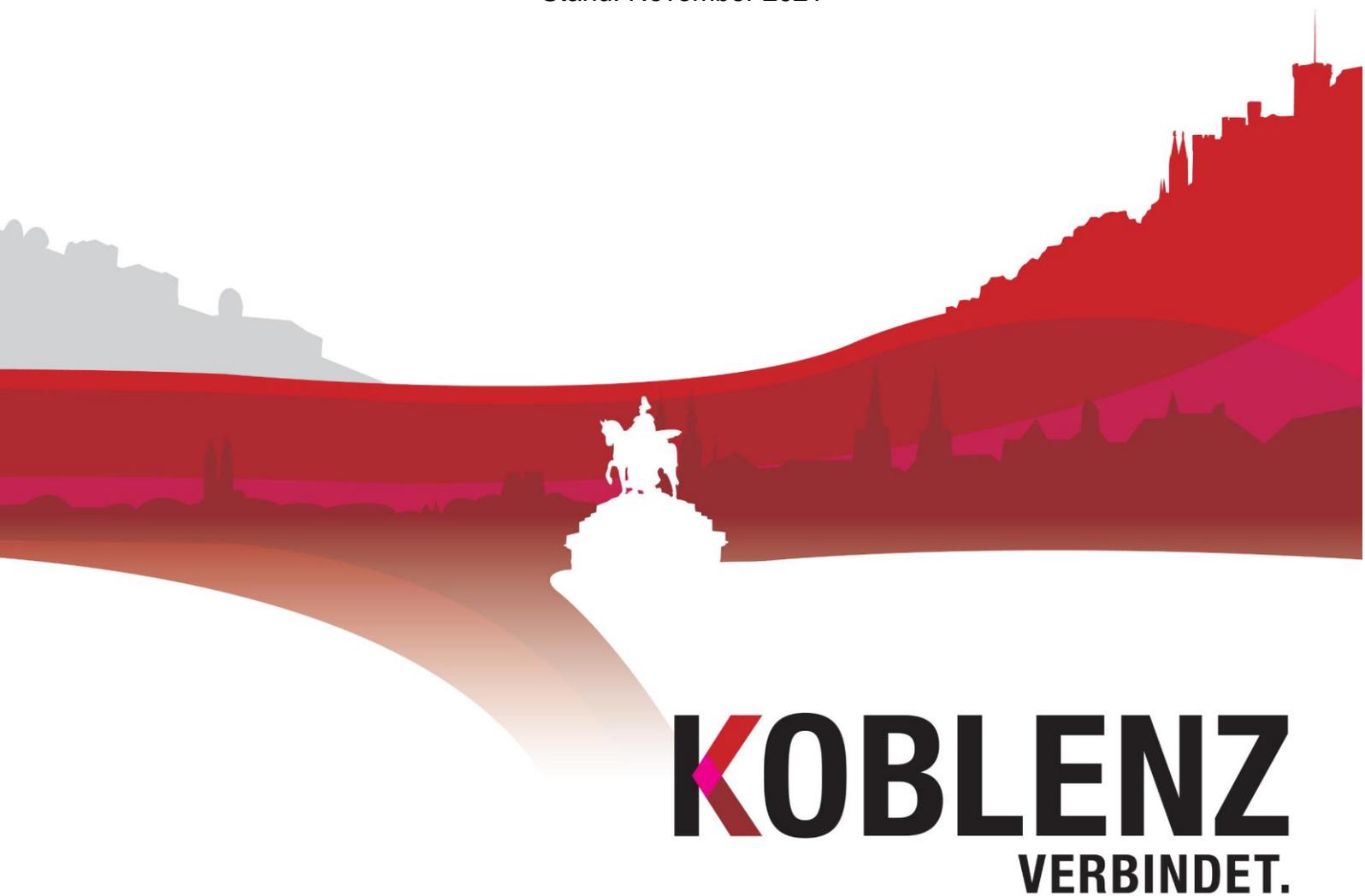


Personalkostencontrolling- konzept

Stand: November 2021



KOBLENZ
VERBINDET.

Impressum

Herausgeberin: Stadtverwaltung Koblenz

Amt für Personal und Organisation

Willi-Hörter-Platz 2, 56068 Koblenz

Telefon (0261) 129 1202

Telefax (0261) 129 1200

E-Mail personalundorganisation@stadt.koblenz.de

Im Internet www.koblenz.de

Inhaltsverzeichnis

1	<i>Einleitung</i>	1
2	<i>Begriff der Personalkosten</i>	2
2.1	Personal- und Versorgungsaufwendungen	2
2.2	Personal- und Versorgungsauszahlungen	5
2.3	Erträge für bestimmte Personal- und Versorgungsaufwendungen	6
3	<i>Grundlagen der Kostenrechnung</i>	7
3.1	Vorgehensweise der Personalkostenplanung im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanaufstellung	7
3.2	Kostenstellenverteilung der Personalaufwendungen	8
4	<i>Entwicklung der Personalkosten</i>	10
4.1	Gesamtentwicklung	10
4.2	Externe Einflussfaktoren	10
4.2.1	Tarif- und Besoldungsanpassungen	11
4.2.2	Erweiterung des kommunalen Aufgabenkatalogs durch Bund, Land oder gesellschaftliche Entwicklungen	12
4.2.3	Arbeitsmarktsituation / Fachkräftemangel	13
4.3	Interne Einflussfaktoren	14
4.3.1	Stellenplanentwicklung	14
4.3.1	Altersstruktur / Zusammensetzung des Personalkörpers	15
4.3.2	Fluktuation / Vakanzen	18
4.3.3	Fehlzeiten / Gesundheitsmanagement	18
4.3.4	Wahl des Beschäftigungsstatus	19
5	<i>Prognose der Personalkosten</i>	22
5.1	Prognose der Personalaufwendungen	22
5.2	Prognose der Versorgungsaufwendungen	25
6	<i>Intensivierung des Personalkostencontrollings</i>	29

6.1	Bisherige Controlling- / Benchmarkingaktivitäten	29
6.2	Maßnahmen zur Intensivierung	31
6.2.1	Personalreport der Stadt Koblenz	31
6.2.2	Teilnahme am neuen „KGSt-Vergleichsring Personalmanagement Baden- Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz“	31
6.2.3	Arbeitsgruppe „Benchmarking“ der 5 größten Städte in Rheinland-Pfalz ...	33
6.2.4	Stellenvergleich der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte auf Datengrundlage des Statistischen Landesamt	33
6.2.5	Aufbau eines unterjährigen Kennzahlberichts zum Stand der Personalaufwendungen (Soll-Ist Abgleich)	35
6.2.6	Neuausrichtung der Personalkostenerläuterungen im Haushalt (zentrale Erläuterungen sowie Abweichungen je Produkt)	35
7	Fazit	36
8	Anlage	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zuordnung aller Mitarbeiter:innen zu jeweils einer organisatorischen Kostenstelle.....	8
Abbildung 2: Zuordnung aller Mitarbeiter:innen zu den betreffenden Produkten.....	9
Abbildung 3: Entwicklung der Personalkosten von Ergebnis 2011 bis Ansatz 2022	10
Abbildung 4: Altersbaum des Personalbestandes der Stadt Koblenz aus der Personalstandstatistik der Abteilung für Kommunalstatistik und Stadtforschung zum 31.03.2021	16
Abbildung 5: Veränderung der altersstrukturellen Zusammensetzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz.....	17
Abbildung 6: Veränderung der altersstrukturellen Zusammensetzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz: Ruhegehaltsempfänger:innen.....	17
Abbildung 7: Vorausschätzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz nach Versorgungsart und Laufbahngruppe - Tabelle	26
Abbildung 8: Vorausschätzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz nach Versorgungsart - Diagramm	26
Abbildung 9: Mittelfristige Prognose der Versorgungsbezüge.....	27
Abbildung 10: Entwicklung der Versorgungslasten der Stadt Koblenz - Veränderung gegenüber dem Referenzjahr 2020 (modellhaft ermittelte Versorgungslasten)	28
Abbildung 11: Inhalte des Personalreports.....	31

1 Einleitung

In der Öffentlichen Verwaltung sind die Personalkosten ein hoher Aufwands- und Ausgabenblock. Im Jahr 2021 beträgt der Anteil der gesamten Haushaltsaufwendungen der Stadt Koblenz 27 %. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass neben den unmittelbaren Personalkosten weitere nicht unerhebliche Sachkosten entstehen. Unter Sachkosten zählen insbesondere Kosten eines Büroarbeitsplatzes sowie IT-Kosten.

Grundsätzlich erhält die Verwaltung mehr finanzielle Flexibilität, je niedriger die Personalkosten sind. Jedoch muss die Kostenremanenz der Personalkosten berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass die Personalkosten nicht automatisch sinken, wenn der Beschäftigungsgrad sinkt.

Nach Erfahrungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) aus dem Handbuch „Strategische Haushaltskonsolidierung – KGSt-Handbuch Nr. 21/2014“ zeigt sich, dass das Ergebnis eines strategischen Prozesses zweifellos nicht zu einer Senkung der Personalkosten führen kann, sondern zu einer Kostenoptimierung anderer Prozess- bzw. Betriebskosten. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit kann die Prüfung sogar zu einer Erhöhung der Personalkosten führen, denn Ziel soll stets die Verbesserung der Gesamtleistung einer Organisationseinheit bzw. der Verwaltung sein.

Die Methodik dieses Konzeptes ist an das Personalmanagement-Konzept der Stadtverwaltung Koblenz aus dem Jahr 2012 sowie 2021 angelehnt. Die Handlungsfelder des Personalmanagements sind vielfältig und bilden ein ganzheitliches Konzept von der Gestaltung der personellen Rahmenbedingungen über die Personalgewinnung, die Personalauswahl, den Personaleinsatz, die Personalentwicklung sowie die Personalführung bis hin zum Personalkostenmanagement.

Vorliegend wird das Thema Personalkosten spezialisiert und auf die aktuelle Verwaltungssituation angepasst. In diesem Konzept wird zunächst definiert, was unter dem Begriff „Personalkosten“ zu verstehen ist. Danach wird die Entwicklung der Personalkosten in den letzten Jahren unter gleichzeitiger Erläuterung der Einflussfaktoren dargestellt. Nach dem Blick in die Vergangenheit erfolgt ein Blick in die Zukunft mit einer Prognose der Personalkostenentwicklung. Abschließend werden Maßnahmen zur Intensivierung des Personalkostencontrollings erläutert, die in Teilen bei der Stadt Koblenz bereits Anwendung finden.

2 Begriff der Personalkosten

Der Begriff der Personalkosten muss zunächst definiert werden. Unter Personalkosten werden in diesem Konzept verstanden:

2.1 Personal- und Versorgungsaufwendungen

Bei diesen Aufwendungen handelt es sich ausschließlich um erfolgswirksame Aufwendungen für Beamte:innen, Beschäftigte und ehrenamtlich Tätige. Nach den gesetzlichen Vorgaben werden Personal- und Versorgungsaufwendungen der Kontengruppe 50 und 51 des Kontenrahmenplan bzw. Zeile 9 des Ergebnishaushaltes zugeordnet.

Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige

- Hierzu zählen insbesondere Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgelder, die an Personen gebunden sind. Der Personenkreis besteht aus Ortsvorsteher:innen, Rats- und Ausschussmitglieder:innen und sonstigen ehrenamtlich Tätigen, insbesondere Freiwilligen Feuerwehren sowie Wahlhelfer:innen.

Dienstbezüge der Beamten:innen

- Neben den Dienstbezügen schließt diese Kontengruppe Zulagen und Zuschläge ein.

Entgelte der Beschäftigten

- Neben den Entgelten bezieht diese Kontengruppe Zulagen und Zuschläge ein.

Vergütungen sonstiger Mitarbeiter:innen

- Zu den „sonstigen Mitarbeiter:innen“ werden insbesondere Beschäftigungsverhältnisse wie die der Abrufkräfte, Verkehrszähler:innen oder Statisten:innen und produktionsbezogen eingestellten Künstler:innen des Stadttheaters gezählt.

Arbeitgeberbeiträge zu Versorgungskassen

- Sie beinhalten die ergänzenden Altersvorsorgemaßnahmen der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst, d. h. Umlagen und Beiträge zu Pensions-, Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen.

Arbeitgeberbeiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen

- Neben den Beiträgen zur Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung werden die Umlagen zur gesetzlichen Unfallversicherung sowie die Nachversicherung von Beamten:innen gerechnet.

Beihilfen, Unterstützungsleistungen und dergleichen

- Abgesehen von den Leistungen an Beamte:innen, Versorgungsempfänger:innen und Hinterbliebene fallen hierunter auch die Beihilfen und Unterstützungsleistungen an Beschäftigte, die bereits vor dem 01.01.1999 im Öffentlichen Dienst tätig waren.

Sonstige Personalnebenaufwendungen

- Personalnebenaufwendungen sind zusätzliche Aufwendungen, die ergänzend zum regulären Leistungsentgelt freiwillig oder aufgrund gesetzlicher bzw. tariflicher Bestimmungen geleistet und einzelnen Mitarbeiter:innen zugeordnet werden. Hierzu gehören unter anderem Trennungsgeld, Prämien im Vorschlagswesen, Leistungsprämien sowie Aufwendungen für Dienstherrnwechsel .

Zuführungen zu den Rückstellungen für Pensionen

- Rückstellungen dienen der periodengerechten Zuordnung von ungewissen Verbindlichkeiten und Aufwendungen. Sie sind mithin für zukünftige Verpflichtungen zu bilden, die entweder nach der Höhe, dem Grunde oder aber nach der Fälligkeit zum Bilanzstichtag noch nicht exakt bekannt sind.
- Für die verursachungsgerechte Zuordnung künftiger Versorgungslasten werden in dem Jahr der wirtschaftlichen Entstehung bilanzielle Rückstellungen gebildet, um den Ressourcenverbrauch periodengerecht zu dokumentieren.

Zuführungen zu den Rückstellungen für Beihilfen

- Für künftige Beihilfeleistungen werden adäquat Rückstellungen in der Bilanz ausgewiesen.

Zuführungen zu den Rückstellungen für den Ehrensold ehemaliger Ortsvorsteher:innen

- Für künftige Ehrensoldzahlungen nach dem Landesgesetz über die Zahlung eines Ehrensoldes an frühere ehrenamtliche Bürgermeister:innen, Beigeordnete und Ortsvorsteher:innen (Ehrensoldgesetz) werden ebenfalls Rückstellungen gebildet.

Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub, Überstunden u.ä.

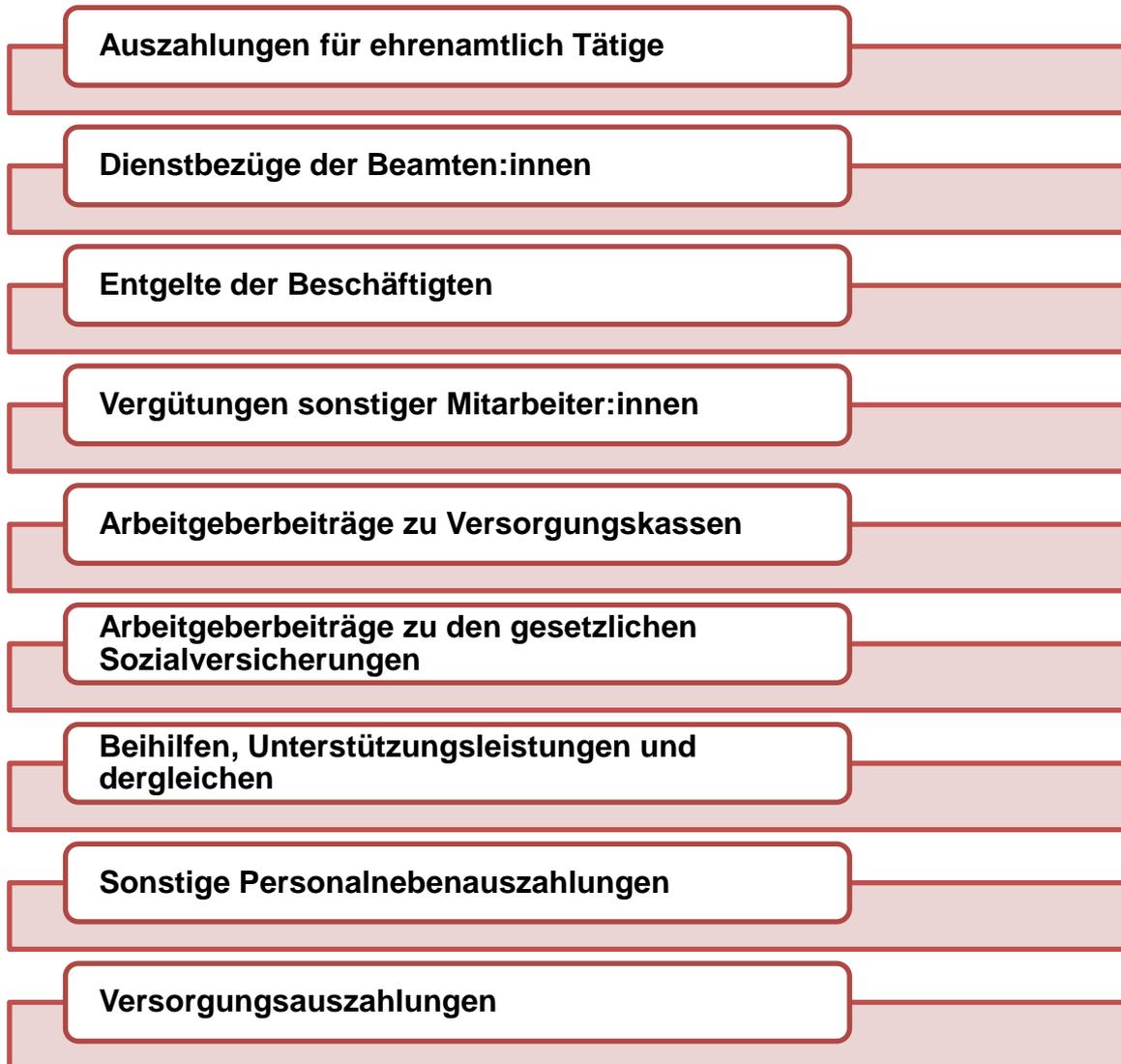
- Dem Grundsatz der periodengerechten Zuordnung folgt auch die Bildung von Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub, Überstunden u.ä.
- Ohne dieses Korrektiv würde das Verhältnis zwischen Arbeitsleistung der Mitarbeiter:innen und deren Kosten im Jahr der wirtschaftlichen Entstehung und der Abgeltung i.d.R. im Folgejahr nicht objektiv darzustellen sein.

Versorgungsaufwendungen

- Versorgungsbezüge der Ruhestandsbeamten:innen sowie der Hinterbliebenen

2.2 Personal- und Versorgungsauszahlungen

Bei den Personal- und Versorgungsauszahlungen handelt es sich ausschließlich um zahlungswirksame Ausgaben für Beamte:innen, Beschäftigte und ehrenamtlich Tätige. Die Höhe der Auszahlung entspricht der Höhe der jeweiligen Personalaufwendung. Nach den gesetzlichen Vorgaben werden Personal- und Versorgungsauszahlungen der Kontengruppe 70 und 71 des Kontenrahmenplan bzw. Zeile 9 des Finanzhaushaltes zugeordnet.



