

„Demografische Entwicklung“

Chancen nutzen!

von Dr. Ulrich Keilmann



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: BS/privat

Kommunen und ihre Beteiligungen sind deutschlandweit wichtiger Garant für die öffentliche Daseinsvorsorge. Sie erbringen pflichtige und freiwillige Leistungen für die Bürger. Dazu benötigen sie Ressourcen, an erster Stelle ihr Personal. Entsprechend beliefen sich im Jahr 2016 die Personalausgaben der kommunalen Kernhaushalte in den Flächenländern einschließlich ihrer Extrahaushalte (sog. FEUs des Staatssektors) auf 5,4 Mrd. Euro (2015: 5,2 Mrd. Euro). Durchschnittlich sind dies rund 825 Euro je Einwohner und damit mehr als ein Viertel der bereinigten Ausgaben insgesamt (3.172 Euro).

Über 110.000 Personen arbeiten für hessische Kommunen. In dieser Zahl sind die Beurlaubten und geringfügig Beschäftigten sowie das Personal kommunaler GmbHs etc. noch nicht einmal erfasst. Der Großteil (rund 90 Prozent) hiervon sind Arbeitnehmer, nur etwa 10 Prozent stehen im Beamtenverhältnis. Ein Blick allein auf die reinen Ausgaben und Fallzahlen des Personals reicht aber nicht.

Demografie

Allgemein bekannt ist die demografische Entwicklung. Sie lässt auch die Kommunalverwaltungen nicht außen vor. Nebenstehende Ansicht zeigt die Altersstruktur des kommunalen Personals in Hessen. Danach geht fast die Hälfte der Beschäftigten spätestens in 15 Jahren in den Ruhestand. Aus dieser Altersstruktur ergeben sich sowohl Herausforderungen als auch Chancen für die jeweilige Kommune als Arbeitgeber.

Herausfordernd ist, die wegfallende Arbeitskapazität zu kompensieren sowie das Fachwissen

der Ruheständler zu bewahren. Deswegen sollten die Kommunen schon jetzt beginnen, einen geordneten Übergang zu organisieren und den Wissenstransfer sicherzustellen.

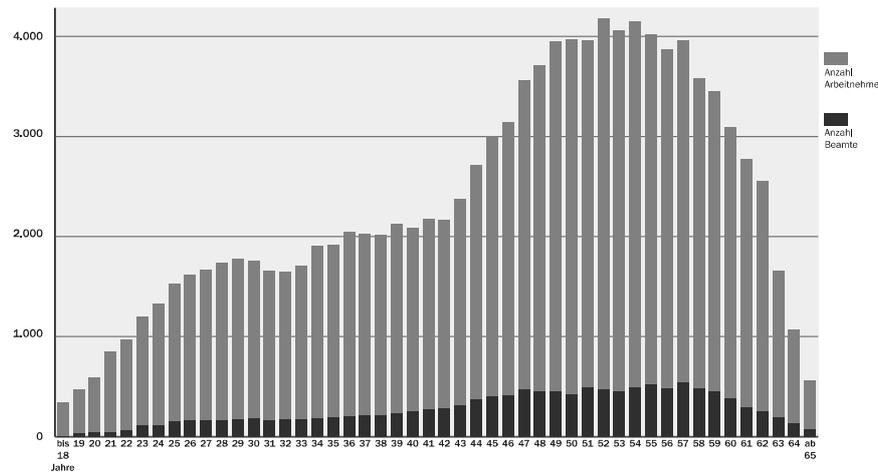
Gerade in einem strukturierten, geplanten Vorgehen liegen große Chancen. Interkommunale Zusammenarbeit kann dabei ein wesentlicher Erfolgsbestandteil

sein. So lassen sich mittelfristig u. a.

- Auslastungsvorteile organisieren (um personelle Spielräume zu schaffen),
- Spezialwissen auf- und ausbauen (um rechtssicherer handeln zu können),
- Vertretungsregelungen etablieren (um Mitarbeiterzufriedenheit zu fördern),
- eine stärkere Aufgabentrennung realisieren (um personunabhängige und objektivere Aufgabenerfüllung zu ermöglichen) und
- Prozesse stärker koordinieren und standardisieren (um einheitliche IT-Lösungen zu fördern und Kostenvorteile zu generieren).

Insgesamt sollte sich jede Kommune schon jetzt ein umfassendes Bild über die demografische Entwicklung ihres Personals machen, um anschließend eine passgenaue Strategie zu entwickeln. Gerade bei Kommunen mit defizitären Haushalten kann auch die natürliche Personalfuktuation genutzt werden, freierwerdende Stellen nicht wieder zu besetzen. So kann gleichzeitig auch ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet werden.

