



Universität Potsdam

KWI-Arbeitshefte 1

Frank Berg

## **Personal in Land und Gemeinden Brandenburgs**

Problemstellungen und Datenanalysen

(gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung)

**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

### **Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber Prof. Dr. Christoph Reichard, Geschäftsführender Direktor des  
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI)  
Am Park 14  
14482 Potsdam  
Telefon: +49 (0)331 977 4534  
Telefax: +49 (0)331 977 4531  
e-mail: [kwi@rz.uni-potsdam.de](mailto:kwi@rz.uni-potsdam.de)  
internet: [www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm](http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/index.htm)

Redaktion: Dr. Christiane Büchner

Layout: Olaf Gründel

Druck: AVZ, Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsbibliothek  
Publikationsstelle  
Postfach 60 15 53  
14415 Potsdam  
Telefon: +49 (0)331 977 4517  
Telefax: +49 (0)331 977 4625  
e-mail: [ubpub@rz.uni-potsdam.de](mailto:ubpub@rz.uni-potsdam.de)  
<http://info.ub.uni-potsdam.de/publika/publika.htm>

Die KWI-Arbeitshefte erscheinen in loser Folge. Der Bezug ist kostenfrei.  
Bestellungen sind direkt an die Publikationsstelle zu richten.

Manuskripte für Beiträge sind an den Herausgeber oder direkt an die Redaktion  
auf Diskette oder als e-mail in einem üblichen Textformat zu senden. Die  
Beiträge werden redaktionell bearbeitet, die Verantwortung für den Inhalt liegt bei  
den Autoren.

Alle Rechte liegen bei den Autoren. Bei Veröffentlichungen für gewerbliche  
Zwecke ist gemäß § 54 UrhG eine Vergütung an den Autor zu zahlen.

Erscheinungsjahr: 2000

ISBN **3-935024-15-0**  
ISSN **1616-8127**

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	4
1. Ziele und Methoden .....	5
2. Schwieriger Anlauf von Reformprozessen .....	6
2.1 Landesebene .....	6
2.2 Gemeindeebene .....	15
3. Personalausgaben .....	18
3.1 Kumulierte Gesamtausgaben Land und Gemeinden .....	18
3.2 Personalausgaben beim Land.....	19
3.2 Personalausgaben Gemeinden.....	24
4. Beschäftigte beim Land .....	29
4.1 Anzahl der Beschäftigten .....	29
4.1.1 Bestandsaufnahme .....	29
4.1.2 Vergleich der Bundesländer.....	30
4.1.3 Vergleich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.....	31
4.2 Im Haushalt ausgewiesene Stellen und Struktur der Aufgabenbereiche .....	34
4.2.1 Im Haushalt ausgewiesene Stellen.....	34
4.2.2 Verteilung der Stellen auf die Ressorts .....	36
5. Beschäftigte auf Gemeindeebene .....	37
5.1. Anzahl der Beschäftigten .....	37
5.1.1 Bestandsaufnahme .....	37
5.1.2 Vergleich der Bundesländer.....	37
5.1.3 Vergleich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein.....	38
5.2 Verteilung der Beschäftigten auf kommunale Organisationstypen und Aufgabenbereiche .....	42
5.2.1 Struktur nach institutionellen Körperschaften .....	42
5.2.2 Struktur nach Aufgabenbereichen .....	44
6. Zusammenfassung .....	46