Für einen umfassenden Kostenüberblick müssen die nicht ausgabenwirksamen Rückstellungen mit signifikanten Beträgen ebenfalls einbezogen werden. Daher wird im Folgenden von den Personal- und Versorgungsaufwendungen des Ergebnishaushaltes als Grundlage für die Personalkosten ausgegangen.

2.3 Erträge für bestimmte Personal- und Versorgungsaufwendungen

Die kommunale Verwaltung erfüllt vielseitige Aufgaben in eigener Zuständigkeit oder auch im Auftrag des Bundes oder des Landes; hierfür können die Kosten (anteilig) erstattet werden. Darüber hinaus gibt es im Rahmen von Förderprogrammen, zum Beispiel des Landes, des Bundes oder der Europäischen Union für bestimmte Aufgaben/ Projekte ebenfalls Kostenerstattungen für Personalaufwendungen.

Nach dem Bruttoprinzip (§ 9 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung) sind Erträge und Aufwendungen sowie Ein- und Auszahlungen in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen. Dies bedeutet, dass die vollständigen Personalaufwendungen in Zeile 9 des Ergebnishaushaltes als Personal- und Versorgungsaufwendungen geplant und verbucht werden.

Die Kostenerstattungen für Personal- und Versorgungsaufwendungen werden nach den gesetzlichen Vorgaben in den Zeilen 2, 4 - 7 im Haushaltsplan zugeordnet. Somit erfolgt keine Saldierung.

1. Beispiel: Amt 46/Stadttheater

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen werden für ein Haushaltsjahr in Zeile 9 des Ergebnishaushaltes (Personal- und Versorgungsaufwendungen) geplant und dargestellt.

Im Rahmen der Kulturförderung erhält das Stadttheater eine Landesförderung in Höhe von 40 % auf die geplanten Personal- und Versorgungsaufwendungen. Diese Landesförderung reduziert nicht den Ansatz der Personal- und Versorgungsaufwendungen, sondern wird separat in Zeile 2 „Zuwendungen, allg. Umlagen und sonst. Transfererträge“ ausgewiesen.

2. Beispiel: Impfzentrum als temporäre Sonderaufgabe des Amt 37/Amt für Brand- und Katastrophenschutz

Das im Amt 37/Amt für Brand- und Katastrophenschutz temporär eingerichtete Corona-Impfzentrum hat hohe Personalaufwendungen verursacht. Diese wurden vollständig über die Zeile 9 Personal- und Versorgungsaufwendungen im Produkt 1281 „Zivil- und Katastrophenschutz“ verbucht. Die Kosten wurden jedoch zu 100 % vom Land Rheinland-Pfalz übernommen und separat über die Zeile 6 „Kostenerstattungen und Kostenumlage“ ausgewiesen.

3 Grundlagen der Kostenrechnung

3.1 Vorgehensweise der Personalkostenplanung im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanaufstellung

Eine der Anlagen des jährlichen Haushaltsplans ist der organisatorische Stellenplan mit der Verwaltungsgliederung. Die Mitarbeiter:innen sind aufgrund ihrer zugewiesenen organisatorischen Stelle einer Kostenstelle zugeordnet. Auf dieser Kostenstelle werden die Personal- und Versorgungsaufwendungen grundsätzlich individuell geplant und im Laufe des Haushaltsjahres abgerechnet.

Im Rahmen der Personalkostenplanung erfolgt zunächst eine automatisierte, individuelle Hochrechnung des gesamten Personalbestandes im Status quo. Dabei werden die bereits bekannten personellen, organisatorischen, tarif-/besoldungsrechtlichen und sonstigen Änderungen berücksichtigt. Ungewisse Änderungen bzw. Entwicklungen wie beispielsweise Tarifverhandlungen im Folgejahr oder der Vakanz-Faktor müssen als Planparameter definiert werden. Die Planwerte werden für jede einzelne Stelle der Kernverwaltung überprüft, so dass sie anschließend in die Haushaltsplanung einfließen können.

3.2 Kostenstellenverteilung der Personalaufwendungen

Basis einer leistungsfähigen Doppik ist die Kosten- und Leistungsrechnung nach § 12 GemHVO. Diese schafft die Transparenz, welche Kosten (Kostenarten), wo (Kostenstellen) und im Ergebnis wofür (Kostenträger) sie entstehen.

Für die Zuordnung der Personalaufwendungen müssen zunächst alle Mitarbeiter:innen jeweils einer **organisatorischen Kostenstelle** zugeteilt werden. Dies erfolgt entsprechend der organisatorischen Gliederung der Organisationseinheit (Abteilungen/ Sachgebiete).

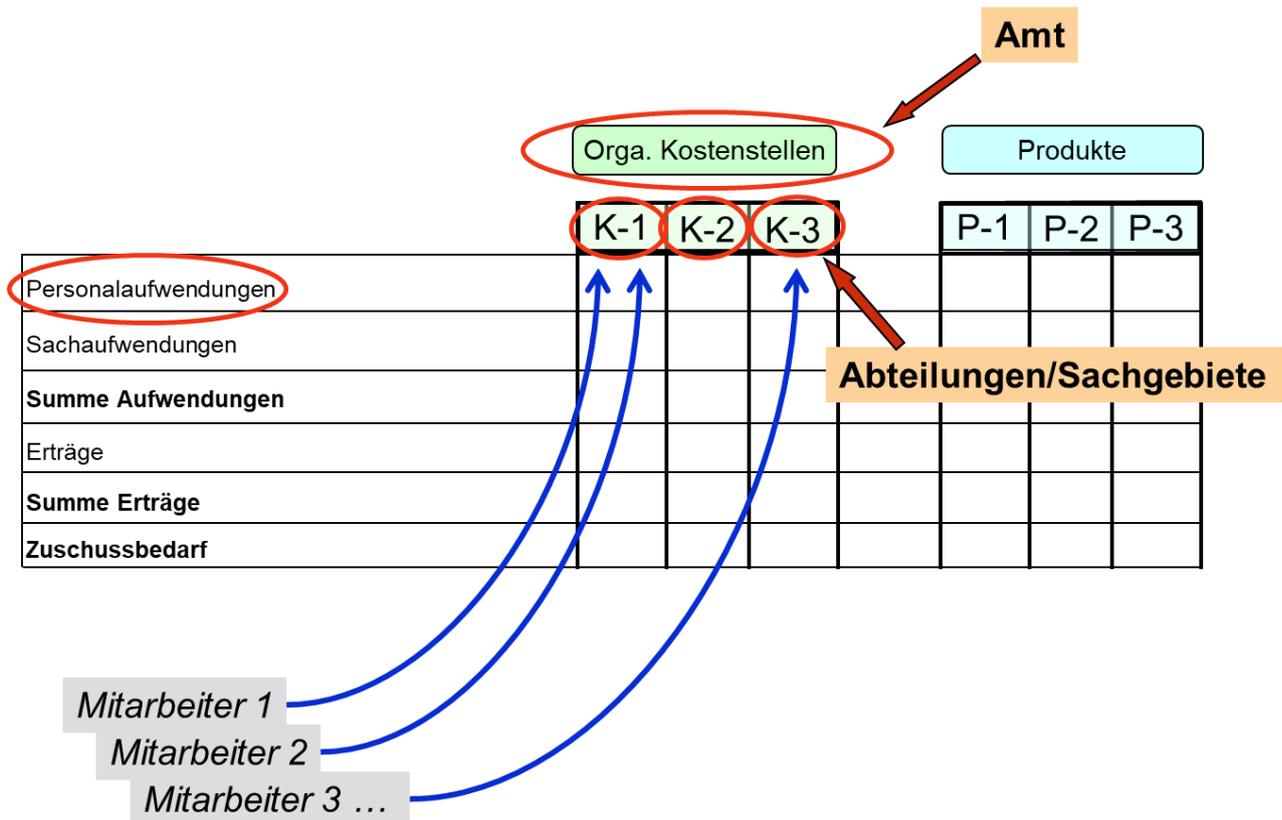


Abbildung 1: Zuordnung aller Mitarbeiter:innen zu jeweils einer organisatorischen Kostenstelle

Zur **Übertragung** der Kosten auf die **Kostenträger** (Produkte und Leistungen) in der Haushaltsplanung und Haushaltsrechnung ist ein belastbarer **Verrechnungsschlüssel** für die organisatorischen Kostenstellen mit Gemeinaufwendungen erforderlich. Dieser beruht auf der individuellen Zuordnung aller Mitarbeiter:innen über die Stellennummer und die aktuellen Stellenbeschreibungen zu ihren zugehörigen Produkten/ Leistungen (= Aufgabenbereiche). Der Verrechnungsschlüssel hat auch die organisatorischen Änderungen von Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen innerhalb von und zwischen Sachgebieten, Abteilungen und Ämtern zu berücksichtigen (→ Verursachungsprinzip).

Die prozentuale Verteilung der Mitarbeiter:innen zu den Produkten bildet nicht nur die Basis für den Verrechnungsschlüssel der Personalaufwendungen, sondern wird auch zur Verrechnung aller Sachaufwendungen und Erträge der dazugehörigen organisatorischen Kostenstelle angewendet.

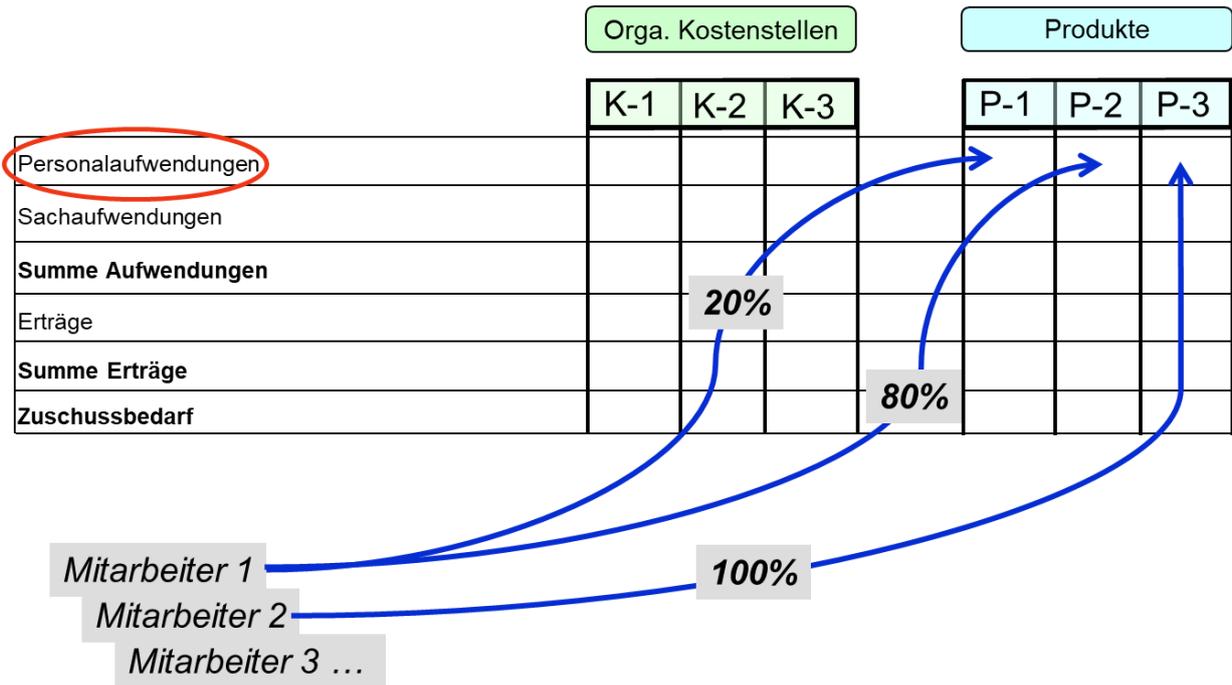


Abbildung 2: Zuordnung aller Mitarbeiter:innen zu den betreffenden Produkten

4 Entwicklung der Personalkosten

4.1 Gesamtentwicklung

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen der Kernverwaltung Stadt Koblenz (ohne Eigenbetriebe, Gesellschaften des privaten Rechts, Beteiligungen, etc.) sind in den letzten Jahren angestiegen. Die folgende Übersicht veranschaulicht die Kostensteigerung.

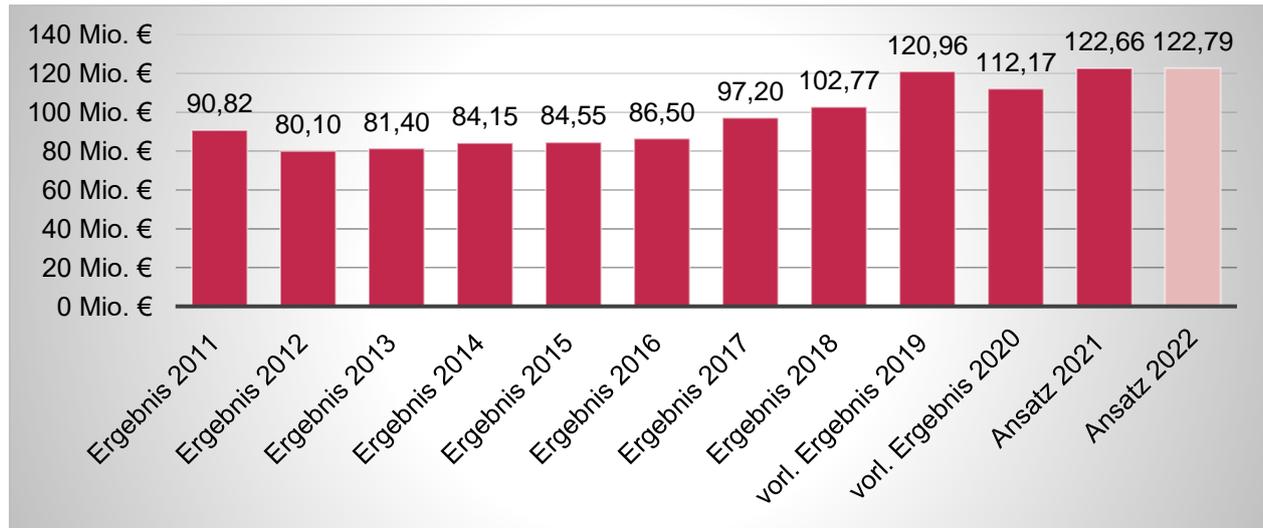
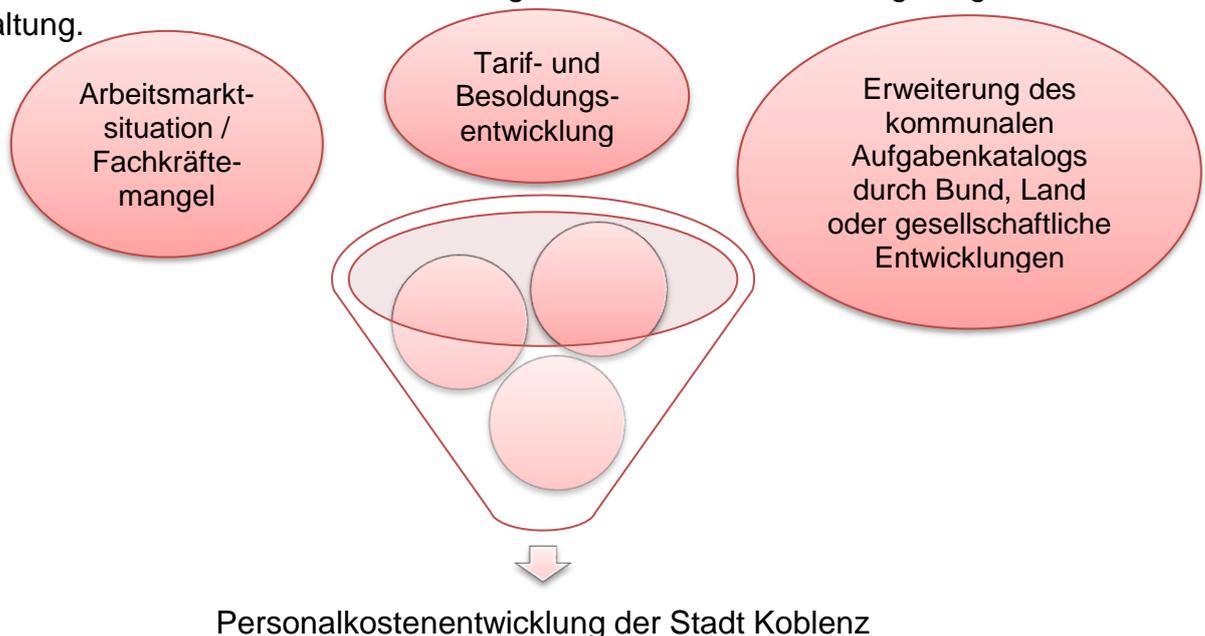


Abbildung 3: Entwicklung der Personalkosten von Ergebnis 2011 bis Ansatz 2022

Die Gründe der Personalkostenentwicklung sind vielfältig. Dabei muss eine Differenzierung zwischen externen und internen Einflussfaktoren erfolgen.