Lesen Sie mehr zur „Lage der Kommunalfinanzien“ und zur „Altersstruktur des Personals“ im Kommunalbericht 2017, Hessischer Landtag, Drucksache 19/5336 vom 28. November 2017, S. 18 ff. Zu den Optimierungspotenzialen interkommunaler Zusammenarbeit finden sich viele Informationen im Kommunalbericht 2014, Hessischer Landtag, Drucksache 19/801 vom 7. Oktober 2014, S. 196 ff. Die 166. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ zielt auf die Bewertung von Ergebnisverbesserungspotenzialen ab, die sich aus künftiger interkommunaler Zusammenarbeit ergeben können, wenn ausgewählte Verwaltungsaufgaben koordiniert und gebündelt in Serviceeinheiten wahrgenommen werden.



Die Altersstruktur des kommunalen Personals in Hessen

Quelle: BS/hessisches Statistisches Landesamt; Grafik: BS/Dach

Risikoidentifikation in der kommunalen Praxis

Drei Jahre Risikomanagement des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt/Main

(BS/Lars Scheider) Entgegen den Regelungen für Einzelgesellschaften, wie sie bspw. auf Basis des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) seit 1998 normiert sind, existieren für den „Konzernverbund“ Stadt bzw. Kommune in der Hessischen Gemeindeordnung keine gesetzlichen Vorgaben zur Risikoüberwachung und -steuerung im Beteiligungsmanagement. Gleichwohl greift das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main bereits seit drei Jahren in Anlehnung an privatwirtschaftliche und erste kommunale Ansätze (bspw. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) auf ein eigenes Internes Kontrollsystem zurück. Denn in Zeiten zunehmender kommunaler Aufgaben, reduzierter Finanzierungsspielräume und hoher Leistungserwartung der Öffentlichkeit gewinnt das Risikobewusstsein zunehmend auch in Städten und Gemeinden an Bedeutung.

Das IKS basiert auf zwei Säulen: Internes Überwachungssystem (IU) und Risikomanagementsystem (RMS) (siehe nebenstehende Abbildung). Das IU befasst sich mit Risiken, die aus der Sphäre der Beteiligungsverwaltung stammen oder diese überwiegend betreffen; das RMS beleuchtet Risiken, die primär aus dem Bereich der einzelnen Beteiligungsgesellschaften herrühren. Für das RMS ist hervorzuheben, dass es sich mit seinen Controlling-Instrumenten wie u. a. den jährlichen Wirtschaftsplangesprächen und der fünfjährigen Mittelfristplanungen auf künftige Risiken und Entwicklungen in den einzelnen Beteiligungsunternehmen konzentriert. Regelmäßige Berichterstattung durch Risikokomitee

Die transparente Zusammenführung aller im IKS des Beteiligungsmanagements betrachteten Risiken erfolgt durch ein Risikokomitee, das zwei Mal im Jahr tagt. Es berichtet danach einmal

im Sommer und einmal zum Jahresende an die Amtsleitung. Zur Vorbereitung der Sitzungen des Risikokomitees greifen die Mitglieder zunächst auf bestehende Instrumente und Einzelberichterstattungen zurück. Dies sind im Wesentlichen alle unterjährigen Berichte/Zusammenstellungen sowie die Risikoberichterstattung im Jahresabschluss der einzelnen Beteiligungsunternehmen. Daneben werden die in den regelmäßigen Dienstbesprechungen und den wiederkehrenden Regelrücksprachen der einzelnen Sachgebiete von einzelnen Beteiligungsbetreuern erkannten Risiken an die Sachgebietsleitungen gesammelt. Aktuell neu auftretende, mögliche Risiken (z. B. aus der Umsetzung neuer Gesetzesvorgaben oder geänderter Rechtsprechung) werden zudem laufend erfasst. In einem zweimal jährlich verfassten Risikobericht wird schließlich die unterjährig kontinuierliche Arbeit schriftlich durch das Risikokomitee zusammengefasst. Die Entwicklung des IKS des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main in den letzten drei Jahren hat gezeigt, dass die wiederkehrende Analyse für das Risikobewusstsein



Das Interne Kontrollsystem (IKS) des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt/Main

Quelle: BS/Scheider

von entscheidender Bedeutung ist. Insofern ist die konsequente Umsetzung des IKS mit halbjährlichen Sitzungen des internen Risikokomitees und des jährlichen Berichts auf Basis der Jahresabschlüsse im Hinblick auf das Ziel, finanzielle Risiken auf Beteiligungsebene besser kontrollieren zu können, von entscheidender Bedeutung.

