

# Personal

Personal ist die wichtigste Ressource in der öffentlichen Verwaltung. In den überörtlichen Prüfungen trifft die gpaNRW in unterschiedlichen Handlungsfeldern auch eine Aussage zum Personaleinsatz. Der Vergleich des kommunalen Personals beruht auf einer einheitlichen Erhebungs- und Bereinigungssystematik. Im Folgenden geht es um die Gesamtbetrachtung des Personalbestandes einer Kommune.

Die Altersstruktur der Beschäftigten zeigt, dass in den nächsten Jahren eine Vielzahl von Mitarbeitenden ausscheidet. Dem steht in der Regel keine entsprechend hohe Anzahl an Nachwuchskräften gegenüber. Zudem wirken demografische sowie gesellschaftliche Veränderungen und ein wachsender Fachkräftemangel auf den Arbeitsmarkt. Daher müssen die Kommunen den Prozess der sich verändernden Personalausstattung bewusst steuern.

## 1 Einflussfaktoren

Die gpaNRW berücksichtigt unter anderem folgende Einflussfaktoren, die sich auf die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung auswirken können:

- Umfang des Leistungsangebotes,
- Grad der Digitalisierung,
- Maß der Kundenorientierung,
- Standard bzw. Qualität der Leistungserbringung und
- Ausmaß der bei Dritten eingekauften Dienstleistungen.

## 2 Kennzahlen

Die gpaNRW vergleicht die Personalausstattung der Gesamtverwaltung mit den nachfolgenden Kennzahlen, die sich in ihrer Bereinigungssystematik unterscheiden:

- Vollzeit-Stellen je 1.000 bzw. je 10.000 Einwohner als Personalquote 1 und Personalquote 2.

## 2.1 Erläuterungen zu den Kennzahlen

### Kennzahlen Personal

Kennzahl	Berechnung	Aussage und Einflussfaktoren	Beurteilung möglich mittels
Vollzeit-Stellen je 1.000 bzw. je 10.000 Einwohner (Personalquote 1)	Vollzeit-Stellen nach dem ersten Bereinigungsverfahren dividiert durch die Zahl der Einwohner und multipliziert mit 1.000 bzw. 10.000	Welches Leistungsangebot bewältigt die Kommune mit eigenem Personal?	Interne Entwicklung über Zeitreihe, Interkommunaler Vergleich
Vollzeit-Stellen je 1.000 bzw. je 10.000 Einwohner (Personalquote 2)	Vollzeit-Stellen nach dem zweiten Bereinigungsverfahren dividiert durch die Zahl der Einwohner und multipliziert mit 1.000 bzw. 10.000	Inwieweit wird die Personalquote von den Bereichen aus dem zweiten Bereinigungsverfahren beeinflusst?	Interne Entwicklung über Zeitreihe, Interkommunaler Vergleich

## 2.2 Hinweise zur Datenerfassung

Die Personalquote berücksichtigt die Personalausstattung stichtagsbezogen zum 30.06., daher sind unterjährige Ereignisse wie vorübergehende Nichtbesetzungen usw. nicht zu bereinigen. Es ist das tatsächlich zur Aufgabenerledigung in ihrer Kommune vorhandene Personal – unabhängig von der Ausweisung im Stellenplan – zu berücksichtigen. Somit auch überplanmäßiges Personal oder Personal, das im Wege einer Personalüberlassung oder Abordnung die Aufgaben erledigt.

Lediglich folgendes Personal zum Stichtag 30.06. berücksichtigen wir bei der Berechnung der Personalquote nicht:

- beurlaubte Kräfte (z. B. Elternzeit, Pflege von Angehörigen, etc.),
- Praktikanten (auch Bundesfreiwilligendienst oder Freiwilliges soziales/ökologisches Jahr),
- Auszubildende,
- Mitarbeitende in der Freizeitphase der Altersteilzeit sowie
- kurzfristig Beschäftigte (unter sechs Monaten).

Wir bilden die Personalquoten der Kommunen unabhängig von der Organisationsform ab. Grundsätzlich wird das Personal der Unternehmen aus Mehrheitsbeteiligungen miteingerechnet, wenn es eine Relevanz für die Personalquote hat. Daher sind auch Personallisten für das Personal in Eigenbetrieben bzw. eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen oder Anstalten öffentlichen Rechts mit einzubeziehen, wenn diese Mehrheitsbeteiligungen sind.