4.2 Externe Einflussfaktoren

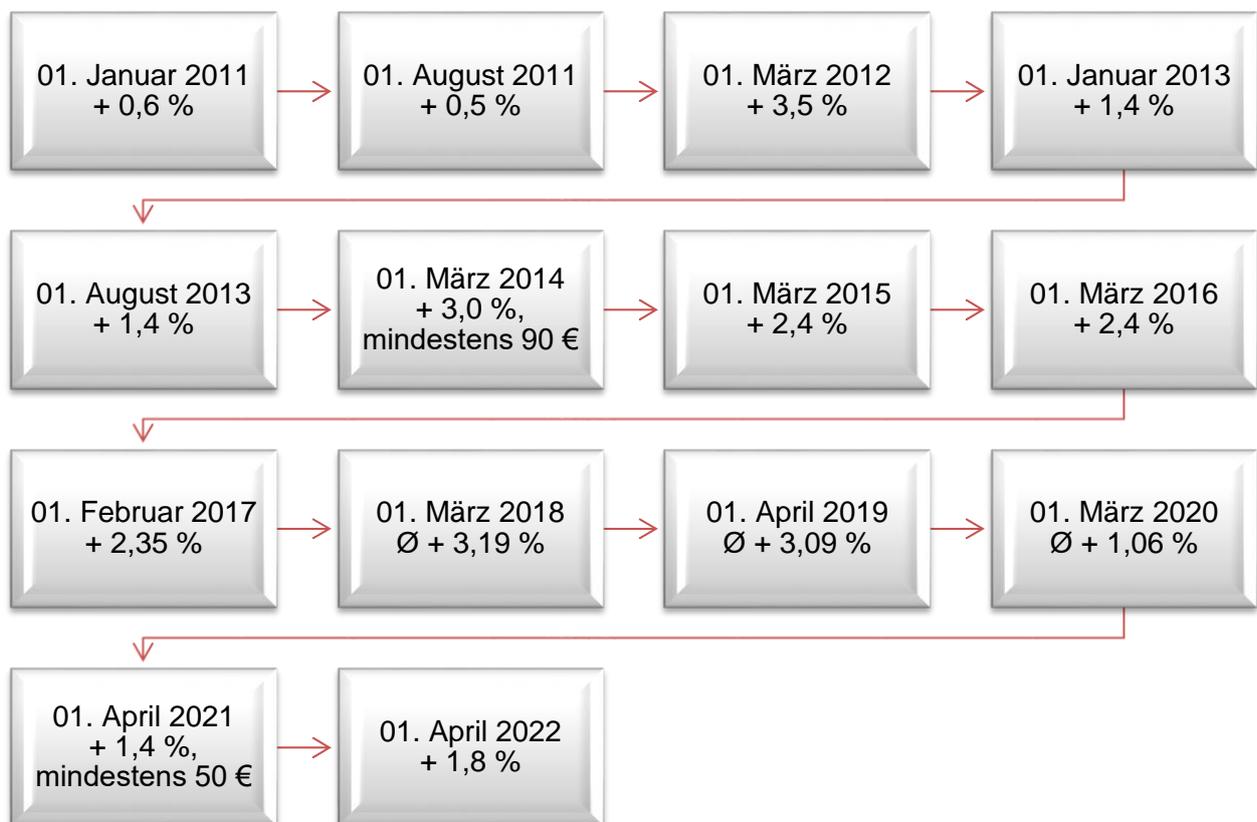
Die externen Einflussfaktoren unterliegen nicht der Steuerungsmöglichkeit der Verwaltung.



4.2.1 Tarif- und Besoldungsanpassungen

Die Tarifanpassungen für Beschäftigte beruhen im Schwerpunkt auf den jeweiligen Tarifrunden des Tarifvertrags für den Öffentlichen Dienst - Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-VKA). Für das künstlerische, tarifgebundene Personal des Stadttheaters ist zur Vollständigkeit der „Normalvertrag Bühne“ zu nennen, der im Wesentlichen die Tarifabschlüsse des TVöD nachzeichnet. Dementsprechend ergeben sich regelmäßige Erhöhungen der Entgelte. Hervorzuheben sind die Anpassungen im März 2018 und April 2019 mit durchschnittlich über 3 % Steigerung.

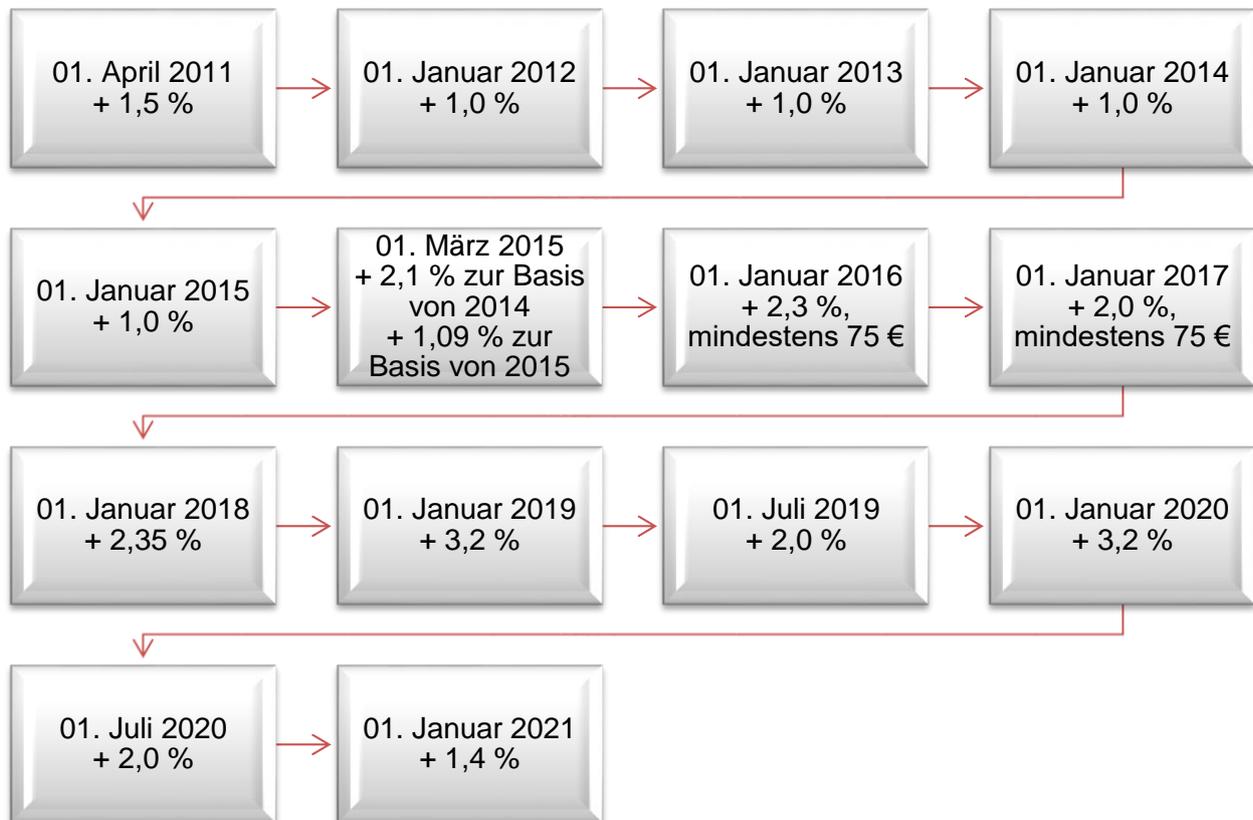
Tarifanpassungen ab 2011:



Die Erhöhungen der Entgelte wirken sich anteilig auf weitere Bestandteile der Personalaufwendungen für die Beschäftigten aus. So steigen auch ohne Veränderung der jeweiligen Beitragssätze die Aufwendungen für die gesetzlichen Sozialversicherungen und Versorgungskassen entsprechend.

Neben den Tarifanpassungen für Beschäftigte wurde ebenfalls die Besoldung für Beamte:innen erhöht. Die gesetzliche Grundlage der Besoldungserhöhung sind die Landesgesetze zur Anpassung der Besoldung und Versorgung (LBVAnpG) für die jeweiligen Jahre. Hier fallen die Jahre 2019 sowie 2020 besonders ins Gewicht mit jeweils zwei Steigerungen innerhalb eines Jahres in Höhe von 3,2 % bzw. 2,0 %.

Besoldungsanpassungen ab 2011:



4.2.2 Erweiterung des kommunalen Aufgabenkatalogs durch Bund, Land oder gesellschaftliche Entwicklungen

Die Aufgabenstruktur einer kommunalen Verwaltung ist vielfältig und keineswegs statisch. Neben den bereits bestehenden zahlreichen Aufgaben, steht die Kommune stets vor der Bewältigung neuer Aufgaben. Ursächlich für die Erweiterung des kommunalen Aufgabenkatalogs sind insbesondere gesetzliche Vorgaben des Bundes oder des Landes sowie gesellschaftliche Entwicklungen.

Speziell in den letzten Jahren ist eine starke Aufgabendynamik erkennbar. Die folgenden Beispiele zeigen eine Auswahl der neuen Anforderungen.



4.2.3 Arbeitsmarktsituation / Fachkräftemangel

Bei der Besetzung von Stellen sowie der Vergabe von Studien- bzw. Ausbildungsplätzen konkurriert die Stadtverwaltung Koblenz um die besten Köpfe nicht nur mit umliegenden Behörden, sondern auch mit privaten Unternehmen bis hin zu Hochschulen und anderweitigen Bildungseinrichtungen. Dabei hat sich die Zahl der (internen und externen) Stellenausschreibungen in den Jahren von 2013 (56) bis 2020 (200) fast vervierfacht.

Der Fachkräftemangel ist bereits spürbar vorhanden, indem beispielsweise Ausschreibungen ins Leere laufen oder die Bewerberlage nur unzureichend ist. Gleichwohl wird es zunehmend schwieriger, gut qualifizierte Verwaltungsfachkräfte (Verwaltungsfachangestellte, Beamte:innen des 2. und 3. Einstiegsamtes) einzustellen.

4.3 Interne Einflussfaktoren

Die Verwaltung steuert jedoch aktiv an verschiedenen Stellrädern die Entwicklung der Personalkosten. Als zentrales Steuerungsinstrument der Personalkosten ist die Stellenplanentwicklung zu nennen.



4.3.1 Stellenplanentwicklung

Der Stellenplan ist im Öffentlichen Dienst eine tabellarische Übersicht über den Sollbestand an Stellen nach Art, Anzahl und Bewertung sowie über die derzeit besetzten Stellen.

Er stellt den quantitativen Rahmen der Personalwirtschaft dar. Die Verwaltung ist ermächtigt, die im Stellenplan enthaltenen Stellen zu besetzen, soweit dies für die Aufgabenerfüllung erforderlich ist.

Als wichtigster steuerbarer Faktor auf die Entwicklung der Personalkosten ist insbesondere die Anzahl der Personalstellen in der Stadtverwaltung Koblenz zu nennen.

Die Zahl der Personalstellen ist geprägt von der dynamischen Aufgabenentwicklung der Kommunen (siehe Unterkapitel 4.2.2 *Erweiterung des kommunalen Aufgabenkatalogs durch Bund, Land oder gesellschaftliche Entwicklungen*). Zudem hat das Amt 37/Amt für Brand- und Katastrophenschutz nach einer externen Organisationsuntersuchung hohe

Stellenzuwächse zu verzeichnen; innerhalb von 5 Jahren (Stellenpläne 2017 – 2021) wurden in diesem Amt 44 neue Personalstellen eingerichtet.

Bei der Bewältigung neuer Aufgaben wie auch beim Aufwuchs „alter“ Aufgaben stellt sich daher neben der Finanzierungs- auch immer die Personalisierungsfrage.

Die Verwaltung erkennt insbesondere im Bereich des Stellenplans Handlungspotenzial. Um Personalkostensteigerungen zu begrenzen, wurden folgende Aspekte im Rahmen des Stellenplanverfahrens berücksichtigt:

1. Im Saldo sollen für den Stellenplan 2022 grundsätzlich nur so viele neue Stellen genehmigt werden, wie z. B. aufgrund von kw-Vermerken (künftig wegfallend) oder durch organisatorische Entscheidungen Stellen wegfallen.
2. Darüberhinausgehend sollen nur solche Stellen eingerichtet werden, die aufgrund von klaren rechtlichen Verpflichtungen unabweisbar oder durch Gegenfinanzierung aufwandsneutral sind. Die Auswahl der Stellen erfolgt auf der Grundlage der Prüfung des Amtes für Personal und Organisation durch den Stadtvorstand.
3. Bei originär befristet eingerichteten Stellen, deren kw-Vermerk hinausgeschoben werden oder entfallen soll, wird ebenso ein strenger Maßstab an das Fortbestehen der Stelle gerichtet.

Mit einer solchen klaren Zielsetzung wird der unmissverständliche Zwang zum Sparen bzw. zur aufgabenkritischen Überlegung bewahrt. Zugleich hat die Verwaltung einen gewissen Handlungsspielraum um auf die dynamische Aufgabenentwicklung reagieren zu können.

4.3.1 Altersstruktur / Zusammensetzung des Personalkörpers

Der „Altersbaum des Personalbestandes der Stadt Koblenz“ in der Personalstandstatistik der Abteilung für Kommunalstatistik und Stadtforschung zum 31.03.2021 veranschaulicht die Altersstruktur der Mitarbeiter:innen. Es zeigt sich eine erhöhte Anzahl von Mitarbeiter:innen im Alter von 50 – 64 Jahren. Im Laufe der nächsten zehn Jahre werden daher rund 25 Prozent der aktuell beschäftigten Mitarbeiter:innen aus Altersgründen ausscheiden.

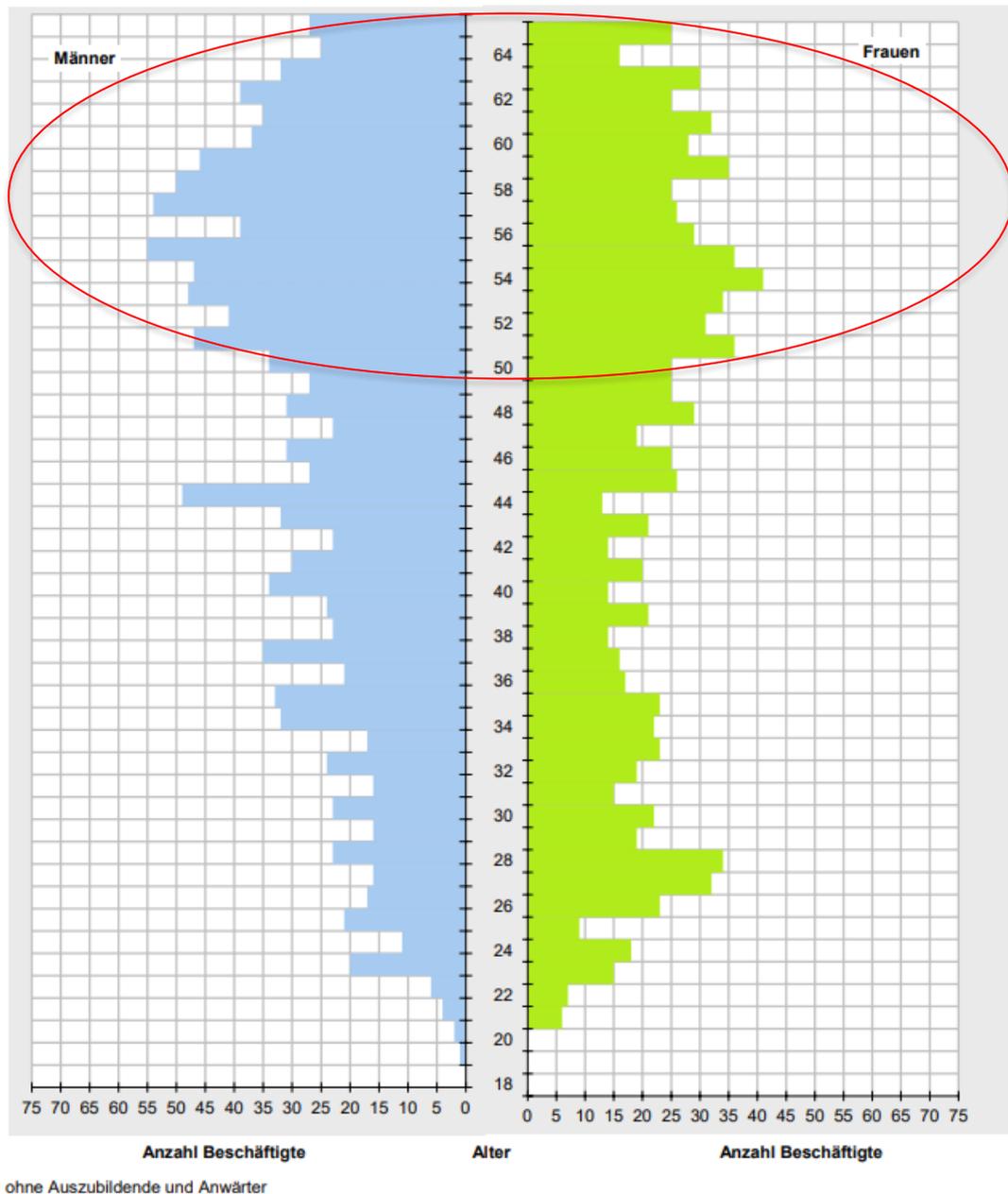


Abbildung 4: Altersbaum des Personalbestandes der Stadt Koblenz aus der Personalstandstatistik der Abteilung für Kommunalstatistik und Stadtforschung zum 31.03.2021

Zusätzlich zeigt die Abbildung „Veränderung der altersstrukturellen Zusammensetzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz“ in der Ausarbeitung „Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz – Bestandsanalyse zum 01.01.2020 und Prognose der Fallzahl- und Kostenentwicklung“ der Abteilung für Kommunalstatistik und Stadtforschung die steigende Anzahl von Versorgungsberechtigten (inkl. Versorgungslasten der Eigenbetriebe).

Nach dem zwischen 2007 und 2011 zu beobachtenden Rückgang der Versorgungsberechtigten sind seither stetig steigende Fallzahlen festzustellen. Am 01. Januar 2020 waren 297 Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz zu berücksichtigen. Die Überalterung der Gesellschaft zeigt sich auch spiegelbildlich an den Versorgungsempfänger:innen. Während in den 1990er Jahren die Quote der

Versorgungsempfänger:innen (Ruhegehaltsempfänger:innen und Hinterbliebene) ab 75 Jahren konstant bei deutlich unter 40 % lag, erreicht der aktuelle Anteil die 50 %-Marke.

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahre	Erhebungsjahr (Stichtag 1.1.)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
unter 50	7	8	8	8	10	10	12	12	10	13
50 bis 55	5	3	2	4	4	3	2	2	1	2
55 bis 60	11	13	15	12	9	12	9	9	10	9
60 bis 65	20	19	19	17	23	28	35	32	27	23
65 bis 70	48	51	42	45	45	35	38	47	46	57
70 bis 75	45	51	60	64	54	55	50	45	46	45
75 bis 80	47	45	41	40	47	51	58	61	65	52
80 bis 85	42	39	35	33	35	40	36	41	40	48
85 bis 90	21	25	32	35	33	28	27	25	25	27
90 und mehr	18	13	18	17	20	18	19	20	21	21
Summe	264	267	272	275	280	280	286	294	291	297

Abbildung 5: Veränderung der altersstrukturellen Zusammensetzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei der Anzahl von Ruhegehaltsempfängern:innen (ohne Hinterbliebene). Am 01. Januar 2020 sind 217 Ruhegehaltsempfänger:innen registriert – ebenfalls ein Höchstwert im gesamten Berichtszeitraum. Die Berechtigtenanzahl steigt im Vergleich zum Vorjahr um 6 Personen bzw. im Vergleich mit dem Jahr 2011 immerhin um 39 Personen.

