

Landeshauptstadt Magdeburg - Der Oberbürgermeister -		Datum 16.04.2007
Dezernat I	Amt FB 01	Öffentlichkeitsstatus öffentlich

I N F O R M A T I O N

I0078/07

Beratung	Tag	Behandlung
Der Oberbürgermeister	17.04.2007	nicht öffentlich
Verwaltungsausschuss	27.04.2007	öffentlich

Thema: Auswertung des sog. "Seitz-Gutachten" des Landes

1. Allgemeine Ausführungen

Im Auftrag des Landes Sachsen-Anhalt erstellte das Institut für Wirtschaftsforschung ein "Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern" für das Jahr 2005 (sog. "Seitz-Gutachten").

Von Seite 207 bis Seite 212 dieses Gutachtens (siehe Anlage 1) werden Aussagen zum Personalbestand auf Gemeindeebene in VZÄ/100.000 Einwohner (VZÄ = Vollzeitäquivalent) für alle Gemeinden des Landes getroffen. Für Vergleichszwecke ist hier über alle Gemeinden eine Gesamtzahl gebildet worden. Untersetzt wurde diese Zahl lediglich nach der Haushaltssystematik, wie z. B. "Allgemeine Verwaltung", "Öffentliche Ordnung", "Schule" usw.

Diese Darstellung ist unzweckmäßig. Denn von den 1.047 Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt erreichen nur zwei, Magdeburg und Halle, die hier angeführte Einwohnerzahl von 100.000. Demzufolge ist diese Bezugsgröße eher für Landkreise als zweckmäßig zu betrachten.

Das Gutachten spricht weiter von Gemeinden und deren Personalbestand bezogen auf Aufgabengruppen. Nun nehmen aber gerade die drei größten Gemeinden, nämlich die Städte Halle, Magdeburg und Dessau, auch Aufgaben wahr, die sonst den Landkreisen zugeordnet sind. Wie im Gutachten mit dieser Problematik umgegangen worden ist, lässt sich aus den Angaben nicht entnehmen. Die Beantwortung der Frage, ob die hier genannten VZÄ in Bezug auf die Aufgabenerledigung als kreisfreie Stadt überhaupt anzuwenden sind, ist aber erheblich. Darüber hinaus müsste bei diesen Städten die Umlandproblematik mit in die zu bildende Schlüsselzahl einfließen, da hier Beschäftigte Dienstleistungen nicht nur für die Einwohner der Gemeinde erbringen. Beispiel dafür ist der Bereich Kultur, aber auch Gesundheit und Freizeit.

In Analogie zur Darstellung auf Seite 208 des Gutachtens wurde für die Landeshauptstadt Magdeburg demnach eine Vergleichsbetrachtung durchgeführt. Die tatsächlichen Beschäftigtenzahlen pro 100.000 Einwohner liegen hier teilweise erheblich unter den in der Tabelle angegebenen Werten und können somit nicht den Maßstab der Landeshauptstadt Magdeburg als Gemeinde bilden (siehe dazu Tabelle 1).

2. Zur Vergleichsbetrachtung im Einzelnen

Tabelle 1

	I	II		III
	VZÄ / 100.000 Ew. 2005 Seitz-Gutachten (IST Angaben für Sachsen-Anhalt)	VZÄ / 100.000 Ew. 2005 Seitz-Gutachten		tatsächliche VZÄ/ 100.000 Ew. in der LH Magdeburg 01.01.2007
		FO-4*	FFW**	
Allg. Verwaltung	434	381	312	189
öffentliche Ordnung + Umwelt	170 + 27	156 + 15	114 + 9	129
Schule + andere Bildungsbereiche	87 + 5	89 + 6	97 + 10	63
Kultur	111	67	31	90
Soziales (ohne Kita)	143	122	156	182 (einschließlich ARGE)
Kita-Bereich	234	173	107	0,0
Gesundheit / Freizeit	91	75	70	59
Krankenhäuser	310	100	57	0,0
Wohnen/Stadtpl./ Vermessung + Verkehr	55 + 17	54 + 13	31 + 32	184
komm. Gemeinschaftsdienste + wirtschaftliche Unternehmen	151 + 51	130 + 62	165 + 64	8

* FO-4 - Flächenländer Ost für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen

** FFW - Finanzschwache Westflächenländer

Das Seitz-Gutachten identifiziert die Bereiche „Allgemeine Verwaltung“, „Öffentliche Ordnung und Umwelt“ und „Kultur“ als in Sachsen-Anhalt besonders problematisch, sprich überbesetzt.