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gesamtausgaben und gesamte Personalausgaben der öffentlichen Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. DM) – alle Zahlen für 1998 .....	18
Tabelle 2:	Gesamtausgaben und Personalausgaben 1994-2001 Land Brandenburg (in Mrd. DM)....	20
Tabelle 3:	Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Jahre 2000 .....	20
Tabelle 4:	Personalausgaben der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein in namensgleichen (aber nicht immer vergleichbaren) Bereichen (Haushaltsjahr 2000) – in Mio. DM .....	23
Tabelle 5:	Personalausgaben auf kommunaler Ebene im Land Brandenburg (1999) und im Land Schleswig-Holstein (1999) – Angaben in DM.....	24
Tabelle 6:	Entwicklung des Personalstands der Beschäftigten im Landesdienst Brandenburgs (unmittelbarer und mittelbarer öffentlicher Dienst) .....	29
Tabelle 7:	Reduktion bzw. Zunahme von Personal beim Land Brandenburg am 30.6.1999 im Vergleich zum 30.6.1998 nach Aufgabenbereichen (unmittelbarer öffentlicher Dienst) .....	30
Tabelle 8:	Beschäftigte beim Land (unmittelbarer öffentlicher Dienst) im Vergleich – Stand am 30.6.1998.....	31
Tabelle 9:	Personalstand der Beschäftigten im Landesdienst (unmittelbarer und mittelbarer öffentlicher Dienst) am 30.6.1999 (für S-H.: 1998).....	32
Tabelle 10:	Stellensoll der Landesverwaltung Brandenburg nach Haushaltsplänen 1996 bis 2000/2001 .....	34
Tabelle 11:	Verteilung der Haushaltsstellen zwischen den Ministerien im Land Brandenburg, Jahr 2000.....	36
Tabelle 12:	Verteilung der Haushaltsstellen zwischen den Ministerien im Schleswig-Holstein, Jahr 2000.....	36
Tabelle 13:	Gesamtanzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene (Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte): kreisfreie Städte, Kreise, amtsfreie Gemeinden, Ämter im Land Brandenburg.....	37
Tabelle 14:	Beschäftigte im öffentlichen Dienst – Stand am 30.6.1998.....	38
Tabelle 15:	Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene bei Gewichtung der Teilzeitbeschäftigten (Hochrechnung auf Vollzeit), brutto und netto geführte Einrichtungen:.....	40
Tabelle 16:	Beschäftigte in verschiedenen Körperschaften der kommunalen Ebene, Land Brandenburg, 1999 (Brutto im Haushalt geführte Ämter, Einrichtungen und Unternehmen, also ohne Einrichtungen mit kaufmännischer Rechnungsführung).....	42
Tabelle 17:	Beschäftigte in verschiedenen Körperschaften der kommunalen Ebene im Vergleich Brandenburg und Schleswig-Holstein (brutto und netto geführte Einrichtungen).....	43
Tabelle 18:	Personal der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein .....	44

## Vorwort

Die vorliegende Studie geht auf ein immer wieder heiß umstrittenes Thema der Verwaltungsentwicklung in Land und Gemeinden Brandenburgs ein: Haben das Land und die Gemeinden zu viel Personal, gemessen am Vergleich mit anderen deutschen Bundesländern? Muss über das bisher bereits erfolgte Ausmaß hinaus weiterhin Personalabbau betrieben werden? Oder ist der Zeitpunkt gekommen, an dem man sich – statt einer einfachen „Politik des Personalrückbaus“ – endlich stärker auf die inneren Prozesse der Verwaltungsoptimierung und -reform konzentrieren könnte und sollte?

Alles in allem zieht die hier vorliegende Studie in Zweifel, ob aus dem Vergleich mit anderen Bundesländern tatsächlich noch – wie dies allgemein üblich ist – ein weiterer Personalabbau in Land und Gemeinden Brandenburgs begründbar ist. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Argumentation immer mehr an Substanz verliert und heute schon kaum noch zu rechtfertigen ist. Nicht der Vergleich mit anderen Bundesländern und damit nicht ein vermeintlicher „Personalüberhang“, sondern die angespannte Haushaltslage zwingen Land und viele Kommunen heute in der Praxis weiter dazu, Personal abzubauen. Aber die Studie mahnt auch hier zur Zurückhaltung: Wenngleich in den meisten Verwaltungsinstitutionen noch eine Personalreduktion auf dem Wege „natürlicher Fluktuation“ einkalkuliert werden muss, rücken jetzt eher die Möglichkeiten in den Vordergrund, sich auf Prozesse der inneren Verwaltungsreform zu konzentrieren, hierbei die Beschäftigten einzubeziehen und zu motivieren. Statt einfacher Personalreduktion müssten die Möglichkeiten der Flexibilisierung der Arbeit umfassender genutzt und hierfür ein verlässlicher, von den Arbeitnehmern mit getragener Rahmen geschaffen werden.