ABB. 6A: VERÄNDERUNG DER ALTERSSTRUKTURELLEN ZUSAMMENSETZUNG DER VERSORGUNGSEMPFÄNGER DER STADT KOBLENZ: RUHEGEHALTSEMPFÄNGER

Altersgruppe von ... bis unter ... Jahre	Erhebungsjahr (Stichtag 1.1.)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
unter 50	2	3	3	4	6	7	7	7	6	5
50 bis 55	2	1	1	2	2	2	-	-	1	2
55 bis 60	6	7	8	6	5	9	7	8	7	6
60 bis 65	17	17	16	14	18	21	28	25	20	19
65 bis 70	44	47	39	42	41	32	35	42	42	50
70 bis 75	39	43	51	54	47	47	44	39	41	39
75 bis 80	27	25	29	26	31	37	40	46	51	44
80 bis 85	28	23	17	19	23	20	20	25	21	28
85 bis 90	9	16	23	23	20	17	14	9	12	16
90 und mehr	4	5	6	5	6	7	9	12	10	8
Summe	178	187	193	195	199	199	204	213	211	217

Abbildung 6: Veränderung der altersstrukturellen Zusammensetzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz: Ruhegehaltsempfänger:innen

Demzufolge ergibt sich aus der steigenden Anzahl an Versorgungsempfänger:innen auch eine Steigerung der Versorgungsaufwendungen, die mit den vorgenannten Besoldungsanpassungen auch an den allgemeinen Entwicklungen teilhaben.

4.3.2 Fluktuation / Vakanzen

Neben den altersbedingten Abgängen gibt es nicht planbare Fluktuationen, wie beispielsweise aufgrund von Arbeitgeberwechsel, Dienstunfähigkeit oder Auslauf von Befristungen. Im Jahr 2020 verließen insgesamt 138 Mitarbeiter:innen die Stadtverwaltung Koblenz aus anderen als altersbedingten Gründen.

Es ist davon auszugehen, dass auch in den kommenden Jahren eine signifikante Zahl an Stellen in der Gesamtverwaltung nicht durchgehend besetzt sein werden. Gerade in Aufgabenbereichen mit Fachkräften (bspw. Erzieher:innen, Techniker:innen, Ingenieur:innen, IT-Personal) wird es zunehmend schwieriger, ausreichend und qualifiziertes Personal zu finden. Gleichwohl wird es herausfordernder, qualifizierte Verwaltungsfachkräfte (Verwaltungsfachangestellte, Beamtinnen und Beamte des 2. und 3. Einstiegsamtes) einzustellen. Eine im November 2018 veröffentlichte Studie zum Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst von PwC¹ und dem Wirtschaftsforschungsinstitut WifOR zeigt in diesem Zusammenhang auf, dass im Jahr 2030 im öffentlichen Dienst in Deutschland voraussichtlich über 800.000 Fachkräfte, davon voraussichtlich 151.000 Verwaltungskräfte fehlen werden. Der öffentliche Dienst gilt dabei als „Branche“ mit dem prognostizierten größten absoluten Mangel an Fachkräften. Diese Situation wird sich durch die alternde Gesellschaft als Teil des demografischen Wandels weiter verschärfen.

Die entstehenden Stellenvakanzen müssen im Sinne der Haushaltsgrundsätze Wahrheit und Klarheit berücksichtigt werden. Um einen möglichst realitätsnahen Ansatz der Personalaufwendungen zu erlangen, wird seit Haushalt 2021 ein prozentualer Abschlag auf die geplanten Dienstbezüge und Entgelte in Abzug gebracht (sog. Vakanzfaktor). Die Höhe des Vakanzfaktors wird jährlich überprüft und je nach der Entwicklung von Vakanzen angepasst.

4.3.3 Fehlzeiten / Gesundheitsmanagement

Mit dem Betrieblichen Gesundheits- und Eingliederungsmanagement, dem Arbeitsschutz sowie den Maßnahmen des Altersgerechten Arbeitens möchte die Verwaltung die Arbeitsfähigkeit, Gesundheit und Sicherheit der Bediensteten erhalten und fördern.

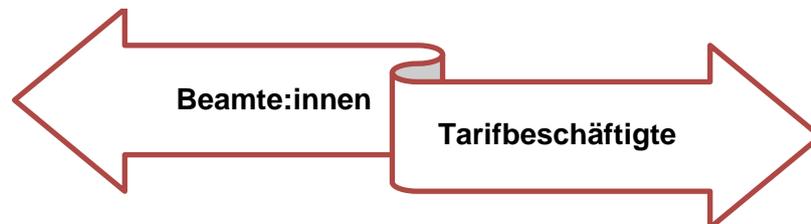
Dennoch werden sich Fehlzeiten oder Fälle von Langzeiterkrankungen der Beschäftigten bisweilen nicht vollständig verhindern lassen. Kommt es zu Fehlzeiten, müssen andere Mitarbeiter:innen die Aufgaben neben ihren originären Tätigkeiten übernehmen. Mit

¹ Pricewaterhouse Coopers, deutsche Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft

steigenden Überstunden steigen ebenso die Rückstellungen für Überstunden. Gleichzeitig werden die Dienstbezüge von Beamten:innen ohne Abzug weitergezahlt; das Entgelt von Beschäftigten wird für max. sechs Wochen gewährt.

4.3.4 Wahl des Beschäftigungsstatus

Die Wahl, Mitarbeiter:innen im Beamten- oder Arbeitnehmerverhältnis einzustellen sowie auszubilden, ist von verschiedenen Faktoren abhängig.



Funktionsvorbehalt

Zunächst ist der sog. Funktionsvorbehalt zu berücksichtigen. Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz bestimmt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen sind, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Folglich verpflichtet dieser Artikel die Verwaltung, die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in der Regel Beamten:innen zu übertragen und nicht Arbeitnehmer:innen bzw. Beliehenen.

Neben der klassischen Eingriffsverwaltung fällt auch die Leistungsverwaltung im Rahmen von Leistungen der Daseinsvorsorge unter den Funktionsvorbehalt. Der Grund für diesen Funktionsvorbehalt ist, dass Beamte:innen durch das öffentliche Dienst- und Treueverhältnis eine enge Bindung zum Staat – also zu ihrem Dienstherrn – haben. Mit dem öffentlichen Dienst- und Treueverhältnis sind besondere Rechte und Pflichten verbunden wie beispielsweise das Streikverbot, so dass die Verwaltung handlungsfähig bleibt und keine streikbedingten Ausfallzeiten zu befürchten sind.

Abweichungen von diesem Grundsatz sind durch die doppelte Ausnahmeregelung der gesetzlichen Regelung zulässig, denn der Funktionsvorbehalt greift nur, wenn die Aufgabe „ständig“ auszuführen ist; die Ausübung soll „in der Regel“ von Beamten:innen ausgeübt werden. Zu beachten ist, dass das Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Beamten:innen zu wahren ist.

Tarifrechtliche und beamtenrechtliche Regelungen im Hinblick auf die Vergütungen bzw. Dienstbezüge

Die nachfolgende Übersicht zeigt die wesentlichen Unterschiede zwischen den Statusgruppen:

	Tarifbeschäftigte	Beamte:innen
Rechtliche Grundlage	Arbeitsrecht inkl. Tarifverträge (TVöD-VKA, Normalvertrag Bühne) und Arbeitsvertrag	Beamtenrecht (bspw. Beamtenstatusgesetz, Landesbeamten-gesetz, Landesbesoldungsgesetz)
Beschäftigungsgrundlage	privatrechtlicher Arbeitsvertrag	öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis
Prinzip der Bezahlung	Entlohnung für geleistete Arbeit: Zahlung am Monatsende	Alimentation: Zahlung am Monatsanfang
Anpassungen / Erhöhung der Bezahlung	Entgeltverhandlungen der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften	Gesetzesregelungen im Landesbesoldungsgesetz (RLP)
Höhe der Bezahlung / Eingruppierung	Bezahlung der im Arbeitsvertrag vereinbarten Entgeltgruppe in der jeweiligen Erfahrungsstufe <u>Beachte: Tarifautomatik</u> Tarifbeschäftigte haben einen Anspruch auf die Entgeltgruppe, welche der ausübenden Tätigkeit entspricht	Bezahlung der Besoldungsgruppe des verliehenen Amtes in der jeweiligen Erfahrungsstufe Beamte:innen haben keinen einklagbaren Anspruch auf eine der Tätigkeit entsprechende Besoldung. Sie haben lediglich Ansprüche auf ermessensfehlerfreie Entscheidung sowie auf eine amtsangemessene Tätigkeit ihres Amtes
Generelle Sonderzahlungen	jährliche Jahressonderzahlung	/
Individuelle Sonderzahlungen	Leistungsprämien, Leistungszulagen, sonstige Zulagen und Zuschläge (Zeit-, Erschwernis-, Zulage für die vorübergehende Übernahme einer höherwertigen Tätigkeit)	Familienzuschlag, Altersteilzeitzuschlag, Amtszulagen, Stellenzulagen, Prämien und Zulagen für besondere Leistungen
Absicherung nach dem aktiven Arbeitsverhältnis	Zahlung eines monatlichen Beitrages zur Rentenversicherung während des aktiven Arbeitsverhältnisses; keine Zahlungen nach Renteneintritt	Bildung von Rückstellungen für Pensionen während des aktiven Dienstverhältnisses; laufende Alimentationszahlungen nach Pensionseintritt
Fehlzeiten durch Krankheit	Lohnfortzahlung von max. sechs Wochen (§ 21 TVöD) → Krankengeldzuschuss (längstens 39 Wochen) in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den tatsächlichen Barleistungen des Sozialleistungsträgers und dem Nettoentgelt	Anspruch auf uneingeschränkte Fortzahlung der Bezüge

Fazit

Zusammenfassend kann die Wahl über die Beschäftigung im Beamten- oder Tarifbeschäftigtenverhältnis nicht ausschließlich nach wirtschaftlichen Aspekten getroffen werden. Eine Vielfalt der Beschäftigungsgruppen ist zu bevorzugen. Elementar dabei ist, dass der gewählte Beschäftigungsstatus mit der jeweiligen Stellenanforderung personalwirtschaftlich im Einklang steht. Eine durchgängige Stellenbewertung stellt eine unentbehrliche Grundlage für u. a. diese Entscheidung dar. Zudem sollten die Vorteile

eines Beamtenstatus werbend zur Personalgewinnung, -erhaltung sowie -entwicklung eingesetzt werden.

Die Entscheidung über den Status des Beschäftigungsverhältnisses hat im Ergebnis in einer Einzelfallprüfung zu erfolgen.

Letztlich ist im Fall einer verstärkten Einstellung von Beschäftigten zu berücksichtigen, dass dies nur sehr langfristig zu einer Entlastung des Haushaltes bzgl. der Pensionszahlungen führt. Mit der Einstellung von Beschäftigten sind jedoch unmittelbar Beiträge zu den gesetzlichen Sozialversicherungen sowie der Versorgungskasse zu zahlen. Folglich kommt es zunächst für einen längeren Zeitraum zu einer Doppelbelastung des Haushaltes durch Sozialversicherungsbeiträge und Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen.

Weiterhin konnten Gutachten des Bundesrechnungshofs, des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) sowie des Bayerischen Staatsministeriums in der Vergangenheit nicht die grundsätzliche Annahme bestätigen, dass Beamte:innen (auch unter Berücksichtigung der Versorgungsansprüche) teurer sind als Tarifbeschäftigte.

5 Prognose der Personalkosten

5.1 Prognose der Personalaufwendungen

Die Prognose der Personalaufwendungen ist abhängig von einer Vielzahl von Faktoren, die über einen langfristigen Zeitraum nicht belastbar vorhergesagt werden können. Allgemeine Variablen stellen beispielsweise die Tarif- und Besoldungsanpassungen dar. Die Zusammensetzung des Personalkörpers, der Stellenplan und nicht vorhersehbare Ereignisse wie die Corona-Pandemie können über einen langfristigen Zeitraum nicht objektiv parametrisiert werden. Folglich ist eine Prognose über 10 bis 20 Jahre nicht zielführend.

Daher ist nur eine mittelfristige Einschätzung für die nächsten vier Haushaltsjahre empfehlenswert. Diese Prognose basiert auf den Daten der vergangenen Haushaltsjahre.

Personalaufwand	Ansatz 2022	Ansatz 2023	Ansatz 2024	Ansatz 2025
Aufwendungen Ehrenamtlich Tätige	0,5 Mio. €	0,5 Mio. €	0,6 Mio. €	0,6 Mio. €
Dienstbezüge Beamte:innen	23,1 Mio. €	23,4 Mio. €	23,9 Mio. €	24,3 Mio. €
Entgelte Beschäftigte	61,5 Mio. €	62,7 Mio. €	63,4 Mio. €	64,4 Mio. €
Vergütungen Sonstige	0,3 Mio. €	0,3 Mio. €	0,4 Mio. €	0,3 Mio. €
Beiträge zu Versorgungskassen	4,8 Mio. €	4,9 Mio. €	5,0 Mio. €	5,0 Mio. €
Beiträge zu gesetzlichen Sozialversicherungen	14,1 Mio. €	14,3 Mio. €	14,5 Mio. €	14,7 Mio. €
Beihilfen	4,3 Mio. €	4,3 Mio. €	4,3 Mio. €	4,3 Mio. €
Personalnebenaufwendungen, insb. Aufwendungen für Dienstherrwechsel	1,0 Mio. €	1,0 Mio. €	1,0 Mio. €	1,0 Mio. €
Zuführungen zu Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen und Ehrensold	2,8 Mio. €	2,9 Mio. €	2,9 Mio. €	3,0 Mio. €
Zuführungen zu Rückstellungen für Urlaub und Überstunden, Altersteilzeit, u.a.	0,4 Mio. €	0,3 Mio. €	0,3 Mio. €	0,3 Mio. €
Gesamtergebnis	112,8 Mio. €	114,6 Mio. €	116,4 Mio. €	118,0 Mio. €

Aufwendungen für ehrenamtlich Tätige

Die erhöhten Personalaufwendungen in den Jahren 2024 sowie 2025 beruhen maßgeblich auf planmäßig stattfindenden Wahlen. Im Jahr 2024 wird die Wahl zum Europäischen Parlament sowie die Kommunalwahl durchgeführt. Die Wahl zum Deutschen Bundestag findet im Folgejahr 2025 statt.

Dienstbezüge sowie Entgelte (inkl. Versorgungskassenbeiträge und Arbeitgeberanteile zu gesetzlichen Sozialversicherungen)

Die Dienstbezüge der Beamten:innen beinhalten die bereits umgesetzten Besoldungsanpassungen. Die gesetzliche Grundlage der Besoldungserhöhung ist das Landesgesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung (LBVAnpG) für die jeweiligen Jahre. Das aktuelle Landesgesetz (LBVAnpG 2019/2020/2021) sieht Besoldungsanpassungen bis zum Jahr 2021 vor. Besoldungsanpassungen für künftige Jahre müssen durch ein neues Landesgesetz in Kraft treten. Für die Planaufstellung des Haushaltsjahres 2022 wurde aufgrund der enormen Belastung der staatlichen Haushalte in Folge der Corona-Pandemie eine geringe Steigerung der Besoldung um 1,0 % zum 01.01.2022 berücksichtigt.

Die Entgelte der Beschäftigten beinhalten die bereits umgesetzten Tarifierhöhungen. Der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) in der Fassung der Tarifeinigung vom 25.10.2020 beinhaltet für das Haushaltsjahr 2022 eine Steigerung um 1,8 % zum 01.04.2022.

Die Erhöhungen der Entgelte wirken sich zudem anteilig auf weitere Bestandteile der Personalaufwendungen aus. So steigen auch ohne Veränderung der jeweiligen Beitragssätze die Aufwendungen für die gesetzlichen Sozialversicherungen und Versorgungskassen entsprechend.

In den Dienstbezügen und Entgelten sind zusätzlich die individuellen Stufensteigerungen einkalkuliert. Diese führen ohne personalwirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen ebenfalls zu grundsätzlich steigenden Personalkosten und letztendlich steigenden Produktkosten.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die Altersstruktur der Mitarbeiter:innen. Der „Altersbaum des Personalbestandes der Stadt Koblenz“ in der Personalstandstatistik der Abteilung für Kommunalstatistik und Stadtforschung zeigt eine erhöhte Anzahl von Mitarbeiter:innen im Alter von 50 – 64 Jahren. Da sowohl die Besoldungsstruktur als auch die Tarifstruktur so gestaltet ist, dass Mitarbeiter:innen mit zunehmender Beschäftigungsdauer höhere Stufen der jeweiligen Entgelt- und Besoldungsgruppe erreichen, folgt aus der bestehenden Altersstruktur auch eine Steigerung der Personalaufwendungen.

In den Folgejahren 2023 bis 2025 wird von einem Anstieg der Dienstbezüge und Entgelt in Höhe von 1,5 % pro Jahr ausgegangen. Die Festlegung auf 1,5 % pro Jahr resultiert insbesondere aus der Berücksichtigung künftiger Tarif- und Besoldungsanpassungen und der Zusammensetzung des Personalkörpers.

Zusätzlich wird aufgrund des Beschlusses des Haupt- und Finanzausschusses vom 07.12.2020 mit dem Ziel einer Reduzierung der Personalkostensteigerung von einem geringen Stellenzuwachs ausgegangen.

Vakanzfaktor

Die Personalkosten werden grundsätzlich auf der Basis einer 100% Besetzung aller Stellen im gesamten Jahresverlauf kalkuliert.

Nach den Haushaltsgrundsätzen sollen die Ansätze möglichst realitätsnah geplant werden. Aufgrund des allgemeinen Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt in vielen Bereichen wird trotz aller Bemühungen der Personalverwaltung leider auch im kommenden Jahr immer eine signifikante Zahl von Stellen der Gesamtverwaltung nicht durchgehend besetzt sein. Hierunter fallen beispielsweise Erzieher:innen, der technische und Ingenieurbereich, das IT-Personal, aber auch Sachbearbeitungsstellen im klassischen Verwaltungsbereich (vgl. die Ausführungen in Kapitel 4.3.2).

Daher wird für die Haushaltsjahre 2022 bis 2025 zur Berücksichtigung der Stellenvakanzen ein Abschlag i. H. v. 5,0 % aller Dienstbezüge und Entgelte eingeplant.

Die Verteilung des Vakanz-Faktors erfolgt grundsätzlich nach der Summe der Dienstbezüge und Entgelte des jeweiligen Fachamtes im Verhältnis zur Gesamtsumme der Dienstbezüge und Entgelte. Fachämter mit einer Gesamtsumme von unter 1,5 Mio. Euro wurden dabei aufgrund ihrer geringen Größe und der daraus geringeren Wahrscheinlichkeit von Vakanzen nicht berücksichtigt.

Beihilfen

Auf die Beihilfen besteht für beihilfeberechtigte Personen ein Rechtsanspruch gemäß § 2 Satz 1 Beihilfenverordnung Rheinland-Pfalz (BVO). In den vergangenen Haushaltsjahren hatte insbesondere die Entwicklung des allgemeinen demografischen Wandels Auswirkungen auf den Bereich der Beihilfeaufwendungen.

Die Stadt Koblenz bedient sich momentan zur Abwicklung der Beihilfeansprüche der Rheinischen Versorgungskasse (RVK) in Köln. Durch eine Umstellung der Abrechnungsform auf ein Umlagesystem im Jahr 2020 sowie einer Erhöhung der Umlagepauschale im Jahr 2021 stiegen die Aufwendungen in den vergangenen Jahren stark an. Die Verwaltung hat daraufhin einen Anbieterwechsel geprüft, mit dem Ergebnis, dass die Beihilfe zum 01.01.2022 von der Pfälzische Pensionsanstalt (ppa) abgerechnet wird.

