaleinsatz für Leistungsorientierte Bezahlung 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Medianwert für vier Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,26 VZÄ, was 53,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,29 VZÄ, das sind 59,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung.

Wie oben beschrieben können die rechnerischen Unterschiede zum Teil auf Schätzfehlern der Kommunen bei der Angabe des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung beruhen.

#### 12.1.5 Stellenplan

Die Teilaufgabe Stellenplan umfasst sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Aufstellung und der Pflege des Stellenplans.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen, die im Stellenplan aufgeführt werden, d.h. die dauerhaft Bediensteten.<sup>72</sup>

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan wird nicht von der Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten der absolute Personaleinsatz sinkt. Die Zahl der dauerhaft Bediensteten ist somit nicht geeignet, den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan zu erklären.

Der interkommunale Vergleich zeigt außerdem, dass in der Bandbreite der Anzahl der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>73</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der drittbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die beiden besten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichungen von Mittelwert und Median, welche in dieser Größenordnung weder erklärbar noch plausibel waren und mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Schätzfehlern bei der Angabe des Personaleinsatzes beruhten, unberücksichtigt.

---

<sup>72</sup> Beamte, tariflich Beschäftigte und Auszubildende.

<sup>73</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.5.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Stellenplan 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe dauerhaft Bedienstete	dauerhaft Bedienstete je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,07	513	7.329	0,05	0,02
Dreieich	0,05	548	10.960	0,05	0,00
Egelsbach	k.A.	160	-	-	-
Hainburg	k.A.	84	-	-	-
Heusenstamm	0,13	155	1.192	0,01	0,12
Langen <sup>2</sup>	k.A.	510	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt <sup>3</sup>	0,01	330	33.000	0,03	-0,02
Mühlheim	0,33	351	1.064	0,03	0,30
Neu-Isenburg	0,01	537	53.700	0,05	-0,04
Obertshausen	0,10	341	3.410	0,03	0,07
Rodgau	0,09	512	5.689	0,05	0,04
Rödermark	0,13	388	2.985	0,04	0,09
Summe	0,92	4.429	-	0,34	0,58

- 1) Benchmark: Dreieich: 10.960 dauerhaft Bedienstete je VZÄ
- 2) Die Aufgabe Stellenplan ist in der Stadtverwaltung Langen der Kämmerei zugeordnet, daher wurde für die Personalverwaltung kein Stellenanteil ausgewiesen.
- 3) Die Aufgabe Stellenplan wird von der Gemeinde Mainhausen eigenständig wahrgenommen, der Personaleinsatz hierfür wurde aufgrund seiner Geringfügigkeit nicht angegeben.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 38: Personaleinsatz für Stellenplan 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark, welcher nicht den besten Wert aller Kommunen darstellt, für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,58 VZÄ, was 63,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Stellenplan entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,64 VZÄ, das sind 70,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Stellenplan.

#### 12.1.6 Personalkostencontrolling

Unter die Teilaufgabe Personalkostencontrolling werden das Hochrechnen von Personalaufwendungen und die Haushaltsüberwachung für die entsprechenden Sachkonten gefasst.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>74</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Perso-

<sup>74</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.6.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling im Vergleich. Vier Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der drittbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die beiden besten Werte bleiben unberücksichtigt. Grund hierfür ist, dass in einer der beiden Kommunen nicht sämtliche Aufgaben des Personalkostencontrollings wahrgenommen wurden. In der zweiten Kommune wurden die Aufgaben nicht vollständig im Aufgabengebiet Personalverwaltung wahrgenommen, daher konnten nicht sämtliche Stellenanteile angegeben werden, wodurch sich für die Kennzahl dieser Kommune ein überhöhter Wert ergibt.

Personaleinsatz für Personalkostencontrolling 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personalfälle	Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	k.A.	629	-	-	-
Dreieich	0,10	851	8.510	0,10	0,00
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg <sup>2</sup>	-	-	-	-	-
Heusenstamm	0,09	164	1.822	0,02	0,07
Langen <sup>2</sup>	-	-	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,06	362	6.033	0,04	0,02
Mühlheim	0,03	371	12.367	0,04	-0,01
Neu-Isenburg	0,53	609	1.149	0,07	0,46
Obertshausen	0,10	486	4.860	0,06	0,04
Rodgau	0,09	663	7.367	0,08	0,01
Rödermark	0,05	559	11.180	0,07	-0,02
Summe	1,05	4.865	-	0,48	0,57

1) Benchmark: Dreieich: 8.510 Personalfälle je VZÄ  
2) Die Aufgabe wird nicht von der Organisationseinheit Personalverwaltung wahrgenommen.  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 39: Personaleinsatz für Personalkostencontrolling 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,57 VZÄ, was 54,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,60 VZÄ, das sind 57,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling.

### 12.1.7 Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement

Die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement werden insgesamt betrachtet, da sie thematisch eng miteinander zusammenhängen und es sowohl fachlich als auch personell im größten Teil der kommunalen Körperschaften Berührungspunkte gab. In den meisten Kommunen wurden die drei Teilaufgaben von einem oder zwei Mitarbeitern bearbeitet, wobei die Aufteilung der Stellenanteile auf die drei Teilaufgaben nach Erkenntnissen in den örtlichen Erhebungen nicht exakt vorgenommen werden konnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Personalfällen bereinigt. Es wurden solche Personalfälle nicht in die Betrachtung einbezogen, für welche der Aufwand für die drei Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement entweder für die Kommunen nicht anfällt bzw. deutlich unter dem durchschnittlichen Aufwand je Personalfall liegt, so dass die Berücksichtigung dieser Personalfälle die Kennzahl der Kommunen mit im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich vielen solcher Personalfälle verzerren würde.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement wird von der Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>75</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Wert der Stadt Rödermark herangezogen. Grund für die Wahl dieses Wertes war die Erkenntnis aus den örtlichen Erhebungen, dass die Stadt Rödermark die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement mit einem fachlich angemessenen Standard bearbeitete, während ein großer Teil der Kommunen im Kreis Offenbach in den drei Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement einen sowohl aus Sicht dieser Kommunen als auch im interkommunalen Vergleich und in der Bewertung des Prüfungsbeauftragten nicht ausreichenden Standard erreichte. So wurden insbesondere in den Teilaufgaben Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement zwar die gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Themen wie der demographische Wandel mit einem steigenden Altersdurchschnitt der Mitarbeiter und längeren Lebensarbeitszeiten sowie dem Problem der Zunahme psychischer Erkrankungen und Überlastungsanzeigen wurde jedoch bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht in ausreichendem Maße mit geeigneten Maßnahmen und Angeboten begegnet. Der Grund dafür lag in den knappen Personalressourcen insbesondere für die Teilaufgabe Gesundheitsmanagement.

---

<sup>75</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.7.

Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe bereinigter Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	1,18	534	453	0,87	0,31
Dreieich	0,33	724	2.194	1,18	-0,85
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	0,10	158	1.580	0,26	-0,16
Langen	0,94	626	666	1,02	-0,08
Mainhausen und Seligenstadt	0,20	350	1.750	0,57	-0,37
Mühlheim	0,30	354	1.180	0,58	-0,28
Neu-Isenburg	0,39	585	1.500	0,95	-0,56
Obertshausen	1,00	371	371	0,60	0,40
Rodgau	0,92	477	518	0,78	0,14
Rödermark	0,78	479	614	0,78	0,00
Summe	6,14	4.908	-	7,59	-1,45

1) Benchmark: Rödermark: 614 bereinigte Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 40: Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen mit drei Ausnahmen ein rechnerischer Personalmehrbedarf besteht. Dieser beträgt in Summe über alle Kommunen 1,45 VZÄ, was 23,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement entspricht.

Für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche niedriger als der Benchmark liegt, ergibt sich ein Einsparpotenzial in Höhe von 0,85 VZÄ, das sind 13,8 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement.

##### 12.1.8 Reisekostenabrechnung

Die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung umfasst sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Bewilligung von Dienstreisen und der Abrechnung der Reisekosten.

Für die Betrachtung wurde der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung auf die Zahl der Reisekostenerstattungsanträge bezogen, da der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung von der Zahl der Reisekostenerstattungsanträge bestimmt wird.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Reisekostenerstattungsanträge der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Reisekostenerstattungsanträge die Kennzahl Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.8

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Reisekostenabrechnung mit steigender Zahl der Reisekostenerstattungsanträge effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der zweitbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern der beste Wert bleibt aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median, welche nicht abschließend erklärbar ist, unberücksichtigt.

Personaleinsatz für Reisekostenabrechnung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Zahl der Reisekostenerstattungsanträge	Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,12	268	2.233	0,08	0,04
Dreieich	0,15	489	3.260	0,15	0,00
Egelsbach	k.A.	71	-	-	-
Hainburg	k.A.	48	-	-	-
Heusenstamm	0,23	369	1.604	0,11	0,12
Langen	0,10	738	7.380	0,23	-0,13
Mainhausen und Seligenstadt <sup>2</sup>	0,04	104	2.600	0,03	0,01
Mühlheim	0,12	k.A.	-	-	-
Neu-Isenburg	0,10	191	1.910	0,06	0,04
Obertshausen	0,20	560	2.800	0,17	0,03
Rodgau <sup>3</sup>	0,21	386	1.838	0,12	0,09
Rödermark	0,15	357	2.380	0,11	0,04
Summe	1,42	3.581	-	1,06	0,24

1) Benchmark: Dreieich: 3.260 Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ

2) Die Aufgabe Reisekostenabrechnung wird vom Hauptamt der Gemeinde Mainhausen wahrgenommen; der entsprechende Stellenanteil wurde eingerechnet.

3) Die Stadt Rodgau hat im Zuge der Verwaltungsreform im Bereich der Personalverwaltung im Stellenplan 2012 eine halbe Planstelle abgebaut. Zu diesem Zweck wurden Aufgaben und Prozesse unterstützt durch die entsprechende EDV optimiert. Unter anderem wurde die Beantragung von Dienstreisen und das Genehmigungsverfahren über digitale Workflows eingeführt. Die Auszahlung der Reisekosten erfolgt ab diesem Zeitpunkt über die monatliche Gehaltsabrechnung.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 41: Personaleinsatz für Reisekostenabrechnung 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark, welcher nicht den besten Wert aller Kommunen darstellt, für alle Kommunen mit einer Ausnahme ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,24 VZÄ, was 16,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung entspricht.

Ohne Berücksichtigung des negativen Wertes der Kommune mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,37 VZÄ, das sind 25,8 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung.

#### 12.1.9 Leitungsaufgaben

Die Teilaufgabe Leitungsaufgaben umfasst sämtliche Tätigkeiten der Führungskräfte im Rahmen ihrer Fach- und Personalverantwortung für das Aufgabengebiet Personalverwaltung.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ leicht steigt. Der interkommunale Vergleich der Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt geringfügig sinkt.<sup>77</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass in Bezug auf den Personaleinsatz für Leitungsaufgaben mit steigender Zahl der Personalfälle ein leichter Effizienzvorteil besteht.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für Leitungsaufgaben im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Median herangezogen.

---

<sup>77</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.9.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Leitungsaufgaben 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	VZÄ gesamt laut Quercheck	Anteil des Personaleinsatzes im Bereich Führungspositionen an VZÄ gesamt	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,50	10,97	4,6%	0,50	0,00
Dreieich	0,40	8,78	4,6%	0,40	0,00
Egelsbach	k.A.	2,00	-	-	-
Hainburg	k.A.	1,05	-	-	-
Heusenstamm	0,13	4,09	3,2%	0,19	-0,06
Langen <sup>2</sup>	k.A.	10,20	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,41	3,89	10,5%	0,18	0,23
Mühlheim	0,11	4,06	2,7%	0,19	-0,08
Neu-Isenburg	0,46	8,13	5,7%	0,37	0,09
Obertshausen	0,10	5,20	1,9%	0,24	-0,14
Rodgau	0,26	8,22	3,2%	0,37	-0,11
Rödermark	0,54	6,05	8,9%	0,28	0,26
Summe	2,91	72,64	-	2,71	0,20

1) Benchmark: Median: 4,6 %

2) In der Stadtverwaltung Langen sind Leitungspersonen den Produkten zugeordnet, daher wurden für die Teilaufgabe Leitung keine Angaben gemacht. Die Stellenanteile für Leitung sind in den anderen Teilaufgaben enthalten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 42: Personaleinsatz für Leitungsaufgaben 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Medianwert für alle Kommunen mit fünf Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,20 VZÄ, was 7,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die vier Kommunen mit einer Kennzahl, welche niedriger als der Median liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,59 VZÄ, das sind 20,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben.

Die rechnerischen Unterschiede können zum Teil auf Schätzfehlern der Kommunen bei der Angabe des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben beziehungsweise auf der unterschiedlichen Abgrenzung von leitenden und operativen Tätigkeiten beruhen.

#### 12.1.10 Unterstützungsfunktionen

Unter der Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen sind Tätigkeiten zusammengefasst, welche die Führungskräfte und die sachbearbeitenden Mitarbeiter bei ihren Aufgaben unterstützen. Dazu zählen insbesondere Schreib- und Assistenzfunktionen, Tätigkeiten im Zusammenhang mit dezentraler Haushaltssachbearbeitung und allgemeine Verwaltungstätigkeiten.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt.

Der interkommunale Vergleich der Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Während der interkommunale Vergleich der Kennzahl Personalfälle je VZÄ auf eine Größenvorteil hindeutet, zeigt die Betrachtung der Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen mit steigender Zahl der Personalfälle nicht effizienter wird.<sup>78</sup>

Angesichts von nur sieben in die Betrachtung einbezogenen Kommunen ist allerdings die statistische Aussagekraft beider Betrachtungen begrenzt.

Der Grund für das Fehlen eines Größenvorteils ist darin zu sehen, dass bei den einbezogenen Personalverwaltungen mit höheren Fallzahlen die Unterstützungsfunktionen aufgrund des höheren Aufgabenvolumens für diese Teilaufgabe eher explizit Mitarbeitern zugeordnet wurden, so dass in der Erhebung die dafür anfallenden Stellenanteile angegeben werden konnten. In Personalverwaltungen mit niedrigeren Fallzahlen war dies dagegen in geringerem Maße möglich, weil die Unterstützungsfunktionen von allen Mitarbeitern neben den sachbearbeitenden Tätigkeiten mit wahrgenommen wurden, ohne dass die dafür anfallenden Stellenanteile bekannt waren oder qualifiziert geschätzt werden konnten.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen im Vergleich. Fünf Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Median herangezogen.

---

<sup>78</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.10.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Unterstützungsfunktionen 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	VZÄ gesamt laut Quercheck	Anteil des Personaleinsatzes im Bereich Unterstützungsfunktionen an VZÄ gesamt	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,12	10,97	1,1%	0,70	-0,58
Dreieich	1,20	8,78	13,7%	0,56	0,64
Egelsbach	k.A.	2,00	-	-	-
Hainburg	k.A.	1,05	-	-	-
Heusenstamm	0,26	4,09	6,4%	0,26	0,00
Langen <sup>2</sup>	k.A.	10,20	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,35	3,89	9,0%	0,25	0,10
Mühlheim	k.A.	4,06	-	-	-
Neu-Isenburg	0,90	8,13	11,1%	0,52	0,38
Obertshausen	0,20	5,20	3,8%	0,33	-0,13
Rodgau	k.A.	8,22	-	-	-
Rödermark	0,05	6,05	0,8%	0,38	-0,33
Summe	3,08	72,64	-	2,99	0,09

1) Benchmark: Median: 6,4 %

2) In der Stadtverwaltung Langen sind Unterstützungsfunktionen den Produkten zugeordnet, daher wurden für die Teilaufgabe keine Angaben gemacht. Die Stellenanteile für Unterstützungsfunktionen sind in den anderen Teilaufgaben enthalten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 43: Personaleinsatz für Unterstützungsfunktionen 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Median für drei Kommunen ein Einsparpotenzial besteht, für drei Kommune ergibt sich dagegen rechnerisch ein Personalmehrbedarf. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 0,09 VZÄ, was 2,8 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche niedriger als der Median liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,13 VZÄ, das sind 36,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen.

#### 12.1.11 Projekte

Unter der Teilaufgabe Projekte sind Tätigkeiten zusammengefasst, welche keine dauerhafte Aufgabe im Aufgabengebiet Personalverwaltung darstellen, sondern einmaligen Charakter haben.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte wird von der Zahl der vom Aufgabengebiet Personalverwaltung zu betreuenden Personalfälle bestimmt.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>79</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Median herangezogen.

Personaleinsatz für Projekte 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,10	629	6.290	0,14	-0,04
Dreieich	0,10	851	8.510	0,19	-0,09
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg	k.A.	118	-	-	-
Heusenstamm	0,10	164	1.640	0,04	0,06
Langen <sup>2</sup>	0,74	823	1.112	0,19	0,55
Mainhausen und Seligenstadt	0,08	362	4.525	0,08	0,00
Mühlheim	k.A.	371	-	-	-
Neu-Isenburg	0,10	609	6.090	0,14	-0,04
Obertshausen	0,20	486	2.430	0,11	0,09
Rodgau	0,15	663	4.420	0,15	0,00
Rödermark	0,10	559	5.590	0,13	-0,03
Summe	1,67	5.806	-	1,16	0,51

1) Benchmark: Median: 4.420 Personalfälle je VZÄ

2) Der Personaleinsatz für Projekte entfiel im Jahr 2011 zu einem signifikanten Teil auf Projekte, die dem Bereich Organisation zuzuordnen sind. Eine Bereinigung des Personaleinsatzes um die entsprechenden Stellenanteile war jedoch nicht möglich.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 44: Personaleinsatz für Projekte 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Median für vier Kommunen ein Einsparpotenzial besteht, während sich für drei Kommunen ein rechnerischer Personalmehrbedarf ergibt. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 0,51 VZÄ, was 30,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Projekte entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Median liegt, beträgt das Ein-

<sup>79</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.11.

sparpotenzial 0,67 VZÄ, das sind 39,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Projekte.

#### 12.1.12 Personalbeschaffung

Die Teilaufgabe Personalbeschaffung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Suche, Gewinnung und Einstellung von Mitarbeitern.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen wurden, bei denen das Aufgabengebiet Personalverwaltung für die Personalbeschaffung zuständig war.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung wird von der Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>80</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für Personalbeschaffung mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung im Vergleich bezogen auf die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ. Vier Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, zwei weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung machen konnten, zwei weitere, weil sie die Zahl der Einstellungen für das Jahr 2011 nicht angeben konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der zweitbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern der höchste Wert bleibt aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median, welche nicht abschließend erklärbar ist, unberücksichtigt.

---

<sup>80</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.12.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf die Zahl der Einstellungen					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Einstellungen	Einstellungen je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,31	60	194	0,15	0,16
Dreieich	0,20	79	395	0,20	0,00
Egelsbach	k.A.	k.A.	-	-	-
Hainburg	k.A.	k.A.	-	-	-
Heusenstamm	0,23	19	83	0,05	0,18
Langen	0,63	81	129	0,21	0,42
Mainhausen und Seligenstadt	0,58	67	116	0,17	0,41
Mühlheim	0,03	k.A.	-	-	-
Neu-Isenburg	0,10	k.A.	-	-	-
Obertshausen	0,30	18	60	0,05	0,25
Rodgau	0,38	92	242	0,23	0,15
Rödermark	0,13	95	731	0,24	-0,11
Summe	2,89	511	-	1,29	1,47

1) Benchmark: Dreieich: 395 Einstellungen je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 45: Personaleinsatz für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf die Zahl der Einstellungen**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen mit einer Ausnahme ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 1,47 VZÄ, was 50,7 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalbeschaffung entspricht. Ohne Berücksichtigung des negativen Wertes für die Kommune mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,58 VZÄ, das sind 54,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalbeschaffung.

Um zu vermeiden, dass eine über- oder unterdurchschnittliche Zahl von Einstellungen im Jahr 2011 die Aussage zur Effizienz und den interkommunalen Vergleich verzerrt, wurde der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung außerdem auf die Zahl der bereinigten Personalfälle bezogen, um eine von der Einstellungsaktivität eines Jahres unabhängige Bewertung zu ermöglichen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ nur minimal steigt und somit keine Verringerung des Personaleinsatzes in Relation zur Fallzahl feststellbar ist.<sup>81</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass bei den einbezogenen Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle kein Effizienzvorteil in Bezug auf den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung feststellbar ist.

<sup>81</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.12.

Der interkommunale Vergleich zeigt allerdings auch, dass sich die Kennzahlen zwischen Kommunen mit Fallzahlen in gleicher Größenordnung deutlich unterscheiden.<sup>82</sup>

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Personalbeschaffung im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der viertbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die drei besten Werte bleiben unberücksichtigt.

Dabei werden die beiden höchsten Werte aufgrund der auffälligen Abweichungen vom Mittelwert, welche nicht abschließend erklärbar sind, nicht berücksichtigt.

Der viertbeste Wert wurde gewählt, weil die betreffende Kommune einen hohen Standard im Personalbeschaffungsprozess erreichte. Beispielsweise erfolgten die Bewerbungs- und Auswahlverfahren nach einem festgelegten Standard, wobei vom Aufgabengebiet Personalverwaltung geprüft wurde, ob die Verfahrensregeln und Bewertungskriterien korrekt angewendet wurden.

Die gewählte Benchmarkkommune erreicht somit bei hoher Effizienz einen fachlichen angemessenen Standard bei der Erfüllung der Teilaufgabe Personalbeschaffung.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.12.

<sup>83</sup> Diese hohe Effizienz wird mittels klar definierter Standards sowie durch eine optimale Aufteilung zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung erreicht. Beispielsweise werden – nach einer Vorprüfung der Bewerbungen im Bereich Personal auf Erfüllung formaler Kriterien, welche mit einem eindeutigen Anforderungsprofil in der Stellenbeschreibung festgelegt sind - die fachlichen Beurteilungen der vorgeprüften Bewerbungen von den dezentralen Organisationseinheiten vorgenommen, so dass die Überprüfung der Auswahl der dezentralen Organisationseinheiten durch den Bereich Personal auf diese Vorarbeiten aufbauen kann. Auf diese Weise werden Prozessaktivitäten im Prozess nur einmal und in der jeweils zuständigen Organisationseinheit erbracht.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf die bereinigten Personalfälle					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Bereinigte Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,31	534	1.723	0,15	0,16
Dreieich	0,20	724	3.620	0,20	0,00
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	0,23	158	687	0,04	0,19
Langen	0,63	626	994	0,17	0,46
Mainhausen und Seligenstadt	0,58	350	603	0,10	0,48
Mühlheim	0,03	354	11.800	0,10	-0,07
Neu-Isenburg	0,10	585	5.850	0,16	-0,06
Obertshausen	0,30	371	1.237	0,10	0,20
Rodgau	0,38	587	1.545	0,16	0,22
Rödermark	0,13	479	3.685	0,13	0,00
Summe	2,89	5.018	-	1,32	1,57

1) Benchmark: Dreieich: 3.620 bereinigte Personalfälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 46: Personaleinsatz für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf die bereinigten Personalfälle**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 1,57 VZÄ, was 54,4 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalbeschaffung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,70 VZÄ, das sind 58,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalbeschaffung.

Nachdem der interkommunale Vergleich bezogen auf die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ ein Potenzial über alle einbezogenen Kommunen von 1,47 VZÄ ergeben hat, beträgt das Potenzial bezogen auf die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ 1,57 VZÄ.

Berücksichtigt man nur die Kommunen, die sowohl den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung als auch die Zahl der Einstellungen angegeben haben und daher in beide Vergleichen einbezogen werden konnten, ergibt sich ein Einsparpotenzial über alle Kommunen von 1,47 VZÄ bezogen auf die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ und 1,70 VZÄ bezogen auf die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ, was 53,1 % bzw. 61,7 % des Gesamtpersonaleinsatzes dieser Kommunen für die Teilaufgabe Personalbeschaffung entspricht.

Bleiben wiederum negative Werte von Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, unberücksichtigt, erhöht sich das Potenzial bezogen auf die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ auf 1,58 VZÄ, das sind 57,1 % des Gesamtpersonaleinsatzes dieser Kommunen für die Teilaufgabe Personalbeschaffung.

Beide Vergleiche zeigen somit ein Einsparpotenzial in gleicher Größenordnung auf.

### 12.1.13 Personalentwicklung

Die Teilaufgabe Personalentwicklung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Qualifizierung und Weiterentwicklung der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Auf der einen Seite wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen. Auf der anderen Seite jedoch kann eine fehlende oder nicht in ausreichendem Maße betriebene Personalentwicklung auf lange Sicht zu fachlichen wie wirtschaftlichen Nachteilen bei der Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltungen führen.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen wurden, für welche die Kommunalverwaltungen Personalentwicklung betreiben können beziehungsweise sollten.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle aller betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt. Dieses Ergebnis wird stark durch die Werte der zwei Kommunen beeinflusst, welche für die Teilaufgabe lediglich einen Personaleinsatz von 0,01 VZÄ angegeben haben. Allerdings sinkt auch bereinigt um die beiden Extremwerte in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ leicht. Auch in dieser Betrachtung steigt somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl.<sup>84</sup>

Damit ergibt der interkommunale Vergleich, dass für die Teilaufgabe Personalentwicklung mit steigender Zahl der Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein höherer Standard im Teilaufgabengebiet Personalentwicklung erreicht wird, womit ein höherer Personalaufwand verbunden ist.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Wert der Stadt Dietzenbach herangezogen. Grund für die Wahl dieses Wertes als Benchmark ist, dass Dietzenbach die Leistungen im Teilaufgabengebiet Personalentwicklung mit einem fachlich angemessenen Standard erbrachte und dabei ein differenziertes Instrumentarium von Personalentwicklungsmaßnahmen einsetzte.

---

<sup>84</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.13.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalentwicklung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Bereinigte Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,26	534	2.054	0,26	0,00
Dreieich	0,10	724	7.240	0,35	-0,25
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	k.A.	158	-	-	-
Langen	0,66	626	948	0,30	0,36
Mainhausen und Seligenstadt	0,01	350	35.000	0,17	-0,16
Mühlheim	0,01	354	35.400	0,17	-0,16
Neu-Isenburg	0,36	585	1.625	0,28	0,08
Obertshausen	0,10	371	3.710	0,18	-0,08
Rodgau	0,45	587	1.304	0,29	0,16
Rödermark	0,05	479	9.580	0,23	-0,18
Summe	2,00	5.018	-	2,24	-0,24

1) Benchmark: Dietzenbach: 2.054 bereinigte Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 47: Personaleinsatz für Personalentwicklung 2011

Die Ansicht zeigt, dass sich im Vergleich zum gewählten Benchmark ein rechnerischer Personalmehrbedarf ergibt. Der Personalmehrbedarf beträgt in Summe -0,24 VZÄ, was 12,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalentwicklung entspricht. Werden nur die drei Kommunen mit einem Einsparpotenzial berücksichtigt, so dass die negativen Werte für die fünf Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, nicht eingerechnet werden, beträgt das Einsparpotenzial 0,60 VZÄ, das sind 30,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalentwicklung.

12.1.14 Ausbildung

Die Teilaufgabe Ausbildung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausbildung von Nachwuchskräften für die Kommunalverwaltungen, wobei sowohl tariflich Beschäftigte als auch Beamtenanwärter ausgebildet wurden. Die Aufgabengebiete, für die ausgebildet wurde, erstreckten sich von der Verwaltung über die Feuerwehr bis hin zu betrieblichen Aufgabengebieten wie Bauhof und Abwasser.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen. Allerdings kann ein geringerer Standard zu schlechteren Ausbildungsergebnissen führen, was sich bei Übernahme der Auszubildenden negativ auf ihre Leistungsfähigkeit für Aufgaben der Kommunalverwaltung auswirken kann.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich der Ausbildungsbedarf der kommunalen Körperschaften auf diese

Personalfälle bezieht. Eine Ausbildung über den eigenen Nachwuchsbedarf hinaus wird daher in den folgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt, da sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht erforderlich ist.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung wird von der Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>85</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Ausbildung mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein höherer Standard im Teilaufgabengebiet Ausbildung erreicht wurde, womit ein höherer Personalaufwand verbunden war.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Ausbildung im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der viertbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die drei besten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichungen von Mittelwert und Median, welche auf einen niedrigen Standard im Teilaufgabengebiet Ausbildung hinweisen, unberücksichtigt. Als Benchmark wurde daher eine Kommune ausgewählt, die einen angemessenen Standard erreicht bei im interkommunalen Vergleich relativ niedrigem Personaleinsatz.

---

<sup>85</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.14.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Ausbildung 2011, bezogen auf die dauerhaft Bediensteten je VZÄ					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	dauerhaft Bedienstete	dauerhaft Bedienstete je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	1,06	513	484	0,28	0,78
Dreieich	0,30	548	1.827	0,30	0,00
Egelsbach	k.A.	160	-	-	-
Hainburg	k.A.	84	-	-	-
Heusenstamm	0,21	155	738	0,08	0,13
Langen	1,34	510	381	0,28	1,06
Mainhausen und Seligenstadt	0,02	330	16.500	0,18	-0,16
Mühlheim	0,41	351	856	0,19	0,22
Neu-Isenburg	0,17	537	3.159	0,29	-0,12
Obertshausen	0,30	341	1.137	0,19	0,11
Rodgau	0,32	512	1.600	0,28	0,04
Rödermark	0,05	388	7.760	0,21	-0,16
Summe	4,18	4.429	-	2,29	1,89

1) Benchmark: Dreieich: 1.827 dauerhaft Bedienstete je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 48: Personaleinsatz für Ausbildung 2011, bezogen auf die dauerhaft Bediensteten je VZÄ**

Ansicht 48 zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark für alle Kommunen mit drei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 1,89 VZÄ, was 45,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Ausbildung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 2,34 VZÄ, das sind 55,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Ausbildung.

Wird der Personaleinsatz im Teilaufgabengebiet Ausbildung auf die Zahl der Ausbildungsfälle bezogen, ergibt sich ein geringeres Einsparpotenzial. Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Ausbildung bezogen auf die Zahl der Ausbildungsfälle im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der fünftbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die vier besten Werte bleiben unberücksichtigt, weil sie einen eher niedrigen Standard im Teilaufgabengebiet Ausbildung aufwiesen und beispielsweise selbst plantan, ihre Ausbildungskonzepte zu überarbeiten. Als Benchmark wurde daher eine Kommune ausgewählt, die einen angemessenen Standard erreichte bei im interkommunalen Vergleich im Verhältnis zur Zahl der Ausbildungsfälle relativ niedrigen Personaleinsatz.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Ausbildung 2011, bezogen auf die Ausbildungsfälle je VZÄ						
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Ausbildungsquote <sup>1</sup> (%)	Ausbildungsfälle (Ausbildungszahl gesamt) <sup>2</sup>	Ausbildungsfälle (Ausbildungszahl gesamt) je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>3</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	1,06	8,2%	42	40	0,90	0,16
Dreieich	0,30	3,1%	17	57	0,36	-0,06
Egelsbach	k.A.	-	k.A.	-	-	-
Hainburg	k.A.	-	k.A.	-	-	-
Heusenstamm	0,21	5,2%	8	38	0,17	0,04
Langen	1,34	8,2%	42	31	0,90	0,44
Mainhausen und Seligenstadt	0,02	1,5%	5	250	0,11	-0,09
Mühlheim	0,41	1,3%	4,5	11	0,10	0,31
Neu-Isenburg	0,17	2,8%	15	88	0,32	-0,15
Obertshausen	0,30	4,7%	16	53	0,34	-0,04
Rodgau	0,32	2,9%	15	47	0,32	0,00
Rödermark	0,05	4,4%	17	340	0,36	-0,31
Summe	4,18	-	182	-	3,88	0,30

1) Zahl der Ausbildungsfälle im Verhältnis zur Zahl der dauerhaft Bediensteten

2) In die Zahl der Ausbildungsfälle einbezogen wurden Beamtenanwärter, Auszubildende, Berufspraktikanten im Anerkennungsjahr und Praktikanten im Rahmen einer Fachhochschulausbildung. Bei einigen Kommunen ebenfalls im Teilaufgabengebiet Ausbildung betreute Personalfälle wie Schülerpraktikanten, Teilnehmer am freiwilligen sozialen Jahr etc. wurden im Sinne der Vergleichbarkeit nicht berücksichtigt. Als Zahl der Ausbildungsfälle wurde der Durchschnitt der Ausbildungsfälle im Jahr 2011 verwendet.

3) Benchmark: Rodgau: 47 Ausbildungsfälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 49: Personaleinsatz für Ausbildung 2011, bezogen auf die Ausbildungsfälle je VZÄ**

Ansicht 49 zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für fünf Kommunen ein Einsparpotenzial besteht, während sich für vier Kommunen ein rechnerischer Personalmehrbedarf ergibt. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 0,30 VZÄ, was 7,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Ausbildung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die vier Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,89 VZÄ, das sind 21,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Ausbildung.

Das Einsparpotenzial fällt bezogen auf die Zahl der Ausbildungsfälle somit deutlich geringer aus als bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten. Grund hierfür sind die sehr unterschiedlichen Ausbildungsquoten der Kommunen, die von 1,3 % bis zu 8,2 % reichen. Bei der Betrachtung der Kennzahl Ausbildungsfälle je VZÄ wird eine Ausbildungsquote, die über dem Bedarf der Kommunalverwaltungen liegt und damit einen Standard darstellt, der im Rahmen einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht erforderlich ist, nicht als Einsparpotenzial ausgewiesen.

Daher wird für den Ausweis eines Einsparpotenzials die Betrachtung bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten herangezogen, da sich der durchschnittliche Ausbildungsbedarf einer Kommunalverwaltung aus der Zahl der Mitarbeiter ergibt.

#### 12.1.15 Fortbildung

Die Teilaufgabe Fortbildung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Fortbildung der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen.

Im Zuge der örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass Umfang und Standards im Teilaufgabengebiet Fortbildung sich zwischen den Kommunen deutlich unterscheiden. Dabei wurden in den größeren Kommunalverwaltungen tendenziell höhere Standards erreicht.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann ein geringerer Standard jedoch zu einem geringeren Qualifikations- und Kompetenzniveau der Mitarbeiter führen, was sich negativ auf ihre Leistungsfähigkeit für Aufgaben der Kommunalverwaltung auswirken kann.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich die Fortbildung der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle beschränken kann.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung wird von der Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt. Dieses Ergebnis ergibt sich auch bei Ausschluss der drei Kommunen mit einem Personaleinsatz von 0,01 VZÄ bzw. 0,03 VZÄ für die Teilaufgabe Fortbildung, was auf einen niedrigen Standard der Aufgabenwahrnehmung hindeutet.<sup>86</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Fortbildung mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein, zum Teil deutlich, höherer Standard im Teilaufgabengebiet Fortbildung erreicht wurde, womit ein höherer Personalaufwand verbunden war.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Median herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung nicht am besten Vergleichswert erfolgt, sondern die vier besten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichung vom Median, welche auf einen niedrigen Standard im Teilaufgabengebiet Fortbildung hinweisen, unberücksichtigt. Als Benchmark wurde mit dem Median eine Kommune ausgewählt, die bei der Teilaufgabe Fortbildung einen angemessenen Standard erreicht.

---

<sup>86</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.15.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Fortbildung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe dauerhaft Bedienstete	dauerhaft Bedienstete je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	0,56	513	916	0,12	0,44
Dreieich	0,20	548	2.740	0,13	0,07
Egelsbach	k.A.	160	-	-	-
Hainburg	k.A.	84	-	-	-
Heusenstamm	0,01	155	15.500	0,04	-0,03
Langen	0,69	510	739	0,12	0,57
Mainhausen und Seligenstadt	0,01	330	33.000	0,08	-0,07
Mühlheim	0,03	351	11.700	0,08	-0,05
Neu-Isenburg	0,13	537	4.131	0,13	0,00
Obertshausen <sup>2</sup>	0,00	341	-	-	-
Rodgau	0,27	512	1.896	0,12	0,15
Rödermark	0,05	388	7.760	0,09	-0,04
Summe	1,95	4.429	-	0,93	1,02

1) Benchmark: Neu-Isenburg: 4.131 dauerhaft Bedienstete je VZÄ

2) Die Aufgabe Fortbildung wird in der Stadtverwaltung Obertshausen dezentral durch die Fachbereiche und externe Anbieter erfüllt, daher wurde kein Personaleinsatz angegeben.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 50: Personaleinsatz für Fortbildung 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Median für vier Kommunen ein Einsparpotenzial besteht, für vier Kommunen ergibt sich ein Personalmehrbedarf. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 1,02 VZÄ, was 52,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Fortbildung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die vier Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,22 VZÄ, das sind 62,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Fortbildung.

#### 12.1.16 Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt

Für eine Plausibilisierung der in den Teilaufgaben ermittelten Potenziale wird im Folgenden zusätzlich die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung betrachtet.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ leicht steigt.<sup>87</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt mit steigender Zahl der Personalfälle ein geringfügiger Effizienzvorteil bezogen auf den bereinigten Personaleinsatz festgestellt werden kann.

<sup>87</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.1.16.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die folgende Ansicht zeigt den bereinigten Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung im Vergleich.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der beste Wert herangezogen.

Den Benchmark bildet mit Dreieich eine Kommune, die mit einer guten Softwareunterstützung<sup>88</sup> bei einem im interkommunalen Vergleich vergleichsweise niedrigen Personaleinsatz in allen Teilaufgaben einen fachlich angemessenen Standard erreicht.

Bereinigter Personaleinsatz gesamt 2011					
Kommunale Körperschaft	VZÄ laut Quercheck bereinigt (VZÄ) <sup>1</sup>	Summe aller Personalfälle	Personalfälle je VZÄ laut Quercheck aktualisiert bereinigt	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>2</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Dietzenbach	10,17	629	62	5,40	4,76
Dreieich	7,31	851	116	7,31	0,00
Egelsbach	2,00	171	86	1,47	0,53
Hainburg	1,05	118	112	1,01	0,04
Heusenstamm	3,87	164	42	1,41	2,46
Langen	9,83	823	84	7,07	2,76
Mainhausen und Seligenstadt	3,89	362	93	3,11	0,78
Mühlheim	3,93	371	94	3,19	0,74
Neu-Isenburg	7,51	609	81	5,23	2,28
Obertshausen	5,10	486	95	4,18	0,93
Rodgau	7,47	663	89	5,70	1,77
Rödermark	5,42	559	103	4,80	0,62
Summe	67,55	5.806	-	49,88	17,68

1) Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung ohne den Personaleinsatz für Kindergeldberechnung, Beihilfeberechnung, Administration der Anwendungsunterstützung und Personalgestellung

2) Benchmark: Dreieich: 116 Personalfälle je VZÄ laut Quercheck aktualisiert bereinigt

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 51: Bereinigter Personaleinsatz gesamt 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 17,68 VZÄ, was 26,2 % des bereinigten Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen entspricht.

<sup>88</sup> Die eingesetzte Software wird von der Personalverwaltung der Dreieich als hilfreiche Unterstützung eingeschätzt. Zugleich wird durch die weitere Verbesserung der Softwareunterstützung, insbesondere bei der Einführung digitaler Workflows, die Möglichkeit einer weiteren Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung gesehen.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die folgende Ansicht zeigt das Gesamtpotenzial, zum einen berechnet für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung anhand der Kennzahl Personalfälle je VZÄ für den bereinigten Personaleinsatz des Aufgabengebietes Personalfälle sowie zum anderen als Summe der für die einzelnen Teilaufgaben ermittelten Potenziale:

Gesamtpotenzial für das Aufgabengebiet Personalverwaltung			
Kommunale Körperschaft	VZÄ laut Quercheck (VZÄ)	Potenzial Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt <sup>1</sup>	Potenzial berechnet als Summe der Einzelpotenziale <sup>2</sup>
Dietzenbach	10,97	4,76	3,34
Dreieich	8,78	0,00	-0,78
Egelsbach	2,00	0,53	-
Hainburg	1,05	0,04	-
Heusenstamm	4,09	2,46	1,67
Langen	10,20	2,76	3,38
Mainhausen und Seligenstadt	3,89	0,78	0,09
Mühlheim	4,06	0,74	0,27
Neu-Isenburg	8,13	2,28	0,89
Obertshausen	5,20	0,93	0,31
Rodgau	8,22	1,77	1,17
Rödermark	6,05	0,62	-0,02
Summe	72,64	17,68	10,33

- 1) Potenzial berechnet für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung anhand der Kennzahl Personalfälle je VZÄ für den bereinigten Personaleinsatz des Aufgabengebietes Personalfälle, vgl. Ansicht 51.
- 2) Die Spalte ergibt sich nicht aus den vorherigen Spalten, sondern aus den rechnerischen Unterschieden in den Teilaufgabengebieten des Aufgabengebietes Personalverwaltung, die in den vorherigen Abschnitten und Ansichten sowie zusammengefasst im Anhang 6 unter 6.1.16 Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt in Ansicht 165 und Ansicht 166 dargestellt sind.
- 3) Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 52: Gesamtpotenzial für das Aufgabengebiet Personalverwaltung**

Wie Ansicht 52 zeigt, ergibt sich für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt ein Einsparpotenzial von 17,68 VZÄ, was 24,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach entspricht.

In der Summe der Einzelpotenziale ergibt sich ein Potenzial von 10,33 VZÄ, was 14,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung entspricht.

Grund für diese Differenz ist, dass in den Teilaufgaben Benchmarks aus verschiedenen kommunalen Körperschaften angelegt wurden. Damit wurden für einige Teilaufgaben Benchmarks verwendet, die vom Aufgabengebiet Personalverwaltung der Stadt Dreieich, die für die Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung als Benchmark verwendet wurde, sogar übertroffen wurden. Dies zeigt sich auch daran, dass sich in der Summe der Einzelpotenziale für Dreieich ein Personalmehrbedarf von 0,78 VZÄ ergibt.

Zudem haben sich in der Summe der Einzelpotenziale auch für andere Kommunen für einen Teil der Teilaufgaben Personalmehrbedarfe ergeben, welche gegen Einsparpotenziale in anderen Teilbereichen verrechnet werden.

Schließlich konnte für die Gemeinden Egelsbach und Hainburg keine Untersuchung auf Ebene der Teilaufgabengebiete vorgenommen werden, da beide Gemeinden den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufschlüsseln konnten.

Für den Ausweis eines Einsparpotenzials durch Realisierung von Größeneffekten mittels interkommunaler Zusammenarbeit der Kommunen im Kreis Offenbach wird das Potenzial aus der Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung angesetzt.

Der Grund hierfür ist, dass für alle Teilaufgaben mindestens eine oder mehrere Kommunen den Personaleinsatz nicht angeben konnten, insbesondere weil ihnen für sehr geringe Stellenanteile eine qualifizierte Schätzung nicht möglich war. Da sie die Teilaufgaben, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, aber dennoch wahrnehmen, wenn auch meist mit einem vergleichsweise geringen Standard, hätte gegebenenfalls der Personaleinsatz für Teilaufgabengebiete, in denen sie Personaleinsatz angegeben haben, um den Personaleinsatz für die Teilaufgabengebiete, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, verringert werden müssen. Daher kann für diese Kommunen das tatsächliche Potenzial für Teilaufgaben, für die sie einen Personaleinsatz angegeben haben, niedriger ausfallen als die berechneten Werte, während für Teilaufgabengebiete, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, sich für das Erreichen höherer Standards in interkommunaler Zusammenarbeit gegebenenfalls ein Personalmehrbedarf ergeben kann.

Daher ist das Potenzial aus der Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung für den Ausweis des Einsparpotenzials, welches durch interkommunale Zusammenarbeit der Kommunen im Kreis Offenbach auf dem Aufgabengebiet Personalverwaltung realisiert werden kann, belastbarer.

Das Einsparpotenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Offenbach auf dem Aufgabengebiet Personalverwaltung beträgt somit 17,68 VZÄ, was 24,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Offenbach für das Aufgabengebiet Personalverwaltung entspricht.

Bei durchschnittlichen Personalaufwendungen im Aufgabengebiet Personalverwaltung der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Offenbach je VZÄ von 62.942 EUR<sup>89</sup> beträgt das Einsparpotenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Offenbach im Aufgabengebiet Personalverwaltung 1.112.626 €.

## 12.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Nach der Betrachtung und dem interkommunalen Vergleich der kreisangehörigen Kommunen im Kreis Offenbach im Abschnitt 12.1 werden im Abschnitt 12.2 die Verwaltung des Kreises Offenbach sowie die Verwaltung der Stadt Wiesbaden in den Vergleich einbezogen.

Dabei werden zunächst die rechnerischen Potenziale ermittelt. Die strategische Bedeutung der Teilaufgaben für die Kommunalverwaltungen sowie Möglichkeiten und Grenzen einer interkommunalen Zusammenarbeit für die Teilaufgaben sowie das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt werden im Abschnitt 12.3 behandelt.

Wenn der Vergleich entweder mit dem Kreis oder mit der Stadt Wiesbaden keinen Größenvorteil ergab, wurde eine Potenzialberechnung anhand eines Benchmarks aus einer der kreisangehörigen Kommunen auch für den Kreis Offenbach vorgenommen.

---

<sup>89</sup> Personalaufwendungen von insgesamt 4.572.177 € bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 72,64 VZÄ

### 12.2.1 Personalverwaltung

Die Effizienz des Teilaufgabengebietes Personalverwaltung lässt sich durch die Kennzahl Personalfälle je VZÄ bemessen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>90</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.

Auffällig ist, dass die Stadt Wiesbaden mit 287 Personalfällen je VZÄ nicht den besten Wert aufwies.<sup>91</sup> Dieser wurde von Dreieich erreicht. Auch die Kennzahl des Kreises lag mit 590 Personalfällen je VZÄ höher als die der Stadt Wiesbaden, bei welcher das Teilaufgabengebiet Personalverwaltung mit einem Personaleinsatz von insgesamt 27,32 VZÄ etwas größer war als die Summe der Teilaufgabengebiete Personalverwaltung der 14 kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach mit in Summe 23,24 VZÄ.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung im Vergleich mit dem Kreis Offenbach.

Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 im Vergleich mit dem Kreis Offenbach					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Alle Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,73	1.022	590	1,73	0,00
Dietzenbach	2,31	629	272	1,07	1,24
Dreieich	1,00	851	851	1,44	-0,44
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg	k.A.	118	-	-	-
Heusenstamm	1,31	164	125	0,28	1,03
Langen	2,13	823	386	1,40	0,73
Mainhausen und Seligenstadt	1,48	362	245	0,61	0,87
Mühlheim	0,95	371	391	0,63	0,32
Neu-Isenburg	2,51	609	243	1,03	1,48
Obertshausen	1,80	486	270	0,82	0,98
Rodgau	2,24	663	296	1,12	1,12
Rödermark	1,88	559	297	0,95	0,93
Summe	19,34	6.828	-	11,09	8,25

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 590 Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 53: Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 im Vergleich mit dem Kreis Offenbach

<sup>90</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.1.

<sup>91</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.1.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen bis auf eine Kommune ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe 8,25 VZÄ, was 42,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Personalverwaltung entspricht. Ohne Berücksichtigung des negativen Wertes der Kommune mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 8,69 VZÄ, das sind 44,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Personalverwaltung.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung im Vergleich mit dem besten Wert.

Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 im Vergleich mit dem Bestwert					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Alle Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,73	1.022	590	1,20	0,53
Dietzenbach	2,31	629	272	0,74	1,57
Dreieich	1,00	851	851	1,00	0,00
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg	k.A.	118	-	-	-
Heusenstamm	1,31	164	125	0,19	1,12
Langen	2,13	823	386	0,97	1,16
Mainhausen und Seligenstadt	1,48	362	245	0,43	1,05
Mühlheim	0,95	371	391	0,44	0,51
Neu-Isenburg	2,51	609	243	0,72	1,79
Obertshausen	1,80	486	270	0,57	1,23
Rodgau	2,24	663	296	0,78	1,46
Rödermark	1,88	559	297	0,66	1,22
Summe	19,34	6.828	-	7,68	11,66

1) Benchmark: Dreieich: 851 Personalfälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 54: Personaleinsatz für Personalverwaltung 2011 im Vergleich mit dem Bestwert**

Die Ansicht zeigt, dass beim Anlegen eines Benchmarks, welcher den besten Wert aller Kommunen darstellt, ein Einsparpotenzial in Höhe von 11,66 VZÄ besteht, was 60,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis für die Teilaufgabe Personalverwaltung entspricht.

Die Betrachtung zeigt somit, dass über interkommunale Zusammenarbeit eine deutliche Verringerung des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalverwaltung und damit eine entsprechende Effizienzsteigerung möglich ist.

### 12.2.2 Grundsatzangelegenheiten

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten<sup>92</sup> wird durch die Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>93</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten im Vergleich. Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der zweitbeste Wert herangezogen.

Personaleinsatz für Grundsatzangelegenheiten 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe bereinigte Personalfälle	bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,38	980	712	0,27	1,11
Dietzenbach	0,47	534	1.136	0,15	0,32
Dreieich	0,20	724	3.620	0,20	0,00
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	0,15	158	1.053	0,04	0,11
Langen	0,42	626	1.490	0,17	0,25
Mainhausen und Seligenstadt	0,34	350	1.029	0,10	0,24
Mühlheim	0,44	354	805	0,10	0,34
Neu-Isenburg	0,31	585	1.887	0,16	0,15
Obertshausen	0,20	371	1.855	0,10	0,10
Rodgau	0,33	587	1.779	0,16	0,17
Rödermark	0,13	479	3.685	0,13	0,00
Summe	4,37	5.998	-	1,59	2,78

1) Benchmark: Dreieich: 3.620 bereinigte Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 55: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Grundsatzangelegenheiten 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit einer Ausnahme für alle Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 2,78 VZÄ, was 63,7 % des

<sup>92</sup> Vgl. zur Problematik der Abgrenzung des Personaleinsatzes für das Teilaufgabengebiet Grundsatzangelegenheiten Abschnitt 12.1.2.

<sup>93</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.2.

Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten entspricht.

### 12.2.3 Personalabrechnung

Die Effizienz des Teilaufgabengebietes Personalabrechnung lässt sich durch die Kennzahl Abrechnungsfälle je VZÄ bemessen.

Da die kommunalen Körperschaften die Aufgaben im Teilaufgabengebiet Personalabrechnung unterschiedlich wahrnahmen, werden im Folgenden die Bearbeitung von Personalabrechnungs-, Kindergeld- und Beihilfefällen separat betrachtet.

- Personalabrechnungsfälle

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalabrechnungsfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle die Kennzahl Personalabrechnungsfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt. Dieser Größenvorteil zeigt sich auch, wenn die drei höchsten Werte nicht einbezogen werden, die nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen und im Vergleich mit Erfahrungs- und Zielwerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen, nicht plausibel sind.<sup>94</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung im Vergleich mit dem Kreis Offenbach. Eine Kommune wurde nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung machen konnte.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde mit dem Wert des Kreises Offenbach<sup>95</sup> der vierbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die drei besten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median, welche sie nicht plausibel erscheinen lässt, unberücksichtigt.

---

<sup>94</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.3.

<sup>95</sup> Der Kreis Offenbach hat im Jahr 2011 damit begonnen, auf eine ganzheitliche Personalsachbearbeitung umzustellen, bei der die Teilaufgabe Personalabrechnung von den Mitarbeitern der Personalverwaltung mit bearbeitet wird.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalabrechnung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Personalabrechnungsfälle	Personalabrechnungsfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	2,19	1.130	516	2,19	0,00
Dietzenbach	2,21	493	223	0,96	1,25
Dreieich	2,67	875	327	1,70	0,98
Egelsbach	k.A.	159	-	-	-
Hainburg	k.A.	95	-	-	-
Heusenstamm	0,78	272	348	0,53	0,25
Langen	2,05	532	259	1,03	1,02
Mainhausen und Seligenstadt	0,28	353	1.261	0,68	-0,40
Mühlheim	1,00	351	352	0,68	0,32
Neu-Isenburg	1,25	591	473	1,15	0,10
Obertshausen	0,46	478	1.039	0,93	-0,47
Rodgau	1,57	616	392	1,19	0,38
Rödermark	1,11	482	435	0,93	0,17
Summe	15,57	6.427	-	11,97	3,60

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 516 Personalabrechnungsfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 56: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalabrechnung 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 3,60 VZÄ, was 23,1 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Personalabrechnung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 4,47 VZÄ, das sind 28,7 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalabrechnung.

- Kindergeldberechnung

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Kindergeldfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Kindergeldfälle die Kennzahl Kindergeldfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>96</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für Kindergeldbearbeitung mit steigender Zahl der Kindergeldfälle effizienter wird.

Für die folgende Betrachtung wurde der Wert des Kreises Offenbach als Benchmark herangezogen.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.3.

<sup>97</sup> Vgl. dazu im Anhang Abschnitt 6.2.3.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Kindergeldbearbeitung im Vergleich mit dem Kreis Offenbach. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, da sie die Kindergeldberechnung nicht selbst wahrnehmen. Die Gemeinden Egelsbach und Hainburg wurde nicht in den Vergleich einbezogen, da sie keine Angabe zum Personaleinsatz machen konnten.

Personaleinsatz für Kindergeldbearbeitung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Zahl der Kindergeldfälle	Kindergeldfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,62	684	1.106	0,62	0,00
Dietzenbach	0,62	141	226	0,13	0,50
Dreieich	0,75	200	265	0,18	0,57
Egelsbach	k.A.	40	-	-	-
Hainburg	k.A.	18	-	-	-
Heusenstamm	0,22	51	231	0,05	0,17
Langen	0,37	154	419	0,14	0,23
Mainhausen und Seligenstadt	-	105	-	-	-
Mühlheim	-	118	-	-	-
Neu-Isenburg	0,35	146	414	0,13	0,22
Obertshausen	-	98	-	-	-
Rodgau	0,44	219	494	0,20	0,25
Rödermark	0,31	104	333	0,09	0,22
Summe	3,70	2.078	-	1,54	2,16

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 1.106 Kindergeldfälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 57: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Kindergeldbearbeitung 2011**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle einbezogenen Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 2,16 VZÄ, was 58,4 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Kindergeldbearbeitung entspricht.

- **Beihilfeberechnung**

Da die Beihilfeberechnung weder beim Kreis Offenbach noch bei der Stadt Wiesbaden vom Aufgabengebiet Personalverwaltung vollständig selbst erbracht wurde, kann für diese Unteraufgabe kein Vergleich mit diesen kommunalen Körperschaften vorgenommen werden.

**12.2.4 Leistungsorientierte Bezahlung**

Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung konnten für das Jahr 2011 sieben kommunale Körperschaften machen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Beschäftigten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Beschäftigten die Kennzahl Beschäftigte je VZÄ steigt und so-

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

mit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>98</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung mit steigender Zahl der Beschäftigte effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung im Vergleich mit dem Kreis Offenbach. Sechs Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung machen konnten.

Personaleinsatz für Leistungsorientierte Bezahlung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe Beschäftigte	Beschäftigte je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,06	763	11.903	0,06	0,00
Dietzenbach	0,23	458	1.991	0,04	0,19
Dreieich	k.A.	509	-	-	-
Egelsbach	k.A.	153	-	-	-
Hainburg	k.A.	77	-	-	-
Heusenstamm	0,06	131	2.183	0,01	0,05
Langen <sup>2</sup>	k.A.	449	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,02	307	15.350	0,03	-0,01
Mühlheim	k.A.	335	-	-	-
Neu-Isenburg	0,05	480	9.600	0,04	0,01
Obertshausen <sup>3</sup>	0,00.	321	-	-	-
Rodgau	0,03	471	15.700	0,04	-0,01
Rödermark	0,10	352	3.520	0,03	0,07
Summe	0,55	4.806	-	0,25	0,31

- 1) Benchmark: Kreis Offenbach: 11.903 Personalfälle je VZÄ
- 2) Die Aufgabe wird in anderen Teilaufgabengebieten bearbeitet, so dass der Personaleinsatz von der Stadt Langen nicht gesondert ausgewiesen wurde.
- 3) Die Stadt Obertshausen hatte im Prüfungszeitraum keine Dienstvereinbarung zur leistungsorientierten Bezahlung mit der Personalvertretung abschließen können, weshalb kein Personaleinsatz angegeben wurde. Der Abschluss einer Dienstvereinbarung ist beabsichtigt. Deren Anwendung ist für 2014 erstmalig geplant.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 58: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Leistungsorientierte Bezahlung 2011**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen, bei denen Angaben zum Personaleinsatz vorlagen, mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dieses beträgt in Summe 0,31 VZÄ, was 55,1 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung entspricht.

<sup>98</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.4.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,32 VZÄ, das sind 57,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe leistungsorientierte Bezahlung.

### 12.2.5 Stellenplan

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan wird durch die Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>99</sup> Bei Ausschluss von besonders hohen bzw. niedrigen Werten ergibt sich das gleiche Ergebnis.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Stellenplan mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan im Vergleich mit dem Kreis Offenbach. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan machen konnten.

Personaleinsatz für Stellenplan 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe fester Stellen	dauerhaft Bedienstete je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,04	980	23.902	0,04	0,00
Dietzenbach	0,07	513	7.329	0,02	0,05
Dreieich	0,05	548	10.960	0,02	0,03
Egelsbach	k.A.	160	-	-	-
Hainburg	k.A.	84	-	-	-
Heusenstamm	0,13	155	1.192	0,01	0,12
Langen <sup>2</sup>	k.A.	510	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,01	330	33.000	0,01	0,00
Mühlheim	0,33	351	1.064	0,01	0,32
Neu-Isenburg	0,01	537	53.700	0,02	-0,01
Obertshausen	0,10	341	3.410	0,01	0,09
Rodgau	0,09	512	5.689	0,02	0,07
Rödermark	0,13	388	2.985	0,02	0,11
Summe	0,96	5.409	-	0,19	0,77

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 23.902 dauerhaft Bedienstete je VZÄ

2) Die Aufgabe Stellenplan ist in der Stadtverwaltung Langen der Kämmerei zugeordnet, daher wurde für die Personalverwaltung kein Stellenanteil ausgewiesen.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 59: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Stellenplan 2011

<sup>99</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.5.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit einer Ausnahme für alle Kommunen, von denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,77 VZÄ, was 79,7 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Stellenplan entspricht. Ohne Berücksichtigung des negativen Wertes für die Kommune mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,78 VZÄ, das sind 81,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Stellenplan.

### 12.2.6 Personalkostencontrolling

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>100</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling mit steigender Zahl der Personalfälle effizienter wird.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling im Vergleich. Vier Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling machen konnten.

Personaleinsatz für Personalkostencontrolling 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,81	1.022	1.269	0,12	0,69
Dietzenbach	k.A.	629	-	-	-
Dreieich	0,10	851	8.510	0,10	0,00
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg <sup>2</sup>	-	-	-	-	-
Heusenstamm	0,09	164	1.822	0,02	0,07
Langen <sup>2</sup>	-	-	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,06	362	6.033	0,04	0,02
Mühlheim	0,03	371	12.367	0,04	-0,01
Neu-Isenburg	0,53	609	1.149	0,07	0,46
Obertshausen	0,10	486	4.860	0,06	0,04
Rodgau	0,09	663	7.367	0,08	0,01
Rödermark	0,05	559	11.180	0,07	-0,02
Summe	1,86	5.887	-	0,60	1,26

1) Benchmark: Dreieich: 8.510 Personalfälle je VZÄ

2) Diese Aufgabe wird nicht vom Aufgabengebiet Personalverwaltung wahrgenommen.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

### Ansicht 60: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalkostencontrolling 2011

<sup>100</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.6.

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit zwei Ausnahmen für alle Kommunen, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 1,26 VZÄ, was 67,8 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,29 VZÄ, das sind 69,4 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling.

#### 12.2.7 Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement

Die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement werden insgesamt betrachtet, da sie thematisch eng miteinander zusammenhängen und es sowohl fachlich als auch personell im größten Teil der kommunalen Körperschaften Berührungspunkte gab. In den meisten Kommunen wurden die drei Teilaufgaben gemeinsam von denselben Mitarbeitern bearbeitet, wobei die Aufteilung der Stellenanteile auf die drei Teilaufgaben nach Erkenntnissen in den örtlichen Erhebungen nicht exakt vorgenommen werden konnte.

Für die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement ist zu berücksichtigen, dass nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen ein Teil der Kommunen, auch nach eigener Einschätzung, in Teilen diesen Teilaufgabengebieten einen fachlich nicht angemessenen Standard erreichte, der aus fachlicher Sicht aus diesem Grund erhöht werden sollte.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement für das Jahr 2011 einschließlich des Kreises Offenbach und der Stadt Wiesbaden.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011				
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz im Bereich Arbeitssicherheit (VZÄ)	Personaleinsatz im Bereich Arbeitsmedizin (VZÄ)	Personaleinsatz im Bereich Gesundheitsmanagement (VZÄ)	Summe Personaleinsatz in den Bereichen Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin, Gesundheitsmanagement (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,01	0,25	0,06	0,33
Dietzenbach	0,28	0,09	0,81	1,18
Dreieich <sup>1</sup>	0,00	0,23	0,10	0,33
Egelsbach	k.A.	0,00		0,00
Hainburg	k.A.			0,00
Heusenstamm	0,03	0,03	0,04	0,10
Langen	0,34	0,26	0,34	0,94
Mainhausen und Seligenstadt	0,04	0,04	0,12	0,20
Mühlheim	0,15	0,15		0,30
Neu-Isenburg	0,13	0,13	0,13	0,39
Obertshausen	0,45	0,45	0,10	1,00
Rodgau	0,40	0,49	0,03	0,92
Rödermark	0,32	0,33	0,13	0,78
Summe	2,15	2,45	1,86	6,47
Wiesbaden <sup>2</sup>	1,35	0,00	2,38	3,73

1) Die Stadt Dreieich konnte den Personaleinsatz von 0,23 VZÄ nicht zwischen den Teilaufgabengebieten Arbeitssicherheit und Arbeitsmedizin aufteilen, da beide Aufgaben eng miteinander verbunden erfüllt werden.

2) Der Personaleinsatz für den Bereich Arbeitssicherheit betrug 4,09 VZÄ, worin Sicherheitsingenieure im Umfang von 4,0 VZÄ enthalten waren. Die Mitarbeiter der Stadt Wiesbaden im Bereich Arbeitssicherheit erbrachten zu etwa zwei Drittel Leistungen, welche die kreisangehörigen Kommunen und der Kreis Offenbach von externen Dienstleistern beziehen, weshalb dieser Anteil für den Vergleich nicht zu berücksichtigen ist. Die Sicherheitsingenieure erbringen auch koordinierende Leistungen im Teilaufgabengebiet Arbeitsmedizin, während der Personalärztliche Dienst wie bei den Kommunen im Landkreis Offenbach vergeben ist. Die Personalressourcen für Arbeitsmedizin sind in den Stellenanteilen für Arbeitssicherheit enthalten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 61: Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011**

Ansicht 61 zeigt, dass die Stadt Wiesbaden für die drei Teilaufgaben einen Personaleinsatz aufwies, welcher deutlich unter der Summe des Personaleinsatzes der 14 kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach lag.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.7.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle ein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Hinzu kommt nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen, insbesondere bei der Stadt Wiesbaden, ein zum Teil deutlich höherer Standard in den Teilaufgabengebieten Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement erreicht wurde als bei kleinen Kommunen im Kreis Offenbach, so dass neben dem Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz ein Größenvorteil in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen festzustellen ist.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement im Vergleich mit der Stadt Wiesbaden. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement machen konnten.

Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011 im Vergleich mit Wiesbaden					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe bereinigter Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,33	980	3.010	0,54	-0,22
Dietzenbach	1,18	534	453	0,30	0,88
Dreieich	0,33	724	2.194	0,40	-0,07
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	0,10	158	1.580	0,09	0,01
Langen	0,94	626	666	0,35	0,59
Mainhausen und Seligenstadt	0,20	350	1.750	0,19	0,01
Mühlheim	0,30	354	1.180	0,20	0,10
Neu-Isenburg	0,39	585	1.500	0,32	0,07
Obertshausen	1,00	371	371	0,21	0,79
Rodgau	0,92	477	518	0,26	0,66
Rödermark	0,78	479	614	0,27	0,51
Summe	6,47	5.888	-	3,12	3,35
Wiesbaden	3,73	6.745	1.807	3,73	0,00

1) Benchmark: Wiesbaden: 1.807 bereinigte Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 62: Personaleinsatz für Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement 2011 im Vergleich mit Wiesbaden

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen mit zwei Ausnahmen ein Einsparpotenzial besteht. Dieses beträgt in Summe 3,35 VZÄ, was 51,8 % des Gesamtpersonalein-

satzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement entspricht.

Werden die negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, nicht einbezogen, ergibt sich ein Einsparpotenzial in Höhe von 3,44 VZÄ, das sind 53,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes aller kommunaler Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement.

Somit könnte in interkommunaler Zusammenarbeit aller kommunaler Körperschaften im Kreis Offenbach trotz Orientierung an der Kennzahl der Stadt Wiesbaden und damit dem Anstreben höherer Standards und eines größeren Leistungsumfangs in den drei Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement ein Einsparpotenzial erzielt werden.

#### 12.2.8 Reisekostenabrechnung

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Zahl der Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung nahezu unabhängig ist von der Zahl der Reisekostenerstattungsanträge.<sup>102</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung mit steigender Zahl der Reisekostenerstattungsanträge kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der zweitbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern der beste Wert bleibt aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median, welche nicht abschließend erklärbar ist, unberücksichtigt.

---

<sup>102</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.8.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Reisekostenabrechnung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Zahl der Reisekostenerstattungsanträge	Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,51	1.197	2.334	0,37	0,15
Dietzenbach	0,12	268	2.233	0,08	0,04
Dreieich	0,15	489	3.260	0,15	0,00
Egelsbach	k.A.	71	-	-	-
Hainburg <sup>2</sup>	k.A.	48	-	-	-
Heusenstamm	0,23	369	1.604	0,11	0,12
Langen	0,10	738	7.380	0,23	-0,13
Mainhausen und Seligenstadt	0,04	104	2.600	0,03	0,01
Mühlheim	0,12	k.A.	-	-	-
Neu-Isenburg	0,10	191	1.910	0,06	0,04
Obertshausen	0,20	560	2.800	0,17	0,03
Rodgau <sup>3</sup>	0,21	386	1.838	0,12	0,09
Rödermark	0,15	357	2.380	0,11	0,04
Summe	1,93	4.778	-	1,43	0,39

- 1) Benchmark: Dreieich: 3.260 Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ
- 2) Diese Aufgabe wird nicht vom Aufgabengebiet Personalverwaltung wahrgenommen.
- 3) Die Stadt Rodgau hat im Zuge der Verwaltungsreform im Bereich der Personalverwaltung im Stellenplan 2012 eine halbe Planstelle abgebaut. Zu diesem Zweck wurden Aufgaben und Prozesse unterstützt durch die entsprechende EDV optimiert. Unter anderem wurde die Beantragung von Dienstreisen und das Genehmigungsverfahren über digitale Workflows eingeführt. Die Auszahlung der Reisekosten erfolgt ab diesem Zeitpunkt über die monatliche Gehaltsabrechnung.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 63: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Reisekostenabrechnung 2011

Ansicht 63 zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen, bei denen Angaben vorliegen, mit einer Ausnahme ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 0,39 VZÄ, was 20,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung entspricht.

Ohne Berücksichtigung des Wertes der Kommune mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 0,52 VZÄ, das sind 26,8 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling.

#### 12.2.9 Leitungsaufgaben

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt.<sup>103</sup>

Der interkommunale Vergleich der Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt)

<sup>103</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.9.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>104</sup>

Damit ergeben beide Betrachtungen, dass für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben mit steigender Zahl der Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben im Vergleich mit dem Kreis Offenbach.

Personaleinsatz für Leitungsaufgaben 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	VZÄ gesamt laut Quercheck	Anteil des Personaleinsatzes im Bereich Führungspositionen an VZÄ gesamt	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,37	14,23	2,6%	0,37	0,00
Dietzenbach	0,50	10,97	4,6%	0,29	0,21
Dreieich	0,40	8,78	4,6%	0,23	0,17
Egelsbach	k.A.	2,00	-	-	-
Hainburg	k.A.	1,05	-	-	-
Heusenstamm	0,13	4,09	3,2%	0,11	0,02
Langen <sup>2</sup>	k.A.	10,20	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,41	3,89	10,5%	0,10	0,31
Mühlheim	0,11	4,06	2,7%	0,11	0,00
Neu-Isenburg	0,46	8,13	5,7%	0,21	0,25
Obertshausen	0,10	5,20	1,9%	0,14	-0,04
Rodgau	0,26	8,22	3,2%	0,21	0,05
Rödermark	0,54	6,05	8,9%	0,16	0,38
Summe	3,28	86,87	-	1,93	1,35

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 2,6 % des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt

2) Die Stellenanteile für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben sind in anderen Teilaufgabengebieten enthalten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 64: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Leitungsaufgaben 2011**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit einer Ausnahme für alle Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe 1,35 VZÄ, was 41,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben entspricht. Ohne Berücksichtigung des negativen Wertes für die Kommune mit einer Kennzahl, welche niedriger als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,39 VZÄ, das sind 42,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben.

<sup>104</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.9.

### 12.2.10 Unterstützungsfunktionen

Die Effizienz des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen wird wie bei der Teilaufgabe Leitungsaufgaben im Verhältnis zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung bemessen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen an VZÄ gesamt steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>105</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen im Vergleich mit dem Kreis Offenbach. Fünf Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen machen konnten.

Personaleinsatz für Unterstützungsfunktionen 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	VZÄ gesamt laut Quercheck	Anteil des Personaleinsatzes im Bereich Unterstützungsfunktionen an VZÄ gesamt	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,57	14,23	4,0%	0,57	0,00
Dietzenbach	0,12	10,97	1,1%	0,44	-0,32
Dreieich	1,20	8,78	13,7%	0,35	0,85
Egelsbach	k.A.	2,00	-	-	-
Hainburg	k.A.	1,05	-	-	-
Heusenstamm	0,26	4,09	6,4%	0,16	0,10
Langen <sup>2</sup>	k.A.	10,20	-	-	-
Mainhausen und Seligenstadt	0,35	3,89	9,0%	0,15	0,20
Mühlheim	k.A.	4,06	-	-	-
Neu-Isenburg	0,90	8,13	11,1%	0,32	0,58
Obertshausen	0,20	5,20	3,8%	0,21	-0,01
Rodgau	k.A.	8,22	-	-	-
Rödermark	0,05	6,05	0,8%	0,24	-0,19
Summe	3,65	86,87	-	2,44	1,21

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 4,0 % des Personaleinsatzes für Unterstützungsfunktionen an VZÄ gesamt

2) Die Stellenanteile für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben sind in anderen Teilaufgabengebieten enthalten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 65: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Unterstützungsfunktionen 2011

<sup>105</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.10.

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für vier Kommunen, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht, für drei Kommunen ergibt sich ein rechnerischer Personalmehrbedarf. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe 1,21 VZÄ, was 33,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen entspricht.

Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche niedriger als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,72 VZÄ, das sind 47,2 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen.

#### 12.2.11 Projekte

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>106</sup> Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Projekte mit steigender Zahl der Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen, insbesondere bei der Stadt Wiesbaden, zu mehr Themen des Aufgabengebietes Personalverwaltung Projekte verfolgt wurden und außerdem ein zum Teil deutlich höherer Standard bei der Abwicklung von Projekten erreicht wurde, womit ein höherer Personalaufwand verbunden war.

Da in interkommunaler Zusammenarbeit für eine hohe Zahl von Personalfällen wie in Wiesbaden eine große Zahl von Projekten bearbeitet werden müsste und dabei ein hoher Standard anzustreben wäre, wird für den folgenden Vergleich der Wert der Stadt Wiesbaden als Benchmark festgelegt.

Die folgende Ansicht zeigt daher den Personaleinsatz für Projekte im Vergleich mit der Stadt Wiesbaden. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte machen konnten.

---

<sup>106</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.11.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Projekte 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,76	1.022	581	0,53	1,22
Dietzenbach	0,10	629	6.290	0,33	-0,23
Dreieich	0,10	851	8.510	0,45	-0,35
Egelsbach	k.A.	171	-	-	-
Hainburg	k.A.	118	-	-	-
Heusenstamm	0,10	164	1.640	0,09	0,01
Langen <sup>2</sup>	0,74	823	1.112	0,43	0,31
Mainhausen und Seligenstadt	0,08	362	4.525	0,19	-0,11
Mühlheim	k.A.	371	-	-	-
Neu-Isenburg	0,10	609	6.090	0,32	-0,22
Obertshausen	0,20	486	2.430	0,25	-0,05
Rodgau	0,15	663	4.420	0,35	-0,20
Rödermark	0,10	559	5.590	0,29	-0,19
Summe	3,43	6.828	-	3,23	0,20
Wiesbaden	4,10	7.844	1.912	4,10	0,00

1) Benchmark: Wiesbaden: 1.912 Personalfälle je VZÄ

2) Der Personaleinsatz für Projekte entfiel im Jahr 2011 zu einem signifikanten Teil auf Projekte, die dem Bereich Organisation zuzuordnen sind. Eine Bereinigung des Personaleinsatzes um die entsprechenden Stellenanteile war jedoch nicht möglich.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 66: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Projekte 2011**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für vier kommunale Körperschaften, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht, während sich für sechs Kommunen ein Personalbedarf ergibt. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe 0,20 VZÄ, was 5,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für Projekte entspricht.

Somit könnte in interkommunaler Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach trotz Orientierung an der Kennzahl der Stadt Wiesbaden und damit dem Anstreben höherer Standards und eines größeren Leistungsumfangs im Teilaufgabengebiet Projekte ein Einsparpotenzial erzielt werden.

Werden die negativen Werte für sechs Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, nicht einbezogen, beträgt das Einsparpotenzial 1,32 VZÄ, das sind 38,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Projekte.

#### 12.2.12 Personalbeschaffung

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung wird durch die Zahl der Einstellungen sowie die Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt. In die Betrachtung wurden alle Einstellungsfälle sowie die Zahl der bereinigten Personalfälle der kommunalen Körperschaften einbezogen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ leicht sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>107</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Personalbeschaffung bei Einbezug der Stadt Wiesbaden mit steigender Zahl der Einstellungen kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung. Vier Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine vollständigen Angaben für die Teilaufgabe Personalbeschaffung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der zweitbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern der höchste Wert bleibt aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median, welche nicht abschließend erklärbar ist, unberücksichtigt.

---

<sup>107</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.12.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf Einstellungen					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Zahl der Einstellungen	Zahl der Einstellungen je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,46	62	42	0,16	1,30
Dietzenbach	0,31	60	194	0,15	0,16
Dreieich	0,20	79	395	0,20	0,00
Egelsbach	k.A.	k.A.	-	-	-
Hainburg	k.A.	k.A.	-	-	-
Heusenstamm	0,23	19	83	0,05	0,18
Langen	0,63	81	129	0,21	0,42
Mainhausen und Seligenstadt	0,58	67	116	0,17	0,41
Mühlheim	0,03	k.A.	-	-	-
Neu-Isenburg	0,10	k.A.	-	-	-
Obertshausen	0,30	18	60	0,05	0,25
Rodgau	0,38	92	242	0,23	0,15
Rödermark	0,13	95	731	0,24	-0,11
Summe	4,35	573	-	1,45	2,77

1) Benchmark: Dreieich: 395 Einstellungen je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 67: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf Einstellungen**

Ansicht 67 zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit einer Ausnahme für alle Kommunen, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 2,77 VZÄ, was 63,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Personalbeschaffung entspricht. Ohne Berücksichtigung des negativen Wertes für die Kommune mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 2,88 VZÄ, das sind 66,1 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalbeschaffung.

Um zu vermeiden, dass eine über- oder unterdurchschnittliche Zahl von Einstellungen im Jahr 2011 die Aussage zur Effizienz und den interkommunalen Vergleich verzerrt, wurde der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung zusätzlich auf die Zahl der bereinigten Personalfälle bezogen, um eine von der Einstellungsaktivität eines Jahres unabhängige Bewertung zu ermöglichen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.12.

Damit ergibt auch diese Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Personalbeschaffung bei Einbezug der Stadt Wiesbaden mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Personalbeschaffung im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angabe zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der viertbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die drei besten Werte bleiben unberücksichtigt.

Dabei werden die beiden höchsten Werte aufgrund der auffälligen Abweichungen vom Mittelwert, welche nicht abschließend erklärbar sind, nicht berücksichtigt.

Der viertbeste Wert wurde gewählt, weil die betreffende Kommune einen hohen Standard im Personalbeschaffungsprozess erreichte, beispielsweise erfolgten die Bewerbungs- und Auswahlverfahren nach einem festgelegten Standard, wobei vom Aufgabengebiet Personalverwaltung geprüft wurde, ob die Verfahrensregeln und Bewertungskriterien korrekt angewendet wurden.

Die gewählte Benchmarkkommune erreicht somit bei hoher Effizienz einen fachlichen angemessenen Standard bei der Wahrnehmung der Teilaufgabe Personalbeschaffung.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Diese hohe Effizienz wird mittels klar definierter Standards sowie durch eine optimale Aufteilung zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung erreicht. Beispielsweise werden – nach einer Vorprüfung der Bewerbungen im Bereich Personal auf Erfüllung formaler Kriterien, welche mit einem eindeutigen Anforderungsprofil in der Stellenbeschreibung festgelegt sind - die fachlichen Beurteilungen der vorgeprüften Bewerbungen von den dezentralen Organisationseinheiten vorgenommen, so dass die Überprüfung der Auswahl der dezentralen Organisationseinheiten durch den Bereich Personal auf diese Vorarbeiten aufbauen kann. Auf diese Weise werden Prozessaktivitäten im Prozess nur einmal und in der jeweils zuständigen Organisationseinheit erbracht.

Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf bereinigte Personalfälle					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe bereinigter Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,46	980	671	0,27	1,19
Dietzenbach	0,31	534	1.723	0,15	0,16
Dreieich	0,20	724	3.620	0,20	0,00
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	0,23	158	687	0,04	0,19
Langen	0,63	626	994	0,17	0,46
Mainhausen und Seligenstadt	0,58	350	603	0,10	0,48
Mühlheim	0,03	354	11.800	0,10	-0,07
Neu-Isenburg	0,10	585	5.850	0,16	-0,06
Obertshausen	0,30	371	1.237	0,10	0,20
Rodgau	0,38	587	1.545	0,16	0,22
Rödermark	0,13	479	3.685	0,13	0,00
Summe	4,35	5.998	-	1,59	2,76

1) Benchmark: Dreieich: 3.620 bereinigte Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 68: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Personalbeschaffung 2011, bezogen auf bereinigte Personalfälle**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit zwei Ausnahmen für alle Kommunen, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 2,76 VZÄ, was 63,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Personalbeschaffung entspricht.

Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die zwei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 2,89 VZÄ, das sind 66,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalbeschaffung.

Nachdem der interkommunale Vergleich bezogen auf die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ ein Potenzial über alle einbezogenen Kommunen von 2,77 VZÄ ergeben hat, beträgt das Potenzial bezogen auf die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ insgesamt 2,76 VZÄ.

Berücksichtigt man nur die Kommunen, die sowohl den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung als auch die Zahl der Einstellungen angegeben haben und daher in beide Vergleiche einbezogen werden konnten, ergibt sich ein Einsparpotenzial über alle Kommunen von 2,77 VZÄ bezogen auf die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ und 2,89 VZÄ bezogen auf die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ, was 65,6 % bzw. 68,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes dieser kommunalen Körperschaften für die Teilaufgabe Personalbeschaffung entspricht.

Beide Vergleiche zeigen somit ein Einsparpotenzial in gleicher Größenordnung auf.

### 12.2.13 Personalentwicklung

Für die Teilaufgabe Personalentwicklung ist zu berücksichtigen, dass nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen die Standards der Aufgabenwahrnehmung zwischen den kommunalen Körperschaften sehr unterschiedlich waren. Während einige Kommunen die Teilaufgabe Personalentwicklung systematisch und umfangreich wahrnahmen, beispielsweise mit kontinuierlicher Fortschreibung eines Personalentwicklungsplans und Einsatz verschiedener Personalentwicklungsinstrumente, beschränkte sich die Aufgabenwahrnehmung in anderen, insbesondere kleineren Kommunen, auf Einzelmaßnahmen, zum Beispiel zur Förderung des Führungskräftenachwuchs für konkrete, mittelfristig freiwerdende Führungspositionen.

Für den Vergleich der kommunalen Körperschaften ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann eine fehlende oder nicht in ausreichendem Maße betriebene Personalentwicklung auf lange Sicht zu fachlichen wie wirtschaftlichen Nachteilen bei der Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltungen führen.

Für den interkommunalen Vergleich wurden daher die beiden höchsten Werte, die aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median nicht plausibel sind beziehungsweise auf einen sehr geringen Standard und damit Leistungsumfang hindeuten<sup>110</sup>, nicht in die Betrachtung einbezogen.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.<sup>111</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Personalentwicklung mit steigender Zahl der Personalfälle ein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Hinzu kommt nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen, insbesondere bei der Stadt Wiesbaden, ein zum Teil deutlich höherer Standard im Teilaufgabengebiet Personalentwicklung erreicht wurde als bei kleinen Kommunen im Kreis Offenbach, so dass neben dem Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz ein Größenvorteil in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen festzustellen ist.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung im Vergleich mit dem Kreis Offenbach. Der Wert des Kreises Offenbach wurde als Benchmark gewählt, da die Personalverwaltung des Kreises ein vielfältiges Set von Personalentwicklungsinstrumenten anwendete und damit die Aufgabe Personalentwicklung mit einem fachlich angemessenen Standard erfüllte.

Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zur Personalentwicklung machen konnten.

---

<sup>110</sup> Sowohl die Stadt Mühlheim als auch das gemeinsame Personalbüro der Stadt Seligenstadt und der Gemeinde Mainhausen gaben den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung im Jahr 2011 mit 0,01 VZÄ an.

<sup>111</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.13.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Personalentwicklung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe bereinigter Personalfälle	Bereinigte Personalfälle je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,39	980	2.515	0,39	0,00
Dietzenbach	0,26	534	2.054	0,21	0,05
Dreieich	0,10	724	7.240	0,29	-0,19
Egelsbach	k.A.	162	-	-	-
Hainburg	k.A.	88	-	-	-
Heusenstamm	k.A.	158	-	-	-
Langen	0,66	626	948	0,25	0,41
Mainhausen und Seligenstadt	0,01	350	35.000	0,14	-0,13
Mühlheim	0,01	354	35.400	0,14	-0,13
Neu-Isenburg	0,36	585	1.625	0,23	0,13
Obertshausen	0,10	371	3.710	0,15	-0,05
Rodgau	0,45	587	1.304	0,23	0,22
Rödermark	0,05	479	9.580	0,19	-0,14
Summe	2,39	5.998	-	2,22	0,17

1) Benchmark: Kreis Offenbach: 2.515 bereinigte Personalfälle je VZÄ  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 69: Personaleinsatz für Personalentwicklung 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für vier Kommunen ein Einsparpotenzial besteht, während sich für fünf Kommunen ein rechnerischer Personalmehrbedarf ergibt. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 0,17 VZÄ, was 6,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Personalentwicklung entspricht.

Somit könnte in interkommunaler Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach trotz Orientierung an der Kennzahl des Kreises und damit dem Anstreben höherer Standards und eines größeren Leistungsumfangs im Teilaufgabengebiet Personalentwicklung ein Einsparpotenzial erzielt werden.

Werden die negativen Werte der Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, nicht einbezogen, ergibt sich ein Einsparpotenzial von 0,8 VZÄ, das sind 33,5 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalentwicklung.

#### 12.2.14 Ausbildung

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich der Ausbildungsbedarf der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle bezieht. Ein Ausbildung über den eigenen Nachwuchsbedarf hinaus wird daher in den folgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt, da sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Aufgabewahrnehmung der Kommunen nicht erforderlich ist.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>112</sup>

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Ausbildung mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein höherer Standard im Teilaufgabengebiet Ausbildung erreicht wurde, womit ein höherer Personalaufwand verbunden war.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Ausbildung im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der viertbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die drei besten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichungen von Mittelwert und Median, welche auf einen niedrigen Standard im Teilaufgabengebiet Ausbildung hinweisen, unberücksichtigt. Als Benchmark wurde daher eine Kommune ausgewählt, die einen angemessenen Standard erreicht bei im interkommunalen Vergleich relativ niedrigem Personaleinsatz.

Personaleinsatz für Ausbildung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe dauerhaft Bedienstete	dauerhaft Bedienstete je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,72	980	570	0,54	1,18
Dietzenbach	1,06	513	484	0,28	0,78
Dreieich	0,30	548	1.827	0,30	0,00
Egelsbach	k.A.	160	-	-	-
Hainburg	k.A.	84	-	-	-
Heusenstamm	0,21	155	738	0,08	0,13
Langen	1,34	510	381	0,28	1,06
Mainhausen und Seligenstadt	0,02	330	16.500	0,18	-0,16
Mühlheim	0,41	351	856	0,19	0,22
Neu-Isenburg	0,17	537	3.159	0,29	-0,12
Obertshausen	0,30	341	1.137	0,19	0,11
Rodgau	0,32	512	1.600	0,28	0,04
Rödermark	0,05	388	7.760	0,21	-0,16
Summe	5,90	5.409	-	2,83	3,07

1) Benchmark: Dreieich: 1.827 dauerhaft Bedienstete je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 70: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Ausbildung 2011**

<sup>112</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.14.

Ansicht 70 zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark mit drei Ausnahmen für alle Kommunen, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle Kommunen 3,07 VZÄ, was 52,0 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Ausbildung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die drei Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 3,52 VZÄ, das sind 59,6 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Ausbildung.

Wird der Personaleinsatz im Teilaufgabengebiet Ausbildung auf die Zahl der Ausbildungsfälle bezogen, ergibt sich ein geringeres Einsparpotenzial. Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Ausbildung bezogen auf die Zahl der Ausbildungsfälle im Vergleich. Zwei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der fünftbeste Wert herangezogen. Das bedeutet, dass die Orientierung weder am besten Vergleichswert noch an einem mittleren Wert (Mittelwert oder Median) erfolgt, sondern die vier besten Werte bleiben unberücksichtigt, weil sie einen eher niedrigen Standard im Teilaufgabengebiet Ausbildung aufwiesen und beispielsweise selbst planten, ihre Ausbildungskonzepte zu überarbeiten. Als Benchmark wurde daher eine Kommune ausgewählt, die einen angemessenen Standard erreichte bei im interkommunalen Vergleich im Verhältnis zur Zahl der Ausbildungsfälle relativ niedrigem Personaleinsatz.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Ausbildung 2011						
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Ausbildungsquote (Ausbildungsfälle zu dauerhaft Bediensteten)	Ausbildungsfälle (Ausbildungszahl gesamt)	Ausbildungsfälle (Ausbildungszahl gesamt) je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	1,72	3,5%	34	20	0,73	0,99
Dietzenbach	1,06	8,2%	42	40	0,90	0,16
Dreieich	0,30	3,1%	17	57	0,36	-0,06
Egelsbach	k.A.	-	k.A.	-	-	-
Hainburg	k.A.	-	k.A.	-	-	-
Heusenstamm	0,21	5,2%	8	38	0,17	0,04
Langen	1,34	8,2%	42	31	0,90	0,44
Mainhausen und Seligenstadt	0,02	1,5%	5	250	0,11	-0,09
Mühlheim	0,41	1,3%	4,5	11	0,10	0,31
Neu-Isenburg	0,17	2,8%	15	88	0,32	-0,15
Obertshausen	0,30	4,7%	16	53	0,34	-0,04
Rodgau	0,32	2,9%	15	47	0,32	0,00
Rödermark	0,05	4,4%	17	340	0,36	-0,31
Summe	5,90	-	216	-	4,61	1,29

1) Benchmark: Rodgau: 47 Ausbildungsfälle je VZÄ

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

#### Ansicht 71: Personaleinsatz für Ausbildung 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zu einem Benchmark für sechs Kommunen ein Einsparpotenzial besteht, während sich für vier Kommunen ein rechnerischer Personalmehrbedarf ergibt. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 1,29 VZÄ, was 21,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Ausbildung entspricht. Ohne Berücksichtigung der negativen Werte für die vier Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, beträgt das Einsparpotenzial 1,88 VZÄ, das sind 31,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der Kommunen für die Teilaufgabe Ausbildung.

Das Einsparpotenzial fällt bezogen auf die Zahl der Ausbildungsfälle somit geringer aus als bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten. Grund hierfür sind die sehr unterschiedlichen Ausbildungsquoten der Kommunen, die von 1,3 % bis zu 8,2 % reichen. Bei der Betrachtung der Kennzahl Ausbildungsfälle je VZÄ wird eine Ausbildungsquote, die über dem Bedarf der Kommunalverwaltungen liegt und damit einen Standard darstellt, der im Rahmen einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht erforderlich ist, nicht als Einsparpotenzial ausgewiesen.

Daher wird für den Ausweis eines Einsparpotenzials die Betrachtung bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten herangezogen, da sich aus der Zahl der Mitarbeiter einer Kommunalverwaltung der durchschnittliche Ausbildungsbedarf ergibt.

### 12.2.15 Fortbildung

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung wird durch die Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.464 etwas mehr dauerhaft Bedienstete auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 5.409 dauerhaft Bedienstete kamen.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich die Fortbildung der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle beschränken kann.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann ein geringerer Standard jedoch zu einem geringeren Qualifikations- und Kompetenzniveau der Mitarbeiter führen, was sich negativ auf ihre Leistungsfähigkeit für Aufgaben der Kommunalverwaltung auswirken kann.

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.<sup>113</sup>

Ein anderes Ergebnis ergibt sich, wenn man alle kommunalen Körperschaften mit einem Personaleinsatz von maximal 0,05 VZÄ, der auf einen niedrigen Standard der Aufgabenwahrnehmung hindeutet, aus der Betrachtung ausschließt. Bei Betrachtung von fünf Kommunen mit einem Personaleinsatz von mindestens 0,06 VZÄ ergibt sich für die Teilaufgabe Fortbildung ein Größenvorteil, welcher durch die Kennzahl der Stadt Wiesbaden bestimmt wird.<sup>114</sup>

Für alle kommunalen Körperschaften, welche einen Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung angegeben haben, kann allerdings mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein, zum Teil deutlich, höherer Standard im Teilaufgabengebiet Fortbildung erreicht wird, womit ein höherer Personalaufwand verbunden ist.

Die folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung im Vergleich. Drei Kommunen wurden nicht in den Vergleich einbezogen, weil sie keine Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung machen konnten.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der Median herangezogen, welchen einschließlich der Werte des Kreises Offenbach und der Landeshauptstadt Wiesbaden der Wert der Stadt Neu-Isenburg bildet. Das bedeutet, dass die Orientierung nicht am besten Vergleichswert erfolgt, sondern die fünf höchsten Werte bleiben aufgrund der auffälligen Abweichung vom Median, welche auf einen niedrigen Standard im Teilaufgabengebiet Fortbildung hinweisen, unberücksichtigt. Als Benchmark wurde mit der Stadt Neu-Isenburg eine Kommune ausgewählt, die bei der Teilaufgabe Fortbildung einen angemessenen Standard erreicht.

---

<sup>113</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.15.

<sup>114</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.15.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Personaleinsatz für Fortbildung 2011					
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz Ist (VZÄ)	Summe dauerhaft Bedienstete	dauerhaft Bedienstete je VZÄ	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>1</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,02	980	40.164	0,24	-0,21
Dietzenbach	0,56	513	916	0,12	0,44
Dreieich	0,20	548	2.740	0,13	0,07
Egelsbach	0,00	160	-	-	-
Hainburg	k.A.	84	-	-	-
Heusenstamm	0,01	155	15.500	0,04	-0,03
Langen	0,69	510	739	0,12	0,57
Mainhausen und Seligenstadt	0,01	330	33.000	0,08	-0,07
Mühlheim	0,03	351	11.700	0,08	-0,05
Neu-Isenburg	0,13	537	4.131	0,13	0,00
Obertshausen <sup>2</sup>	0,00	341	-	-	-
Rodgau	0,27	512	1.896	0,12	0,15
Rödermark	0,05	388	7.760	0,09	-0,04
Summe	1,97	5.409	-	1,17	0,81

1) Benchmark: Neu-Isenburg: 4.131 dauerhaft Bedienstete je VZÄ  
2) Die Aufgabe Fortbildung wird in der Stadtverwaltung Obertshausen dezentral durch die Fachbereiche und externe Anbieter erfüllt, daher wurde kein Personaleinsatz angegeben.  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 72: Personaleinsatz und rechnerische Unterschiede für Fortbildung 2011**

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für vier Kommunen, bei denen Angaben vorlagen, ein Einsparpotenzial besteht, während sich für fünf kommunale Körperschaften ein Personalmehrbedarf ergibt. Das Einsparpotenzial beträgt in Summe über alle Kommunen 0,81 VZÄ, was 41,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für die Teilaufgabe Fortbildung entspricht.

Somit könnte in interkommunaler Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach trotz Orientierung an der Kennzahl einer Kommune mit einem angemessenen Standard im Teilaufgabengebiet Fortbildung ein Einsparpotenzial erzielt werden.

Werden die negativen Werte der Kommunen mit einer Kennzahl, welche höher als der Benchmark liegt, nicht einbezogen, ergibt sich ein Einsparpotenzial von 1,22 VZÄ, das sind 61,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes für die Teilaufgabe Fortbildung.

**12.2.16 Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt**

Für eine Plausibilisierung der in den Teilaufgaben ermittelten Potenziale wird im Folgenden zusätzlich die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung betrachtet.

Der Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 7.844 Personalfällen etwas mehr Personalfälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 6.828 Personalfälle kamen.<sup>115</sup>

Der Personaleinsatz wurde als Summe der für die Teilaufgaben angegebenen Stellenanteile gebildet, da diese nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen exakter waren als die Angaben für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt. Darin sind die nach den örtlichen Erhebungen erforderlichen Bereinigungen um Stellenanteile vorgenommen, welche außerhalb den Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für dieses tätig waren, bzw. um Stellenanteile, welche innerhalb den Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für andere Aufgabengebiete tätig waren und daher nicht dem Aufgabengebiet Personalverwaltung zugerechnet werden dürfen.<sup>116</sup>

Für die interkommunale Vergleichbarkeit des Personaleinsatzes wurde dieser um den Personaleinsatz für jene Aufgaben bereinigt, welche von einigen Kommunen nicht wahrgenommen wurden, d.h. die Aufgaben:

- Kindergeldberechnung
- Beihilfeberechnung
- Administration der Anwendungsunterstützung
- Personalgestellung

Der interkommunale Vergleich zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ praktisch gleichbleibt.<sup>117</sup>

Wird die Stadt Wiesbaden nicht einbezogen, ergibt sich ein geringfügig anderes Bild. Der interkommunale Vergleich ohne die Stadt Wiesbaden zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ nur leicht steigt.<sup>118</sup>

Damit ergibt die Betrachtung sowohl ohne als auch mit der Stadt Wiesbaden, dass für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt mit steigender Zahl der Personalfälle kein signifikanter Effizienzvorteil bezogen auf den bereinigten Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Die folgende Ansicht zeigt den bereinigten Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung im Vergleich der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach.

Als Bemessungsgröße für den rechnerischen Ausweis des Sparpotenzials wurde der beste Wert herangezogen.

Den Benchmark bildet mit Dreieich eine Kommune, die mit einer guten Softwareunterstützung bei einem im interkommunalen Vergleich vergleichsweise niedrigen Personaleinsatz in allen Teilaufgaben einen fachlich angemessenen Standard erreichte.

---

<sup>115</sup> Vgl. dazu im Anhang unter 6.2.1 Personalverwaltung.

<sup>116</sup> Vgl. dazu Abschnitt 5.3.1.

<sup>117</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.16.

<sup>118</sup> Vgl. dazu im Detail im Anhang Abschnitt 6.2.16.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Bereinigter Personaleinsatz gesamt 2011					
Kommunale Körperschaft	VZÄ laut Quercheck bereinigt (VZÄ) <sup>1</sup>	Summe aller Personalfälle	Personalfälle je VZÄ laut Quercheck aktualisiert bereinigt	Personalbedarf gemäß Benchmark <sup>2</sup> (VZÄ)	Rechnerischer Unterschied (VZÄ)
Kreis Offenbach	13,56	1.022	75	8,78	4,78
Dietzenbach	10,17	629	62	5,40	4,76
Dreieich	7,31	851	116	7,31	0,00
Egelsbach	2,00	171	86	1,47	0,53
Hainburg	1,05	118	112	1,01	0,04
Heusenstamm	3,87	164	42	1,41	2,46
Langen	9,83	823	84	7,07	2,76
Mainhausen und Seligenstadt	3,89	362	93	3,11	0,78
Mühlheim	3,93	371	94	3,19	0,74
Neu-Isenburg	7,51	609	81	5,23	2,28
Obertshausen	5,10	486	95	4,18	0,93
Rodgau	7,47	663	89	5,70	1,77
Rödermark	5,42	559	103	4,80	0,62
Summe	81,12	6.828	-	58,66	22,46

1) Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung ohne den Personaleinsatz für Kindergeldberechnung, Beihilfeberechnung, Administration der Anwendungsunterstützung und Personalgestaltung

2) Benchmark: Dreieich: 116 Personalfälle je VZÄ laut Quercheck aktualisiert bereinigt

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 73: Bereinigter Personaleinsatz gesamt 2011

Die Ansicht zeigt, dass im Vergleich zum Benchmark für alle Kommunen ein Einsparpotenzial besteht. Dies beträgt in Summe über alle kommunalen Körperschaften 22,46 VZÄ, was 27,7 % des bereinigten Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach entspricht.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die folgende Ansicht zeigt das Gesamtpotenzial, zum einen berechnet für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung anhand der Kennzahl Personalfälle je VZÄ für den bereinigten Personaleinsatz des Aufgabengebietes Personalverwaltung sowie zum anderen als Summe der für die einzelnen Teilaufgaben ermittelten Potenziale:

Gesamtpotenzial			
Kommunale Körperschaft	VZÄ im Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt laut Quercheck (VZÄ)	Potenzial für das Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt <sup>1</sup>	Potenzial berechnet anhand der Summe der Einzelpotenziale <sup>2</sup>
Kreis Offenbach	14,23	4,78	5,11
Dietzenbach	10,97	4,76	5,57
Dreieich	8,78	0,00	1,62
Egelsbach	2,00	0,53	-
Hainburg	1,05	0,04	-
Heusenstamm	4,09	2,46	2,35
Langen	10,20	2,76	5,50
Mainhausen und Seligenstadt	3,89	0,78	1,25
Mühlheim	4,06	0,74	1,36
Neu-Isenburg	8,13	2,28	3,06
Obertshausen	5,20	0,93	1,72
Rodgau	8,22	1,77	3,20
Rödermark	6,05	0,62	1,69
Summe	86,87	22,46	32,42

- 1) Potenzial berechnet für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung anhand der Kennzahl Personalfälle je VZÄ für den bereinigten Personaleinsatz des Aufgabengebietes Personalverwaltung.
- 2) Die Spalte ergibt sich nicht aus den vorherigen Spalten, sondern aus den rechnerischen Unterschieden in den Teilaufgabengebieten des Aufgabengebietes Personalverwaltung, die in den vorherigen Abschnitten und Ansichten sowie zusammengefasst im Anhang 6 unter 6.2.16 Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt in Ansicht 165 und Ansicht 166 dargestellt sind.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 74: Gesamtpotenzial für das Aufgabengebiet Personalverwaltung**

Wie Ansicht 74 zeigt, ergibt sich für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt ein Einsparpotenzial von 22,46 VZÄ, was 25,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach entspricht.

In der Summe der Einzelpotenziale ergibt sich sogar ein Potenzial von 32,42 VZÄ, was 37,3 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung entspricht.

Grund für diese Differenz ist, dass in den Teilaufgaben Benchmarks aus verschiedenen kommunalen Körperschaften angelegt wurden. Damit wurden für einige Teilaufgaben Benchmarks verwendet, die vom Aufgabengebiet Personalverwaltung der Stadt Dreieich, das für die Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung als Benchmark verwendet wurde, nicht erreicht werden. Dies zeigt sich auch daran, dass in der Summe der Einzelpotenziale für Dreieich ein Einsparpotenzial von 1,62 VZÄ aufgezeigt wird.

Außerdem sind in der Summe der Einzelpotenziale die Potenziale in den Aufgabengebieten Kindergeld- und Beihilfeabrechnung enthalten, welche in der Betrachtung des gesamten Aufgabengebiets Personalverwaltung nicht einbezogen waren.

Da die Stadt Dreieich plant, im Zuge einer Umstellung des Zeiterfassungsprozesses sowie der Einführung eines digitalen Workflows für die Reisekostenabrechnung eine halbe Stelle einzusparen und bisher für das Aufgabengebiet Personalverwaltung digitale Workflows noch nicht eingeführt sind, ist das für Dreieich in der Summe der Einzelpotenziale aufgezeigte Einsparpotenzial von 1,62 VZÄ plausibel, wenn über interkommunale Zusammenarbeit in allen Teilaufgabengebieten wesentlich höhere Fallzahlen erreicht werden.

Für den Ausweis eines Einsparpotenzials für die interkommunale Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach wird dennoch das Potenzial aus der Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung angesetzt.

Der Grund hierfür ist, dass für alle Teilaufgaben eine oder mehrere Kommunen keinen Personaleinsatz angeben konnten, insbesondere weil ihnen für sehr geringe Stellenanteile eine qualifizierte Schätzung nicht möglich war. Da sie die Teilaufgaben, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, aber dennoch wahrnahmen, wenn auch meist mit einem vergleichsweise geringen Standard, hätte gegebenenfalls der Personaleinsatz für Teilaufgabengebieten, in denen sie Personaleinsatz angegeben haben, um den Personaleinsatz für die Teilaufgabengebieten, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, verringert werden müssen. Daher kann für diese Kommunen das tatsächliche Potenzial für Teilaufgaben, für die sie einen Personaleinsatz angegeben haben, niedriger ausfallen als die berechneten Werte, während für Teilaufgabengebieten, für die kein Personaleinsatz angegeben werden konnte, sich für das Erreichen höherer Standards in interkommunaler Zusammenarbeit gegebenenfalls ein Personalmehrbedarf ergeben kann.

Daher ist das Potenzial aus der Betrachtung des gesamten Aufgabengebietes Personalverwaltung für den Ausweis des Einsparpotenzials, welches durch interkommunale Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach auf dem Aufgabengebiet Personalverwaltung realisiert werden kann, belastbarer. Das tatsächliche Potenzial wird zwischen beiden Potenzialen liegen, wenn in interkommunaler Zusammenarbeit über höhere Fallzahlen für alle Teilaufgaben die jeweiligen Benchmarks erreicht werden.

Das Einsparpotenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach im Aufgabengebiet Personalverwaltung beträgt somit mindestens 22,46 VZÄ, was 25,9 % des Gesamtpersonaleinsatzes der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach für das Aufgabengebiet Personalverwaltung entspricht.

Bei durchschnittlichen Personalaufwendungen im Aufgabengebiet Personalverwaltung aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach je VZÄ von 62.648 EUR<sup>119</sup> beträgt das Einsparpotenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach im Aufgabengebiet Personalverwaltung 1.406.884 €.

---

<sup>119</sup> Personalaufwendungen von insgesamt 5.442.396 € bei einem Gesamtpersonaleinsatz von 86,87 VZÄ

## 12.3 Gesamtbewertung

### 12.3.1 Umsetzbarkeit der Potenziale

Die interkommunalen Vergleiche und Betrachtungen in den Abschnitten 12.1 und 12.2 haben gezeigt, dass sich aus dem Vergleich der Effizienz der Aufgabengebiete Personalverwaltung der einbezogenen kommunalen Körperschaften rechnerisch ein Einsparpotenzial ergibt, welches durch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit statt einer weiterhin isolierten Aufgabenwahrnehmung der Kommunen realisiert werden kann.

Für die Umsetzbarkeit sind allerdings neben der reinen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung verschiedene weitere Aspekte zu berücksichtigen:

- Auch bei Wahrnehmung der Personalverwaltung in interkommunaler Zusammenarbeit muss jede Kommune weiterhin einen Stellenplan erstellen. Allerdings bezieht sich dies lediglich auf die Einbringung eines Stellenplans im Rahmen des städtischen Haushalts. Die technische Vorbereitung und sämtliche vorbereitende Tätigkeiten könnten auch von einer interkommunalen Organisationseinheit erbracht werden. Bei den für die Aufstellung des Stellenplans erforderlichen Vorbereitungen wie Kontrolle der Stellenanmeldungen, Überprüfungen, Beratungen und Abstimmungen würde jede Organisationseinheit einer Kommune ebenso behandelt wie von einer eigenen Personalverwaltung. Für die operative Umsetzbarkeit müssten einheitliche Verfahrensweisen und Regularien definiert werden.
- Die Notwendigkeit der Definition einheitlicher Verfahrensweisen und Regularien gilt bei Wahrnehmung der Aufgabe Personalverwaltung für alle Teilaufgaben des Aufgabengebietes. So müssten die kommunalen Körperschaften bereit sein, eigene Systematiken, Konzepte, Verfahrensweisen und Regularien zum größten Teil aufzugeben bzw. aneinander anzugleichen. Mit einer geeigneten Personalverwaltungssoftware, mit der jede Kommune als eigener Mandant angelegt werden könnte, wären gewisse Unterschiede weiterhin möglich, beispielsweise zur Eingruppierung, zu Lebensarbeitszeitmodellen und ähnlichem. Derartige Differenzierungen sind dann möglich, ohne die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung in interkommunaler Zusammenarbeit zu verringern, wenn sie in der Personalverwaltungssoftware abzubilden sind, d.h. wenn sie in den jeweiligen Prozessen der Teilaufgaben automatisiert erfolgen und keine individuelle Entscheidung eines Mitarbeiters erfordern. Alle anderen Differenzierungen müssten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zum Zweck der Realisierung der damit angestrebten Effizienzsteigerungen beseitigt werden.
- Die Notwendigkeit der Vereinheitlichung betrifft auch sämtliche Informations- und Kommunikationsflüsse zwischen der Organisationseinheit der interkommunalen Zusammenarbeit und den kommunalen Körperschaften. So müsste beispielsweise ein Berichtswesen für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling in der Grundstruktur einheitlich aufgebaut werden. Die Darstellungsweise könnte wiederum über Softwarelösungen für jede Kommune individuell gestaltet werden, ebenso wie die unterschiedlichen Organisations- und Haushaltsgliederungen über eine entsprechende Softwareprogrammierung berücksichtigt werden können. Wiederum ist dafür eine Personalverwaltungssoftware vorteilhaft, in der jede Kommune als eigener Mandant angelegt werden kann. Ein anderes Beispiel ist die Personalbeschaffung, wo sowohl das Bewerbungs- und Auswahlverfahren und die damit zusammenhängenden Bewertungssysteme einheitlich gestaltet werden müssten als auch die Übermittlung der für die Organisationseinheiten der kommunalen Körperschaften erforderlichen Informationen.

- Bei Wahrnehmung der Aufgabe Personalverwaltung in interkommunaler Zusammenarbeit stellt sich die Frage, ob es zum einen in der Organisationseinheit für interkommunale Zusammenarbeit einen Ansprechpartner für jede kommunale Körperschaft geben muss, zum anderen ob in jeder kommunalen Körperschaft ein lokaler Ansprechpartner beziehungsweise Koordinator für die Kommune vorgehalten werden muss, um als Ansprechpartner für Mitarbeiter, Führungskräfte und die Verwaltungsführung zu agieren. Als Anhaltspunkt für die Beantwortung dieser Fragen kann die Organisation in großen Kommunalverwaltungen wie der Stadtverwaltung der Stadt Wiesbaden dienen. Dort wird zwar für einen Teil der Teilaufgaben des Aufgabengebietes Personalverwaltung wiederum ein Anteil dieser dezentral in den Organisationseinheiten wahrgenommen, was mit der Größe der Ämter der Stadt Wiesbaden zusammenhängt, welche zum Teil mehr Personalfälle aufweisen als der Kreis Offenbach. Amtsindividuelle Ansprechpartner oder Koordinatoren auf Ebene des Aufgabengebietes Personalverwaltung gibt es jedoch ebenso wenig wie auf Ebene der dezentralen Organisationseinheiten. Daher sind auch bei Wahrnehmung der Aufgabe Personalverwaltung im Kreis in interkommunaler Zusammenarbeit derartige Funktionen nicht erforderlich. Eine Möglichkeit bestünde darin, die Organisation der Aufgabenwahrnehmung in den Teilaufgaben Personalverwaltung und Personalabrechnung, bei denen in Wiesbaden Mitarbeiter jeweils für bestimmte Organisationseinheiten zuständig sind, analog so zu gestalten, dass hier jeweils bestimmte kommunale Körperschaften einzelnen Mitarbeitern zugeordnet werden. Für eine möglichst hohe Effizienz ist allerdings die Zuordnung von Personalfällen nach Aufgabengebieten anzustreben, d.h. dass bestimmte Mitarbeiter in den Teilaufgabengebieten Personalverwaltung und Personalabrechnung beispielsweise für alle Mitarbeiter in Kindertagestätten zuständig sind, andere für Mitarbeiter in gewerblichen Aufgabengebieten usw. Vorstellbar wäre, in der Organisationseinheit der interkommunalen Zusammenarbeit für die Kommunen eine Stelle vorzusehen, die für die Berücksichtigung individueller Bedürfnisse der einzelnen Kommunen zuständig ist, etwa bei der Stellenplanung oder der Personalentwicklung.
- Die Berücksichtigung von individuellen Wünschen der kommunalen Körperschaften, beispielsweise zur Eingruppierung von Stellen, zur Personalentwicklung oder Frauenförderung, kann über die Personaldezernenten der kommunalen Körperschaften sichergestellt werden, indem diese entsprechende Vorgaben beziehungsweise Entscheidungen der politischen Gremien der jeweiligen kommunalen Körperschaft an die Organisationseinheit für interkommunale Zusammenarbeit herantragen.

Die in Abschnitt 12.2.16 dargestellten Ergebnisse unterstellen eine Zusammenarbeit aller kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach. Eine geringere Teilnehmerzahl würde das Potenzial zum einen um die Angabe zur jeweiligen kommunalen Körperschaft reduzieren und könnte zum anderen aufgrund der geringeren Gesamtgröße das verbleibende Potenzial der Teilnehmer reduzieren.

Neben den im „Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit“ aufgezeigten allgemeingültigen Vorteilen einer interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere geteiltes Wissen – werden in Ansicht 75 aufgabenabhängige strategische bzw. qualitative Argumente für das Aufgabengebiet Personalverwaltung geprüft und bewertet.

Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für das Aufgabengebiet Personalverwaltung				
	nicht vorhanden	gering	mäßig	Hoch
Strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik				<b>X</b>
Notwendigkeit räumlicher Nähe	<b>X</b>			
Bedeutung einheitlicher Software				<b>X</b>
Auswirkungen auf Standards			<b>X</b> (gegenwärtig kein einheitlicher Standard in den Kommunen, daher Angleichung zweckmäßig)	
Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Besonderheiten		<b>X</b> (die persönliche Kenntnis von Mitarbeitern und Besonderheiten der Kommunen ist zwar für einen guten Service förderlich, jedoch nicht zwingend erforderlich)		
Auslastungsvorteile				<b>X</b>
Quelle: Eigene Analysen und Bewertungen				

**Ansicht 75: Strategische Bewertung interkommunaler Zusammenarbeit für das Aufgabengebiet Personalverwaltung**

Ansicht 75 zeigt, dass das Aufgabengebiet Personalverwaltung eine hohe strategische Bedeutung für Verwaltung und Politik der kommunalen Körperschaften hat. Die Bedeutung räumlicher Nähe und der Kenntnis lokaler Besonderheiten ist jedoch gering.

Die hohe strategische Bedeutung ergibt sich einerseits aus den Teilaufgaben Personalbeschaffung, Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung, welche für die Kommunalverwaltungen wie für die meisten Organisationen wichtig sind hinsichtlich der Kompetenz und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter und damit der Verwaltung insgesamt.

Zum anderen ergibt sich die hohe strategische Bedeutung aus dem Gesichtspunkt heraus, dass insbesondere in den Teilaufgabengebieten Personalverwaltung und Personalabrechnung die gute Betreuung und Beratung der Mitarbeiter wichtig ist für die Zufriedenheit der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen.

Da die in der Stadt Wiesbaden erreichten Standards zeigen, dass auch in den strategisch bedeutsamen Teilaufgabengebieten Personalbeschaffung, Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung, Personalverwaltung und Personalabrechnung eine fachlich hochqualitative Aufgabenwahrnehmung nicht von räumlicher Nähe oder der persönlichen Kenntnis von Mitarbeitern und lokalen Besonderheiten abhängt, eignen sich nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen sämtliche Teilaufgaben des Aufgabengebietes Personalverwaltung und damit auch das Aufgabengebiet insgesamt für eine interkommunale Zusammenarbeit.

### 12.3.2 Szenarien der interkommunalen Zusammenarbeit

Für die interkommunale Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung sind verschiedene Szenarien vorstellbar.

In einer Variante könnte das gesamte Aufgabengebiet in interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen werden. In einer zweiten Variante könnte lediglich für Teilbereiche eine interkommunale Zusammenarbeit vereinbart werden, wofür sich gut abgrenzbare Teilaufgaben anbieten, die sich zu operativ handlungsfähigen Einheiten bündeln ließen. Dies könnten sein:

- Personalverwaltung und Personalgestellung
- Grundsatzangelegenheiten und Projekte
- Personalabrechnung, Leistungsorientierte Bezahlung und Reisekostenabrechnung
- Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement
- Stellenplan und Personalkostencontrolling
- Personalbeschaffung, Personalentwicklung, Ausbildung und Fortbildung

Für die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung sind ebenfalls verschiedene Szenarien denkbar:

- Das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung wird für alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach von einer zentralen Organisationseinheit abgedeckt, die entweder neu geschaffen wird oder beim Kreis Offenbach angesiedelt wird.<sup>120</sup>
- Das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung wird in mehreren interkommunalen Kooperationen jeweils von einer – größeren – kommunalen Körperschaft für eine oder mehrere andere Kommunen mit erbracht.
- Teilaufgaben, gegebenenfalls gebündelt, werden in einer zentralen Organisationseinheit wahrgenommen, die entweder neu geschaffen wird oder beim Kreis Offenbach angesiedelt wird.
- Teilaufgaben, gegebenenfalls gebündelt, werden von einer kommunalen Körperschaft für alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach erbracht, entweder mit oder ohne Beteiligung des Kreises,
- Teilaufgaben, gegebenenfalls gebündelt, werden in mehreren interkommunalen Kooperationen jeweils von einer – größeren – kommunalen Körperschaft für eine oder mehrere andere Kommunen mit erbracht.

Voraussetzung sowohl für die interkommunale Zusammenarbeit im gesamten Aufgabengebiet Personalverwaltung als auch für – gegebenenfalls gebündelte – Teilaufgaben ist die Nutzung einer einheitlichen Fachanwendung, d.h. einer leistungsfähigen Personalverwaltungssoftware.

Die jetzige Situation zum Softwareeinsatz stellt sich wie folgt dar:

---

<sup>120</sup> Zu möglichen Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit vgl. Abschnitt 6.2 Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Eingesetzte Software im Aufgabengebiet Personalverwaltung				
Kommunale Körperschaft	Eingesetzte Software	Summe der Kosten der eingesetzten Software (€)	Personalfälle	Kosten der eingesetzten Software je Personalfall (€)
Kreis Offenbach	Loga, MPS Mittelbewirtschaftung, MPS Planungsmodul, EXCEL, Access	58.000	1.022	57
Dietzenbach	Loga (ekom21), APG, OSECM, Infoma Advanced, Haufe Arbeitsschutz, Fluchtplan direkt	27.032	629	43
Dreieich	SAP ERP 6.0 HR mit den Funktionalitäten PA, OM und Reisekosten, BI-Tool, PA Keydox, Interflex, PC-BAT, Haufe online	26.280	851	31
Egelsbach	Loga, Gleitzeiterfassungssystem, Fehlzeitenbuchungssystem	9.800	171	57
Hainburg	Loga (ekom 21)	k.A.	118	-
Heusenstamm	Loga; Aida	21.869	164	133
Langen	P&I LOGA Payroll und P&I LOGA-ETAT (Hostverfahren ekom21), Elektronische Zeitwirtschaft Winkhaus/Neu: Elektronisches Zeitwirtschaftssystem P&I TIME DMS-Regisafe für E-Schriftgutverwaltung „Personal“ mit zusätzlichen Modulen für Stellenbesetzungsverfahren und Bewerberverwaltung <sup>1</sup> und elektronischen Workflows für die Personalarbeit SIS-Verfahren mit den Funktionalitäten „Stellenplan“ und „Personalkostenbudgetierung“ MPS-Mittelbewirtschaftung, Zeugnis Generator (H&P Infomedia), PC BAT, PC Beamte, Haufe TVöD, Rechtsdatenbank JURION	19.334	823	23
Mainhausen und Seligenstadt	ZMI, LOGA, Standard Office-Paket	23.400	362	65
Mühlheim	Loga	k.A.	371	-
Neu-Isenburg	Loga	48.679	609	80
Obertshausen	Loga (ekom 21), Infoma-Buchhaltung	25.950	486	53
Rodgau <sup>1</sup>	Loga, Bewerberverwaltung, HCM, Zeiterfassung TARIS, Haufe TVöD, LexisNexis-Recht	99.300	663	150
Rödermark	Interflex, Pc-BAT, Pc-Beamte, Personal öD Kindergeld, LOGA, Allris, DMS, News-System, DB-Untersuchungen	28.652	559	51
Summe / Durchschnitt		388.296	6.828	57

1) In den angegebenen Kosten der Stadt Rodgau sind auch alle peripheren Nutzungen enthalten, die mit Personalverwaltung in Verbindung stehen.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 76: Eingesetzte Software im Aufgabengebiet Personalverwaltung

Die Ansicht zeigt die in den einzelnen Kommunen eingesetzte Software sowie deren Kosten. Bezogen auf die Personalfälle der jeweiligen Kommune ergeben sich Kosten je Personalfall. Drei Kommunen konnten zu den Kosten der eingesetzten Software keine Angaben machen. Wie aus der vorherigen Ansicht ersichtlich, ist die meist eingesetzte Software die Fachanwendung Loga.

Somit bietet sich die Nutzung der Personalverwaltungssoftware Loga an. Allerdings kann auch die Anschaffung einer anderen Softwarelösung wirtschaftlich zweckmäßig sein, insbesondere wenn sie Vorteile bietet in Bezug auf die Möglichkeit, Prozesse mit digitalen Workflows zu hinterlegen sowie mehrere Mandanten anzulegen.

### 12.3.3 Empfehlung

Nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorgenommenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bieten sich aus Sicht des Prüfungsbeauftragten zwei Szenarien für eine interkommunale Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung als zweckmäßig an.

Um die größtmöglichen Einsparpotenziale realisieren zu können, sollte das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung in interkommunale Zusammenarbeit überführt und in einer Organisationseinheit wahrgenommen werden. Diese Variante bietet neben den größten Einsparpotenzialen den weiteren Vorteil, dass das Aufgabengebiet nicht zergliedert wird, so dass keine zusätzlichen Schnittstellen zwischen mehreren Organisationseinheiten entstehen.

Da eine räumliche Nähe der einzelnen Teilaufgabengebiete innerhalb einer interkommunalen Organisationseinheit nicht zwingend erforderlich ist, kann die interkommunale Organisationseinheit für das Erbringen des gesamten Aufgabengebiets Personalverwaltung für alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach sowohl zentral angesiedelt werden als auch verteilt auf mehrere Standorte.<sup>121</sup>

Sofern diese große Lösung der interkommunalen Zusammenarbeit für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung aus politischen Gründen nicht umgesetzt werden kann, sollten zumindest die gebündelten Teilaufgabengebiete Personalabrechnung und Reisekostenabrechnung in interkommunaler Zusammenarbeit wahrgenommen werden.

Dabei ergibt sich allerdings die Schwierigkeit, dass ein Teil der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach die Teilaufgaben Personalverwaltung und Personalabrechnung bereits in Einheits-sachbearbeitung erbringt, d.h. dass die Mitarbeiter jeweils beide Teilaufgaben für einen Teil der Mitarbeiter wahrnehmen, wobei die Zuordnung entweder nach Organisationseinheiten, nach Beamten oder Beschäftigten oder nach einer Kombination beider Aspekte erfolgt.

Bei Herauslösen der Teilaufgabe Personalabrechnung müsste daher der Teil der Mitarbeiter, welcher von den kommunalen Körperschaften an die interkommunale Organisationseinheit für das Erbringen der Teilaufgaben Personalabrechnung und Reisekostenabrechnung abgegeben wird, in Zukunft reine Personalabrechnungstätigkeiten wahrnehmen.

Bei dieser spezialisierten Aufgabenwahrnehmung ist einerseits die höchste Effizienz für die Teilaufgabe Personalabrechnung zu erwarten, andererseits entfallen Synergieeffekte aus der Verknüpfung mit der Teilaufgabe Personalverwaltung, welche viele Kommunen zur Einheitssachbearbeitung für die Teilaufgaben Personalverwaltung und Personalabrechnung bewogen haben.

Das Einsparpotenzial für diese Variante beträgt insgesamt 6,21 VZÄ. Bei durchschnittlichen Personalaufwendungen von 62.648 € beträgt das Einsparpotenzial 385.055 €.

### 12.3.4 Gestaltungsoptionen interkommunaler Zusammenarbeit bei der Personalverwaltung

Für interkommunale Zusammenarbeit in der Personalverwaltung bestehen zwei Gestaltungsoptionen:

- Interkommunale Zusammenarbeit nur bei Personal- und Reisekostenabrechnung
- Interkommunale Zusammenarbeit bei der kompletten Personalverwaltung

---

<sup>121</sup> Vgl. Abschnitt 12.3.4.

- 1. Gestaltungsoption: Interkommunale Zusammenarbeit nur bei der Personalabrechnung

Für die erste Gestaltungsoption – Zusammenarbeit nur bei der Personalabrechnung – würde sich aufgrund der Zusammenführung der entsprechenden Mitarbeiter an einem Ort das Erfordernis der Anmietung einer neuen Bürofläche ergeben. Dem Sparpotenzial gegenzurechnen wären daher die Mietkosten.

Bei anderen Aufwandsarten für den Betrieb einer interkommunalen Zusammenarbeit wie beispielsweise Kosten für IuK, Energie, Gebäudereinigung und Büromaterial ist dagegen insgesamt kein höherer Aufwand in interkommunaler Zusammenarbeit zu erwarten. Durch einen geringeren Personaleinsatz gegenüber der derzeitigen Aufgabenwahrnehmung sowie Synergieeffekte zum Beispiel beim Bezug von Software würden sich bei einem Teil dieser Aufwandsarten Einsparungen ergeben, bei anderen könnte sich ein Zusatzaufwand ergeben, wenn beispielsweise in den kommunalen Verwaltungsgebäuden keine zur sinkenden Zahl der Büroarbeitsplätze proportionale Einsparung von Verbrauchskosten erreicht wird.

Die Effekte bei diesen Aufwandsarten sind allerdings derzeit nicht exakt zu ermitteln, weil diese von der individuellen Entwicklung in den einzelnen Kommunen nach Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit abhängig sind. Kalkulierbarer zusätzlicher Aufwand würde dagegen bei Anmietung von Büroflächen für die interkommunale Zusammenarbeit entstehen.

Die durchschnittliche Bürofläche je Büroarbeitsplatz lag bei den kreisangehörigen Kommunen und beim Kreis bei 14,97 m<sup>2</sup>.<sup>122</sup> Aufgrund von Teilzeitarbeitsverhältnissen wurden je VZÄ im Mittel 1,2 Büroarbeitsplätze vorgehalten.<sup>123</sup>

Gemäß Flächenstandards für Verwaltungsgebäude, beispielsweise der Länder Rheinland-Pfalz<sup>124</sup> und Sachsen<sup>125</sup>, ist als angemessene durchschnittliche Bürofläche je Büroarbeitsplatz ein Wert von 12 m<sup>2</sup> als angemessen anzusehen. Dieser Wert ergibt sich als Durchschnittswert je Büroarbeitsplatz bei einem Doppelzimmerstandard für die Sachbearbeitungsebene, größeren Flächen für Leitungskräfte sowie einer angemessenen Zahl von Besprechungsräumen.<sup>126</sup>

Bei einer Anmietung von Bürofläche wäre daher nicht der derzeitige Durchschnittswert der kreisangehörigen Kommunen und des Kreises Offenbach anzulegen.

Für die Bereiche Personalabrechnung und Reisekostenabrechnung

- wäre eine Personalkapazität von knapp 17 VZÄ erforderlich,
- wofür ca. 20 Büroarbeitsplätze benötigt würden,
- pro Büroarbeitsplatz wären durchschnittlich rund 12 m<sup>2</sup> Büroarbeitsfläche und weitere 8 m<sup>2</sup> Nebenflächen (Gänge, Gemeinschaftsräume, Sanitärräume etc.) anzusetzen,
- der Quadratmetermietpreis im Kreis Offenbach kann mit rund 10 € je m<sup>2</sup> monatlich angesetzt werden,
- zusätzlichen Nebenkosten müssten nicht angesetzt werden, weil dafür die bisherigen Nebenkosten eingesparrt werden.

---

<sup>122</sup> 1.557,27 m<sup>2</sup> für 104 Büroarbeitsplätze in den Personalverwaltungen beim Kreis Offenbach und den kreisangehörigen Kommunen.

<sup>123</sup> 104 Büroarbeitsplätze für 86,87 VZÄ im Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt laut Quercheck.

<sup>124</sup> Vgl. Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz/Muster, Ausgabe 2006, Stand August 2010, 13.1 Anlage 1, Höchstflächen für Geschäftszimmer der Landesbehörden.

<sup>125</sup> Vgl. Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben und Bedarfsdeckungsmaßnahmen des Freistaates Sachsen im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung - RL Bau Sachsen - Ausgabe 2003 vom 18. Juli 2008, Muster 13, Anlage 2, Seite 1.

<sup>126</sup> Leitung 30 m<sup>2</sup>, Vorzimmer 20 m<sup>2</sup>, Abteilungsleitung 24 m<sup>2</sup>, Sachgebietsleitung 18 m<sup>2</sup>, Doppelzimmer 18 m<sup>2</sup> sowie Besprechungsräume 20 m<sup>2</sup>.

Unter der Voraussetzung, dass die freierwerdenden Büroflächen in den einzelnen Rathäusern nicht anderweitig genutzt werden können und daher keine eingesparten Kosten gegengerechnet werden können,<sup>127</sup> ergeben sich zusätzliche Mietkosten von 48.000<sup>128</sup> € pro Jahr. Als Einsparung – für alle beteiligten Kommunen gemeinsam – verbleibt somit ein Sparpotenzial von rund 337.055 €.

- 2. Gestaltungsoption: Interkommunale Zusammenarbeit bei der kompletten Personalverwaltung

Für die zweite oben genannte Gestaltungsoption – interkommunale Zusammenarbeit bei der kompletten Personalverwaltung – ergeben sich bei der Raumplanung zwei weitere Gestaltungsoptionen:

- Entweder alle Aufgabenbereiche und alle Mitarbeiter werden gemeinsam an einem Standort zusammengeführt; da kein Rathaus freie Flächen in der dafür erforderlichen Größenordnung bietet, wäre eine Neuanmietung von Bürofläche erforderlich
- oder die Aufgabenbereiche werden zu inhaltlich eng zusammenhängenden Teilaufgabenbereichen zusammengeführt und es wird die Ansiedlung an mehreren Standorten in den durch die interkommunale Zusammenarbeit freierwerdenden Rathausflächen geprüft. Die Aufgaben erfordern es nicht, dass alle Aufgaben in der Personalverwaltung an einem gemeinsamen Standort wahrgenommen werden müssen.

Der Personalbedarf für eine interkommunale Zusammenarbeit aller Kommunen im Kreis Offenbach im gesamten Aufgabengebiet Personalverwaltung beträgt 58,66 VZÄ. Bei Zusammenführung an einem gemeinsamen Standort sind dafür ca. 70 Büroarbeitsplätze erforderlich.<sup>129</sup>

Dies führt unter gleichen Annahmen wie oben zu Mietkosten von rund 168.000 €<sup>130</sup>. Das verbleibende Sparpotenzial abzüglich der Mietkosten beträgt rund 1.238.884 €.<sup>131</sup>

Bei Aufteilung der Organisationseinheit für interkommunale Zusammenarbeit auf verschiedene Standorte wären folgende Aufgabenbündeln mit dem dazugehörigen optimierten Personaleinsatz zweckmäßig:

- Personalverwaltung (11,09 VZÄ) und Personalgestaltung (0,08 VZÄ) – in Summe 11,17 VZÄ oder mindestens 12 Büroarbeitsplätze
- Grundsatzangelegenheiten (1,59 VZÄ) und Projekte (3,23 VZÄ) – in Summe 4,82 VZÄ oder mindestens 5 Büroarbeitsplätze
- Personalabrechnung (15,37 VZÄ), LOB (0,25 VZÄ) und Reisekostenabrechnung (1,43 VZÄ) – in Summe 17,05 VZÄ oder mindestens 18 Büroarbeitsplätze

---

<sup>127</sup> Eingesparte Kosten könnten gegengerechnet werden, wenn beispielsweise dafür die Anmietung zusätzlicher Flächen für andere Aufgaben entfallen könnte.

<sup>128</sup> 20 Büroarbeitsplätze erfordern eine Nettonutzfläche von ca. 400 m<sup>2</sup>, bei 10 € Monatsmiete je m<sup>2</sup> ergibt sich eine Jahresmiete von 48.000 €. (Im Jahr 2013 beträgt die durchschnittliche monatliche Kaltmiete für Büroflächen im Kreis Offenbach 8,95 Euro, der Wert des 3. Quartils liegt bei 10,00 Euro.)

<sup>129</sup> Bei durchschnittlich 1,2 Büroarbeitsplätzen je VZÄ.

<sup>130</sup> 70 Büroarbeitsplätze erfordern eine Nettonutzfläche von ca. 1.400 m<sup>2</sup>, bei 10 € Monatsmiete je m<sup>2</sup> ergibt sich eine Jahresmiete von 168.000 €. (Im Jahr 2013 beträgt die durchschnittliche monatliche Kaltmiete für Büroflächen im Kreis Offenbach 8,95 Euro, der Wert des 3. Quartils liegt bei 10,00 Euro.)

<sup>131</sup> Für die Einrichtung einer interkommunalen Zusammenarbeit, gleich welchen Umfangs und welcher Organisationsform, werden Gründungs- und Umstellungskosten entstehen. Zudem sind die ausgewiesenen Potenziale mittels natürlicher Fluktuation nur mittelfristig umsetzbar. Daher wird das Potenzial aus einer interkommunalen Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung erst allmählich aufwachsen.

- Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement (3,12 VZÄ) – mindestens 4 Büroarbeitsplätze
- Stellenplan (0,19 VZÄ) und Personalkostencontrolling (0,60 VZÄ) – in Summe 0,79 VZÄ oder mindestens 1 Büroarbeitsplatz
- Personalbeschaffung (1,59 VZÄ), Personalentwicklung (2,22 VZÄ), Ausbildung (2,83 VZÄ) und Fortbildung (1,17 VZÄ) – in Summe 7,84 VZÄ oder mindestens 8 Büroarbeitsplätze.

Leitungsaufgaben und Unterstützungsfunktionen (zusammen 4,37 VZÄ) wären anteilig den aufgeführten Teilaufgabenbündeln zuzuordnen. Im Durchschnitt würde das für jedes Teilaufgabenbündel maximal 1 VZÄ und damit 1 Büroarbeitsplatz umfassen. Da auch bisher schon einzelne Mitarbeiter in Kombination verschiedene Teilaufgaben wahrnehmen, müsste sich die Aufgabenzuordnung zukünftig an der aufgezeigten Bündelung orientieren.

Wenn die Mitarbeiter der Personalverwaltungen vollständig aus ihrer bisherigen Verwaltung herausgezogen und einer neuen Struktur zugeordnet werden, ergibt sich freie Büroarbeitsplatzfläche in den bisher genutzten Verwaltungsgebäuden. Dieser könnte durch die neuen Aufgabenbündel genutzt werden. Dies fasst folgende Ansicht zusammen:

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Verfügbare Bürokapazitäten bei interkommunaler Zusammenarbeit in der kompletten Personalverwaltung			
Kommunale Körperschaft	Personaleinsatz bisher (VZÄ)	entspricht mindestens Büroarbeitsplätzen <sup>1</sup>	Anhand der Kapazitäten zuordenbare Aufgabenbereiche und deren Kapazitätsbedarf
Kreis Offenbach	14,23	15	Aufgrund räumlicher Nähe gemeinsame Zuordnung: Personalabrechnung, Leistungsorientierte Bezahlung und Reisekostenabrechnung – in Summe mindestens 18 Büroarbeitsplätze + 1 Leitung und Unterstützung
Dietzenbach	11,75	12	
Dreieich	8,78	9	Personalbeschaffung, Personalentwicklung, Ausbildung und Fortbildung – in Summe mindestens 8 Büroarbeitsplätze + 1 Leitung und Unterstützung
Egelsbach	3,50	4	
Hainburg	1,00	1	
Heusenstamm	4,09	5	
Langen	12,25	13	Personalverwaltung und Personalgestaltung – in Summe mindestens 12 Büroarbeitsplätze + 1 Leitung und Unterstützung
Mainhausen und Seligenstadt	3,89	4	
Mühlheim	4,06	5	
Neu-Isenburg	8,13	9	Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement – mindestens 4 Büroarbeitsplätze + 1 Leitung und Unterstützung
Obertshausen	5,20	6	
Rodgau	8,22	9	Grundsatzangelegenheiten und Projekte – in Summe mindestens 5 Büroarbeitsplätze + 1 Leitung und Unterstützung
Rödermark	6,05	7	
Summe	91,15	99	

1) Annahme: weitgehend Vollzeitmitarbeiter, daher nur Aufrundung der VZÄ. Teilzeitmitarbeiter würden die Anzahl der Büroarbeitsplätze erhöhen, so dass die hier aufgezeigte Anzahl die Mindestzahl widerspiegelt.  
Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

**Ansicht 77: Verfügbare Bürokapazitäten bei interkommunaler Zusammenarbeit in der kompletten Personalverwaltung**

Das Teilaufgabenbündel Stellenplan und Personalkostencontrolling – in Summe mindestens 1 Büroarbeitsplatz könnte an mehreren Orten untergebracht werden.

Die Zuordnung in Ansicht 77 soll keine verbindliche Vorgabe der Zuordnung von einzelnen Teilaufgabenbündeln zu einer bestimmten Kommune sein, sondern lediglich zeigen, dass die Teilaufgabenbündel auf die durch die interkommunale Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung freiwerdenden Büroarbeitsplatzkapazitäten verteilt werden können. Eine Anmietung neuer, zusätzlicher Flächen ist somit nicht zwingend erforderlich.

Für die organisatorische Zuordnung sind erneut zwei Gestaltungsoptionen denkbar:

- Entweder die Zuordnung erfolgt zu einer zentralen gemeinsamen Organisationseinheit
- oder die Mitarbeiter werden organisatorisch der jeweiligen Kommune zugeordnet, in deren Rathaus das Teilaufgabenbündel angesiedelt wird. Diese Kommune erbringt die Leistungen dann für die anderen kommunalen Körperschaften.

Beide Optionen sind umsetzbar. Nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen erscheint aus Sicht des Prüfungsbeauftragten die Zuordnung zu einer zentralen gemeinsamen Organisationseinheit für eine interkommunale Zusammenarbeit im Aufgabengebiet Personalverwaltung erfolgversprechender.

## 13. Ausblick auf steuerliche Auswirkungen und Rechtsprechung

Die bisherigen Betrachtungen hatten eine betriebswirtschaftliche Sichtweise zum Inhalt, also ob mit Blick auf die finanziellen Ergebnisse eine interkommunale Zusammenarbeit sinnvoll und zweckmäßig sein könnte. Unberücksichtigt sind dabei steuerliche und rechtliche Aspekte, die im Folgenden beleuchtet werden.

### 13.1 Steuerliche Betrachtung

Die höchstrichterliche Rechtsprechung im Bereich der umsatzsteuerlichen Beurteilung von Leistungen der öffentlichen Hand ist bereits seit Jahren in der Diskussion mit der Zielrichtung einer Veränderung. Dies ist insbesondere getrieben vom Gedanken des europäischen Rechts und dem Ziel, den Wettbewerb zu befördern. In Entscheidungen hat der Bundesfinanzhof einen grundsätzlichen Wechsel seiner bisherigen Sichtweise zur Besteuerung der öffentlichen Hand und von Beistandsleistungen vorgenommen. Unter Beistandsleistungen sind Leistungen zu verstehen, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts für deren Hoheitsbetrieb erbringt. So hatte der Bundesfinanzhof zunächst entschieden, dass dem Begriff der Vermögensverwaltung umsatzsteuerrechtlich keine Bedeutung (mehr) zukommt.<sup>132</sup> Darüber hinaus wurde festgestellt, dass auch hoheitliche Tätigkeiten umsatzsteuerlich relevant sein *können*, wenn sie sich in einem potentiellen Wettbewerbsverhältnis vollziehen.<sup>133</sup> Zielrichtung dabei sind Leistungen, die auch von Privatanbietern erbracht werden könnten. Bisher ist dies Rechtsprechung für den Einzelfall und wird wohl noch nicht über den entschiedenen Einzelfall hinaus angewendet.<sup>134</sup> Auch ob die in der Prüfung im Fokus stehenden Aufgabengebiete (grundsätzlich) von Privaten erbracht werden können, wurde nicht entschieden und kann als ein Kernbereich der Steuerung einer Kommune mindestens in Frage gestellt werden. Allerdings ist die Entwicklungsrichtung derzeit noch offen. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand erheblich ausgeweitet werden wird. Hoheitliche Tätigkeiten im engeren Sinne werden aber wohl weiterhin bei entgeltlichen Beistandsleistungen von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen bleiben. Dies trifft dann zu, wenn Private schon aus Rechtsgründen diese Leistungen nicht erbringen können (beispielsweise im Aufgabenbereich Ordnung und Sicherheit die Ausstellung von Personalausweisen) und daher keine potenzielle Wettbewerbssituation angenommen werden kann.

Insgesamt besteht aus steuerlicher Sicht damit erhebliche Unsicherheit. Ob dies jegliche Veränderungen, insbesondere Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, verhindern darf, ist zu bezweifeln. Wenn allerdings finanzielle Auswirkungen im Sinne erheblicher Kostensteigerungen drohen, dürfen diese Aspekte auch nicht unberücksichtigt bleiben.

Hier wird der Gesetzgeber gefordert sein, verlässliche Rahmenbedingungen für die kommunalen Körperschaften zu schaffen. Nur dann werden die vielfach bestehenden Forderungen nach interkommunaler Zusammenarbeit auch tatsächlich in der Praxis umsetzbar sein.

---

<sup>132</sup> BFH-Urteil V R 10/09 vom 15. April 2010.

<sup>133</sup> BFH-Urteile V R 10/09 vom 15. April 2010, V R 1/11 vom 01. Dezember 2011 und V R 41/10 vom 10. November 2011.

<sup>134</sup> OFD Rostock vom 21. November 2002; BFH Urteil vom 01. Dezember 2010; XI R 28/08.

### 13.2 Vergaberechtliche Betrachtung

Der Europäische Gerichtshof hat in einer aktuellen Entscheidung<sup>135</sup> einen Fall behandelt, der im Kontext interkommunaler Zusammenarbeit gesehen werden kann. Hintergrund des Urteils für den Aufgabenbereich Gebäudereinigung war, dass eine kommunale Körperschaft eine andere beauftragt hat. Die beauftragte Kommune wiederum erbrachte die Leistung nicht selbst, sondern ließ sie über ihre Tochtergesellschaft erbringen. Es handelte sich somit nicht um eine gemeinsame Aufgabenerledigung. In einem weiteren Urteil<sup>136</sup> in Richtung interkommunaler Zusammenarbeit wurde für die Abfallentsorgung entschieden, dass es sich um eine öffentliche Aufgabe handele und daher die Zusammenarbeit zulässig wäre.

Entschieden wurden Einzelfälle, die nicht ohne weiteres pauschaliert und nicht auf die Personalverwaltung im Kreis Offenbach übertragen werden können. Nicht betroffen von den Urteilen sind insbesondere Möglichkeiten der gesellschaftsrechtlichen Zusammenarbeit (mittels gemeinsamer Tochter wie AöR oder Zweckverband). Offen ist zudem die strategische Bedeutung der Personalverwaltung für die Erfüllung der kommunalen öffentlichen Aufgaben, weil die Mitarbeiter meist die wichtigste Ressource einer Kommune darstellen.

### 13.3 Arbeitsrechtliche Betrachtung

Interkommunale Zusammenarbeit ist unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten möglich und gestaltbar. Inwieweit arbeitsrechtliche Themen bei einer geplanten interkommunalen Zusammenarbeit eine Rolle spielen, hängt von der im Einzelfall konkret geplanten öffentlich-rechtlichen Kooperationsform und deren (geplanter) tatsächlichen Durchführung ab.

Interkommunale Zusammenarbeit kann sich arbeitsrechtlich in verschiedenen Formen vollziehen. Zu denken ist insbesondere an einen Betriebsübergang gemäß § 613a BGB. Ebenso kommen Arbeitnehmerüberlassung, Personalgestellung oder Dienst- und Werkverträge in Betracht. Diese arbeitsrechtlichen Themenkomplexe sollen im Folgenden kurz dargestellt werden.

Wird ein Betrieb(steil) von der neu geschaffenen Kooperationsform (im Folgenden „Dritter“ genannt) identitätswahrend fortgeführt, liegt ein Betriebs(teil)übergang gemäß § 613a BGB vor. Dies führt dazu, dass die davon betroffenen Arbeitsverhältnisse mit allen Rechten und Pflichten auf den Dritten übergehen, soweit sie dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses nicht widersprechen. Eine Arbeitnehmerüberlassung oder Personalgestellung liegt in diesem Fall nicht vor.

Werden Arbeitnehmer an den Dritten überlassen, ohne dass die Arbeitsverhältnisse im Wege eines Betriebs(teil)übergangs auf ihn übergehen, kann es sich um eine gemäß § 1 AÜG erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassung handeln.

Kennzeichnend für die Arbeitnehmerüberlassung ist, dass der Leiharbeiter sein Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher behält, beim Entleiher eingegliedert wird und vom ihm Weisungen entgegen nehmen und befolgen muss.

Eine Erlaubnis gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 AÜG ist grundsätzlich erforderlich, wenn Arbeitgeber als Verleiher Dritten Arbeitnehmer im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit zur Arbeitsleistung überlassen. Die Gründe nach denen eine Erlaubnis versagt werden kann, ergeben sich aus § 3 AÜG. Die Erlaubnis wird von der jeweiligen für den Verleiherbetrieb zuständigen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit auf schriftlichen Antrag hin erteilt. Gemäß § 2a Abs. 1 AÜG werden hierfür Kosten erhoben.

---

<sup>135</sup> EuGH-Urteil vom 13. Juni 2013 - Rs. C-386/11.

<sup>136</sup> EuGH-Urteil vom 9. Juni 2009- Rs. C-480/06.

Die Arbeitnehmerüberlassung darf gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 AÜG nur vorübergehend erfolgen. Dieser Aspekt ist bei der Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Kooperation besonderes zu berücksichtigen. Eine auf Dauer vorgesehene Arbeitnehmerüberlassung ist danach nicht zulässig. Das Bundesarbeitsgericht hat dies mittlerweile mit Urteil vom 10. Juli 2013, Az. 7 ABR 91/11, entschieden. Ab welchem Überlassungszeitraum die Arbeitnehmerüberlassung nicht mehr nur vorübergehend ist, hat es allerdings offen gelassen. Insofern ist die Rechtslage nicht abschließend geklärt.

Zu beachten ist des Weiteren, dass die bereits beschäftigten Arbeitnehmer nicht ohne ihr Einverständnis an den Dritten überlassen werden können. Mit ihnen ist jeweils eine Vereinbarung, in der sie sich dazu bereit erklären, zu schließen.

Bei der Personalgestaltung verbleiben die Arbeitnehmer in ihrem bisherigen Arbeitsverhältnis und werden dem Dritten gestellt, um dessen Aufgaben wahrzunehmen.

Der Arbeitgeber darf die Arbeitnehmer mittels Weisung Dritten stellen. Der Zustimmung des Arbeitnehmers bedarf es hier deswegen nicht, da das Weisungsrecht des Arbeitgebers aufgrund einer gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regelung (Beispiel: § 4 Abs. 3 TVöD) erweitert ist. Das Weisungsrecht bei der Personalgestaltung bleibt auch generell beim Arbeitgeber.

Unterliegt der Arbeitnehmer hingegen dem Weisungsrecht des Dritten, liegt ein Fall der Arbeitnehmerüberlassung vor. Auch bei Personalgestaltung kann es sich also um eine (verdeckte) Arbeitnehmerüberlassung handeln, die nach den Restriktionen des AÜG zu bewerten ist.

Es stellt sich in diesem Fall die Frage nach einer einzuholenden Erlaubnis nach § 1 AÜG. Dies ist gerichtlich noch nicht geklärt. Es werden hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten. Zum Beispiel, dass für bestimmte hoheitliche Tätigkeit das AÜG keine Anwendung finden soll, für andere bestimmte hoheitliche Tätigkeiten zumindest die Erlaubnispflicht wegfallen soll.

Die Personalgestaltung war bis zur Gesetzesänderung des AÜG, vor dem 01. Dezember 2011, ohne Probleme auf Dauer möglich. So auch die Kommentierung zu § 4 Abs. 3 TVöD. Durch die erfolgte Gesetzesänderung haben sich zahlreiche, noch ungeklärte Rechtsfragen aufgetan. So hat das Landesarbeitsgericht Baden-Württemberg mit Beschluss vom 17. April 2013, Az. 4 TaBV 7/12, entschieden, dass § 4 Abs. 3 TVöD gegen § 1 AÜG verstößt und damit eine dauerhafte Gestellung von Arbeitnehmern unzulässig ist. Höchststrichterlich ist diese Frage noch nicht geklärt.

Eine weitere Form der Kooperation stellen Dienst- oder Werkverträge dar. Die Arbeitnehmer werden für den Dritten aufgrund eines Dienst- oder Werkvertrags zwischen dem Arbeitgeber und dem Dritten tätig. Hierbei muss aber das Weisungsrecht des Arbeitgebers bezüglich Ort, Arbeitszeitlage und Tätigkeit beim ursprünglichen Arbeitgeber verbleiben. Der Arbeitnehmer darf zudem nicht in den Betrieb des Dritten eingegliedert werden. Eine derartige Konstruktion dürfte bei dauerhaften Aufgabenverlagerungen nur selten zweckmäßig sein und ist daher auch kaum praxisrelevant.

In arbeitsrechtlicher Hinsicht ist bei interkommunaler Zusammen zu beachten, dass eine Mitbestimmungsberechtigung eines Personal- oder Betriebsrats bestehen kann. Die entsprechenden Gremien wären in diesem Fall zu beteiligen. Zudem stellen sich regelmäßig tarifrechtliche Fragen. Dabei kann es beispielsweise um die Frage nach der Anwendung des richtigen Tarifvertrags oder um die Vergütung der Arbeitnehmer bei der Arbeitnehmerüberlassung gehen.

Bei der soeben vorgenommenen arbeitsrechtlichen Einordnung und Würdigung handelt es sich um eine abstrakte Darstellung, die nicht alle einzuhaltenden Voraussetzungen benennt. Es bleibt vielmehr bei der Umsetzung einer konkreten Gestaltungsvariante im Einzelfall zu prüfen, welche rechtlichen Maßnahmen zu treffen sind.

## **14. Schlussbemerkung**

Wir haben unsere Prüfungshandlungen nach bestem Wissen und Gewissen vorgenommen. Zu den einzelnen Prüffeldern haben wir die Prüfungsergebnisse dokumentiert und Empfehlungen ausgesprochen.

Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns ergab, dass unterschiedliche Größen der kommunalen Körperschaften als Rahmenbedingungen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit haben. Dies führt dazu, dass die einzelnen kommunalen Körperschaften bestehende rechnerische Potenziale beim Vergleich mit größeren kommunalen Körperschaften nicht eigenständig in isolierter Aufgabenwahrnehmung umsetzen können. Interkommunale Zusammenarbeit, insbesondere im Aufgabengebiet Personalverwaltung, kann dagegen dazu führen, dass sich diese Sparpotenziale tatsächlich realisieren lassen.

Köln, den 10. Oktober 2013



Martin Wambach

Wirtschaftsprüfer

Steuerberater

Umweltgutachter

## Anhang

### 1. Anhang 1: Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

#### 1.1 Geprüfte Körperschaften: Einwohnerzahlen

Zahlreiche Auswertungen werden mit Bezug zur Einwohnerzahl vorgenommen. Die folgende Ansicht zeigt die Einwohnerzahlen der geprüften kommunalen Körperschaften:<sup>137</sup>

Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2011, aufsteigend geordnet	
Kommunale Körperschaft	Einwohnerzahl
Mainhausen	8.916
Egelsbach	11.101
Hainburg	14.360
Heusenstamm	18.376
Seligenstadt	20.231
Obertshausen	24.179
Rödermark	25.940
Mühlheim	27.058
Dietzenbach	33.479
Langen	36.031
Neu-Isenburg	36.485
Dreieich	40.721
Rodgau	43.237
Wiesbaden	278.919
Kreis Offenbach	340.114

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen

#### Ansicht 78: Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2011, aufsteigend geordnet

Die Ansicht zeigt eine erhebliche Bandbreite der Einwohnerzahlen in den untersuchten kommunalen Körperschaften. Gleichwohl sind die geprüften Aufgabenbereiche – Kämmerei, Kasse, Personalverwaltung – unabhängig von der Größe gleichermaßen zu bearbeiten.

Die Prüfung zielt insbesondere auf die Ermittlung der wirtschaftlichen Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit und die damit verbundenen möglichen Größenvorteile. Dafür beinhalten die Vergleiche den Bezug zwischen der Größe einer kommunalen Körperschaft (messbar anhand unterschiedlicher Fall- oder Einwohnerzahlen) und dem Personaleinsatz.

Um einen Zusammenhang oder eine mathematische Abhängigkeit zwischen der variablen Größe Personaleinsatz und der Größe einer Kommune, gemessen beispielsweise an der Einwohnerzahl, zu bestimmen, können statistische Maße herangezogen werden. Hier sind verschiedene Maße und

---

<sup>137</sup> Die Ergebnisse des Zensus haben zum Berichtszeitpunkt 9. Mai 2011 eine Veränderung der statistisch fortgeführten Einwohnerzahlen für die Kommunen im Kreis Offenbach von bis zu 5 Prozent ergeben, vgl. unter <https://ergebnisse.zensus2011.de>. Eine nachträgliche Anpassung der Berechnungen im Bericht wurde aufgrund der geringen Abweichungen nicht vorgenommen.

Tests anwendbar, die die Korrelation zweier Variablen darstellen und statistisch signifikante Zusammenhänge abbilden.

Bei der hier angewandten Regressionsanalyse wurde eine einfache Regression mit nur einer abhängigen Variablen (Personaleinsatz) gewählt. Das bei diesen Analysen oft herangezogene Bestimmtheitsmaß  $R^2$  entspricht hier einem quadrierten Korrelationskoeffizienten und ist grundsätzlich dazu geeignet, um Aussagen über mögliche Zusammenhänge abzuleiten.

Um von einem auf dieser Basis ermittelten Zusammenhang auf eine statistische Signifikanz zu schließen, sind zusätzliche Signifikanztests herangezogen werden. Solche Tests basieren – wie auch statistische Maße – auf den Ausprägungen der einzelnen kommunalen Körperschaften innerhalb der Grundgesamtheit. In der vorliegenden Untersuchung wurden im Kreis Offenbach 13 kommunale Körperschaften einbezogen. Um eine Aussage über Zusammenhänge anhand von einem statistischen Maß zu treffen, wie beispielsweise dem Bestimmtheitsmaß, ist diese Anzahl an Daten gering. Das bedeutet, dass sich durch Hinzufügen weiterer Kommunen oder Weglassen einzelner Daten die herangezogene Messgröße ändern kann. Damit kann sich die Aussage grundsätzlich verändern. Die Darstellungen beschränken sich auf die grafische Analyse, von der auf zugrundeliegende Zusammenhänge geschlossen werden kann.

## 1.2 Beteiligungen

Kommunale Mehrheitsbeteiligungen im Kreis Offenbach zum 30. Juni 2012	
Kommunale Körperschaft	Relevante Mehrheitsbeteiligungen
Kreis Offenbach	Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft mbH (in Auflösung) Kreisverkehrsgesellschaft mbH Eigenbetrieb Rettungsdienst Pro Arbeit AöR
Dietzenbach	Stadtwerke Dietzenbach GmbH Eigenbetrieb Städtische Betriebe Dietzenbach Abwasser Dietzenbach GmbH
Dreieich	Stadtwerke Dreieich GmbH Stadt-Holding Dreieich GmbH Verkehrsbetriebe Dreieich GmbH Eigenbetrieb Bürgerhäuser Dreieich Friedhofszweckverband
Egelsbach	Abwasserverband Langen/ Egelsbach/ Erzhausen
Hainburg	Eigenbetrieb Gemeindewerke Müllabfuhrzweckverband Groß-Krotzenburg und Hainburg
Heusenstamm	Eigenbetrieb Stadtwerke der Stadt Heusenstamm (bis 31. Dezember 2012)
Langen	Kommunale Betriebe Langen (Eigenbetrieb) Beteiligungmanagement Langen GmbH (Holding): - Pittler ProRegion Berufsausbildung GmbH; - Bäder- und Hallenmanagement Langen GmbH; - Stadtwerke Langen GmbH Abwasserverband Langen/ Egelsbach/ Erzhausen
Mainhausen	Wohntreff Mainhausen GmbH (Objektgesellschaft) Eigenbetrieb Campingplatz und Badeseen Mainhausen
Mühlheim	Stadtwerke Mühlheim am Main GmbH Mühlheimer Bürgerhaus GmbH Wohnbau Mühlheim am Main GmbH
Neu-Isenburg	Stadtwerke Neu-Isenburg GmbH Gewobau Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft mbH DLB Dienstleistungsbetrieb der Stadt Neu-Isenburg -Eigenbetrieb- Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen
Obertshausen	Eigenbetrieb Stadtwerke Waldbad GmbH (Objektgesellschaft)
Rodgau	Eigenbetrieb Stadtwerke Rodgau Sozialstation Rodgau gGmbH Wasserverband Rodau-Bieber

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 1: Ausgangssituation in den Aufgabenbereichen

---

Rödermark	Eigenbetrieb Kommunale Betriebe Rödermark IC Rödermark AG (in Liquidation) Berufsakademie Rhein-Main GmbH
Seligenstadt	Eigenbetrieb Stadtwerke
Quelle: Erhebungsbögen/ Interviews	

Ansicht 79: Kommunale Mehrheitsbeteiligungen im Kreis Offenbach zum 30. Juni 2012

## **2. Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit**

### **2.1 Vorteile, Möglichkeiten und Grenzen**

Interkommunale Zusammenarbeit bietet verschiedene Vorteile, aber auch Einschränkungen. Neben der detaillierten Erhebung zu Personaleinsätzen und Fallzahlen wurden auch zahlreiche Gespräche zu Meinungen und Erwartungen hinsichtlich Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit geführt. Diese Gespräche fanden auf unterschiedlichen Ebenen statt, d.h. mit

- Sachbearbeitern aus den Untersuchungsbereichen
- Abteilungs- und Fachbereichsleitungen
- Kämmerern, Dezernenten und Beigeordneten
- den Verwaltungsleitern (Bürgermeister, Landrat)
- Vertretern der Politik (Vorsitzende der Stadtverordnetenversammlungen/ Gemeindevertretungen, Kreistagsvorsitzender)

Dabei zeigten sich große Bandbreiten in den Aussagen hinsichtlich der Möglichkeiten bzw. optimaler Umsetzungsvarianten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit. Gleichwohl konnten aus diesen Gesprächen zahlreiche Kriterien und Argumente abgeleitet werden, die bei der Diskussion um interkommunale Zusammenarbeit zu berücksichtigen sind. Die Bewertungen der verschiedenen Kriterien waren sehr unterschiedlich. Einheitliche Aussagen zu einer bereits vorab gemeinsam getragenen Optimalform zukünftiger interkommunale Zusammenarbeit konnten nicht abgeleitet werden. Nachfolgend sind die wesentlichen Bewertungskriterien aufgegriffen und für die Umsetzung im Kreis Offenbach bewertet.