Bei der Zuordnung des erfassten Personals zu den Bereinigungsbereichen orientieren wir uns grundsätzlich an den Vorschriften für die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (Zuordnungsvorschriften Produktgruppen – ZOVPG, gültig ab 2023).

Folgende Produktgruppen werden bereinigt:

**Bereinigungen 1. Stufe für die Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 bzw. 10.000 EW (Personalquote 1)**

Vollzeit-Stellen im Aufgabenfeld	Zuordnung nach ZOVPG (gültig ab 2023)
Fraktionen	<b>111 - Fraktionen</b> z. B. in der Personalliste ggf. geführtes Fraktionspersonal (beispielsweise als Fraktionssekretär/in oder Fraktionsgeschäftsführer/in). <b>Zur Abgrenzung:</b> Die Abrechnung der Aufwandsentschädigungen, oder andere klassisch anfallende Verwaltungstätigkeiten in Verbindung mit der Rats- / Ausschussarbeit (Tagesordnungen / Einladungen / Vorlagen / Niederschriften etc.) werden <b>nicht</b> bereinigt.
Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmen	<b>111 – „Einrichtungen für die gesamte Verwaltung“</b> Zu bereinigen sind <b>nur die Anteile der Beschäftigten, die Unternehmen verwalten, deren Personal auch selbst bereinigt wird</b> (z. B. der eigenen wirtschaftliche Unternehmen aus dem Bereich der Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung, Fernwärmeversorgung, etc.)
Soziale Einrichtungen für Ältere	<b>371 - Soziale Einrichtungen für Ältere (ohne Pflegebedürftige):</b> Altenwohnung, Seniorenwohnheim, Seniorenwohnanlage, Altenpension, Pensionat, Altenwohngemeinschaft, Einrichtung mit Altenwohnungen einschließlich betreutes Wohnen, Einrichtung der Altenhilfe, Tagesheim, Altentagesstätte, Altenbegegnungsstätte, Seniorentreff, Betreuungsstelle für ältere und behinderte Mitbürger, Altenhilfsdienst, Altentageserholungsstätte, Altenerholungsheim, Mahlzeitendienst, Mobiler Mittagstisch, Essen auf Rädern, Stationärer Mahlzeitendienst, Hausnotrufdienst, Telefonnotrufstelle, Altenberatungsstelle
Soziale Einrichtungen für Pflegebedürftige	<b>372 - Soziale Einrichtungen für pflegebedürftige ältere Menschen:</b> Altenheim, Alten- und Altenkrankenheim, Altenwohnheim, Altenwohnstift, Altenpflegeheim, Tagespflegeheim, Kurzzeitpflegeeinrichtung, Sozialstation, Gemeindefrankenpflegestation, Haus-/Familienpflegestation, Rehabilitationseinrichtung
Krankenhäuser	<b>411 – Krankenhäuser:</b> Krankenhäuser, Kliniken, Geburtshäuser, Wirtschaftseinrichtungen und Hilfsbetriebe der o.g. Einrichtungen, Wohnheime für Krankenpflegepersonal u. a.
Kur- und Badebetriebe	<b>418 - Kur- und Badeeinrichtungen:</b> Badeverwaltung, Kurverwaltung, Anlagen und Einrichtungen des Kur- und Badebetriebes <b>Nicht zu bereinigen sind Hallenbäder, Freibäder</b> und dergleichen! Diese gehören in die Produktgruppe 424 und werden daher <b>nicht</b> für eine Bereinigung erfasst.
Elektrizitätsversorgung	<b>531 - Elektrizitätsversorgung</b> , inkl. Ladestationen und Stromerzeugung durch Windräder
Gasversorgung	<b>532 - Gasversorgung</b> ,
Wasserversorgung	<b>533 - Wasserversorgung:</b> Hierzu zählen auch Angelegenheiten der Wasser- und Heilquellenschutzgebiete
Fernwärmeversorgung	<b>534 - Fernwärmeversorgung</b>
Informations- und Telekommunikationsinfrastrukturversorgung	<b>536 - Versorgung mit Informations- und Telekommunikations-Infrastruktur</b> , inkl. Breitbandversorgung und Telekommunikation
Abfallwirtschaft	<b>537 - Abfallwirtschaft:</b> Müllabfuhr, Fäkalienabfuhr, Abfallverwertungs- und -beseitigungsanlagen, Abfalldeponien Erddeponien, Sanierung ehemaliger Deponien, sonstige Altlastensanierung, Tierkörperbeseitigung, Bodenschutz Auch das Leeren von Papierkörben im öffentlichen Straßenraum zählt zum Bereinigungsbe- reich „Abfallbeseitigung“ (vgl. LAbfG NRW „Straßenpapierkörbe“) ebenso „Wilder Müll“