Personalnebenaufwendungen

Der größte Anteil der Personalnebenaufwendungen fällt auf die Aufwendungen für Dienstherrenwechsel. Grundlage ist die Anwendung des Staatsvertrages über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechseln (Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrag) i.V.m. dem Landesgesetz zum Versorgungslastenstaatsvertrag vom 15.06.2010.

Bei Wechseln von Beamten:innen zu anderen Dienstherren fallen nach der Auswertung von den Jahren 2016 bis 2020 Aufwendungen im niederen sechsstelligen Bereich an. Die Verwaltung wird weiterhin verstärkt Maßnahmen zur Personalentwicklung und -bindung durchführen, so dass die Fluktuationsrate sinkt und voraussichtlich weniger

Beamte:innen zu einem anderen Dienstherrn wechseln. Folglich werden im Vergleich zu vergangenen Haushaltsjahren geringere, konstante Personalnebenaufwendungen geplant.

Gleichzeitig sind bei Wechseln von Beamten:innen von anderen Dienstherrn zur Stadt Koblenz entsprechende Einnahmen zu verbuchen.

Rückstellungen

Zur Ermittlung der Zuführung zu den Rückstellungen für Pensionen, Beihilfen und Ehrensold greift die Stadt Koblenz auf versicherungsmathematische Berechnungen der Rheinischen Versorgungskasse (RVK) in Köln zurück. Im Vergleich zum Ansatz des Haushaltsjahres 2021 sind in den Folgejahren unter Berücksichtigung der Besoldungsanpassungen keine elementaren Änderungen zu erwarten.

Keine wesentlichen Veränderungen sind ebenfalls bei den Zuführungen zu den Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub, Überstunden und Altersteilzeit zu erwarten. Die zusätzlich neu eingerichteten Stellen in den Stellenplänen der vergangenen Jahre sollen zu Rückgängen im Bereich der Rückstellungen für nicht in Anspruch genommene Resturlaubstage und geleistete Mehrarbeits-/Überstunden führen. Daher ist in den folgenden Haushaltsjahren 2023 bis 2025 von einem Rückgang der Zuführung zu den Rückstellungen auszugehen. Der Ansatz fällt in der mittelfristigen Haushaltsplanung um etwa 10.000 € pro Jahr.

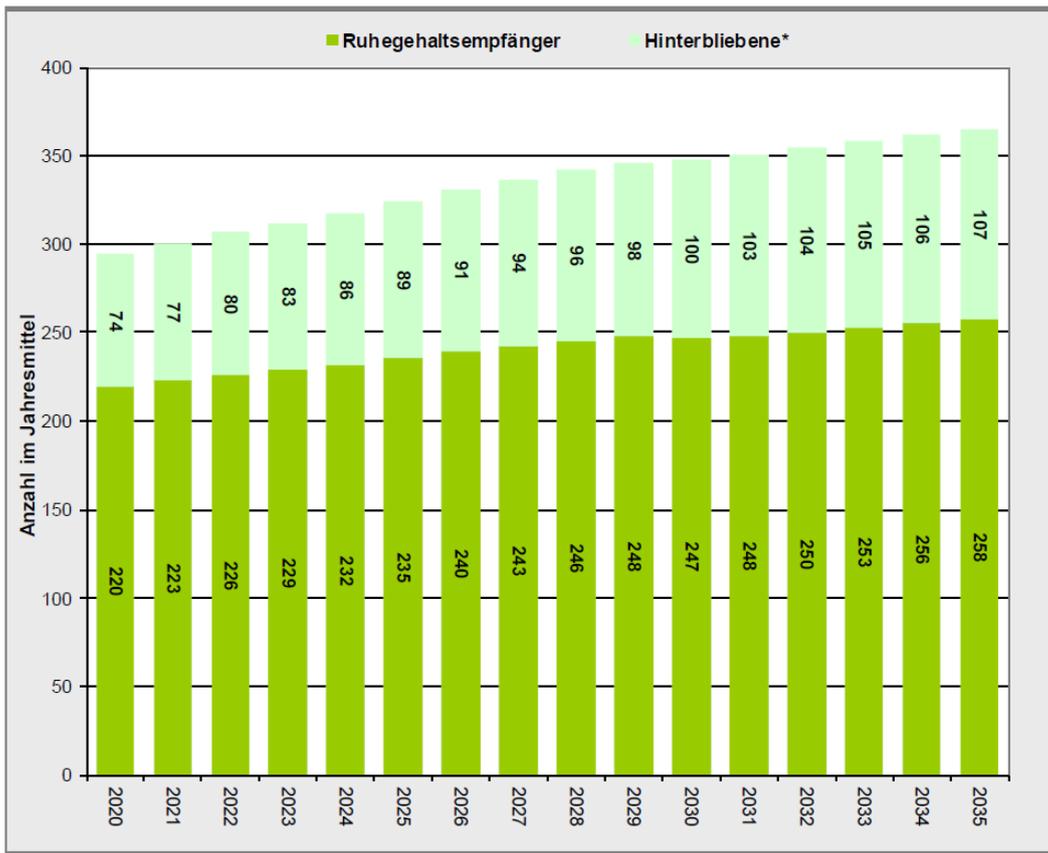
5.2 Prognose der Versorgungsaufwendungen

Die Prognose der Versorgungsaufwendungen beruht auf der Auswertung „Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz – Bestandsanalyse zum 01.01.2020 und Prognose der Fallzahl- und Kostenentwicklung“ der Abteilung für Kommunalstatistik und Stadtforschung.

Die Zahl der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz wird auch in den kommenden Jahren spürbar ansteigen. Bis zum Jahr 2030 wird mit einem Anstieg um 20 % auf rund 350 gerechnet. Während der Anstieg unter den Ruhegehaltsempfänger:innen „nur“ bei 14 % liegt, wird für die Zahl der Hinterbliebenen ein Zuwachs um 37 % berechnet.

	Bestand	Prognose Jahresmittelwerte					Ver- änderung
	01.01.2020	2020	2021	2022	2030	2035	
	Anzahl						
Versorgungsempfänger**	290	294	300	306	348	365	+ 75
davon:							
Ruhegehaltsempfänger	217	220	223	226	247	258	+ 41
davon im							
Höheren Dienst	39	39	40	41	44	46	+ 7
Gehobenen Dienst	102	103	105	106	116	121	+ 19
Mittleren Dienst	68	69	70	71	77	81	+ 13
Einfachen Dienst	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige	8	8	8	8	9	10	+ 2
Hinterbliebene (ohne Waise)	73	74	77	80	100	107	+ 34
davon im							
Höheren Dienst	19	19	20	21	26	28	+ 9
Gehobenen Dienst	32	33	34	35	44	47	+ 15
Mittleren Dienst	22	22	23	24	30	32	+ 10
Einfachen Dienst	-	-	-	-	-	-	-

Abbildung 7: Vorausschätzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz nach Versorgungsart und Laufbahngruppe - Tabelle



* ohne Waisen

Abbildung 8: Vorausschätzung der Versorgungsempfänger:innen der Stadt Koblenz nach Versorgungsart - Diagramm

Zur Kostenplanung bis einschließlich 2024 wurden Steigerungen der Versorgungsbezüge um jährlich 1,0 % berücksichtigt.

	Modellhafte Berechnung		Prognose				Veränderung 2019 bis 2024
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
	Versorgungsbezüge pro Jahr in 1.000 €						1.000 €
Versorgungsbezüge insgesamt	8.785	9.658	10.119	10.410	10.687	10.955	+ 1.297
<i>davon:</i>							
Ruhegehalt	7.211	7.969	8.310	8.518	8.713	8.891	+ 921
<i>darunter im</i>							
Höheren Dienst	2.159	2.300	2.387	2.446	2.502	2.554	+ 254
Gehobenen Dienst	3.359	3.779	3.961	4.060	4.153	4.238	+ 459
Mittleren Dienst	1.682	1.873	1.944	1.993	2.038	2.080	+ 207
Einfachen Dienst	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige	11	18	18	19	19	20	+ 2
Witwen-/Witwergeld	1.575	1.689	1.809	1.892	1.974	2.064	+ 375
<i>darunter im</i>							
Höheren Dienst	555	635	680	712	742	776	+ 141
Gehobenen Dienst	658	716	767	802	836	875	+ 159
Mittleren Dienst	362	338	362	379	395	413	+ 75
Einfachen Dienst	-	-	-	-	-	-	-
Sonstige	-	-	-	-	-	-	-

Abbildung 9: Mittelfristige Prognose der Versorgungsbezüge

Berechnung für die beiden Jahre 2019 und 2020 auf Basis der tatsächlichen Januarbezüge der Versorgungsempfänger:innen differenziert nach Art (Ruhegehalt bzw. Witwen-/Witwergeld) und Laufbahngruppe (Quelle: Statistisches Landesamt) bezogen auf die Zahl der Versorgungsempfänger:innen zu Jahresbeginn.

Jährliche Anpassungen der Versorgungsbezüge im Jahr 2019 und 2020 (je 3,2 % zum 01.01. sowie 2,0 % zum 01.07.) sind berücksichtigt. Für die Jahre 2021 bis 2024 ist eine Steigerung der Bezüge um 1,0 % pro Jahr zugrunde gelegt. Gegenüber der mittelfristigen Prognose mit Stand 01.01.2020 betragen die aktuellen Haushaltsansätze für das Jahr 2022 in Summe 9.800.000 € (Stand November 2021).

Aufgrund der von Jahr zu Jahr sehr schwankenden Entwicklung der Dienstunfähigkeitsfälle ist die Prognose der Fallzahlen für ein konkretes Kalenderjahr mit großen Unsicherheiten behaftet, die sich unmittelbar auf die Versorgungslasten auswirken. Relativ gut ist dagegen die Entwicklung in mittelfristiger und langfristiger Perspektive – besonders im Bereich der Fallzahlen – vorzuberechnen.

Allerdings müssen bei der langfristigen Perspektive auch Annahmen über die Steigerungsraten der Versorgungsbezüge formuliert werden, sodass die Vorausberechnung bis 2035 nur einen Szenarieneckwert haben kann. Die dargestellten Ergebnisse beruhen auf der Annahme, dass die Versorgungsbezüge über den gesamten Prognosehorizont um 1,0 % jährlich steigen werden. Unter dieser Annahme werden zwischen 2021 und 2025 Kostensteigerungen von durchschnittlich etwa 2,7 % pro Jahr vorausberechnet.

Im Jahr 2025 werden die Versorgungsaufwendungen knapp 1,75 Mio. Euro über dem modellhaft ermittelten Referenzwert für 2020 liegen. Im Jahr 2030 werden es bereits mehr als 3 Mio. Euro sein. Nach der Prognose steigen die jährlichen

Versorgungsaufwendungen bis zum Jahr 2035 im Vergleich zum Jahr 2020 um rund 4,25 Mio. Euro.

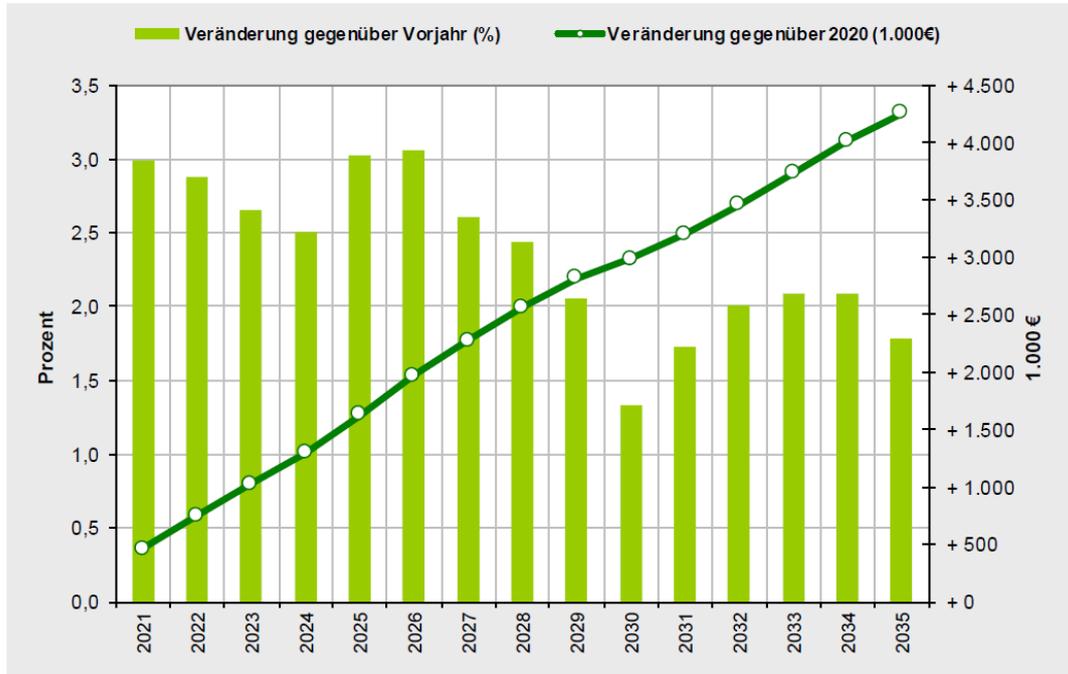


Abbildung 10: Entwicklung der Versorgungslasten der Stadt Koblenz - Veränderung gegenüber dem Referenzjahr 2020 (modellhaft ermittelte Versorgungslasten)

6 Intensivierung des Personalkostencontrollings

6.1 Bisherige Controlling- / Benchmarkingaktivitäten

Controlling ist ein System der Führungsunterstützung, das Planung, Steuerung und Information koordiniert, Daten über das Verwaltungshandeln und seine Rahmenbedingungen bereitstellt und Hilfestellung bei Planung und Umsetzung bietet. Die Funktion des Controllings umfasst hierbei vier wesentliche Schritte:

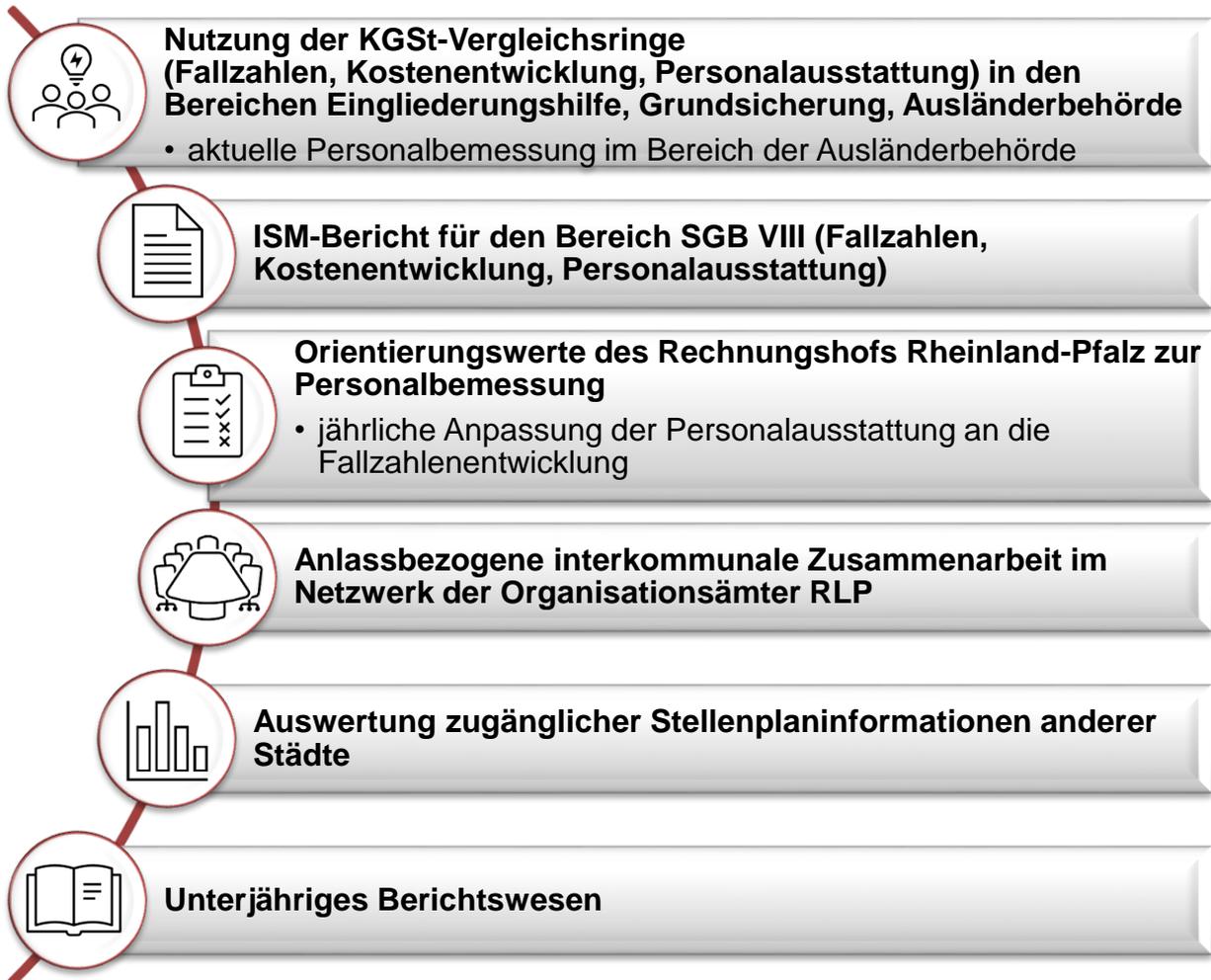


Controlling wirkt in die Zukunft und unterscheidet sich dadurch von Kontrollen, die sich in erster Linie auf die Prüfung abgeschlossener und zurückliegender Vorgänge beziehen. Im Vordergrund des Controllings stehen die Analyse der Ursachen von Abweichungen von den geplanten Zielen und die rechtzeitige Formulierung von Gegenmaßnahmen.

Das Benchmarking erhält bei der Umsetzung eine besondere Wichtigkeit. Das Instrument des Benchmarkings kann über Leistungsvergleiche zwischen Behörden die positiven Effekte des Wettbewerbs in der öffentlichen Verwaltung zur Geltung bringen.

Je nach Strategie und Anspruch gibt es für den Begriff Benchmarking eine große Anzahl von Definitionen. Grundsätzlich handelt es sich bei Benchmarking um das Teilen und Vergleichen von Informationen und Daten mit dem Ziel, durch Lerneffekte die eigene Leistung zu verbessern. Benchmarking ist, richtig angewendet, ein sehr wirkungsvolles Werkzeug, um diese notwendigen Veränderungen in einer Organisation zu entdecken, Lösungsansätze zu ermitteln und Veränderungen durchzusetzen. Der Definition von Zielen kommt im Zusammenhang mit Benchmarking eine hohe Bedeutung zu, da die Ziele den Ablauf des Benchmarking-Prozesses bestimmen und als Grundlage für die spätere Erfolgskontrolle dienen.