Zur Bewertung der Zweckmäßigkeit dieses Vergleiches für die LH Magdeburg, sollen beispielhaft folgende Ausführungen dienen:

a) „Allgemeine Verwaltung“:

Die LH Magdeburg liegt erheblich unter dem Durchschnittswert des gesamten Landes, in dem bei der Berechnung viele kleine einwohnerschwache Kommunen mit ihren Beschäftigten der Allgemeinen Verwaltung eingerechnet wurden. Die Vorteile von größeren einwohnerstarken Gebietskörperschaften werden durch eine günstigere Anzahl von Beschäftigten pro hunderttausend Einwohner sichtbar.

b) „Öffentliche Ordnung und Umwelt“:

Die hier angegebenen Durchschnittswerte für die Länder sind, wie der hergestellte Bezug zur Seite 174/175 des Gutachtens ergibt ohne die Beschäftigten der Feuerwehr, des Katastrophenschutzes und des Rettungsdienstes. Danach liegt Magdeburg mit 129 fast auf dem Niveau der FFW (123).

c) Bereich „Kultur“:

Im kulturellen Bereich liegt Magdeburg mit 90 unter dem ermittelten Landeswert von 111, obwohl die Landeshauptstadt hier in besonderem Maße Funktionen für das Umland erfüllt. Dem hohen Stellenwert der Kultur entsprechend sind die Abweichungen gegenüber den Gemeinden in FO-4 und erst recht in FFW erheblich.

d) Bereich „Wohnen/Stadtplanung/Vermessung + Verkehr“ i. V. m.

„Komm. Gemeinschaftsdienste + wirtschaftliche Unternehmen“:

Je nach Größenordnung der Gemeinden muß davon ausgegangen werden, dass für diese Bereiche eine unterschiedliche haushaltssystematische Zuordnung erfolgte. So sind die verkehrstechnischen Aufgaben der Unterhaltung von Straßen in den überwiegend kleineren Gemeinden den „komm. Gemeinschaftsdiensten und wirtschaftlichen Unternehmen“ zugeordnet, z.B. in Form von Bauhöfen. Für andere Aufgaben wie Vermessung und Stadtplanung gibt es dort überhaupt keine Beschäftigten. Damit sind diese Werte für eine kreisfreie Stadt wie die Landeshauptstadt Magdeburg nicht als Vergleich heranzuziehen.

Diese Aspekte bestätigen den Schluss, dass das Gutachten nicht zweckdienlich und somit nicht zielführend ist.

Ein Vergleich einer einzelnen Gemeinde mit den hier angegebenen Durchschnittswerten für das ganze Bundesland ist ausgeschlossen.

3. Die Landeshauptstadt im kommunalen Vergleich

Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, wie die **Landeshauptstadt Magdeburg** mit der Problematik „Personal zur Erfüllung kommunaler Aufgaben“ systematisch umgeht.

Die Landeshauptstadt Magdeburg hat mit ihrer Strategie zur Stellen- und Personalentwicklung und weiteren umfangreichen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung seit 2002 kontinuierlich Personal im Kernbereich abgebaut.

Darüber wird jährlich im Stadtrat berichtet. Mit dem Ziel der Transparenz für jeden Bürger der Landeshauptstadt wurde darüber hinaus 2006 der erste Bericht zum Personal- und Organisationsmanagement erarbeitet und veröffentlicht. So kann aus diesem Bericht entnommen werden, dass die Landeshauptstadt Magdeburg von 2003 bis 2005 bereits 27 Millionen Euro als Personalkosteneinsparung aufweisen konnte. Das bedeutete eine Einsparung im Kernbereich der Verwaltung von 967 Stellen. Dieser Prozess der kontinuierlichen Anpassung wird jährlich fortgesetzt. So sind im Stellenplan für das Jahr 2007 für die Leistungserbringung in der Kernverwaltung noch 2234 Stellen ausgewiesen.

Gleichzeitig stellte sich die Landeshauptstadt regelmäßig dem Vergleich mit Kommunen ähnlicher Größenordnung, auch über die Grenzen des Landes Sachsen-Anhalt hinaus. Die folgenden Ausführungen zeigen, dass dieser Vergleich einer tiefer gehenden Betrachtung bedarf. Jährlich erhebt der Deutsche Städtetag die Beschäftigtenzahlen der Kommunen und führt einen Vergleich, bezogen auf 10.000 Einwohner, in Anwendung der Haushaltssystematik für die ostdeutschen Städte durch.