Vollzeit-Stellen im Aufgabenfeld	Zuordnung nach ZOVPG (gültig ab 2023)
Abwasserbeseitigung	<b>538</b> - Kläranlagen, Abwasserkanäle, Stauraumkanäle, Regenrückhaltebecken, Regenwasserbehandlungsanlagen, öffentliche Toiletten
Straßenreinigung	<b>545</b> - <b>Reinigung</b> der Straßen, Wege, Plätze <b>und Winterdienst</b> ; soweit nicht in den Produktgruppen 541 bis 544 (Gemeinde-, Kreis-, Landes-, Bundesstraßen)
ÖPNV	<b>547</b> – ÖPNV (Verkehrsunternehmen): Nahverkehrsunternehmen, Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen, Stadtschnellbahnen, Autobusse, Förderung des Personennahverkehrs (z.B. Zuschüsse an entsprechende Vereine, Bürgerbus usw.) <b>Nicht zu bereinigen sind Verkehrsleitpläne, Verkehrsgutachten zum ÖPNV etc.</b> , diese gehören in die Produktgruppe 511 und werden daher <b>nicht</b> für eine Bereinigung erfasst.
Friedhofs- und Bestattungswesen	<b>553</b> - Friedhofs- und Bestattungswesen: Friedhöfe, Krematorien, Leichenhäuser und dgl., Ehrenfriedhöfe, Soldatenfriedhöfe, Mahnmale und dgl., Aufgaben nach dem Gesetz über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft sowie <u>Friedhofsgärtnereien (Stadtgärtnereien</u> gehören zur Produktgruppe 551 „Öffentliches Grün, Landschaftsbau“ und daher <b>nicht</b> für eine Bereinigung erfasst.)
Land- und Forstwirtschaft	<b>555</b> – Land- und Forstwirtschaft: Feldwege, Wirtschaftswege, Bewirtschaftete Wälder, Gutshöfe, Gestüte, Molkereien, Mostereien, Wein-, Obst- und Gartenbaubetriebe, Brennereien, Fischereibetriebe (Landwirtschaftliche Nebenbetriebe von Einrichtungen sind der betreffenden Produktgruppe zuzuordnen)
Wirtschaftsförderung	<b>571</b> – Wirtschaftsförderung: Förderung der Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben, Stadtmarketing
Märkte	<b>573</b> – <b>Hier NUR Teilbereich Märkte</b> der „Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen“ (z. B. Lebensmittelmärkte, Trödelmärkte, Jahrmärkte, Wochenmärkte, Weihnachtsmärkte, Tiermärkte etc.)
Schlacht- und Viehhöfe	<b>573</b> – <b>Hier NUR Teilbereiche „Schlacht- und Viehhöfe“</b> , „ <b>Schlachthof, Viehhof, Fleischmarkt, Freibank</b> “ und „ <b>Schlacht- und Fleischschau</b> “ der „Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen“
Vermögensverwaltungsgesellschaften, Sparkassen, sonstige wirtschaftliche Unternehmen	<b>573</b> – neben den Sparkassen, Vermögensverwaltungsgesellschaften, etc. <b>fassen wir hierunter auch sonstige wirtschaftliche Unternehmen aus der Ziffer 573:</b> Bei Wohnungsbaugesellschaften, Bauvereinen, Genossenschaften usw. hängt es davon ab, was den Hauptteil ihrer Arbeit ausmacht: Wenn dies z. B. die Vermarktung/ Verwaltung/ Erhaltung von Wohnraum an bzw. für teilweise genau bestimmte Bevölkerungsgruppen ist, sehen wir die Gesellschaften näher an der Förderung bestimmter Bevölkerungsgruppen und bereinigen sie (ähnlich bzw. vergleichbar zur Wirtschaftsförderung).
Tourismus	<b>575</b> - Tourismus: Auskunftsstellen für Fremdenverkehr, Fremdenverkehrsbüros, Reisebüros, Förderung des Fremdenverkehrs

Es ist auch jeweils **anteilig ggf. Verwaltungspersonal** entsprechend im Bereich Abfallbeseitigung **mit zu berücksichtigen**, das beispielsweise im Aufgabenfeld Abfallbeseitigung mit **in die Gebührenkalkulation einfließt**.