Die Studie entstand in einem sehr begrenzten zeitlichen Rahmen. Deshalb kann die Studie viele der genannten Probleme nur „anreißen“, ohne sie selbst weiterführend zu untersuchen. Sie vermittelt aber für eine differenziertere Sichtweise auf die Personalstandsproblematik in Land und Gemeinden vielfältige Anregungen. Ebenso interessante Hinweise enthält der erste Teil der Studie, in dem der eingeleitete Verwaltungsoptimierungsprozess bei der Landesregierung und -verwaltung dargestellt und problematisiert wird. Wir hoffen, dass diese Studie manche vorschnelle und mitunter realitätsferne Positionen im Rahmen einer „Downsizing“-Politik im öffentlichen Dienst korrigieren hilft und Anregungen zu einer differenzierteren Personalentwicklungs-, -umschulungs- und -freisetzungspolitik bei Land und Gemeinden liefern kann.

Von Seiten des KWI ist zunächst vor allem Herrn Dr. Frank Berg Dank zu sagen, der als wissenschaftlicher Mitarbeiter die Studie eigenständig durchgeführt hat und der in gewohnt kompetenter Weise mit den verschiedenen beteiligten Institutionen zusammengearbeitet hat. Ferner danken wir an dieser Stelle der ÖTV Brandenburg, die diese Studie nicht nur angestoßen, sondern auch begleitet und durch ihre Hinweise bereichert hat. Unser Dank gilt darüber hinaus ebenso der Hans-Böckler-Stiftung, die die Studie finanziert hat. Nicht zuletzt ist den zahlreichen Gesprächs- und Interviewpartnern in der Landesverwaltung Brandenburg und in anderen Institutionen bzw. Verbänden des Landes zu danken, die durch ihre Gedanken und Hinweise die Studie bereichert, zum Teil erst ermöglicht haben.

Prof. Dr. Christoph Reichard

Geschäftsführender Direktor des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam

# 1. Ziele und Methoden

Noch immer stehen die Landes- und Kommunalverwaltungen Ostdeutschlands unter dem Druck, weiter Personal abbauen zu müssen. Staatliche und kommunale Arbeitgeber beziehen sich dabei auf statistische Auswertungen, die einen erheblichen Personalüberhang im Vergleich zu den alten Bundesländern in fast allen Aufgabenbereichen behaupten. Auch für das Land Brandenburg und seine Gemeinden wurde in wissenschaftlichen, publizistischen Darstellungen sowie im Rahmen der Haushaltsdebatten ein deutlicher Personalüberhang konstatiert. Das Ziel dieser Studie besteht darin, hierfür eine differenziertere Sicht zu gewinnen und Pauschalargumentationen entgegenzutreten.

In der Studie wird begründet, welche Auswirkungen es bei einem Vergleich von Haushalts- und Personalstandsdaten haben kann, wenn neben den Kernbereichen der Verwaltungen wahlweise weitere öffentlich getragene Bereiche in den Vergleich einbezogen werden oder welche Auswirkungen es hat, die Teilzeitanteile der Beschäftigten zu berücksichtigen. Vor allem müssen struktur- und aufgabenbezogene Unterschiede bei Vergleichen Berücksichtigung finden.

Die Studie arbeitet auf diese Weise nicht nur den aktuellen statistischen Personalstand sowie Personalkostenstand anhand der vorliegenden Daten auf, sondern hinterfragt ihn problemorientiert, erörtert Möglichkeiten und Grenzen des Vergleichs mit anderen Bundesländern und demonstriert dies besonders anhand eines Vergleiches mit Schleswig-Holstein. Die Studie soll nicht verschleiern, dass auf Grund der gegebenen Finanzlage, aber nicht schlechthin eines „Personalüberhangs“ im Vergleich zu anderen Bundesländern, in den Gemeinden und im Land Brandenburg weitere Personalstandskürzungen unausweichlich scheinen. Um so mehr müssen deren Voraussetzungen und Begründungen, deren Maßstäbe, Schwerpunkte und Fristen sowie deren Methoden diskutiert werden.