Eine Leitfrage sollte immer sein, welche wirtschaftlichen Einspareffekte sich aus interkommunaler Zusammenarbeit ergeben können. Grundsätzlich sollen nicht Entscheidungen kommunaler Selbstverwaltung in interkommunale Zusammenarbeit überführt werden, sondern nur Vorbereitungen dafür und begleitende Tätigkeiten.

Nachfolgend sind die Vorteile interkommunaler Zusammenarbeit mit wesentlichen Aspekten zusammengefasst. Die Argumente sprechen nicht grundsätzlich oder abschließend für (oder später Nachteile gegen) interkommunale Zusammenarbeit, sondern sind im konkreten Einzelfall bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen:

- **Auslastungsvorteile:** Die gemeinsame Nutzung von Anlagen, Maschinen, Technik, Standorten, Gebäuden usw. mit hohem Investitionsbedarf ermöglicht, dass nicht jede beteiligte kommunale Körperschaft diese anschaffen muss. Es wird somit eine bessere Auslastung erreicht.
- **Größenvorteile:** Größere Fallzahlen bieten aus betriebswirtschaftlicher Sicht wirtschaftliche Vorteile, weil gleichartige Vorgänge bearbeitet werden und dafür bessere und kostengünstigere Technologien eingesetzt werden können, sowie arbeits- und zeitintensive Sonderfälle an Bedeutung verlieren. Aufgrund der größeren Mengen treten solche Fälle häufiger auf, sind damit keine Sonderfälle mehr und erfordern damit weniger überdurchschnittlichen Bearbeitungsaufwand. Die Bearbeitung mehrerer gleichartiger Geschäftsvorfälle führt zu Lern- und Erfahrungseffekten. Außerdem können koordinierende und planende Aktivitäten für die höheren Fallzahlen zusammengefasst werden.
- **Spezialwissen:** Detailwissen sowie Wissen in Aufgabenbereichen mit dynamischer Entwicklung insbesondere rechtlicher Art kann besser vorgehalten werden, weil nicht jede einzelne Gemeinde dieses Wissen für die verschiedenen Aufgabenbereiche vorhalten muss. Die Thematik hat darüber hinaus Bedeutung, bspw. indem Planungen oder die Entwicklung und Umsetzung von Fachkonzepten nur noch an einer Stelle erfolgen. Hier wird auf die Umstellung von der Kameralistik auf die kommunale Doppik verwiesen, bei der jede kommunale Körperschaft ein

eigenes Konzept entwickelte und versuchte, dieses umzusetzen. Der gegenwärtige Stand der Umsetzung nach inzwischen einigen Jahren zeigt noch keine vollständige Umsetzung mit allen Instrumenten, welche die kommunale Doppik vorsieht.

- **Rechtssicherheit:** Rechtssicherheit ist Voraussetzung kommunalen Handelns. Um sie zu erreichen, muss gewährleistet werden, dass das Verwaltungshandeln rechtskonform ist. Dies gilt beispielsweise bei der Personalgewinnung. Sie erfordert umfassende fachliche Konzepte, Checklisten und Schulungen der Anwender. Bei den handelnden Akteuren sollte das Bewusstsein bestehen, dass Rechtssicherheit ein Wert an sich ist.
- **Vertretungsvorteile:** Je kleiner eine kommunale Körperschaft ist, desto häufiger nimmt nur ein Mitarbeiter in einer Kommune eine bestimmte Aufgabe wahr. Schwierigkeiten können beim Ausfall dieses Mitarbeiters entstehen. Bei interkommunaler Zusammenarbeit, höheren Fallzahlen und dem Einsatz mehrerer Mitarbeiter lassen sich Vertretungsmöglichkeiten und damit eine zeitnahe Bearbeitung der Fälle einfacher realisieren und damit eine höhere Ausfallsicherheit erreichen.
- **Emotionalität:** Je umfangreicher interkommunale Zusammenarbeit organisiert wird, desto mehr verlieren emotionale Aspekte im Umgang zweier Kommunen oder der handelnden Akteure an Bedeutung. Damit wird eine personenunabhängige Aufgabenerfüllung geschaffen und sichergestellt.

Unabhängig von der Aufgabe sind bessere Vertretungsmöglichkeiten, ein wirtschaftlicherer Aufbau von Spezialwissen, geringere Emotionalität und höhere Rechtssicherheit in interkommunaler Zusammenarbeit zu erreichen. Die anderen genannten Aspekte sind aufgabenabhängig zu prüfen.

Die oben aufgeführten Aspekte lassen sich nicht alle monetär bewerten, so Vertretungsregelungen. Wenn bisher ein Mitarbeiter ohne geregelte Vertretung für eine Aufgabe zuständig war, der in der Vergangenheit nie oder nur selten und kurzzeitig krank war, besteht für die Notwendigkeit der Vertretung oder die Folgen im Falle fehlender Vertretung meist kein Bewusstsein. Dies würde erst – schlagartig – entstehen, wenn der betroffene Mitarbeiter doch einmal – sei es aufgrund seines zunehmenden Alters oder aufgrund eines Unfalls – ausfallen sollte. Auch werden nicht alle Aspekte dauerhaft wirksam, so beispielsweise Rechtssicherheit. Der Aspekt der Rechtssicherheit würde – erst – in einem Klagefall Bedeutung gewinnen.

Bei interkommunaler Zusammenarbeit sind weitere Aspekte zu berücksichtigen, die nachfolgend zusammengefasst werden. Diese Argumente sind im konkreten Einzelfall bei der Entscheidungsfindung abzuwägen.

- **Technische Systeme/ IT/ Standardisierbarkeit:** Technische Systeme und darauf basierende Auswertungen und Berichte können unterschiedlich sein. Zu klären sind die Möglichkeiten, entweder mit den unterschiedlichen Systemen oder durch eine Angleichung der Systeme bzw. durch eine Standardisierung von Aufgaben, Regelungen, Qualitäts- und Servicestandards Optimierungspotenziale in interkommunaler Zusammenarbeit zu erreichen. Hier ist die Individualität von Ergebnissen bzw. deren Aufbereitung zu berücksichtigen.
- **Strategische Steuerungsbedeutung:** Haben die Aufgabenbereiche Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung strategischen Steuerungsbedarf und damit verbunden Abstimmungsbedarf mit der übrigen Verwaltung und insbesondere mit der Verwaltungsführung?
- **Lokale Kenntnisse:** Sind Kenntnisse lokaler Besonderheiten und aller relevanten Ansprechpartner und Verwaltungsmitarbeiter für die Aufgabenbereiche in interkommunaler Zusammenarbeit erforderlich?
- **Räumliche Nähe:** Welche Bedeutung hat räumliche Nähe der Aufgabenbereiche für die übrige Verwaltung und die Verwaltungsführung? Der Aspekt der räumlichen Nähe kann beispielsweise bei der Personalabrechnung für die einzelnen Mitarbeiter bei gleichbleibenden Abrechnungen bedeutungslos sein. In Einzelfällen – bei Erklärungsbedarf – kann räumliche Nähe gewünscht

sein. Moderne Kommunikationsmittel (Telefon, E-Mail) können allerdings räumliche Nähe bedeutungslos werden lassen.

- Einfluss: Welchen Einfluss haben die einzelnen Kommunen auf Entscheidungen in der Zentraleinheit interkommunaler Zusammenarbeit, in der die interkommunale Zusammenarbeit konkret umgesetzt wird? Grundsätzlich sollen in interkommunaler Zusammenarbeit Entscheidungen vorbereitet werden, Entscheidungen selbst aber bei den einzelnen teilnehmenden Kommunen verbleiben. Dabei bleiben weitere Fragen bestehen, ob sich beispielsweise aus Verfahrensentscheidungen (bei der Zentraleinheit) Auswirkungen ergeben können. Auch Dringlichkeitsentscheidungen bei mehreren unplanbaren Aufträgen aus verschiedenen Teilnehmerkommunen wären zu berücksichtigen. Hier wären entsprechende Zugriffsmöglichkeiten bzw. Möglichkeiten zur Fallsteuerung in Standardfällen und in Sonderfällen (z. B. Vorbereitung Ausschuss/ Gemeindevertretung) zu konkretisieren. Dies sind jedoch keine Entscheidungskriterien, sondern nach der Entscheidung entsprechend zu gestalten.

Die genannten Aspekte sind aufgabenabhängig zu prüfen.

Weitere Auswirkungen können sich für die Mitarbeiter ergeben, indem diese für die interkommunale Zusammenarbeit zusammengeführt werden. Gegebenenfalls ändert sich für sie der Arbeitsort oder sie sind in einer neuen Organisation eingebunden. Unter Beachtung der Haushaltssituation sollte dies jedoch kein Entscheidungskriterium sein, da die Mitarbeiter weiterhin im öffentlichen Dienst beschäftigt wären.

Darüber hinaus wäre zu konkretisieren, wie die zukünftige Zusammenarbeit gestaltet wird. Beispielsweise ist zu klären, ob ein dezentraler Ansprechpartner vor Ort erforderlich ist oder ein Ansprechpartner in der neuen Organisation ausreicht. Dieser Aspekt kann erst im Zuge einer Entscheidung festgelegt werden und nicht vorab als Entscheidungskriterium dienen.

Seitens der Stadtverordnetenversammlungen oder Gemeindevertretungen bestehen keine direkten Beziehungen zu Kämmerei, Kasse oder Personalverwaltung. Ansprechpartner für Fragen der Stadtverordnetenversammlung oder Gemeindevertretung ist der Magistrat oder der Gemeindevorstand, der die Fragen an die zuständigen Fachbereiche weiterleitet. Die Frist zur Beantwortung der Fragen soll i. d. R. ein bis zwei Wochen betragen. Dies ist in den Geschäftsordnungen geregelt. Vor diesem Hintergrund ist es unbedeutend, ob die Aufgabenbereiche Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung innerhalb der jeweiligen Stadt- oder Gemeindeverwaltung vorgehalten oder in interkommunaler Zusammenarbeit betrieben werden.

## 2.2 Bestehende interkommunale Zusammenarbeiten, Erfahrungen, strategische Aspekte und Erfolgsfaktoren

Neben den bereits aufgezeigten Aspekten sind hinsichtlich einer interkommunalen Zusammenarbeit auch strategische, übergreifende und übergeordnete Aspekte sowie zukünftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Diese sind teilweise losgelöst von den konkreten Aufgabenbereichen, haben aber unmittelbaren Einfluss auf Entscheidungen, auch zur interkommunalen Zusammenarbeit. Alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach sind bereits in interkommunale Zusammenarbeit eingebunden. Dies umfasst verschiedene Aufgabenbereiche mit unterschiedlichen Partnern in unterschiedlicher Dimension der Zusammenarbeit und unterschiedlichem Grad an Freiwilligkeit (die Schulträgeraufgabe ist Kreisaufgabe, § 138 Absatz 1 Hessisches Schulgesetz (HSchG), freiwillige Zusammenarbeit im Bauhofbereich).

Die bereits stattfindenden Zusammenarbeiten kommen in Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den kommunalen Körperschaften zum Ausdruck. Die Zusammenstellung von bestehenden Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen dem Kreis Offenbach und seinen kreisangehörigen Kommunen oder zwischen den kreisangehörigen Kommunen oder die gemeinsame Beauftragung von Leistungen diene als Grundüberblick, in welchen Aufgabenbereichen Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit bisher bereits verfolgt werden und wo demnach Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit bestehen.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 2: Grundsätzliche Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit

Die folgende Ansicht gibt einen Überblick über wesentliche bestehende Finanz- und Leistungsbeziehungen der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach. Als gemeinsame Bezugsbasis wurden jeweils die entstehenden Aufwendungen angegeben.

Finanz- und Leistungsbeziehungen im Jahr 2011	
Art der Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen kommunalen Körperschaften	Summe der Aufwendungen im Jahr 2011 in €
Leistungsbeziehungen zwischen Kommunen im Kreis Offenbach oder dem Kreis Offenbach (jeweils inklusive Mehrheitsbeteiligungen), bei denen Leistungen für andere erbracht werden	2,02 Mio. €
Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und anderen Kommunen im Kreis Offenbach oder dem Kreis Offenbach, bei denen Leistungen gemeinsam erbracht werden	3,52 Mio. €
Leistungen, die gemeinsam mit anderen Kommunen im Kreis Offenbach oder dem Kreis Offenbach vergeben/beauftragt und von Dritten erbracht werden	0,87 Mio. €
Finanzströme zwischen der Kommune und anderen Kommunen im Kreis Offenbach oder dem Kreis Offenbach, welche nicht mit unmittelbaren Leistungsbeziehungen verbunden sind (insbesondere Kreis- und Schulumlage)	195,17 Mio. €
Zahlungen der Kommune an Dritte, die auch von anderen Kommunen im Kreis Offenbach bzw. dem Kreis Offenbach Zuweisungen erhalten (so Zuschüsse an Vereine)	3,20 Mio. €
Quelle: Erhebungsbögen	

Ansicht 80: Finanz- und Leistungsbeziehungen im Jahr 2011

Die Ansicht zeigt, dass umfangreiche Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Körperschaften besteht.

Die Erfahrungen in den kommunalen Körperschaften mit der interkommunalen Zusammenarbeit sind trotz der Unterschiedlichkeit der Zusammenarbeit an sich vergleichbar. Dabei haben sich bei bisherigen durch die handelnden Akteure vor Ort als wichtige Aspekte und Erfolgsfaktoren für interkommunale Zusammenarbeiten folgende Erfolgsfaktoren herauskristallisiert:

- Optimaler Zeitpunkt von Entscheidungen, Anschaffungsbedarf von Infrastruktur: Gibt es einen „richtigen Zeitpunkt“ dafür? Ein solcher besteht insbesondere vor anstehenden zwingend zu treffenden Entscheidungen (z. B. Gebäudeneubau oder Ausscheiden leitender Mitarbeiter und damit verbunden der Bedarf zur Einstellung neuer Mitarbeiter oder interkommunale Zusammenarbeit). Allerdings kann es auch zweckmäßig sein, nicht auf einen solchen Zeitpunkt zu warten, der zumindest bei mehreren Kommunen nicht gleichzeitig eintreten wird, sondern perspektivisch eine neue Lösung umzusetzen und die vorhandenen Ressourcen (insbesondere Mitarbeiter) entsprechend im Einsatz zu planen. Bei der Software für das Finanz- und Rechnungswesen wäre ein „richtiger“ Zeitpunkt wohl die Umstellung auf die Doppik gewesen. Gleichzeitig sollte eine einmal getroffene Entscheidung für eine bestimmte Infrastruktur oder Technik nicht die gesamte zukünftige Entwicklung dominieren. Daher stellt sich die Frage nach geeigneten Umstellungszeitpunkten. Bei der Software könnte ein anstehendes umfangreicheres Update ein solcher Zeitpunkt sein. Eine Amortisationsrechnung sollte die laufenden Wenigeraufwendungen nach einer Umstellung dem einmaligen Umstellungsaufwand gegenüberstellen. Allerdings sind hierbei Bedenken der handelnden Akteure bei einer bestehenden funktionierenden Lösung zu erwarten, weil die (bei der Finanzsoftware erneute) Umstellung Bedenken erzeugen könnte, dass das System nach der Umstellung nicht mehr (wie gewohnt) funktioniert.

- Bestehende Zusammenarbeit ist meist historisch gewachsen. Nunmehr besteht Vertrauen in die Zusammenarbeit. Oft wurde möglichst in kleinem Umfang begonnen, um keine „große“ Lösung mit Angst bei allen Beteiligten, Abwehrhaltung, Erwartung und sich selbst erfüllender Prophezeiung des Scheiterns aufzubauen. Da Zusammenarbeiten aber irgendwann begonnen haben, musste immer eine Entscheidung für die Zusammenarbeit getroffen werden. Ohne eine solche Entscheidung und Veränderungen hätte es die nunmehr erfolgreiche Zusammenarbeit nicht gegeben. Nicht zuletzt haben Emotionen und politische Entscheidungen Einfluss und Auswirkungen auf die Zusammenarbeit und deren Beginn und Weiterführung, gerade wenn Partner unterschiedlicher Größe beteiligt sind.<sup>138</sup>
- Größeneffekte, als wirtschaftliche Vorteile aus Größe können gerade in größeren Städten ggf. bereits ausgeschöpft sein. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Zusätzliche Größe aus interkommunaler Zusammenarbeit würde keine weiteren wirtschaftlichen Vorteile bieten, aber andere Vorteile aus der Zusammenarbeit generieren.
- Unterschiedliche Strukturen und Zuordnungen: Es gibt teilweise erhebliche Unterschiede bei der Organisation der IT und der Zusammenarbeit mit dem Rechenzentrum, bei der Struktur des Haushaltsplans, dem Verwaltungsaufbau, Zuordnungen (innere Verrechnungen, Umfang der Verrechnungen, Zuordnung von Gebäudekosten entweder nach tatsächlicher Inanspruchnahme zu den Produkten oder an einer Stelle im Haushalt) und Bauhofleistungen – für Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit von IKZ sollten diese Strukturen vereinheitlicht werden.
- Philosophie und Einstellung in einer gesamten Verwaltung zum Umgang mit dem Rechnungswesen und dem Personalwesen: Sind diese Aufgabenbereiche für die Kommune nur „Hilfs- bzw. Unterstützungsfunktionen“, die aus rechtlichen Gründen erforderlich sind oder beinhalten diese Aufgabenbereiche Steuerungsmöglichkeiten, die den inhaltlichen und wirtschaftlichen Erfolg mitbestimmen? So kann die laufende Buchhaltung verstanden werden als Basis für die Qualität des Berichtswesens und damit der darauf aufbauenden Steuerung und späteren Jahresabschlüsse. Daher sollten Probleme bei einzelnen Buchungen so früh wie möglich geklärt werden, wobei lokale Verwaltungs- und Ortskenntnis hilfreich zum Wissen über Sachverhalte oder Einordnung von Sachverhalten sind („sachverhaltsbezogenes Plausibilisieren und Hinterfragen“ anstelle „mechanisches Buchen“).
- Die Verantwortung für die Ergebnisse bei interkommunaler Zusammenarbeit ist eindeutig zu regeln. Da in den untersuchten Aufgabenbereichen meist Dienstleistungsaufgaben für die gesamte Verwaltung erbracht werden, mit denen in den Verwaltungen weitergearbeitet wird und auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden, muss die Verantwortung für die Richtigkeit der Zahlenergebnisse klar sein. Auch bei einer Vergabe von Leistungen an private Dritte (z. B. Buchhaltung) wäre der private Dritte für seine Leistungen und deren Qualität verantwortlich. Es liegt aber gleichwohl für eine Entscheidungsvorbereitung in der Verantwortung der Kommune, die extern erbrachte Leistung zu prüfen bzw. zu plausibilisieren. Damit verbunden ist der Bedarf zur Prüfung der Daten. Je stärker eine Organisationseinheit interkommunaler Zusammenarbeit nur Dienstleister ohne Verantwortung ist, umso mehr wird in den beteiligten Kommunen eine Überprüfung der Ergebnisse – und damit eine Art von Doppelarbeit – entstehen (müssen). Eine solche Abgrenzung hat daher erhebliche Bedeutung für die laufende operative und strategische Arbeit.

---

<sup>138</sup> So wurde die Gebührenabrechnung, die der seit Jahrzehnten bestehende Abwasserzweckverband Langen/ Egelsbach/ Erzhausen wahrgenommen hatte, seitens der Gemeinde Egelsbach zurück geholt in die Gemeindeverwaltung.

- Dringlichkeit/ Steuerungseinfluss auf Leistungserstellung: Bestehen Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Termine für Leistungserbringung? Was passiert, wenn Vorbereitungs-/ Abschlussarbeiten zum Jahresabschluss zeitnah nach dem Jahreswechsel fertig sein sollen und dies bei allen Kommunen gleichzeitig der Fall ist? Welche Kommune wird zuerst bearbeitet?
- Die Identifikation der Mitarbeiter mit der eigenen Stadt und bei Leistungserbringung für diese Stadt kann größer sein, als bei Tätigkeit für eine Organisationseinheit in interkommunaler Zusammenarbeit.
- Wenn Aufgaben in interkommunaler Zusammenarbeit erbracht werden, sind auch die zugrunde liegenden Organisationseinheiten und deren Mitarbeiter zusammenzuführen. Die die interkommunalen Leistungen zukünftig erbringende Organisationseinheit hätte die bestehenden Mitarbeiter der anderen Städte zu übernehmen. Normalerweise wird bei Einstellungen von Mitarbeitern deren Fachlichkeit, aber auch das menschliche Zueinanderpassen geprüft, was in diesem Fall nicht möglich wäre. Mögliche Probleme könnten daher beim menschlichen Miteinander und davon ausgehend bei der zukünftigen Leistungserstellung bestehen. Allerdings ist dies bei der Umsetzung von Mitarbeitern oder normaler Rotation stets so und ist daher hinzunehmen.
- Es können keine strategischen Entscheidungen ausgelagert werden, sondern nur die Durchführung von Aufgaben und Entscheidungen im operativen Betrieb. Entscheidungskompetenzen und Weisungsbefugnisse müssen daher klar geregelt werden. Interkommunale Zusammenarbeit kann nur Dienstleistungsfunktionen wahrnehmen, nicht aber Entscheidungsfunktionen für die beteiligten Kommunen. Ein Dienstleister muss sich auch als solcher verstehen und nicht aufgrund seiner Rolle den Rahmen für alle Beteiligten vorgeben wollen.
- Die völlige Beibehaltung aller individuellen Vorgehensweisen schränkt eine Zusammenarbeit ein, individuelle Auswertungen müssen aber weiterhin möglich bleiben.
- Schnittstellen müssen klar geregelt sein. Dies beinhaltet auch die Frage, ob für die jeweiligen Aufgaben ein Ansprechpartner als „Bündelungsstelle“ und Kompetenzträger in jeder Kommune bleibt. Genau dies würde aber gerade bei kleinen Kommunen mit jetzt nur einem Mitarbeiter für einen Aufgabenbereich - der dann zwar ausgelagert wird, wo aber der Mitarbeiter für die Koordinationsfunktion verbleibt - keine Einsparung bringen.
- Die inhaltliche Bündelung von Aufgaben erfordert auch die räumliche Zusammenführung an einem Ort. Dafür sind entsprechende räumliche Möglichkeiten nötig, die keine zusätzlichen neuen Kosten zu den bereits bestehenden hinzu erzeugen dürfen.
- Meist betrifft die Zusammenarbeit operative Infrastruktur vor Ort: Bauhof, Friedhöfe, Trinkwasserversorgungsanlagen, Abwasserkanäle/ Kläranlagen. Größere Entfernungen sind für diese Zusammenarbeit hinderlich. Bei den untersuchten Aufgabenbereichen ist dagegen kein Bezug zur lokalen Infrastruktur nötig, so dass Entfernungen an Bedeutung verlieren.

Letztlich bleibt immer die Abhängigkeit von konkret handelnden Menschen als Akteuren, die das beste theoretische Konzept scheitern lassen können.

Dies zeigt, dass die Rahmenbedingungen für erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit komplex, aber nicht unmöglich zu erreichen sind. Unerlässlich ist die Bereitschaft der lokalen Verwaltungen und der Politik. Ohne diese Bereitschaft sind Lösungen nur schwer oder gar nicht zu finden.

## 2.3 Pflichtigkeitsgrad

Die folgende Ansicht zeigt den Anteil der Leistungen der Kommunen nach den Graden der Pflichtigkeit, differenziert nach

- Gesetzlich pflichtig mit Definition des Umfangs
- Gesetzlich pflichtig ohne Definition des Umfangs
- Freiwillig mit Bindungswirkung
- Freiwillig ohne Bindungswirkung
- Ohne Zuordnung

Die Anteile wurden anhand der Angaben zur Personalbindung der Leistungen berechnet. Von sechs Kommunen wurden keine Angaben beziehungsweise keine vollständigen Angaben gemacht, so dass eine Auswertung für diese Kommunen nicht möglich war.

Anteile der Leistungsarten nach Pflichtigkeitsgrad						
	Gesetzlich pflichtig mit Definition des Umfangs	Gesetzlich pflichtig ohne Definition des Umfangs	Freiwillig mit Bindungswirkung	Freiwillig ohne Bindungswirkung	Ohne Zuordnung	Summe
Kreis Offenbach	73%	11%	7%	6%	3%	100%
Dietzenbach	-	-	-	-	-	-
Dreieich	53%	1%	21%	18%	7%	100%
Egelsbach	-	-	-	-	-	-
Hainburg	-	-	-	-	-	-
Heusenstamm	-	-	-	-	-	-
Langen	68%	2%	11%	16%	3%	100%
Mainhausen	26%	68%	0%	6%	0%	100%
Mühlheim	50%	20%	3%	27%	0%	100%
Neu-Isenburg	50%	6%	28%	10%	7%	100%
Obertshausen	-	-	-	-	-	-
Rodgau	-	-	-	-	-	-
Rödermark	66%	22%	8%	4%	0%	100%
Seligenstadt	11%	18%	39%	29%	3%	100%

Quelle: Erhebungsbögen

### Ansicht 81: Anteile der Leistungsarten nach Pflichtigkeitsgrad

Ansicht 81 zeigt, dass neben einem großen Anteil pflichtiger Leistungen ein signifikanter Teil des Personaleinsatzes der Kommunen auf freiwillige Leistungen entfällt. Die Angaben der Kommunen unterscheiden sich dabei deutlich, was auf eine uneinheitliche Zuordnung von Leistungen zu den Graden der Pflichtigkeit schließen lässt. Aufgrund der unvollständigen Datensituation waren weitergehende Auswertungen nicht möglich.

### **3. Anhang 3: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei**

Nachfolgend werden – in Ergänzung zu den Ausführungen im Bericht – Größenzusammenhänge aufgezeigt, die einer interkommunalen Zusammenarbeit zugrunde liegen. Die Prüfungen zu den einzelnen Aufgabenbereichen dienen daher dieser Zielstellung und wurden ergänzt um qualitative Aspekte und Bewertungen. Einzelne Ansichten sind nicht isoliert für eine Umsetzung geeignet.

Die nachfolgenden Ansichten beinhalten jeweils die Einwohnerzahlen oder Fallzahlen als unabhängige Größe auf der waagerechten Achse und den Personaleinsatz der Kommunen als abhängige Größe auf der senkrechten Achse. In die entstehende Punktwolke wurde zudem eine Trendgerade gelegt. Die Trendgerade zeigt

- bei einer von links nach rechts ansteigenden Gerade, dass bei höherer Einwohnerzahl oder höheren Fallzahlen auch mehr Personaleinsatz erforderlich ist und somit kein Größenvorteil besteht
- bei einer von links nach rechts fallenden Gerade, dass bei höherer Einwohnerzahl oder höheren Fallzahlen ein geringerer Personaleinsatz erforderlich ist und somit ein Größenvorteil besteht.

#### **3.1 Interkommunaler Vergleich**

##### **3.1.1 Haushaltsplanung**

Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs „Haushaltsplanung“ sind die Beratung der Budgetverantwortlichen zum Procedere des Planverfahrens, Abstimmung und Einarbeitung von Erläuterungen und Änderungen im Haushaltsplan(-entwurf), zentrale Berechnungen und Prüfungen, Erstellung von Berichtsteilen, Erstellung des Haushaltsplans, Erstellung von Vorlagen, Begleitung der Haushaltsberatungen in der Verwaltung (mit Bürgermeister/ Kämmerer) und in den politischen Gremien, Aufstellung und Fortschreibung von Haushaltssicherungskonzepten.

Aufgaben und Ergebnisse (Vorliegen eines Haushaltsplans) sind gleich, noch dazu weitgehend bzw. abschließend gesetzlich geregelt. Grundsätzliche Vorgehensweisen sind vergleichbar.

Die den Personaleinsatz bestimmende Aufgabe ist die Erstellung des Haushaltsplans mit den damit verbundenen Vorbereitungs- und Teilaufgaben. Eine mengenabhängige Kennzahl besteht hierbei nicht. Für jede Kommune ist unabhängig von ihrer Größe ein Haushaltsplan aufzustellen. Da die Detailplanungen in den Fachämtern erfolgen und bei der Kämmerei neben der Detailplanung für das eigene Amt (nur) deren Koordination und Zusammenführung liegt, könnte einerseits der Personaleinsatz unabhängig von der Größe der Kommune als gleich unterstellt werden. Auch die Rahmenbedingung unausgeglichener Haushalte und damit verbundenem Konsolidierungsdruck ist für die geprüften Körperschaften gleich. Andererseits könnte unterstellt werden, dass bei zunehmender Größe einer Kommune aufgrund umfangreicherer Einzelaufgaben bzw. Einzelprojekte in den Fachämtern der fachliche und politische Abstimmungsaufwand („Verteilungskampf“) zunimmt. Dies würde dazu führen, dass der Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl die relevante Bezugsgröße darstellt. Nachfolgend werden daher beide Ansätze weiter verfolgt.

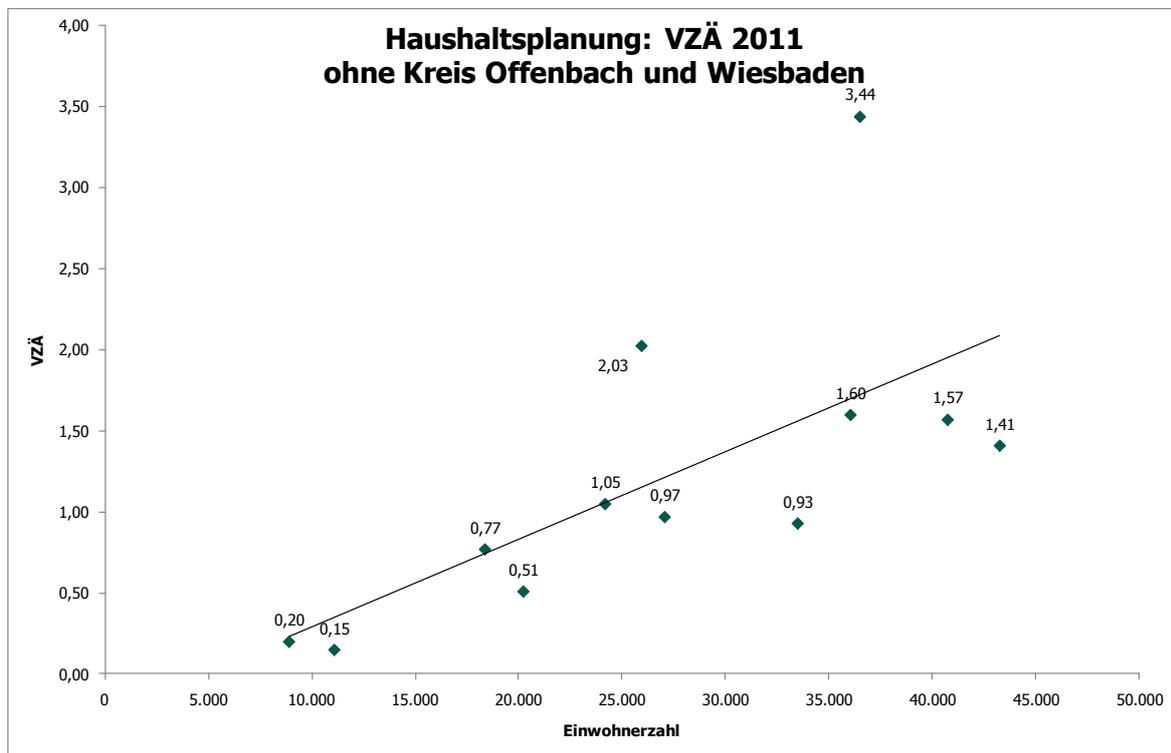
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Unterstützung der Fachämter bei der Planung (technisch/ IT-System oder methodisch),
- unterschiedliche Anzahl von Besprechungen innerhalb der Verwaltung (mit Bürgermeister und Kämmerer) und mit der Politik, die nicht von der Organisation oder Effizienz der Arbeitsabläufe abhängen, sondern von den örtlichen der Kämmerei übergeordneten Rahmenbedingungen,
- unterschiedliche Strukturen interner Leistungsverrechnungen,

- unterschiedliche Einbindung und Einfluss von Ortschaftsräten und damit verbundene unterschiedliche Teilnahme von Mitarbeitern der Kämmerei an entsprechenden Gremiensitzungen,
- unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Haushaltsplanung zwischen dezentraler Erfassung im IT-System mit zentraler Plausibilitätskontrolle einerseits und andererseits dezentraler Erfassung auf Papier und zentraler Eingabe ins IT-System mit Plausibilitätsprüfung.

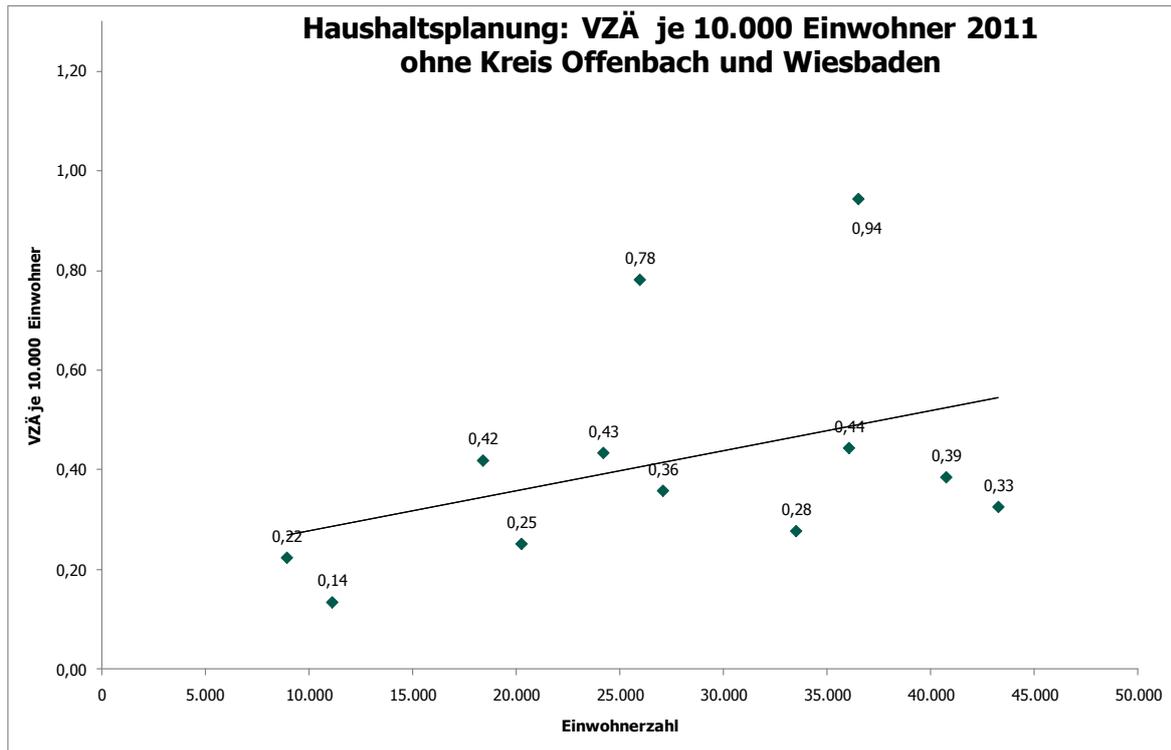
Bereinigungen um diese Aspekte sind nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie sind aber auch nicht sinnvoll, weil eine Veränderung zur Erzielung der Sparpotenziale möglich ist. Die Erklärbarkeit der Abweichungen bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz durch Veränderungen von Prozessen oder Rahmenbedingungen nicht verringert werden könnte.

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:



Ansicht 82: Haushaltsplanung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

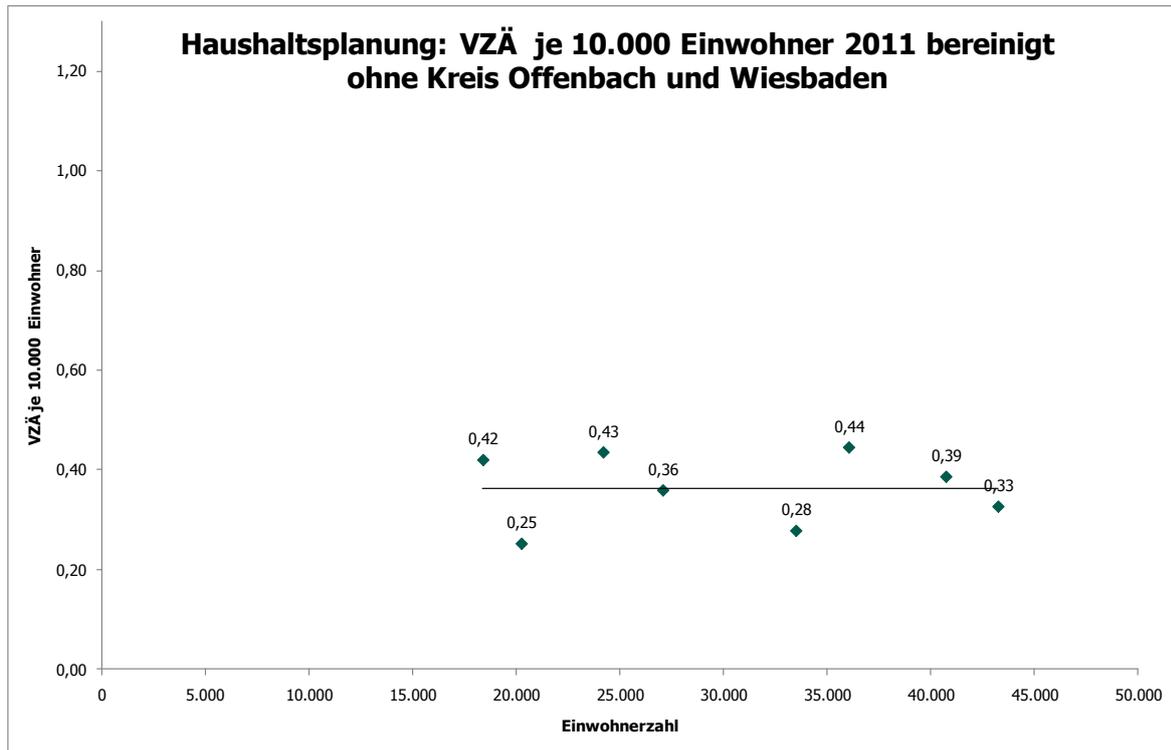
Die Ansicht zeigt die Einwohnerzahlen als unabhängige Größe auf der waagerechten Achse und den Personaleinsatz der Kommunen als abhängige Größe auf der senkrechten Achse. In die entstehende Punktwolke wurde zudem eine Trendgerade gelegt. Die Trendgerade zeigt bei einer von links nach rechts ansteigenden Gerade, dass bei höherer Einwohnerzahl mehr Personaleinsatz erforderlich ist und somit kein Größenvorteil besteht. Eine von links nach rechts fallenden Gerade würde zeigen, dass bei höherer Einwohnerzahl ein geringerer Personaleinsatz erforderlich wäre und somit ein Größenvorteil bestünde.



Ansicht 83: Haushaltsplanung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Die beiden voranstehenden Ansichten zeigen, dass in der Bandbreite der Einwohnergröße der betrachteten Kommunen mit steigender Einwohnerzahl sowohl der absolute als auch der relative Personaleinsatz ansteigen. Es wurde bereits ausgeführt, dass einerseits die Auffassung bestehen könnte, dass der Personaleinsatz unabhängig von der Größe der Kommune als gleich unterstellt werden kann und andererseits bei zunehmender Größe einer Kommune höherer Personaleinsatz erklärbar ist. Letzteres gilt für die geprüften Körperschaften ausgehend von den letzten beiden Ansichten nicht nur absolut, sondern sogar relativ. Ein absolut gleicher Personaleinsatz unabhängig von der Einwohnerzahl kann somit nicht nachgewiesen werden.

Wird Ansicht 83 um die beiden auffälligen höchsten sowie die beiden niedrigsten Werte als Ausreißer bereinigt, ergibt sich folgende Ansicht:



Ansicht 84: Haushaltsplanung 2011 bereinigt: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

### 3.1.2 Finanzcontrolling

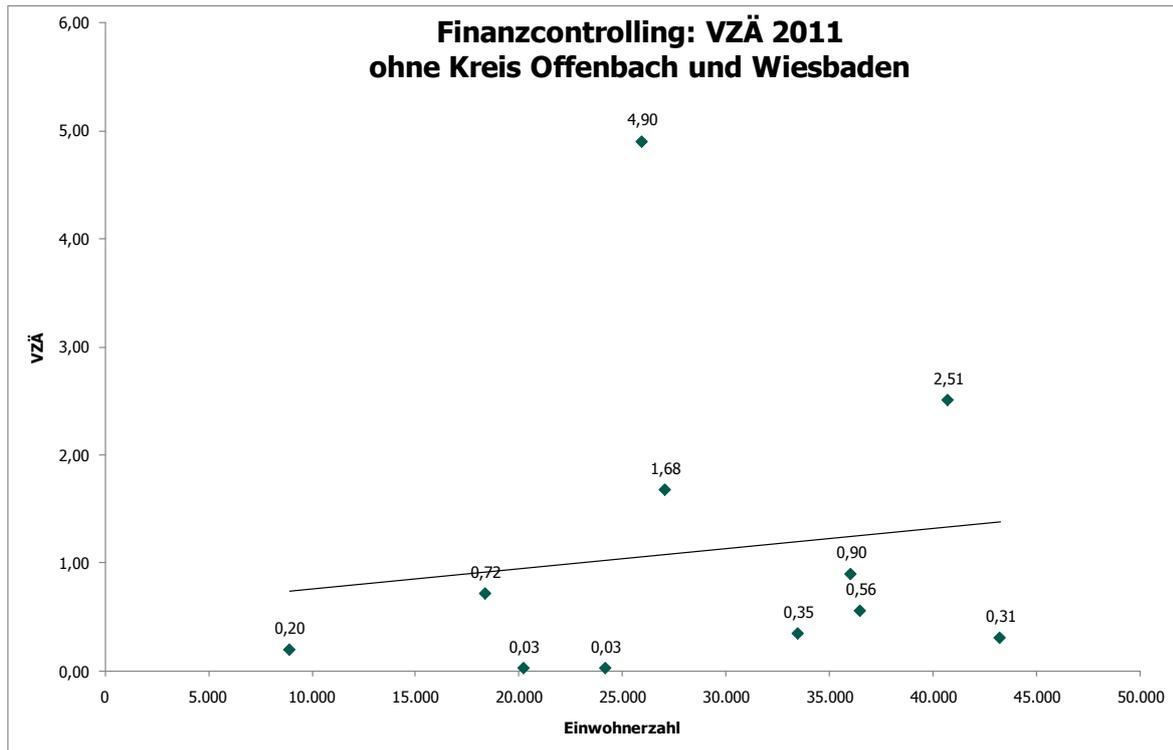
Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs Finanzcontrolling sind insbesondere Liquiditätssicherung und Kreditmanagement, aber auch Haushaltsüberwachung und Berichtswesen.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Strategie und Umfang von zentraler Steuerung durch Bürgermeister und Kämmerer sowie Politik – bei dezentraler Budgetverantwortung liegt auch die erste Steuerungsverantwortung bei den dezentralen Amtsleitungen oder Führungskräften; zentraler Überblick und zentrale (Gesamt-)Steuerung und damit Aufwand und Personaleinsatz in der Kämmererei können aber für das Erreichen des angestrebten Gesamtergebnisses am Jahresende hilfreich sein,
- unterschiedliche Berichtsintensität und -umfänge,
- unterschiedliche Vorgehensweisen zwischen dezentraler Erstellung von Berichten aus dem IT-System mit zentraler Plausibilitätskontrolle und zentraler Erstellung der Berichte mit anschließender dezentraler Korrektur und Kommentierung,
- unterschiedliche Dimensionen unterjähriger interner Leistungsverrechnungen.

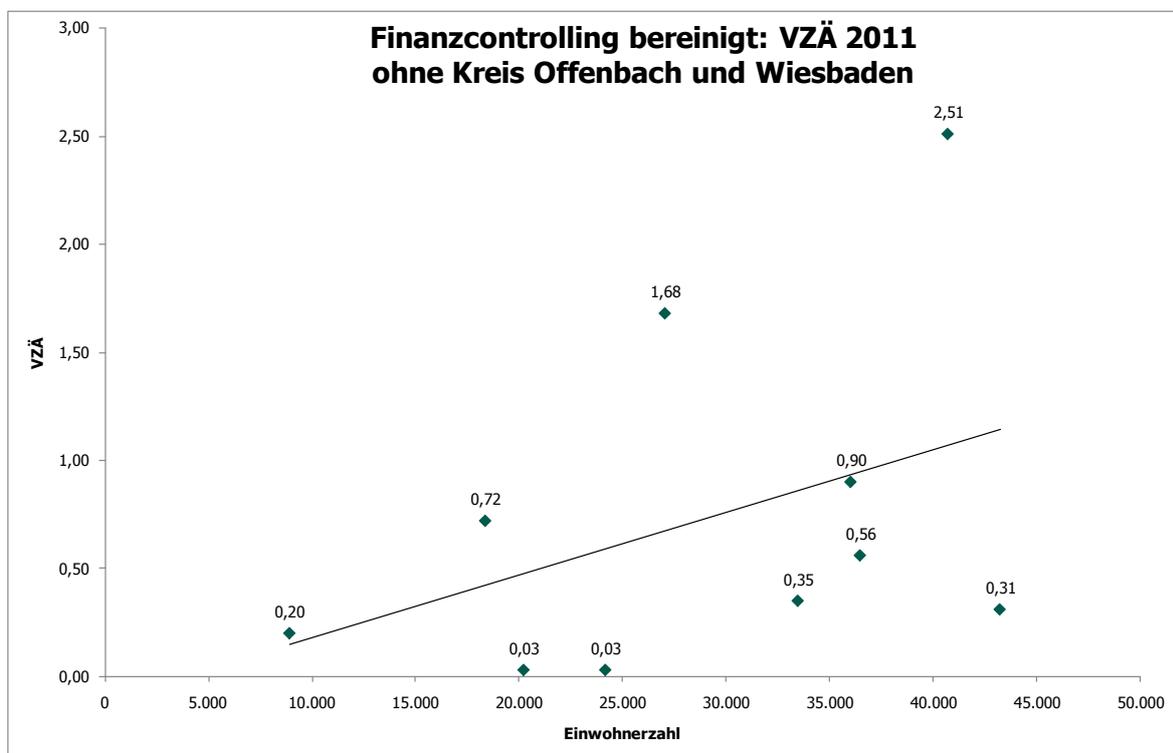
Bereinigungen um diese Aspekte sind nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie sind aber auch nicht sinnvoll, weil eine Veränderung zur Erzielung der Sparpotenziale möglich ist. Die Erklärbarkeit der Abweichungen bedeutet somit nicht, dass eine Reduzierbarkeit des Personaleinsatzes nicht möglich wäre.

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:



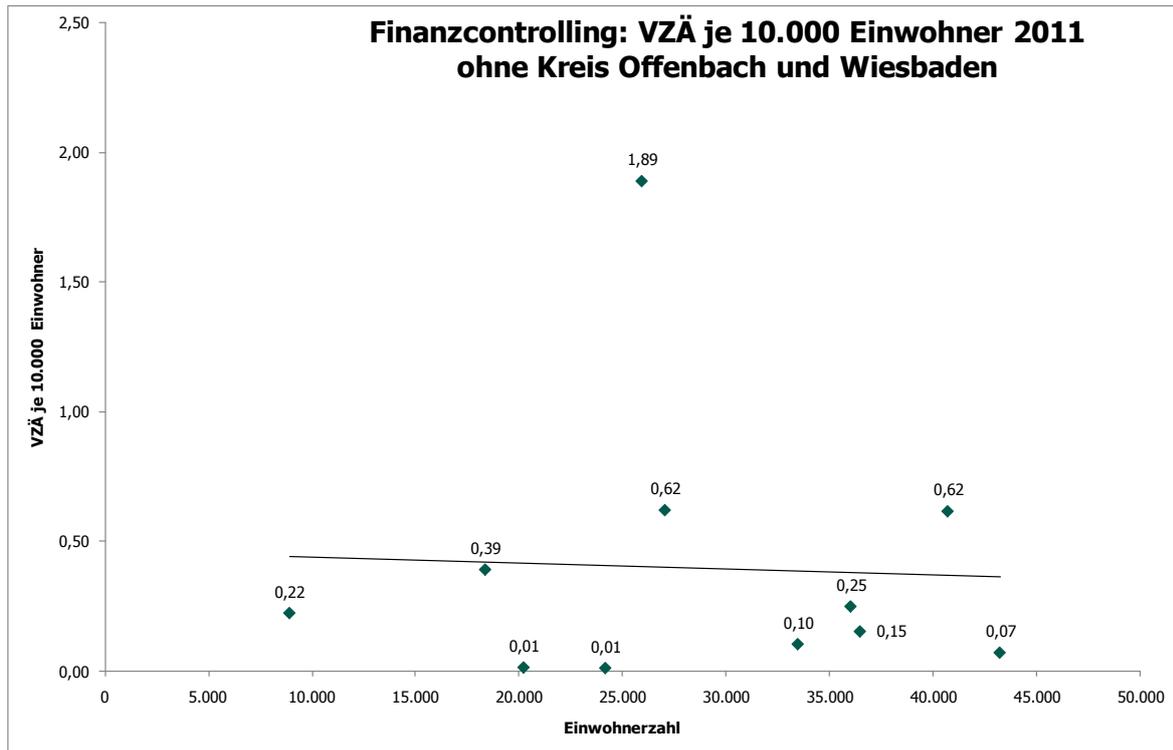
Ansicht 85: Finanzcontrolling: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Nachfolgende Ansicht ist um den Extremwert (4,90) als Ausreißer bereinigt:



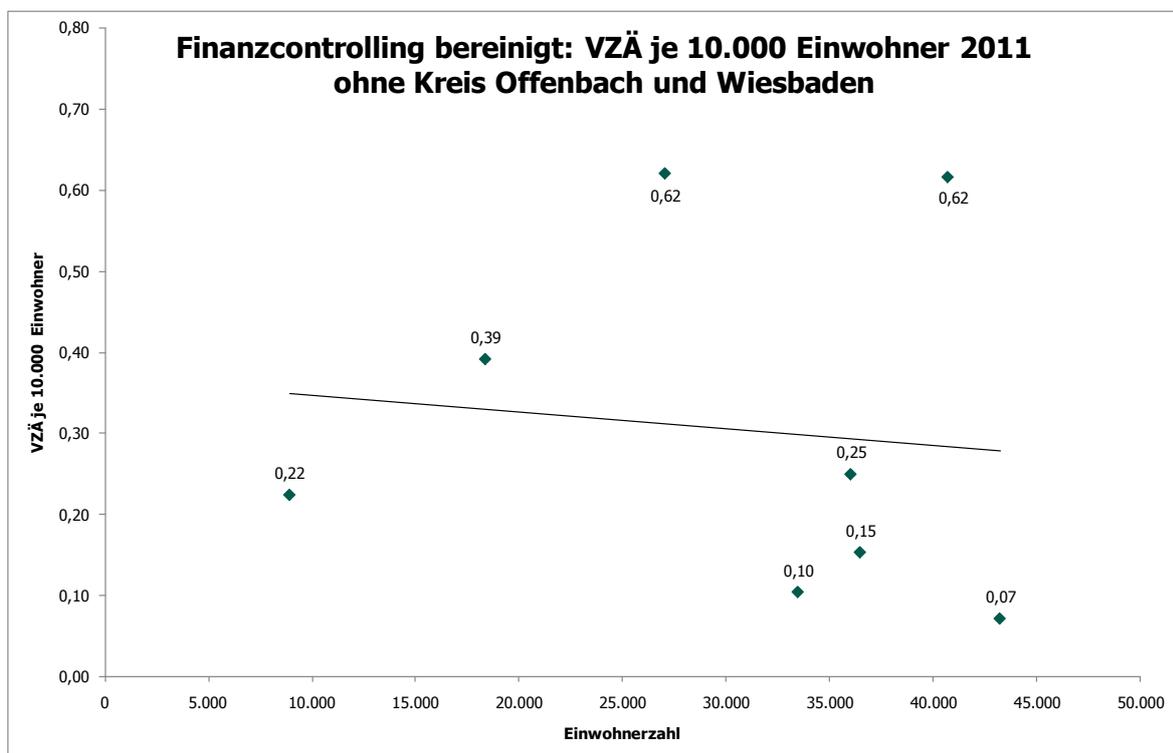
Ansicht 86: Finanzcontrolling bereinigt<sup>139</sup>: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

<sup>139</sup> bereinigt um den Extremwert



Ansicht 87: Finanzcontrolling: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Nachfolgende Ansicht ist um den Extremwert (1,89) als Ausreißer bereinigt:



Ansicht 88: Finanzcontrolling bereinigt<sup>140</sup>: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

<sup>140</sup> bereinigt um den Extremwert

### 3.1.3 Jahresabschluss

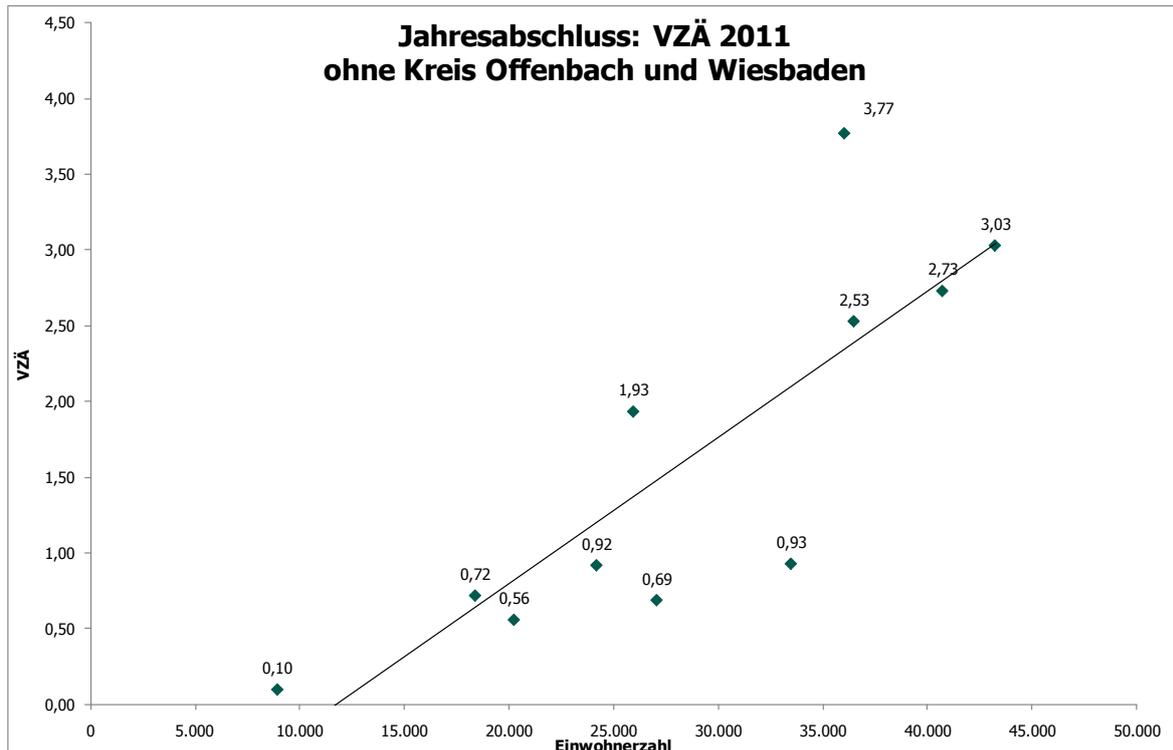
Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs Jahresabschluss sind Kontenabstimmungen, Jahresabschlussbuchungen, Verwaltung und Abstimmungen des Anlagevermögens, Bilden und Auflösen von Abgrenzungsposten und Rückstellungen, Erstellung von Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung, Jahresabschlussbericht und Anlagen.

Aufgaben und Ergebnisse (Vorliegen eines Jahresabschlusses) sind gleich, noch dazu weitgehend bzw. abschließend gesetzlich geregelt. Grundsätzliche Vorgehensweisen sind vergleichbar.

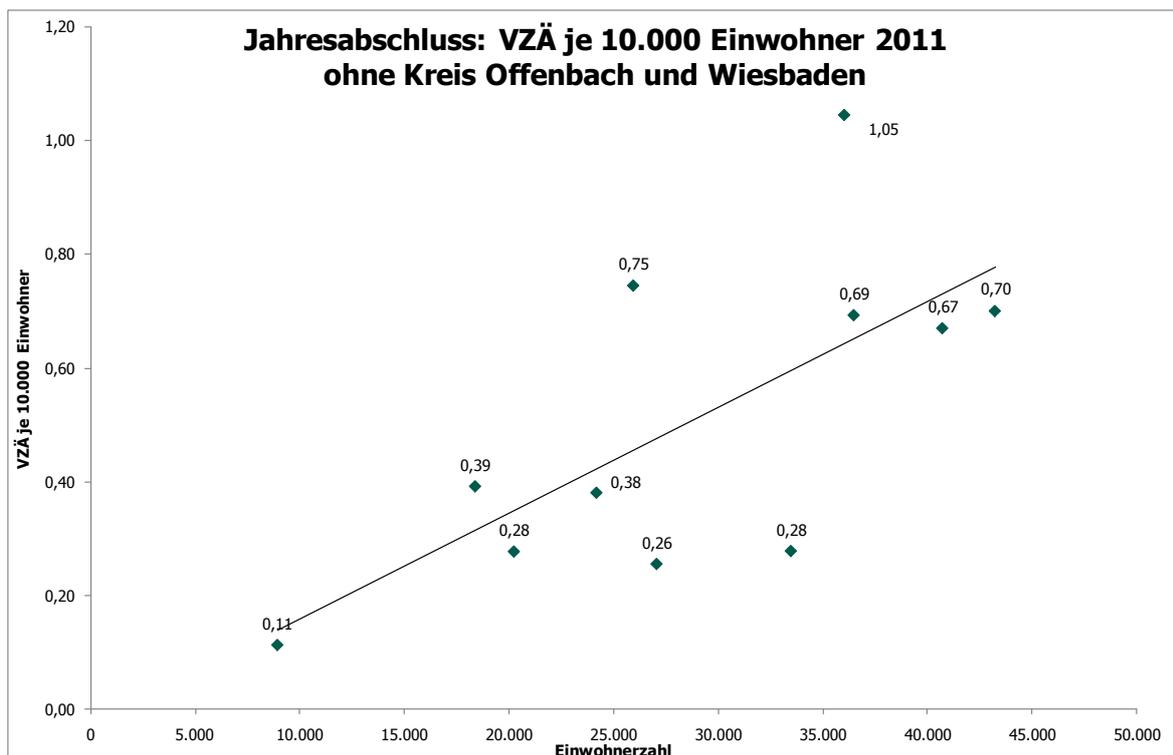
Die den Personaleinsatz bestimmende Aufgabe ist die Erstellung des Jahresabschlusses mit den damit verbundenen Teilaufgaben. Eine mengenabhängige Kennzahl besteht hierbei nicht. Grundsätzlich ist für jede Kommune – wie auch bei der Haushaltsplanaufstellung – unabhängig von ihrer Größe für jedes Jahr ein Jahresabschluss aufzustellen. Nur die Dimension der Zahlen ist bei unterschiedlicher Größe der Kommunen verschieden. Daher könnte einerseits der Personaleinsatz unabhängig von der Größe der Kommune als gleich unterstellt werden. Auch die Rahmenbedingung der Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik ist für die geprüften Körperschaften gleich. Andererseits könnte unterstellt werden, dass bei zunehmender Größe einer Kommune aufgrund umfangreicherer Einzelaufgaben bzw. Einzelprojekten in den Fachämtern der Abstimmungs- und Prüfaufwand zunimmt. Dies würde dazu führen, dass der Personaleinsatz in Bezug zur Einwohnerzahl die relevante Bezugsgröße darstellt. Beide Sichtweisen werden nachfolgend berücksichtigt.

Nach der Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik befanden sich die meisten Kommunen im Prüfungszeitraum immer noch in einer Umstellungsphase, indem der laufende Betrieb noch nicht als (jahrelange) Routine bezeichnet werden kann. Gerade bei den Kommunen, bei denen der Jahresabschluss bzw. die Jahresabschlüsse noch nicht aktuell aufgestellt sind, braucht es Personalkapazitäten für die erstmalige Erstellung bzw. Nachholung der Abschlüsse nach der Umstellung des Rechnungswesens. Daher ist teilweise zum Nachholen der noch ausstehenden Jahresabschlüsse ein höherer Mitarbeiterereinsatz zu verzeichnen. Wenn die Abschlüsse aktuell vorlagen, waren die Personalkapazitäten erforderlich, um die Umstellung erfolgreich vornehmen zu können. Ob der Personalbedarf dauerhaft besteht, wird – auch in Zusammenhang mit zentralen Steuerungsbestrebungen (vgl. unter 9.1.2 Finanzcontrolling) – entschieden werden müssen. Zudem wurden in den verschiedenen kommunalen Körperschaften unterschiedliche technische Systeme angeschafft, weshalb Anpassungen im laufenden Betrieb nur bedingt oder gar nicht möglich sind. Ein Ausweis von Unterschieden ist daher rein rechnerisch.

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:

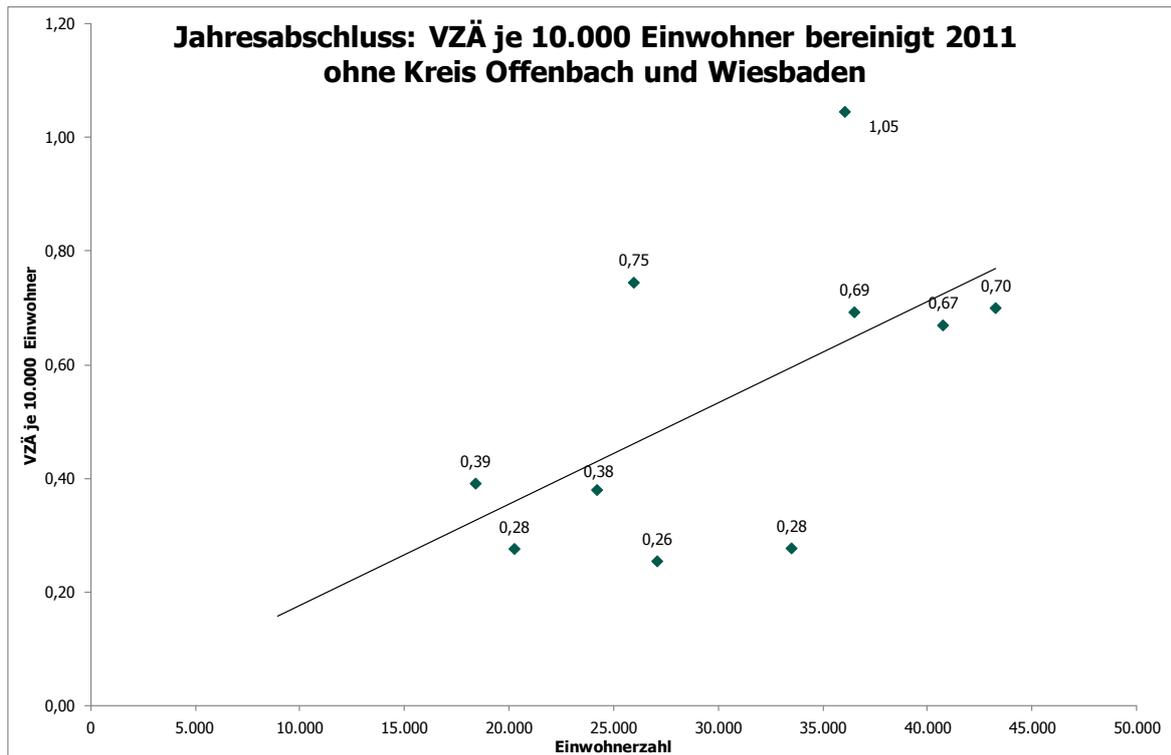


Ansicht 89: Jahresabschluss: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden



Ansicht 90: Jahresabschluss: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

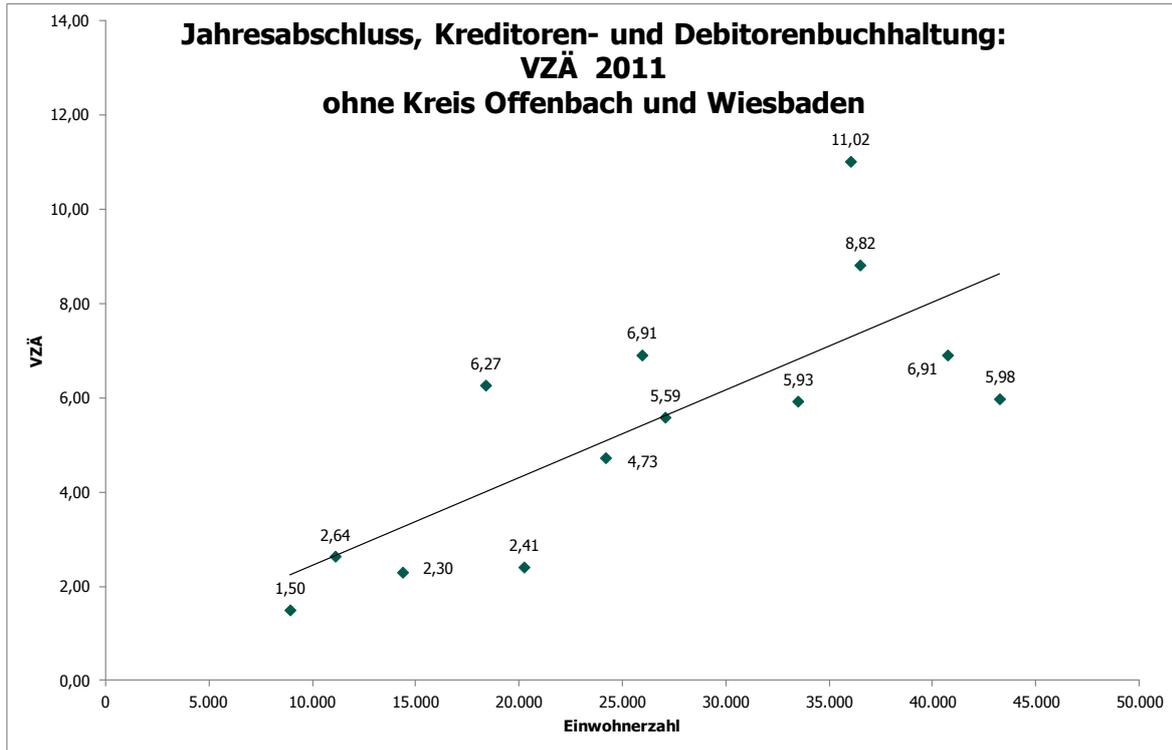
Eine Bereinigung um den geringsten Einzelwert zeigt folgendes Bild:



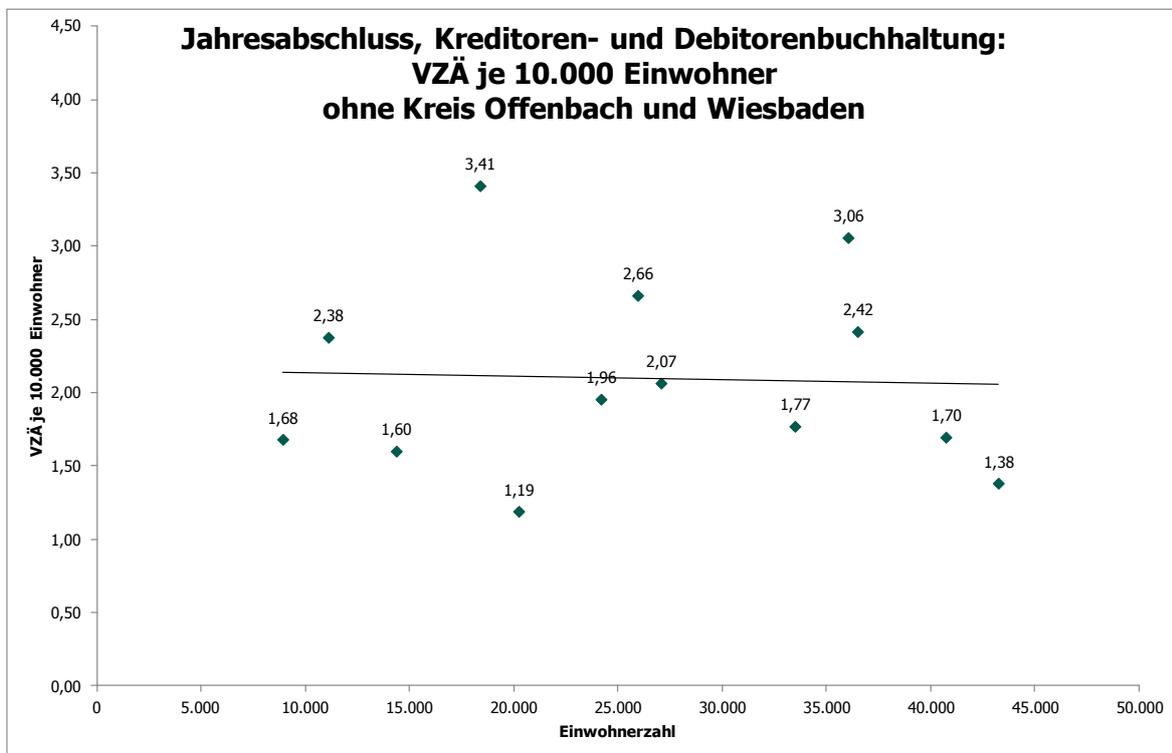
Ansicht 91: Jahresabschluss: VZÄ je 10.000 Einwohner bereinigt<sup>141</sup> 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zusammengefasst für die Jahresabschlusserstellung und die Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl zunächst wieder den Personaleinsatz grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:

<sup>141</sup> Bereinigt um den niedrigsten Einzelwert



Ansicht 92: Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden



Ansicht 93: Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

### 3.1.4 Beteiligungsverwaltung

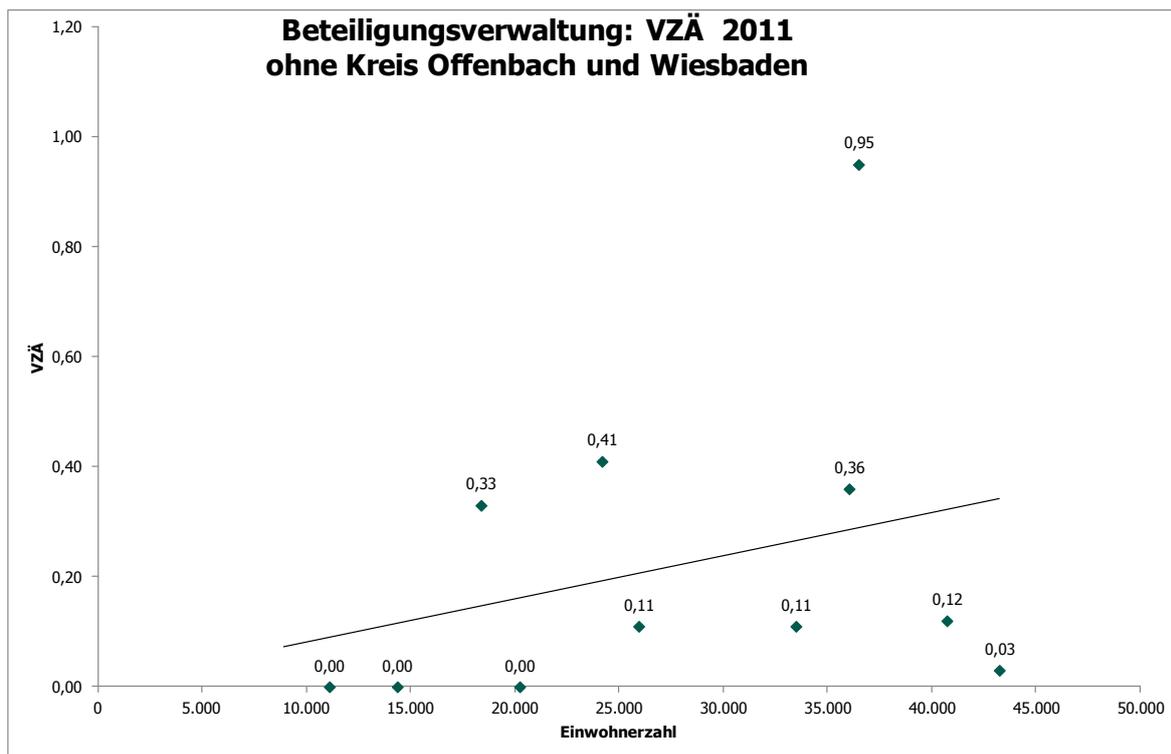
Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs Beteiligungsverwaltung sind insbesondere die Erstellung des jährlichen Beteiligungsberichts und in Einzelfällen die unterjährige Abfrage von Kennzahlen, die Abstimmung von Wirtschaftsplänen oder die Koordination von Gremienbesetzungen.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

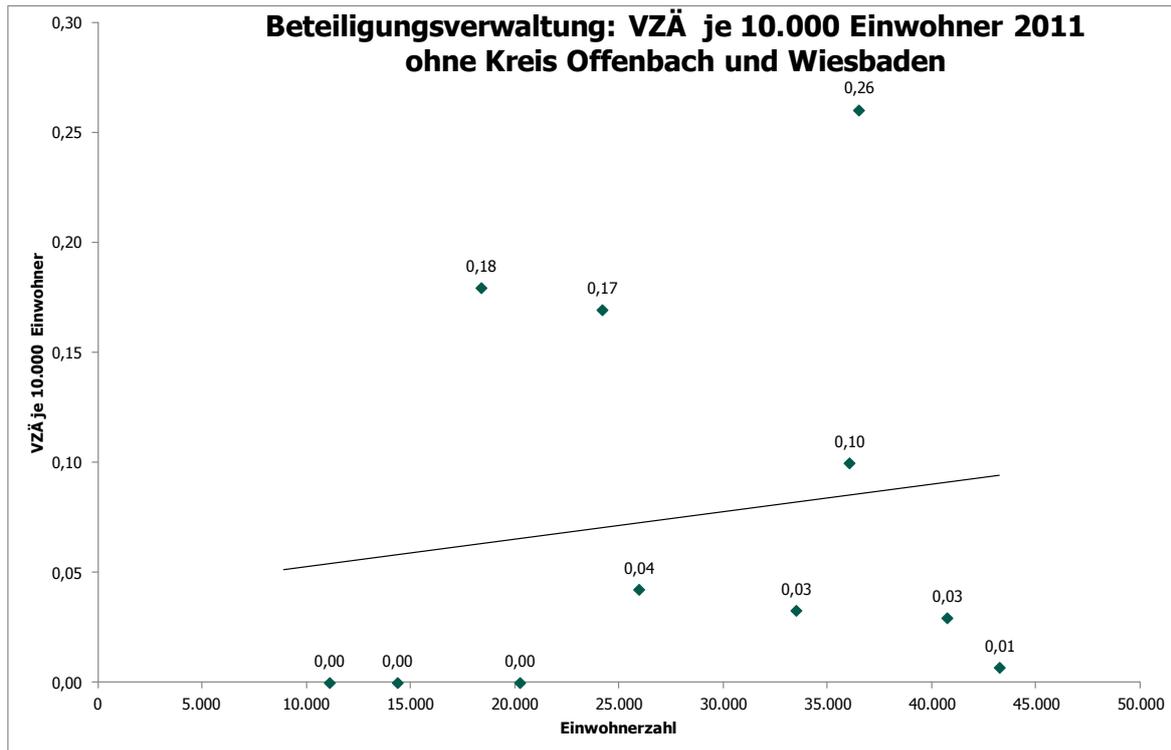
- Unterschiedliche Anzahl von Beteiligungen,
- unterschiedliche Strategie der Steuerung und Überwachung der Beteiligungen,
- unterschiedliche Berichtsintensität.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist aber auch nicht sinnvoll, weil eine Veränderung zur Erzielung der Sparpotenziale möglich ist. Die Erklärbarkeit der Abweichungen bedeutet somit nicht, dass eine Reduzierbarkeit des Personaleinsatzes nicht möglich wäre.