Schlanke, erfolgversprechende Lösung

Dabei ist eine praxisorientierte, „schlanke“ Lösung wie das oben beschriebene Modell der Stadt Frankfurt am Main, das sich gleichwohl an Best-Practice-Lösungen orientiert, gerade im kommunalen Bereich erfolgversprechend.

Mehr zum Beteiligungsmanagement und den Möglichkeiten und Grenzen etwa durch das europäische Beihilfenrecht thematisiert der Autor im Rahmen eines Seminars des Behörden Spiegel am 23. und 24. Oktober 2018 in Berlin. Weitere Informationen unter www.fuehrungskraefte-forum.de, Suchwort „Beteiligungsmanagement“



Assessor jur. Lars Scheider ist gelernter Bankkaufmann und seit über zehn Jahren Verwaltungsdirektor und Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement bei der Stadtkämmerei Frankfurt/Main.

Foto: BS/privat

MELDUNG

Streitpunkt Einwohnerveredelung

(BS/gg) In Nordrhein-Westfalen gibt es derzeit bei der von der Landesregierung auf den Prüfstand gestellten sogenannten „Einwohnerveredelung“ einen offenen Konflikt zwischen dem Städtetag auf der einen und Landkreistag sowie Städte- und Gemeindebund auf der anderen Seite.

Ausgangspunkt der Diskussion war eine Mitteilung des Städtetags NRW, in der postuliert wird, größere Städte in Nordrhein-Westfalen seien urbane Arbeits- und Versorgungszentren auch für das gesamte Umland, trügen höhere Soziallasten als kleinere Städte und Gemeinden und bräuchten daher höhere Zuweisungen des Landes. Ein gefühlter Nachholbedarf in einigen ländlichen Regionen des Landes dürfe nicht dazu führen, dass die Verteilung der Landesmittel zwischen großen und kleinen Kommunen infrage gestellt werde. „Ob bei der Infrastruktur, der Personalausstattung, bei Betreuungs- und Integrationsangeboten, bei Sport, Kultur und Freizeit: Die nordrhein-westfälischen Kommunen, große wie kleine, müssten jahrzehntlang sparen. Um hier Abhilfe zu schaffen, hilft keine Umverteilung. Stattdessen brauchen wir eine den Aufgaben angemessene Finanz Ausstattung aller Kommunen durch das Land. Und der Bund sollte die Kommunen bei den Sozialausgaben weiter wesentlich entlasten“, so Städtetags-Geschäftsführer Helmut Dedy.

In Reaktion auf die Verlautbarung des Städtetags traten der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW gemeinsam für ein Ende der „Ungleichbehandlung von Bürgern bei der Gemeindefinanzierung“ ein.

„Wir fordern seit Jahren, dass die sogenannte Einwohnerveredelung abgeschafft wird, weil es für sie keinen sachlichen Grund gibt. Anders als vom Städtetag behauptet, haben Großstädte keinen Bedarf, der es rechtfertigt, dass das Land für einen Bürger der Stadt Köln 154 Euro zahlt, während für den Einwohner einer Gemeinde in der Eifel nur 100 Euro überwiesen werden. Besonderen Bedarfen in den Bereichen Soziales und Infrastruktur wird durch spezielle Finanzierungsinstrumente entsprochen“, sagten die Hauptgeschäftsführer Dr. Martin Klein, Landkreistag NRW, und Dr. Bernd Jürgen Schneider, Städte- und Gemeindebund NRW.

Größere Städte müssten pro Kopf nicht mehr ausgeben als kleine und mittlere Städte – die jeweils vorgehaltene Infrastruktur müsse sich vielmehr rechnen. Die NRW-Landesregierung stelle daher zu Recht die sogenannte Einwohnerveredelung im Gemeindefinanzierungsgesetz auf den Prüfstand.

Beide Seiten belegten ihre jeweilige Position mit zahlreichen Zahlenbeispielen, welche die jeweilige Argumentation stützten. Daher darf man gespannt sein, wie es der Landesregierung NRW gelingt, zwischen den beiden Konfliktparteien einen tragfähigen Kompromiss auszuhandeln.

Advertisement for Autokredit and AK-FINANZ. Includes text: „Deutschlands günstiger Autokredit“, „effektiver Jahreszins 2,77%“, „Kapitalvermittlung - GmbH“, and contact information for AK-FINANZ.

Advertisement for Sonderdarlehen zu 1a-Konditionen! Includes website www.1a-Beamendarlehen.de, phone number 0800-8664422, and text: „Jetzt gebührenfrei anrufen & unverbindlich informieren“.