Daneben finden diese Zahlen in summarischer Form Aufnahme in einen Vergleich von Finanzdaten, der von den Statistikämtern ausgewählter großer ostdeutscher Städte durchgeführt wird. Die Erhebung der Daten erfolgt jeweils zum Stichtag 30.06. Die entsprechenden Übersichten der Jahre 2002/2003 sowie 2005/2006 liegen diesem Schreiben als Anlage 2 und 3 bei.

Die Unterschiede in den Personalbeständen von Städten gleicher Größenklasse waren 2002/2003 relativ hoch (siehe Anlage 2). Die Aufstellung nach der Haushaltssystematik ließ vermuten, dass z. B. Ausgliederungen von Kindertagesstätten (siehe Markierung vergleichbarer Kommunen), echte und unechte Privatisierungen die Begründung für diese Unterschiede waren. Offensichtlich wurde in den anderen Städten zu einem früheren Zeitpunkt mit strukturellen Reformmaßnahmen, insbesondere Maßnahmen des Outsourcing, begonnen.

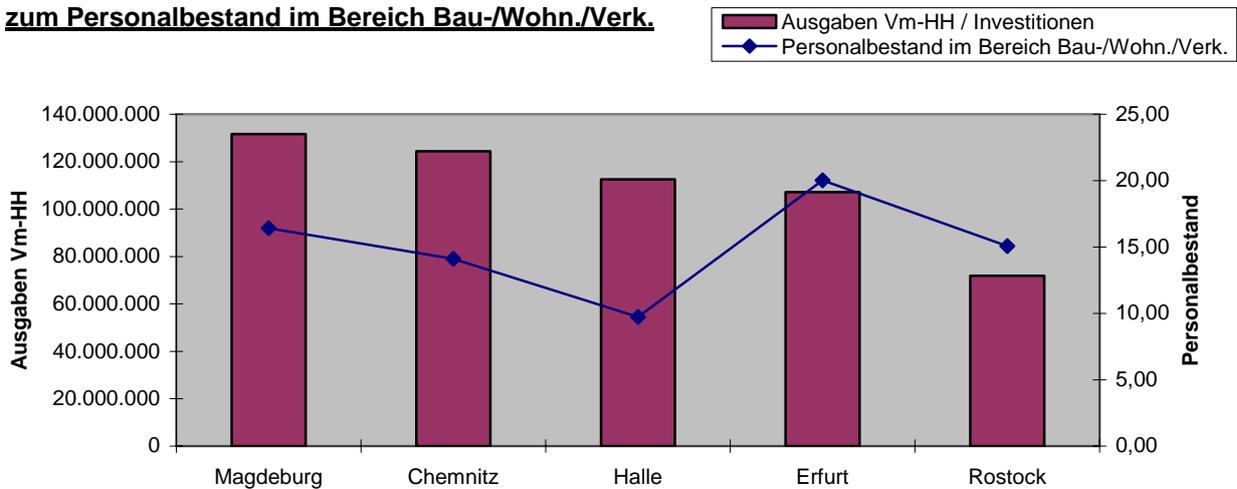
Diese Vermutung wird durch den Vergleich der Finanzdaten der Statistikämter (Sonderheft des Amtes für Statistik) der größten Städte der neuen Bundesländer mit dem Stand 31.12.2005 auch bestätigt. Städte mit einem niedrigeren Personalkostenanteil wiesen höhere Ausgaben bei den Sachkosten aus.

3.1 Einzelbetrachtungen als Beispiel

Interessant ist die **Betrachtung des Vermögenshaushalts** (also der investiven Haushaltsmittel). Es wird angenommen, dass die Summe der Investitionen einen Einfluss auf das dafür vorgehaltene Personal hat, welches diese Ausgaben realisieren muss. Dabei werden die Ausgaben im Vermögenshaushalt (schwerpunktmäßig für bauliche Investitionen) den entsprechenden Personalbeständen in diesem Bereich gegenübergestellt. Diese Gegenüberstellung erfolgt im nachstehenden Diagramm 1.

Diagramm 1

Ausgaben im Vm-HH im Verhältnis zum Personalbestand im Bereich Bau-/Wohn./Verk.