Um dieses Ziel der Studie komplexer erreichen zu können, schien neben den quantitativ-statistischen Darstellungen auch eine qualitative Beschreibung bisheriger Verwaltungsreformprozesse in Brandenburg angebracht. Hiermit beginnt die Studie in ihrem ersten Teil. Für den Leser soll damit eine Hilfestellung entstehen, sich zur Frage weiterer Personalstandskürzungen in Land und Gemeinden Brandenburgs ein besseres eigenständiges Bild zu machen, dieses in den komplexen Zusammenhang von gegenwärtigen und perspektivischen Verwaltungsaufgaben, von Verwaltungsreform, Personalentwicklung und insbesondere Personalmotivation einzuordnen. Die Studie wendet sich gegen eine in der Praxis anzutreffende Herangehensweise, die statt auf qualitative innere Verwaltungsreformprozesse nur auf Personalreduktion zielt. Eigentlich, so soll die Studie nahe legen, könnte man heute weitgehend ohne den Druck von Personalabbauprozessen in die Verwaltungsreform gehen, dafür aber gründlicher, intensiver, schneller und vor allem unter Nutzung der Motivation der Beschäftigten.

Die Methoden zur Erarbeitung der Studie entsprechen den inhaltlichen Schwerpunkten. Während für den ersten Teil (Gliederungspunkt 2) Dokumentenanalysen und Experteninterviews (ca. 15) mit Vertretern der Landesverwaltung (insbesondere Personalamtsleitern) sowie der kommunalen Interessenverbände als Untersuchungsinstrumente eingesetzt wurden, stützen sich die weiteren Punkte der Studie auf Auswertungen der Materialien statistischer Landesämter, des statistischen Bundesamtes sowie von Haushaltsplänen.

## 2. Schwieriger Anlauf von Reformprozessen

### 2.1 Landesebene

Seit dem Ende des Jahres 1990 wurde im Land Brandenburg die Landesverwaltung aufgebaut. Vor allem in der Anfangszeit geschah dies unter großem Zeitdruck. Nach der Bildung der ostdeutschen Bundesländer<sup>1</sup> gehörte es zu den ersten Handlungen der neuen Landesregierungen, eine Lösung für die noch bestehenden Verwaltungsorgane und Einrichtungen der DDR zu finden: Es gab (nicht gerechnet die kommunale Ebene) in den ostdeutschen Ländern insgesamt ca. 1000 *Verwaltungsorgane und Einrichtungen aus der DDR-Zeit*, davon waren 800 den Ländern zuzuordnen und 200 dem Bund – diese mussten *entweder aufgelöst oder in die neuen Strukturen integriert* werden. Die Entscheidung darüber erfolgte für jede der 1000 Einrichtungen in der Regel bis Ende 1990, so auch in Brandenburg. Es bestand also ein großer Zeitdruck, der zunächst dazu führte, das Personal der Einrichtungen, sofern sie dem Land zugeordnet wurden, komplett zu übernehmen, eine Auswahl kaum stattfinden konnte und in den Folgejahren auch nicht nachgeholt werden konnte.<sup>2</sup> Wie überall in den östlichen Bundesländern wurde das *Führungspersonal* in den Verwaltungen überwiegend mit Beamten aus den westlichen Bundesländern, hier insbesondere aus Nordrhein-Westfalen und auch aus dem Westteil Berlins, besetzt.<sup>3</sup> Die Erfahrungen des Landes Nordrhein-Westfalen spielten eine besondere Rolle beim Aufbau der Landesverwaltung Brandenburg. Sie beeinflussten die Strukturentwicklung der Landesverwaltung und somit auch die Struktur des Personalbestandes. Der Zeitdruck zum Aufbau der Landesverwaltung war enorm, was die Auswahlmöglichkeiten beim Personal – vor allem auch beim Führungspersonal – einschränkte. Die Übernahme von Verwaltungsstrukturen aus NRW konnte nicht immer bedarfsgerecht umgesetzt werden. Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen wurden im Land Brandenburg auf Grund der dünnen Besiedlungsdichte jedoch keine Bezirks-