Schwierigkeiten bei der Angabe der Vollzeit-Stellen können im Zusammenhang mit der Bereinigung von Aufgabenfeldern entstehen, die Stellenanteile z. B. aus dem Bauhof beinhalten. Typischerweise sind dies Aufgabenfelder wie z. B. Straßenreinigung/ Winterdienst, Abwasser- oder Abfallbeseitigung, Märkte, Land- und Forstwirtschaft oder Bestattungswesen.

Wenn dort der zu bereinigende Anteil an Vollzeit-Stellen nicht aus einer Kosten-/ Leistungsrechnung oder Gebührenkalkulation zu ermitteln sind, ist eine Berechnung der zu bereinigenden Vollzeit-Stellen notwendig. Diese erfolgt beispielsweise aus dem für die manuellen Tätigkeiten im Bauhof im betreffenden Jahr geleisteten Stundenvolumen: Das jeweils für das betroffene Aufgabenfeld geleistete Stundenvolumen ist durch die Stundenzahl einer Normalarbeitskraft für **manuelle Tätigkeiten von 1.547 Stunden<sup>1</sup>** zu teilen. Sollte bezogen auf die Verwaltungsmitarbeiter z. B. für die Gebührenkalkulation etc. ebenfalls nur das jeweils für das betroffene Aufgabenfeld geleistete Stundenvolumen ermittelt werden können, ist dieses ebenfalls hilfsweise durch die Stundenzahl einer Normalarbeitskraft der **allgemeinen Verwaltung von 1.590 Stunden<sup>2</sup> bei Tarifbeschäftigten und 1.671 Stunden<sup>3</sup> bei verbeamteten** Kräften zu dividieren, um den Stellenanteil zu ermitteln.

Für die Bereinigungen zur Personalquote 2 gibt die nachfolgende Tabelle entsprechende Hinweise zur Zuordnung.

Der kursiv gedruckte Bereich *Jugendamt (inkl. UVG)* wird **NUR bei kleinen und mittleren kreisangehörigen Kommunen** bereinigt.

#### Bereinigungen 2. Stufe für die Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 bzw. 10.000 EW (Personalquote 2)

Vollzeit-Stellen im Aufgabenfeld	Zuordnung nach ZOVP (gültig ab 2021)
Reinigungskräfte*	<b>111</b> – „Einrichtungen für die gesamte Verwaltung“ Zu erfassen sind ausschließlich <b>eigene Reinigungskräfte</b> , die <u>nicht</u> bereits bei der Bereinigungsstufe 1 berücksichtigt wurden. Es darf keine Doppelbereinigung erfolgen.
Brandschutz	<b>126</b> – „Brandschutz“ Neben den hauptamtlichen Einsatzkräften wird hier z. B. auch anteilig das Verwaltungspersonal zugeordnet, das die Verdienstaufschlagsabrechnungen der Einsatzkräfte der freiwilligen Feuerwehren abwickelt.
Rettungsdienst	<b>127</b> – „Rettungsdienst“ Neben den hauptamtlichen Einsatzkräften wird hier z. B. auch anteilig das Verwaltungspersonal zugeordnet, das die Gebührenabrechnungen abwickelt.
Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II)	<b>312</b> – „Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch“ Soweit Personal in der Personalliste geführt wird, das zur Durchführung von Aufgaben nach dem SGB II herangezogen wird, erfassen Sie dieses bitte hier.
Personal <b>in</b> eigenen kommunalen Tageseinrichtungen	<b>365</b> – „Tageseinrichtungen für Kinder“ Zu erfassen ist ausschließlich das <b>eigene</b> Personal <b>in</b> den <b>eigenen</b> kommunalen Tageseinrichtungen, z. B. Erzieher und Erzieherinnen oder Spezialkräfte (z. B. für Logopädie).

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 9/2024: Kosten eines Arbeitsplatzes (2024/2025), Seite 13 – Stundenansatz Normalarbeitskraft bezogen auf „manuelle Tätigkeit“ bei einer 39-Stunden-Woche

<sup>2</sup> KGSt-Bericht 9/2024: Kosten eines Arbeitsplatzes (2024/2025), Seite 13 – Stundenansatz Normalarbeitskraft bezogen auf „Allgemeine Verwaltung“ bei einer 39-Stunden-Woche

<sup>3</sup> KGSt-Bericht 9/2024: Kosten eines Arbeitsplatzes (2024/2025), Seite 13 – Stundenansatz Normalarbeitskraft bezogen auf „Allgemeine Verwaltung“ bei einer 41-Stunden-Woche