(Quelle: Vergleichende Darstellung wichtiger Finanzdaten der größten Städte der neuen Bundesländer; Stand: 31.12.2005 und Anlage 3)

Im Folgenden (Tabelle 2) werden die Investitionssummen rechnerisch ins Verhältnis zum dafür vorgehaltenen Personal gesetzt.

Tabelle 2

Ausgaben in EUR	Magdeburg	Chemnitz	Halle	Erfurt	Rostock
Vm-HH ges. in 1.000 EUR	131.699	124.375	112.543	107.165	71.828
Personal Bau-/ Wohn./Verk. pro 10.000 Einwohner	16,42	14,10	9,74	20,03	15,08
Umzusetzende Summe Vm-HH in 1.000 EUR je Mitarbeiter pro 10.000 Einwohner	8.020,64	8.820,92	11.554,72	5.350,22	4.763,12

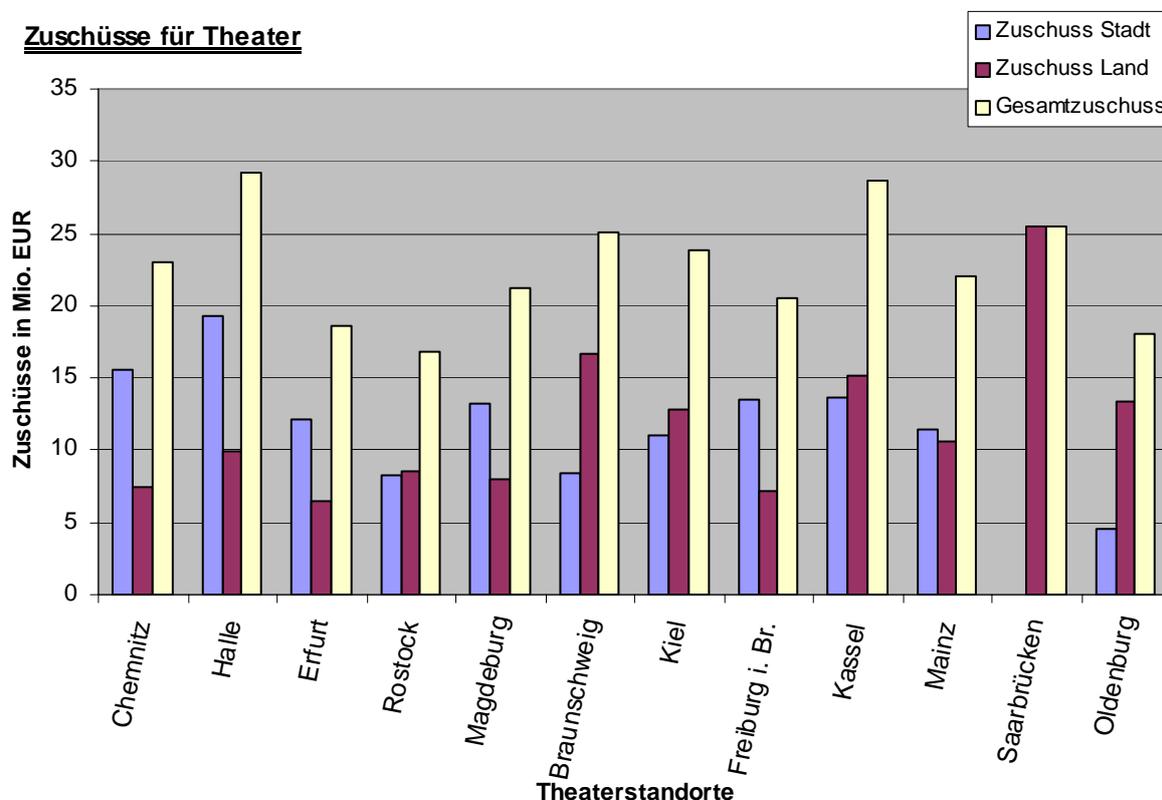
Nach absoluten Zahlen setzt Magdeburg die höchste Summe an Investitionsmitteln um. Während Rostock und Erfurt für eine relativ geringe Investitionssumme einen überproportionalen Personalbestand vorhalten, weisen Magdeburg und Chemnitz ein akzeptables Verhältnis zwischen diesen beiden Komponenten nach. Halle hingegen kann nicht direkt mit den genannten Städten verglichen werden, da hier der Bereich Hochbau dem Zentralen Gebäudemanagement zugeordnet und ausgegliedert wurde. Alle diesbetreffenden Leistungen werden somit vergeben. Damit erscheint zwar die Investitionssumme, diese kann jedoch nicht direkt dem ausführenden Personal gegenübergestellt werden.