---

1 Schon seit dem Frühjahr 1990 bestanden (unter Beteiligung der Partnerländer, also im Falle Brandenburgs unter Beteiligung Nordrhein-Westfalens) Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Bildung von 5 ostdeutschen Länder. Am 22.7.1990 wurde durch die Volkskammer das Ländereinführungsgesetz verabschiedet, das zum 3. Oktober 1990 wirksam wurde. Die ersten Wahlen in den 5 Ländern erfolgten dann am 14. Oktober 1990.

2 Eine *qualitative* Auswahl des Personals war zu dieser Zeit nur sehr begrenzt möglich. Instrumente der Personalauswahl waren damals eher „Warteschleifenregelung“, „Vorruhestand“, „Abfindungen“, in begrenztem Maße ein betriebsbedingtes Sonderkündigungsrecht (bis Ende 1993), weiterhin kamen die Stasi-Überprüfungen hinzu.

3 Nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1995 kamen zu diesem Zeitpunkt etwa 58 Prozent der Führungskräfte in der Landesverwaltung Brandenburg (Abteilungs- und Referatsleiter) in drei exemplarisch ausgewählten Ministerien (Innenministerium, Umweltministerium, Sozialministerium) aus den westlichen Bundesländern (zum größten Teil NRW und Westteil Berlins). Der andere Teil der Führungskräfte stammte überwiegend aus den drei ehemaligen Bezirksverwaltungen und deren Einrichtungen der DDR, die den territorialen Rahmen für die Bildung des Landes Brandenburg im Herbst 1990 hergaben. Im Bundesland Sachsen war der Anteil der Westbeamten an den Führungspositionen vergleichsweise noch höher als in Brandenburg (im Innenministerium Sachsens stammten zum Beispiel alle Abteilungsleiter aus dem Westen). Vgl. Damskis/Möller 1997: 40.

verwaltungen aufgebaut, was teilweise durch einen stärkeren bzw. differenzierteren Ausbau der Landesverwaltung kompensiert wurde. Einmal geschaffene Strukturen wurden in den seltensten Fällen wieder abgebaut. Auch aus der Funktionalreform (1994 und Folgejahre), bei der eine Reihe von Aufgaben von der staatlichen auf die kommunale Ebene übertragen wurden, ergab sich keine entsprechende Anregung für eine strukturelle Optimierung der Landesverwaltung. Eine systematische Aufgabenkritik wurde nicht betrieben. Die Fusionsdebatte mit Berlin wurde nicht mit der Ausarbeitung eines Verwaltungsreformkonzepts verbunden; erst nach dem Scheitern der Fusion nahmen die Überlegungen und Zwänge dahingehend zu, wie die bestehende Verwaltung modernisiert werden könne. Hinzu kommt, dass die Verbeamtungen bis zum Jahre 1996 i.d.R. „auf Bewährung“ geschahen, dass man folglich erst danach angehalten war, tiefgründiger über längerfristige Personalentwicklungsprozesse in diesem Bereich nachzudenken. Alles in allem war die Zeit bis mindestens Mitte der neunziger Jahre – personalpolitisch gesehen – noch immer eine Zeit des Aufbaus, der „Nachholqualifizierung“ und der „Kurzlehrgänge“, die mit den jahrzehntelang gewachsenen westdeutschen Landesverwaltungen nur schwer zu vergleichen ist. Die Verwaltung und deren Personal mussten jedoch nicht nur in kurzer Zeit die Rechtsvorschriften und Verwaltungsroutinen erlernen, sondern übernahmen gleich mit eine Reihe von traditionellen organisationsstrukturellen Aufbau- und Ablaufprozessen, von bürokratischen Verfahren, die sich heute in den westlichen Bundesländern mehr und mehr dem Test von aufgabenkritischen Verfahren und Modernisierungsprozessen stellen müssen.