Vollzeit-Stellen im Aufgabenfeld	Zuordnung nach ZOVP (gültig ab 2021)
	<p><u>Wichtige Hinweise:</u></p> <p>Nicht bereinigt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• das <u>Verwaltungspersonal</u> (z. B. für Abrechnung von Elternbeiträgen)</li> <li>• das Personal aus dem Bereich der OGS (Offene Ganztagschule) o. ä. Schulprogramme</li> </ul>
Jugendamt (inkl. UVG) **	
Aufgaben nach dem SGB II	Soweit Personal in der Personalliste geführt wird, das zur Durchführung von Aufgaben nach dem SGB II herangezogen wird, ist dieses hier zu erfassen.

\*Es darf keine Doppelbereinigung erfolgen – wenn Reinigungskräfte bereits in anderen bereinigten Bereichen (Friedhofshallen, Feuerwehrgerätehaus, etc.) berücksichtigt wurden, dann nicht noch einmal unter Reinigungskräfte erfassen.

\*\* Eine zusätzliche Bereinigung des Jugendamtes (inkl. UVG) erfolgte lediglich bis zum Vergleichsjahr 2018/2019 noch bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit Jugendamt - ohne Stellen in eigenen kommunalen Tageseinrichtungen, da sonst eine Doppel-Bereinigung erfolgt. Es wurden die Aufgaben 341 – Unterhaltsvorschussleistungen und 363 - Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien nach SGB VIII bis dahin bereinigt, nicht aber die Aufgaben der allgemeinen Jugendarbeit nach Ziffer 362

### 2.3 Hinweise zur Interpretation der Kennzahlen

Die Personalquoten sind stichtagsbezogene Kennzahlen für eine gesamtpersonalwirtschaftliche Betrachtung. Sie zeigen, wie hoch der eigene Personaleinsatz in der Kommune in Relation zu den Einwohnenden ist.

Die Kennzahlen eignen sich für eine erste Einschätzung der Personalausstattung: Durch den interkommunalen Vergleich ist zu erkennen, wie sich der eigene Personaleinsatz im Vergleich zu anderen Kommunen darstellt. Sie sind jedoch nicht geeignet, um konkrete Möglichkeiten zur Personalreduzierung oder den konkreten Stellenbedarf aus ihnen abzuleiten. Zu diesem Zweck müssen Leistungskennzahlen für die betreffenden Bereiche ermittelt bzw. Stellenbemessungsverfahren bezogen auf einzelne Organisationseinheiten durchgeführt werden.

## 3 Handlungsmöglichkeiten

- Personaleinsatz zentral steuern  
(Datentransparenz für den Personaleinsatz und Ziele zum wirtschaftlichen Personaleinsatz schaffen, Organisations- und Personalentwicklung),
- Über Ziel-Kennzahlen steuern  
(Personaleinsatz orientiert sich an dem Fallvolumen, Bearbeitungsaufwand),
- Aufgabenkritik üben,

- Standards reduzieren,
- Prozesse optimieren,
- Digitalisierungsgrad erhöhen,
- Organisationsstruktur prozessorientiert anpassen (Schnittstellen vermeiden),
- Möglichkeiten Interkommunaler Zusammenarbeit prüfen,
- bei wirtschaftlicherer Aufgabenwahrnehmung durch Dritte: Dienstleistung vergeben,
- Personaleinsatz flexibel gestalten und
- ehrenamtliches Engagement fördern.

## 4 Gute Beispiele

Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis finden Sie in den konkreten einzelnen Handlungsfeldern, wie beispielsweise der Bauaufsicht oder Verkehrsflächen etc.

## 5 Interkommunale Vergleiche und Kennzahlen berechnen

Unter <https://gpanrw.de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks> finden Sie Kennzahlen aus unseren überörtlichen Prüfungen.

Dort besteht zudem die Möglichkeit, die Kennzahlen zur Personalausstattung selbst zu berechnen (<https://gpanrw.de/pruefung/kennzahlensets-und-benchmarks/kennzahlen-berechnen>). In einer Anleitungsdossier zur Excel-Berechnungsdossier erläutern wir Ihnen die benötigten Grundzahlen.

## 6 Ansprechpartnerin

**Sabine Pawlak**

Prüfung und Beratung

m 0172/26 15 573

e [sabine.pawlak@gpa.nrw.de](mailto:sabine.pawlak@gpa.nrw.de)