Im Wissens-/Forschungs- und Kulturbereich der Städte gleicher Größenkategorie weist Magdeburg 2005/2006 eine höhere Anzahl von Vollbeschäftigten je 10.000 Einwohner auf (siehe Anlage 3). Diese Zahl wird sich 2007 verändern in Analogie zu anderen vergleichbaren Städten, da Magdeburg zum 01.01. 2007 die Theater ausgegliedert hat. Im Übrigen ist der Stellenwert der Kultur in den einzelnen Städten unterschiedlich.

Der speziell für die Theater vom Dezernat IV durchgeführte Vergleich (siehe Anlage 4) zeigt aber, dass die Beschäftigtenzahl theaterbezogen durchschnittlich ist.

Bei der Betrachtung der finanziellen Zuschüsse für Theater – und damit der Belastung der kommunalen Haushalte – ist es von ausschlaggebender Bedeutung, in welcher Trägerschaft sich die Theater befinden. So ist der Anlage 4 zu entnehmen, dass sich die Theater vergleichbarer Kommunen alter Bundesländer vorwiegend in Trägerschaft des Landes befinden. Die Theater der neuen Bundesländer werden vorwiegend von Kommunen getragen. Dies hat Einfluss auf die Zuschussverteilung (siehe Diagramm 2) durch das Land bzw. die Stadt. Entsprechend sind auch die Belastungen der jeweiligen Haushalte.

Diagramm 2



Für den Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (hier: einschließlich Feuerwehr) zeigt der kommunale Vergleich, dass die Beschäftigtenzahl pro zehntausend Einwohner in allen Städten gleicher Größenklasse fast gleich ist (siehe Anlage 3).

3.2 Fazit interkommunaler Vergleich

Generell lässt die Statistik des Deutschen Städtetages für das Jahr 2005/2006 deutlich werden, dass die Differenzen zu den vorhergehenden Jahren fast nur noch im einstelligen Bereich bestehen. Das bedeutet, dass sich nach Abschluss von Privatisierungen bzw. Ausgliederungen (z.B. KGm und Theater) sowie personalwirtschaftlichen Maßnahmen die Personalkosten auf einen bestimmten Umfang stabilisieren. Das trifft letztlich auch für die Landeshauptstadt Magdeburg zu.

Veränderungen unter +/- resultieren dann häufig nur aus den Veränderungen der Einwohnerzahl. Als Einflussfaktor ist hier dann verstärkt die Gebietsreform in den einzelnen ostdeutschen Bundesländern zu beachten.

Nach dem aktuellen Stand (ohne KGm und Theater) ergibt sich für Magdeburg im Jahr 2007 bei gleich bleibender Einwohnerzahl ein Anteil von 97,9 Beschäftigten je 10.000 Einwohner (Basis: 2234 ausgewiesene Stellen im Stellenplan 2007 für die Dezernate und OB Bereich).

Tabelle 3

Stadt	Einwohner (2005/2006)	Beschäftigte je 10.000 Ew.
Magdeburg	228.775	136,4
Wert für 2007		97,9
Aachen	257.821	106,3
Augsburg	260.407	184,6
Braunschweig	245.872	150,5
Karlsruhe	284.163	175,8
Kassel	194.464	119,8
Kiel	233.329	198,2
Lübeck	211.874	149,8

Insgesamt kann festgestellt werden, dass statistische Vergleiche nur dann standhalten, wenn ähnliche Rahmenbedingungen vorliegen und diese im Einzelnen hinterfragt werden.

Die aktuellen Angaben belegen klar, dass die Landeshauptstadt Magdeburg mit den erreichten VZÄ/ pro 10.000 Einwohner schon jetzt Ergebnisse erreicht hat, die im interkommunalen Vergleich positiv zu beurteilen sind. Die Darstellung im „Seitz-Gutachten“ dagegen lässt keine verwertbaren realistischen Rückschlüsse auf den eigenen Handlungsbedarf zu.

Holger Platz

Anlagen

Anlage 1 - Auszug aus dem „Seitz-Gutachten“ (S. 207-212)

Anlage 2 - Gegenüberstellung der Entwicklung des Personalstandes 2002/2003

Anlage 3 - Gegenüberstellung der Entwicklung des Personalstandes 2005/2006

Anlage 4 - Vergleichstableau Theaterstandorte