Die Tätigkeiten, die in der Stadtverwaltung Koblenz im Rahmen eines Personalkostencontrollings bereits angewendet werden, lassen sich in der folgenden Übersicht veranschaulichen:



6.2 Maßnahmen zur Intensivierung

6.2.1 Personalreport der Stadt Koblenz

Die klassischen Personalkennzahlen (Personalbestand, Personalkosten, Altersstruktur, Beschäftigtengruppen, Krankheitsquote, etc.) bilden nur an der Oberfläche die Entwicklungen und Vorgänge der Personalkosten ab. Daher wurden ergänzend neue Kennzahlen und Controllinginstrumente entwickelt.

So wird seit Sommer 2021 ein neuer, zusätzlicher Kennzahlenbericht in Zusammenarbeit mit der Statistikstelle veröffentlicht.

Personalstruktur	Personalplanung: Rekrutierung & Abgänge	Gesundheit & Arbeitsschutz	Personalwirtschaft	Personalentwicklung	Chancengleichheit & Diversity
Basis-kennzahlen	Personal-gewinnung	Gesundheits-management	Überstunden	Interne Fortbildung	Gleich-stellung
	Fluktuation	Eingliederungs-management	Beförderungen	Führungs-kräfte-entwicklung	Inklusion
		Externe Mitarbeiter-beratung	Homeoffice	Sonstige PE-Maßnahmen	Integration
		Brandschutz			
		Arbeitsschutz			

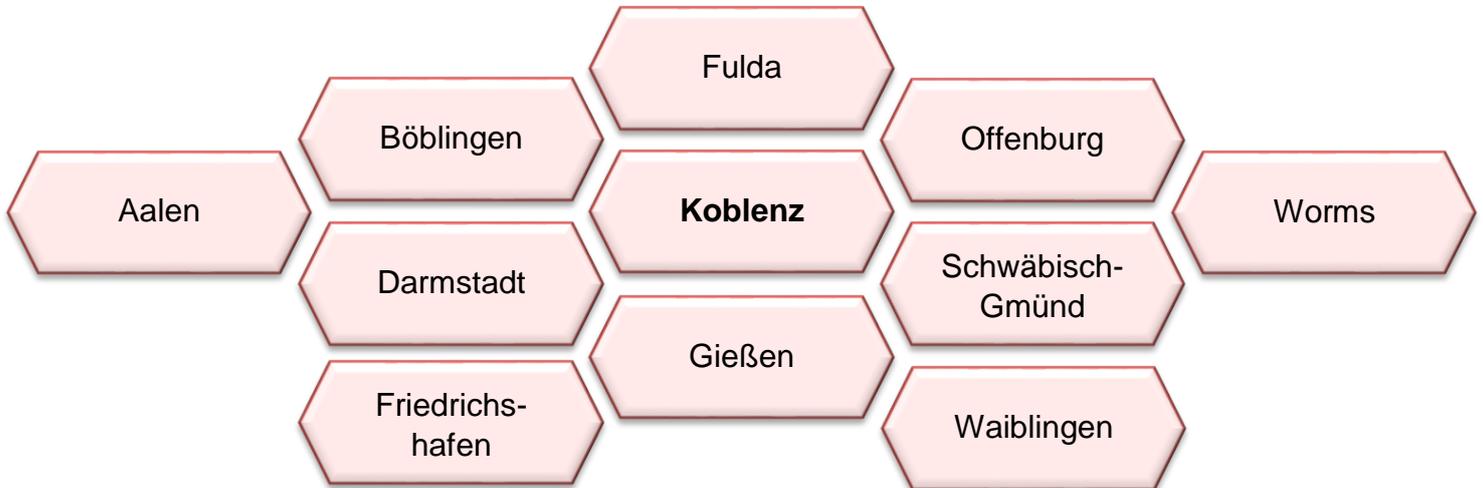
Abbildung 11: Inhalte des Personalreports

6.2.2 Teilnahme am neuen „KGSt-Vergleichsring Personalmanagement Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz“

Über die eigenen Verwaltungsgrenzen hinaus bieten interkommunale Vergleiche und Verwaltungskooperationen ein erhebliches Potenzial zur Verwaltungsoptimierung.

Die Vergleichsringe der KGSt bieten Möglichkeiten zum kommunalen Austausch auf Basis von Kennzahlenvergleichen sowie erfolgreichen und innovativen Ansätzen und Lösungskonzepten.

Zu den bisherigen Vergleichsrings aus dem Bereich Ordnungswesen und Soziales ist der KGSt-Vergleichsring „Personalmanagement“ hinzugekommen. In diesem engagieren sich Kommunen aus Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz:



Das Personalmanagement deutscher Kommunen steht vor den großen Herausforderungen wie

- Führungs-, Fach- und Nachwuchskräfte im Wettbewerb mit anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern zu gewinnen und zu binden, um eine Vielzahl von Abgängen zu kompensieren,
- den digitalen Transformationsprozess mit Instrumenten der Personalentwicklung zu unterstützen,
- Prozesse im Personalmanagement zu digitalisieren.

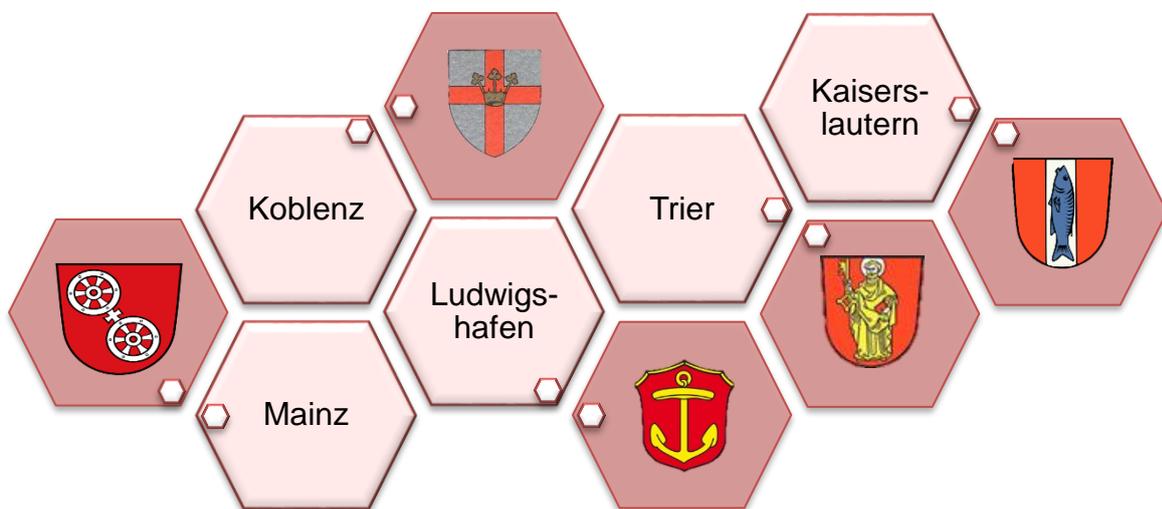
Vor diesem Hintergrund hat der Vergleichsring folgende Ziele:

- Netzwerkbildung und -pflege,
- Kennzahlenvergleich und/oder Förderung eines systematischen Erfahrungsaustauschs und Diskussion guter Beispiele zu folgenden sowie weiteren Themen nach Abstimmung:
 - Arbeitgeberattraktivität, Bindung und Gewinnung von Mitarbeiter:innen,
 - Digitalisierung aus Sicht des Personalmanagements,
 - Organisation und Ressourcen des Personalmanagements,
- Erfahrungsaustausch zu aktuellen Themen des Personalmanagements.

6.2.3 Arbeitsgruppe „Benchmarking“ der 5 größten Städte in Rheinland-Pfalz

Die Vorteile von länderübergreifenden Vergleichsringsen werden in vielen Fällen jedoch durch die unterschiedlichen föderalen Verwaltungsstrukturen und Größenordnungen wieder aufgehoben.

Daher wurde auf Initiative der Stadt Koblenz eine neue Arbeitsgruppe mit den fünf größten Städten in Rheinland-Pfalz gegründet. Ziel ist der Austausch konkreter Benchmarkingdaten sowie der Auf- und Ausbau einer gemeinsamen kommunalen Vergleichsdatenbank.



Häufige Ziele von Benchmarking-Aktivitäten sind Qualitätsverbesserungen, Kostensenkungen oder die Überprüfung und Optimierung von Strukturen und Abläufen.

Die Vorteile von Benchmarking liegen im "Best Practice"-Ansatz. Durch das Lernen vom Besten können Fortschritte erreicht werden, ohne dass aufwändige Neuentwicklungen stattfinden müssen, die sich in der Umsetzung möglicherweise als untauglich herausstellen. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass durch den konsequenten Vergleich mit anderen ein "Quasi-Wettbewerb" eingeführt wird, der auch zu mehr Leistungsbewusstsein und Motivation führen kann. Die offene Zusammenarbeit beim Benchmarking kann sich auch positiv auf Initiativen und die Bereitschaft zum Teilen eigener Lösungen in anderen Bereichen auswirken.

6.2.4 Stellenvergleich der rheinland-pfälzischen kreisfreien Städte auf Datengrundlage des Statistischen Landesamt

In Veröffentlichungen stellt das Statistische Landesamt RLP als objektiver Datendienstleister vertiefende Informationen und vergleichende Daten von rheinland-

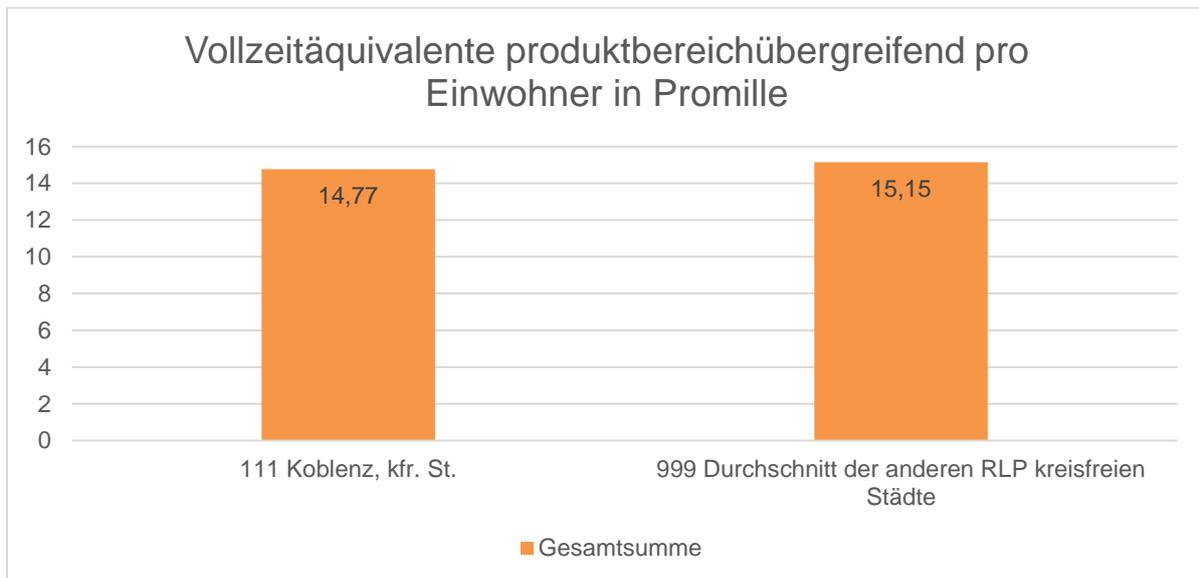
pfälzischen kreisfreien Städten zusammen. Auf dieser Basis wurde eine neue abstrakte Kennzahl gebildet.

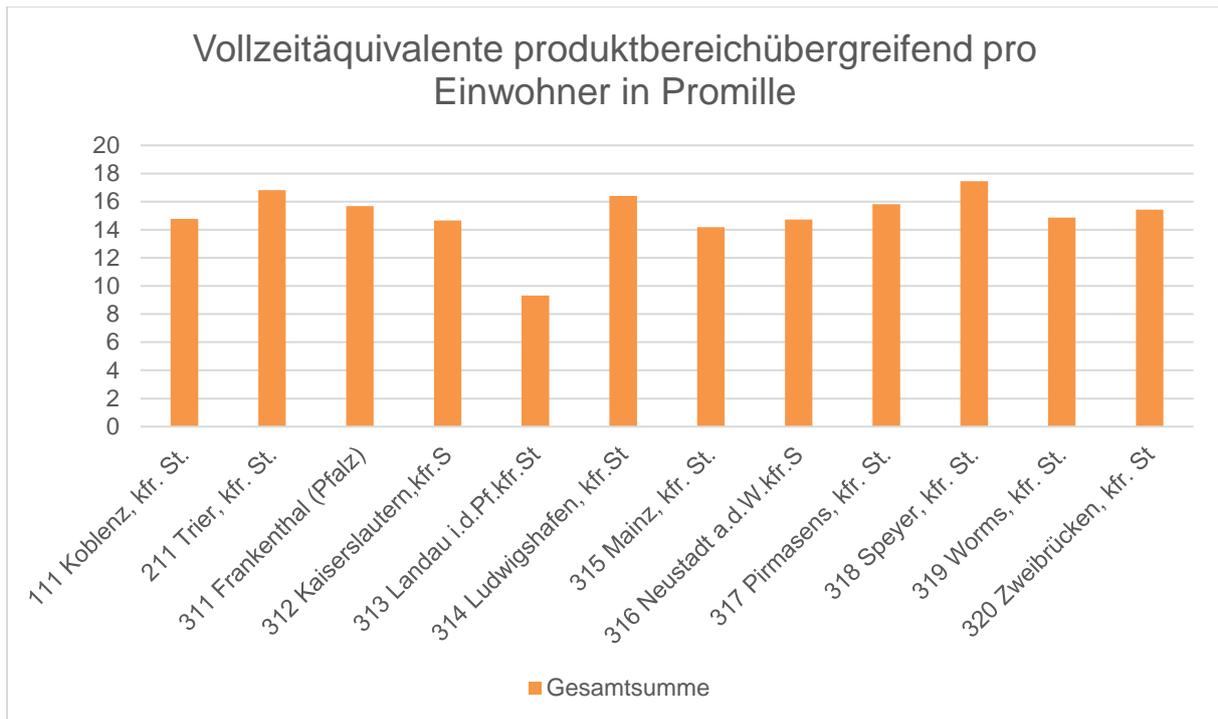
Diese zeigt insbesondere Vollzeitäquivalente aller rheinland-pfälzische kreisfreien Städte gegliedert nach Produktbereichen zu einem festgelegten Stichtag auf. Werden die übermittelten Vollzeitäquivalente ins Verhältnis zum jeweiligen Bevölkerungsstand der kreisfreien Städte gesetzt und mit 1.000 multipliziert, erhält man eine Kennzahl "Vollzeitäquivalente im Produktbereich pro Einwohner in Promille".

Auf dieser Grundlage lassen sich alle kreisfreien Städte einheitlich vergleichen. Darüber hinaus lässt sich ein durchschnittlicher Wert aller kreisfreien Städte neben der Stadt Koblenz bilden, der mit der Stadt Koblenz gegenübergestellt werden kann.

Berücksichtigt werden jedoch nur Stellenangaben in der Kernverwaltung der jeweiligen Stadt; Aufgabenzuordnungen zu Rechtsformen der Eigenbetriebe (Sondervermögen), privatrechtlichen Organisationen (z. B. Koblenz Touristik GmbH) oder privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaften werden nicht berücksichtigt. Hierdurch kommt es teilweise zu vermeintlichen Diskrepanzen.

Die nachfolgenden Abbildungen stellen auszugsweise Vergleiche in verschiedenen Produktbereichen dar.





Weitere detailliertere Gegenüberstellungen, bezogen auf Produktbereiche, sind diesem Konzept als Anlage beigefügt.

6.2.5 Aufbau eines unterjährigen Kennzahlberichts zum Stand der Personalaufwendungen (Soll-Ist Abgleich)

Der Aufbau eines unterjährigen Kennzahlberichts zum Stand der laufenden Personalaufwendungen als operativer Teilbereich des Controllings befasst sich mit der aktuellen internen Verwaltungssituation.

Die Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen bietet unmittelbar Steuerungsinformationen und die Möglichkeit auf Handlungsbedarfe ad hoc und punktuell zu reagieren (Personaleinsatz, Budgetanpassung).

6.2.6 Neuausrichtung der Personalkostenerläuterungen im Haushalt (zentrale Erläuterungen sowie Abweichungen je Produkt)

Erläuterungen zu den Planwerten der Personal- und Versorgungsaufwendungen für das kommende Jahr wurden vor allem in den zentralen Erläuterungen abgebildet. Ferner wurden bei größeren Abweichungen die Personal- und Versorgungsaufwendungen auf Produktebene erläutert. Letzteres kam jedoch nur bei signifikanten Änderungen zum Tragen.

Künftig werden mit erhöhtem Arbeitsaufwand detailliertere Erläuterungen auf elementarer Basis der Produktebene dargestellt. Diesem gegenüber steht die verbesserte Möglichkeit für die Entscheidungsträger zur punktuellen Steuerung einzelner Kostenträger.