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:

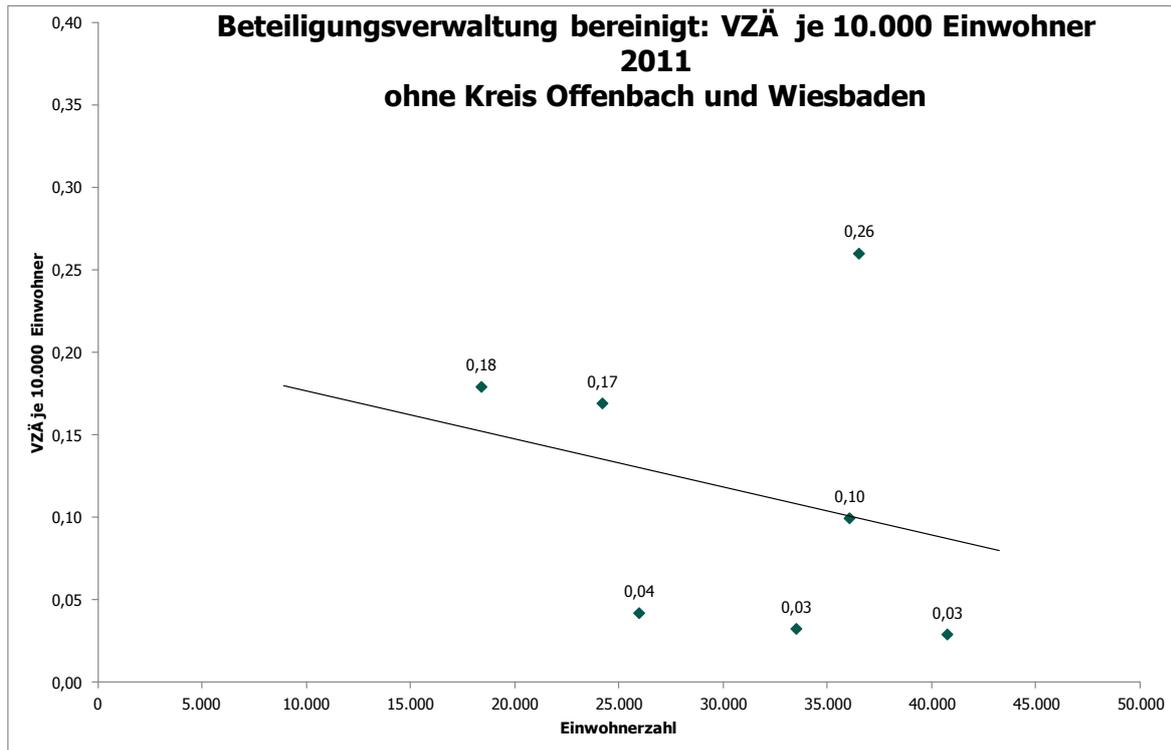


Ansicht 94: Beteiligungsverwaltung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden



Ansicht 95: Beteiligungsverwaltung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Bereinigungen um die Nullwerte sind hierbei nicht auf fehlende Angaben oder Zuordnungsprobleme zurück zu führen, sondern weil die Kommunen keine relevanten Beteiligungen oder keine Beteiligungsverwaltung haben. Eine Bereinigung um die Null-Werte bzw. mit einem Gesamtpersonaleinsatz kleiner als 0,1 VZÄ bei nahe Null gelegene Werte als sehr geringer und nicht vergleichbarer Personaleinsatz zeigt folgende Ansicht:



Ansicht 96: Beteiligungsverwaltung bereinigt<sup>142</sup>: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

### 3.1.5 Steuern

Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs Steuern sind die Sachbearbeitung, Berechnung und Festsetzung der Steuern und Gebühren.

Die Erstellung eines einzelnen Steuer- oder Gebührenbescheids ist keine hinreichende Kennzahl für die Bestimmung des Personaleinsatzes, weil durch die IT-Unterstützung der Personalaufwand nicht allein ausschlaggebend ist. Zudem werden die Bescheide teilweise erstellt, aber nicht verschickt, weil der Versand nur bei Aktualisierungen vorgenommen wird. Da Gebührenkalkulationen, -berechnungen und die Erstellung der Gebührenbescheide teilweise in anderen Fachämtern oder Beteiligungen wahrgenommen wird, werden nachfolgend nur die Steuerbescheide in die Vergleiche einbezogen. Die Einwohnerzahl ist dafür eine geeignete Vergleichsgröße, weil in allen Kommunen gleiche Strukturen hinsichtlich der steuerlichen Grundlagen und der Steuererhebung bestehen.

Aufgaben und Ergebnisse sind gleich, noch dazu weitgehend bzw. abschließend gesetzlich geregelt. Grundsätzliche Vorgehensweisen sind vergleichbar.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

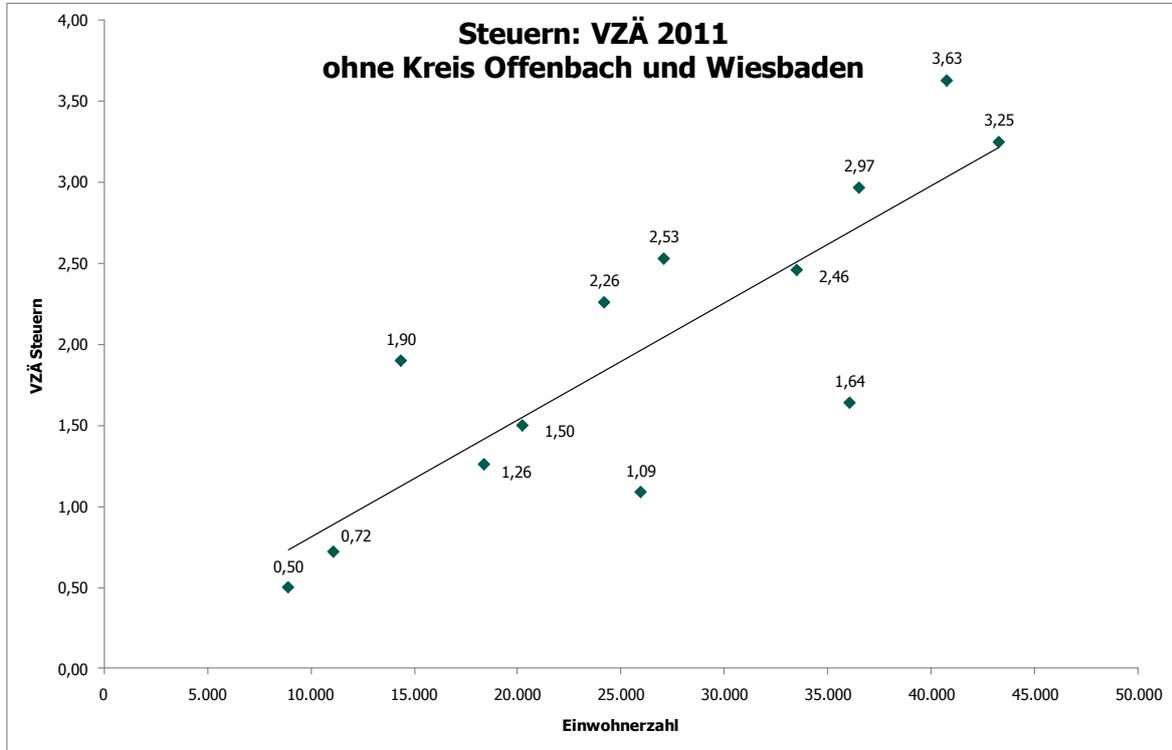
- unterschiedliche Bearbeitungen in Form der Einheitssachbearbeitung für alle Steuer- und Gebührenarten oder getrennter Bearbeitung nach Steuer- und Gebührenarten,
- unterschiedliche Vorgehensweisen beim Versand der Veranlagungen in Form jährlichen Versands oder des Versands nur bei Änderungen mit Festsetzung durch amtliche Bekanntmachung.

Systematisch strukturelle Auswirkungen davon auf die Personaleinsätze sind jedoch nicht zu erkennen. Bereinigungen um diese Aspekte sind nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie sind aber auch nicht sinnvoll, weil eine Veränderung zur Erzielung der Sparpoten-

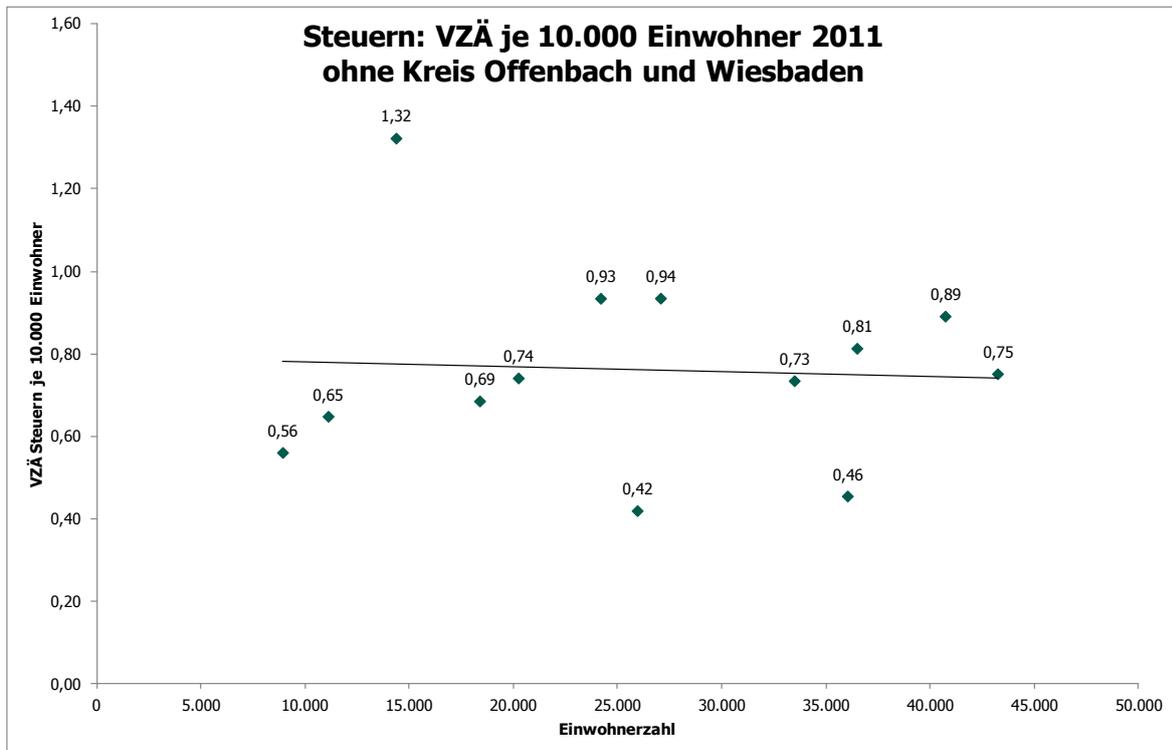
<sup>142</sup> bereinigt um Nullwerte

ziale möglich ist. Die Erklärbarkeit der Abweichungen bedeutet somit nicht, dass eine Reduzierbarkeit des Personaleinsatzes nicht möglich wäre.

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:

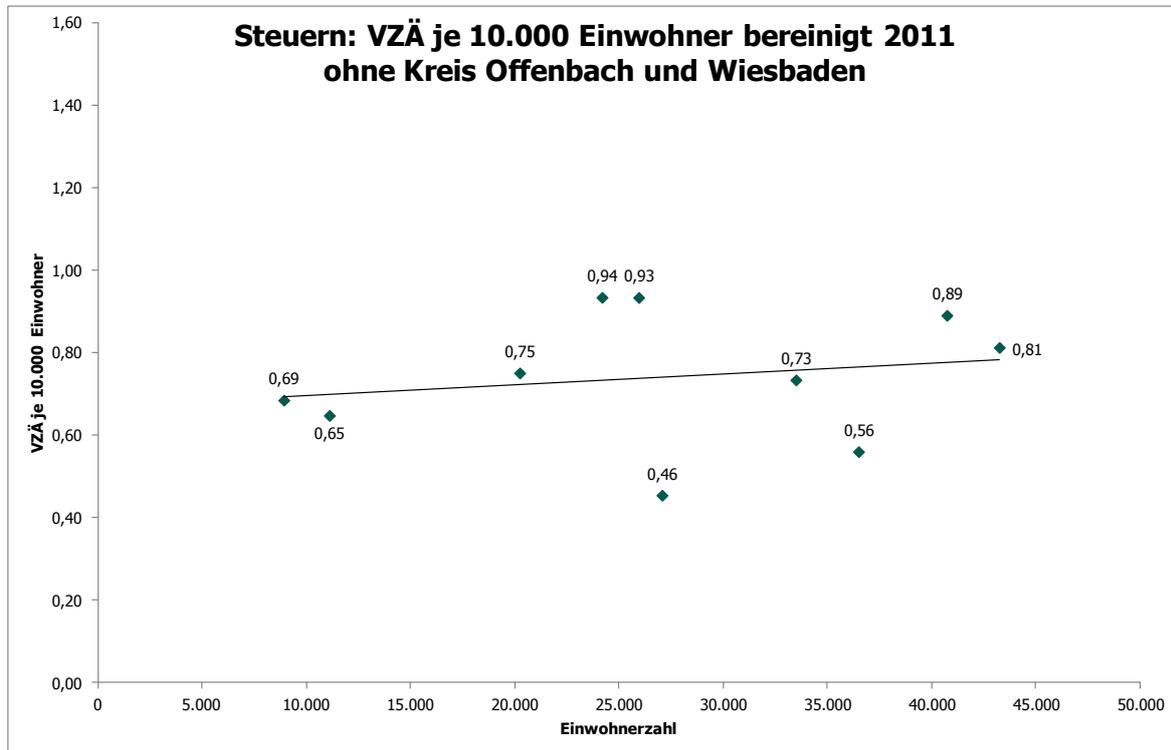


Ansicht 97: Steuern: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden



Ansicht 98: Steuern: VZÄ je 10.000 Einwohner ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Ansicht 98 zeigt, dass der Personaleinsatz je 10.000 Einwohner tendenziell unabhängig von der Einwohnerzahl ist, also kein wirtschaftlicher Größenvorteil der Kommunen besteht. Eine Bereinigung um den höchsten Einzelwert als Ausreißer ergibt folgendes Bild:



Ansicht 99: Steuern: VZÄ je 10.000 Einwohner bereinigt<sup>143</sup> ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

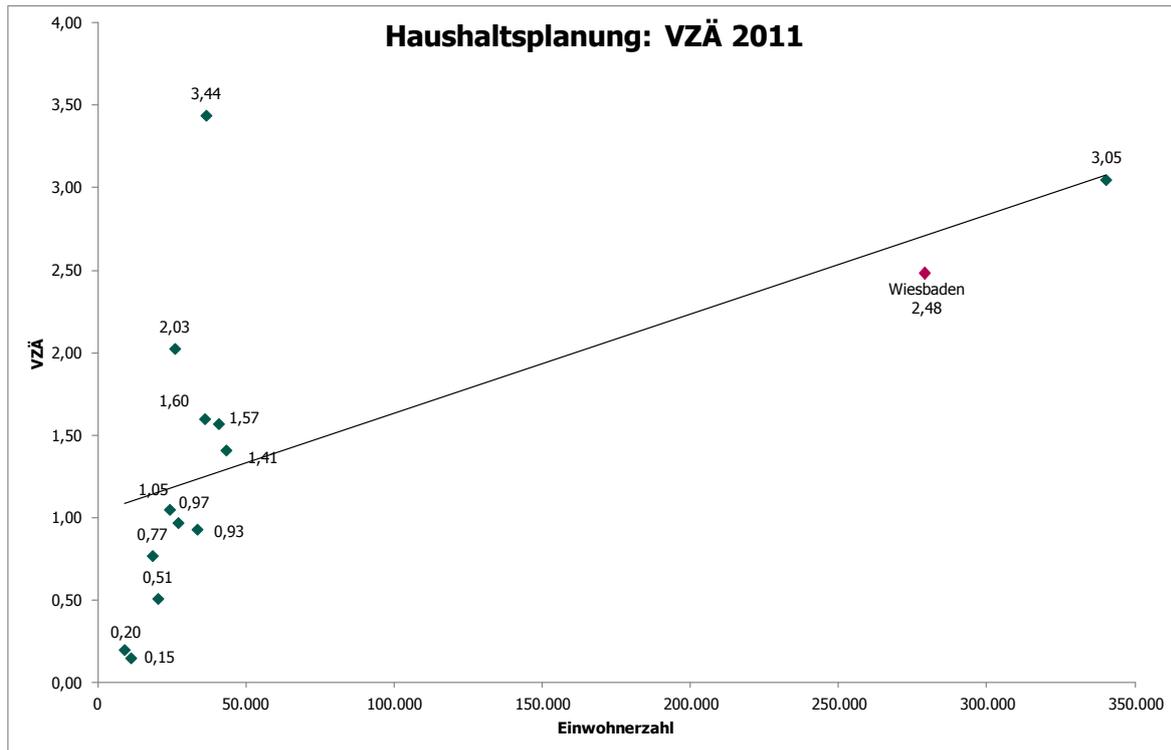
Die bei der vorherigen Ansicht getroffene Aussage, dass kein wirtschaftlicher Größenvorteil besteht, bleibt nach der Bereinigung nahezu unverändert.

### 3.2 Interkommunale Zusammenarbeit

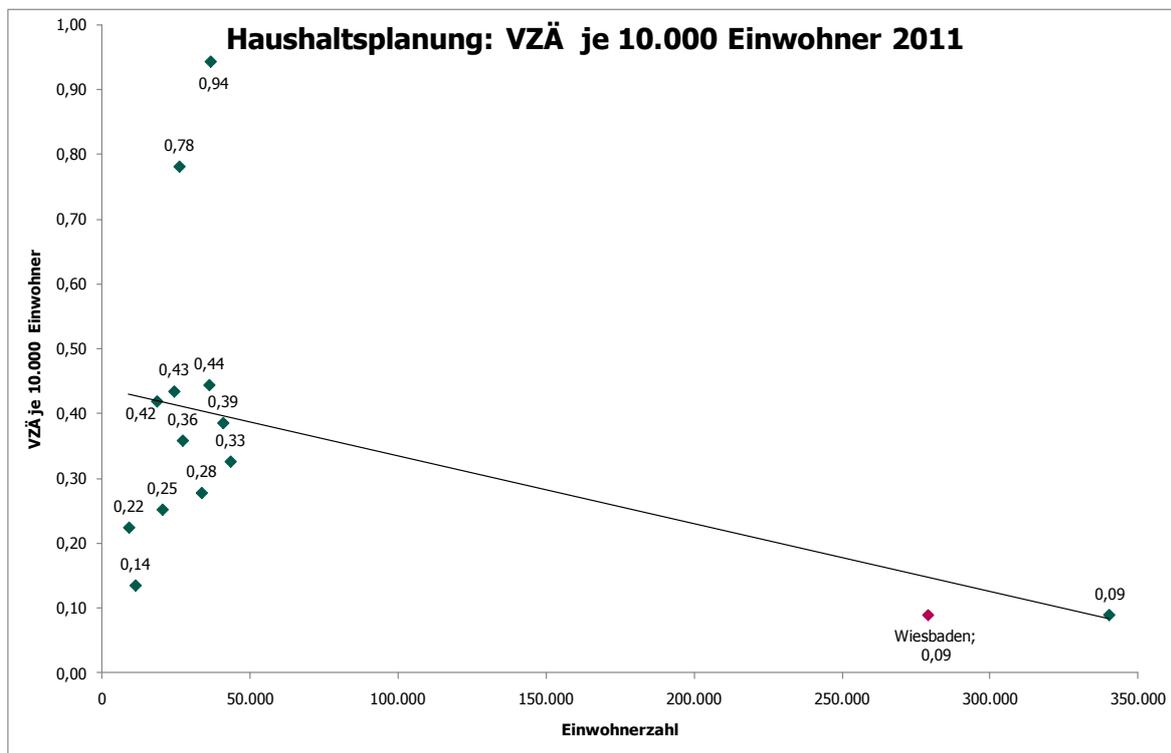
#### 3.2.1 Haushaltsplanung

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für die Haushaltsplanung unter Einbeziehung von Wiesbaden und dem Kreis Offenbach. Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dies dient der Prüfung, ob im Vergleich mit den größtmäßig deutlich abweichenden kommunalen Körperschaften Kreis Offenbach und Wiesbaden strukturelle Größenvorteile bei dieser Aufgabe bestehen.

<sup>143</sup> bereinigt um den höchsten Einzelwert



Ansicht 100: Haushaltsplanung: VZÄ 2011



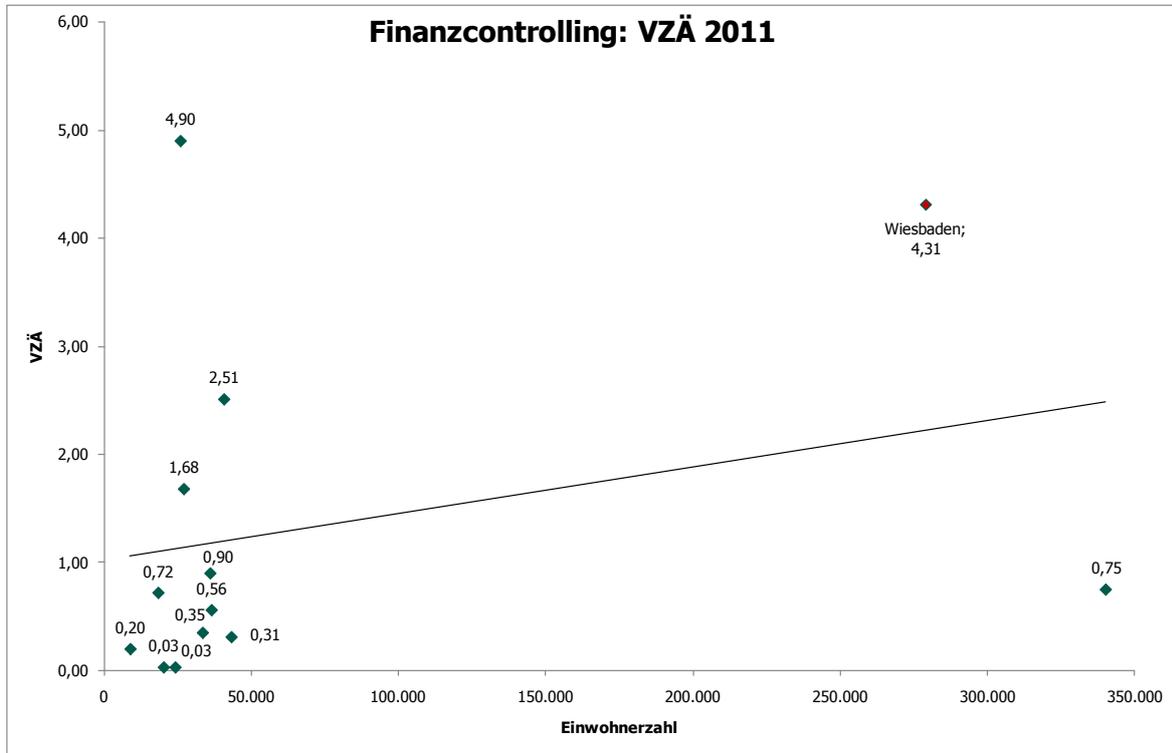
Ansicht 101: Haushaltsplanung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011

### 3.2.2 Finanzcontrolling

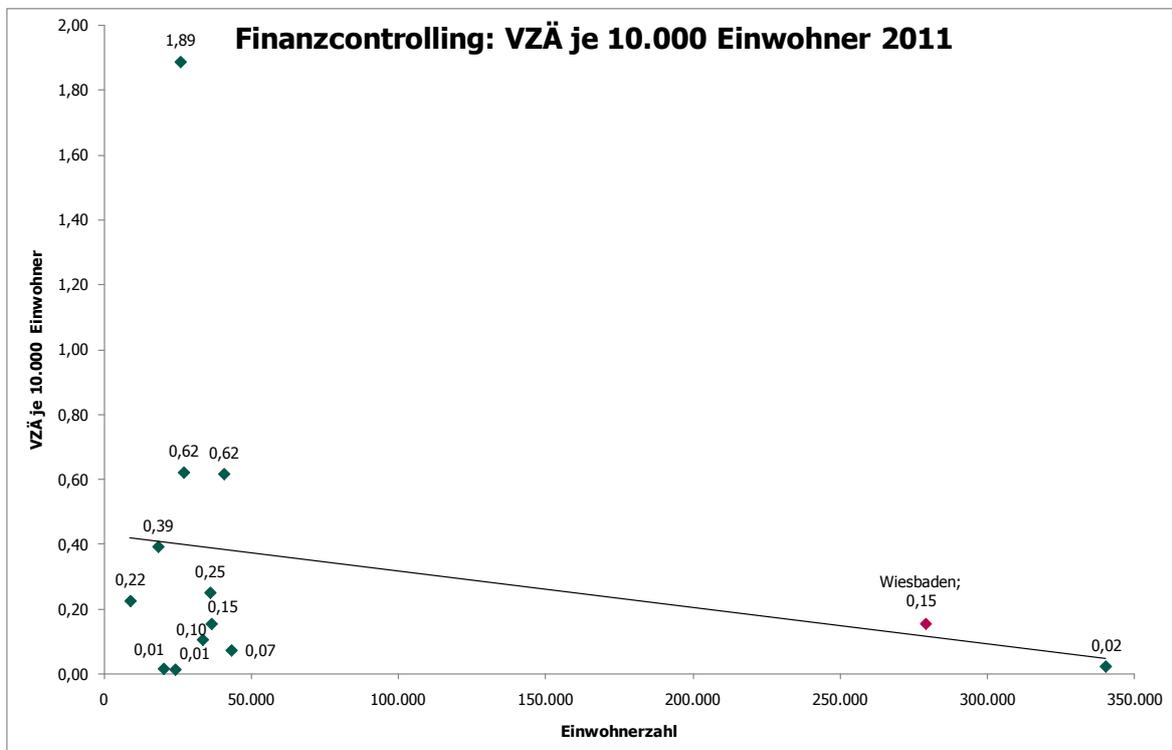
Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für das Finanzcontrolling unter Einbeziehung von Wiesbaden und dem Kreis Offenbach.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 3: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei

Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dies dient der Prüfung, ob im Vergleich mit den größtmäßig deutlich abweichenden kommunalen Körperschaften Kreis Offenbach und Wiesbaden strukturelle Größenvorteile bei dieser Aufgabe bestehen.



Ansicht 102: Finanzcontrolling: VZÄ 2011

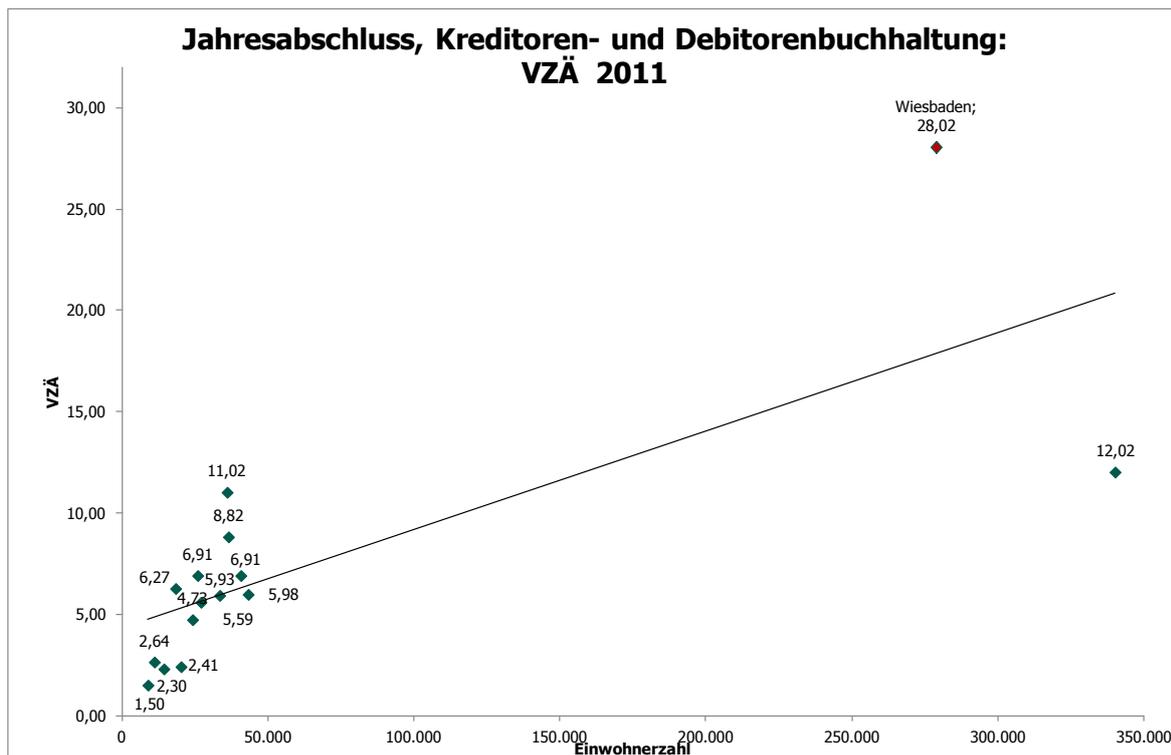


Ansicht 103: Finanzcontrolling: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011

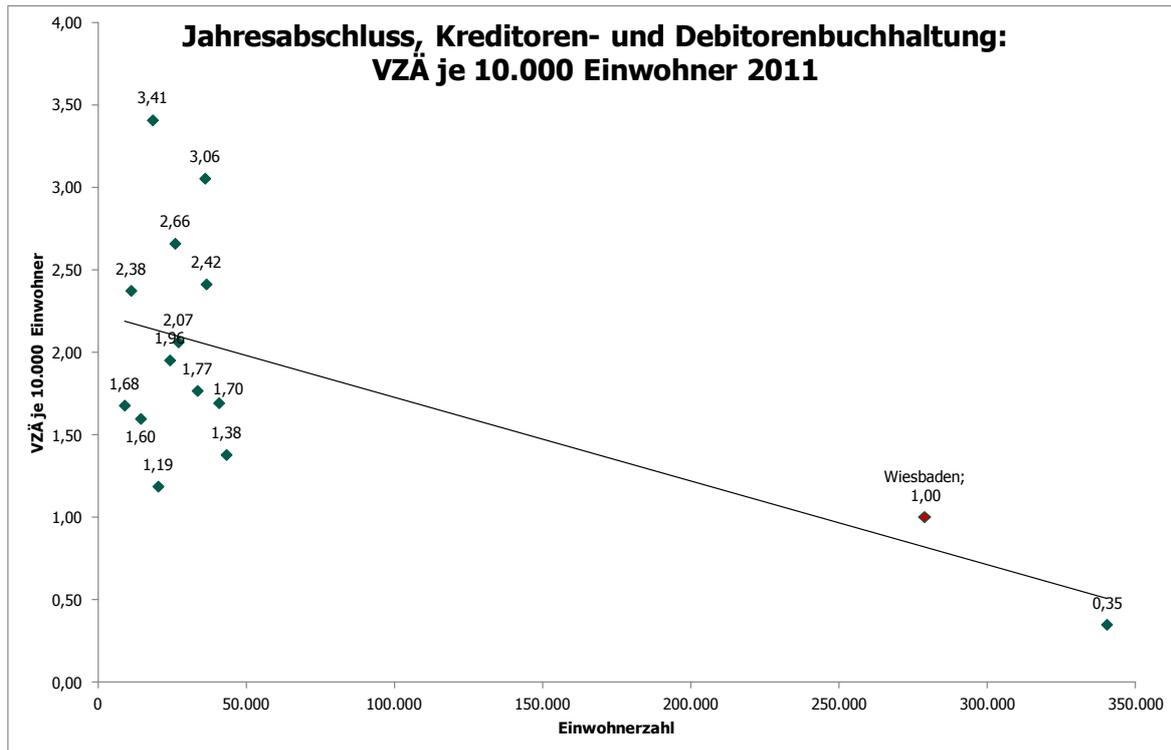
### 3.2.3 Jahresabschluss

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften in Analogie zur Vorgehensweise beim interkommunalen Vergleich (vgl. unter 9.1.3 Jahresabschluss) für Jahresabschluss sowie Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung zusammen unter Einbeziehung von Wiesbaden und dem Kreis Offenbach.

Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dies dient der Prüfung, ob im Vergleich mit den größtmäßig deutlich abweichenden kommunalen Körperschaften Kreis Offenbach und Wiesbaden strukturelle Größenvorteile bei dieser Aufgabe bestehen.



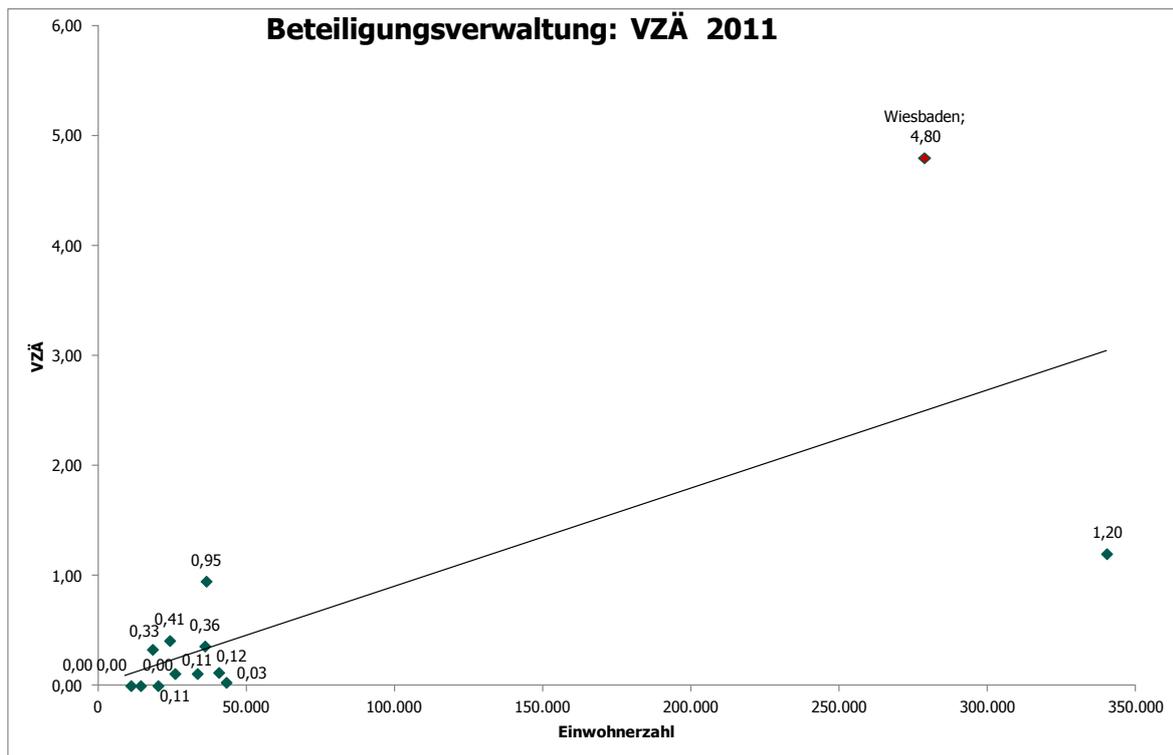
Ansicht 104: Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung 2011: VZÄ gesamt



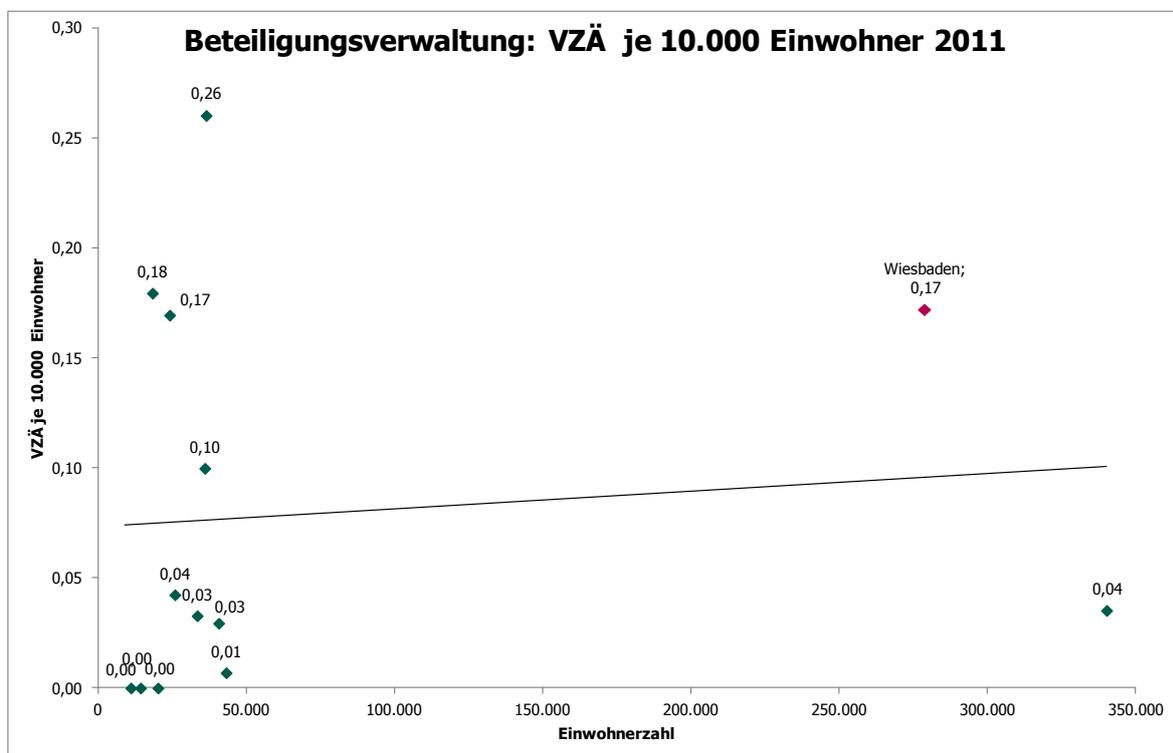
Ansicht 105: Jahresabschluss, Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner

### 3.2.4 Beteiligungsverwaltung

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für die Beteiligungsverwaltung unter Einbeziehung von Wiesbaden und dem Kreis Offenbach. Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich.

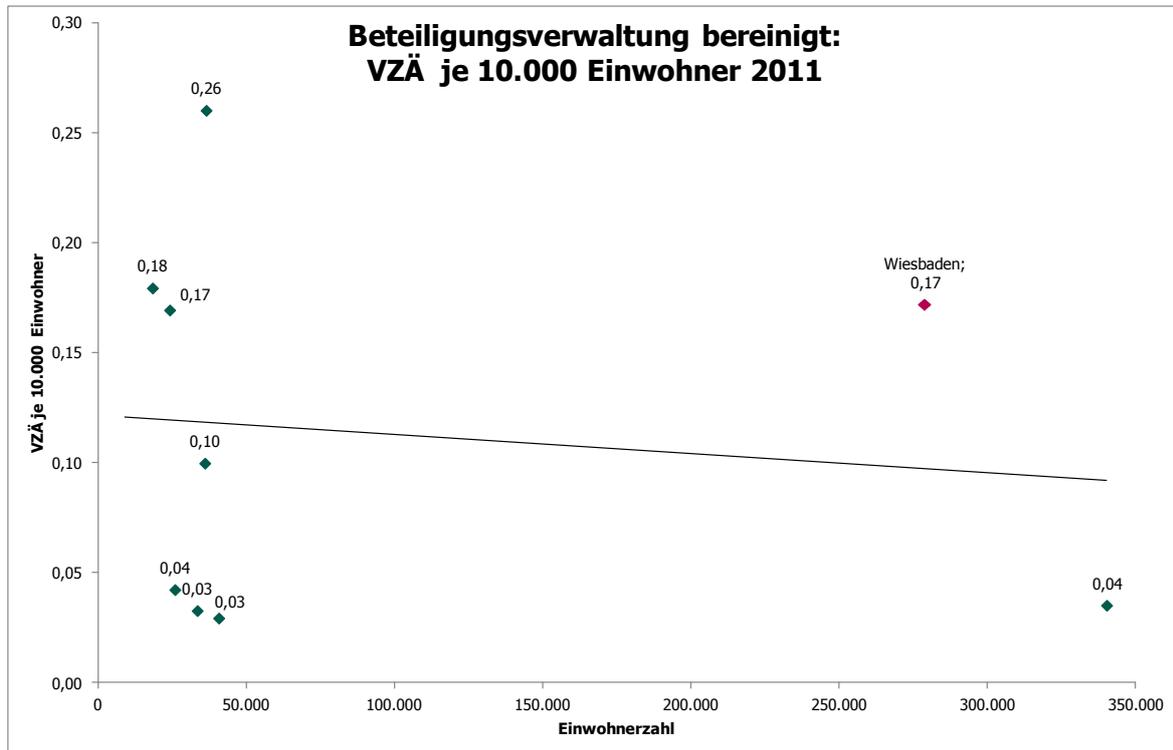


Ansicht 106: Beteiligungsverwaltung: VZÄ 2011



Ansicht 107: Beteiligungsverwaltung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011

Eine Bereinigung um die Null-Werte bzw. mit einem Gesamtpersonaleinsatz kleiner als 0,1 VZÄ bei nahe Null gelegene Werte als sehr geringer und nicht vergleichbarer Personaleinsatz zeigt folgende Ansicht:

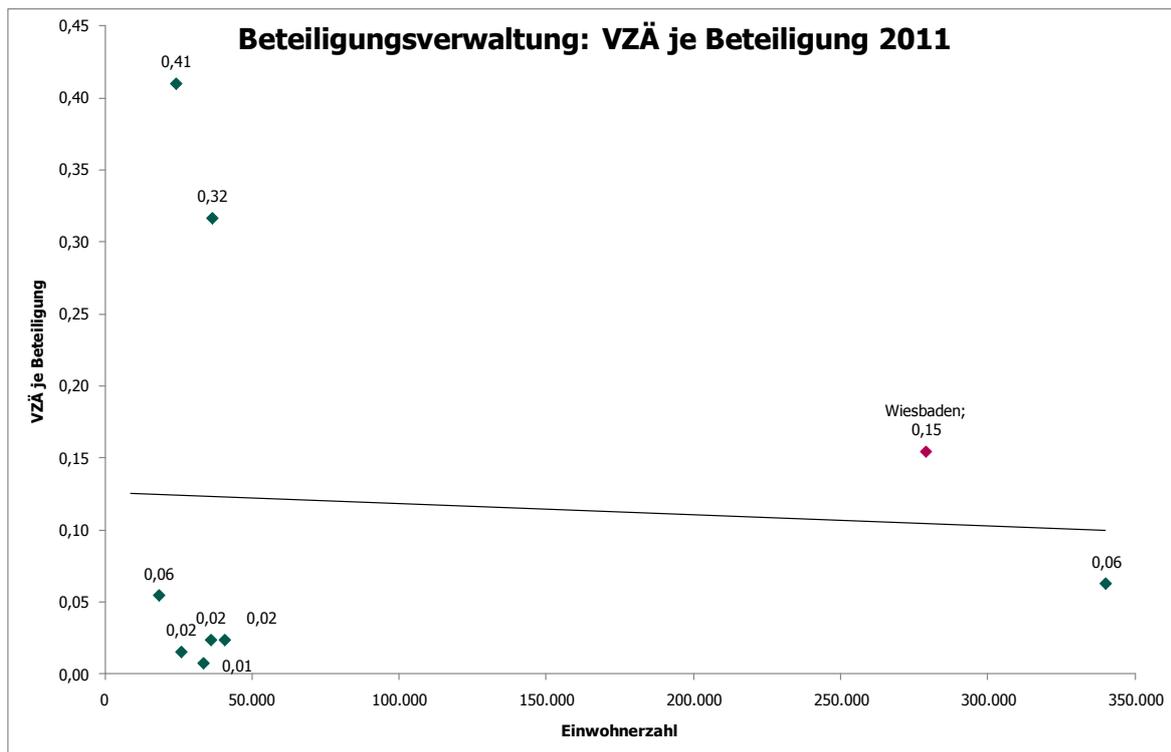


Ansicht 108: Beteiligungsverwaltung bereinigt<sup>144</sup>: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011

---

<sup>144</sup> bereinigt um Nullwerte

Den Personaleinsatz je Beteiligung zeigt die folgende Ansicht:



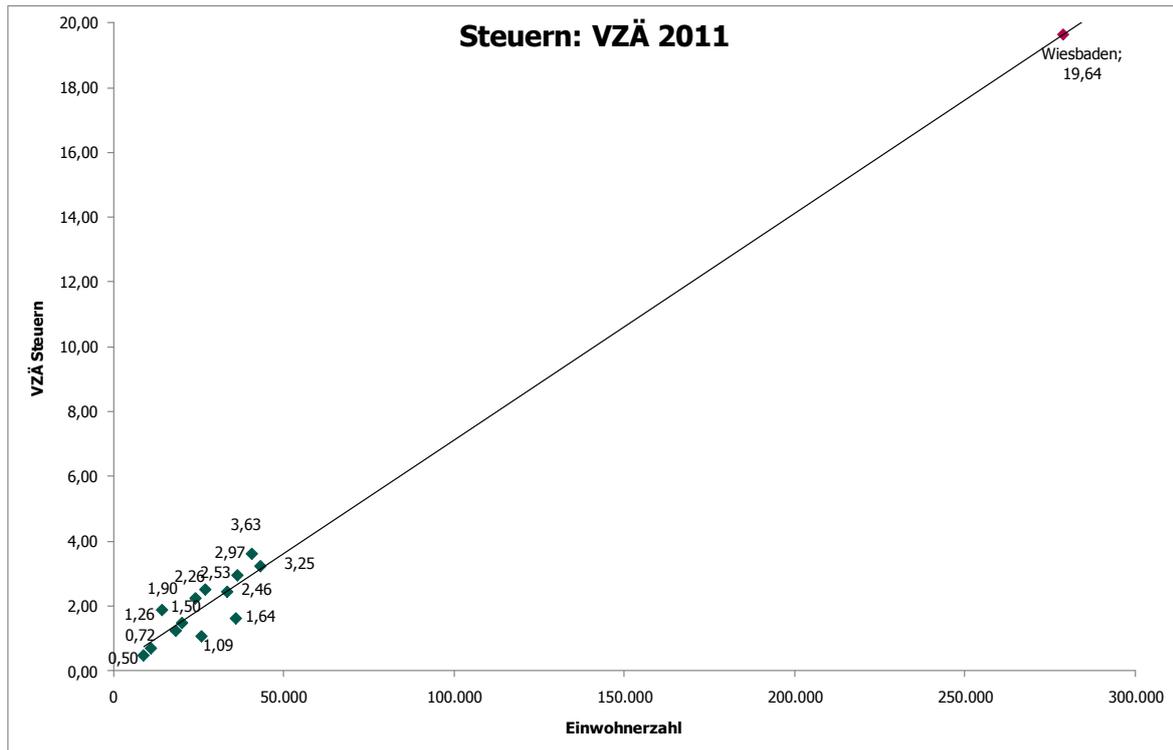
Ansicht 109: Beteiligungsverwaltung 2011: VZÄ je Beteiligung

### 3.2.5 Steuern

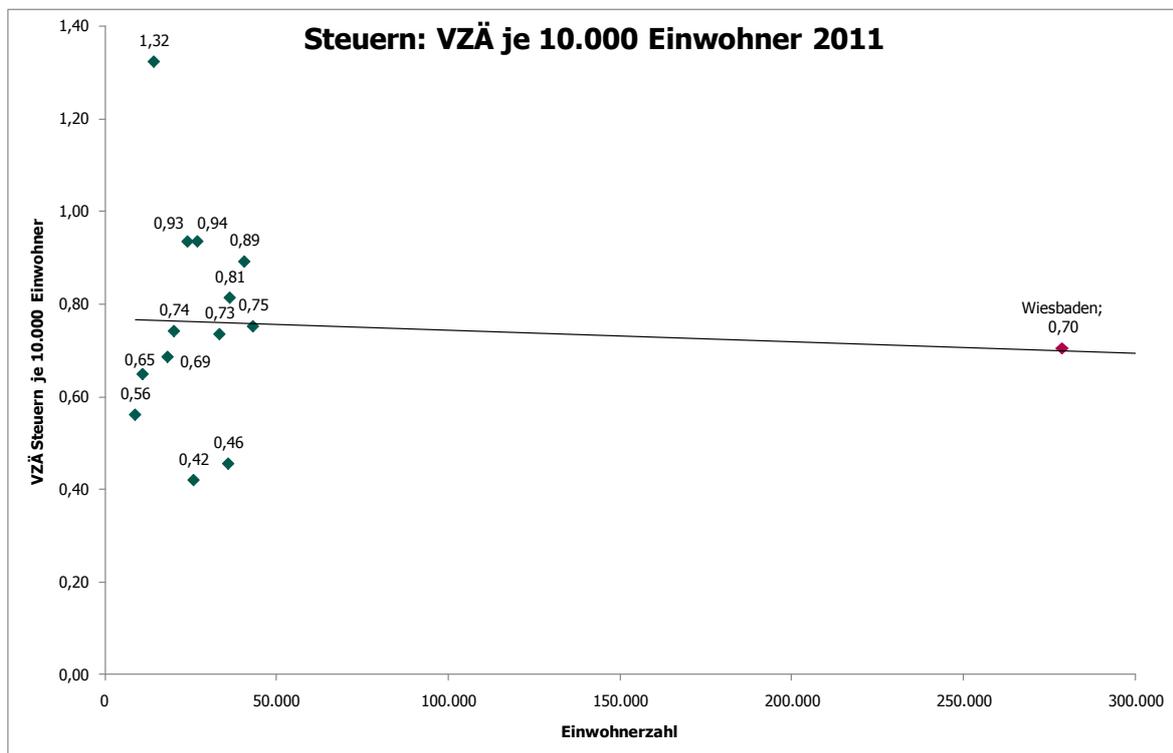
Die folgenden beiden Ansichten zeigen den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für Steuern unter Einbeziehung von Wiesbaden.<sup>145</sup> Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dies dient der Prüfung, ob im Vergleich mit der größtmäßig deutlich abweichenden kommunalen Körperschaft Wiesbaden strukturelle Größenvorteile bei dieser Aufgabe bestehen. Dabei wurde nur die Aufgabe Steuern einbezogen. Aufgrund der Unterschiede bei der Gebührenerhebung, die in zahlreichen Kommunen in kommunale Beteiligungen ausgegliedert war, wurde diese Aufgabe nicht einbezogen.

<sup>145</sup> Der Kreis Offenbach wurde hier nicht einbezogen, weil er diese Aufgabe nicht wahrnahm.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
 im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
 Schlussbericht - Anhang 3: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kämmerei



Ansicht 110: Steuern: VZÄ gesamt



Ansicht 111: Steuern: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011

## **4. Anhang 4: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kasse**

### 4.1 Interkommunaler Vergleich

#### 4.1.1 Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung

Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung sind Vorbereiten und Buchen der Kontoauszüge, Prüfung der debitorischen und kreditorischen Anordnungsbelege der Fachbereiche, Beratung der Fachbereiche, Archivierung der Belege, Verwaltung der Lastschriftteilnehmer, Stammdatenpflege, Verwalten von Personenkonten, Durchführung des Mahnverfahrens, Tagesabschlussarbeiten, Buchen der Kontierungsbelege Debitor/ Kreditor.

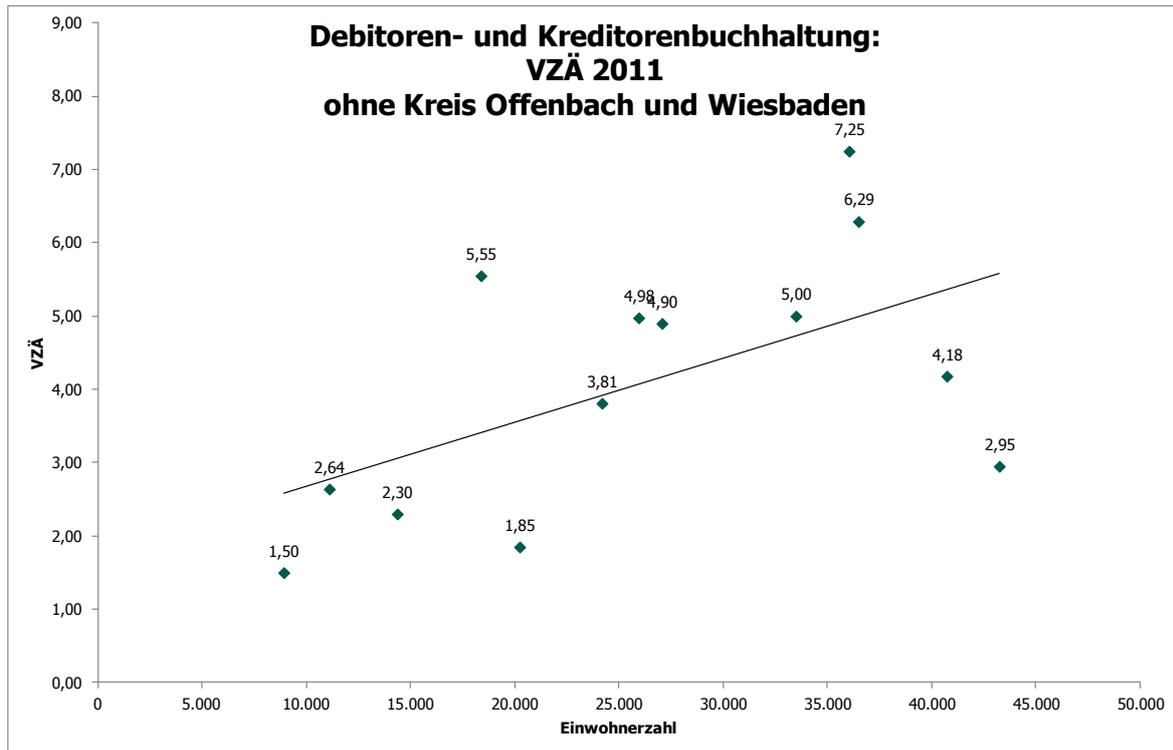
Die Aufgaben sind vergleichbar bzw. gleich, noch dazu weitgehend bzw. abschließend gesetzlich geregelt. Grundsätzliche Vorgehensweisen sind vergleichbar, ebenso zentrale Kontrollen der dezentralen Kontierungen und Buchungslogiken.

Allerdings bestehen teilweise erhebliche Unterschiede bei der Organisation der Aufgabenerfüllung, durch die auch unterschiedlicher Personaleinsatz erklärbar ist:

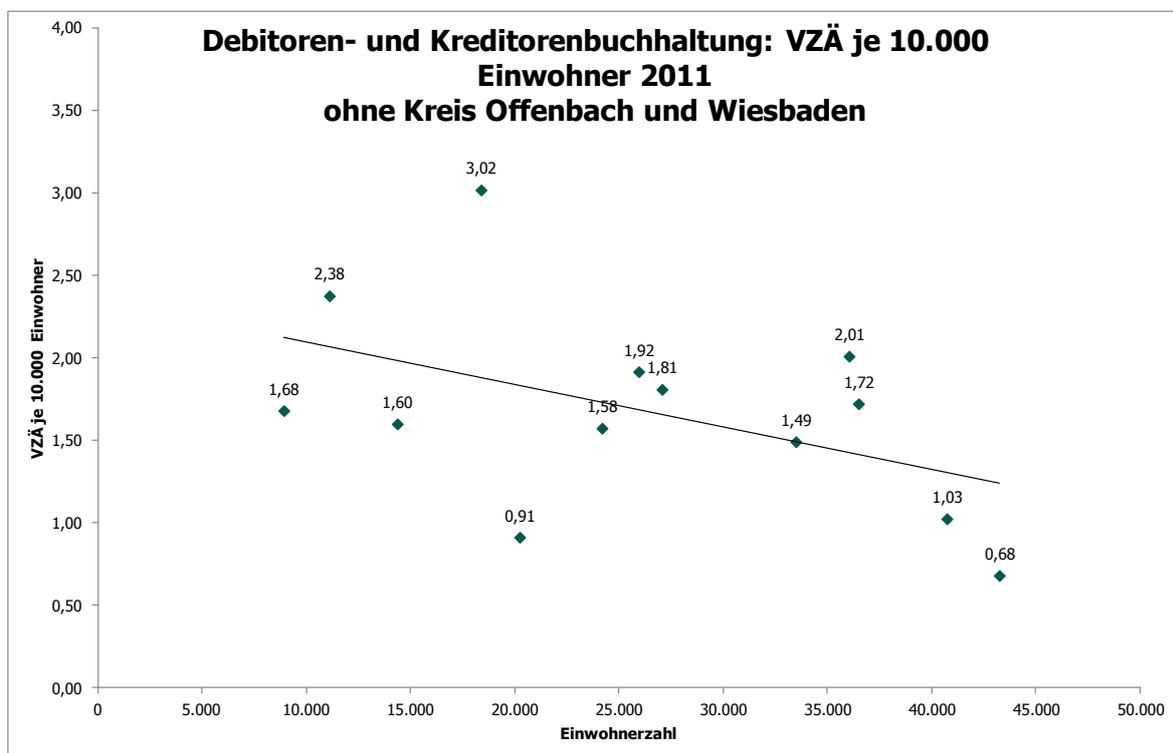
- unterschiedliche Software,
- Grad der Digitalisierung: Entweder die Eingangsrechnungen laufen klassisch in Papierform durch die Verwaltung oder die Rechnungen werden beim Posteingang eingescannt und nachfolgend ausschließlich in elektronischer Form bearbeitet.
- Anzahl der Steuer- und Gebührenbescheide: einzeln oder Einheitsbescheid, regelmäßiger jährlicher Versand oder nur bei Veränderungen,
- Zentrale oder dezentrale Buchungen: In die Bearbeitung der Eingangsrechnungen werden immer die jeweils beauftragenden Fachämter zur Prüfung und Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie zum Vermerk der Buchungsinformationen (z. B. Kontierung) einbezogen. Dann variiert allerdings der Grad von deren Einbeziehung, ob lediglich das Ergebnis der Prüfung auf der Rechnung vermerkt wird oder eine Eingabe der Rechnung in das IT-System erfolgt. Zentral schließt sich immer eine Plausibilitätsprüfung der Buchungsinformationen an sowie eine Plausibilitätsprüfung, ob die Zuordnung als laufender Aufwand oder zur Bilanzierung als Anlagevermögen korrekt vorgenommen wurde.
- Umfang an Einzugsermächtigungen und Barzahlungen,
- Umfang der Kostenrechnung und innerer Verrechnungen,
- Aufgaben für Beteiligungen: Dies betrifft aber durchweg kommunale Aufgaben und wird in anderen Kommunen in der Kernverwaltung wahrgenommen und läuft damit auch über die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung.
- Umfang der Aufgaben für Jahresabschlusserstellung.

Eine mengenabhängige Kennzahl für die Buchhaltung ist die Anzahl der Buchungen.

Die folgenden beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:



Ansicht 112: Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden



Ansicht 113: Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Der Personaleinsatz bezogen auf 10.000 Einwohner in Ansicht 113 zeigt einen sinkenden Trend.

#### 4.1.2 Vollstreckung

Durch die Kommunen wahrgenommene wesentliche Aufgaben innerhalb des Aufgabenbereichs Vollstreckung sind Sachbearbeitung und Beantragung der Vollstreckung, teilweise Anündigung der Vollstreckung (2. Mahnung), Verhandlungen mit Schuldnern, Begleitung von Insolvenzen, Zwangsversteigerungen.

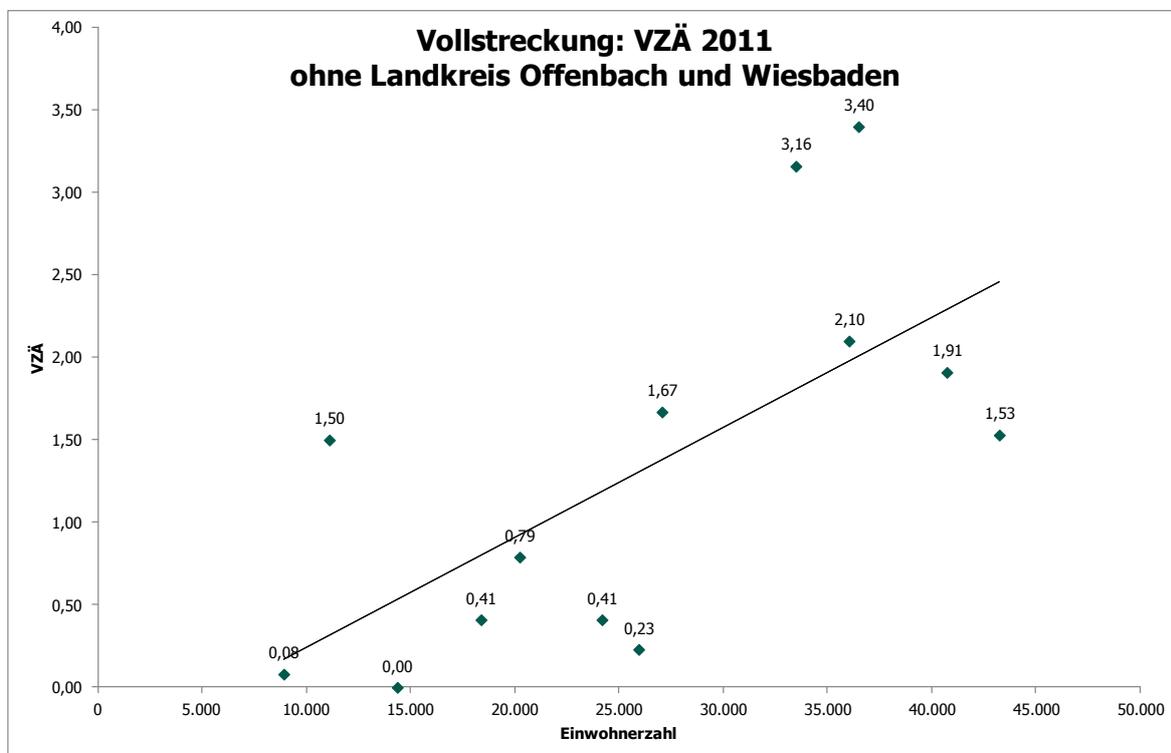
Die Aufgaben sind vergleichbar, noch dazu weitgehend bzw. abschließend gesetzlich geregelt. Grundsätzliche Vorgehensweisen sind vergleichbar.

Unterschiedlicher Personaleinsatz kann sich ergeben aufgrund

- unterschiedlicher Einwohnerstrukturen, die Auswirkungen auf unterschiedliches Zahlungsverhalten und damit verbunden mehr oder weniger Bedarf für Vollstreckung haben,
- unterschiedliche Einwohnerstrukturen, insbesondere Migrationsanteile oder unterschiedliche Bildungsgrade und Sprachkenntnisse verbunden mit unterschiedlichem Beratungsaufwand bei Fragen zu Mahnungen oder Vollstreckungsankündigungen,
- unterschiedlicher Intensität der Kommunen beim Umgang mit offenen Rechnungen insgesamt oder mit Instrumenten wie telefonischer Nachfrage bzw. Mahnung.

Mengenabhängige Kennzahlen für die Vollstreckung könnten Anzahl und Volumen der eingehenden und realisierten Forderungen im Innendienst sowie Anzahl und Volumen der eingehenden und realisierten Forderungen im Außendienst sein. Diese Angaben lagen bei den Kommunen jedoch nur in Einzelfällen vor, so dass entsprechende Auswertungen mit Bezug zu diesen Angaben nicht möglich waren.

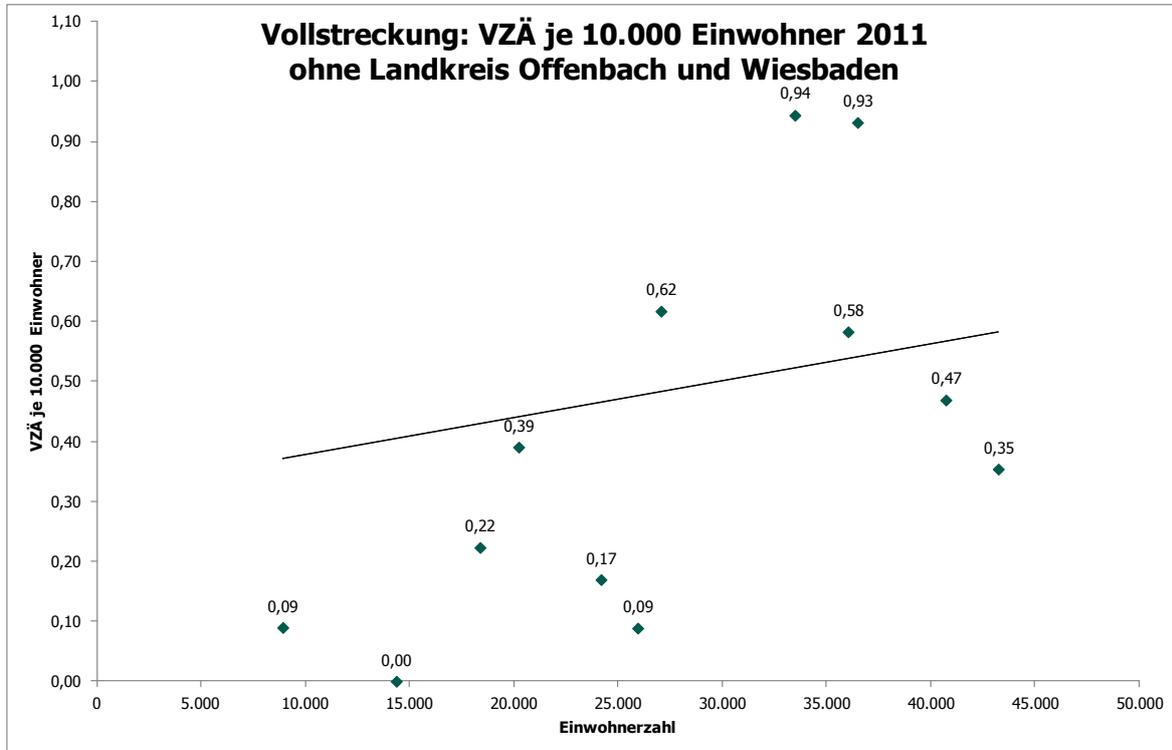
Die beiden Ansichten zeigen zur Prüfung von Größeneffekten den Zusammenhang zwischen Personaleinsatz und Einwohnerzahl den Personaleinsatz grafisch einmal mit dem absoluten Personaleinsatz in der ersten Ansicht und mit dem Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in der zweiten Ansicht:



Ansicht 114: Vollstreckung: VZÄ 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

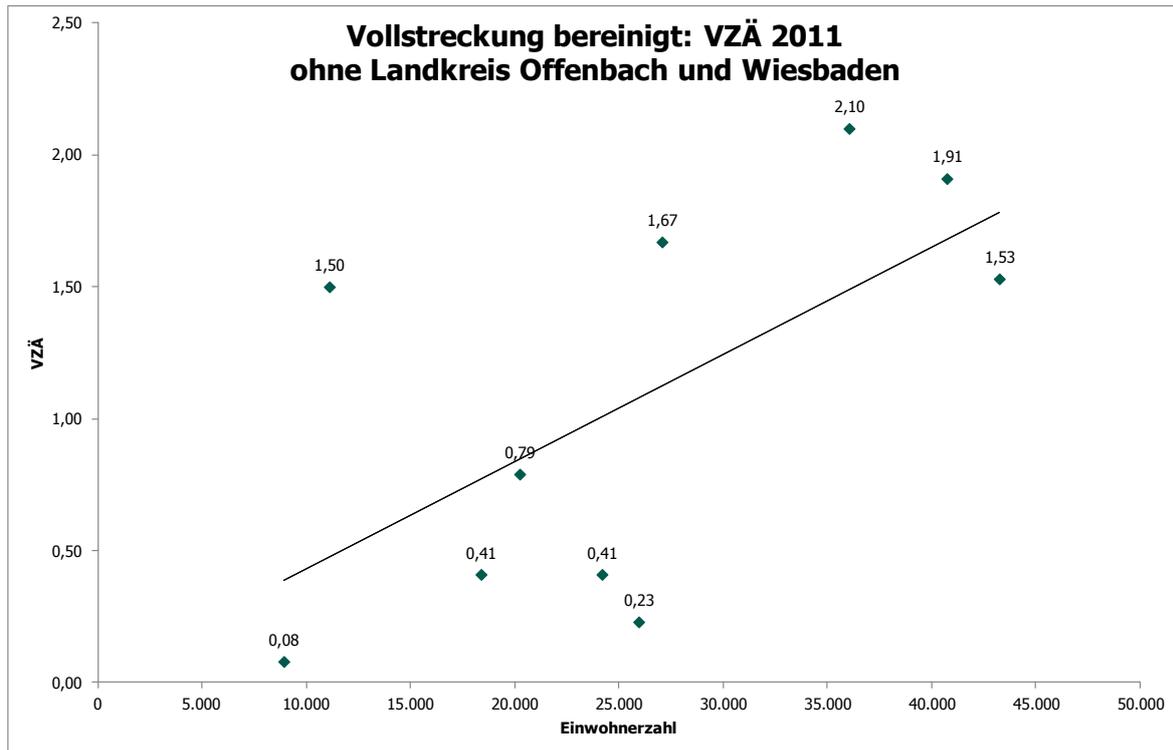
Die beiden rechten deutlich oberhalb der Trendgerade liegenden Kommunen übernehmen ihre Vollstreckung selbst (gleiches gilt für die folgende Ansicht), während alle anderen Kommunen die

Vollstreckung in interkommunaler Zusammenarbeit durch den Kreis realisieren lassen. Aufgrund nicht vorhandener Daten zum Auftragsvolumen an den Kreis bei den Kommunen und dem mittels Vollstreckung realisierten Volumen konnte ein Vergleich des Vollstreckungserfolgs zwischen dem Kreis und den selbst vollstreckenden Kommunen nicht vorgenommen werden. Ebenso wenig sind Auswertungen möglich hinsichtlich von Bevölkerungsstrukturen und deren möglichen Einfluss auf die Vollstreckung. Auch Auswertungen hinsichtlich des Erfolgs von Maßnahmen wie telefonischer Nachfragen oder zweiter Mahnungen sind nicht möglich.

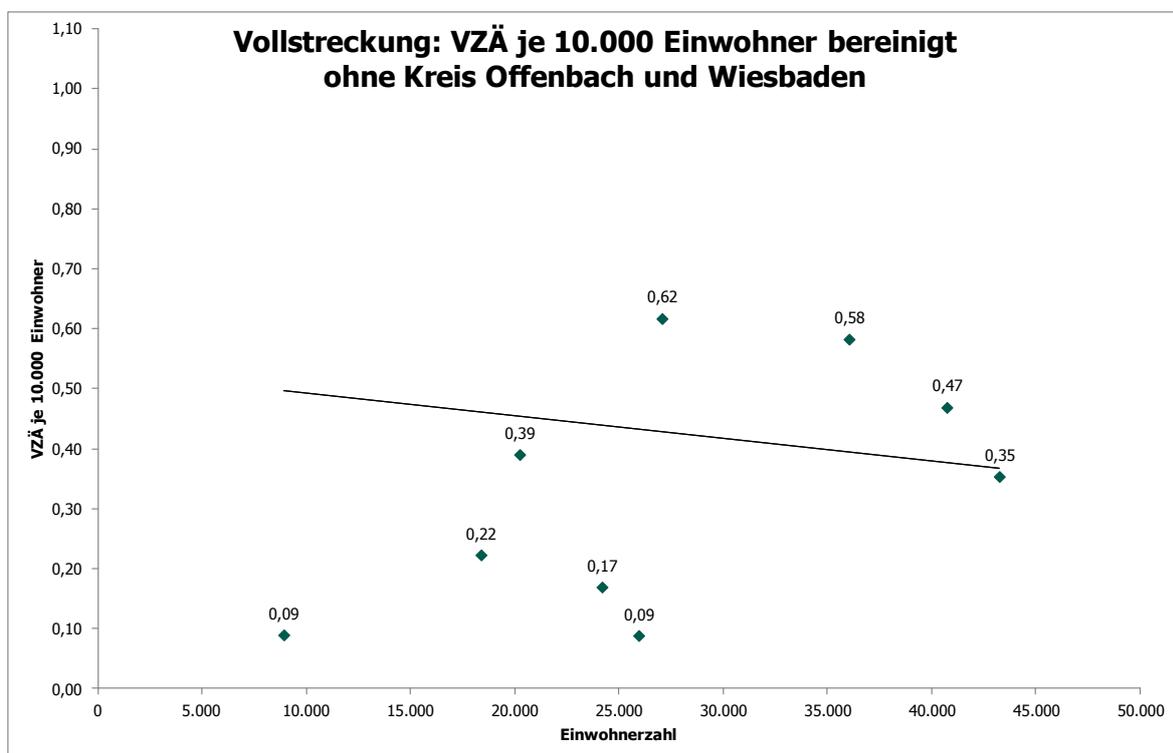


Ansicht 115: Vollstreckung: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Die folgenden beiden Ansichten zeigen die gleichen Zusammenhänge nach Bereinigung um die beiden Kommunen mit eigener Vollstreckung und die Kommune ohne Zuordnung des Personaleinsatzes:



Ansicht 116: Vollstreckung bereinigt<sup>146</sup> 2011: ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden



Ansicht 117: Vollstreckung bereinigt<sup>147</sup>: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

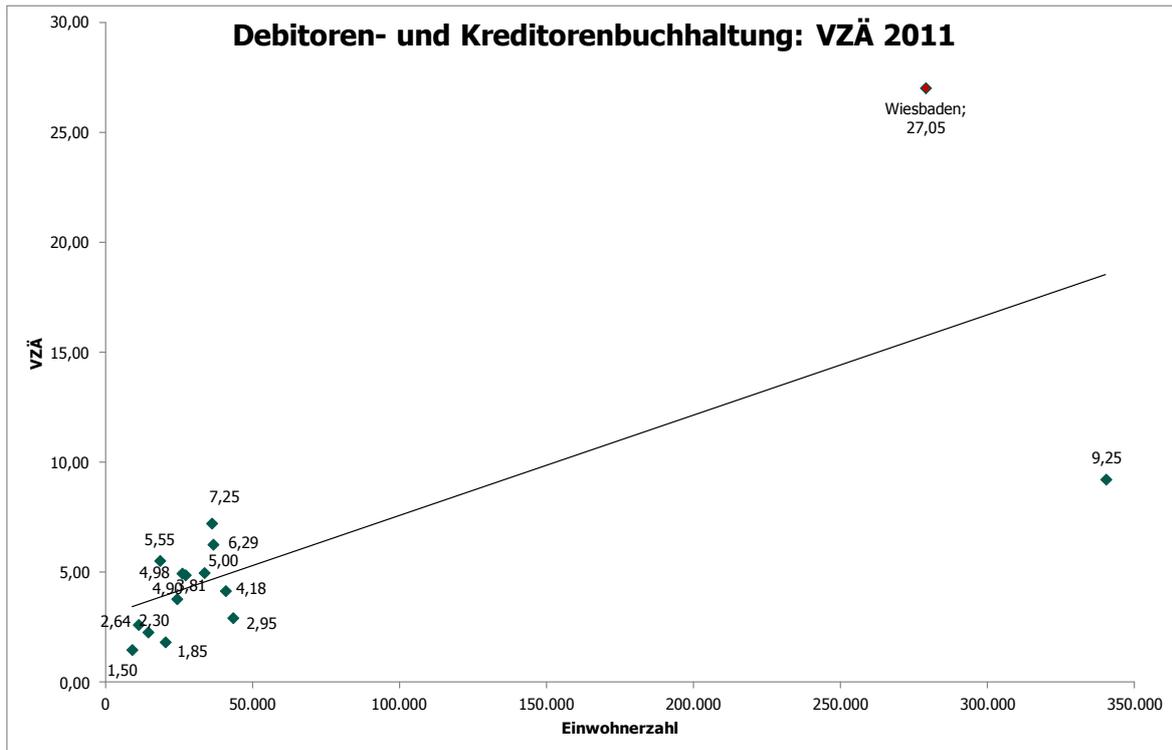
<sup>146</sup> bereinigt um Kommunen mit eigener Vollstreckung und fehlende Stellenzuordnung

<sup>147</sup> bereinigt um Kommunen mit eigener Vollstreckung und fehlende Stellenzuordnung

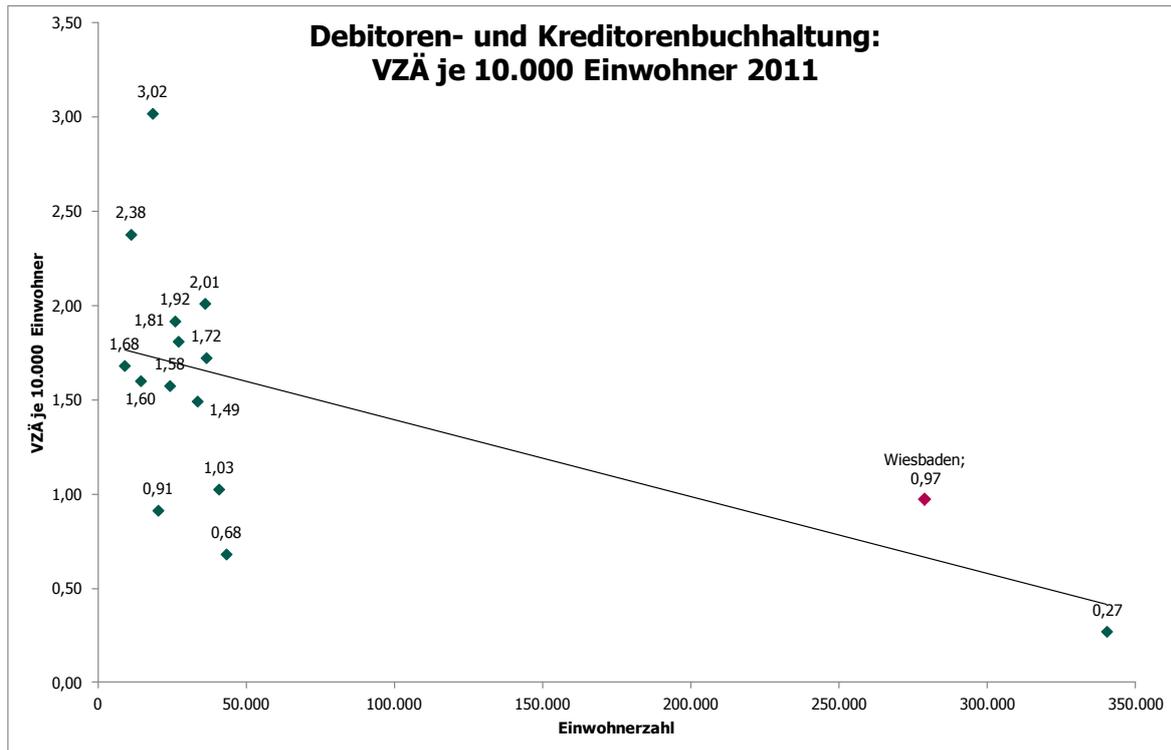
## 4.2 Interkommunale Zusammenarbeit

### 4.2.1 Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung

Die folgenden beiden Ansichten zeigen den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für die Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung unter Einbeziehung von Wiesbaden und dem Kreis Offenbach. Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dies dient der Prüfung, ob im Vergleich mit den größtmäßig deutlich abweichenden kommunalen Körperschaften Kreis Offenbach und Wiesbaden strukturelle Größenvorteile bei dieser Aufgabe bestehen.



Ansicht 118: Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung: VZÄ 2011



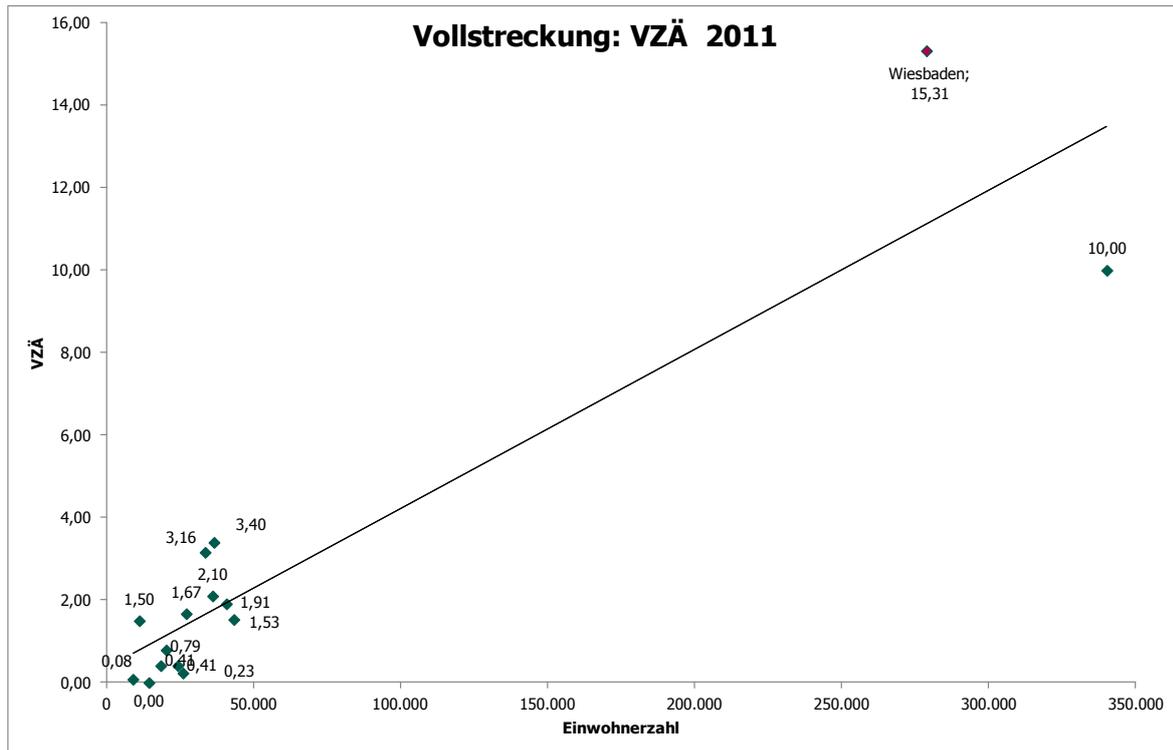
Ansicht 119: Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung 2011: VZÄ je 10.000 Einwohner

Ansicht 118 zeigt, dass mit wachsender Einwohnerzahl auch der Personaleinsatz tendenziell wächst. Ansicht 119 zeigt, dass tendenziell ein Größenvorteil besteht, d.h. interkommunale Zusammenarbeit Optimierungspotenziale bieten kann.

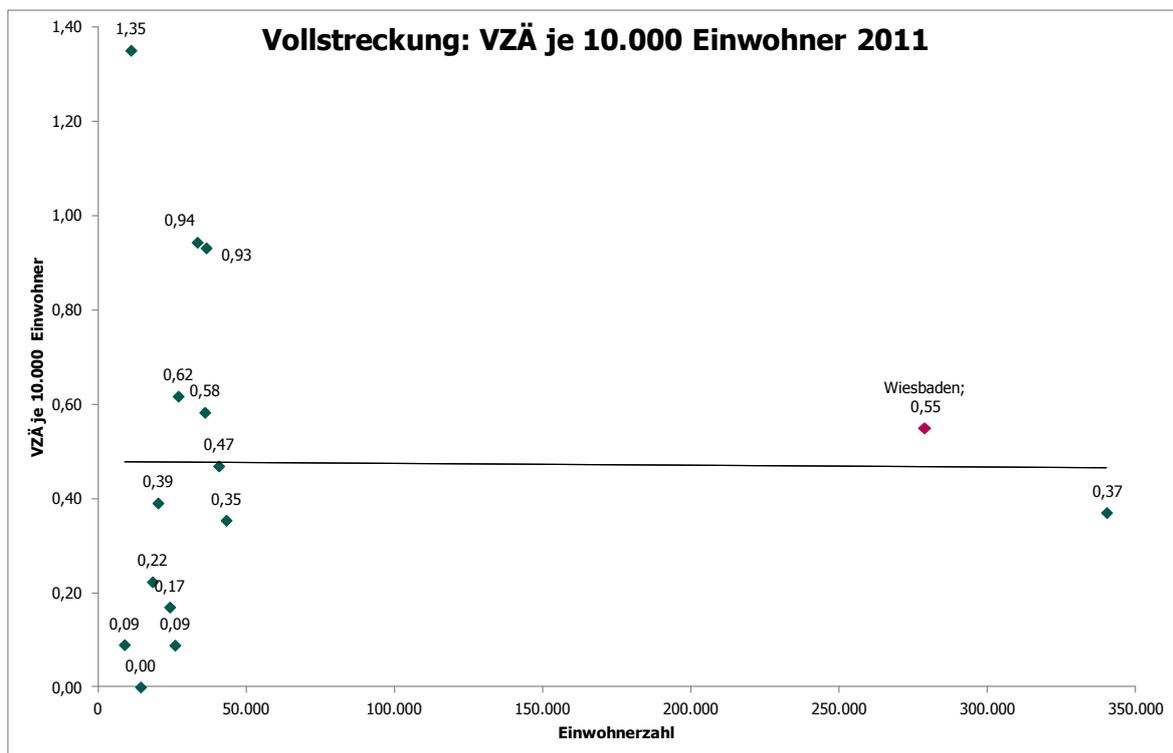
#### 4.2.2 Vollstreckung

Die folgenden beiden Ansichten zeigen den Personaleinsatz in den kommunalen Körperschaften für die Vollstreckung unter Einbeziehung vom Kreis Offenbach und Wiesbaden. Dabei zeigt die erste Ansicht den absoluten Personaleinsatz und die zweite Ansicht den Personaleinsatz bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich. Dies dient der Prüfung, ob im Vergleich mit den größtmäßig deutlich abweichenden kommunalen Körperschaften Kreis Offenbach und Wiesbaden strukturelle Größenvorteile bei dieser Aufgabe bestehen.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 4: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Kasse

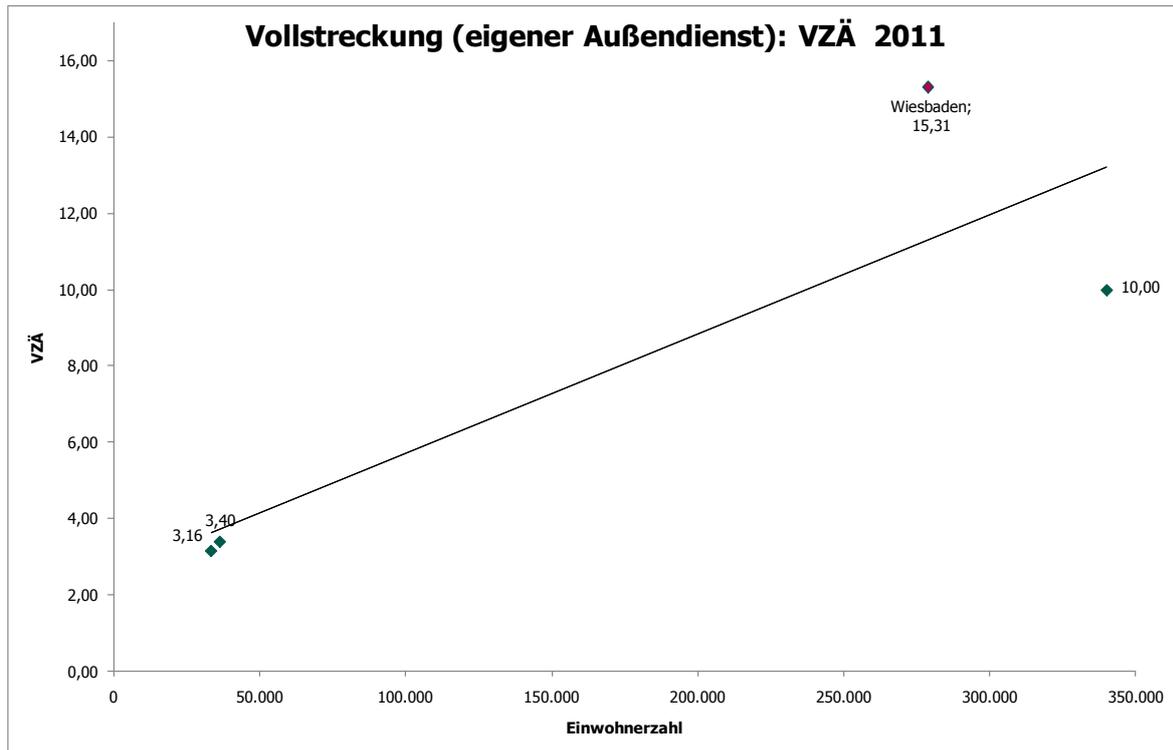


Ansicht 120: Vollstreckung: VZÄ 2011

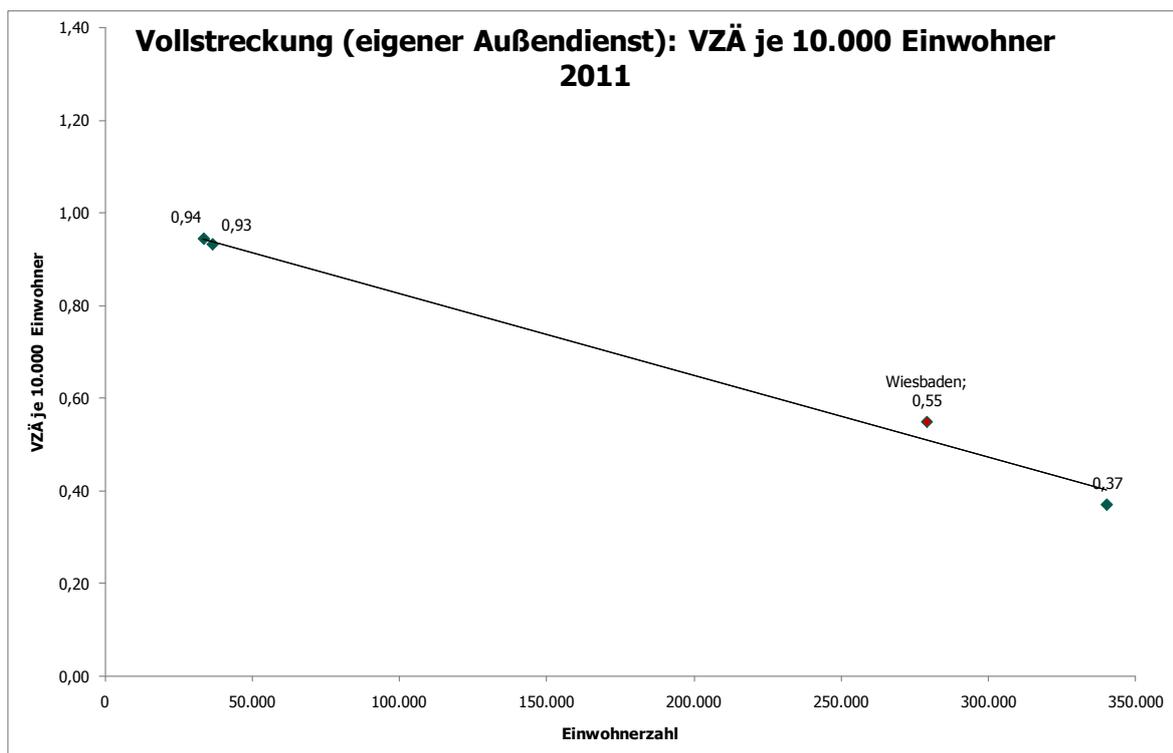


Ansicht 121: Vollstreckung: VZÄ je 10.000 Einwohner2011

Werden nur die kommunalen Körperschaften mit eigenem Außendienst einbezogen, ergibt sich folgendes Bild:



Ansicht 122: Vollstreckung (eigener Außendienst): VZÄ 2011<sup>148</sup>



Ansicht 123: Vollstreckung (eigener Außendienst): VZÄ je 10.000 Einwohner 2011<sup>149</sup>

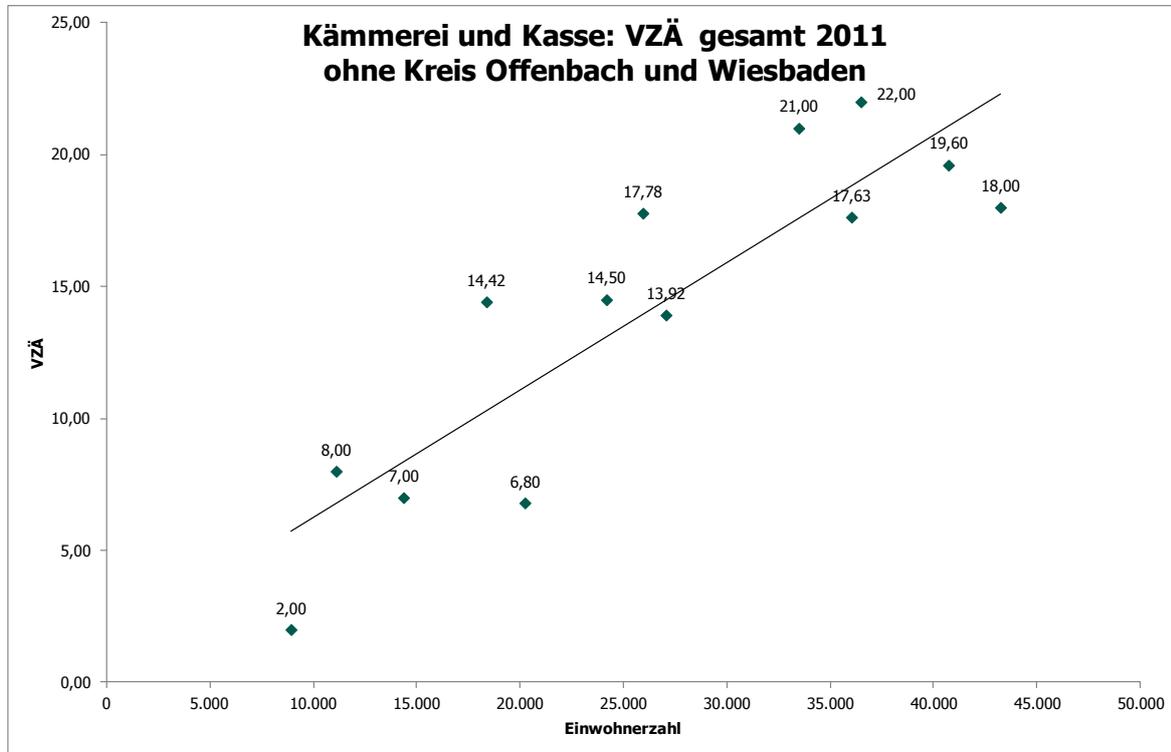
<sup>148</sup> Beim Kreis Offenbach wurden in die Berechnung die Einwohnerzahlen von Dietzenbach und Neu-Isenburg als kreisangehörige Kommunen mit eigenem Vollstreckungsaußendienst nicht einbezogen.

<sup>149</sup> Beim Kreis Offenbach wurden in die Berechnung die Einwohnerzahlen von Dietzenbach und Neu-Isenburg als kreisangehörige Kommunen mit eigenem Vollstreckungsaußendienst nicht einbezogen.

## 5. Anhang 5: Personaleinsatz gesamt in Kämmerei und Kasse

### 5.1 Interkommunaler Vergleich

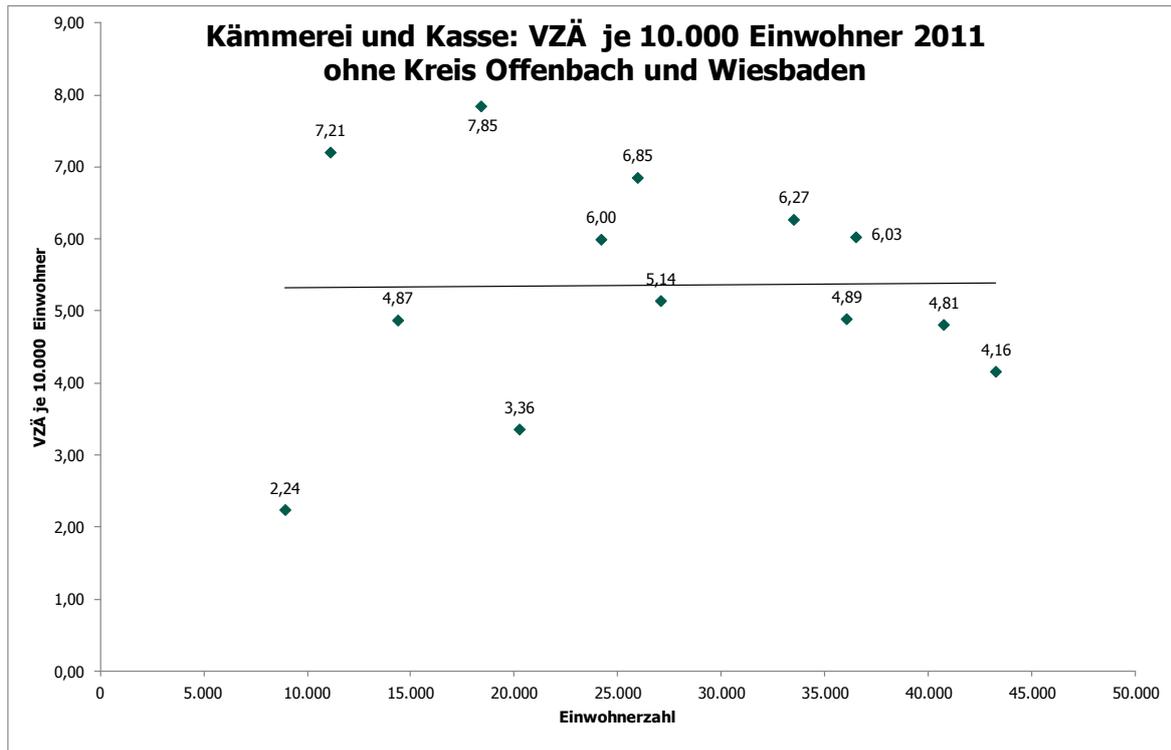
Folgende Ansicht zeigt den gesamten Personaleinsatz in den Kämmereien und Kassen grafisch:



Ansicht 124: Kämmerei und Kasse: VZÄ gesamt 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Die Ansicht zeigt, dass beim gesamten Personaleinsatz in der Bandbreite der einbezogenen Kommunen die unterschiedliche Größe der Kommunen deutlich zum Ausdruck kommt. Hieraus ist ein klarer Zusammenhang zwischen der Größe einer Kommune hinsichtlich der Einwohnerzahl und dem Personaleinsatz in Kämmerei und Kasse ablesbar.

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in den Kämmereien und Kassen grafisch:



Ansicht 125: Kämmerei und Kasse: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach und Wiesbaden

Folgende Ansicht fasst die rechnerischen Potenziale in den einzelnen Aufgabenbereichen von Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung zusammen.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 5: Personaleinsatz gesamt in Kämmerei und Kasse

Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 <sup>1</sup>					
Kommunale Körperschaft	Haushaltsplanung (VZÄ)	Jahresabschlusserstellung und Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung (VZÄ)	Steuern (VZÄ)	Vollstreckung (VZÄ <sup>2</sup> )	Summe (VZÄ)
Dietzenbach	0,01	0,27	0,29	-	0,57
Dreieich	0,11	0,03	0,99	1,16	2,29
Egelsbach	-0,14	0,76	0,00	1,3	1,92
Hainburg	0,00	-0,13	0,97	0,00	0,84
Heusenstamm	0,15	3,17	0,07	-0,07	3,32
Langen	0,17	4,93	-0,7	1,44	5,84
Mainhausen	-0,05	-0,01	-0,08	-0,08	-0,22
Mühlheim	0,09	1,02	0,78	1,17	3,06
Neu-Isenburg	0,67	2,66	0,6	-	3,93
Obertshausen	0,16	0,16	0,69	-0,03	0,98
Rodgau	0,05	-1,33	0,45	0,74	-0,09
Rödermark	0,51	2,53	-0,59	-0,24	2,21
Seligenstadt	-0,02	-1,01	0,19	0,42	-0,42
Summe	1,71	13,05	3,66	5,81	24,23

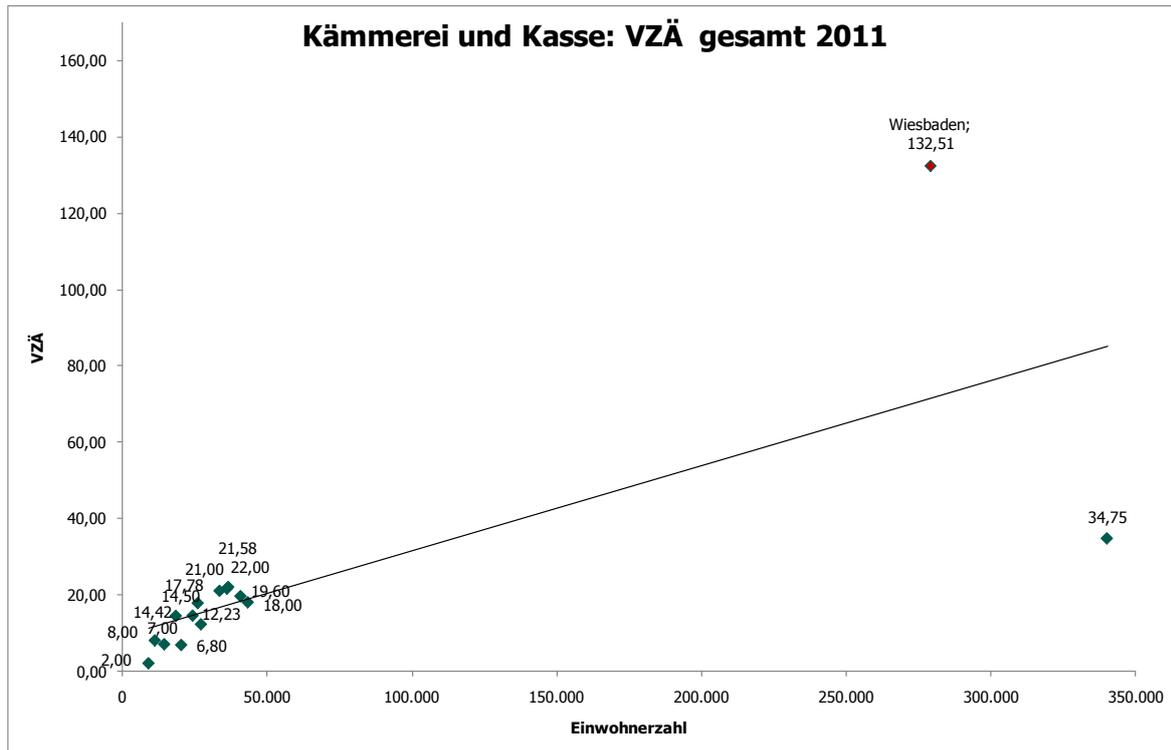
1) Die Aufgabenbereiche Finanzcontrolling und Beteiligungsverwaltung sind nicht abgebildet, weil dort keine rechnerischen Potenziale dargestellt wurden. Mehrpersonaleinsatz in diesen Aufgabenbereichen innerhalb einer gewissen Größenordnung kann für eine Kommunalverwaltung insgesamt wirtschaftliche Vorteile bieten.

2) Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 126: Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011

## 5.2 Interkommunale Zusammenarbeit

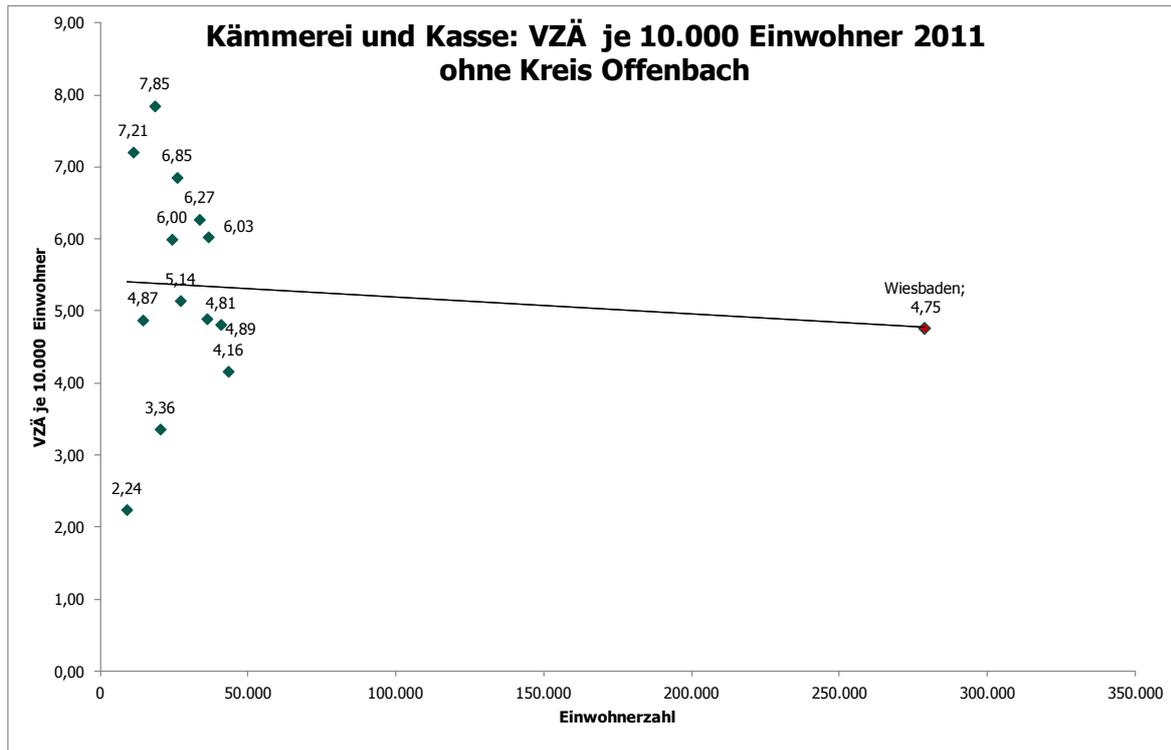
Folgende Ansicht zeigt den gesamten Personaleinsatz in den Kämmereien und Kassen grafisch:



Ansicht 127: Kämmerei und Kasse: VZÄ gesamt 2011

Die Ansicht zeigt, dass beim gesamten Personaleinsatz die unterschiedliche Größe der Kommunen deutlich zum Ausdruck kommt. Die Ansicht zeigt einen klaren Zusammenhang zwischen der Größe einer Kommune hinsichtlich der Einwohnerzahl und dem Personaleinsatz in Kämmerei und Kasse. Sie zeigt aber auch, dass die Struktur des Kreises Offenbach eine andere ist und der Kreis in den Vergleich und die vergleichenden Berechnungen auf der Gesamtebene nicht einbezogen werden kann.

Folgende Ansicht zeigt den Personaleinsatz je 10.000 Einwohner in den Kämmereien und Kassen grafisch. Aufgrund der Abweichungen des Kreises Offenbach in der vorherigen Ansicht wurde der Kreis hier nicht einbezogen.



Ansicht 128: Kämmerei und Kasse: VZÄ je 10.000 Einwohner 2011 ohne Kreis Offenbach

Folgende Ansicht fasst die rechnerischen Potenziale in den einzelnen Aufgabenbereichen von Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung zusammen.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 5: Personaleinsatz gesamt in Kämmerei und Kasse

Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale aus interkommunaler Zusammenarbeit in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011 <sup>1</sup>							
Kommunale Körperschaft	Haushaltsplanung (VZÄ)	Finanzcontrolling (VZÄ)	Jahresabschluss und Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung (VZÄ)	Steuern (VZÄ)	Vollstreckung (VZÄ <sup>2</sup> )	Summe (VZÄ)	Summe ohne negative Abweichungen (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,03	-4,51	0,00	0,00	-	-4,48	0,03
Dietzenbach	0,63	-0,17	2,57	0,10	1,32	4,45	4,45
Dreieich	1,21	1,88	2,82	0,76	-	6,67	6,67
Egelsbach	0,05	0,00	1,52	0,00	-	1,57	1,57
Hainburg	0,00	0,00	0,86	0,89	-	1,75	1,75
Heusenstamm	0,61	0,44	4,42	0,00	-	5,47	5,47
Langen	1,28	0,34	7,40	0,00	-	9,02	9,02
Mainhausen	0,12	0,06	0,60	0,00	-	0,78	0,78
Mühlheim	0,73	1,26	2,87	0,62	-	5,48	5,48
Neu-Isenburg	3,12	0,00	5,15	0,40	1,4	10,07	10,07
Obertshausen	0,84	0,00	1,82	0,56	-	3,22	3,22
Rodgau	1,03	-0,36	1,64	0,21	-	2,52	2,52
Rödermark	1,80	4,50	4,30	0,00	-	10,60	10,60
Seligenstadt	0,33	0,00	0,38	0,08	-	0,79	0,79
Summe	11,78	3,44	36,35	3,62	2,72	57,91	62,42

1) Der Aufgabenbereich Finanzcontrolling ist nicht abgebildet, weil dort keine rechnerischen Potenziale dargestellt wurden. Mehrpersonaleinsatz in diesem Aufgabenbereich innerhalb einer gewissen Größenordnung kann für eine Kommunalverwaltung insgesamt wirtschaftliche Vorteile bieten.

2) Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 129: Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale aus interkommunaler Zusammenarbeit in Kämmerei, Kasse und Steuerverwaltung 2011

## **6. Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung**

### 6.1 Interkommunaler Vergleich

#### 6.1.1 Personalverwaltung

Die Teilaufgabe Personalverwaltung innerhalb des gesamten Aufgabenbereichs Personalverwaltung umfasst als wesentliche Aufgabe die Personalsachbearbeitung, worunter die personalrechtliche Betreuung der Mitarbeiter von der Einstellung bis zum Ausscheiden aus den Diensten der Kommune verstanden wird. Darunter fallen beispielsweise

- Ausfertigung und Änderung von Arbeitsverträgen,
- Vertragsverlängerungen,
- Arbeitszeitänderungen,
- Beendigung von Arbeitsverhältnissen,
- Ausfertigung von Beurteilungen,
- Urlaubsangelegenheiten,
- soziale Betreuung

und vieles mehr.

Die Teilaufgabe Personalverwaltung ist somit die wesentliche Voraussetzung für die personalrechtliche Betreuung der kommunalen Mitarbeiter.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

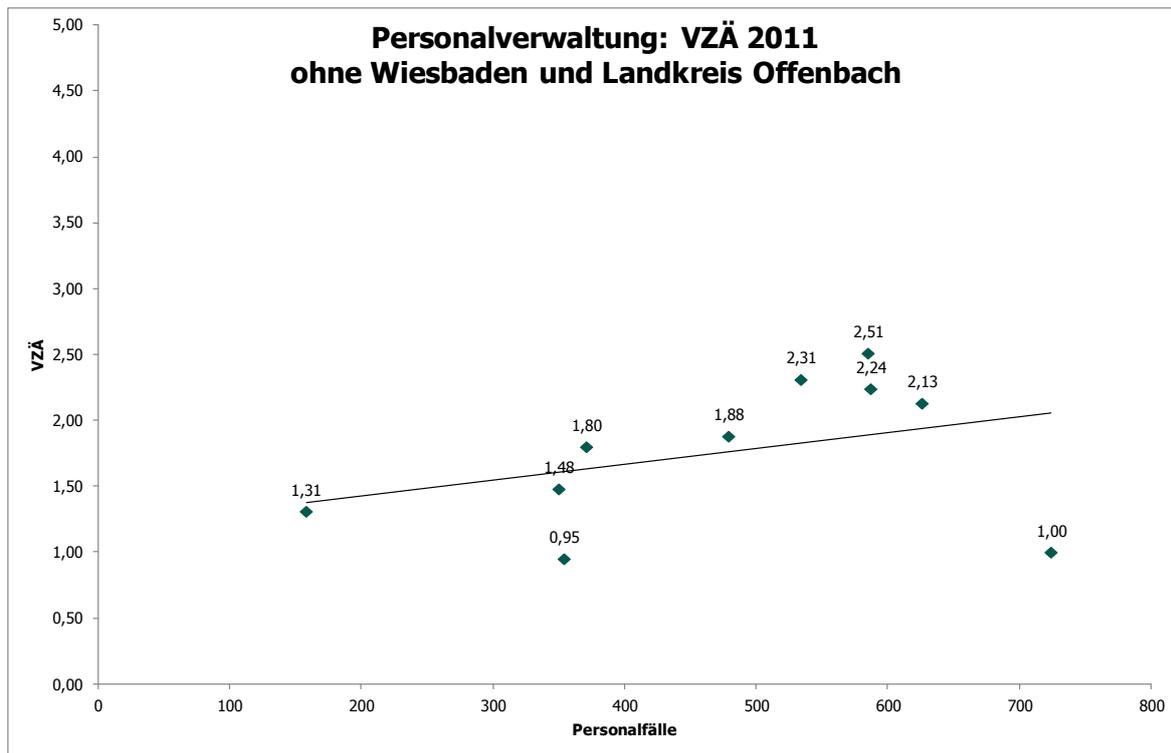
- unterschiedliche Umfänge der Wahrnehmung von Aufgaben der Personalverwaltung in Fachämtern (Vorarbeiten, Teilaufgaben wie Urlaubsverwaltung und Zeiterfassung)
- unterschiedliche Struktur der Personalfälle, bspw. unterschiedlicher Anteile von Personalfällen aus Bereichen mit überdurchschnittlicher Fluktuation oder häufigeren Arbeitszeitänderungen wie insbesondere bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Kindertagesstätten, welchen einen überdurchschnittlichen Bearbeitungsaufwand erfordern,
- unterschiedliche Organisation der Personalverwaltung, d.h. in Einheitssachbearbeitung mit der Personalabrechnung oder getrennt als reine Personalsachbearbeitung,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, bspw. Zugriff auf Daten in einer Personalverwaltungssoftware oder Bearbeitung verschiedener Sachverhalte in unterschiedlichen Verfahren, sowie Überwiegen manueller Tätigkeiten oder Hinterlegung der Prozesse in digitalen Workflows,
- unterschiedliche Standards bei der Beratung und Betreuung von Mitarbeitern.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur solche Personalfälle in die Betrachtung einbezogen wurden, welche von der Personalverwaltung der Kommune betreut werden.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

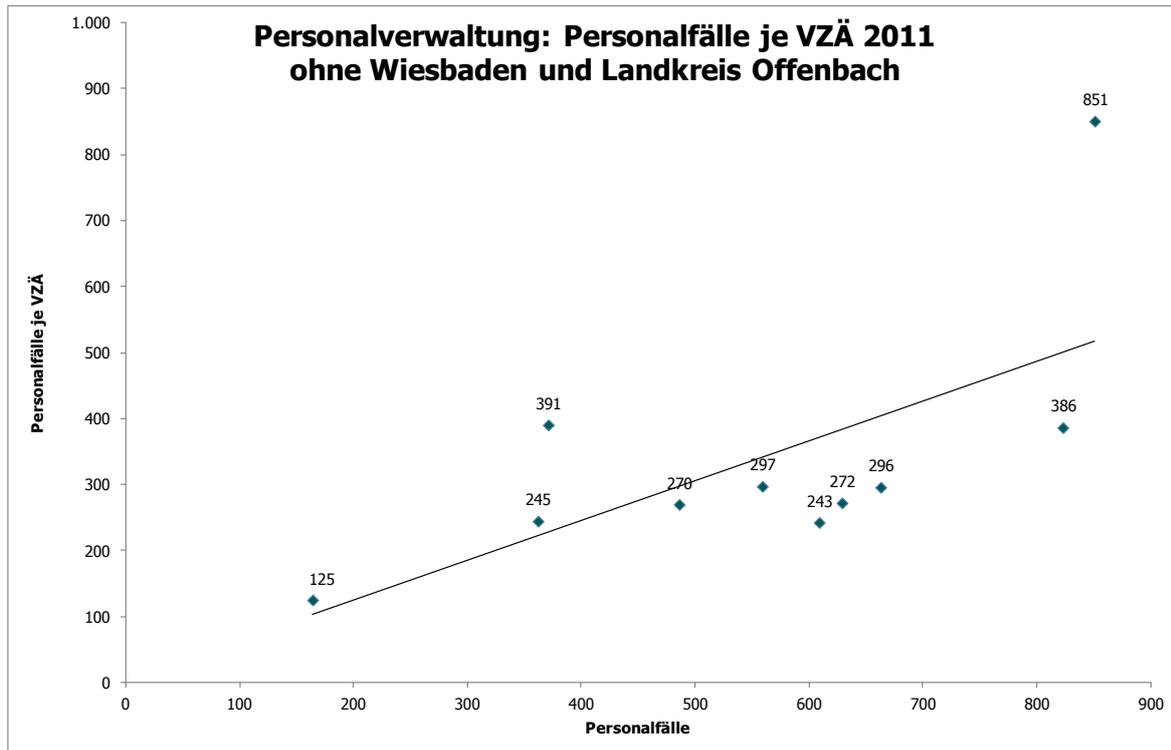
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 130: Personalverwaltung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 130 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalverwaltung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 131: Personalverwaltung: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 131 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

### 6.1.2 Grundsatzangelegenheiten

Unter der Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten im Aufgabengebiet Personalverwaltung wird die Bearbeitung von Fragestellungen im Bereich Personalangelegenheiten unabhängig von der Sachbearbeitung von einzelnen Personalfällen verstanden.

Bei der Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten erwies sich im Rahmen der Datenerhebung und der örtlichen Erhebungen, dass die kommunalen Körperschaften dieser Teilaufgabe unterschiedliche Tätigkeiten zuordneten. Die Unterschiede im Aufgabenverständnis konnten nicht bereinigt werden, da der größte Teil der Kommunen keine Zeiteile für die einzelnen Tätigkeiten im Teilaufgabengebiet Grundsatzangelegenheiten angeben konnte.

Da der überwiegende Teil der Einzeltätigkeiten übereinstimmte und der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten im Verhältnis zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung gering war, ist die Vergleichbarkeit trotz Unterschieden bei Einzeltätigkeiten gegeben.

Der größte Teil des Aufwands im Teilaufgabengebiet Grundsatzangelegenheiten entfällt auf:

- Konzepte, Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen zu Fragen des Personalwesens,
- Bearbeitung arbeits- und beamtenrechtlicher Fragestellungen,
- Beratung der personalverantwortlichen Stellen in arbeits- und dienstrechtlichen Fragen,
- Erarbeitung und Abstimmung von Dienstanweisungen, Dienstvereinbarungen,
- Zentrale Vorgaben, Verfahren und Standards,
- Zusammenarbeit mit den Interessensvertretungen,

- Personalinformation und Beratung,
- Grundsatzsachbearbeitung und Bearbeitung komplexer Sachverhalte im Personalwesen,
- Herbeiführen und Betreuen von Grundsatzentscheidungen,
- Arbeitsrechtliche Betreuung (Prüfung, Anhörungen, Gespräche, Schriftverkehr, Lösungsvorschläge, Vorbereitung und Teilnahme an Gerichtsverfahren),
- Grundsätzliche Regelungen und Arbeitsanweisungen zur Umsetzung und Ausführung von Tarifverträgen, Gesetzen und Verordnungen, Rechtsprechung, Kommentierung usw. in allen Angelegenheiten des Personalwesens.

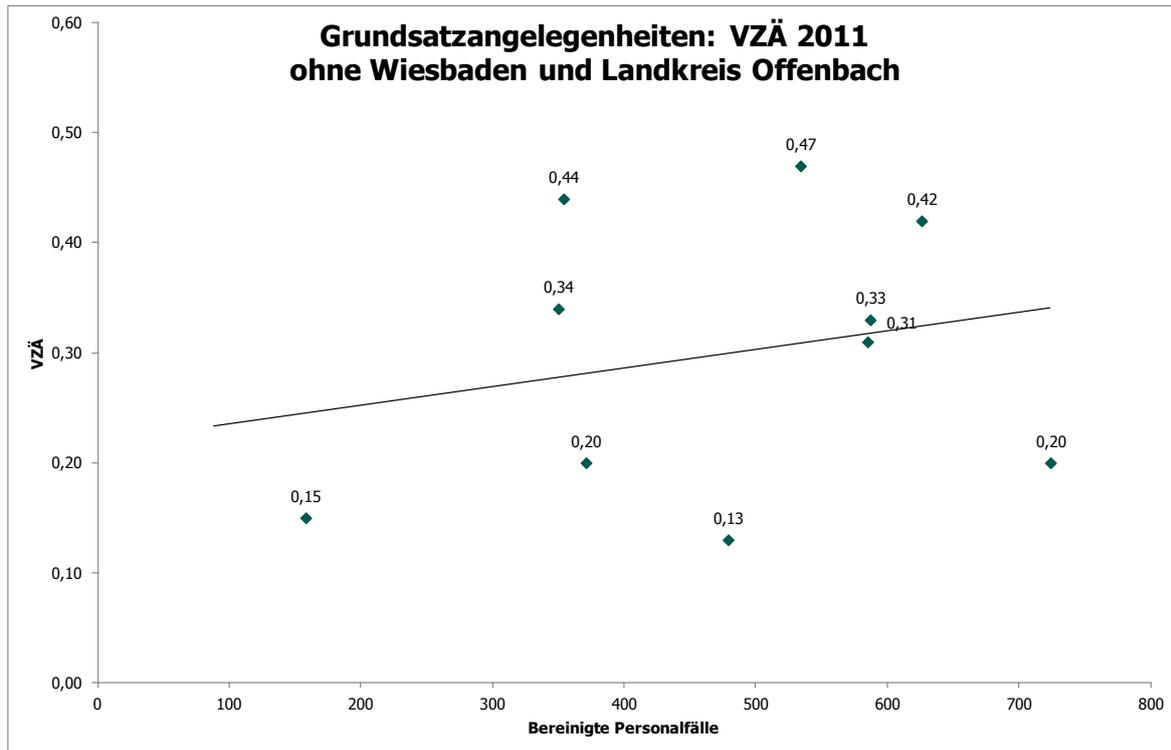
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere des Anteils auf der einen Seite selbst bearbeiteter Fragestellungen und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Wissen, Konzepte, Dienstleistungen),
- unterschiedliche Beanspruchung durch personalrechtliche Fragestellungen (Anteil der Personalfälle, die personalrechtliche Bearbeitung erfordern),
- unterschiedliche IT-Unterstützung, bspw. Zugriff auf Daten in einer Personalverwaltungssoftware oder Bearbeitung verschiedener Sachverhalte in unterschiedlichen Verfahren,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, bspw. Umfang und fachliche Qualität der Beratung und Betreuung von personalverantwortlichen Stellen und der Verwaltungsführung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt. Es wurden solche Personalfälle nicht in die Betrachtung einbezogen, für die Tätigkeiten im Bereich Grundsatzangelegenheiten in der Regel nicht anfallen, so Zeitarbeitsverhältnisse und Honorarkräfte. Ein Einbeziehen dieser Fälle hätte die Kennzahl bei einigen Kommunen, welche überdurchschnittlich viele solcher Personalfälle aufweisen, in einem Maße verbessert, dass die Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben gewesen wäre.

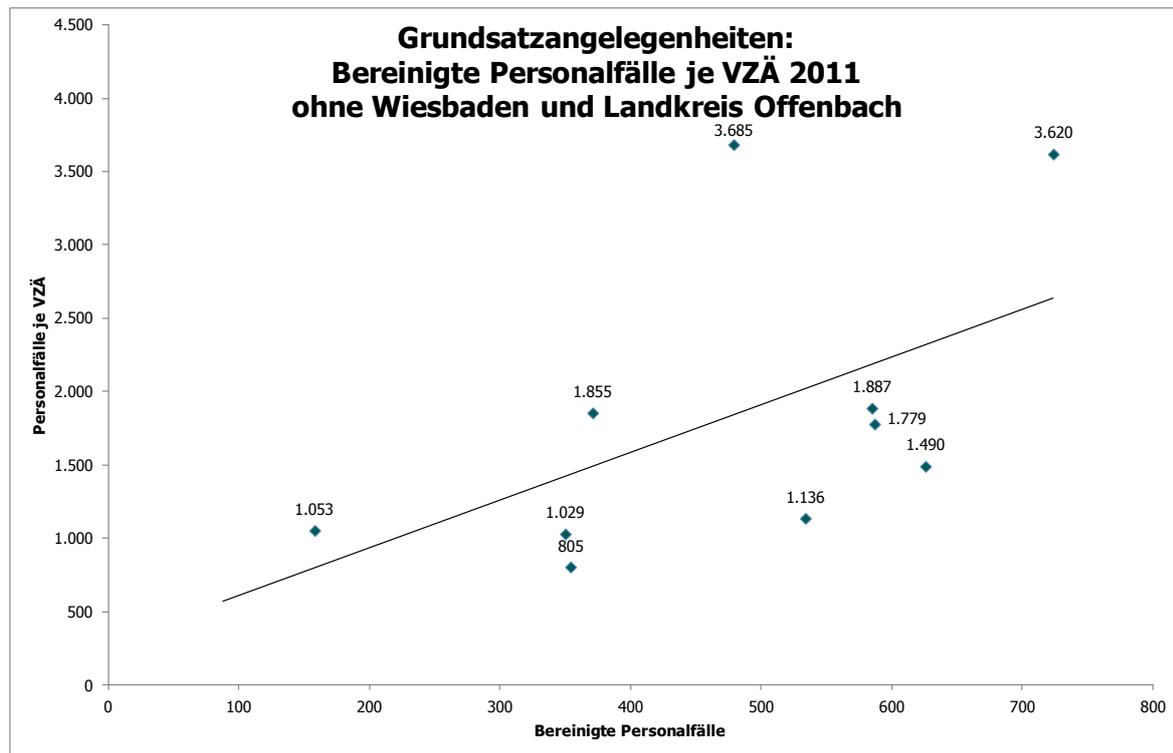
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten wird von der Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 132: Grundsatzangelegenheiten: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 132 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der bereinigten Personalfälle dar:



Ansicht 133: Grundsatzangelegenheiten: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 133 zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

### 6.1.3 Personalabrechnung

Die Teilaufgabe Personalabrechnung enthält die Vergütungs- und Besoldungsberechnung, die Berechnung von Kindergeld, Beihilfe und Versorgungsansprüchen sowie weitere Aufgaben im Zusammenhang mit finanziellen Ansprüchen der aktiven und ehemaligen Mitarbeiter der Kommunen.

Die wichtigsten Tätigkeiten in der Personalabrechnung der Kommunen sind:

- Berechnung der Vergütungs- bzw. Besoldungsansprüche,
- Berechnung variabler Entgeltbestandteile, so Zeitzuschläge und Rufbereitschaften, Abschlagszahlungen usw.,
- Bearbeitung der Beihilfeanträge,
- Bearbeitung, Prüfung und Bescheidung von Kindergeld und Familienzulage,
- Meldungen an Krankenkassen und Sozialversicherungen, Zentrale Versorgungskasse, Finanzamt,
- Bearbeitung von Lohnpfändungen, Gehaltsabtretungen u.ä.,
- Bearbeitung und Beratung von Altersteilzeit-, Renten- und Versorgungsanträgen,
- Entgeltabrechnung für ehrenamtlich Tätige,
- Personalkostenhochrechnungen, Berechnung Rückstellungen usw. für die Budget-Planung,

- Schlussbearbeitung von Beihilfe- und Kindergeldanträgen nach Festsetzung durch die Versorgungskasse,
- Stammdatenpflege und Zeitwirtschaft zum Zwecke der Personalabrechnung.

Die Teilaufgabe Personalabrechnung dient somit der Bearbeitung der finanziellen Ansprüche aus aktiver oder früherer Tätigkeit von Mitarbeitern für die Kommunen.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere des Anteils der extern vergebenen Leistungen wie Beihilfe-, Kindergeld- und Versorgungsberechnung,
- unterschiedliche Umfänge der Wahrnehmung von vorbereitenden Tätigkeiten wie Zeiterfassung in Fachämtern,
- unterschiedliche Organisation der Personalabrechnung, d.h. in Einheitssachbearbeitung mit der Personalverwaltung oder separat als reine Personalabrechnung,
- unterschiedliche Struktur der Personalfälle, bspw. unterschiedliche Anteile von Abrechnungsfällen aus Bereichen mit wechselnden Arbeitszeiten, überdurchschnittlichen Überstunden oder Bereitschaftszeiten, so dem Bauhof, welchen einen überdurchschnittlichen Bearbeitungsaufwand bei der Vergütungsberechnung erfordern,
- unterschiedliche Beanspruchung durch Beratung der kommunalen Mitarbeiter,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, bspw. Zugriff auf Daten in einer Personalsoftware oder Bearbeitung verschiedener Sachverhalte in unterschiedlichen Verfahren, sowie Überwiegen manueller Tätigkeiten oder Hinterlegung der Prozesse in digitalen Workflows.

Insbesondere der Umfang der vergebenen Leistungen bei den in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften ist sehr unterschiedlich.

Wie schon Ansicht 10 zeigt, hatten sämtliche 14 kommunale Körperschaften im Kreis Offenbach die Bearbeitung der Versorgungsfälle vergeben. Die Beihilfeberechnung hatten neun Kommunen an die Versorgungskasse Darmstadt abgegeben, die Kindergeldberechnung wurde von vier Kommunen ebenfalls an die Versorgungskasse Darmstadt vergeben.

Um diese Unterschiede zu berücksichtigen, werden im Folgenden die Bearbeitung von Personalabrechnungs-, Kindergeld- und Beihilfefällen separat betrachtet.

Eine Bereinigung um die übrigen genannten Aspekte ist nicht erforderlich, da die nicht beeinflussbaren Unterschiede zwischen den Kommunen gering sind. Eine Bereinigung ist zudem für solche Rahmenbedingungen nicht sinnvoll, bei denen Veränderungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen herbeigeführt werden können, so Unterschiede bei der Organisation der Aufgabenwahrnehmung oder bei der IT-Unterstützung.

Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz in der Teilaufgabe Personalabrechnung bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass sämtliche Fälle in die Betrachtung einbezogen wurden, für welche die Kommunen die Berechnung der Ansprüche selbst erbringt.

Da nicht alle Kommunen, welche neben der Berechnung von Vergütungs- bzw. Besoldungsansprüchen auch die Bearbeitung von Kindergeld- und bzw. oder Beihilfeanträgen erbrachten, den Gesamtpersonaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung auf die drei Unteraufgaben

- Bearbeitung von Personalabrechnungsfällen,

- Bearbeitung von Kindergeldfällen und
- Bearbeitung von Beihilfefällen

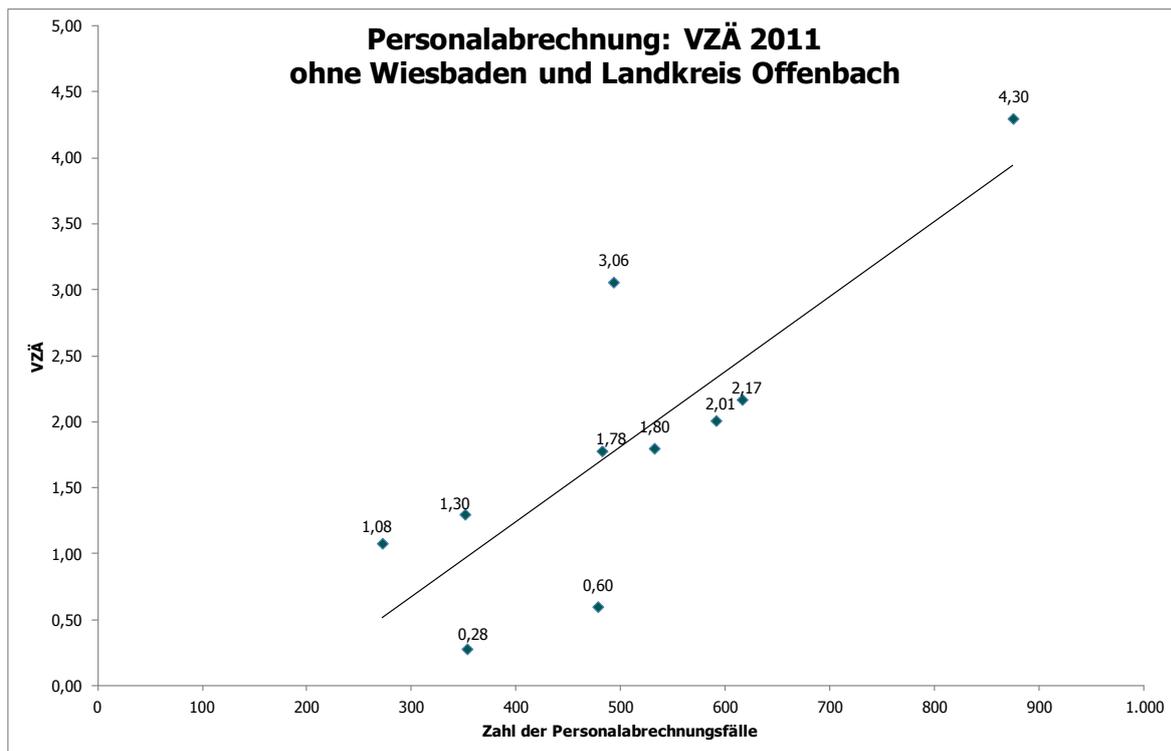
aufteilen konnten, wurde diese Aufteilung vom Prüfungsbeauftragten vorgenommen. Dafür wurde der Gesamtpersonaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung anhand des Mittelwertes der Anteile für die drei Unteraufgaben jener kommunaler Körperschaften, welche diese Aufteilung für ihre Personalabrechnung vorgenommen hatten, für sämtliche Kommunen aufgeteilt.

Die anhand der mittels dieser Aufteilung berechneten Kennzahlen für die drei Unteraufgaben ergaben für die kommunalen Körperschaften mit zwei Ausnahmen Werte, welche im Vergleich mit Erfahrungswerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen plausibel sind.

- Personalabrechnungsfälle

In die Betrachtung wurden die in den Erhebungsbögen angegebenen Personalabrechnungsfälle einbezogen, für welche die Kommunen die Personalabrechnung selbst vornahmen, d.h. auch Personalabrechnungsfälle beispielsweise von Eigenbetrieben oder städtischen Beteiligungen sowie anderen Organisationseinheiten, für welche die jeweilige Kommune die Berechnung von Vergütungs- bzw. Besoldungsansprüchen erbrachte.

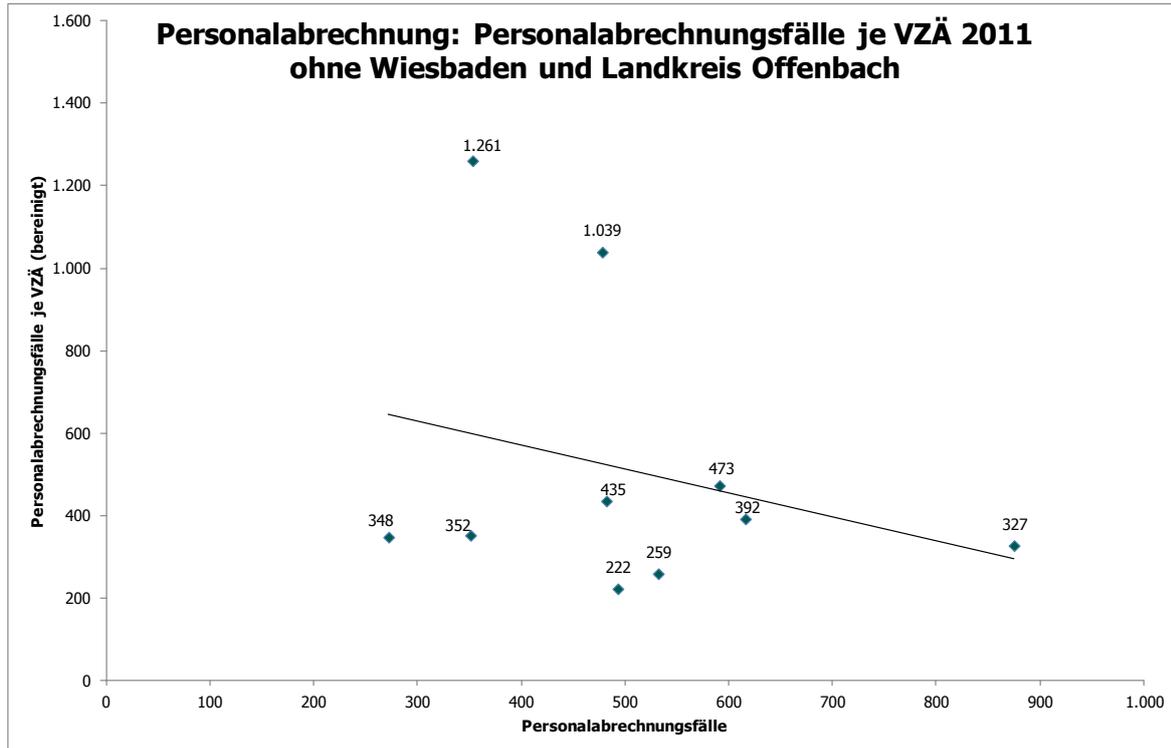
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung wird von der Zahl der zu betreuenden Personalabrechnungsfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 134: Personalabrechnung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 134 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalabrechnungsfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalabrechnungsfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalabrechnung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalabrechnungsfälle dar:



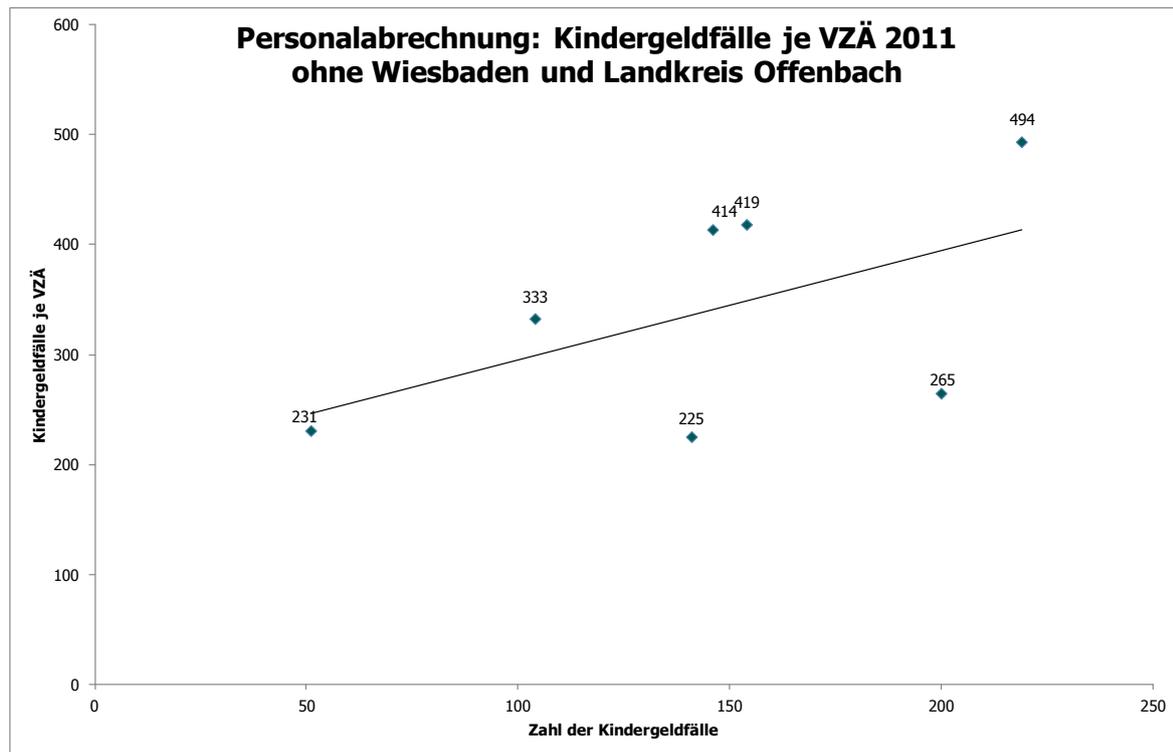
Ansicht 135: Personalabrechnung: Personalabrechnungsfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 135 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalabrechnungsfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle die Kennzahl Personalabrechnungsfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

- Kindergeldberechnung

In die Betrachtung wurden die in den Erhebungsbögen angegebenen Kindergeldfälle bei jenen Kommunen einbezogen, welche die Kindergeldberechnung im Jahr 2011 selbst vorgenommen haben. Kommunen, welche die Berechnung an die Versorgungskasse Darmstadt vergeben hatten, wurden nicht berücksichtigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Kindergeldfälle je VZÄ für die Aufgabe Kindergeldberechnung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Kindergeldfälle dar:



Ansicht 136: Personalabrechnung: Kindergeldfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 136 zeigt, dass in der Bandbreite der Kindergeldfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Kindergeldfälle die Kennzahl Kindergeldfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.4 Leistungsorientierte Bezahlung

Die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung umfasst sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Umsetzung des § 18 TVöD, mit dem zum 01. Januar 2007 ein Leistungsentgelt in den TVöD aufgenommen wurde.

Die leistungs- beziehungsweise erfolgsorientierte Bezahlung soll dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern, indem Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz der Mitarbeiter öffentlicher Körperschaften gefördert werden.

Von 14 kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach hatten im Jahr 2011 acht Körperschaften die Leistungsorientierte Bezahlung noch nicht in einer Dienstvereinbarung umgesetzt. Diese kommunalen Körperschaften schütteten das Budget für die Leistungsorientierte Bezahlung auf der Grundlage von Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD aus. Zwei dieser acht Körperschaften wenden seit dem Jahr 2012 eine Dienstvereinbarung zur Leistungsorientierten Bezahlung an, eine weitere ab dem Jahr 2013.

Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung konnten für das Jahr 2011 sieben kommunale Körperschaften machen.

Im Teilaufgabengebiet Leistungsorientierte Bezahlung werden folgende Leistungen erbracht:

- Ausarbeitung der Dienstvereinbarung für die Leistungsorientierte Bezahlung,
- Ausarbeitung der Beurteilungskriterien,
- Verhandlungen mit der Personalvertretung,
- Berechnung des Gesamtvolumens der Leistungsorientierten Bezahlung,
- Erstellung der Matrix zur Verteilung des Budgets für Leistungsorientierte Bezahlung,

- Auswertung der Beurteilungsbögen und Eingabe in ein Wertungssystem,
- Überwachung der Anwendung der Beurteilungskriterien,
- Schulung der personalverantwortlichen Mitarbeiter,
- Ermittlung der Anteile für die Zahlbarmachung,
- Datenerfassung im Personalabrechnungssystem,
- Prüfung und Festsetzung der Pauschalzahlung,
- Beratung und Bearbeitung von Beschwerden,
- Teilnahme und/oder Leitung einer Widerspruchskommission.

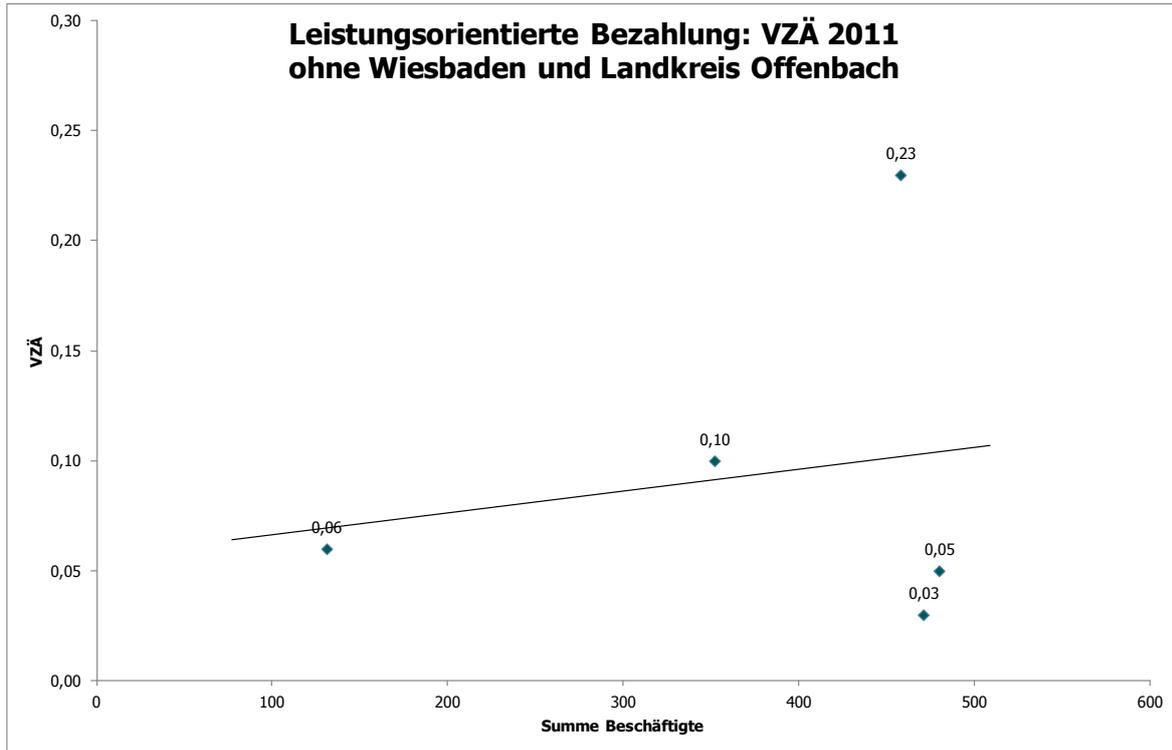
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- Anwendung einer Dienstvereinbarung oder pauschale Auszahlung,
- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere des Anteils auf der einen Seite selbst bearbeiteter Fragestellungen und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Wissen, Konzepte, Dienstleistungen),
- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen der Vorbereitung und der Administration der leistungsorientierten Bezahlung innerhalb der Kommunalverwaltung, d.h. werden die Aufgaben zentral in der Personalverwaltung wahrgenommen oder teilweise in anderen Organisationseinheiten,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, d.h. Nutzung einer Software für die Berechnung und Verknüpfung mit der Personalverwaltungssoftware, Bearbeitung im digitalen Workflow oder beispielsweise im Excel-Format,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, bspw. Umfang und fachliche Qualität der Beratung und Betreuung von Mitarbeitern, personalverantwortlichen Stellen und der Verwaltungsführung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden nur die tariflich Beschäftigten unter den Personalfällen in die Betrachtung einbezogen.

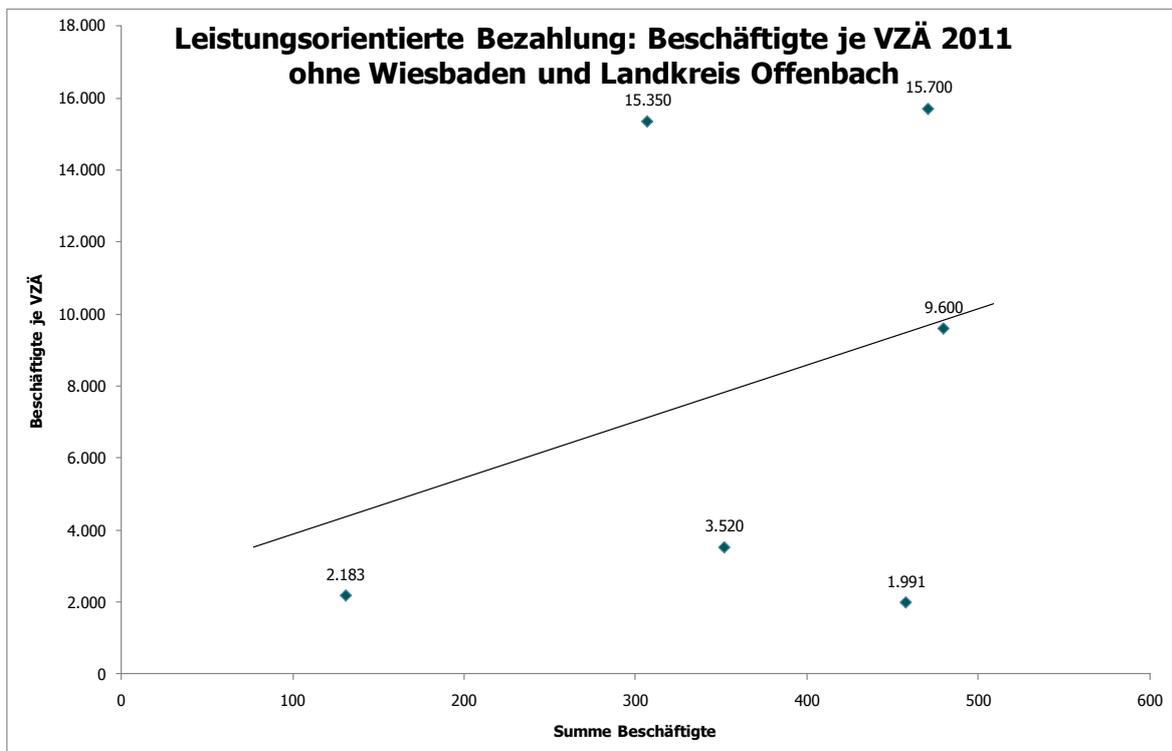
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe leistungsorientierte Bezahlung wird von der Zahl der Beschäftigten bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 137: Leistungsorientierte Bezahlung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 137 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Beschäftigte der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Beschäftigten auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Beschäftigte je VZÄ für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Beschäftigte dar:



Ansicht 138: Leistungsorientierte Bezahlung: Beschäftigte je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 138 zeigt, dass in der Bandbreite der Beschäftigte der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Beschäftigte die Kennzahl Beschäftigte je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.5 Stellenplan

Die Teilaufgabe Stellenplan umfasst sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Aufstellung und der Pflege des Stellenplans.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Bearbeiten von grundsätzlichen Angelegenheiten des Stellenplanes und der Stellenbewertung,
- Sammeln und Prüfen von Anträgen auf Änderung des Stellenplanes,
- Abstimmung mit den beteiligten Organisationseinheiten,
- Abstimmung mit der Finanzabteilung,
- Abstimmung mit der Verwaltungsführung,
- Durchführung der Beteiligungsverfahren nach dem Hessischen Personalvertretungsgesetz (HPVG) und dem Hessischen Gleichberechtigungsgesetz (HGIG),
- Aufstellung des Stellenplanes,
- Erstellung des Erläuterungsberichts zum Stellenplan,
- Stellungnahmen zu Sitzungsvorlagen,
- Teilnahme an Gremiensitzungen,
- Teilnahme an Sitzungen der Stellenbewertungskommission,
- Führen der Stellenbesetzungsplans.

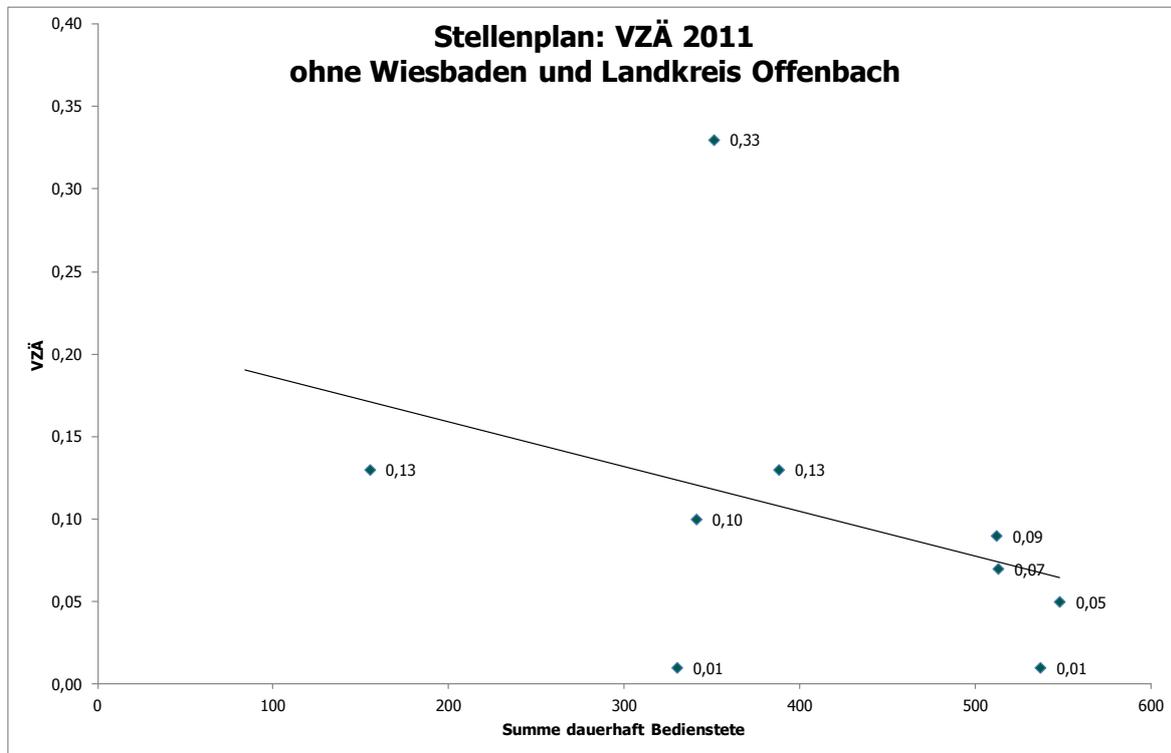
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Stellenplan innerhalb der Kommunalverwaltung, beispielsweise wenn die Aufgabe in einer Kommune im Rahmen der Haushaltsplanung vom Aufgabengebiet Finanzen oder in einem Aufgabengebiet Organisation wahrgenommen wird, die dafür anfallenden Stellenanteile konnten im Rahmen der Datenerhebung nicht in jedem Fall geschätzt werden,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, d.h. Nutzung einer Software für die Aufstellung und Pflege des Stellen- und des Stellenbesetzungsplans, Bearbeitung im digitalen Workflow oder beispielsweise im Excel-Format, so ist in einer Kommune der gesamte Prozess durch die Nutzung einer Softwarelösung für Personal- und Rechnungswesen sowie einem Business-Information-Tool mit einem im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlichen Personalaufwand verbunden,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise Umfang und fachliche Qualität des Erläuterungsberichts zum Stellenplan sowie der Beratung der personalverantwortlichen Stellen und der Verwaltungsführung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen, die im Stellenplan abgebildet werden, d.h. der dauerhaft Bediensteten.

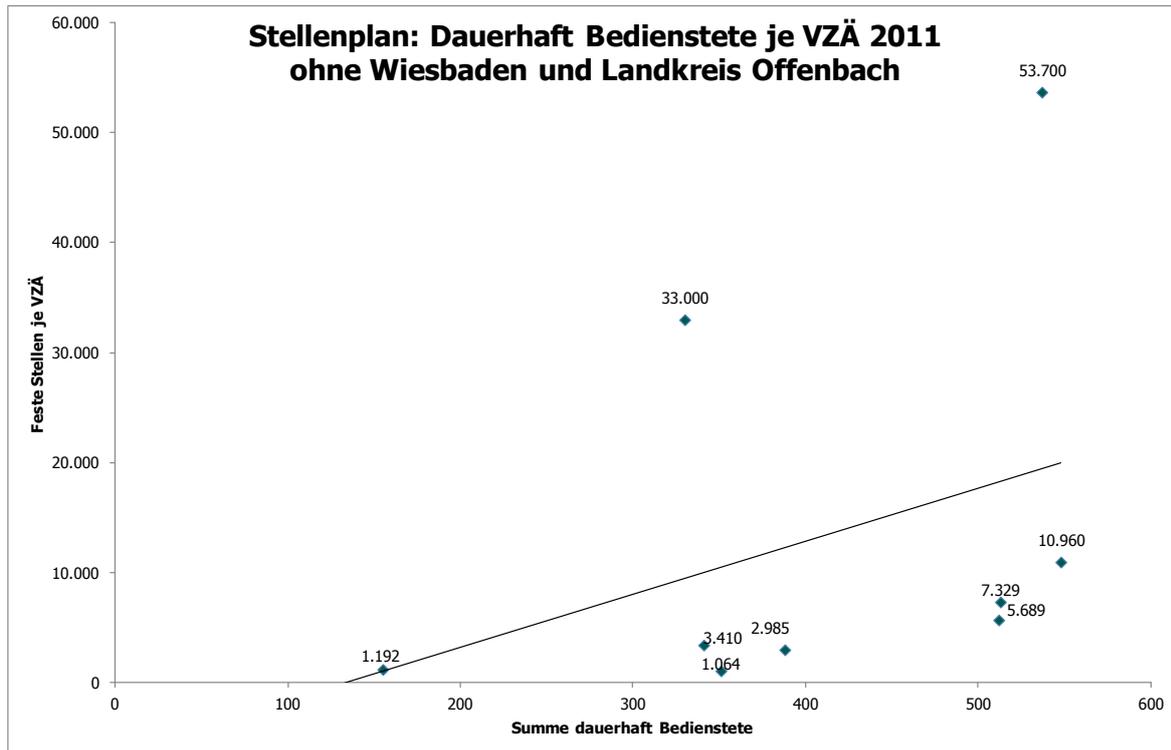
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan wird nicht von der Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 139: Stellenplan: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 139 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten der absolute Personaleinsatz sinkt. Die Zahl der dauerhaft Bediensteten ist somit nicht geeignet, den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan zu erklären.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ für die Teilaufgabe Stellenplan für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten dar. Die Kennzahl besagt, für wie viele dauerhaft Bedienstete hochgerechnet auf eine Vollzeitkraft die Aufgabe Stellenplan wahrgenommen wird.