7 Fazit

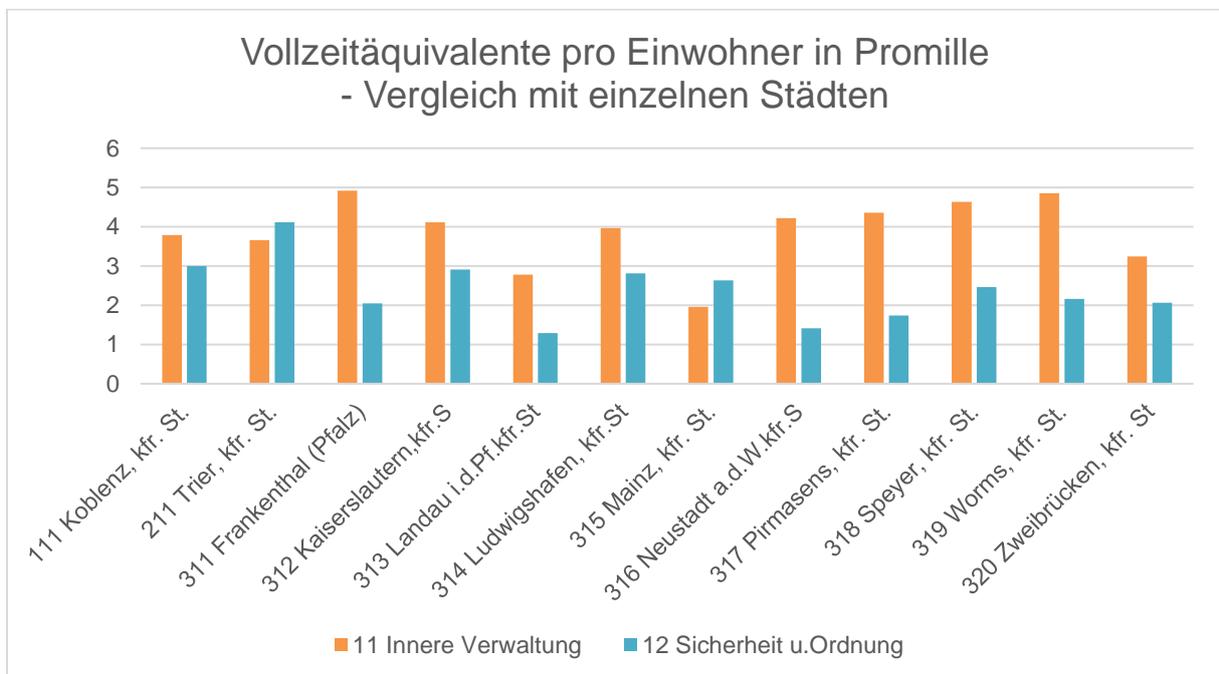
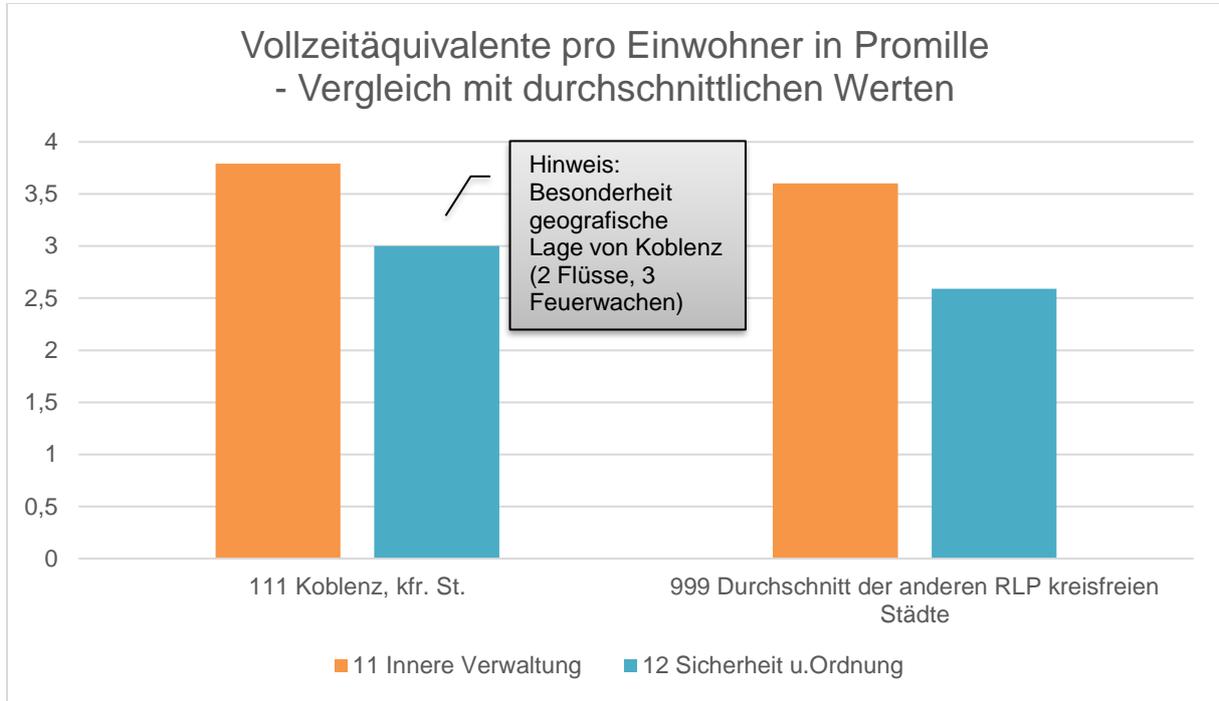
Die Verwaltung muss einerseits stetig mehr Aufgaben und größere Herausforderungen bewältigen; auf der anderen Seite befindet sie sich auch in einem ständigen Wettbewerb um Fachkräfte. Gleichwohl gilt es zur Sicherstellung der Personalressource in dieser dynamisch ändernden Arbeitswelt, die Maßnahmen der Personalbindung, Personalentwicklung und des Gesundheitsmanagements zu berücksichtigen.

Personalkosten sind eine sensible Größe, denn es stehen Menschen dahinter, die unmittelbar mit ihrer Qualifikation und Einsatzfreude auf den Leistungslevel und die Atmosphäre einer Verwaltung einwirken. Die „Kollateralschäden“ von rein betriebswirtschaftlich motivierten Einsparungen bei den Personalkosten stehen oft in einem Missverhältnis zu den damit erreichten positiven Finanzeffekten. Daher ist generell Vorsicht geboten, wenn reine Kostenkennzahlen interpretiert werden.

Durch die Intensivierung der Maßnahmen zum Personalkostencontrolling stehen mehr Steuerungsinformationen zur Verfügung, die Ausgangspunkt für die nachhaltig positiv wirkenden Optimierungsmaßnahmen sind.

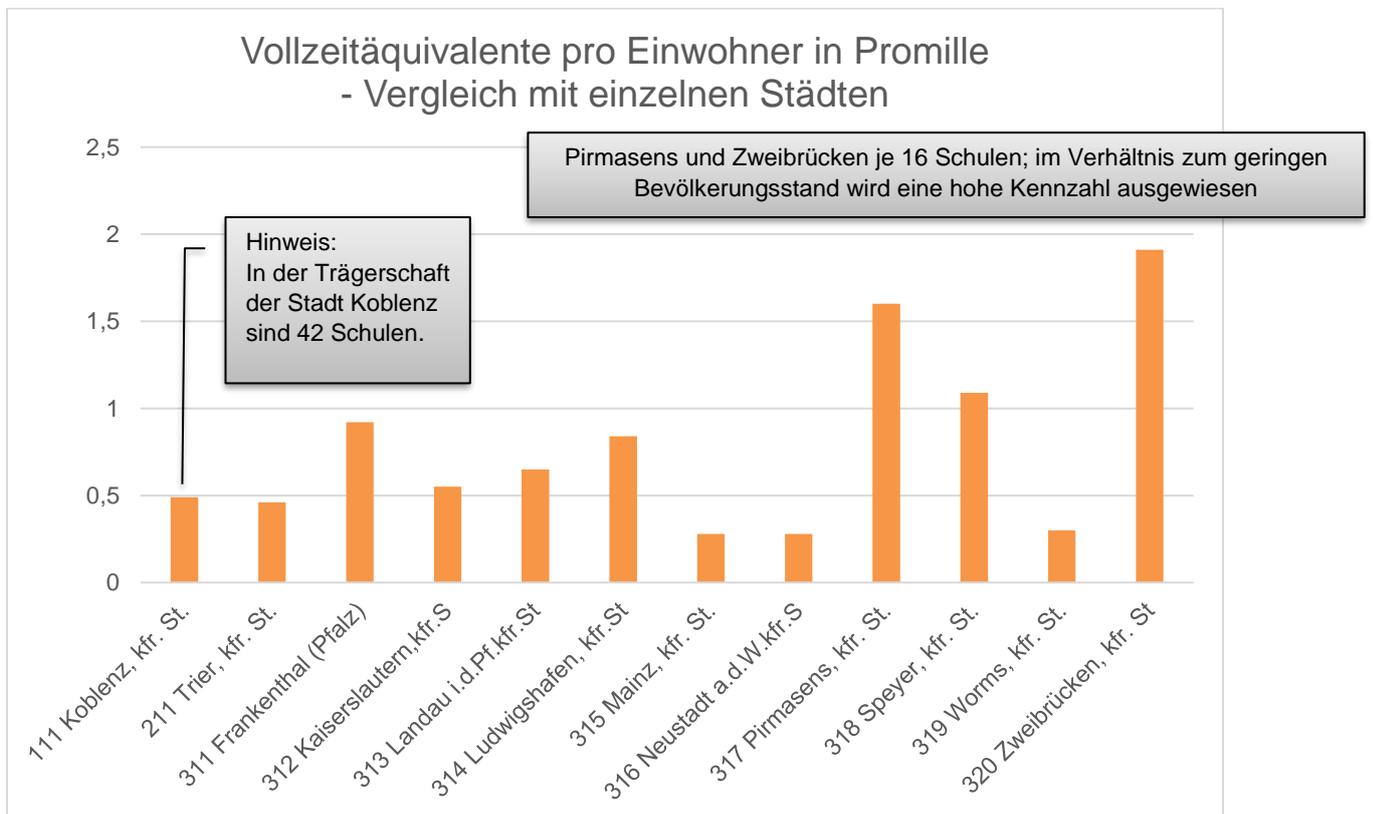
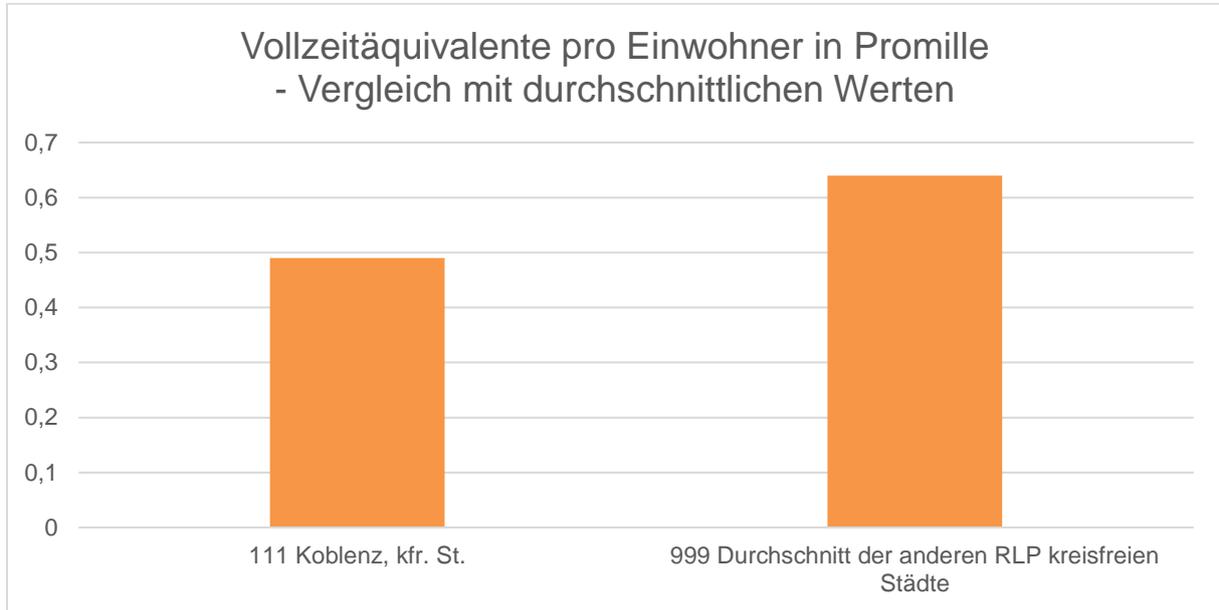
8 Anlage

Produktbereich 1

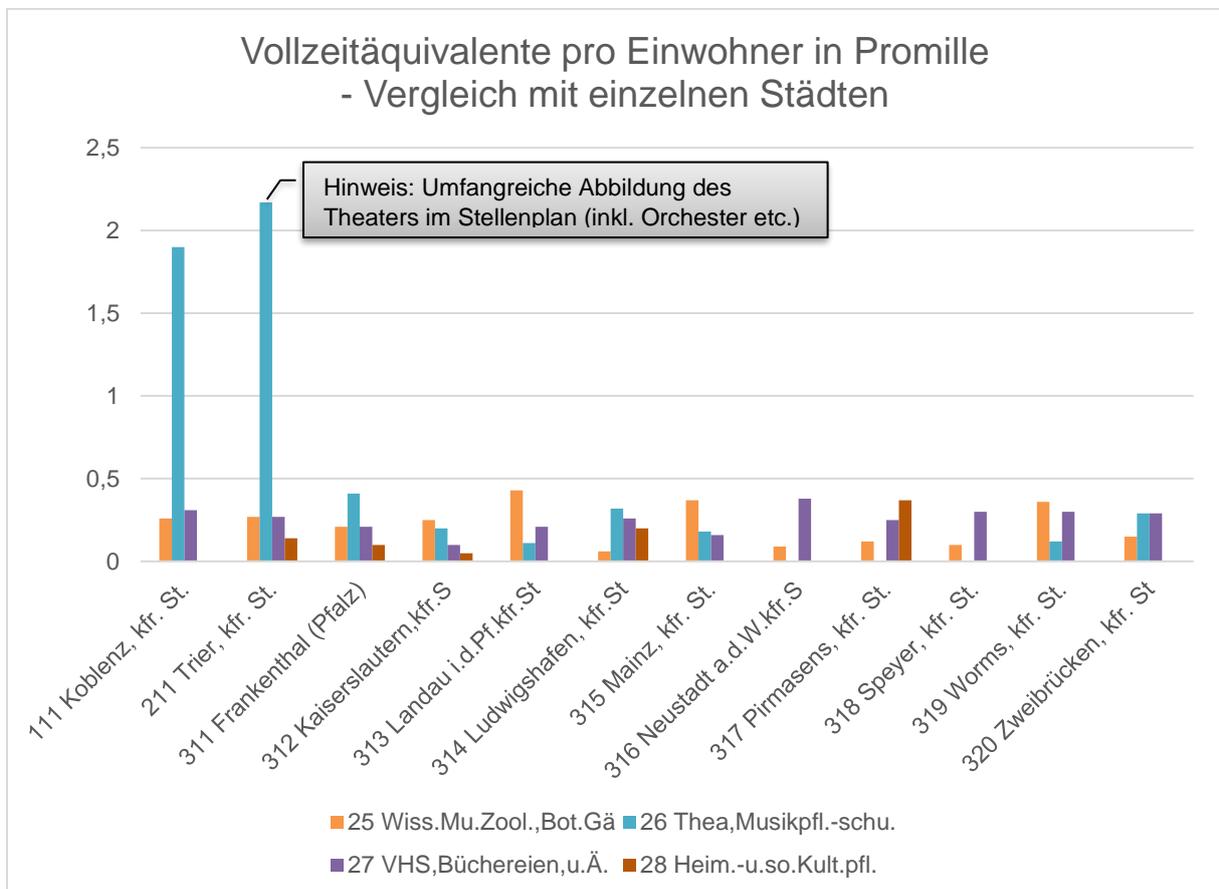
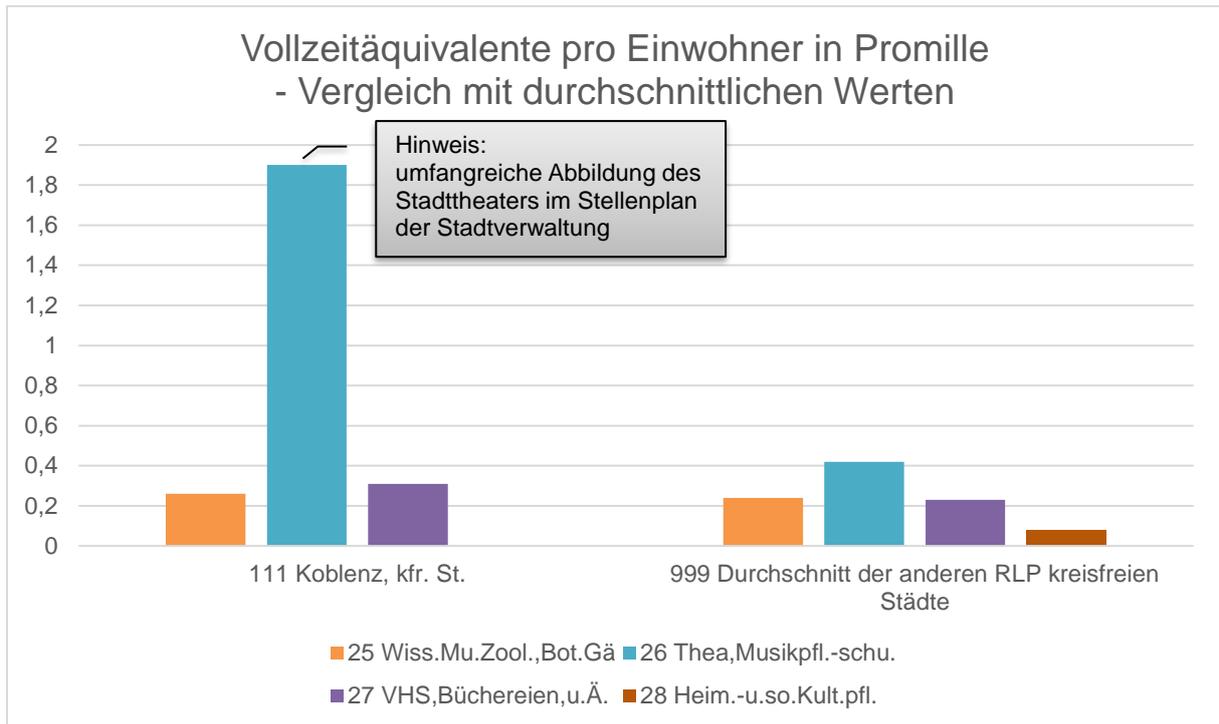