Ansicht 140: Stellenplan: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 140 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.6 Personalkostencontrolling

Unter die Teilaufgabe Personalkostencontrolling wird das Hochrechnen von Personalaufwendungen und die Haushaltsüberwachung für die entsprechenden Sachkonten gefasst.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Haushaltsüberwachung der (produktbezogenen) Personalaufwendungen (periodischer Soll-/Ist-Vergleich der Personal- und Versorgungsaufwendungen),
- Hochrechnung und Planung der Personalaufwendungen (für die gesamte Verwaltung),
- Unterjährige Personalkostenanalysen, -hochrechnungen und -berechnungen,
- Hochrechnung der Auswirkungen von Einzelmaßnahmen oder Projekten auf die Personalaufwendungen,
- Kalkulation von tariflichen, sozialversicherungsrechtlichen und besoldungsrechtlichen Veränderungen,
- Erstellung von periodischen (Monats-, Quartals-) Berichten zu den Personalaufwendungen,
- Erstellung von Berichten für Auswertungsbedarfe der Organisationseinheiten und der Verwaltungsführung,
- Beratung der (Personal-)Budgetverantwortlichen und der Verwaltungsführung zu Entwicklung und Steuerung der Personalaufwendungen.

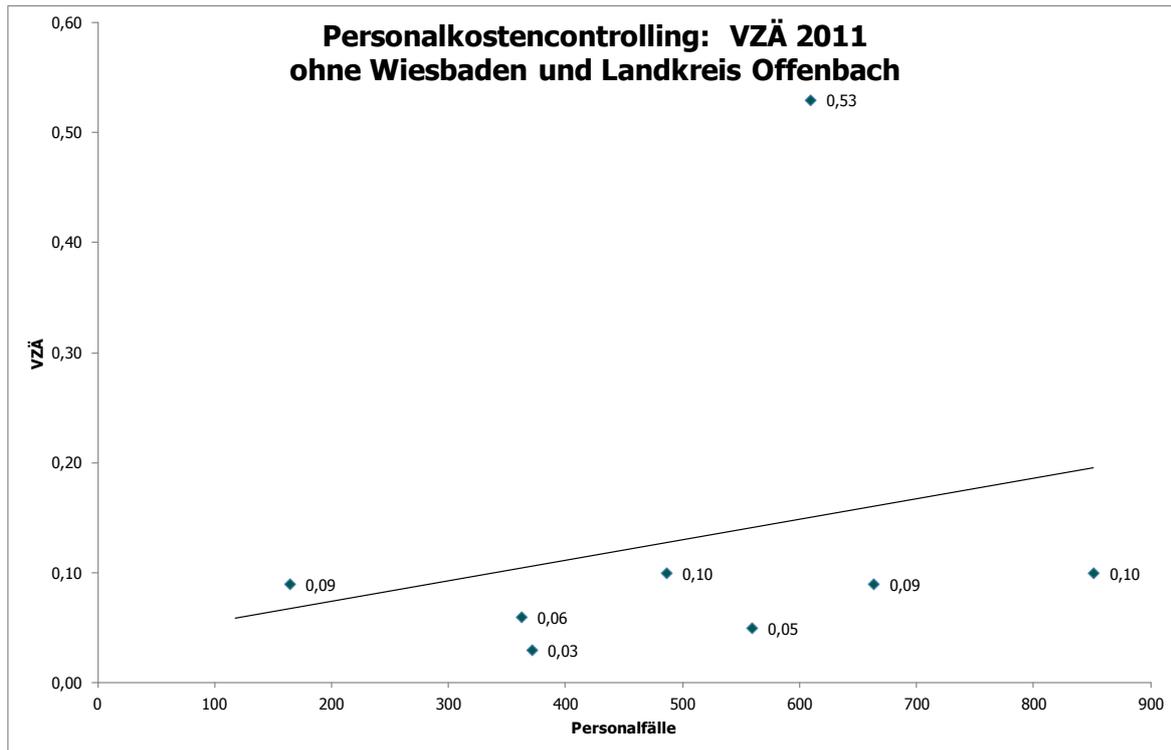
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Personalkostencontrolling innerhalb der Kommunalverwaltung, beispielsweise wenn die Aufgabe in einer Kommune im Rahmen des Finanzcontrollings vom Aufgabengebiet Finanzen wahrgenommen wird, die dafür anfallenden Stellenanteile könnten im Rahmen der Datenerhebung nicht in jedem Fall geschätzt werden,
- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, so werden in einer Kommune unter die Teilaufgabe Personalkostencontrolling Aufgaben wie Überwachung der Stellenauslastung, Überwachung befristeter Einstellungen und Überwachung der Einstellung von Aushilfen subsumiert, welche in anderen Kommunen im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung bei den Budgetverantwortlichen liegen,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, beispielsweise Art und Qualität der Verknüpfung der Daten des Haushalts- und Finanzwesens und des Personalwesens in einer Software bzw. zwischen unterschiedlichen Fachanwendungen, Bearbeitung in unterschiedlichen Fachanwendungen ohne reibungslose Funktion der Schnittstellen, Bearbeitung im digitalen Workflow oder beispielsweise im Excel-Format, so wird in einer Kommune die Wahrnehmung der Aufgabe durch die Nutzung einer einheitlichen Softwarelösung für Finanz- und Personalwesen erleichtert, während in einer anderen aufgrund der fehlenden Verknüpfung von Finanz- und Personalsoftware im Aufgabengebiet Personalverwaltung eigene Kontrollmechanismen betrieben werden müssen und aus diesem Grund der Personaleinsatz im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise Periodizität, Umfang und fachliche Qualität der Berichte zur Entwicklung der Personalaufwendungen sowie der Beratung der personalverantwortlichen Stellen und der Verwaltungsführung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

In die Betrachtung wurden alle Personalfälle der Kommunen einbezogen.

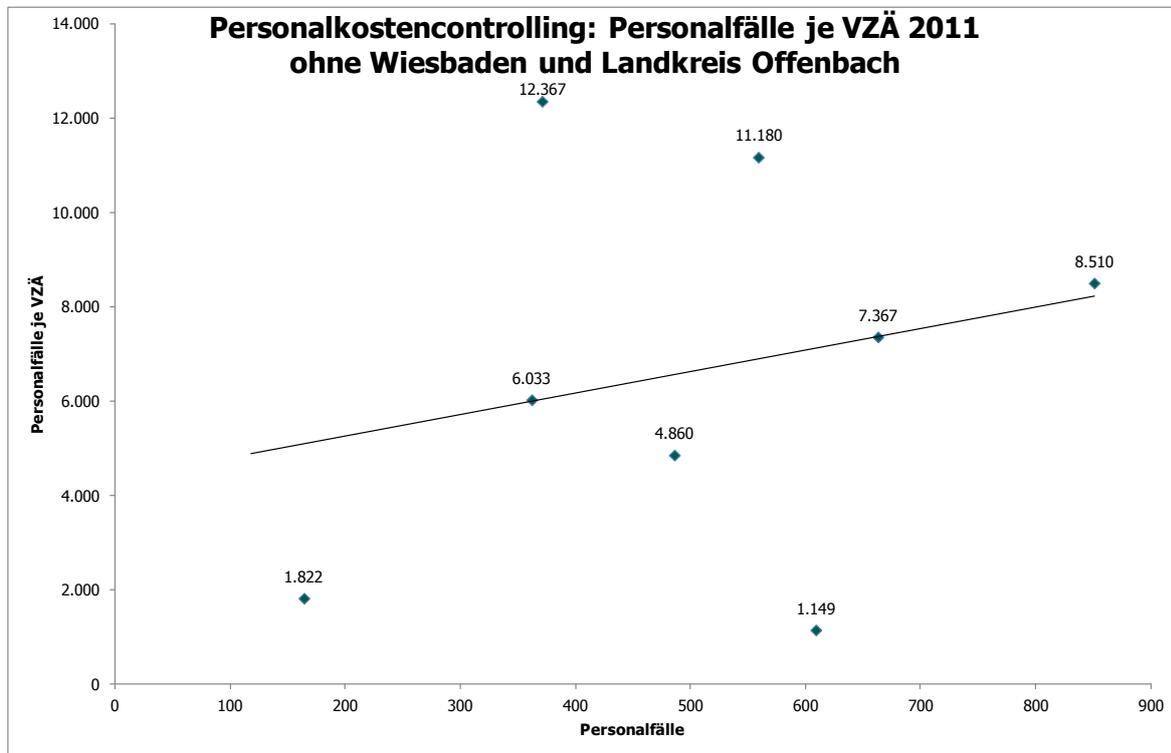
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 141: Personalkostencontrolling: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 141 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar. Die Kennzahl besagt, für wie viele Personalfälle hochgerechnet auf eine Vollzeitkraft die Aufgabe Personalkostencontrolling wahrgenommen wird.



Ansicht 142: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 142 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.7 Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement

Die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement werden insgesamt betrachtet, da sie thematisch eng miteinander zusammenhängen und es sowohl fachlich als auch personell im größten Teil der kommunalen Körperschaften Berührungspunkte gab. In den meisten Kommunen wurden die drei Teilaufgaben von einem oder zwei Mitarbeitern bearbeitet, wobei die Aufteilung der Stellenanteile auf die drei Teilaufgaben nach Erkenntnissen in den örtlichen Erhebungen nicht exakt vorgenommen werden konnte.

Alle kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach hatten den arbeitsmedizinische Dienst, d.h. die betriebsärztliche Betreuung, an externe Dienstleister vergeben, darüber hinaus hatte die Mehrzahl der Kommunen auch die Aufgabe Fachkraft für Arbeitssicherheit vergeben und bis auf zwei Ausnahmen bezogen alle kommunalen Körperschaften weitere Leistungen im Aufgabengebiet Arbeitssicherheit von externen Dienstleistern.

Die Aufgabe Fachkraft für Arbeitssicherheit, welche in sechs kommunalen Körperschaften von einem Mitarbeiter der Verwaltung wahrgenommen wurde, war in keiner der Körperschaften im Aufgabengebiet Personalverwaltung angesiedelt, sondern jeweils bei einem Mitarbeiter aus den Bereichen Feuerwehr, Gebäudemanagement oder Tiefbau, welcher über eine technische Grundqualifikation verfügte, um die Aufgabe Fachkraft für Arbeitssicherheit fachlich ausüben zu können.

Auch bei den beiden Kommunen, welche im Aufgabengebiet Arbeitssicherheit keine Leistungen von externen Dienstleistern bezogen, wurden die prüfenden Leistungen von anderen Organisationseinheiten erbracht.

Daher waren im Aufgabengebiet Personalverwaltung in den Teilaufgaben Arbeitssicherheit und Arbeitsmedizinischer Dienst bei allen 14 kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach Organisations- und Koordinationsfunktionen für diese Teilaufgaben angesiedelt, gleiches galt für die Teilaufgabe Gesundheitsmanagement.

Unter die Teilaufgabe Arbeitssicherheit fallen insbesondere folgende Tätigkeiten:

- Jahresplanung von Arbeitssicherheitsmaßnahmen,
- Bestellungen der verschiedenen Funktionsträger (Fachkraft für Arbeitssicherheit, Sicherheitsbeauftragte, Ersthelfer) beziehungsweise Überprüfung der Bestellungen,
- Organisation von arbeitssicherheitstechnischen Begehungen, sicherheitstechnischen Prüfungen, Gefährdungsbeurteilungen, Messungen und Untersuchungen,
- Organisation von Unterweisungen, Belehrungen, Seminaren, Lehrgängen, Schulungen,
- Teilnahme an Vor-Ort-Begehungen, Beratung und Begleitung bei Gefährdungsbeurteilungen,
- Betreuung Arbeitssicherheitsausschuss (Einladung, Protokollführung, Maßnahmenüberwachung),
- Schnittstelle zu externen Dienstleistern, Fachkraft für Arbeitssicherheit, dem Betriebsarzt, usw.,
- Prüfung von Gefährdungsbeurteilungen, Notfall- und Unfallregelungen,
- Überwachung der Umsetzung von Gefährdungsbeurteilungen und Mängelanzeigen,
- Bearbeitung Unfallangelegenheiten, Erstellung Dienstunfallanzeigen,
- Schriftverkehr mit Unfallkasse, Krankenkassen, Rehabilitationsträgern usw.,
- Entwicklung oder Überarbeitung von Dienstanweisungen zur Arbeitssicherheit,
- Prüfung der Qualifikationen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz,
- Beratung und Unterstützung der Organisationseinheiten zum Thema Arbeitssicherheit,
- Beratung zur Unfallverhütung in Schulen, Kindertageseinrichtungen und Jugendzentren.

Unter die Teilaufgabe Arbeitsmedizin fallen insbesondere folgende Tätigkeiten:

- Schnittstelle zu externen Dienstleistern, dem arbeitsmedizinischen Dienst, dem Betriebsarzt, der Fachkraft für Arbeitssicherheit usw.
- Planung, Organisation und Überwachung der ärztlichen Vorsorgeuntersuchungen, Terminkoordination usw.
- Beratung und Unterstützung der Organisationseinheiten beim Thema Arbeitsmedizin
- Organisation Lehrgänge, Schulungen, Seminare (zum Beispiel Erste-Hilfe für Betriebshelfer)
- Einladung der Beschäftigten zu Untersuchungsterminen
- Organisation von Impfungen
- Bearbeitung von Angelegenheiten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes
- Maßnahmen zur ergonomischen Arbeitsplatzgestaltung und Bildschirmarbeitsplatzanalysen
- Umsetzung und Überwachung der arbeitsmedizinischen Vorschriften

- Bearbeitung von Untersuchungsaufträgen zur Überprüfung der Arbeitsfähigkeit beziehungsweise Dienstfähigkeit und Feststellung von Einsatzmöglichkeiten

Die Teilaufgabe Gesundheitsmanagement lässt sich in der Verwaltungsorganisation der Kommunen nicht für alle Tätigkeiten exakt von der Teilaufgabe Arbeitsmedizin abgrenzen. So haben einige Kommunen darunter Tätigkeiten und Stellenanteile angegeben, die der Arbeitsmedizin zuzuordnen sind. Die Teilaufgabe Gesundheitsmanagement umfasst beim größten Teil der Kommunen insbesondere folgende Tätigkeiten:

- Bearbeitung von Angelegenheiten des Arbeits- und Gesundheitsschutzes,
- Aufbau und Weiterentwicklung des Gesundheitsmanagements,
- Erarbeitung einer Dienstvereinbarung zum betrieblichen Eingliederungsmanagement,
- Maßnahmen im Rahmen des betrieblichen Eingliederungsmanagements (Prüfung der anzuschreibenden Mitarbeiter, Einladung zum betrieblichen Eingliederungsmanagement, Terminkoordination, Führen der Gespräche, Vereinbarung Wiedereingliederungsplan, Umsetzungskontrolle),
- Beratungsgespräche (beispielsweise Suchtberatungsgespräche),
- Begleitung von Mitarbeitergesprächen mit Vorgesetzten,
- Organisation beziehungsweise Leitung der betrieblichen Kommission, Gesundheitszirkel usw.,
- Planung und Organisation von präventiven Angeboten und Einzelmaßnahmen (unter anderem Wirbelsäulengymnastik, Augen- u. Sehtraining, Gesundheitstag, Impfungen usw.),
- Schnittstelle zu Ämtern und Institutionen im Gesundheitsschutz.

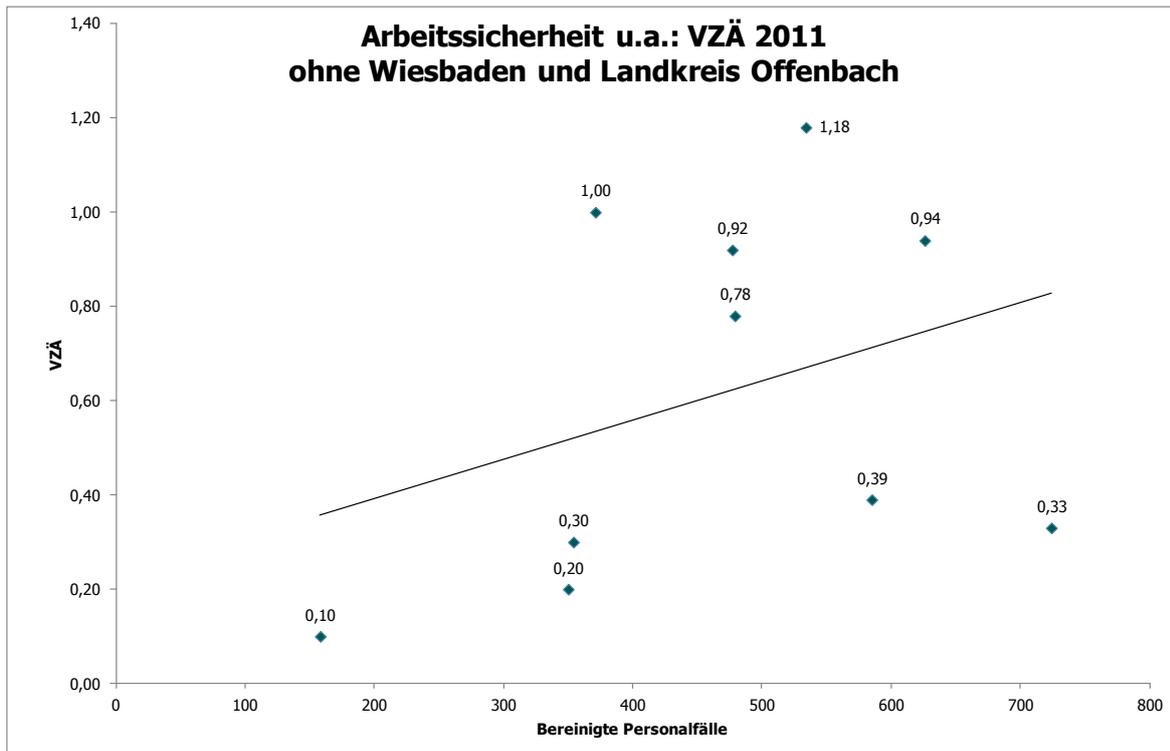
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz bestehen insbesondere durch

- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement innerhalb der Kommunalverwaltung, beispielsweise wenn Aufgaben wie sicherheitstechnischen Prüfungen oder Gefährdungsbeurteilungen in dezentralen Organisationseinheiten selbst wahrgenommen werden und daher die Aufgabe der Koordination dieser Tätigkeiten mit externen Dienstleistern für das Aufgabengebiet Personalverwaltung entfällt,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, beispielsweise Aufwand für die Ermittlung von Ausfallzeiten aus der Personalverwaltungssoftware, Nutzung einer Software für diese Aufgabe, Bearbeitung im digitalen Workflow oder beispielsweise im Excel-Format,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Umfang und fachliche Qualität des Gesundheitsmanagements, beispielsweise bedarfsgerechte Organisation von Präventionsangeboten inklusive der Ermittlung des Bedarfs oder Verweis der Mitarbeiter auf die Angebote externer Dienstleister.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Personalfällen bereinigt. Es wurden solche Personalfälle nicht in die Betrachtung einbezogen, für welche der Aufwand für die drei Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement entweder für die Kommunen nicht anfällt bzw. deutlich unter dem durchschnittlichen Aufwand je Personalfall liegt, so dass die Berücksichtigung dieser Personalfälle die Kennzahl der Kommunen mit im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich vielen solcher Personalfälle verzerren würde.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement wird von der Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:

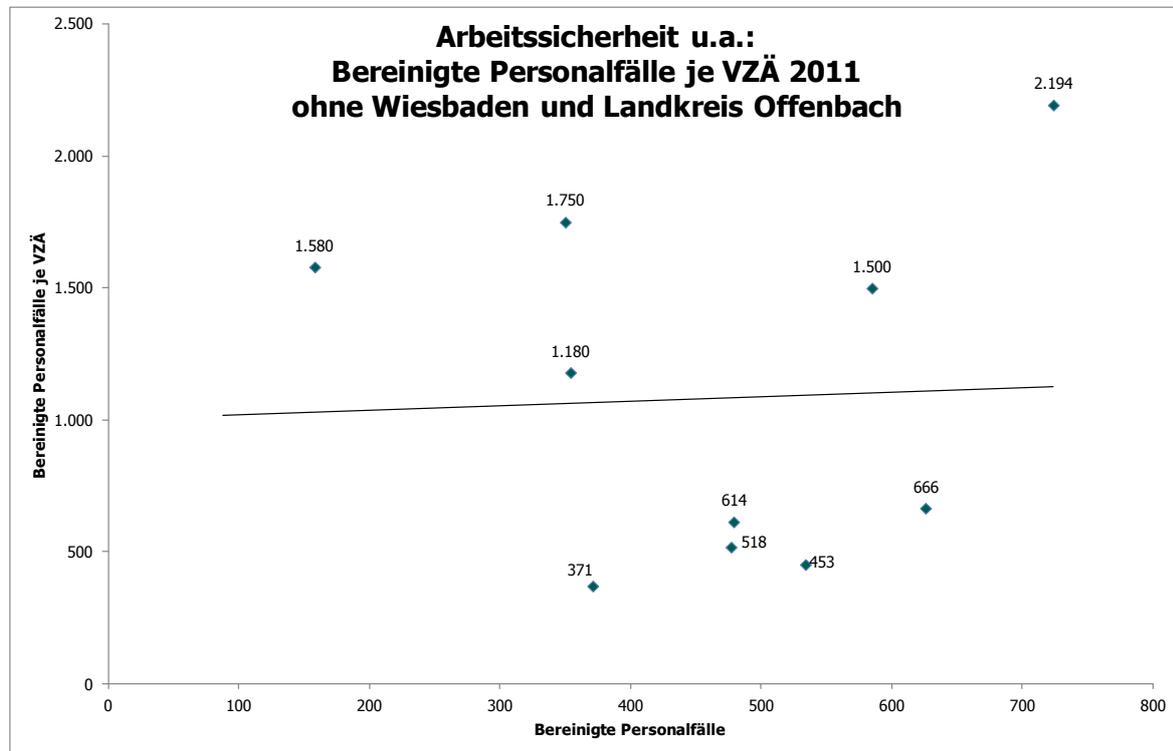


Ansicht 143: Arbeitssicherheit u.a.: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach<sup>150</sup>

Ansicht 143 zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

<sup>150</sup> u.a. = Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der bereinigten Personalfälle dar. Die Kennzahl besagt, für wie bereinigte Personalfälle hochgerechnet auf eine Vollzeitkraft die drei Teilaufgaben wahrgenommen wird.



Ansicht 144: Arbeitssicherheit u.a.: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach<sup>151</sup>

Ansicht 144 zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.8 Reisekostenabrechnung

Die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung umfasst sämtliche Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Bewilligung von Dienstreisen und der Abrechnung der Reisekosten.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Genehmigungsverfahren für Dienstreisen,
- Bearbeitung der Reisekostenanträge für die gesamte Verwaltung (Abrechnung nach dem Hessischen Reisekostengesetz),
- Prüfung der Daten, Korrekturen, Rückfragen, Änderungen,
- Bearbeitung von Widersprüchen,
- Eingabe in das Finanzsystem,
- Beratung der Mitarbeiter,
- Zahlbarmachung an die Mitarbeiter,

<sup>151</sup> u.a. = Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement

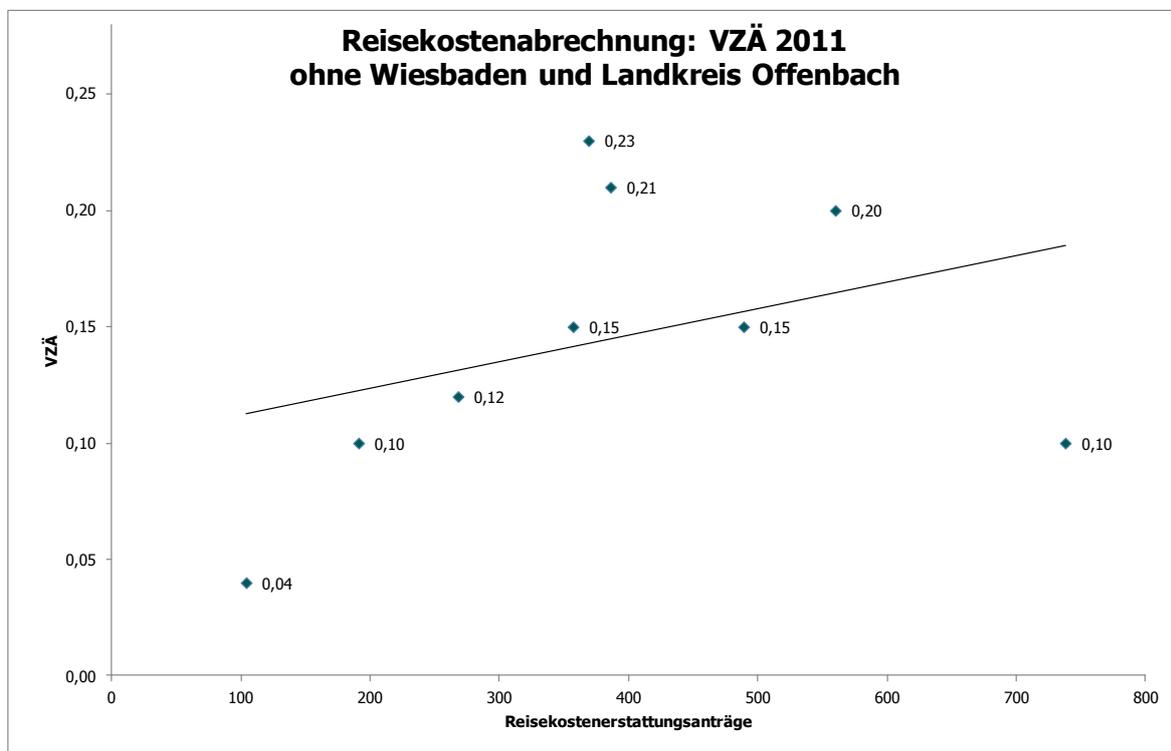
- Anpassung der Richtlinien und Information der Mitarbeiter bei Rechtsänderungen.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Reisekostenabrechnung innerhalb der Kommunalverwaltung, beispielsweise zentrale Genehmigung von Dienstreisen durch das Aufgabengebiet Personalverwaltung oder in den dezentralen Organisationseinheiten,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, d.h. Nutzung einer Software für die Bearbeitung von Reisekostenanträgen, Nutzung von Papierformularen und Bearbeitung im Excel-Format oder Bearbeitung in einem digitalen Workflow, so hat sich beispielsweise in einer Kommune der gesamte Prozess durch die Nutzung von eines elektronischen Formular und Bearbeitung der Anträge mit einer Fachsoftware der Personalaufwand für die Reisekostenabrechnung verringert,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise Intensität der Prüfung der Reisekostenanträge sowie Umfang und fachliche Qualität der Beratung der Mitarbeiter.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

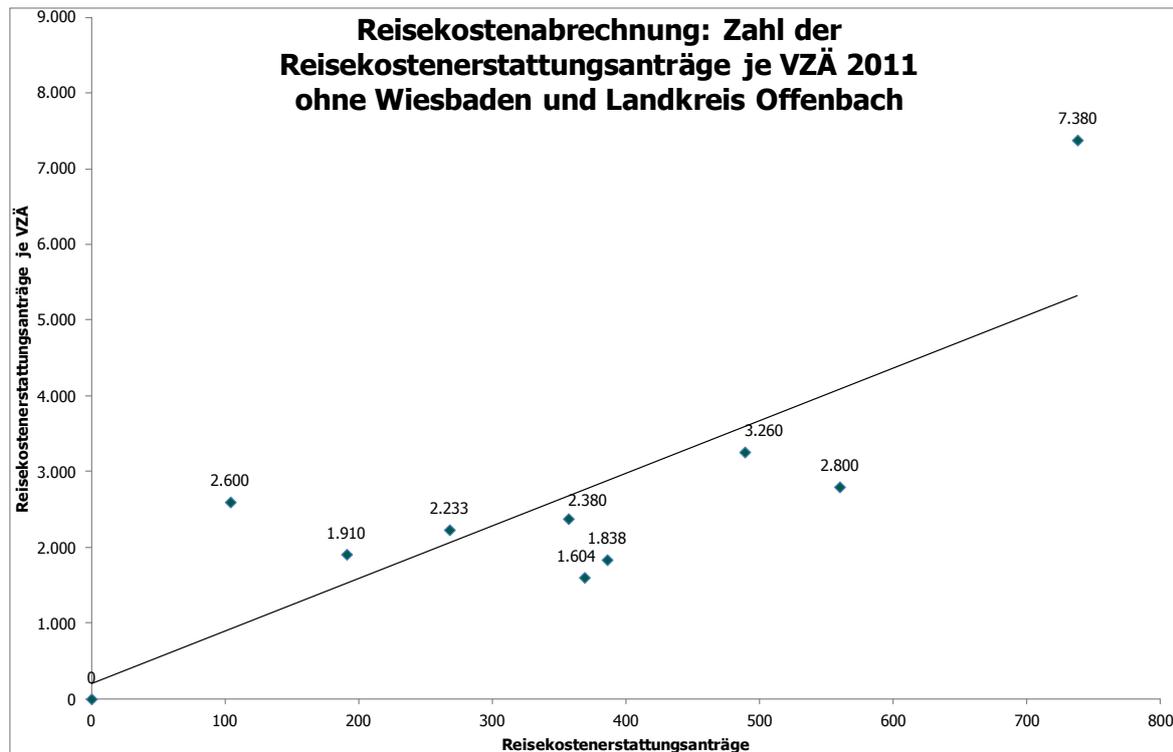
Für die Betrachtung wurde der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung auf die Zahl der Reisekostenerstattungsanträge bezogen, da der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung von der Zahl der Reisekostenerstattungsanträge bestimmt wird, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 145: Reisekostenabrechnung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 145 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Reisekostenerstattungsanträge der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Reisekostenerstattungsanträge dar:



Ansicht 146: Reisekostenabrechnung: Zahl der Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ 2011

Ansicht 146 zeigt, dass in der Bandbreite der Reisekostenerstattungsanträge der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Reisekostenerstattungsanträge die Kennzahl Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.9 Leitungsaufgaben

Die Teilaufgabe Leitungsaufgaben umfasst sämtliche Tätigkeiten der Führungskräfte im Rahmen ihrer Fach- und Personalverantwortung für das Aufgabengebiet Personalverwaltung.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Allgemeine Leitungstätigkeiten für die Personalverwaltung,
- Wahrnehmen der Personalverantwortung für die Personalverwaltung,
- Wahrnehmen der Organisationsverantwortung für die Personalverwaltung,
- Wahrnehmen der Finanzverantwortung für die Personalverwaltung,
- Budgetplanung und unterjährige Steuerung,
- Strategische Planung, Zielentwicklung,
- Mitarbeiterführung,
- Operative Einsatzplanung, Arbeitsorganisation, -koordination und -kontrolle,
- Entscheidung fachlicher Fragen mit hoher Komplexität beziehungsweise von übergeordneter Bedeutung,
- Berichtswesen (Berichterstellung für sowie Berichte in städtischen Gremien),

- Dienstbesprechungen, Abstimmung mit der Verwaltungsführung,
- Information, Beratung und Unterstützung der Führungskräfte in Personalfragen (unter anderem zu Tarif- und Arbeitsrecht, Organisation, Stellenplan, Einstellungsverfahren),
- Gespräche mit den Interessenvertretungen,
- Information und Beratung von Beschäftigten in Personalfragen (Beratungsgespräche zum Beispiel zum Tarif- und Beamtenrecht, Organisationsfragen),
- Mitarbeitergespräche für die Personalverwaltung,
- Personalbeschaffung für die Personalverwaltung, Bewerbergespräche,
- Fachliche Führungsentscheidungen zur Fortbildungsplanung.

Bei den örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass für die kommunalen Körperschaften die Abgrenzung von Leitungsaufgaben von operativen Tätigkeiten auf Ebene der Führungskräfte nicht exakt angegeben werden konnte. Grund hierfür war, dass der Anteil der operativen beziehungsweise sachbearbeitenden Tätigkeiten der Führungskräfte von Personalverwaltungen mit wenigen Mitarbeitern relativ hoch war und diese keine Abgrenzung zwischen operativen und leitenden Tätigkeiten vornahmen. Daher kann die Schätzung des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben bei einem Teil der kommunalen Körperschaften nicht dem tatsächlich auf diese Aufgaben entfallenden Stellenanteil entsprechen.

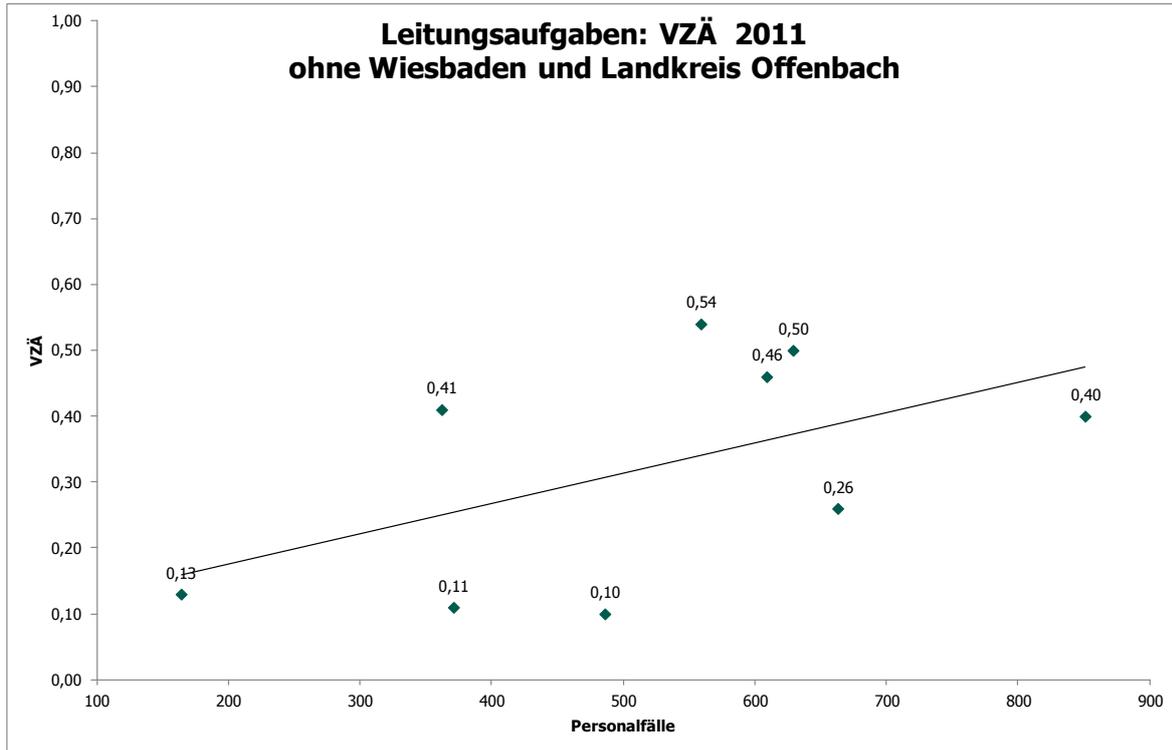
Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Definition und Abgrenzung der Teilaufgabe Leitungsaufgaben von operativen Aufgaben der Führungskräfte, beispielsweise ob Beratungsgespräche der Führungskräfte mit Mitarbeitern der Verwaltung als Leitungsaufgabe oder als sachbearbeitende Tätigkeit auf Leitungsebene für die Teilaufgabe Personalverwaltung definiert werden,
- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Leitungsaufgaben innerhalb der Kommunalverwaltung, beispielsweise wenn grundsätzliche Entscheidungen im Personalwesen auf Ebene der Führung der Personalverwaltung oder aber auf Ebene der Verwaltungsführung getroffen werden, abhängig davon ist der Aufwand für die Vorbereitung sowie die Abstimmung dieser Entscheidungen zwischen Leitungsstellen der Personalverwaltung und der Verwaltungsführung unterschiedlich hoch,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, d.h. können die Führungskräfte der Personalverwaltung für ihre Leitungsaufgaben auf eine umfassende Personalsoftware mit Funktionen für verschiedene Leitungstätigkeiten zurückgreifen oder muss ein Teil der Tätigkeiten außerhalb von Finanz- beziehungsweise Personalsoftware bearbeitet werden,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Umfang und fachliche Qualität der Beratung von Mitarbeitern, Führungskräften und Verwaltungsführung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können, insbesondere weil die kommunalen Körperschaften den Anteil des Personaleinsatzes für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb der Teilaufgabe Leitungsaufgaben nicht angeben konnten.

Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

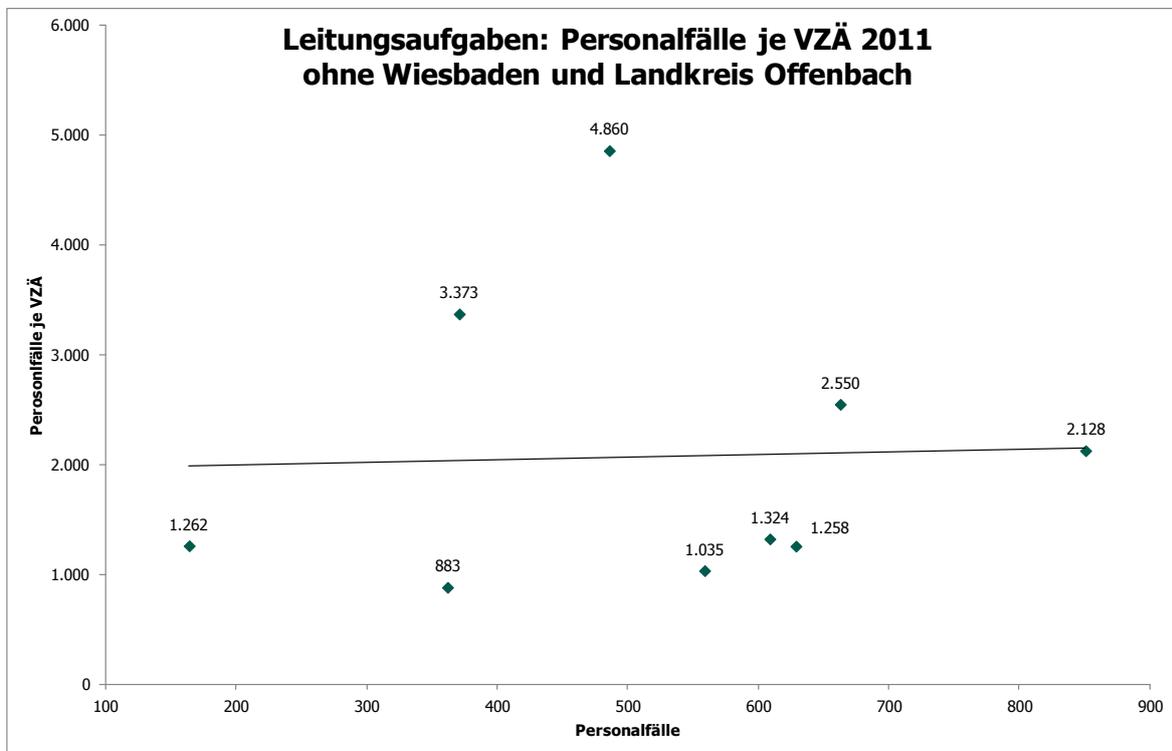
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 147: Leitungsaufgaben: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 147 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

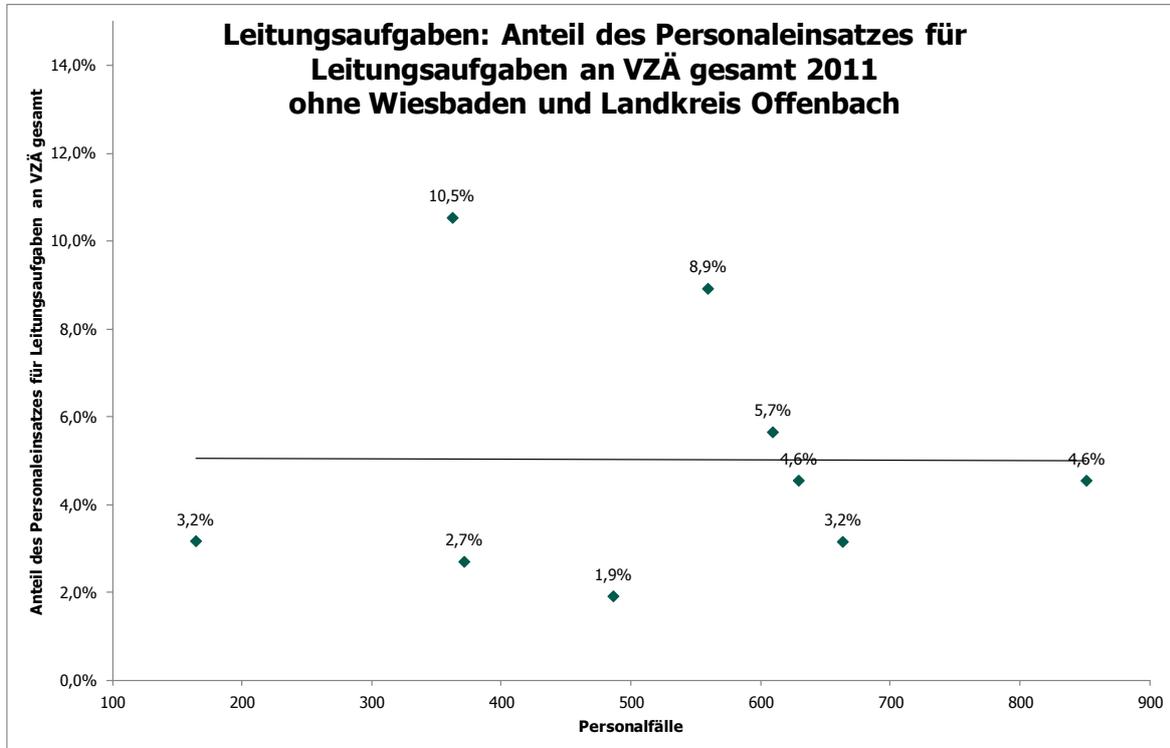
Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar.



Ansicht 148: Leitungsaufgaben: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 148 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt.

Um den Personaleinsatz für Leitungsaufgaben auf den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung zu beziehen, stellt die folgende Ansicht die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar.



Ansicht 149: Leitungsaufgaben: Anteil des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 149 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt sinkt.

Sowohl Ansicht 148 als auch Ansicht 149 zeigen somit, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben in Relation zur Fallzahl leicht sinkt.

#### 6.1.10 Unterstützungsfunktionen

Unter der Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen sind Tätigkeiten zusammengefasst, welche die Führungskräfte und die sachbearbeitenden Mitarbeiter bei ihren Aufgaben unterstützen. Dazu zählen insbesondere Schreib- und Assistententätigkeiten, Tätigkeiten im Zusammenhang mit dezentraler Haushaltssachbearbeitung und allgemeine Verwaltungstätigkeiten.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Unterstützung der Führungskräfte der Personalverwaltung sowie der Verwaltungsführung,
- Unterstützung bei der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Personalverwaltung und -abrechnung,
- Erledigen des anfallenden Schriftverkehrs nach Vorgabe, Schreiben selbständig und nach Diktat,
- Telefondienste,

- Terminkontrolle und -koordinierung,
- Wiedervorlage,
- Posteingang und -ausgang,
- Ablage,
- Vorbereitung von Besprechungen und Sitzungen,
- Beschaffen und Verwalten von Büromaterial,
- (Unterstützende) Haushaltssachbearbeitung, Rechnungsbuchung,
- Weitere unterstützende und vorbereitende Arbeiten.

Bei den örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass die Organisation von Unterstützungsfunktionen in den kommunalen Körperschaften sehr unterschiedlich war. So gab es Personalverwaltungen mit lediglich einer Assistenz der Leitungskraft, welche zu einem Teil auch sachbearbeitende Aufgaben wahrnahm, so dass der größte Teil der genannten Tätigkeiten, insbesondere Schreibtätigkeiten, von den meisten Mitarbeitern selbst ausgeführt wurden. In anderen Personalverwaltungen waren die Unterstützungsfunktionen dagegen explizit Mitarbeitern zugeordnet.

Während der eine Teil der Kommunen nur geringe Stellenanteile für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen angeben konnte, da der Anteil für diese Aufgabe bei den meisten Mitarbeitern nicht qualifiziert geschätzt werden konnte, haben die Kommunen mit expliziter Zuweisung der Teilaufgabe zu Mitarbeitern meist höhere Stellenanteile für diese Aufgabe angegeben.

Vom Prüfungsbeauftragten wurden solche Stellenanteile bereinigt, die eindeutig von den Unterstützungsfunktionen abgegrenzt werden konnten, vor allem Stellenanteile, die den Teilaufgaben Personalverwaltung und Personalabrechnung zugeordnet werden konnten. Diese Stellenanteile wurden den entsprechenden Teilaufgaben zugerechnet.

Umgekehrt konnten Stellenanteile der sachbearbeitenden Mitarbeiter, die der Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen zuzurechnen wären, aufgrund der fehlenden Angaben der Kommunen zum Aufwandsanteil nicht bereinigt werden.

Aus diesem Grund kann die Schätzung des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen bei einem Teil der kommunalen Körperschaften nicht dem tatsächlich auf diese Aufgaben entfallenden Stellenanteil entsprechen.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

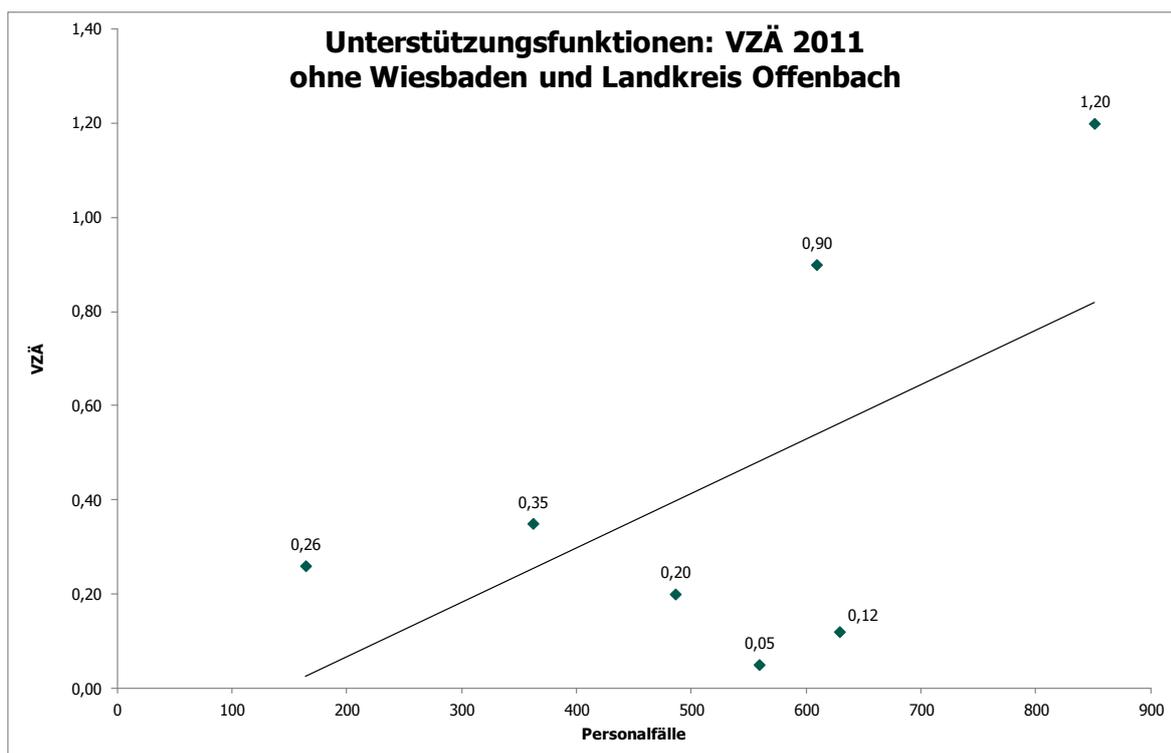
- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Unterstützungsfunktionen innerhalb des Aufgabengebietes Personalverwaltung, insbesondere wenn die der Teilaufgabe zuzurechnenden Tätigkeiten vom größten Teil der Mitarbeiter wahrgenommen wurde, ohne dass die Stellenanteile dafür in Stellenbeschreibungen quantifiziert wurden, im Gegensatz zu Personalverwaltungen, welche die Teilaufgabe explizit Mitarbeitern zugeordnet haben,
- unterschiedliche Definition und Abgrenzung der Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen von sachbearbeitenden Tätigkeiten, so wurden zum Teil Aufgaben aus der Teilaufgabe Personalverwaltung wie Stammdatenerfassung von Mitarbeitern im Sekretariat der Organisationseinheit Personalverwaltung wahrgenommen, nicht bei allen Kommunen konnte im Rahmen der örtlichen Erhebungen gewährleistet werden, dass sachbearbeitenden Stellenanteile den entsprechenden Teilaufgaben zugeordnet wurden,
- unterschiedliche Einbindung der Mitarbeiter mit Unterstützungsfunktionen in Aufgaben außerhalb des Aufgabengebietes Personalverwaltung, so in die Unterstützung der Verwaltungsführung, die Betreuung von Sitzungen, Gremien usw.,

- unterschiedliche IT-Unterstützung, beispielsweise wie effizient die Personalsoftware für Unterstützungsfunktionen genutzt werden konnte, so für Terminierung, Wiedervorlage, Personalaktenführung, Ablage, sind Tätigkeiten in einem digitalen Workflow abgebildet oder wurde ein Teil der Tätigkeiten manuell ausgeführt,
- unterschiedliche Qualifikation der Mitarbeiter mit Unterstützungsfunktionen, insbesondere in Bezug auf die Kompetenz im Umgang mit EDV und Fachanwendungen,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Umfang und Qualität der Unterstützung von Führungskräften und Mitarbeitern des Aufgabengebietes Personalverwaltung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können, insbesondere weil die kommunalen Körperschaften den Anteil des Personaleinsatzes für die verschiedenen Tätigkeiten innerhalb der Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen nicht angeben konnten.

Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

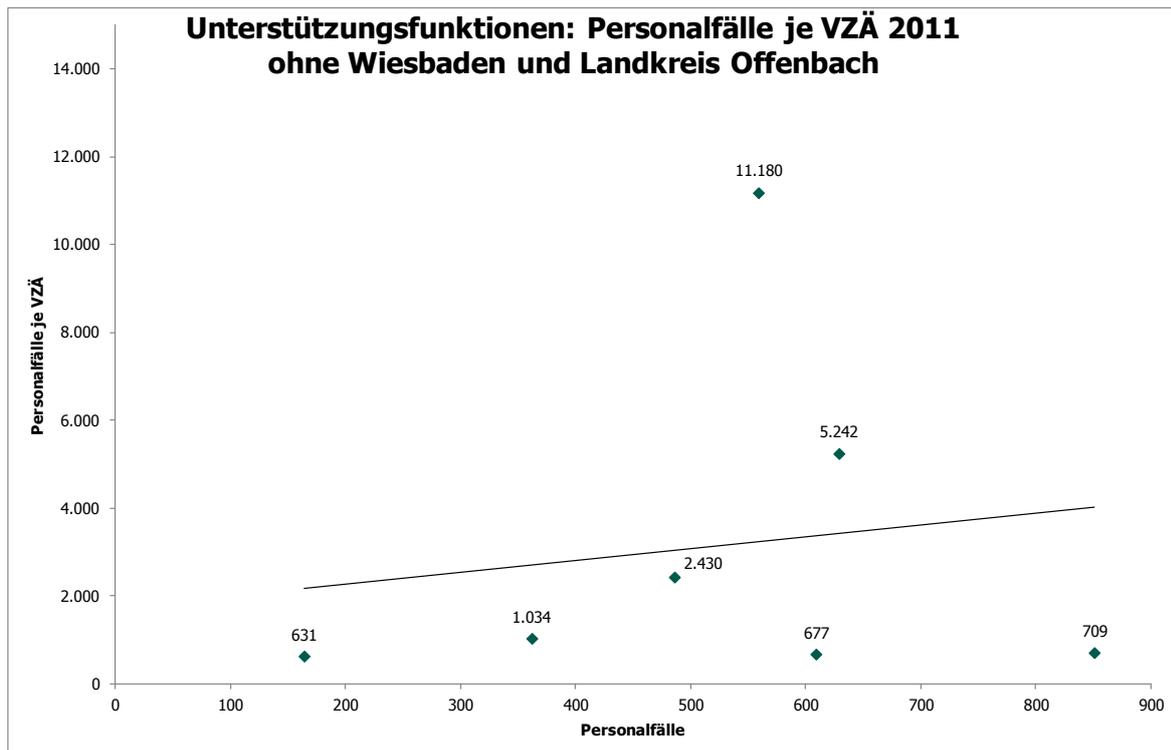
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 150: Unterstützungsfunktionen: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 150 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

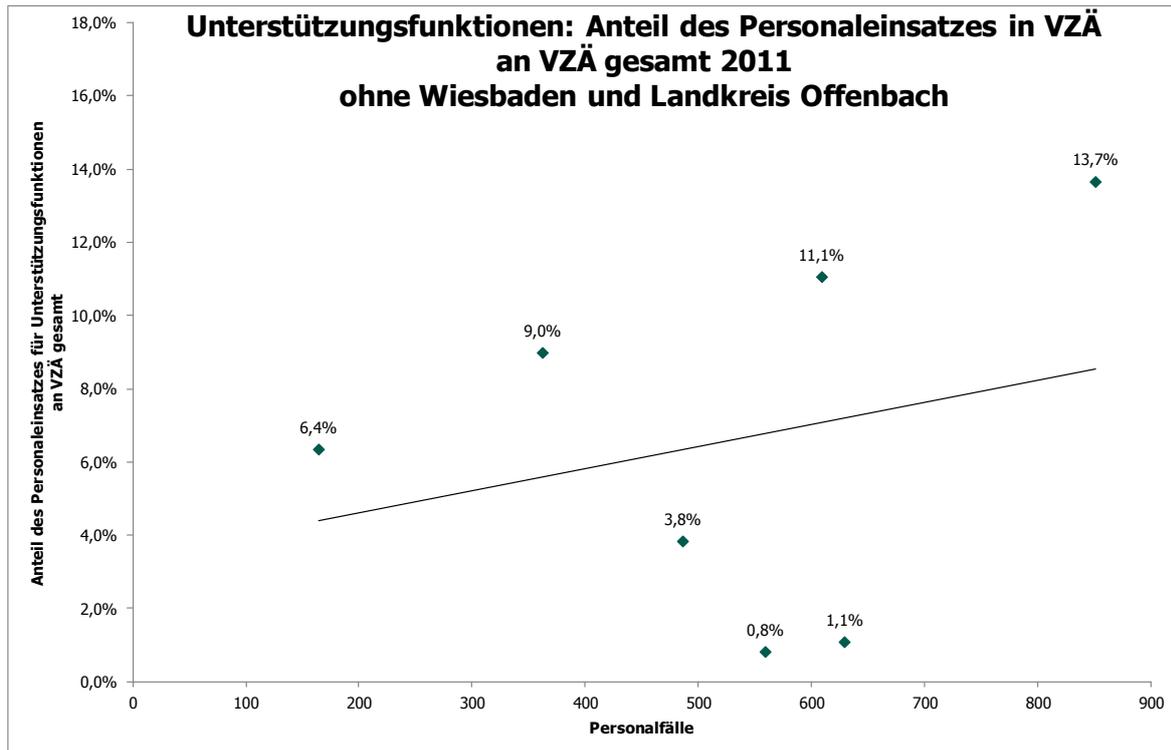
Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 151: Unterstützungsfunktionen: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 151 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt.

Um den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen auf den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung zu beziehen, stellt die folgende Ansicht die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 152: Unterstützungsfunktionen: Anteil des Personaleinsatzes an VZÄ gesamt 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 152 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Während Ansicht 151 auf einen Größenvorteil hindeutet, zeigt die Betrachtung in Ansicht 152, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen mit steigender Zahl der Personalfälle nicht effizienter wird.

Angesichts von nur sieben in die Betrachtung einbezogenen Kommunen ist allerdings die statistische Aussagekraft beider Betrachtungen begrenzt.

Der Grund für das Fehlen eines Größenvorteils ist darin zu sehen, dass bei den einbezogenen Personalverwaltungen mit höheren Fallzahlen die Unterstützungsfunktionen aufgrund des höheren Aufgabenvolumens für diese Teilaufgabe eher explizit Mitarbeitern zugeordnet wurden, so dass in der Erhebung die dafür anfallenden Stellenanteile angegeben werden konnten. In Personalverwaltungen mit niedrigeren Fallzahlen war dies dagegen in geringerem Maße möglich, weil die Unterstützungsfunktionen von allen Mitarbeitern neben den sachbearbeitenden Tätigkeiten mit wahrgenommen wurden, ohne dass die dafür anfallenden Stellenanteile bekannt waren oder qualifiziert geschätzt werden konnten.

#### 6.1.11 Projekte

Unter der Teilaufgabe Projekte sind Tätigkeiten zusammengefasst, welche keine dauerhafte Aufgabe im Aufgabengebiet Personalverwaltung darstellen, sondern einmaligen Charakter haben.

Im Betrachtungszeitraum 2010 bis 2012 wurden vom Aufgabengebiet Personalverwaltung in den 14 kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach insbesondere folgende Projekte bearbeitet:

- Erstellung und Verabschiedung von Dienstvereinbarungen (unter anderem Betriebliches Eingliederungsmanagement, Arbeitszeit im Bürgeramt, gleitende Arbeitszeit, Leistungsorientierte Bezahlung),
- Erstellen von Anweisungen, Verhaltensregelungen

- Vergabe von Leistungen (Arbeitsmedizin, Arbeitssicherheit, Kindergeldsachbearbeitung usw.),
- Überarbeitung beziehungsweise Neukonzeption des Personalentwicklungsplans, Personal- und Führungskräfteentwicklung,
- Überarbeitung des Frauenförderplans,
- Umsetzung neuer Richtlinien der Unfallkasse,
- Neukonzeption der Verrechnung von Hallenschließdiensten,
- Umstellung auf eine elektronische Zeiterfassung (elektronische Zeitwirtschaft),
- Einführung digitaler Workflow-Geschäftsprozesse für die Personalverwaltung,
- Einführung des digitalen Rechnungslaufs,
- Beteiligung bei Projekten zur Haushaltskonsolidierung,
- Projekte auf dem Gebiet Personalbeschaffung (Entwicklung Bewertungssystem),
- Projekte auf dem Gebiet Ausbildung (Ausbildungsmesse, Ausbildungstag),
- Projekte auf dem Gebiet Gesundheit (Entwicklung Gesundheitsmanagement, Prävention, Gesundheitstag),
- Projekte zur Erstellung eines Internetauftritts der Personalverwaltung,
- Projekte zum Thema demographischer Wandel,
- Projekte zum Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf (unter anderem Telearbeit),
- Projekte zur Organisationsveränderung, Umstrukturierung und Qualitätsentwicklung in anderen Organisationseinheiten,
- Projekte zur Personalüberführung beziehungsweise Personalbemessung,
- Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit (Übernahme Rechnungsprüfung, Bauhof, Personalverwaltung, Wohngeld usw.).

Bei der Zahl der vom Aufgabengebiet Personalverwaltung bearbeiteten Projekte bestanden zwischen den kommunalen Körperschaften große Unterschiede. Nach den in den Erhebungsbögen genannten Projekten bestand ein Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Kommunen und der Zahl der vom Aufgabengebiet Personalverwaltung bearbeiteten Projekte, welche mit der Größe der Kommunen zunahm.

Bei den Projekten wurden vom Aufgabengebiet Personalverwaltung insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Vorbereitung, Konzeption, Planung, Organisation, Steuerung beziehungsweise Koordination, Kontrolle sowie Dokumentation der Projektarbeit,
- Datenermittlung, Interviews,
- Fachliche Erarbeitung (Analysen, rechtliche Prüfung, Berichte, Präsentation),
- interne und externe Kommunikation (Gespräche, Abstimmungen, Verhandlungen, Schriftverkehr usw.),
- Genehmigungsverfahren,

- Umsetzungskonzeption, Umsetzungsbegleitung,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Planung, Organisation und Evaluierung von Schulungen,
- Prozessmodulation,
- Organisieren von Testläufen.

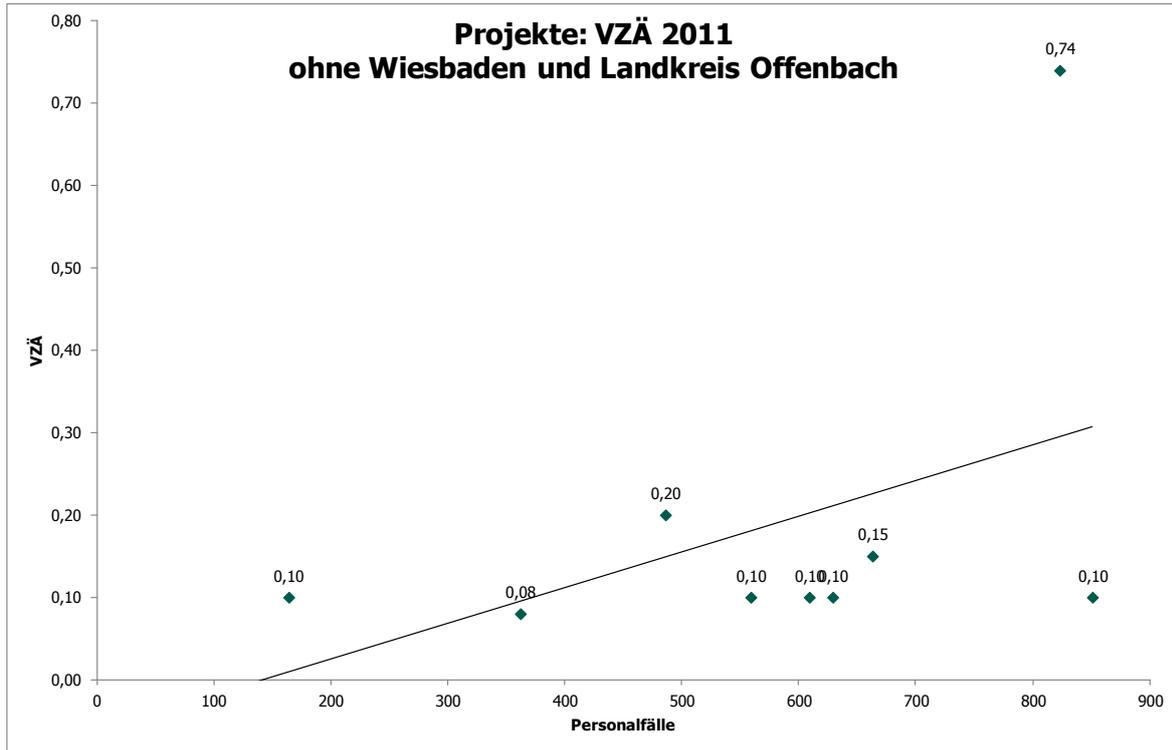
Bei den örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass die Zahl und der Umfang der vom Aufgabengebiet Personalverwaltung bearbeiteten Projekte sowie die Organisation der Projektarbeit und damit auch der mit der Teilaufgabe Projekte verbundene Aufwand sich zwischen den Kommunen deutlich unterschieden.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Projekte innerhalb der Kommunalverwaltung, beispielsweise Zuordnung zu unterschiedlichen Organisationseinheiten, neben dem Aufgabengebiet Personalverwaltung insbesondere dem Aufgabengebiet Organisation, sowie unterschiedliche Einbindung verschiedener Organisationseinheiten in Projekte, so dass der Anteil des Aufgabengebiets Personalverwaltung differiert,
- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere des Anteils auf der einen Seite selbst bearbeiteter Fragestellungen und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Wissen, Konzepte, Dienstleistungen),
- unterschiedliche Zahl der vom Aufgabengebiet Personalverwaltung bearbeiteten Projekte sowie verschiedene Komplexität und Dauer der Projekte,
- unterschiedliche Qualifikation der Mitarbeiter und daher unterschiedlicher Aufwand für Einarbeitung in Themen und Fragestellungen, sowie unterschiedliche Kompetenz im Projektmanagement und damit unterschiedliche Effizienz bei der Projektbearbeitung,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, beispielsweise Nutzung von Projektmanagementinstrumenten und Fachanwendungen oder Planung, Steuerung und Bearbeitung auf Papier beziehungsweise im Excel-Format,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise Umfang und fachliche Qualität der Projektbearbeitung und der Projektergebnisse sowie der Beratung und Betreuung von anderen Organisationseinheiten, Führungskräften und der Verwaltungsführung.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

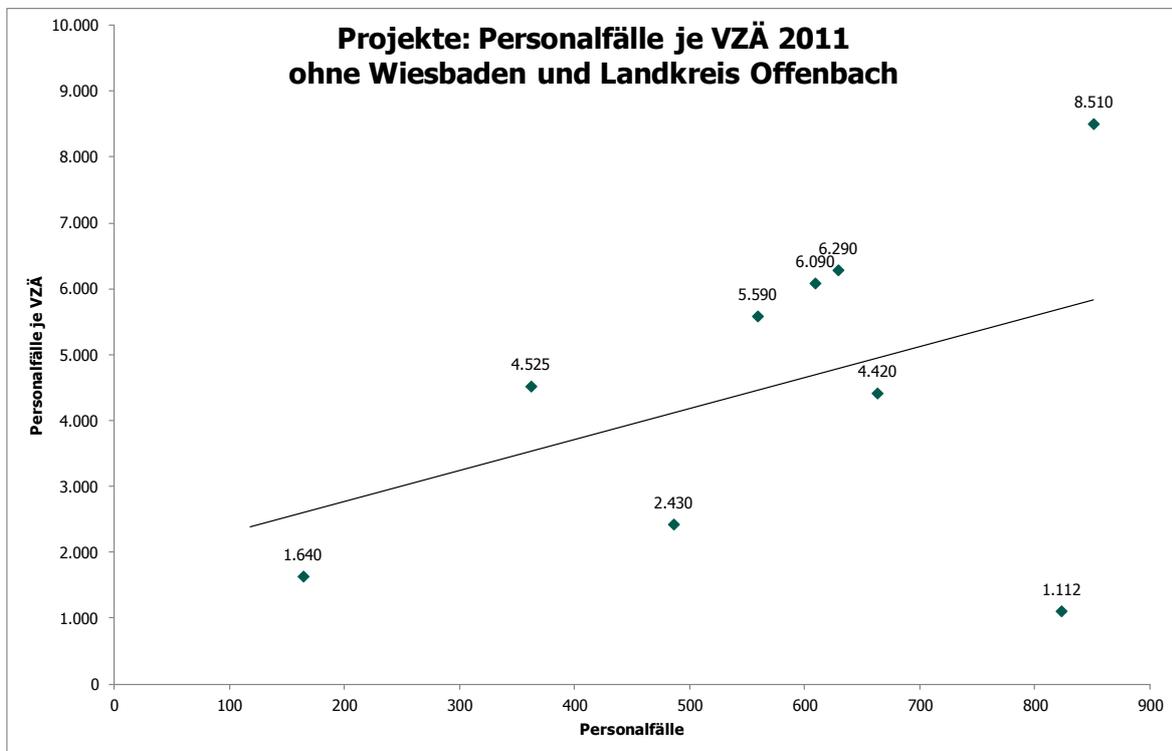
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte wird von der Zahl der vom Aufgabengebiet Personalverwaltung zu betreuenden Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 153: Projekte: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 153 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Projekte für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 154: Projekte: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 154 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.1.12 Personalbeschaffung

Die Teilaufgabe Personalbeschaffung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Suche, Gewinnung und Einstellung von Mitarbeitern.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Unterstützung und Beratung der Personalverantwortlichen der Organisationseinheiten bei Personalgewinnung, Stellenbesetzungsverfahren und Auswahlentscheidungen,
- Entwicklung von Bewerberauswahlverfahren und Bewertungssystemen,
- Organisation der Stellenbewerbungs- und -auswahlverfahren,
- Unterstützung und Beratung der Organisationseinheiten bei der Entwicklung von Anforderungsprofilen sowie Abwicklung der damit zusammenhängenden Beteiligungsverfahren nach dem HPVG und dem HGIG,
- Abwicklung der Stellenbesetzungsverfahren,
- Verfassen von internen und externen Stellenausschreibungen beziehungsweise Koordination, Redaktion und Qualitätssicherung,
- Beratung und Unterstützung der Organisationseinheiten innerhalb der Bewerbungsverfahren (beispielsweise bei der Vorauswahl von Bewerbern),
- Erstellung von Vorlagen für Magistrat, Interessenvertretungen, Organisationseinheiten usw.,
- Beteiligungsverfahren mit den Interessenvertretungen,
- Abwicklung des Einstellungsverfahrens (Anschreiben, Einstellungsuntersuchung, förmliche Verpflichtung, Eingruppierung, Vertragserstellung und -abschluss, Datenübergabe an Personalverwaltung und -abrechnung usw.),
- Interne Vermittlung von Mitarbeitern mit Leistungsminderung.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Personalbeschaffung innerhalb der Kommunalverwaltung, insbesondere beim Umfang der vorbereitenden Tätigkeiten in den dezentralen Organisationseinheiten im Rahmen der Personalbeschaffung, wo beispielsweise in einem Teil der kommunalen Körperschaften nur die Anforderungen an die Stellen beschrieben wurden, während die Stellenbeschreibungen im Aufgabengebiet Personalverwaltung erstellt wurden, im anderen Teil der Kommunen jedoch die Organisationseinheiten selbst für das Verfassen der Stellenbeschreibungen zuständig waren, und das Aufgabengebiet Personalverwaltung nur überprüfenden Funktionen wahrnahm,
- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, zum einen des Anteils auf der einen Seite selbst bearbeiteter Fragestellungen und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Auswahltests, Assessment-Center usw.), zum anderen der Beteiligung des Aufgabengebietes Personalverwaltung an Auswahlgesprächen der Organisationseinheiten,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, beispielsweise Nutzung von Personalauswahlinstrumenten oder Abwicklung der Verfahren im Papierformat, Unterstützung durch beziehungsweise Verknüpfung mit der Personalsoftware, Ausführung von Tätigkeiten in einer Software beziehungsweise in einem digitalen Workflow oder manuell,

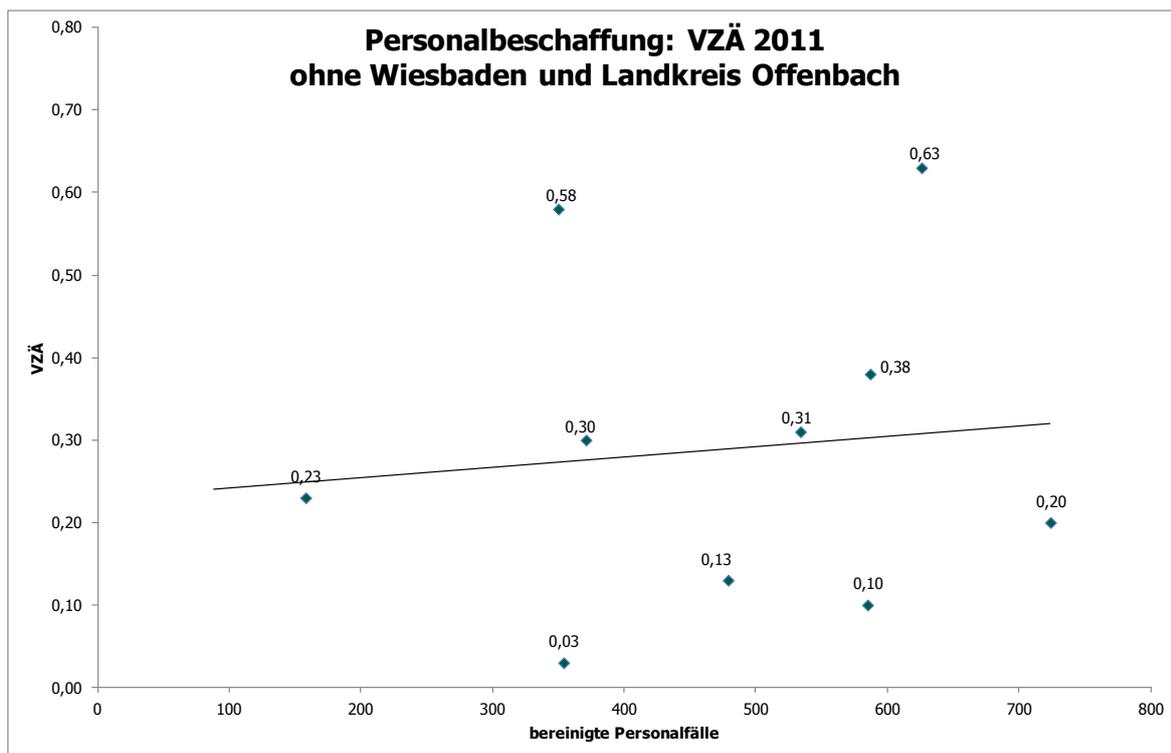
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise Abwicklung der Verfahren anhand eines standardisierten Stellenbesetzungs- und Bewerberauswahlverfahrens sowie Nutzung von Bewertungssystemen; Umfang und Qualität der Unterstützung, Beratung und Kontrolle (Einhaltung von Verfahren, Bewertungen usw.) von Führungskräften und Mitarbeitern der Organisationseinheiten.

Eine Bereinigung um diese Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Bei den örtlichen Erhebungen vom Prüfungsbeauftragten festgestellte Fehler bei der Zuordnung von Stellenanteilen beziehungsweise nicht angegebene Stellenanteile in dezentralen Organisationseinheiten wurden für die Betrachtung bereinigt.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen wurden, bei denen das Aufgabengebiet Personalverwaltung für die Personalbeschaffung zuständig ist.

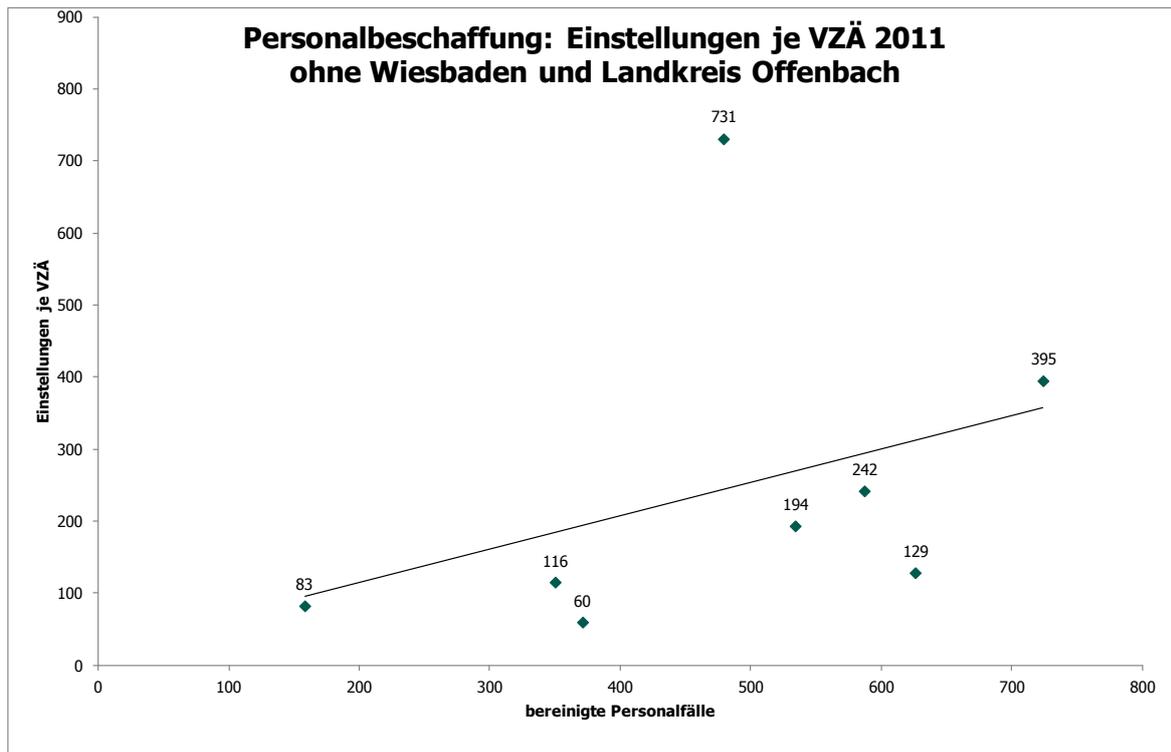
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung wird von der Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 155: Personalbeschaffung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 155 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ für die Teilaufgabe Personalbeschaffung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der bereinigten Personalfälle dar:



Ansicht 156: Personalbeschaffung: Einstellungen je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 156 zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

### 6.1.13 Personalentwicklung

Die Teilaufgabe Personalentwicklung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Qualifizierung und Weiterentwicklung der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Erstellung eines Personalentwicklungsplans beziehungsweise von Personalentwicklungskonzepten, Evaluierung und Weiterentwicklung,
- Prüfung beziehungsweise Entwicklung von Instrumenten zur Personalentwicklung, Evaluation der Instrumente,
- Bedarfs- und Potenzialanalysen,
- Planung und Organisation von Personalentwicklungsmaßnahmen (interne Fortbildung, Qualifizierungsmaßnahmen, Seminare, Workshops, Coaching, Führungskräfte- und Nachwuchsförderung und -entwicklung),
- Maßnahmen zur Frauenförderung nach dem HGIG, Erstellung des Frauenförderplans und der Zwischenberichte,
- Maßnahmen zur Förderung interkultureller Kompetenz (Konzepterstellung, Entwicklung von Leitlinien),
- Maßnahmen zur Förderung der kollegialen Beratung zur Problemlösungskompetenz,
- Bearbeitung von Themen im Zusammenhang mit Personalentwicklung (Leitbild, Führungskompetenz, Kommunikation, demographischer Wandel usw.),

- Beratung und Unterstützung von Mitarbeitern, Personalverantwortlichen und der Verwaltungsführung zu Personalentwicklung und Personalentwicklungsmaßnahmen,
- Personalentwicklungsgespräche,
- Überwachung der Mitarbeitergespräche (Qualität, Einhaltung von Rechtsnormen).

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärbare Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere ob Personalentwicklung systematisch betrieben wird oder sich auf einzelne Maßnahmen beschränkt, sowie des Anteils auf der einen Seite selbst bearbeiteter Fragestellungen und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Wissen, Konzepte, Dienstleistungen),
- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Personalentwicklung innerhalb der Kommunalverwaltung, insbesondere zentrale Bearbeitung im Aufgabengebiet Personalverwaltung oder Wahrnehmung durch Personaldezernent oder Bürgermeister, wobei das Aufgabengebiet Personalverwaltung nur Unterstützungsleistungen erbrachte,
- unterschiedliche IT-Unterstützung, beispielsweise Nutzung von IT-gestützten Personalentwicklungsinstrumenten oder Abwicklung der Verfahren im Papierformat bzw. selbst erstellten Instrumenten, Unterstützung durch beziehungsweise Verknüpfung mit der Personalsoftware, Ausführung von Tätigkeiten in einer Software beziehungsweise in einem digitalen Workflow oder manuell,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Umfang und Qualität der Personalentwicklung sowie der Beratung von Mitarbeitern, Führungskräften und der Verwaltungsführung.

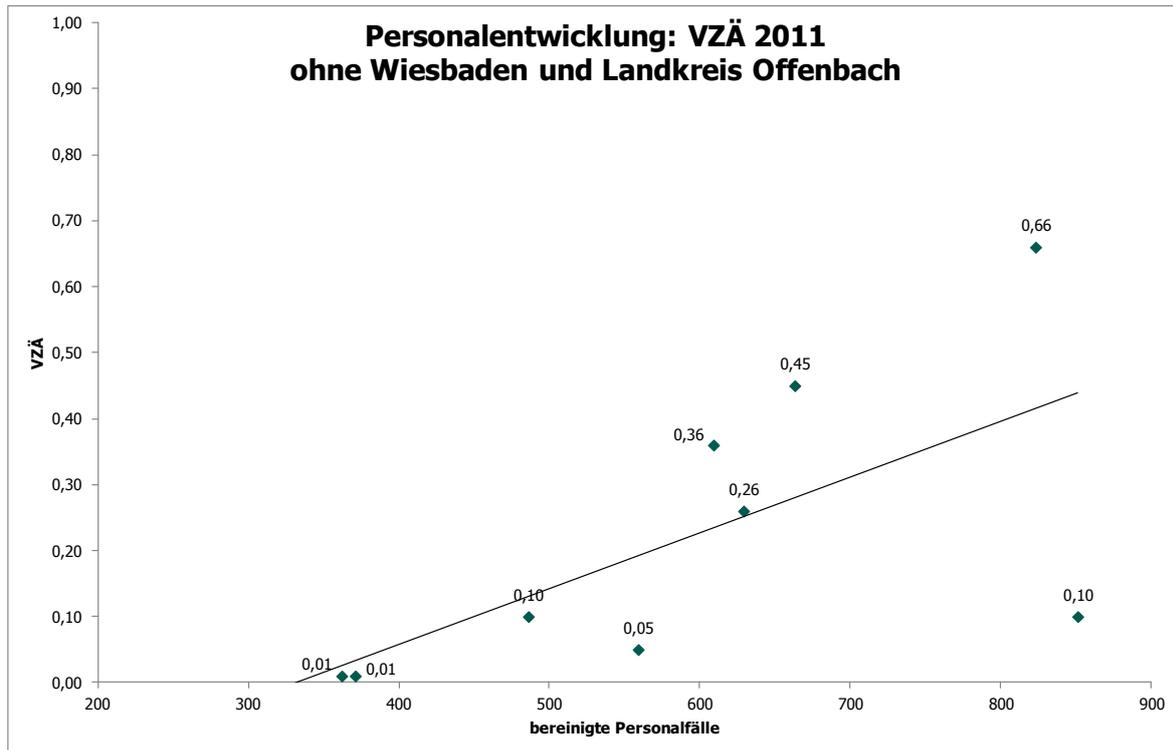
Im Zuge der örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass ein enger Zusammenhang bestand zwischen einerseits der Größe der Kommunalverwaltungen und des Aufgabengebietes Personalverwaltung und andererseits des Umfangs und der Qualität der betriebenen Personalentwicklung, wobei mit der Zahl der Mitarbeiter in den Kommunalverwaltungen Umfang und Qualität der Personalentwicklung zunahm.

Eine Bereinigung um die genannten Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann eine fehlende oder nicht in ausreichendem Maße betriebene Personalentwicklung auf lange Sicht zu fachlichen wie wirtschaftlichen Nachteilen bei der Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltungen führen.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen wurden, für welche die Kommunalverwaltungen Personalentwicklung betreiben können beziehungsweise sollten.

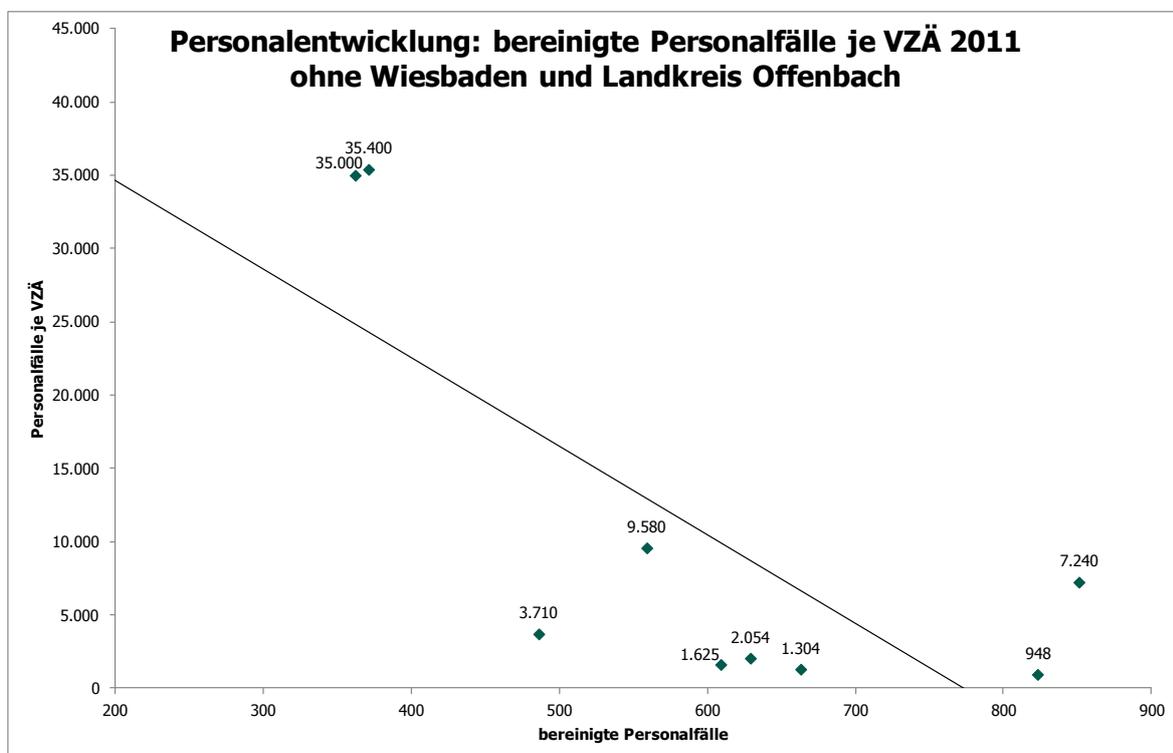
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung wird von der Zahl der zu betreuenden Personalfälle bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 157: Personalentwicklung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 157 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalentwicklung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:

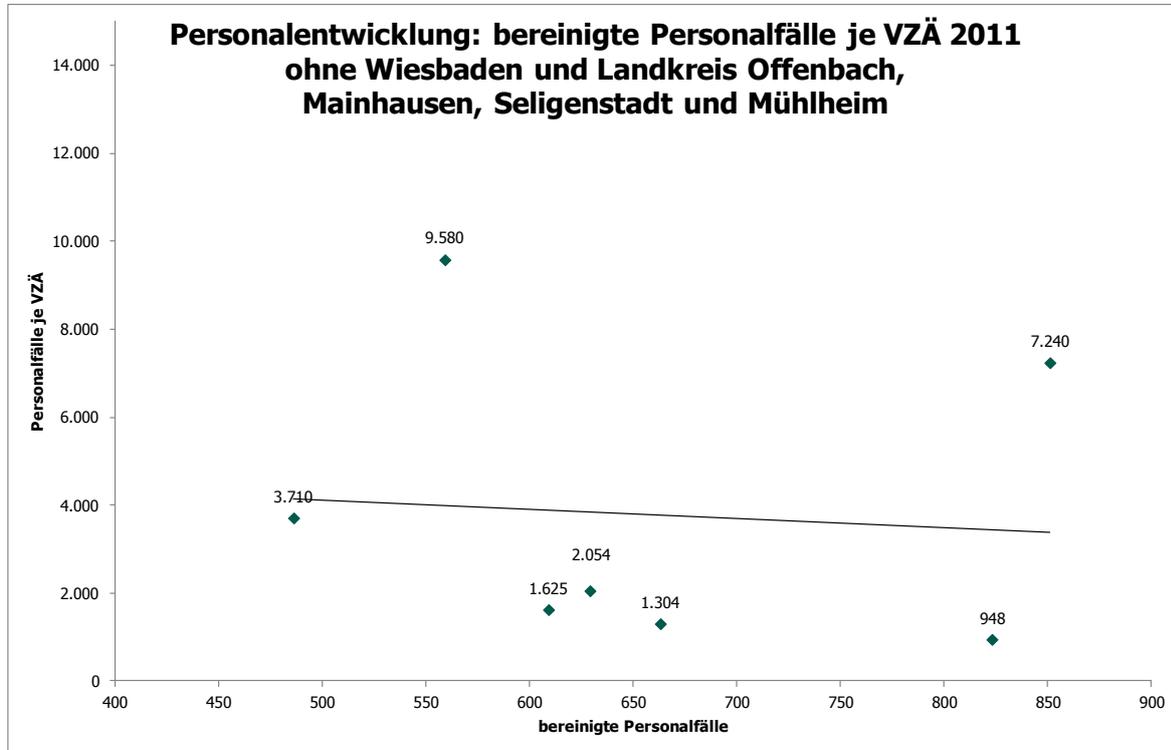


Ansicht 158: Personalentwicklung: bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 158 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt.

Allerdings wird die Trendlinie stark durch die Werte der zwei Kommunen beeinflusst, welche für die Teilaufgabe lediglich einen Personaleinsatz von 0,01 VZÄ angegeben haben (vgl. Ansicht 47 und Ansicht 157).

Schließt man diese beiden Kommunen aus der Betrachtung aus, ergibt sich folgendes Bild:



Ansicht 159: Personalentwicklung: bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach, Mainhausen, Seligenstadt und Mühlheim

Ansicht 159 zeigt, dass bereinigt um die beiden Extremwerte in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ leicht sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Damit ergibt auch diese um Extremwerte bereinigte Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Personalentwicklung mit steigender Zahl der Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein höherer Standard im Teilaufgabengebiet Personalentwicklung erreicht wurde, womit ein höherer Personalaufwand verbunden war.

#### 6.1.14 Ausbildung

Die Teilaufgabe Ausbildung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Ausbildung von Nachwuchskräften für die Kommunalverwaltungen, wobei sowohl tariflich Beschäftigte als auch Beamtenanwärter ausgebildet werden. Die Aufgabengebiete, für die ausgebildet wurde, erstreckten sich von der Verwaltung über die Feuerwehr bis hin zu betrieblichen Aufgabengebieten wie Bauhof und Abwasser.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Konzeption der Ausbildung (Erstellung und Anpassung von Ausbildungsplänen, Evaluation),
- Ermittlung von Ausbildungsbedarfen,

- Organisation des Ablaufs der Ausbildung,
- Betreuung der Auszubildenden, ausbildungsbegleitende Tätigkeiten (Kontrolle Berichtsheft, Leistungsnachweise, Arbeitszeit usw.),
- Beratung in Konfliktsituationen, Lösungshilfe bei Problemstellungen,
- Anmeldung der Auszubildenden bei Berufsschule, Verwaltungsseminar usw.,
- Koordination der dezentralen Ausbilder,
- Fachliche Begleitung und Überwachung der Ausbildung,
- Beratung und Unterstützung der Führungskräften, Personalverantwortlichen und Mitarbeiter in Fragen der Ausbildung,
- Kontaktpflege mit Ausbildungsstellen, Zusammenarbeit mit Ausbildern vor Ort (Qualifizierung, Austausch), Organisation von und Teilnahme an Ausbildertreffen,
- Organisation beziehungsweise Teilnahme an internen und externen Veranstaltungen (Ausbildungsmesse, Ausbildungstag, Girls Day),
- Ausbildungsmarketing,
- Organisation des Einstellungsverfahrens von Auszubildenden (Ausschreibung, Bewertung Bewerbungen, Eignungstest, Auswahlgespräche, Einstellung, usw.),
- Organisation von Eintrittsformalitäten,
- Ausfertigung von Ausbildungsverträgen,
- Dienstbegleitende Unterweisungen,
- Unterstützung bei der Prüfungsvorbereitung,
- Organisation von Praktika (Auswahl, Planung und Koordination der internen Verwendung),
- Betreuung von Praktikanten,
- Erstellung von Beurteilungen und Zeugnissen,
- Vorbereitung der Einsatzplanung und Übernahme der Auszubildenden nach Ausbildungsabschluss.

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Umfänge der Ausbildung, so bildet ein Teil der Kommunen, vor allem kleine Kommunen, nur wenige Auszubildende für den eigenen Nachwuchsbedarf aus, während größere Kommune zum Teil deutlich über ihren eigenen Nachwuchsbedarf hinaus ausbilden, so schwankt die Zahl der für das Jahr 2011 angegebenen Ausbildungsfälle von 5 bis zu 42,
- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere des Anteils der auf der einen Seite selbst wahrgenommenen Aufgabenanteile und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Ausbildungskonzepte, Eignungstests usw.), beispielsweise ob ein eigenes Ausbildungskonzept entwickelt wird,
- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Ausbildung innerhalb der Kommunalverwaltung, insbesondere ob in der Personalverwaltung die Aufgabe Ausbildungsbeauf-

trakter angesiedelt ist, oder ob diese Aufgabe in einer anderen Organisationseinheit wahrgenommen wird,

- unterschiedliche IT-Unterstützung, insbesondere Unterstützung zum Beispiel bei Auswahlverfahren durch Verknüpfung mit der Personalsoftware, Ausführung von Tätigkeiten in einer Software beziehungsweise in einem digitalen Workflow oder manuell,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Umfang und Qualität der Planung, Organisation, Betreuung und Qualitätskontrolle der Ausbildung sowie der Beratung von Auszubildenden, Ausbildern, Führungskräften und Personalverantwortlichen.

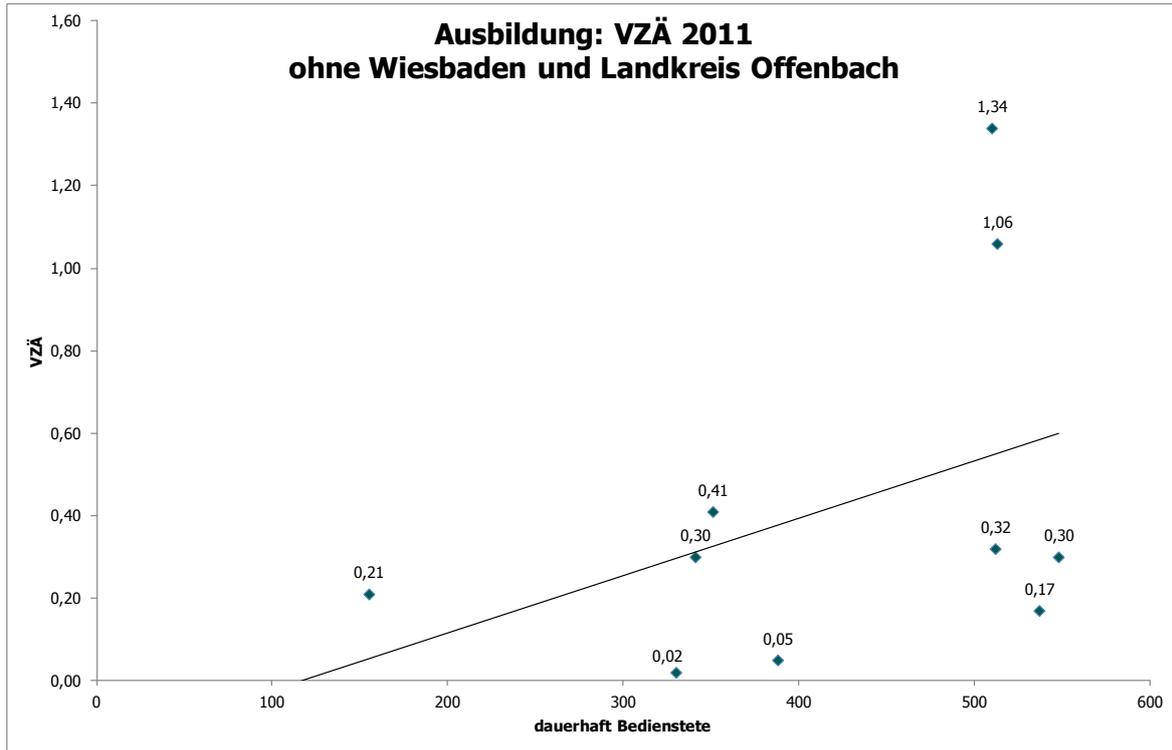
Im Zuge der örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass sich Umfang und Standards im Teilaufgabengebiet Ausbildung zwischen den Kommunen deutlich unterscheiden. Dabei wurden in den größeren Kommunalverwaltungen tendenziell höhere Standards erreicht.

Eine Bereinigung um die genannten Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen. Allerdings kann ein geringerer Standard zu schlechteren Ausbildungsergebnissen führen, was sich bei Übernahme der Auszubildenden negativ auf ihre Leistungsfähigkeit für Aufgaben der Kommunalverwaltung auswirken kann.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich der Ausbildungsbedarf der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle bezieht. Ein Ausbildung über den eigenen Nachwuchsbedarf hinaus wird daher in den folgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt, da sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung der Kommunen nicht erforderlich ist.

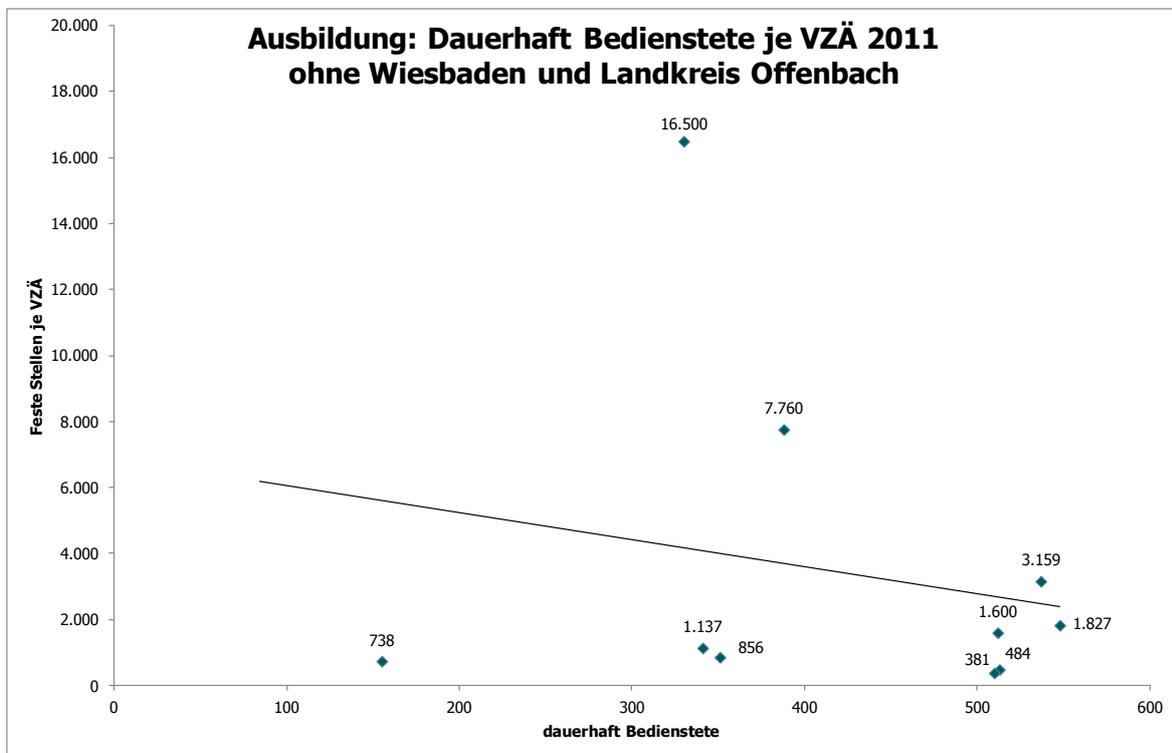
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung wird von der Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 160: Ausbildung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 160 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ für die Teilaufgabe Ausbildung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten dar:



Ansicht 161: Ausbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 161 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

#### 6.1.15 Fortbildung

Die Teilaufgabe Fortbildung umfasst sämtliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Fortbildung der Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen.

Dabei werden insbesondere folgende Leistungen erbracht:

- Ermittlung des Fortbildungsbedarfs,
- Entwicklung eines Fortbildungskonzeptes, Abstimmung mit Zielen der Personalentwicklung,
- Erarbeitung von Zulassungskriterien und Verfügungen zur Fortbildung,
- Erstellung eines Fortbildungsprogramms (interne und externe Fortbildungsangebote),
- Planung, Organisation und Abwicklung von Fortbildungsmaßnahmen (intern und extern),
- Abschluss von Verträgen,
- Vermittlung von Fortbildungsangeboten an Mitarbeiter, Personalverantwortliche und Führungskräfte,
- Anmeldeformalitäten, Schriftverkehr usw.,
- Verwaltung des Fortbildungsbudgets, Anordnung der Fortbildungsrechnungen,
- Evaluation von Fortbildungen,
- Beratung von Mitarbeitern, Personalverantwortlichen und Führungskräften zu Fragen der Fortbildung,
- Beratung und Begleitung von Aufstiegsfortbildungen, beispielsweise Verwaltungsfachwirt/in (Beratung, Organisation und Abwicklung Auswahl- und Zulassungsverfahren, Betreuung der Mitarbeiter bis zur Abschlussprüfung).

Unterschiede zwischen den Kommunen und damit erklärable Abweichungen beim Personaleinsatz können entstehen durch

- unterschiedliche Umfänge der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere des Anteils der auf der einen Seite selbst wahrgenommenen Teilaufgaben und auf der anderen der Nutzung externer Ressourcen (Ausbildungskonzepte, Eignungstests usw.), beispielsweise ob ein eigenes zentrales Fortbildungskonzept beziehungsweise Fortbildungsprogramm selbst entwickelt wird und Fortbildungsmaßnahmen selbst konzipiert werden oder ausschließlich auf Angebote externer Dienstleister zurückgegriffen wird; so bieten einige kommunale Körperschaften eigene Fortbildungsmaßnahmen an, die von Mitarbeitern des Teilaufgabengebietes Fortbildung konzipiert, organisiert und geleitet werden, während der größte Teil der Kommunen externe Angebote wahrnimmt,
- unterschiedliche Organisation der Wahrnehmung der Aufgabe Fortbildung innerhalb der Kommunalverwaltung, insbesondere ob die Aufgabe Fortbildung zentral im Aufgabengebiet Personalverwaltung angesiedelt oder ob für diese Aufgabe die dezentralen Organisationseinheiten selbst zuständig sind; beim größten Teil der Kommunen sind die dezentralen Organisationseinheiten für die fachlichen, d.h. arbeitsplatzbezogenen, Fortbildungen zuständig, während das Teilaufgabengebiet Fortbildung für das Fortbildungskonzept der Kommunalverwaltung sowie allgemeine Fortbildungen wie EDV-Schulungen, Seminare zum Arbeits- und Zeitmanagement und Aufstiegsfortbildungen zuständig ist,

- unterschiedliche IT-Unterstützung, insbesondere Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung durch die Verknüpfung mit der Personalsoftware, Ausführung von Tätigkeiten in einer Fachanwendung beziehungsweise in einem digitalen Workflow oder manuell,
- unterschiedliche Standards bei der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere Umfang und Qualität der Fortbildungskonzeption, der Planung, und Organisation von Fortbildungsmaßnahmen sowie der Beratung und Betreuung der Mitarbeiter, Führungskräfte und Personalverantwortliche zu Fragen der Fortbildung.

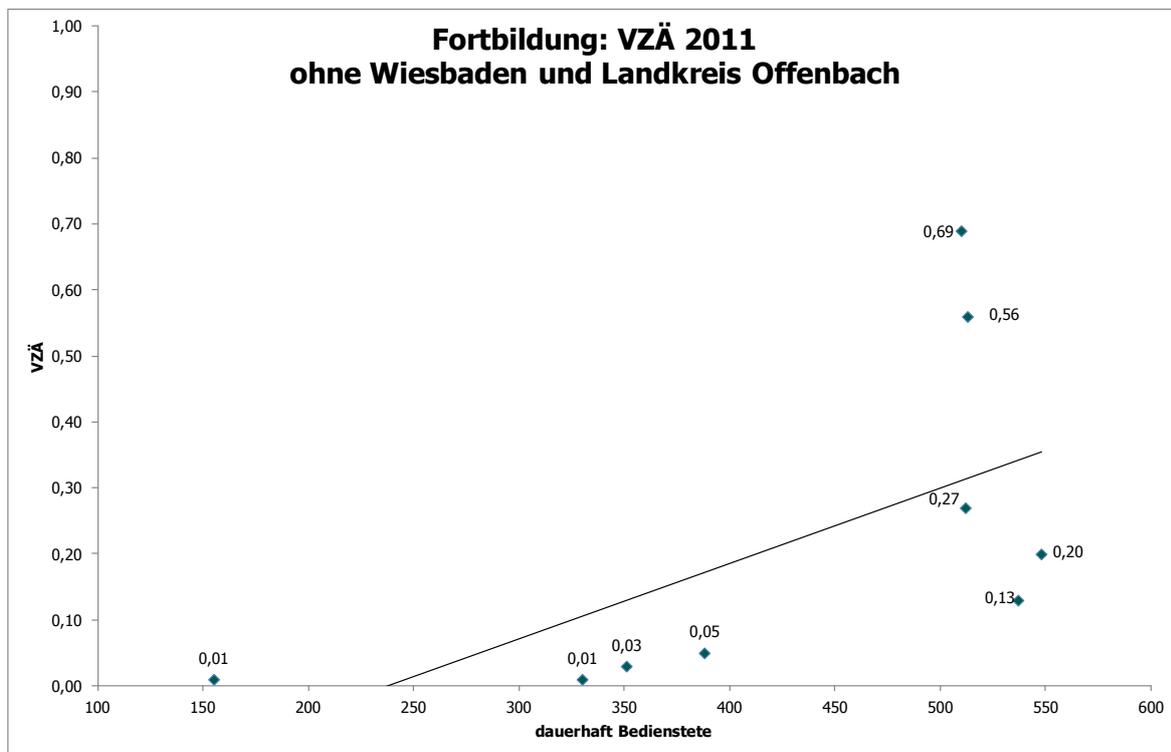
Im Zuge der örtlichen Erhebungen wurde vom Prüfungsbeauftragten festgestellt, dass Umfang und Standards im Teilaufgabengebiet Fortbildung sich zwischen den Kommunen deutlich unterschieden. Dabei wurden in den größeren Kommunalverwaltungen tendenziell höhere Standards erreicht.

Eine Bereinigung um die genannten Aspekte ist nicht möglich, da die Auswirkungen nicht beziffert werden können. Sie ist zudem nicht sinnvoll, weil Veränderungen der genannten und weiterer Rahmenbedingungen zur Realisierung von Effizienzpotenzialen möglich sind. Die Erklärbarkeit von Abweichungen beim Personaleinsatz bedeutet somit nicht, dass der Personaleinsatz für die Aufgabe durch Effizienzsteigerungen nicht verringert werden könnte.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann ein geringerer Standard jedoch zu einem geringeren Qualifikations- und Kompetenzniveau der Mitarbeiter führen, was sich negativ auf ihre Leistungsfähigkeit für Aufgaben der Kommunalverwaltung auswirken kann.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich die Fortbildung der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle beschränken kann.

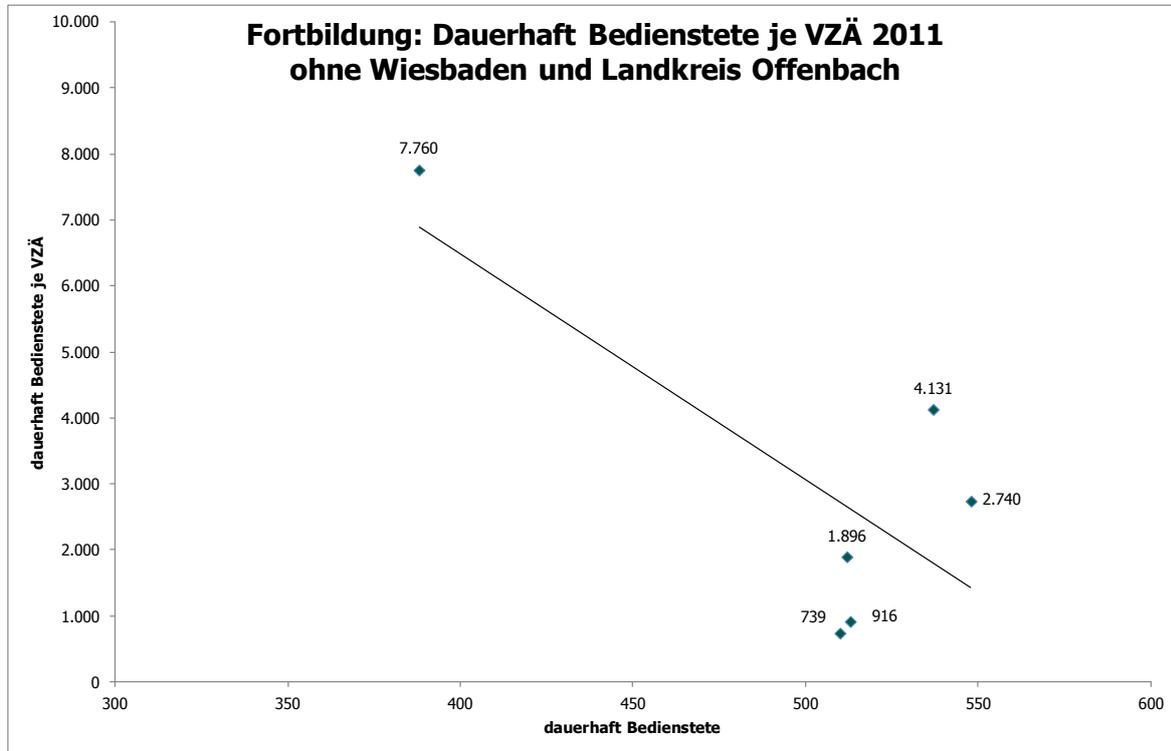
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung wird von der Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 162: Fortbildung: VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 162 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Fallzahl auch der absolute Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung steigt.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ für die Teilaufgabe Fortbildung für das Jahr 2011 bezogen auf die dauerhaft Bediensteten dar:



Ansicht 163: Fortbildung: Dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 163 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Bei Ausschluss der drei Kommunen mit einem Personaleinsatz von 0,01 VZÄ bzw. 0,03 VZÄ für die Teilaufgabe Fortbildung, was auf einen niedrigen Standard der Aufgabenwahrnehmung hindeutet, ergibt sich das gleiche Ergebnis.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Fortbildung mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

Grund hierfür ist nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen ein, zum Teil deutlich, höherer Standard im Teilaufgabengebiet Fortbildung erreicht wird, womit ein höherer Personalaufwand verbunden ist.

#### 6.1.16 Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt

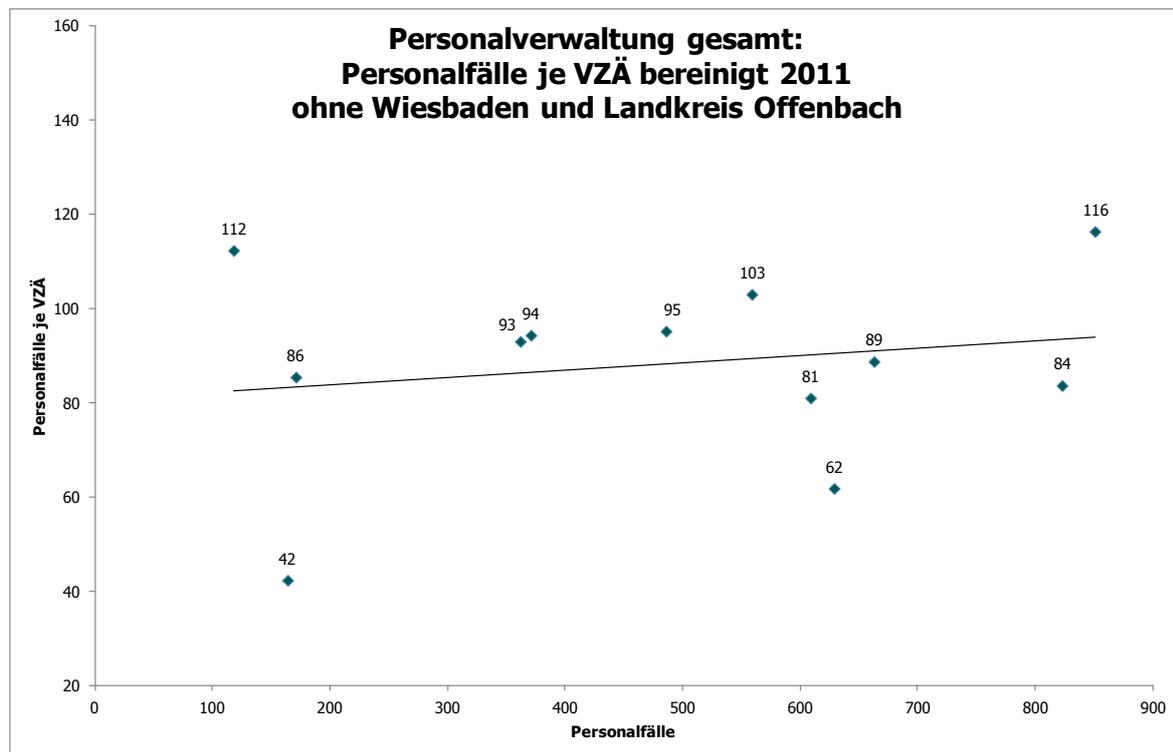
Für eine Plausibilisierung der in den Teilaufgaben ermittelten Potenziale wird im Folgenden zusätzlich die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung betrachtet.

Der Personaleinsatz wurde als Summe der für die Teilaufgaben angegebenen Stellenanteile gebildet, da diese nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen exakter waren als die Angaben für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt. Darin sind die nach den örtlichen Erhebungen erforderlichen Bereinigungen um Stellenanteile vorgenommen, welche außerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für dieses tätig waren, bzw. um Stellenanteile, welche innerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für andere Aufgabengebiete tätig waren und daher nicht dem Aufgabengebiet Personalverwaltung zugerechnet werden dürfen.

Für die interkommunale Vergleichbarkeit des Personaleinsatzes wurde dieser um den Personaleinsatz für jene Aufgaben bereinigt, welche von einigen Kommunen nicht wahrgenommen wurden, d.h. die Aufgaben:

- Kindergeldberechnung
- Beihilfeberechnung
- Administration der Anwendungsunterstützung
- Personalgestaltung

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für den bereinigten Personaleinsatz des Aufgabengebietes Personalverwaltung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 164: Personalverwaltung gesamt: Personalfälle je VZÄ bereinigt 2011 ohne Wiesbaden und Kreis Offenbach

Ansicht 164 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ leicht steigt.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt mit steigender Zahl der Personalfälle ein geringfügiger Effizienzvorteil bezogen auf den bereinigten Personaleinsatz festgestellt werden kann.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die folgenden beiden Ansichten zeigen die Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung, welche in den Abschnitten 12.1 bis 12.1.15 dargestellt wurden.

Für die Kommunen Egelsbach und Hainburg konnten für die Teilaufgabengebiete Potenziale nicht ermittelt werden, da die beiden Kommunen den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufteilen konnten.

Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 1)									
Kommunale Körperschaft	Personalverwaltung (VZÄ)	Grundsatzangelegenheiten (VZÄ)	Personalabrechnung <sup>1</sup> (VZÄ)	Kindergeldberechnung <sup>2</sup> (VZÄ)	Beihilfeberechnung <sup>3</sup> (VZÄ)	Leistungsorientierte Bezahlung (VZÄ)	Stellenplan (VZÄ)	Personalkostencontrolling (VZÄ)	Arbeitsicherheit u.a. (VZÄ)
Dietzenbach	0,19	0,32	1,17	0,34	-	0,18	0,02	-	0,31
Dreieich	-1,86	0,00	0,82	0,35	0,40	-	0,00	0,00	-0,85
Egelsbach <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hainburg <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Heusenstamm	0,76	0,11	0,21	0,12	-	0,05	0,12	0,07	-0,16
Langen	-0,64	0,25	0,93	0,06	-	-	-	-	-0,08
Mainhausen und Seligenstadt	0,26	0,24	-0,47	-	-	-0,01	-0,02	0,02	-0,37
Mühlheim	-0,30	0,34	0,25	-	0,11	-	0,30	-0,01	-0,28
Neu-Isenburg	0,46	0,15	0,00	0,06	0,00	0,00	-0,04	0,46	-0,56
Obertshausen	0,17	0,10	-0,55	-	0,00	-	0,07	0,04	0,40
Rodgau	0,01	0,17	0,27	0,00	-	-0,02	0,04	0,01	0,14
Rödermark	0,00	0,00	0,09	0,10	0,10	0,06	0,09	-0,02	0,00
Summe	-0,95	1,67	2,72	1,02	0,62	0,26	0,58	0,57	-1,45

1) Kennzahl in der Personalabrechnung: Zahl der Personalabrechnungsfälle je VZÄ (bereinigt).  
2) Kennzahl in der Personalabrechnung: Zahl der Kindergeldfälle je VZÄ (bereinigt).  
3) Kennzahl in der Personalabrechnung: Zahl der Beihilfefälle je VZÄ (bereinigt).  
4) Für die Kommunen Egelsbach und Hainburg konnten für die Teilaufgabengebiete Potenziale nicht ermittelt werden, da die beiden Kommunen den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufteilen konnten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 165: Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 1)

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 2)									
Kommunale Körperschaft	Reisekostenabrechnung (VZÄ)	Leitungsaufgaben (VZÄ)	Unterstützungsfunktionen (VZÄ)	Projekte (VZÄ)	Personalbeschaffung (VZÄ)	Personalentwicklung (VZÄ)	Ausbildung (VZÄ)	Fortbildung (VZÄ)	Summe (VZÄ)
Dietzenbach	0,04	0,00	-0,58	0,41	0,16	0,00	0,78	0,44	3,78
Dreieich	0,00	0,00	0,64	-0,09	0,00	-0,25	0,00	0,07	-0,78
Egelsbach <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hainburg <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Heusenstamm	0,12	-0,06	0,00	0,06	0,19	-	0,13	-0,03	1,67
Langen	-0,13	-	-	0,55	0,46	0,36	1,06	0,57	3,38
Mainhausen und Seligenstadt	0,01	0,23	0,10	0,00	0,48	-0,16	-0,16	-0,07	0,09
Mühlheim	-	-0,08	-	-	-0,07	-0,16	0,22	-0,05	0,27
Neu-Isenburg	0,04	0,09	0,38	-0,04	-0,06	0,08	-0,12	0,00	0,89
Obertshausen	0,03	-0,14	-0,13	0,09	0,20	-0,08	0,11	-	0,31
Rodgau	0,09	-0,11	-	0,00	0,22	0,16	0,04	0,15	1,17
Rödermark	0,04	0,26	-0,33	-0,03	0,00	-0,18	-0,16	-0,04	-0,02
Summe	0,24	0,20	0,09	0,96	1,57	-0,24	1,89	1,02	10,78

1) Für die Kommunen Egelsbach und Hainburg konnten für die Teilaufgabengebiete Potenziale nicht ermittelt werden, da die beiden Kommunen den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufteilen konnten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 166: Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 2)

Wie Ansicht 165 und Ansicht 166 zeigen, beträgt die Summe der rechnerischen Unterschiede aus den Teilaufgabengebieten 10,78 VZÄ. Dabei werden rechnerische Personalmehrbedarfe, die durch negative Werte ausgewiesen werden, mit rechnerischen Einsparpotenzialen addiert. Auf diese Weise ergibt sich in Summe der Einzelbeträge für die Kommunen Dreieich und Rödermark ein negativer Gesamtbetrag, der einen rechnerischen Personalmehrbedarf ausweist.

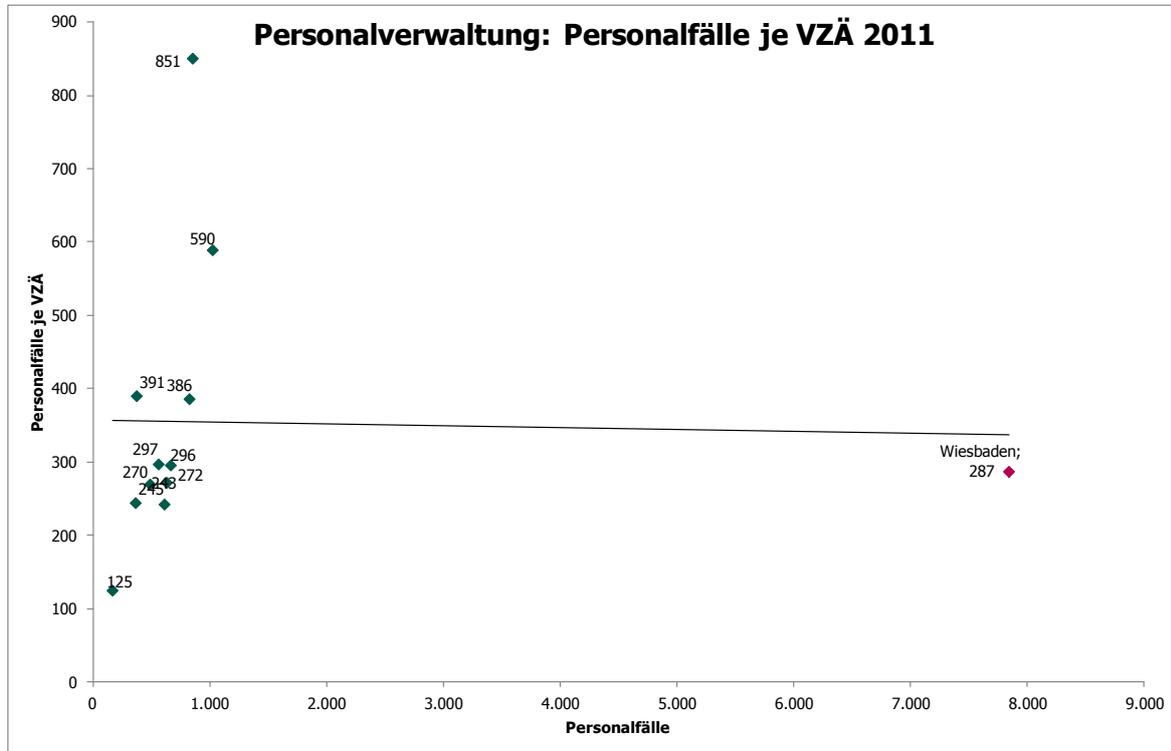
## 6.2 Interkommunale Zusammenarbeit

### 6.2.1 Personalverwaltung

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalverwaltung wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 7.844 Personalfällen etwas mehr Personalfälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 6.828 Personalfälle kamen.

Die Effizienz des Teilaufgabengebietes Personalverwaltung lässt sich durch die Kennzahl Personalfälle je VZÄ bemessen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalverwaltung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 167: Personalverwaltung: Personalfälle je VZÄ 2011

Ansicht 167 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

### 6.2.2 Grundsatzangelegenheiten

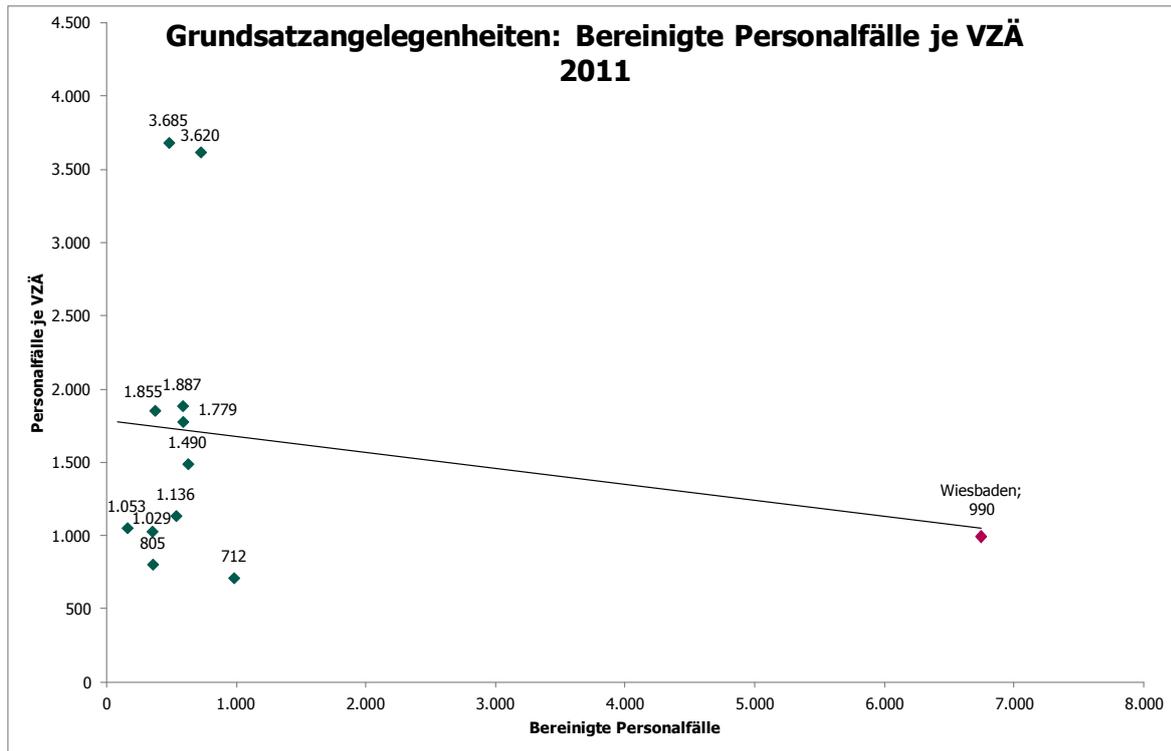
Bei der Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten erwies sich im Rahmen der Datenerhebung und der örtlichen Erhebungen, dass die kommunalen Körperschaften dieser Teilaufgabe unterschiedliche Tätigkeiten zugeordnet haben. Die Unterschiede im Aufgabenverständnis konnten nicht bereinigt werden, da der größte Teil keine Zeitanteile für die einzelnen Tätigkeiten im Teilaufgabengebiet Grundsatzangelegenheiten angeben konnte.

Da der überwiegende Teil der Einzeltätigkeiten übereinstimmte und der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten im Verhältnis zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung gering war, ist die Vergleichbarkeit trotz Unterschieden bei Einzeltätigkeiten gegeben.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt. Es wurden solche Personalfälle nicht in die Betrachtung einbezogen, für die Tätigkeiten im Bereich Grundsatzangelegenheiten in der Regel nicht anfallen, so Zeitarbeitsverhältnisse und Honorarkräfte. Ein Einbeziehen dieser Fälle hätte die Kennzahl bei einigen Kommunen, welche überdurchschnittlich viele solcher Personalfälle aufweisen, in einem Maße verbessert, dass die Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben gewesen wäre.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten wird durch die Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.745 solcher Personalfällen etwas mehr Fälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 5.998 bereinigte Personalfälle kamen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Grundsatzangelegenheiten für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der bereinigten Personalfälle dar:



Ansicht 168: Grundsatzangelegenheiten: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011

Ansicht 168 zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

### 6.2.3 Personalabrechnung

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung wird durch die Zahl der Personalabrechnungsfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.874 bereinigten Personalabrechnungsfällen etwas weniger Fälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 7.472 bereinigte Personalabrechnungsfälle kamen.

Die Effizienz des Teilaufgabengebietes Personalabrechnung lässt sich durch die Kennzahl Abrechnungsfälle je VZÄ bemessen.

Da nicht alle Kommunen, welche neben der Berechnung von Vergütungs- bzw. Besoldungsansprüchen auch die Bearbeitung von Kindergeld- und bzw. oder Beihilfeanträgen erbrachten, den Gesamtpersonaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung auf die drei Unteraufgaben

- Bearbeitung von Personalabrechnungsfällen,
- Bearbeitung von Kindergeldfällen und
- Bearbeitung von Beihilfefällen

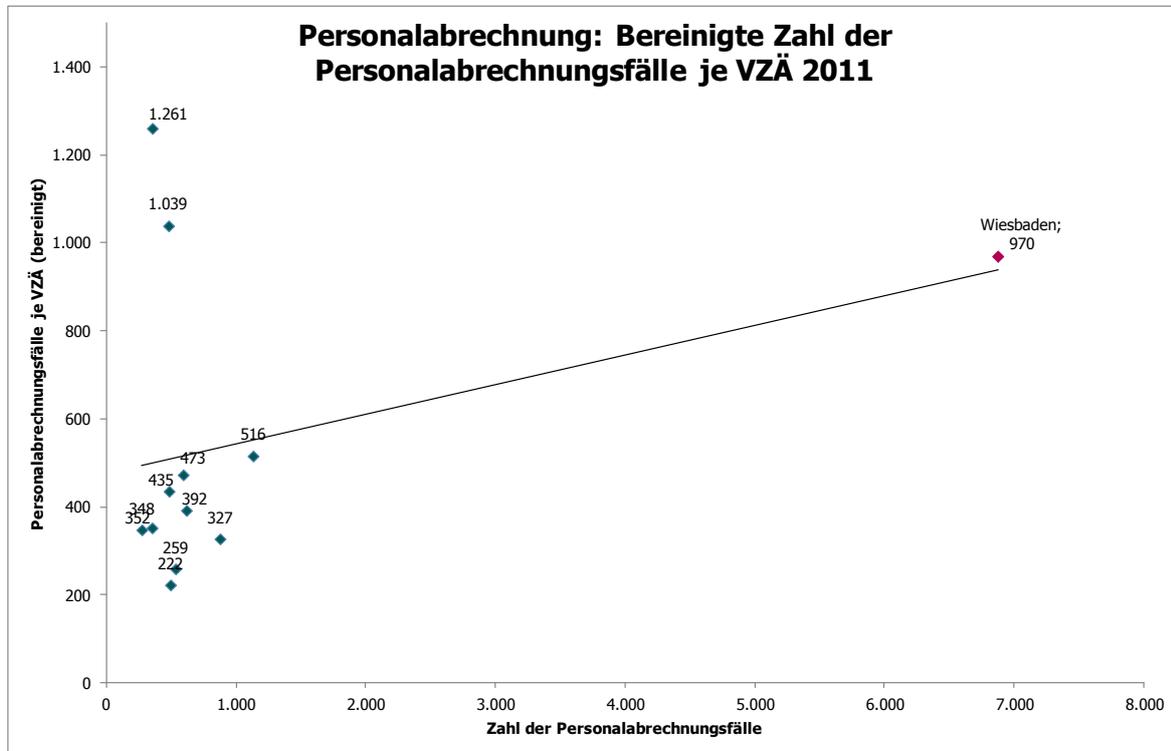
aufteilen konnten, wurde diese Aufteilung vom Prüfungsbeauftragten vorgenommen. Dafür wurde der Gesamtpersonaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung anhand des Mittelwertes der Anteile für die drei Unteraufgaben jener kommunaler Körperschaften, welche diese Aufteilung für ihre Personalabrechnung vorgenommen hatten, für sämtliche Kommunen aufgeteilt.

Die anhand der mittels dieser Aufteilung berechneten Kennzahlen für die drei Unteraufgaben ergaben für die kommunalen Körperschaften mit wenigen Ausnahmen Werte, welche im Vergleich mit

Erfahrungs- und Zielwerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen plausibel sind.

- Personalabrechnungsfälle

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalabrechnungsfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalabrechnung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalabrechnungsfälle dar:



Ansicht 169: Personalabrechnung: Bereinigte Zahl der Personalabrechnungsfälle je VZÄ 2011

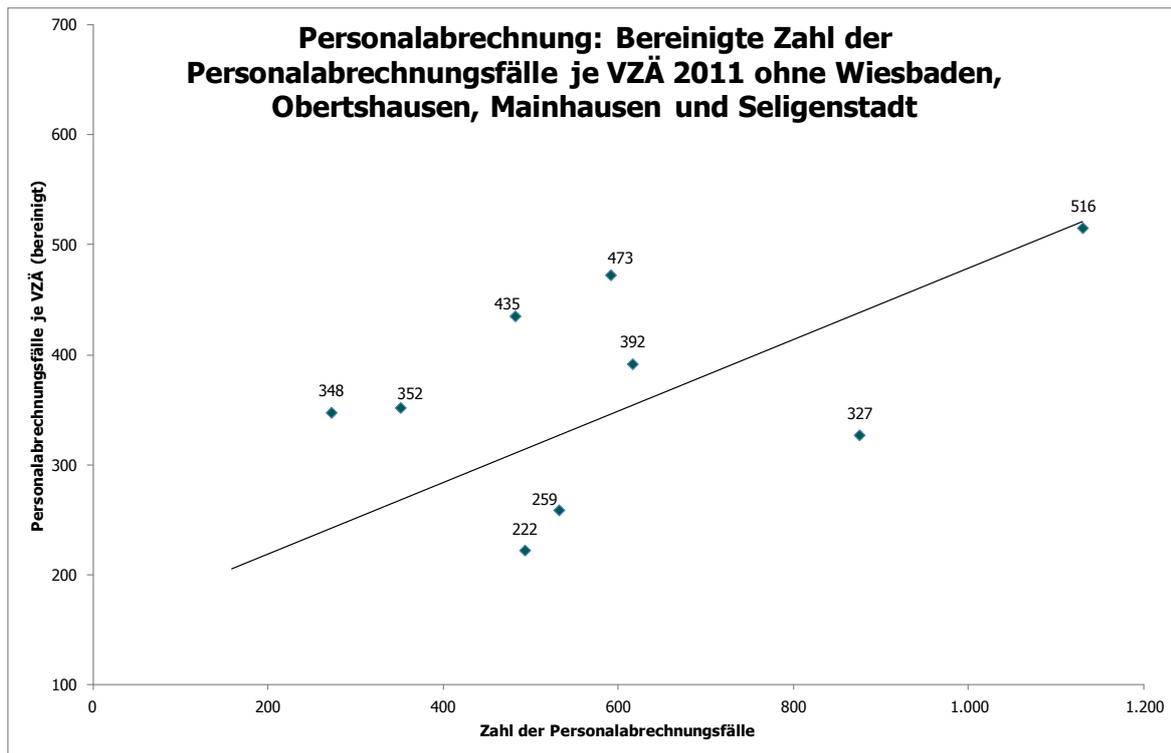
Ansicht 169 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalabrechnungsfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle die Kennzahl Personalabrechnungsfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

Nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen und im Vergleich mit Erfahrungs- und Zielwerten von Prüforganisationen und kommunalen Gemeinschaftsorganisationen erscheinen die drei höchsten Werte nicht plausibel zu sein, sondern auf Schätzfehlern bei der Angabe des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Personalabrechnung zu beruhen. Dies gilt auch für den Wert der Stadt Wiesbaden, der mit 970 Personalabrechnungsfälle je VZÄ um mindestens 200 Personalabrechnungsfälle je VZÄ über den genannten Erfahrungs- und Zielwerten liegt.

Der Grund hierfür liegt in der Aufteilung des Personaleinsatzes zwischen den Teilaufgabengebieten Personalverwaltung und Personalabrechnung, die in Wiesbaden in Einheitssachbearbeitung vorgenommen wurden, so dass der Personaleinsatz für beide Teilaufgabengebiete auf diese aufgeteilt werden musste. Dies war in einigen Kommunen, darunter auch in Wiesbaden, nur mittels Schätzung möglich, wodurch die Angaben vom tatsächlichen Aufwand für die beiden Teilaufgaben abweichen können. Diese Interpretation wird auch dadurch bestätigt, dass die Stadt Wiesbaden bei der Teilaufgabe Personalverwaltung bei der Kennzahl Personalfälle je VZÄ hinter dem Kreis Offenbach und einer kreisangehörigen Kommune zurückbleibt.<sup>152</sup>

<sup>152</sup> Vgl. Abschnitte 5.3.1 und 6.2.1.

Der in Ansicht 169 aufgezeigte Größenvorteil zeigt sich jedoch auch, wenn die drei höchsten Werte nicht einbezogen werden, wie die folgende Ansicht zeigt:

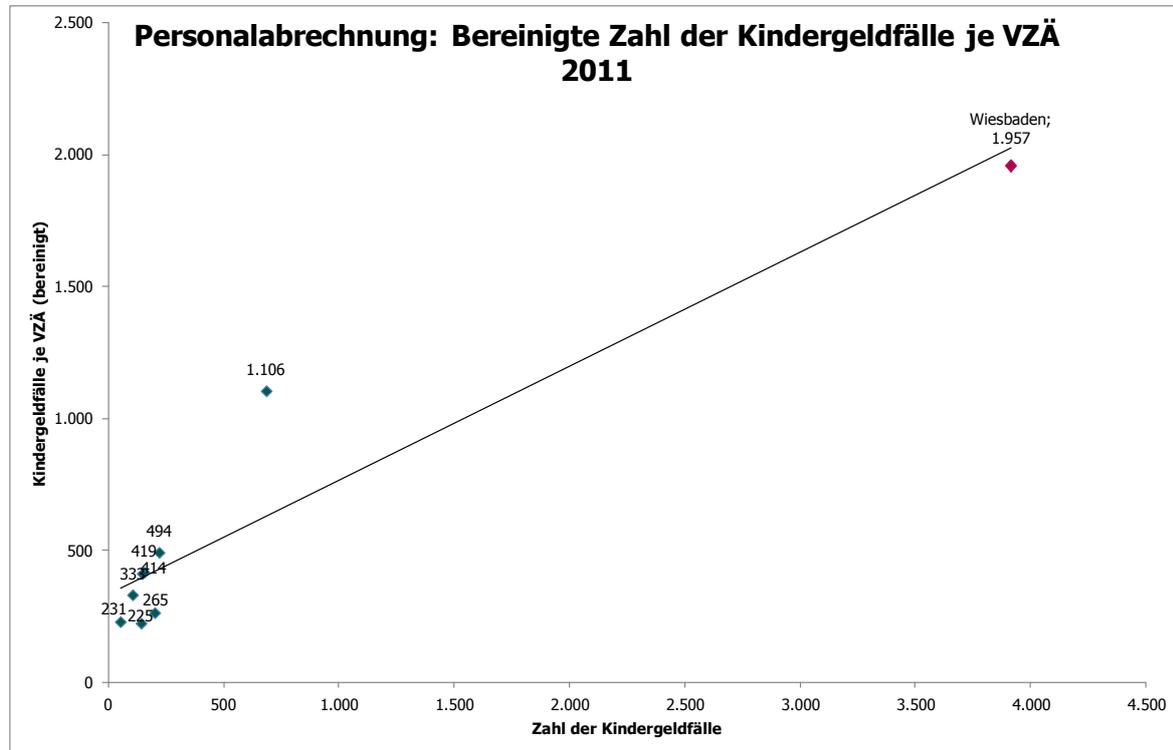


Ansicht 170: Personalabrechnung: Bereinigte Zahl der Personalabrechnungsfälle je VZÄ 2011 ohne Wiesbaden, Obertshausen, Mainhausen und Seligenstadt

Damit ergibt die Betrachtung, dass der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalabrechnung mit steigender Zahl der Personalabrechnungsfälle effizienter wird.

- Kindergeldberechnung

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Kindergeldfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Kindergeldberechnung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Kindergeldfälle dar:



Ansicht 171: Personalabrechnung: Bereinigte Zahl der Kindergeldfälle je VZÄ 2011

Ansicht 171 zeigt, dass in der Bandbreite der Kindergeldfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Kindergeldfälle die Kennzahl Kindergeldfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

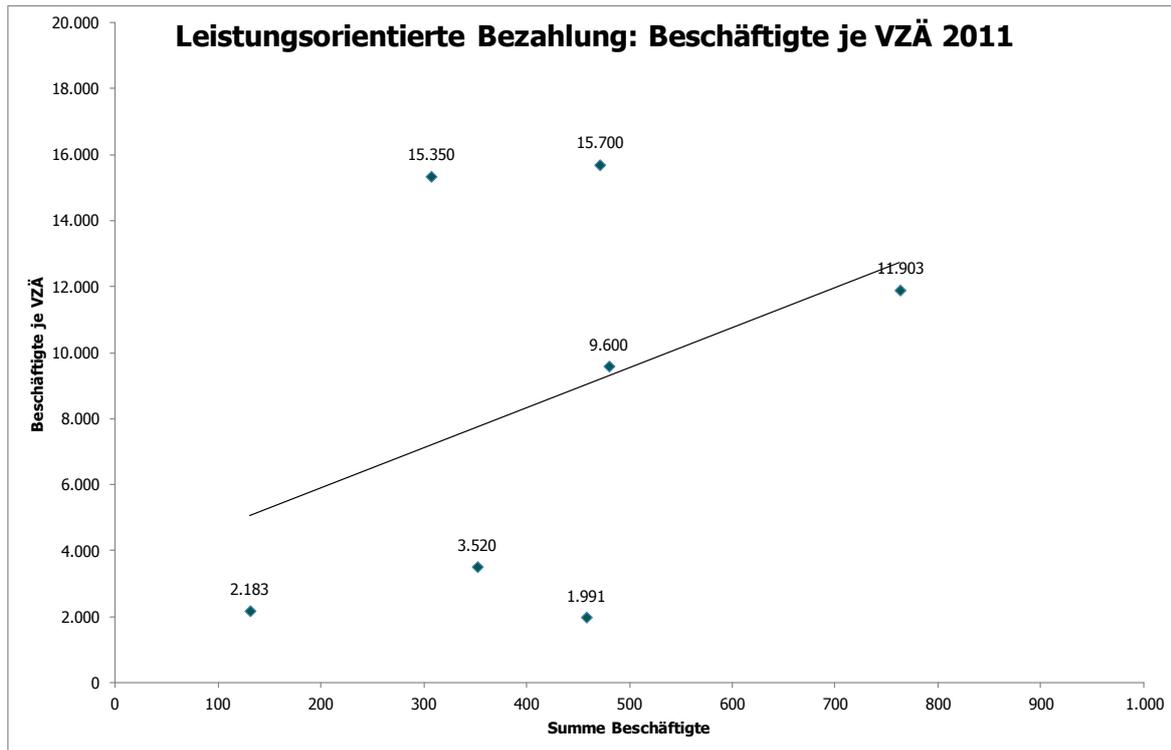
#### 6.2.4 Leistungsorientierte Bezahlung

Für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung war zu berücksichtigen, dass von 14 kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach im Jahr 2011 acht Körperschaften die Leistungsorientierte Bezahlung noch nicht in einer Dienstvereinbarung umgesetzt hatten. Diese kommunalen Körperschaften schütteten das Budget für die Leistungsorientierte Bezahlung auf der Grundlage von Nr. 1 der Protokollerklärungen zu § 18 Abs. 4 TVöD aus. Zwei dieser acht Körperschaften wenden seit dem Jahr 2012 eine Dienstvereinbarung zur Leistungsorientierten Bezahlung an, eine weitere ab dem Jahr 2013.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung wird durch die Zahl der Beschäftigten bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 5.026 Beschäftigten etwas mehr Beschäftigten auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 4.806 Beschäftigten kamen.

Angaben zum Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung konnten für das Jahr 2011 sieben kommunale Körperschaften machen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Beschäftigte je VZÄ für die Teilaufgabe Leistungsorientierte Bezahlung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Beschäftigte dar:



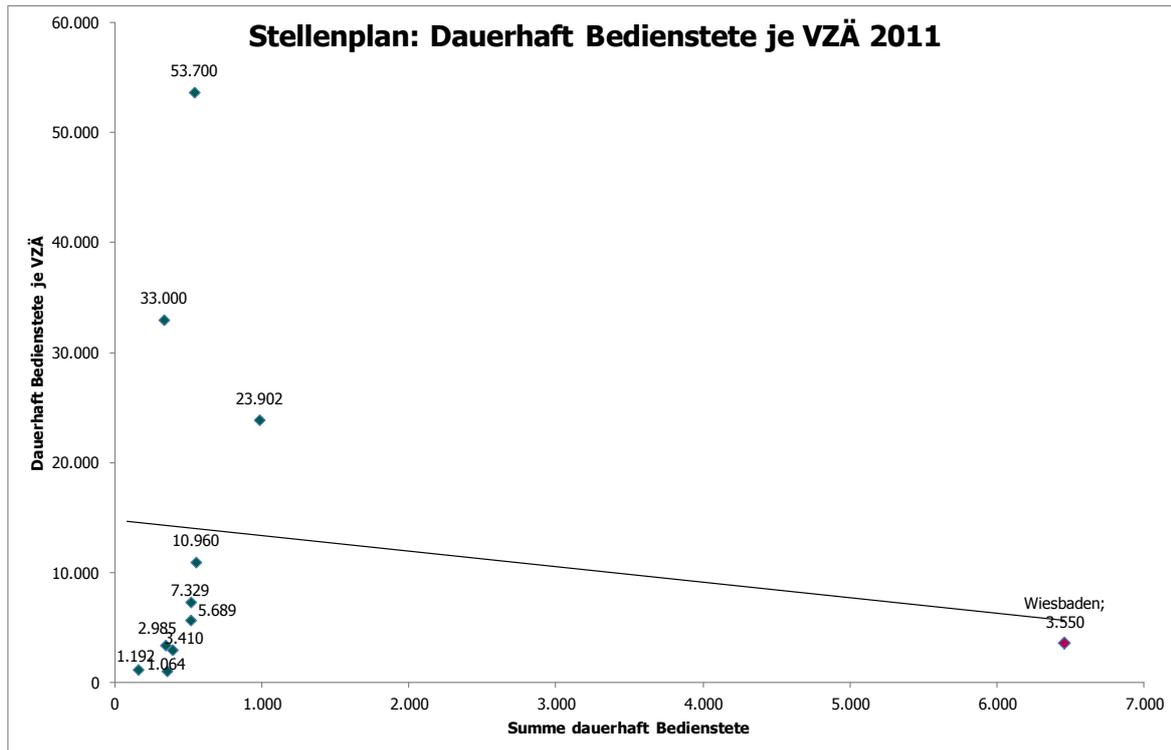
Ansicht 172: Leistungsorientierte Bezahlung: Beschäftigte je VZÄ 2011

Ansicht 172 zeigt, dass in der Bandbreite der Beschäftigten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Beschäftigten die Kennzahl Beschäftigte je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.2.5 Stellenplan

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Stellenplan wird durch die Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.464 etwas mehr dauerhaft Bedienstete auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 5.409 dauerhaft Bedienstete kamen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ für die Teilaufgabe Stellenplan für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten dar:



Ansicht 173: Stellenplan: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011

Ansicht 173 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

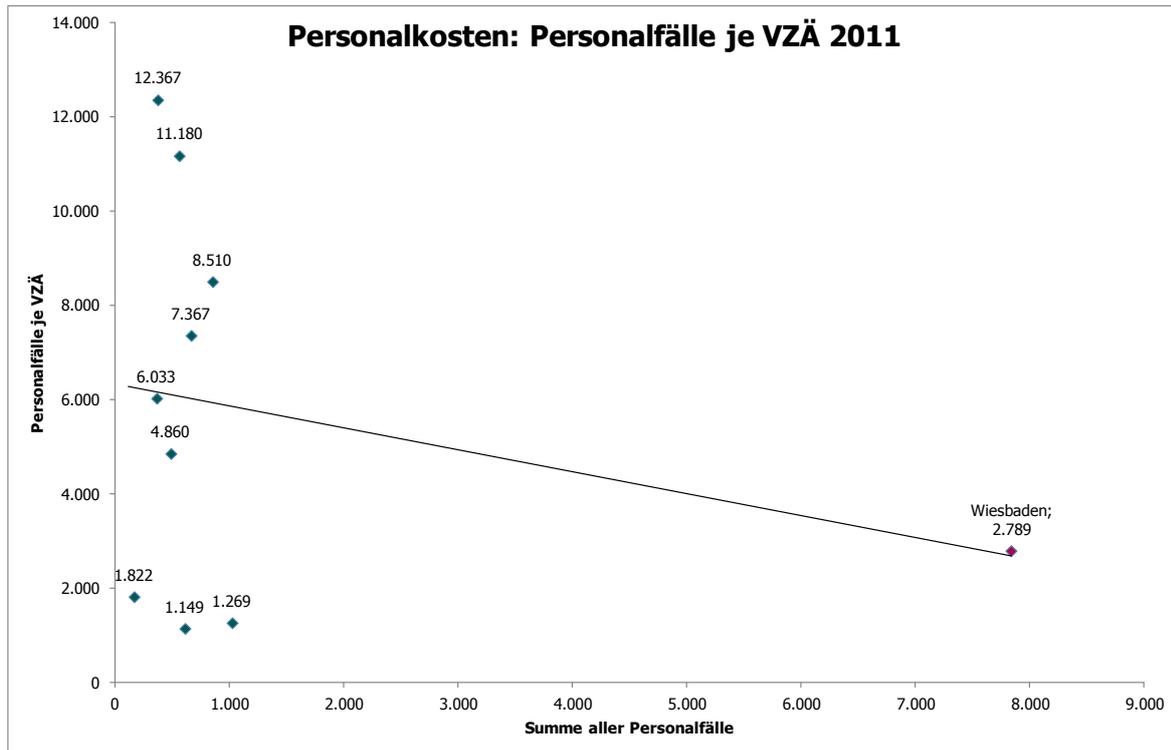
Bei Ausschluss von besonders hohen bzw. niedrigen Werten ergibt sich das gleiche Ergebnis.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Stellenplan mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

#### 6.2.6 Personalkostencontrolling

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt. In die Betrachtung wurden alle Personalfälle der kommunalen Körperschaften einbezogen. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 7.844 Personalfällen etwas mehr Personalfälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 6.828 Personalfälle kamen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalkostencontrolling für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 174: Personalkostencontrolling: Personalfälle je VZÄ 2011

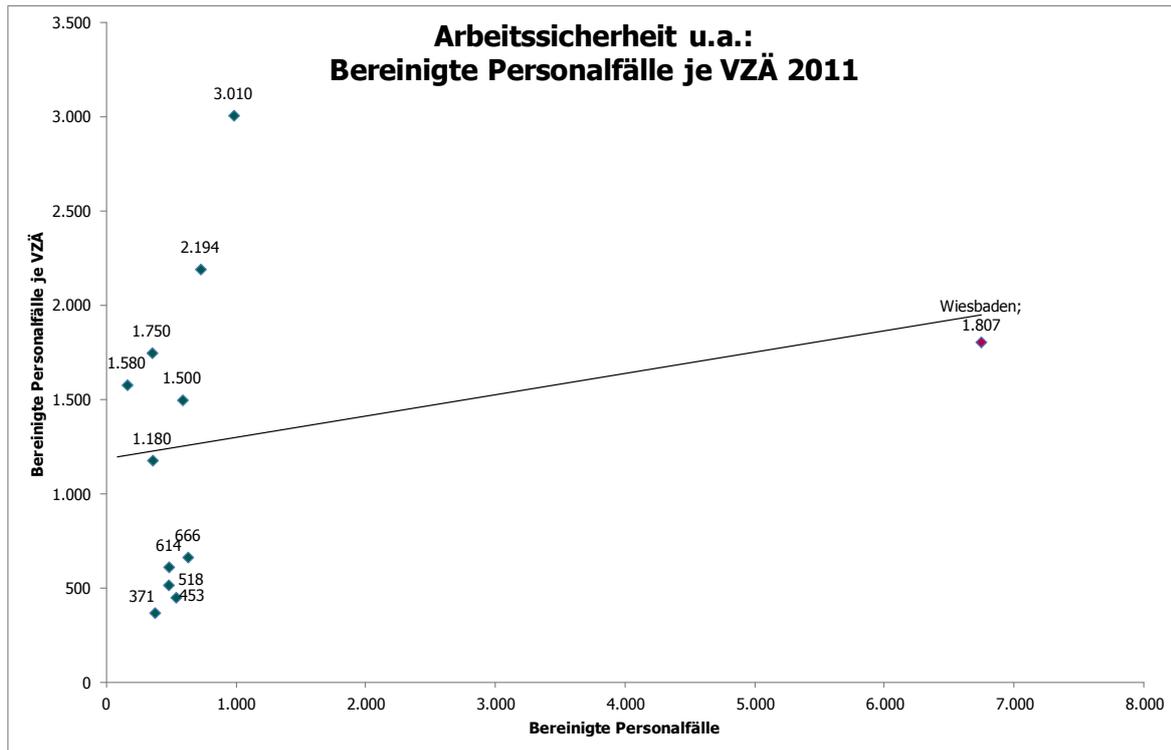
Ansicht 174 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

#### 6.2.7 Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement

Die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst und Gesundheitsmanagement werden insgesamt betrachtet, da sie thematisch eng miteinander zusammenhängen und es sowohl fachlich als auch personell im größten Teil der kommunalen Körperschaften Berührungspunkte gab. In den meisten Kommunen wurden die drei Teilaufgaben gemeinsam von denselben Mitarbeitern bearbeitet, wobei die Aufteilung der Stellenanteile auf die drei Teilaufgaben nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen nicht exakt vorgenommen werden konnte.

Für die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement ist zu berücksichtigen, dass nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen ein Teil der Kommunen, auch nach eigener Einschätzung, in Teilen diesen Teilaufgabengebieten einen fachlich Standard erreichten, der aus fachlicher Sicht erhöht werden sollte.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der bereinigten Personalfälle dar:



Ansicht 175: Arbeitssicherheit u.a.: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011<sup>153</sup>

Ansicht 175 zeigt, dass in der Bandbreite der bereinigten Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgaben Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle ein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

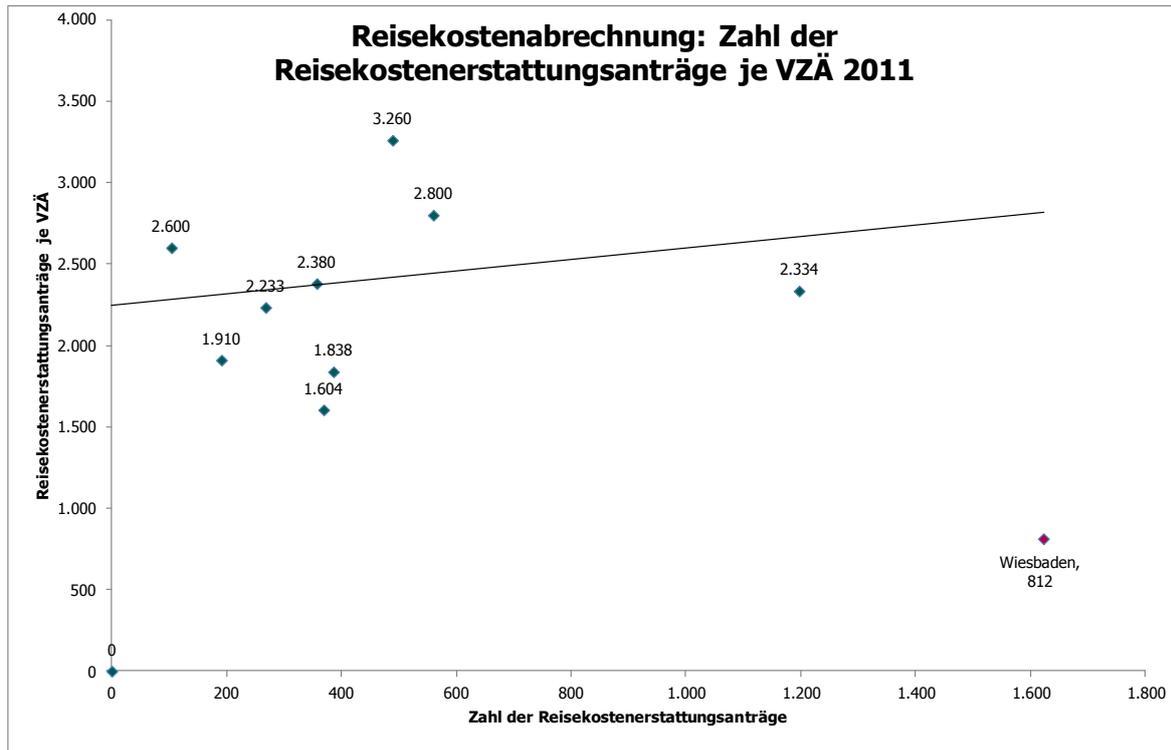
Hinzu kommt nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen, insbesondere bei der Stadt Wiesbaden, ein zum Teil deutlich höherer Standard in den Teilaufgabengebieten Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement erreicht wurde als bei kleinen Kommunen im Kreis Offenbach, so dass neben dem Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz ein Größenvorteil in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen festzustellen ist.