Produktbereich 2

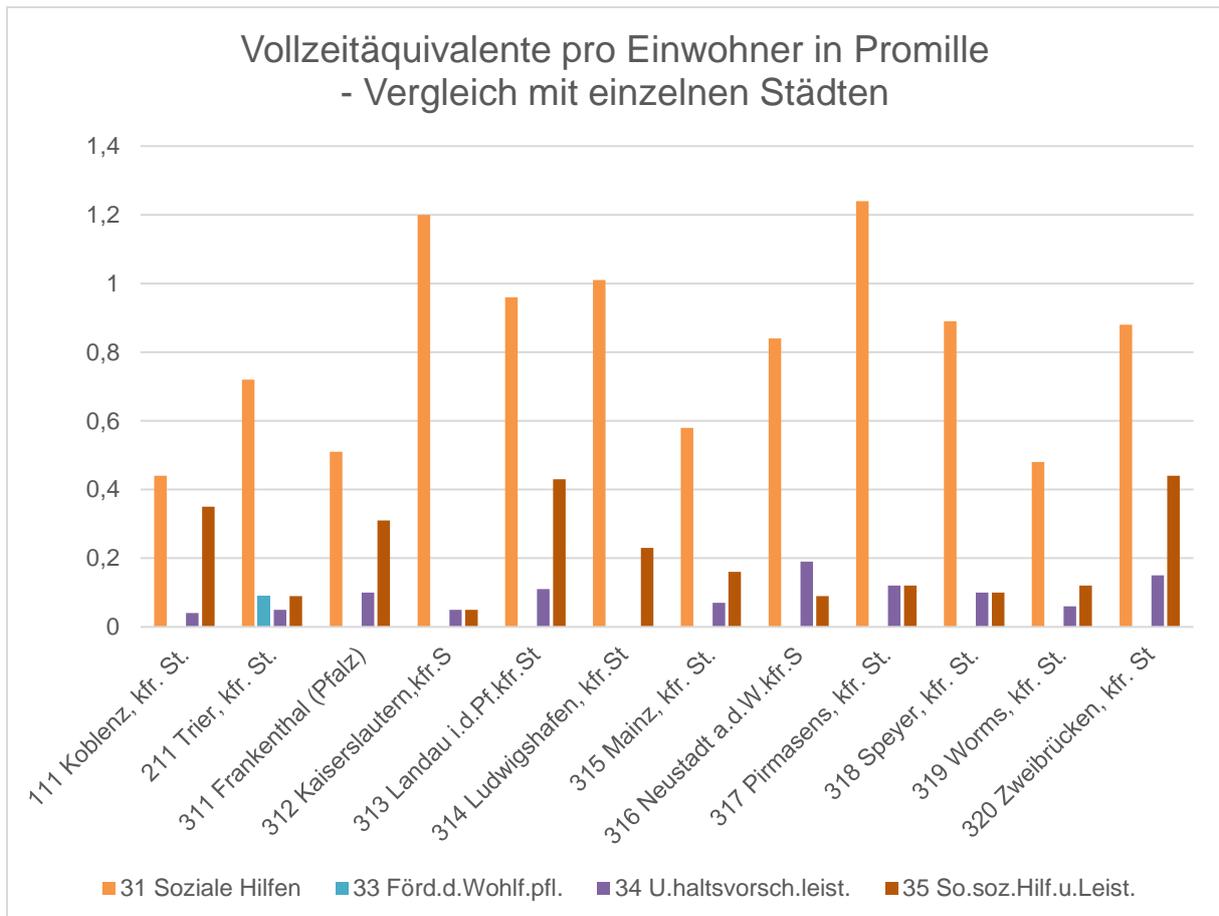
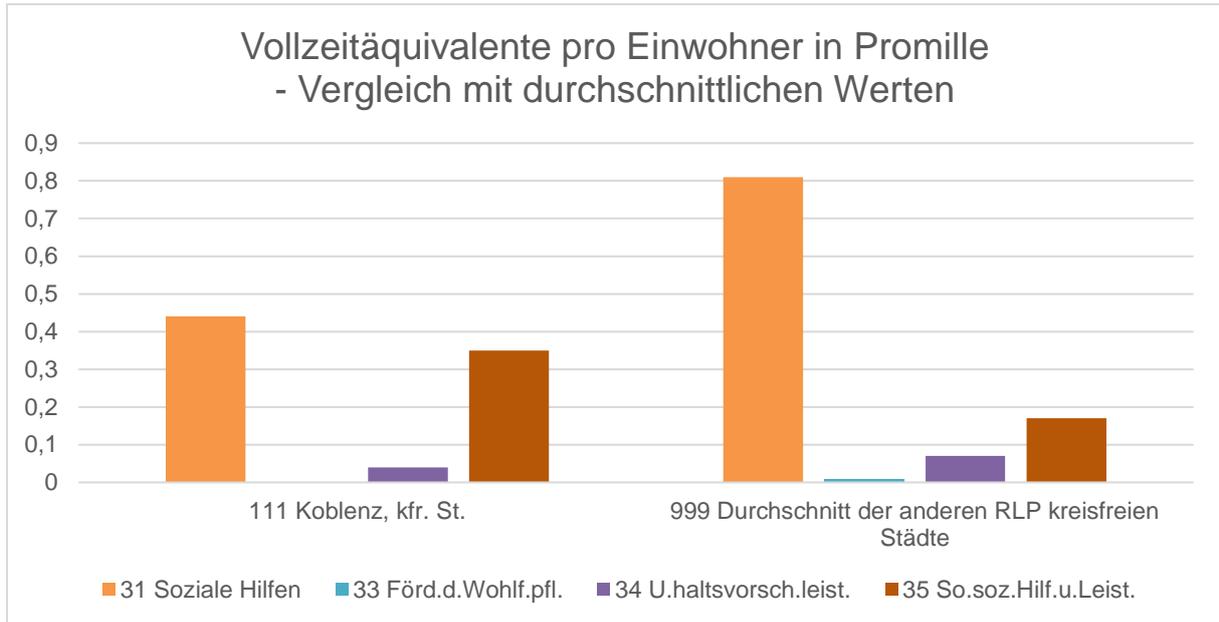
Zusammenfassung Produkte 20 – 24 des Themenbereichs diverser Schulträger



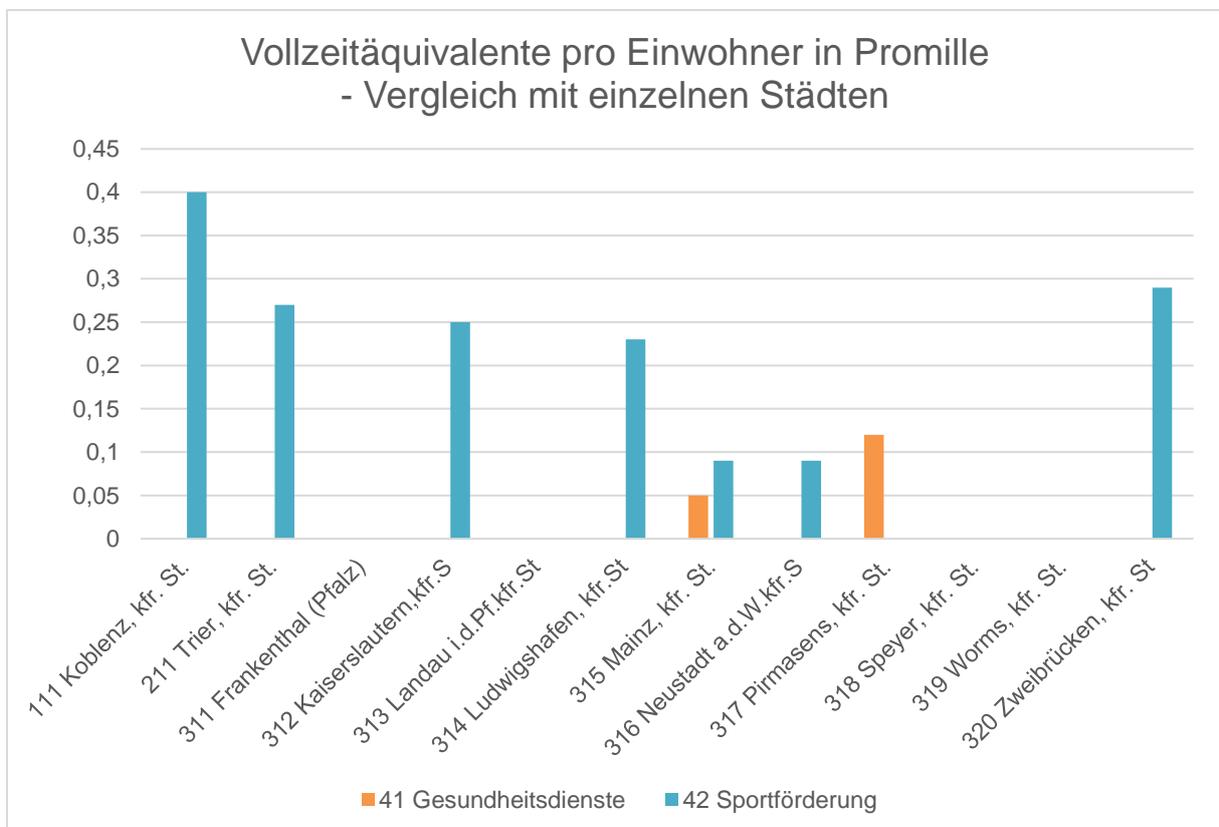
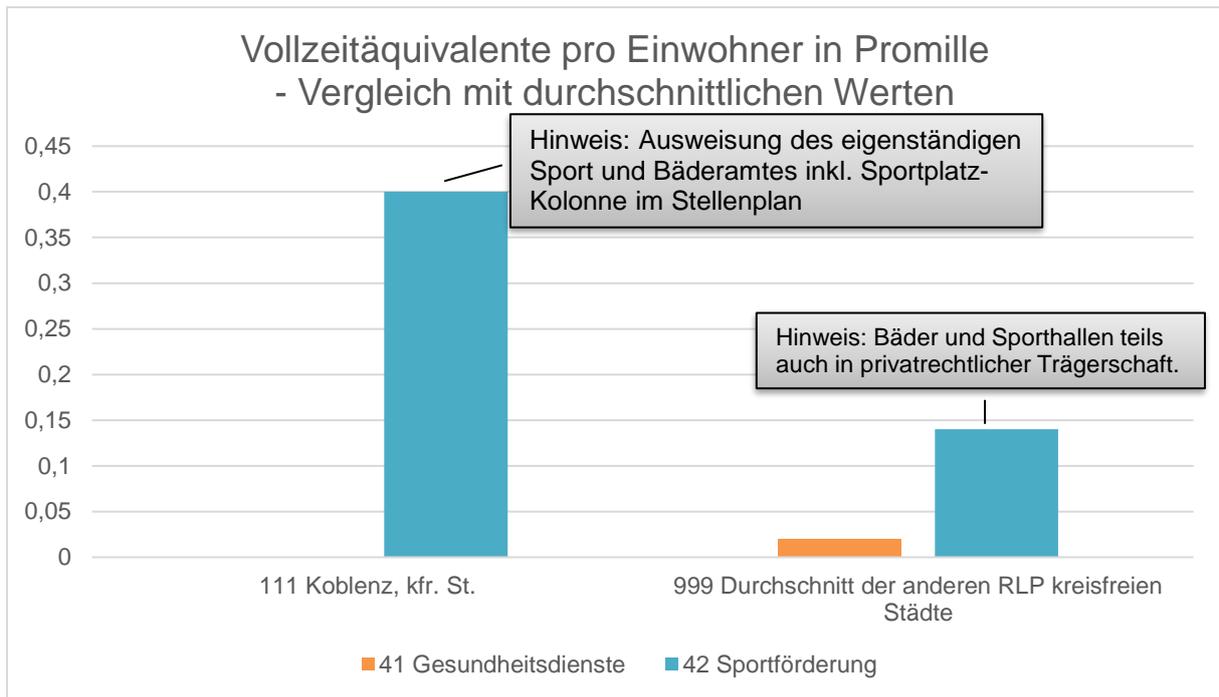
Sonstiger Kulturbereich



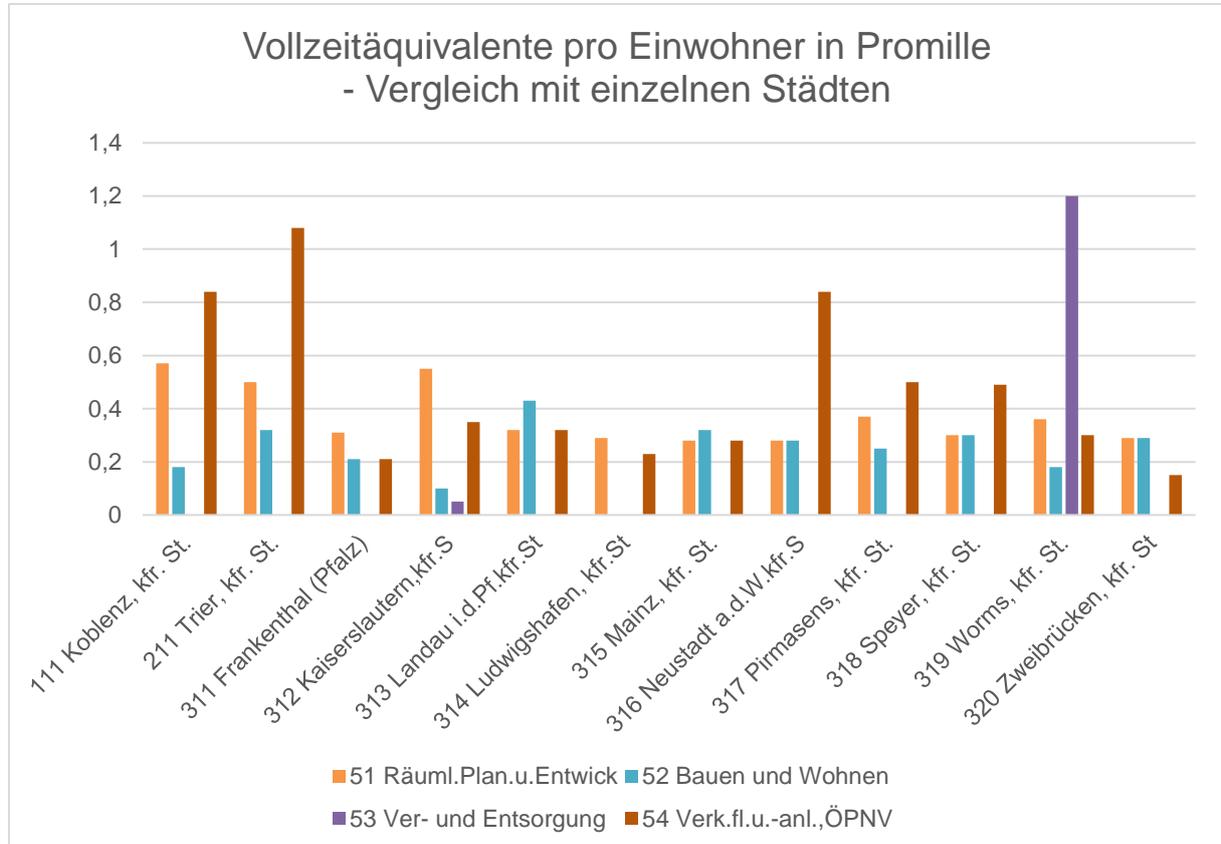
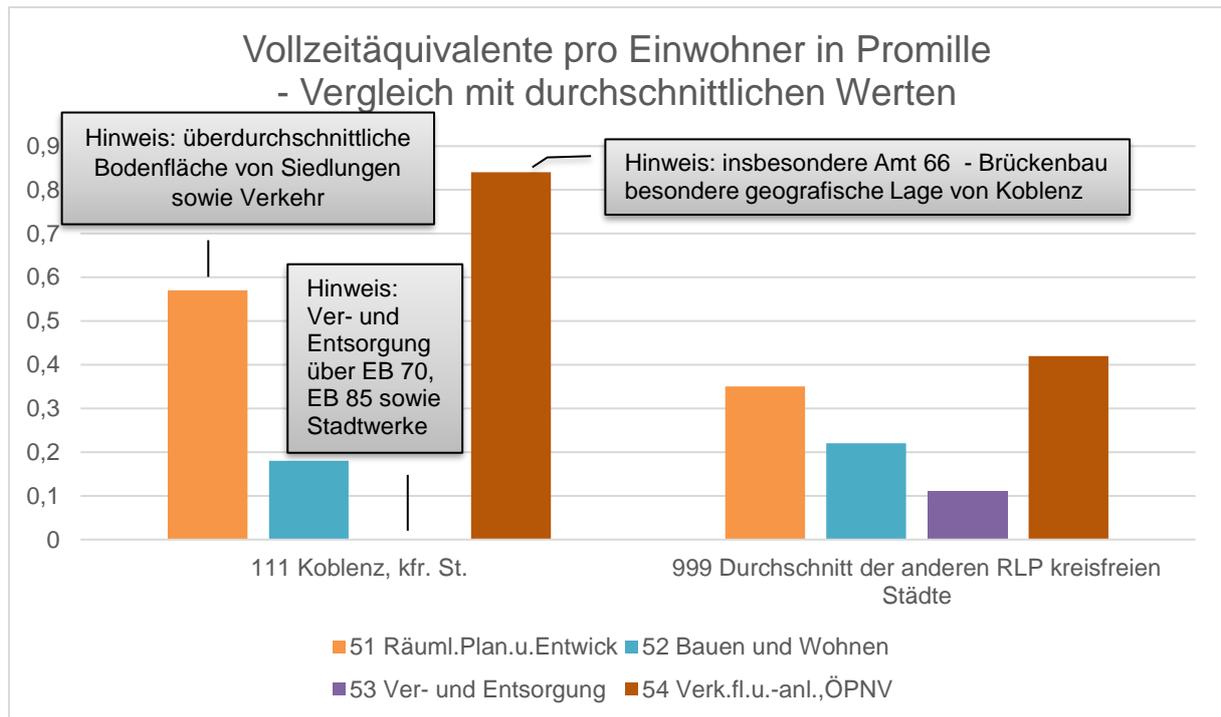
Produktbereich 3



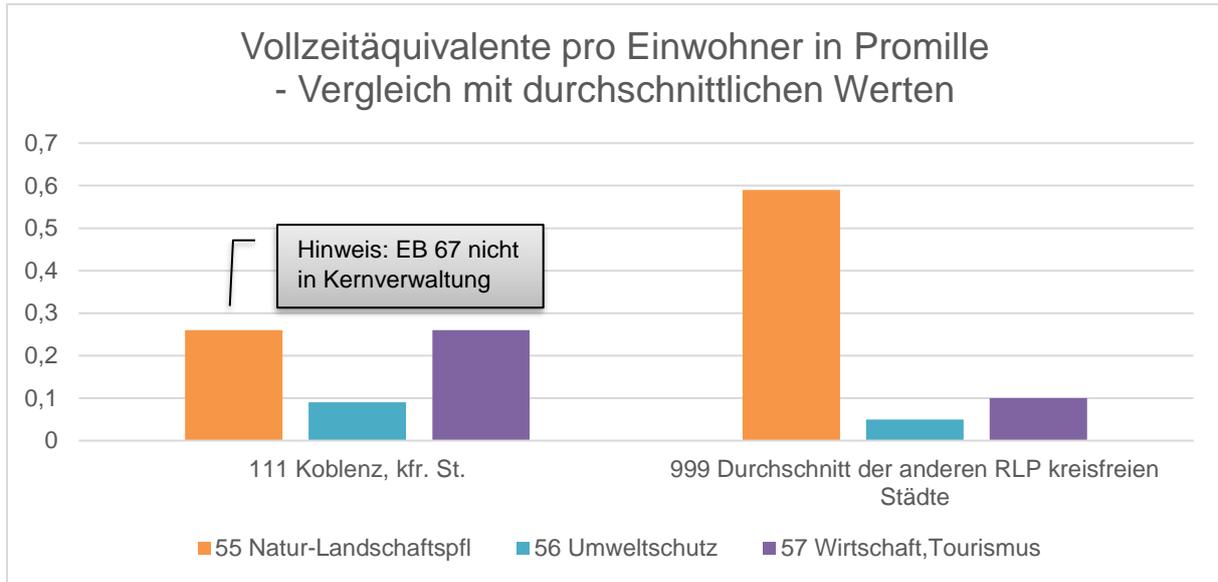
Produktbereich 4



Produktbereich 5.1



Produktbereich 5.2



Hinweis:
 57 Wirtschaft, Tourismus ist nur beschränkt vergleichbar, da mehrere Städte (zusätzlich) privatrechtliche Unternehmen haben.
 Beispiel: Koblenz Touristik GmbH, Trier Tourismus und Marketing GmbH