### 6.2.8 Reisekostenabrechnung

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung wird durch die Zahl der Reisekostenerstattungsanträge bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 1.623 Reisekostenerstattungsanträgen deutlich weniger Reisekostenerstattungsanträge auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 4.778 Reisekostenerstattungsanträge kamen. Der Grund hierfür liegt nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen darin, dass in Wiesbaden insbesondere Dienstreisen für Fortbildungen nur in seltenen Fällen anfallen, weil viele Schulungen als sogenannte Inhouse-Seminare in Räumen der Verwaltung angeboten werden.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Reisekostenerstattungsanträge dar:

<sup>153</sup> U.a. = Arbeitsmedizin und Gesundheitsmanagement



Ansicht 176: Reisekostenabrechnung: Zahl der Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ 2011

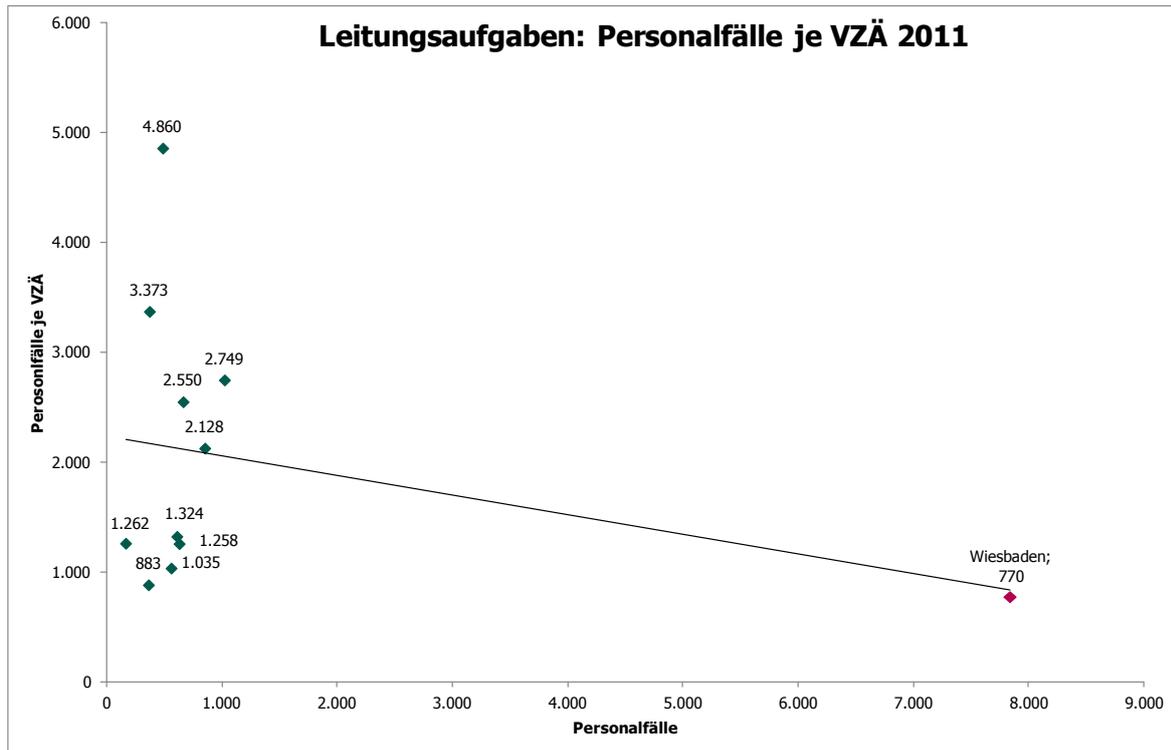
Ansicht 176 zeigt, dass in der Bandbreite der Zahl der Reisekostenerstattungsanträge der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Reisekostenerstattungsanträge die Kennzahl Reisekostenerstattungsanträge je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Reisekostenabrechnung mit steigender Zahl der Reisekostenerstattungsanträge ein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

#### 6.2.9 Leitungsaufgaben

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 7.844 Personalfällen etwas mehr Personalfälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 6.828 Personalfälle kamen.

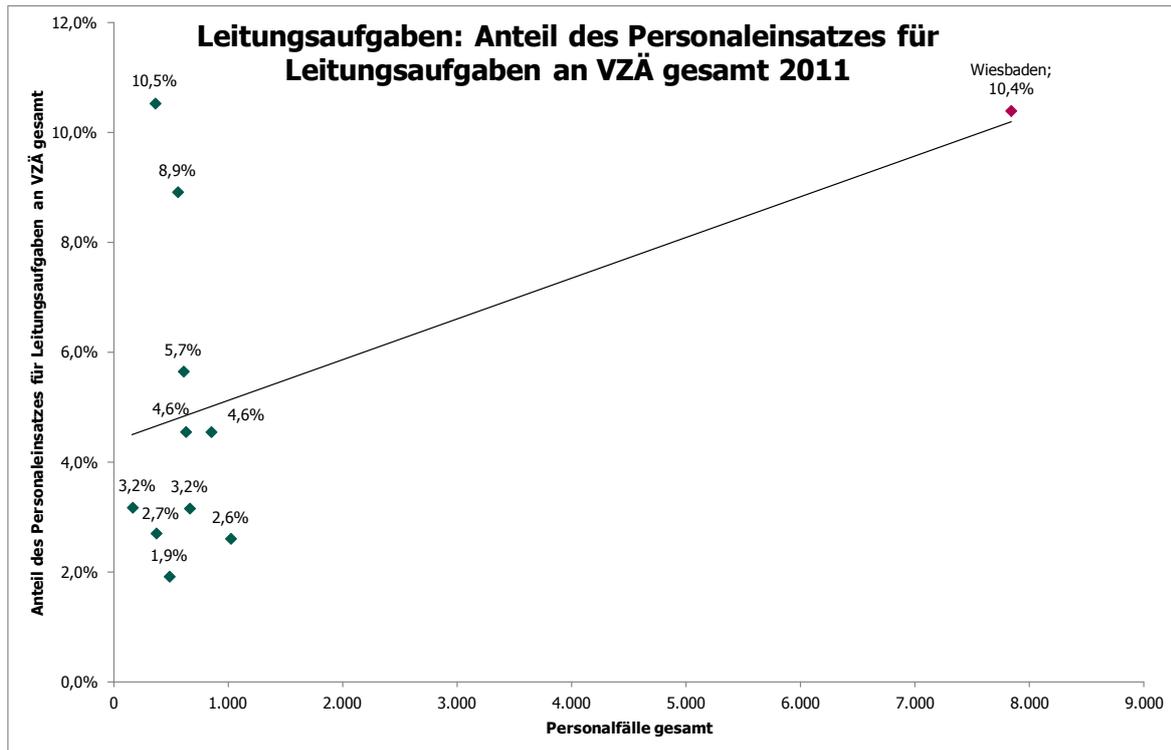
Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar.



Ansicht 177: Leitungsaufgaben: Personalfälle je VZÄ 2011

Ansicht 177 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt.

Um den Personaleinsatz für Leitungsaufgaben auf den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung zu beziehen, stellt die folgende Ansicht die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben am Gesamtpersonaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung (VZÄ gesamt) für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar.



Ansicht 178: Leitungsaufgaben: Anteil des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt 2011

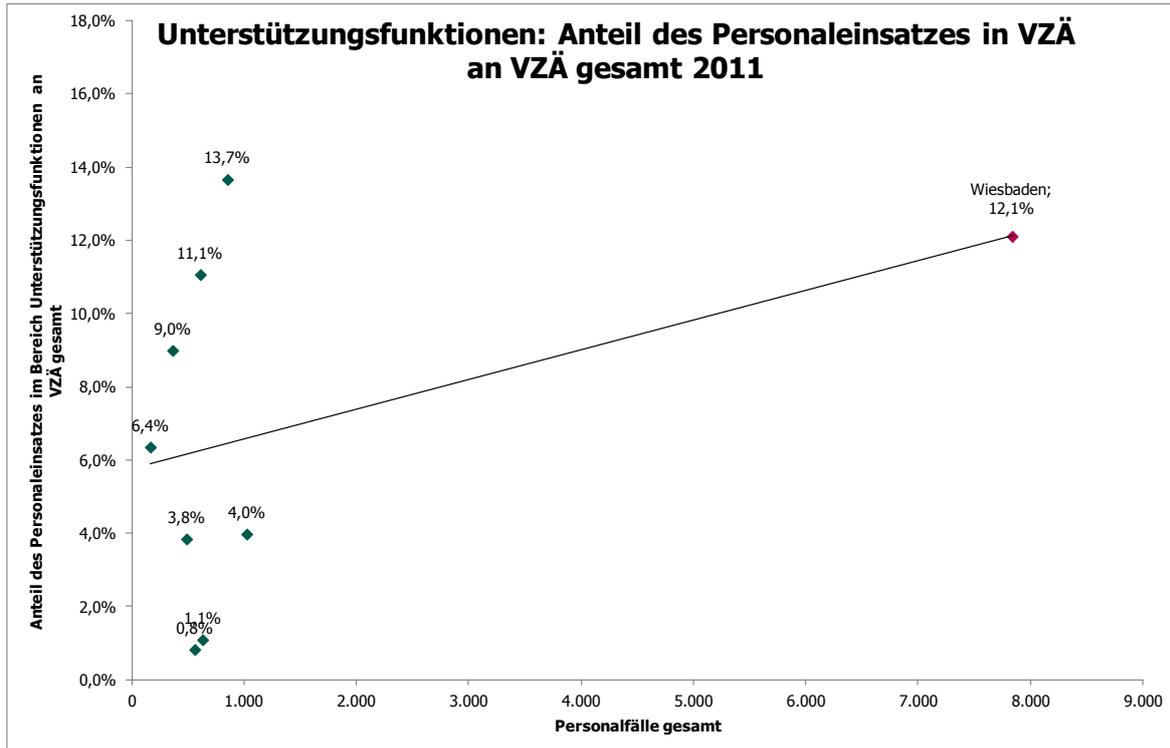
Ansicht 178 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für Leitungsaufgaben an VZÄ gesamt steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Damit ergibt die Betrachtung in Ansicht 177 und Ansicht 178, dass für die Teilaufgabe Leitungsaufgaben mit steigender Zahl der Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

#### 6.2.10 Unterstützungsfunktionen

Die Effizienz des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen wird wie bei der Teilaufgabe Leitungsaufgaben im Verhältnis zum Gesamtpersonaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung bemessen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen an VZÄ gesamt für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



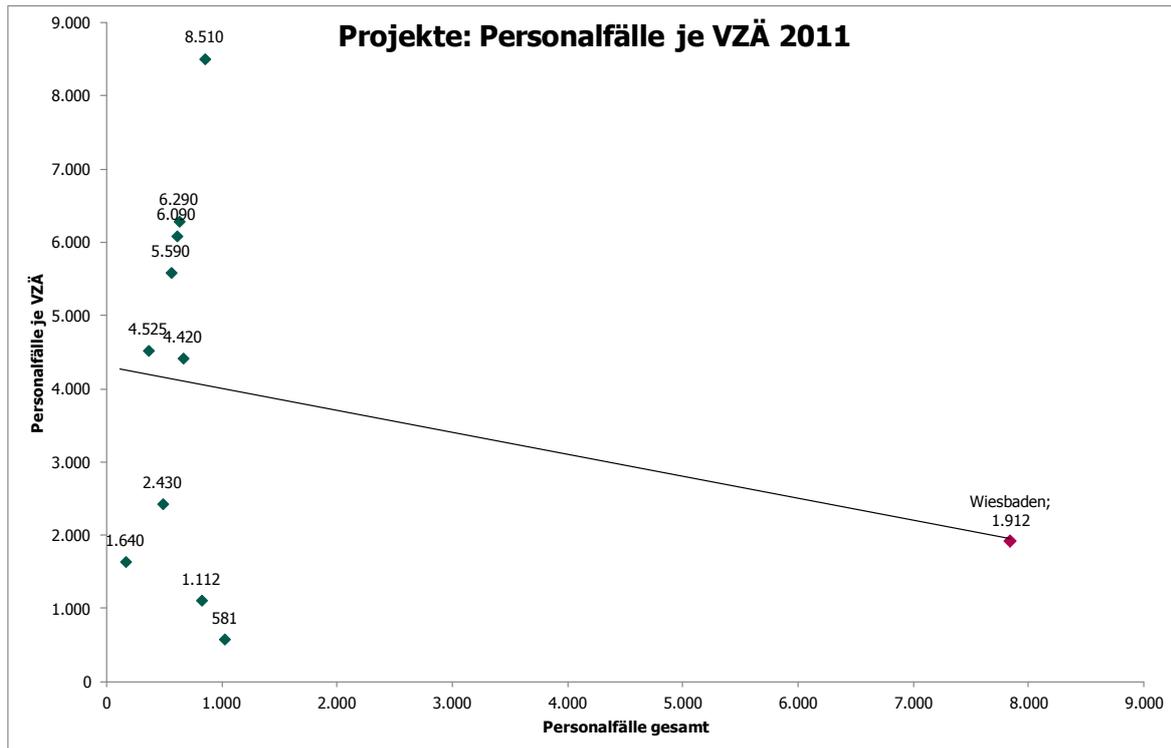
Ansicht 179: Unterstützungsfunktion: Anteil des Personaleinsatzes in VZÄ an VZÄ gesamt 2011

Ansicht 179 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Anteil des Personaleinsatzes für die Teilaufgabe Unterstützungsfunktionen an VZÄ gesamt steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

### 6.2.11 Projekte

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Projekte wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 7.844 Personalfällen etwas mehr Personalfälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 6.828 Personalfälle kamen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Projekte für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 180: Projekte: Personalfälle je VZÄ 2011

Ansicht 180 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

#### 6.2.12 Personalbeschaffung

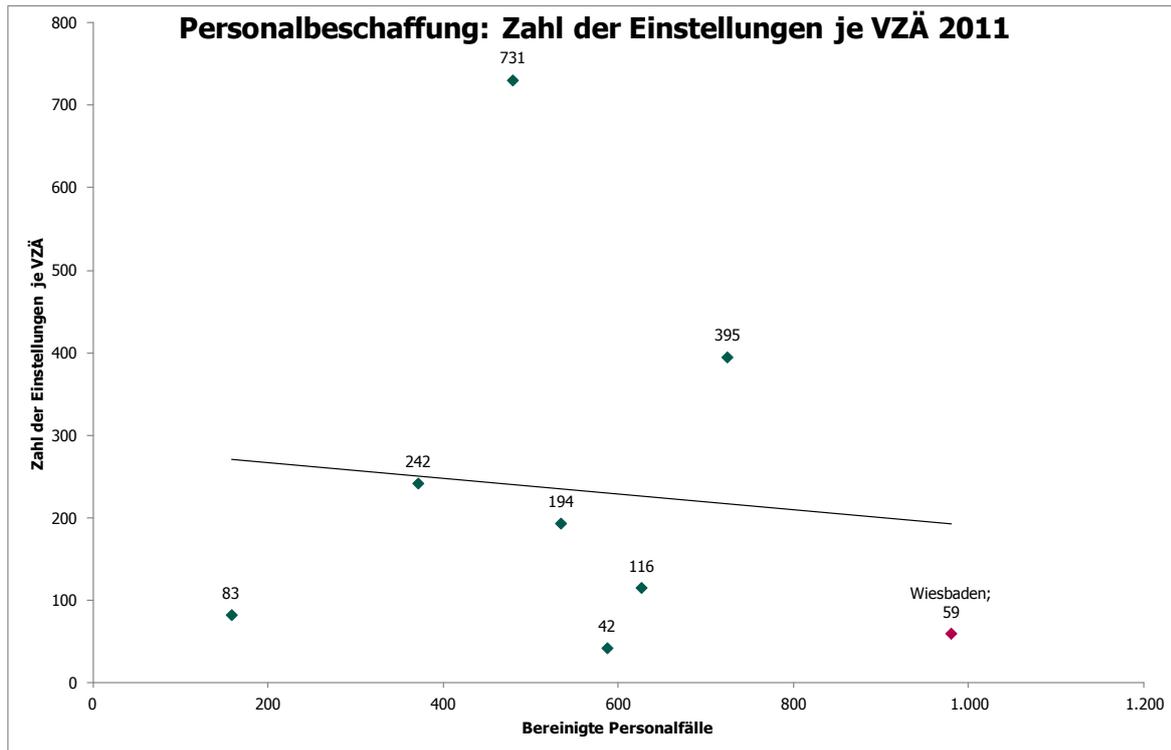
Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung wird durch die Zahl der Einstellungen sowie die Zahl der bereinigten Personalfälle bestimmt. In die Betrachtung wurden alle Einstellungsfälle sowie die Zahl der bereinigten Personalfälle der kommunalen Körperschaften einbezogen.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur die Personalfälle in die Betrachtung einbezogen wurden, bei denen das Aufgabengebiet Personalverwaltung für die Personalbeschaffung zuständig war.

Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.745 bereinigten Personalfällen eine etwas höhere Fallzahl auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 5.998 bereinigte Personalfälle kamen.

Bei den Einstellungen kam die Stadt Wiesbaden im Jahr 2011 auf 610 Einstellungsfälle, während der Kreis Offenbach und seine kreisangehörigen Kommunen insgesamt 573 Einstellungen vornahmen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ für die Teilaufgabe Personalbeschaffung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:

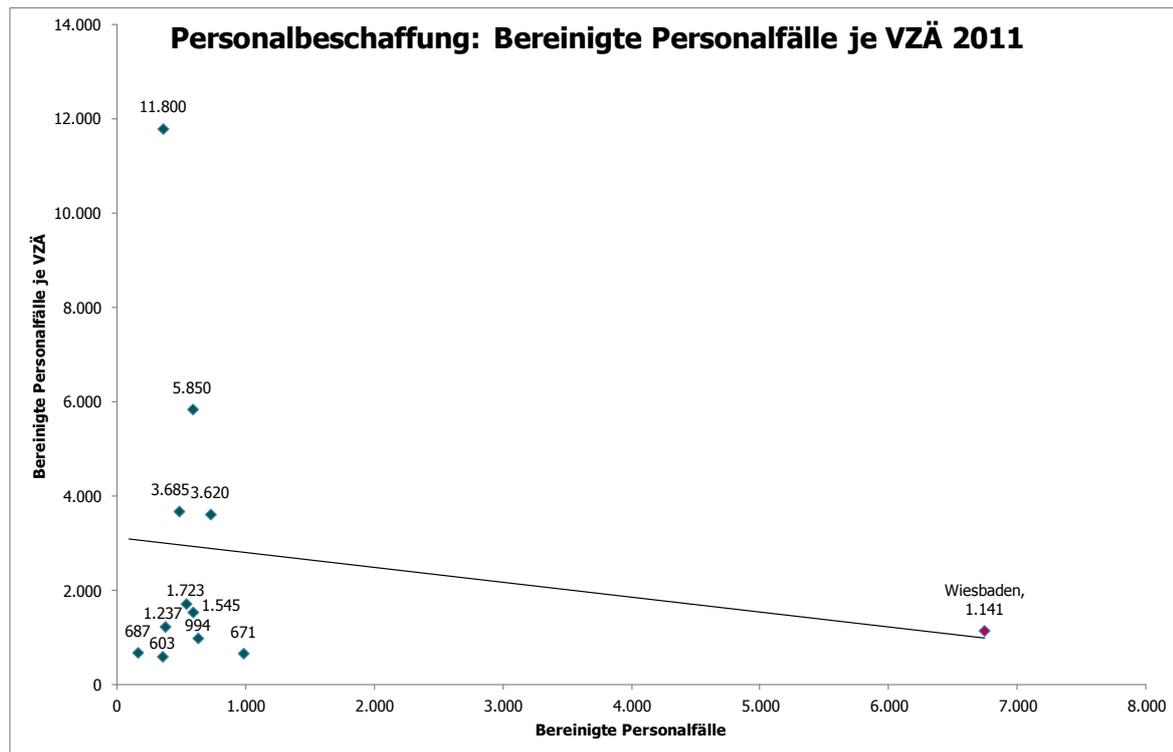


Ansicht 181: Personalbeschaffung: Zahl der Einstellungen je VZÄ 2011

Ansicht 181 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Zahl der Einstellungen je VZÄ leicht sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Um zu vermeiden, dass eine über- oder unterdurchschnittliche Zahl von Einstellungen im Jahr 2011 die Aussage zur Effizienz und den interkommunalen Vergleich verzerrt, wird im Folgenden der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalbeschaffung auf die Zahl der bereinigten Personalfälle bezogen, um eine von der Einstellungsaktivität eines Jahres unabhängige Bewertung zu ermöglichen.

Die folgende Ansicht stellt daher als zweite Kennzahl die bereinigten Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalbeschaffung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der bereinigten Personalfälle dar:



Ansicht 182: Personalbeschaffung: Bereinigte Personalfälle je VZÄ 2011

Ansicht 182 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl bereinigte Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

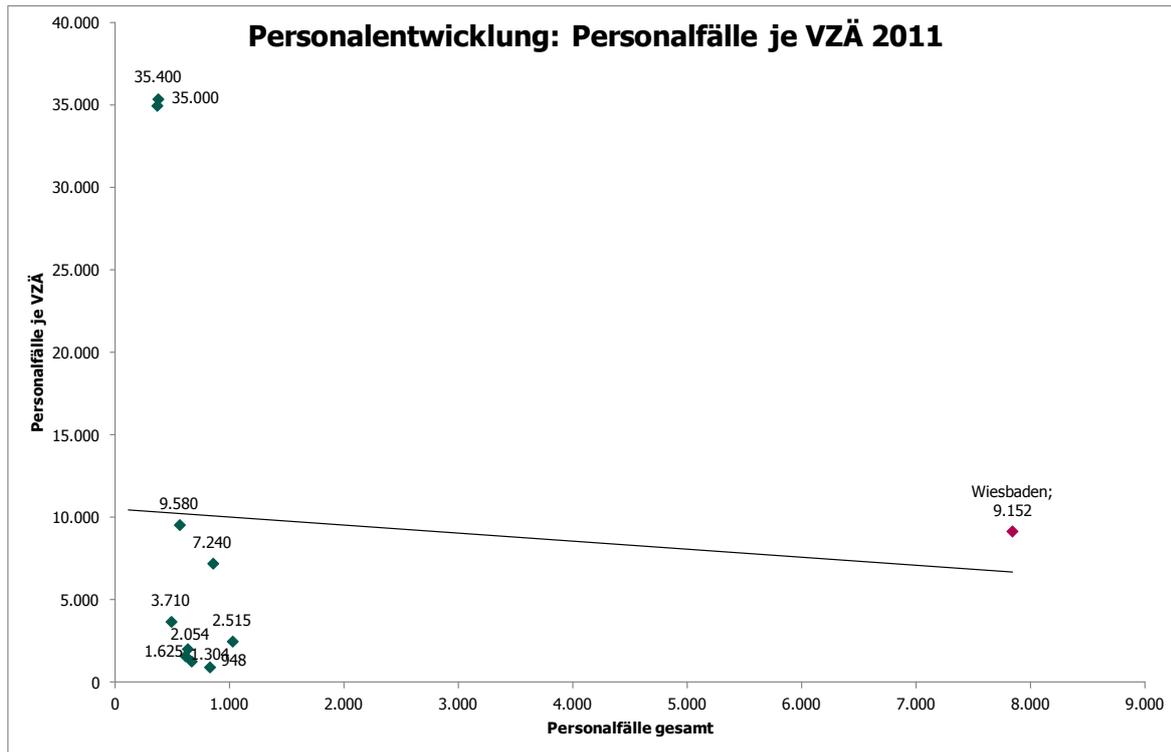
Damit ergibt auch diese Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Personalbeschaffung bei Einbezug der Stadt Wiesbaden mit steigender Zahl der bereinigten Personalfälle kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

### 6.2.13 Personalentwicklung

Für die Teilaufgabe Personalentwicklung ist zu berücksichtigen, dass nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen die Standards der Aufgabenwahrnehmung zwischen den kommunalen Körperschaften sehr unterschiedlich waren. Während einige Kommunen die Teilaufgabe Personalentwicklung systematisch und umfangreich wahrnahmen, beispielsweise mit kontinuierlicher Fortschreibung eines Personalentwicklungsplans und Einsatz verschiedener Personalentwicklungsinstrumente, beschränkte sich die Aufgabenwahrnehmung in anderen, insbesondere kleineren Kommunen, auf Einzelmaßnahmen, zum Beispiel zur Förderung des Führungskräftenachwuchs für konkrete, mittelfristig freiwerdende Führungspositionen.

Für den Vergleich der kommunalen Körperschaften ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann eine fehlende oder nicht in ausreichendem Maße betriebene Personalentwicklung auf lange Sicht zu fachlichen wie wirtschaftlichen Nachteilen bei der Aufgabenerfüllung der Kommunalverwaltungen führen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalentwicklung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:

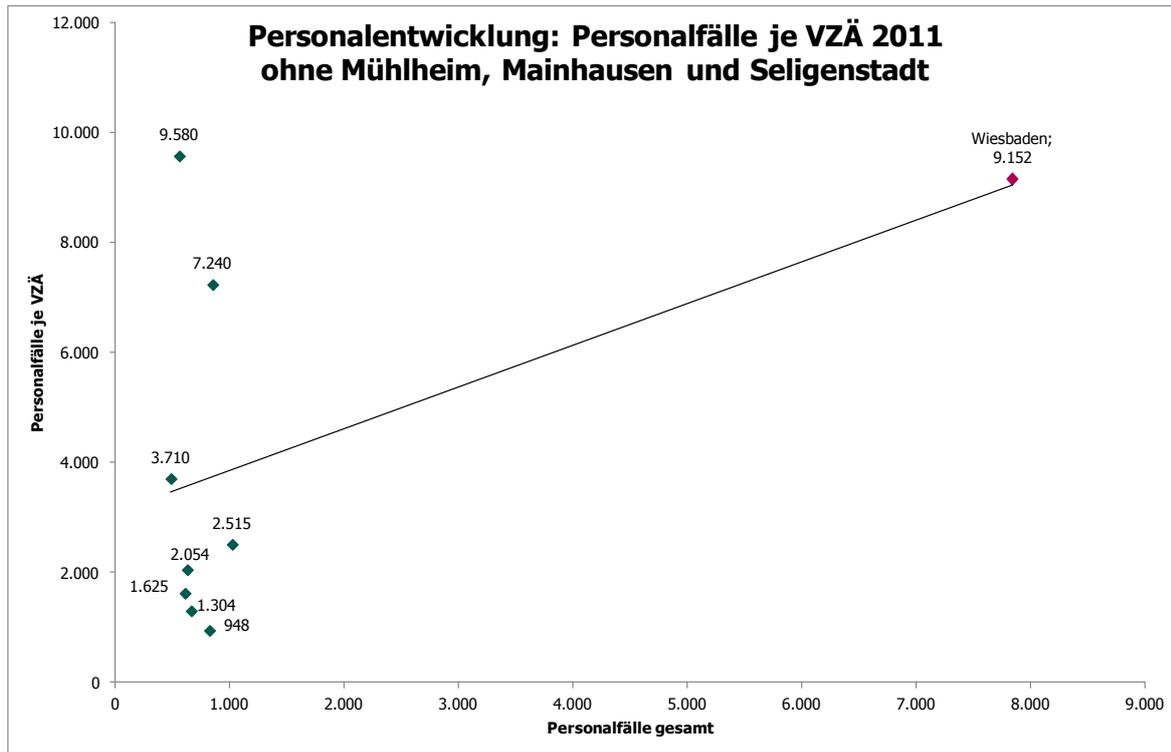


Ansicht 183: Personalentwicklung: Personalfälle je VZÄ 2011

Ansicht 183 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn die beiden höchsten Werte, die aufgrund der auffälligen Abweichung von Mittelwert und Median nicht plausibel sind beziehungsweise auf einen sehr geringen Standard und damit Leistungsumfang hindeuten<sup>154</sup>, nicht in die Betrachtung einbezogen werden. Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für die Teilaufgabe Personalentwicklung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle ohne die Kommunen Mühlheim, Mainhausen und Seligenstadt dar:

<sup>154</sup> Sowohl die Stadt Mühlheim als auch das gemeinsame Personalbüro der Stadt Seligenstadt und der Gemeinde Mainhausen gaben den Personaleinsatz für die Teilaufgabe Personalentwicklung im Jahr 2011 mit 0,01 VZÄ an.



Ansicht 184: Personalentwicklung: Personalfälle je VZÄ 2011 ohne Mühlheim, Mainhausen und Seligenstadt

Ansicht 184 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen, d.h. ohne die Kommunen Mühlheim, Mainhausen und Seligenstadt, mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ steigt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl sinkt.

Damit ergibt die Betrachtung, dass für die Teilaufgabe Personalentwicklung mit steigender Zahl der Personalfälle ein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden kann.

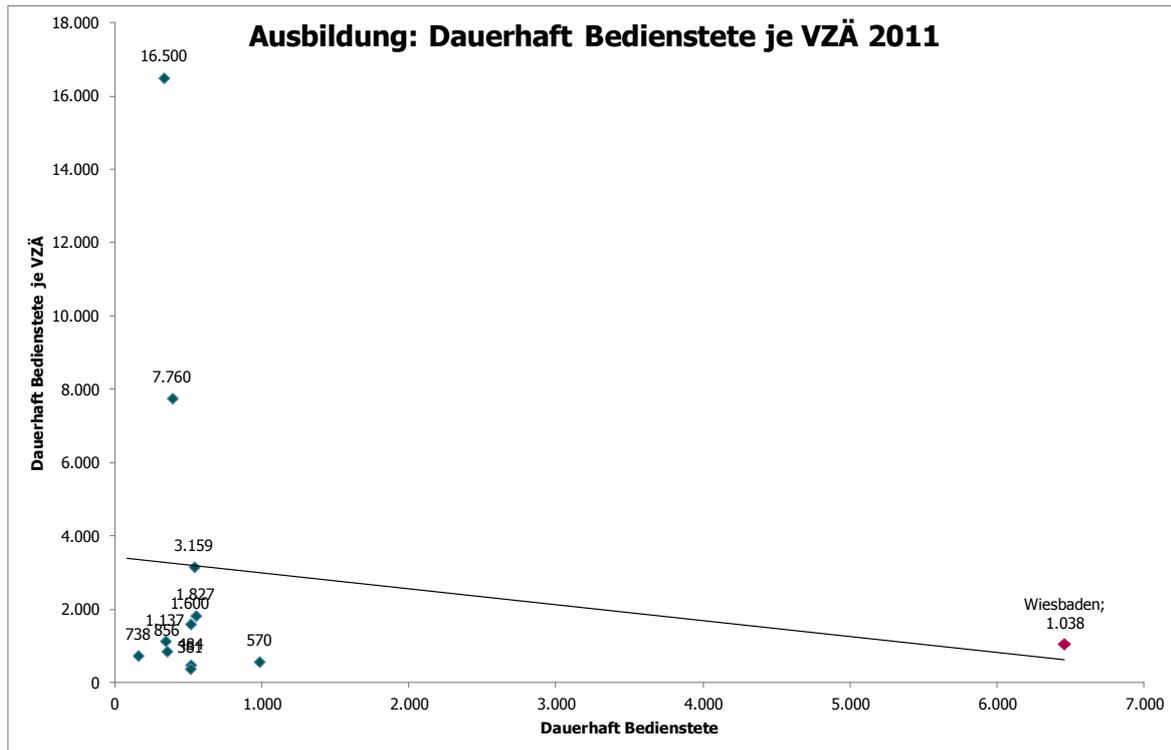
Hinzu kommt nach Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen, dass in größeren Kommunalverwaltungen, insbesondere bei der Stadt Wiesbaden, ein zum Teil deutlich höherer Standard im Teilaufgabengebiet Personalentwicklung erreicht wurde als bei kleinen Kommunen im Kreis Offenbach, so dass neben dem Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz ein Größenvorteil in Bezug auf die Qualität der erbrachten Leistungen festzustellen ist.

#### 6.2.14 Ausbildung

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich der Ausbildungsbedarf der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle bezieht. Ein Ausbildung über den eigenen Nachwuchsbedarf hinaus wird daher in den folgenden Betrachtungen nicht berücksichtigt, da sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Aufgabewahrnehmung der Kommunen nicht erforderlich ist.

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Ausbildung wird durch die Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.464 etwas mehr dauerhaft Bedienstete auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 5.409 dauerhaft Bedienstete kamen.

Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ für die Teilaufgabe Ausbildung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der dauerhaft Bediensteten dar:



Ansicht 185: Ausbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011

Ansicht 185 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

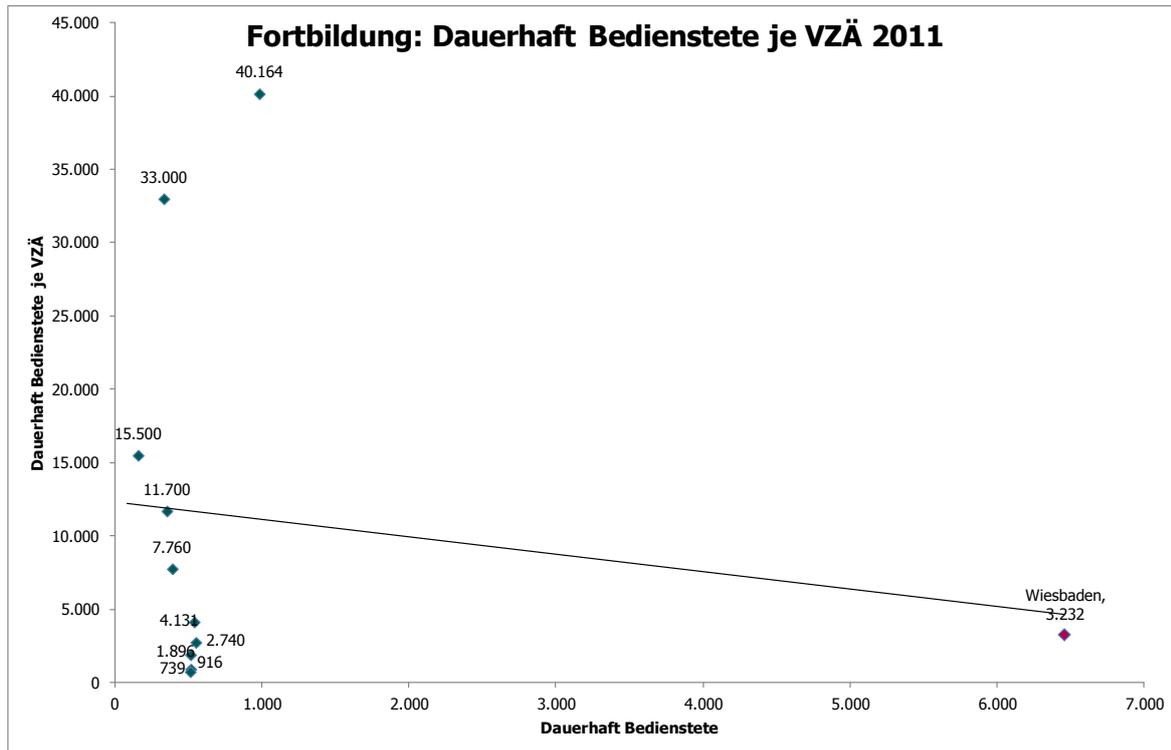
### 6.2.15 Fortbildung

Der Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung wird durch die Zahl der dauerhaft Bediensteten bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 6.464 etwas mehr dauerhaft Bedienstete auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 5.409 dauerhaft Bedienstete kamen.

Für eine Vergleichbarkeit der Fallzahlen wurden die Angaben im Erhebungsbogen um unterschiedliche Zuordnungen von Mitarbeitern bereinigt, so dass nur dauerhaft Bedienstete in die Betrachtung einbezogen wurden, da sich die Fortbildung der kommunalen Körperschaften auf diese Personalfälle beschränken kann.

Für den Vergleich der Kommunen ist zu beachten, dass niedrigere Standards, die mit einem geringeren Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung einhergehen, keinen Effizienzvorteil bedeuten müssen. Zwar wird weniger Personal für die Aufgabe eingesetzt, so dass geringere Personalaufwendungen anfallen, auf der anderen Seite jedoch kann ein geringerer Standard jedoch zu einem geringeren Qualifikations- und Kompetenzniveau der Mitarbeiter führen, was sich negativ auf ihre Leistungsfähigkeit für Aufgaben der Kommunalverwaltung auswirken kann.

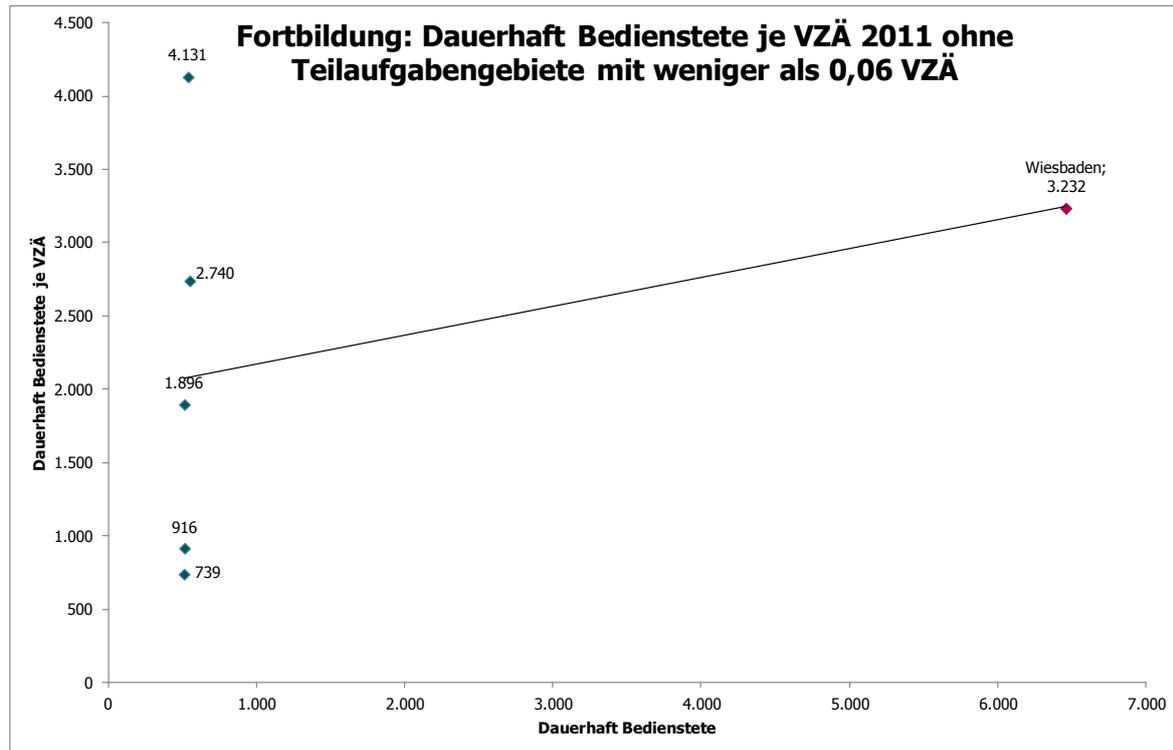
Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ für die Teilaufgabe Fortbildung für das Jahr 2011 bezogen auf die dauerhaft Bediensteten dar:



Ansicht 186: Fortbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011

Ansicht 186 zeigt, dass in der Bandbreite der dauerhaft Bediensteten der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten die Kennzahl dauerhaft Bedienstete je VZÄ sinkt und somit der Personaleinsatz in Relation zur Fallzahl steigt.

Ein anderes Ergebnis ergibt sich erst, wenn man alle kommunalen Körperschaften mit einem Personaleinsatz von maximal 0,05 VZÄ, der auf einen niedrigen Standard der Aufgabenwahrnehmung hindeutet, aus der Betrachtung ausschließt, wie die folgende Ansicht zeigt:



Ansicht 187: Fortbildung: dauerhaft Bedienstete je VZÄ 2011 ohne Teilaufgabengebiete mit weniger als 0,06 VZÄ

Wie Ansicht 187 zeigt, ergibt sich bei Betrachtung von fünf Kommunen mit einem Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung von mindestens 0,06 VZÄ ein Größenvorteil, welcher durch die Kennzahl der Stadt Wiesbaden bestimmt wird.

Für alle kommunalen Körperschaften, welche einen Personaleinsatz für die Teilaufgabe Fortbildung angegeben haben, kann allerdings mit steigender Zahl der dauerhaft Bediensteten kein Effizienzvorteil bezogen auf den Personaleinsatz festgestellt werden.

#### 6.2.16 Aufgabengebiet Personalverwaltung gesamt

Für eine Plausibilisierung der in den Teilaufgaben ermittelten Potenziale wird im Folgenden zusätzlich die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes für das gesamte Aufgabengebiet Personalverwaltung betrachtet.

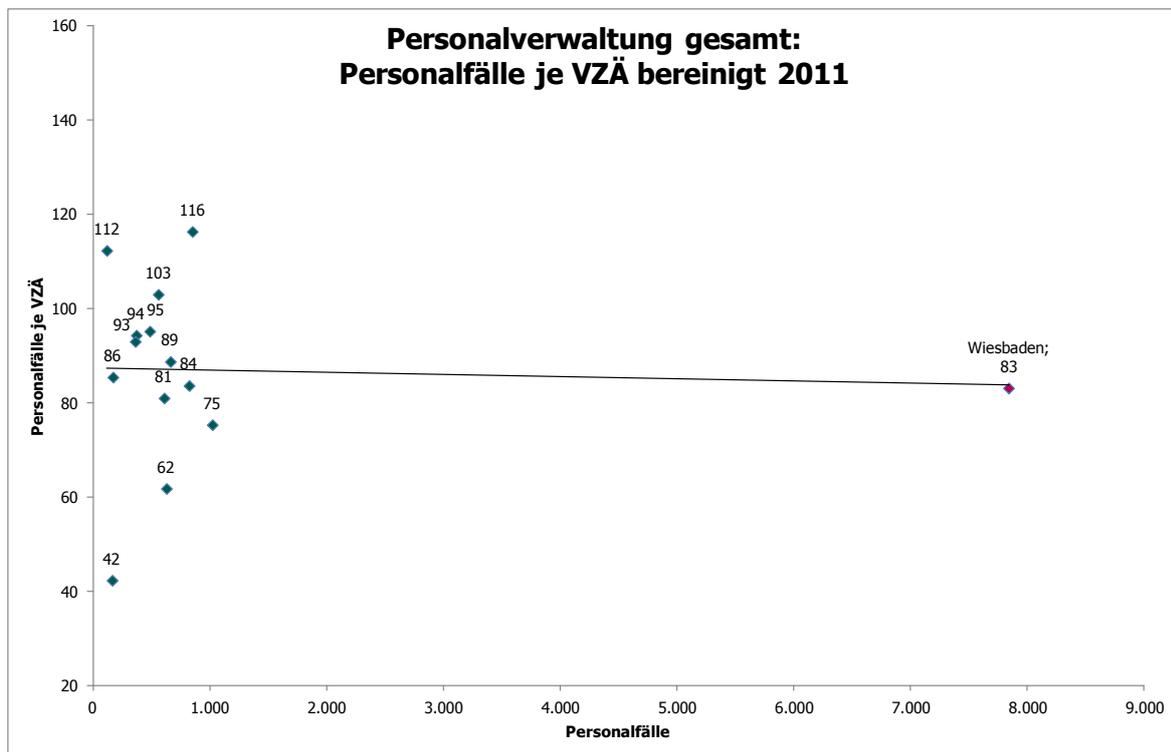
Der Personaleinsatz für das Aufgabengebiet Personalverwaltung wird durch die Zahl der Personalfälle bestimmt. Dabei wies die Stadt Wiesbaden mit 7.844 Personalfällen etwas mehr Personalfälle auf als der Kreis Offenbach mit seinen kreisangehörigen Kommunen, welche auf insgesamt 6.828 Personalfälle kamen.

Der Personaleinsatz wurde als Summe der für die Teilaufgaben angegebenen Stellenanteile gebildet, da diese nach den Erkenntnissen aus den örtlichen Erhebungen exakter waren als die Angaben für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt. Darin sind die nach den örtlichen Erhebungen erforderlichen Bereinigungen um Stellenanteile vorgenommen, welche außerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für dieses tätig waren, bzw. um Stellenanteile, welche innerhalb der Organisationseinheiten für das Aufgabengebiet Personalverwaltung für andere Aufgabengebiete tätig waren und daher nicht dem Aufgabengebiet Personalverwaltung zugerechnet werden dürfen.

Für die interkommunale Vergleichbarkeit des Personaleinsatzes wurde dieser um den Personaleinsatz für jene Aufgaben bereinigt, welche von einigen Kommunen nicht wahrgenommen wurden, d.h. die Aufgaben:

- Kindergeldberechnung
- Beihilfeberechnung
- Administration der Anwendungsunterstützung
- Personalgestaltung

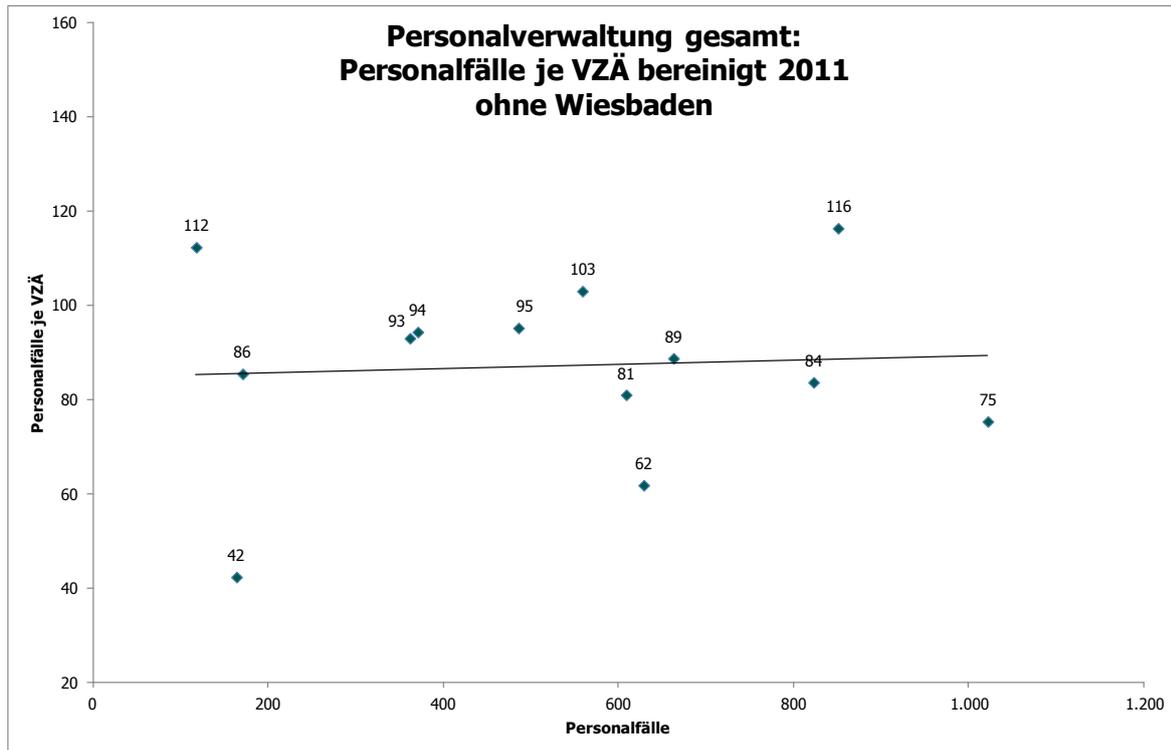
Die folgende Ansicht stellt die Kennzahl Personalfälle je VZÄ für den bereinigten Personaleinsatz des Aufgabengebietes Personalverwaltung für das Jahr 2011 bezogen auf die Zahl der Personalfälle dar:



Ansicht 188: Personalverwaltung gesamt: Personalfälle je VZÄ bereinigt 2011

Ansicht 188 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der betrachteten Kommunen mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ praktisch gleichbleibt.

Wird die Stadt Wiesbaden nicht einbezogen, ergibt sich ein geringfügig anderes Bild:



Ansicht 189: Personalverwaltung gesamt: Personalfälle je VZÄ bereinigt 2011 ohne Wiesbaden

Ansicht 189 zeigt, dass in der Bandbreite der Personalfälle der kommunalen Körperschaften im Kreis Offenbach mit steigender Zahl der Personalfälle die Kennzahl Personalfälle je VZÄ nur leicht steigt.

Damit ergibt die Betrachtung sowohl ohne als auch mit der Stadt Wiesbaden, dass für das Aufgabengebiet Personalverwaltung insgesamt mit steigender Zahl der Personalfälle kein signifikanter Effizienzvorteil bezogen auf den bereinigten Personaleinsatz festgestellt werden kann.

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Die folgenden beiden Ansichten zeigen die Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung, welche in den Abschnitten 12.2.1 bis 12.2.15 dargestellt wurden.

Für die Kommunen Egelsbach und Hainburg konnten für die Teilaufgabengebiete Potenziale nicht ermittelt werden, da die beiden Kommunen den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufteilen konnten.

Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 1)									
Kommunale Körperschaft	Personalverwaltung (VZÄ)	Grundsatzangelegenheiten (VZÄ)	Personalabrechnung <sup>1</sup> (VZÄ)	Kindergeldberechnung <sup>2</sup> (VZÄ)	Leistungsorientierte Bezahlung (VZÄ)	Stellenplan (VZÄ)	Personalkostencontrolling (VZÄ)	Arbeitsicherheit u.a. (VZÄ)	Reisekostenabrechnung (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,00	1,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	-0,22	0,15
Dietzenbach	1,24	0,32	1,25	0,50	0,19	0,05	-	0,88	0,04
Dreieich	-0,44	0,00	0,98	0,57	-	0,03	0,00	-0,07	0,00
Egelsbach <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hainburg <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Heusenstamm	1,03	0,11	0,25	0,17	0,05	0,12	0,07	0,01	0,12
Langen	0,73	0,25	1,02	0,23	-	-	-	0,59	-0,13
Mainhausen und Seligenstadt	0,87	0,24	-0,40	-	-0,01	0,00	0,02	0,01	0,01
Mühlheim	0,32	0,34	0,32	-	-	0,32	-0,01	0,10	-
Neu-Isenburg	1,48	0,15	0,10	0,22	0,01	-0,01	0,46	0,07	0,04
Obertshausen	0,98	0,10	-0,47	-	-	0,09	0,04	0,79	0,03
Rodgau	1,12	0,17	0,38	0,25	-0,01	0,07	0,01	0,66	0,09
Rödermark	0,93	0,00	0,17	0,22	0,07	0,11	-0,02	0,51	0,04
Summe	8,25	2,78	3,60	2,16	0,31	0,77	1,26	3,35	0,39

1) Kennzahl in der Personalabrechnung: Zahl der Personalabrechnungsfälle je VZÄ (bereinigt).  
2) Kennzahl in der Personalabrechnung: Zahl der Kindergeldfälle je VZÄ (bereinigt).  
3) Für die Kommunen Egelsbach und Hainburg konnten für die Teilaufgabengebiete Potenziale nicht ermittelt werden, da die beiden Kommunen den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufteilen konnten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 190: Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 1)

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“  
im Auftrag des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs  
Schlussbericht - Anhang 6: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung in der Personalverwaltung

Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 2)								
Kommunale Körperschaft	Leitungsaufgaben (VZÄ)	Unterstützungsfunktionen (VZÄ)	Projekte (VZÄ)	Personalbeschaffung (VZÄ)	Personalentwicklung (VZÄ)	Ausbildung (VZÄ)	Fortbildung (VZÄ)	Summe (VZÄ)
Kreis Offenbach	0,00	0,00	1,22	1,19	0,00	1,18	-0,21	5,11
Dietzenbach	0,21	-0,32	0,22	0,16	0,05	0,78	0,44	6,02
Dreieich	0,17	0,85	-0,35	0,00	-0,19	0,00	0,07	1,62
Egelsbach <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
Hainburg <sup>1</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-
Heusenstamm	0,02	0,10	0,01	0,19	-	0,13	-0,03	2,35
Langen	-	-	0,31	0,46	0,41	1,06	0,57	5,50
Mainhausen und Seligenstadt	0,31	0,20	-0,11	0,48	-0,13	-0,16	-0,07	1,25
Mühlheim	0,00	-	-	-0,07	-0,13	0,22	-0,05	1,36
Neu-Isenburg	0,25	0,58	-0,22	-0,06	0,13	-0,12	0,00	3,06
Obertshausen	-0,04	-0,01	-0,05	0,20	-0,05	0,11	-	1,72
Rodgau	0,05	-	-0,20	0,22	0,22	0,04	0,15	3,20
Rödermark	0,38	-0,19	-0,19	0,00	-0,14	-0,16	-0,04	1,69
Summe	1,35	1,21	0,65	2,76	0,17	3,07	0,81	32,87

1) Für die Kommunen Egelsbach und Hainburg konnten für die Teilaufgabengebiete Potenziale nicht ermittelt werden, da die beiden Kommunen den Personaleinsatz im Aufgabengebiet Personalverwaltung nicht auf die Teilaufgabengebiete aufteilen konnten.

Quelle: Haushaltspläne 2012/ Erhebungsbögen, eigene Berechnungen

Ansicht 191: Zusammenfassung der rechnerischen Potenziale in den Teilaufgaben des Aufgabengebiets Personalverwaltung 2011 (Teil 2)

Wie Ansicht 190 und Ansicht 191 zeigen, beträgt die Summe der rechnerischen Unterschiede aus den Teilaufgabengebieten 32,87 VZÄ. Dabei werden rechnerische Personalmehrbedarfe, die durch negative Werte ausgewiesen werden, mit rechnerischen Einsparpotenzialen addiert.

## 7. Anhang 7: Stellungnahmen der geprüften Körperschaften

### 7.1 Überblick über die Stellungnahmen

Die Stellungnahmen lassen sich in verschiedene Kategorien einteilen und zusammenfassen:

- (1) Redaktionelle Änderungen
- (2) Methodik
- (3) Ergebnisse, fachliches Verständnis oder Verständnis von Aussagen

Diese werden nachfolgend weiter untersetzt, beschrieben und bewertet.

### 7.2 Zu (1) Redaktionelle Änderungen

Die entsprechenden Stellungnahmen<sup>155</sup> wurden geprüft und bei Nachvollziehbarkeit direkt in den Schlussbericht eingearbeitet. Dies führte zu folgenden strukturellen Anpassungen:

- Anpassungen von Zahlen und daraus resultierender Folgeänderungen,
- Aufnahme von erklärenden Fußnoten, wenn die zugrundeliegenden Anmerkungen mit bereits bestehenden Erklärungen und Beschreibungen vergleichbar waren,
- Nicht aufgenommen wurden ausführliche Situationsbeschreibungen einzelner Kommunen.
- Nicht aufgenommen wurden Mehrfachdarstellungen bereits bestehender Anmerkungen, wenn also zentral am Anfang des Berichts zusammengefasste Besonderheiten von kommunalen Körperschaften bei jeder oder mehreren nachfolgenden Ansichten wiederholt werden sollten. Für diese Besonderheiten ist immer der Bezug zu den bestehenden zentralen Ansichten erforderlich.
- Nicht aufgenommen wurden wertende Passagen zur Methodik.

### 7.3 Zu (2) Methodik

#### 7.3.1 Aufbau und Struktur des Berichts<sup>156</sup>

- Der Berichtsaufbau ist am Anfang des Schlussberichts unter 1.3.2 Vorgehensweise und Berichtsaufbau dargestellt.
- In der Zusammenfassung sind bewusst keine Begründungen und Erläuterungen angegeben. Dies bleibt den nachfolgenden Ausführungen im Bericht vorbehalten.
- Besonderheiten in den einzelnen Kommunen wurden zu Beginn dargestellt, in den anschließenden Analysen wurden diese Besonderheiten nicht mehr aufgeführt oder explizit in Bezug genommen, weil ansonsten die Lesbarkeit des Berichts weiter eingeschränkt worden wäre.
- Alle Analysen blieben unabhängig von den Ergebnissen im Bericht enthalten, um dem Leser die Nachvollziehbarkeit der Interpretationen zu ermöglichen. Auf die Interpretationsmöglichkeiten

---

<sup>155</sup> Kreis Offenbach (S. 20 Absatz 2, S. 118 Absatz 6, S. 120, S. 125 (Personalkostencontrolling), S. 129 Absatz 2);  
Dietzenbach (Nr. 2, Nr. 3, Nr. 5);  
Heusenstamm (2. Seite 22, Absatz 5.1.1, 2. Seite 28, Seite 30, Absatz 5.2.2, Seite 31, Absatz 5.2.2, Seite 50, Absatz 9.1.3, Seite 52, Absatz 9.1.3, Seite 61, Absatz 9.2.3, Seite 73, Absatz 11.1.1, Seite 75, Absatz 11.1.2);  
Langen (6. d. "Objektivität ...", 7. Ziffer 12.1.11, 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16.);  
Neu-Isenburg (Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 4);  
Obertshausen (5. Seite 5. Absatz, 7. Seite 4. und 5. Absatz, 8. Seite 1. Absatz);  
Rodgau (12.3.2, IV.);  
Seligenstadt;  
Dreieich

<sup>156</sup> Heusenstamm (Seite 56, Absatz 9.2.1, Seite 58, Absatz 9.2.2, Seite 77, Absatz 11.2, Seite 116, Absatz 12.2.1);  
Neu-Isenburg (Nr. 5);  
Obertshausen (3. Seite letzter Absatz, 4. Seite 1. Absatz, 4. Seite 2. Absatz, 4. Seite 3. Absatz, 5. Seite 4. Absatz, 6. Seite 2.-6. Absatz)

und -gefahren bei ausschließlicher Betrachtung einzelner Ansichten wurde hingewiesen. Auch wurden betriebswirtschaftliche und juristische (kommunalrechtliche) Analysen parallel geführt, um sie erst im Gesamtergebnis zusammenzuführen.

- Grundsätzlich wurden zu den einzelnen Aufgaben- und Prüfungsbereichen Berechnungen vorgenommen, anschließend wurden ggf. Einschränkungen für interkommunale Zusammenarbeit qualitativ beschrieben. Diese qualitativen Beschreibungen führten – gerade wegen fehlender Quantifizierbarkeit – nicht zu einer Veränderung oder gar einem Entfall der Berechnungen. Für die Einschätzung der Chancen einer interkommunalen Zusammenarbeit wurde daher eine strategische Bewertung vorgenommen. Erst abschließend wurde, zusammen mit kommunalrechtlichen Prüfergebnissen, eine Empfehlung formuliert. Eine negative Empfehlung (also keine Empfehlung einer interkommunalen Zusammenarbeit) sollte nicht dazu führen, dass vorherige Aussagen oder Zahlen wegen möglicher Fehlinterpretierbarkeit entfallen.

### 7.3.2 Erhebungen<sup>157</sup>

- Die Erhebung wurde bewusst breit angelegt, um die einzelnen Sachverhalte möglichst breit beurteilen zu können. Erst die Erhebung hat gezeigt, dass zahlreiche Informationen nicht flächendeckend geliefert werden konnten, so dass auch entsprechende Auswertungen nicht flächendeckend erfolgen konnten. Damit nicht für unterschiedliche Auswertungen jeweils einzelne Kommunen beim Vergleich unberücksichtigt bleiben mussten, wurde eine Vergleichsbasis gewählt, bei der – mit wenigen Ausnahmen – alle Kommunen einbezogen werden konnten.
- In den Erhebungsbögen wurden zahlreiche Sachverhalte abgefragt, auch wenn die Stellungnahmen Gegenteiliges vermuten lassen (Beispiele: Vielfalt der Ausbildungsberufe nicht abgefragt, eingesetztes Personal nach Stellenplan und tatsächliches Ist).
- „Weiterhin weisen wir darauf hin, dass wir den Eindruck hatten, dass hinsichtlich der erhobenen Daten keine erkennbare Methodik angewandt wurde.“<sup>158</sup> Abgesehen davon, dass die Methodik an anderer Stelle kritisiert wurde – es also doch eine solche gegeben haben muss – wurde mit den erhobenen Daten – die nicht vollständig durch die kommunalen Körperschaften geliefert wurden –, versucht, ein umfassendes Bild über Ressourceneinsatz und Arbeitsergebnisse zu erhalten. Die Angaben umfassen regelmäßig Mengen-, Personaleinsatz- und Kosteninformationen.

### 7.3.3 Bezugsjahr und Verwendung der erhobenen Daten<sup>159</sup>

- Herangezogen wurden die Angaben des letzten abgeschlossenen Jahres und daher 2011 bzw. 31. Dezember 2011 als aktuellste Informationen.
- Im Prüfungsverlauf abgefragt wurden drei Jahre, um eine Entwicklung bzw. Trends zu erkennen. Die Verwendung beispielsweise von Durchschnittswerten wäre für den Vergleich jedoch nicht geeignet.
- Veränderungen bei anderem Bezugsjahr wären insgesamt nur unwesentlich.
- Nicht einbezogene oder verwendete Daten oder Prozesse:
  - Daten konnten nicht von allen Kommunen flächendeckend angegeben werden, daher konnten nicht alle erhobenen Daten für die Analyse verwendet werden. Viele Daten wurden zur

---

<sup>157</sup> Dietzenbach (Nr. 5)  
Heusenstamm (1a), 1b), 2. Anhang Seite 24, Pkt. 3.1.5);  
Obertshausen (2. Seite 6. Absatz)

<sup>158</sup> Obertshausen (2. Seite, 5. Absatz)

<sup>159</sup> Dietzenbach (Nr. 1, Nr. 2, Nr. 7, Nr. 4);  
Obertshausen (5. Seite 6. Absatz, 8. Seite 5. Absatz, 8. Seite 7. Absatz);  
Rodgau (III.)

Plausibilisierung, zur Bewertung der Standards und zum Verständnis der individuellen Situation genutzt.

- Die Daten zum Pflichtigkeitsgrad waren nicht für die Analysen bezüglich interkommunaler Zusammenarbeit erhoben worden.
- Prozesse lagen nicht oder nicht flächendeckend vor, ebenso keine oder keine flächendeckende Arbeitszeiterfassung mit Zuordnung zu Aufgaben. Auswertungen bzw. Erhebungen hierzu oder ganze Organisationsuntersuchungen wären zu aufwändig für ein solches Projekt, Erhebungen insbesondere zeitlich in einem solchen Projekt nicht möglich. Die detaillierte Betrachtung der Prozesse ist jedoch für Vergleiche von Aufgabenstellungen und Personaleinsatz nicht erforderlich. Eine Betrachtung der Prozesse zeigt (nur) unterschiedliche Vorgehensweisen und könnte daher bei der Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit hilfreich sein, beispielsweise um zu identifizieren, bei welchen Prozessen Veränderungen zum Zweck einer Vereinheitlichung vorzunehmen sind.

#### 7.3.4 Bezugsgrößen

- Die Analyse des Personaleinsatzes in Bezug zu Fallzahlen oder zur Einwohnerzahl ist für Vergleiche absolut üblich.<sup>160</sup> Dies gilt umso mehr, wenn Aufgaben oder Ergebnisse durch rechtliche Rahmenbedingungen weitgehend vorgegeben oder determiniert sind. Ausnahmen könnten lediglich bestehen bei unterschiedlicher Einwohner- bzw. Gebäudestruktur für Grundsteuer oder der Anzahl Spielapparate für Spielapparatesteuer. Allerdings sind bereits innerhalb einer Kategorie die Einzelfälle nicht identisch bzw. einzelfallbezogen deutlich unterschiedlich. Hinzu kommt, dass auch die Bearbeitung von Widersprüchen sowie Bürgerkontakte (Telefonate, Besuche) unterschiedlich sein können. Dies führt dazu, dass Bescheide als Bezugsgröße ebenfalls nicht ausreichen würden. Im Durchschnitt sind die Fälle vergleichbar. Personalfälle sind klarer Treiber des Ressourcen-/Personaleinsatzes, im Durchschnitt der Fälle sind diese vergleichbar. Die Definition eines Personalfalles wurde als den Fachabteilungen bekannt vorausgesetzt. Problematisch ist, wenn eine solche Größe den Fachleuten unbekannt ist. Außerdem wurden im Erhebungsbogen detailliert verschiedene Arten von Personalfällen abgefragt, so dass die Abfrage der Gesamtzahl konkretisiert und verdeutlicht wurde.
- Keine Outputorientierung:<sup>161</sup>
  - Entweder lagen die erforderlichen Daten für Outputorientierung nicht oder nicht flächendeckend vor (z. B. Vollstreckung) oder diese sind nicht oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten messbar (z. B. Prüfung eines höheren Aufwand für Prüfung der Personalabrechnung: Dies würde erfordern, die Fehlerquote bei unterschiedlicher Prüfungsintensität und deren finanzielle Auswirkung zu prüfen. Dafür wären alle Fälle der letzten Jahre in die Hände zu nehmen, um die Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Prozessstandards bewerten zu können).
  - Outputorientierte Betrachtung der Personalentwicklung/Weiterbildung ist darüber hinaus bereits methodisch nicht bzw. nur in einer Betrachtung über lange Zeiträume messbar.
- Begriffsdefinitionen/Abfragen unklar (Erhebungsbogen):<sup>162</sup> z.B. „Personalfälle“:
  - In den Gesamtbetrachtungen sind alle Sachverhalte und Personaleinsätze eines Aufgabenbereichs enthalten, unabhängig von einer Zuordnung zu Detailaufgaben.

---

<sup>160</sup> Obertshausen (5. Seite 2. Absatz, 5. Seite 3. Absatz, 7. Seite 6. und 7. Absatz)

<sup>161</sup> Langen (Nr. 4)

<sup>162</sup> Dietzenbach ("Begriffsdefinition")  
Heusenstamm (3. Seite 79);  
Langen (6. b., 6. c.);  
Obertshausen (4. Seite letzter Absatz, 7. Seite 8. Absatz)

- Bei Vergleichen beispielsweise der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sind Begriffsabgleiche und die Verständigung auf gemeinsame Begriffsverständnisse oftmals sehr zeitintensiv.
- Fachbegriffe sind allgemein gebräuchlich, in Einzelfällen waren unterschiedliche Begriffsverständnisse erst im Nachhinein erkennbar.
- Es bestanden Nachfragemöglichkeiten im Zuge der Befüllung der Erhebungsbögen.
- Separierung von Teilleistungen<sup>163</sup>
  - Einzelaufgaben wären zu differenziert und würden dazu führen, dass die Zuordnung des Personaleinsatzes schwierig war: Parallel zur Betrachtung der Einzelaufgaben wurde eine Analyse der Gesamtaufgabenbereiche vorgenommen, bei der die Detailzuordnung des Personaleinsatzes irrelevant war. Ohne Differenzierung und Betrachtung der Einzelaufgaben wäre die Analyse zu undifferenziert gewesen. Trotz gewisser Abgrenzungs- und Zuordnungsschwierigkeiten sind die Einzelergebnisse geeignet, das Gesamtergebnis zu erklären und Ansätze für die Umsetzung von Einsparpotenzialen zu bieten.
  - Die untersuchten Aufgabenbereiche Kämmerei, Kasse und Personalverwaltung wurden nicht auf dieser Ebene untersucht, weil hierin unterschiedliche Teilleistungen enthalten sein können. Eine solche Untersuchung könnte als „pauschal“ bezeichnet werden. Die Teilbereiche wurden als vergleichbare Ebene gewählt. Da Zuordnungsprobleme bestehen können, wurde parallel zur Plausibilisierung eine Gesamtbetrachtung der Aufgabenbereiche vorgenommen. Die Interpretation der Ergebnisse erfordert eine Betrachtung aller untersuchten Aspekte. Da sowohl Entscheidungen für die einzelnen Teilaufgaben getroffen werden als auch die Steuerungsinstrumente in den einzelnen Teilaufgabenbereichen deutlich unterschiedlich sein können, aber auch eine Vergabe von Leistungen nicht auf der Ebene „Kämmerei“ oder „Personalverwaltung“ erfolgt, sondern für Teilleistungen, ist diese Separierung geradezu geboten.
  - Teilaufgaben wie Personalabrechnung oder Personalbeschaffung sind absolut übliche Teilaufgabenbereiche, die oftmals auch organisatorisch getrennt sind.

#### 7.3.5 Standards<sup>164</sup>

- Standards wurden in den Gesprächen mit den Verantwortlichen der Aufgabenbereiche<sup>165</sup> abgefragt und erfasst, insbesondere in Form von Abweichungen zu gesetzlichen Vorgaben. Diese wurden in den Erörterungsbesprechungen dokumentiert. Standards wurden nicht vollständig beschrieben, dies bleibt Aufgabe einer Umsetzungsvorbereitung.
- Maßgeblich für interkommunale Zusammenarbeit und die ausgewiesenen Potenziale sind die Standards der Benchmarkkommune. Aus fachlicher Sicht nicht angemessene - weil zu niedrige - Standards führten dazu, dass eine Kommune nicht als Benchmarkkommune in Betracht kam.
- Gespräche mit leitenden Mitarbeitern jedes untersuchten Aufgabenbereichs wurden vor Ort geführt, bei denen u.a. Personaleinsatz, Aufgabenspektrum, Ergebnisse und Standards besprochen wurden.
- Sachaufwendungen blieben unberücksichtigt, weil die Erhebungen und Untersuchungen gezeigt haben, dass Vergaben von Leistungen nur in Einzelfällen und nicht regelmäßig/dauerhaft

---

<sup>163</sup> Dietzenbach (Nr. 6);  
Langen (6. b., 6. b. 4. Absatz)

<sup>164</sup> Kreis Offenbach (S. 106, Absatz 2, S. 117 Absatz 4, S. 125 (Personalkostencontrolling), S. 129 Absatz 2, S. 133 Absatz 3, S. 134ff. (Personalbeschaffung), S. 135 Absatz 5, S. 137 Absatz 2, S. 139 Absatz 5);  
Dietzenbach (Nr. 4);  
Langen (8. Ziffer 12.1.12, 12., Abschließende Bewertung);  
Rodgau (II., 12.2.7, 12.1.12, 12.3.2);  
Obertshausen (3. Seite 6. Absatz, 5. Seite 3. Absatz, 7. Seite 6. und 7. Absatz, 7. Seite 8. Absatz, 8. Seite 6. Absatz)

<sup>165</sup> Dietzenbach (1. Seite, 1. Absatz "Ermittlung von Standards", "Begriffsdefinition")

vorgenommen wurden (Ausnahme: Fachkraft für Arbeitssicherheit). Wenn tatsächlich Vergaben stattfanden, wurden diese mindestens dargestellt oder explizit berücksichtigt.

#### 7.3.6 Kosten interkommunaler Zusammenarbeit und Gegenrechnungsbedarf<sup>166</sup>

- Explizit berücksichtigt wurden zusätzliche Mietkosten bei räumlicher Bündelung an einem Ort, ausgehend von derzeitigen Mietpreisen für Büroflächen im Kreis Offenbach.
- Sachkosten (z. B. Kopier-, Heizung-, Stromkosten usw.) wurden als unverändert angenommen, weil sie auch bisher bereits anfallen. Konkrete Veränderungen sind abhängig von der zukünftigen Nutzung der derzeitigen Räumlichkeiten, ob also Ab- oder Vermietungen vorgenommen oder die Räumlichkeiten anderweitig genutzt werden können oder ob es letztlich zu einem Leerstand der Räume kommt. Nur im letzten Fall wären beispielsweise anteilige Heizungskosten zusätzlich zu berücksichtigen.
- Führungs-/Overheadkosten wurden ebenfalls als unverändert angenommen. Hier wären ebenfalls Synergieeffekte zu erwarten, aber für ggf. zusätzlichen Aufwand in der Kommunikation mit den Kommunen wurde dies als Ausgleich gesehen und daher nicht herausgerechnet. Es sollen gerade keine zusätzlichen Kapazitäten vor Ort geschaffen bzw. erhalten werden, da dies explizit Doppelstrukturen wären.
- Gremien: Je nach organisatorischer Gestaltung werden zusätzliche Kosten entstehen. Diese sind jedoch einerseits abhängig von der konkreten organisatorischen Gestaltung sowie andererseits in Relation zum Einsparpotenzial (sehr) gering.

### 7.4 Zu (3) Ergebnisse, fachliches Verständnis oder Verständnis von Aussagen

#### 7.4.1 Ermittlung und Bewertung der Ergebnisse<sup>167</sup>

- Die ausgewiesenen Ergebnisse und Sparpotenziale entstehen gerade aus interkommunaler Zusammenarbeit und den damit verbundenen fachlichen Vorteilen und Größeneffekten. Auch Angleichungen von Standards und Vorgehensweisen können damit verbunden sein. Für die einzelnen Kommunen mag die Höhe der Sparpotenziale hoch erscheinen, diese sind jedoch vor dem Hintergrund der Größeneffekte einer interkommunalen Zusammenarbeit zu sehen, die beispielsweise dazu führt, dass unterschiedlich zu behandelnde Einzelfälle gerade keine Einzelfälle bleiben und einfacher bearbeitet werden können.
- Die Ergebnisse wurden statistisch-rechnerisch ermittelt. Konkret erforderliche Schritte und Veränderungen für die Umsetzung wurden nicht aufgezeigt. Dies kann nicht das Ziel einer solchen strukturellen Untersuchung von Sparpotenzialen sein, sondern muss in nachfolgenden Umsetzungsvorbereitungen entwickelt werden.
- Statistik<sup>168</sup>: Bewertungen von Korrelationen und Schlussfolgerungen daraus waren in den Stellungnahmen nicht zutreffend, weil in den dargestellten Ansichten
  - als Überblick der gesamte Personaleinsatz im Verhältnis zur Einwohnerzahl gesetzt wurde, daraus aber noch keine Rückschlüsse auf Sparpotenziale gezogen wurden,
  - dann der Personaleinsatz ins Verhältnis zu 10.000 Einwohnern gesetzt wurde, aus dem Größenvorteile unmittelbar ableitbar sind,

---

<sup>166</sup> Kreis Offenbach (S. 20 Absatz 4, S. 41 Absatz 4);  
Dietzenbach (Schlussbemerkung);  
Langen (Nr. 3., 15.);  
Obertshausen (2. Seite der Stellungnahme zu S. 15 4. Absatz.

<sup>167</sup> Langen (Abschließende Bewertung)

<sup>168</sup> Kreis Offenbach (S. 116 bis 143)

- ergänzend der Personaleinsatz im Verhältnis zur Fallzahl abgebildet wurde. Hier können mehr Fälle je VZÄ bei größeren Kommunen ebenfalls unmittelbar als Sparpotenzial in den kleineren Kommunen interpretiert werden.

Das Bestimmtheitsmaß als Ausdruck über die Stärke möglicher Zusammenhänge wurde in den Ansichten nicht angegeben, da die Anzahl der einbezogenen kommunalen Körperschaften aus statistischer Sicht eher gering war und sich durch das Hinzufügen weiterer Kommunen oder Weglassen einzelner Daten das Bestimmtheitsmaß deutlich ändern könnte.

- Die Einschätzung „geringer Einsparpotenziale...“<sup>169</sup> ist relativ. Die kommunalen Haushalte im Kreis Offenbach werden damit nicht auszugleichen sein. Jedoch umfassen die Sparpotenziale mit etwa 1,4 Mio. € rund ein Viertel der bisherigen Aufwendungen im zugrundeliegenden Aufgabenbereich.

#### 7.4.2 Steuerliche und vergaberechtliche Auswirkungen<sup>170</sup>

- Zukünftige steuerliche Belastung und vergaberechtliche Konsequenzen einer interkommunalen Zusammenarbeit sind derzeit nicht absehbar.
- Die Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage<sup>171</sup> deutet auf Beschränkung auf in Konkurrenz zum Markt erbrachte Leistungen hin.
- Aus Risikoaspekten wäre daher eine umfangreichere interkommunale Zusammenarbeit zu bevorzugen, bei der nicht einzelne Teilaufgaben herausgelöst werden, sondern komplette Aufgaben in die interkommunale Zusammenarbeit überführt werden.
- Als Handlungsalternativen verbleiben nur, entweder Vorteile aus interkommunaler Zusammenarbeit durch die Umsetzung dieser nutzen zu wollen oder die Beibehaltung der gegenwärtigen Situation und damit verbunden der Verzicht auf die Potenziale. Dies kann nur eine politische Entscheidung nach Wertung der jeweiligen Argumente sein.

#### 7.4.3 Wertende Aussagen zu den Ergebnissen<sup>172</sup>

- „Weder Aufgabenstellung, noch der Prüfungsverlauf und auch das Gesamtergebnis überzeugen.“<sup>173</sup>: Die Aufgabenstellung war vorab abgestimmt und festgelegt. Der Prüfungsverlauf verlief in klassischer, unveränderter Weise. Das Gesamtergebnis zeigt Sparpotenziale. Die Überzeugungsfähigkeit ist daher von der Aufnahme der Argumente durch den Leser abhängig.
- Auswirkungen interkommunaler Zusammenarbeit wären nicht hinreichend dargestellt: Hierzu besteht der ganze Abschnitt 6, der in den Analysen der einzelnen Aufgabenbereiche weiter konkretisiert wurde.

---

<sup>169</sup> Obertshausen (2. Seite 3. Absatz)

<sup>170</sup> Dietzenbach (Schlussbemerkung)

<sup>171</sup> Vgl. Drucksache 17/14516 vom 7. August 2013: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Lisa Paus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/14298 – Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

<sup>172</sup> Dietzenbach (Nr. 6);  
Heusenstamm (Seite 80, Absatz 12.1.1);  
Langen (4., 6., 6. a., 6. c., 6. d. "Rechtmäßigkeit, ...", 6. d. "Objektivität ...", 7. Ziffer 12.1.11, 8. Ziffer 12.1.12, 15., 16., Abschließende Bewertung);  
Langen (15. S. 8. 1. Absatz, Abschließende Bewertung);  
Obertshausen (I. 1. Seite 2. Absatz, 2. Seite 3. Absatz, II., 2. Seite S. 15, 2. Absatz, 3. Seite 2.-4. Absatz, 4. Seite 2. Absatz, 4. Seite 3. Absatz, 4. Seite 4. Absatz, 4. Seite 5. Absatz, 4. Seite 6. Absatz, 5. Seite 1. Absatz, 5. Seite 3. Absatz, 5. Seite letzter Absatz, 6. Seite 1. Absatz, 6. Seite 7.-10. Absatz, 7. Seite 1. Absatz, 7. Seite 2. Absatz, 7. Seite 3. Absatz, 8. Seite 2. Absatz, III. 8. Seite 3. Absatz, 8. Seite 4. Absatz, 8. Seite 5. Absatz, 8. Seite 8. Absatz, 8. Seite letzter. Absatz, 9. Seite 1. Absatz, 9. Seite 2. Absatz);  
Rodgau (II.)

<sup>173</sup> Obertshausen (2. Seite 3. Absatz)

- Zahlreiche „Gesamtaussagen“ oder wertende Aussagen stellen politische Positionierungen dar, die nicht Teil eines Schlussberichts sind.
- Eine Stellungnahme, wonach die „Angleichung von Standards unrealistisch“ wäre, zeigt ebenfalls eine politische, nicht aber eine fachliche Komponente.