Vor allem auf Grund der komplizierter werdenden Finanzlage wurde auch für das Land Brandenburg immer deutlicher, dass grundlegende Reformprozesse in bezug auf seine Verwaltungen ausgearbeitet werden müssen. Am 22. April 1997 beschloss die Landesregierung, eine Untersuchung der obersten Landesbehörden sowie der nachgeordneten Behörden und Einrichtungen mit dem Ziel einer Optimierung der Landesverwaltung einzuleiten. Hierzu wurde eine Verwaltungsstrukturkommission eingesetzt (**VSK**), die unter Vorsitz des Präsidenten des Landesrechnungshofes stand und neben externen Experten jeweils zwei Vertreter aus den Ministerien (vorwiegend die Leiter der Z-Abteilungen der obersten Landesbehörden) einschloss. Diese Zusammensetzung der Kommission wurde am 24. Juni 1997 durch die Landesregierung beschlossen, am 19. August 1997 fand die konstituierende Sitzung statt. Die Vertretung aller Ministerien in der VSK brachte von vornherein das Problem hervor, dass deren Interessen in Fragen der Bestandswahrung von Organisationsstrukturen und des Personals zu Lasten übergreifender Reformfordernisse der Landesverwaltung im Vordergrund standen. Dies hätte nur durch einen starken übergreifenden politischen Willen von Parlament und Regierung kompensiert werden können. Allerdings wurde zu diesem Zeitpunkt weder seitens des Parlamentes noch seitens der Regierung ein entschlossener Wille deutlich, tatsächlich einen Verwaltungsreformprozess einzuleiten. Statt dessen wurde die Frage von Reformprozessen erst einmal auf die VSK delegiert. Zwei Jahre später, im April 1999, legte die VSK einen ausführlichen Bericht für die Landesregierung vor.<sup>4</sup> In ihm sind – wenngleich in vielen Punkten mit kontroversen Stellungnahmen der Kommissionsmitglieder versehen – insgesamt doch weitgehende Reformvorschläge und Empfehlungen für eine Verschlankung der Aufbauorganisation der Landesverwaltung sowie zu den Bereichen Personalmanagement, Serviceaufgaben der obersten Landesbehörden, IT-Strategie Brandenburg, Flexibilisierung in Haushaltsrecht und im Haushaltsvollzug u.a.m. enthalten. Ergänzungsbedarfe dieses Berichtes sind allerdings einerseits darin zu sehen, die *nachgeordne-*

---

4 Kommission zur Überprüfung und Optimierung der Verwaltungsstruktur der brandenburgischen Landesverwaltung (Verwaltungsstrukturkommission – VSK), Bericht, Potsdam 1999.



ten Bereiche der Ministerien konkreter und differenzierter zu behandeln (im wesentlichen wurden im VSK-Bericht nur die obersten Landesbehörden untersucht), andererseits detaillierter auf die möglichen Verfahren für einen Umbau der Landesverwaltung einzugehen.

Da man mit diesem eingeleiteten Diskussions- und Erkenntnisprozess nunmehr weiter umgehen musste und vor allem das Land immer schärfer unter einem finanziellen Einsparungsdruck stand, wurde am 18. Mai 1999 durch die Landesregierung die Bildung eines Ausschusses für Verwaltungsoptimierung (**AVO**) auf Staatssekretärebene beschlossen. Er sollte keinen neuen Bericht erstellen, sondern ihm wurde die Aufgabe übertragen, den Prozess zur Optimierung der Landesverwaltung praktisch fortzusetzen (eigentlich: einzuleiten), zu steuern und zu koordinieren.<sup>5</sup> Den Vorsitz im AVO übernahm zunächst Staatssekretär Prof. Dr. Buttler (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur). Im Laufe des Jahres 2000 wurde diese Position durch den Übergang von Buttler in den vorzeitigen Ruhestand wieder vakant. Schließlich übernahm im Herbst des Jahres der Staatskanzleichef Speer den AVO-Vorsitz. Die Bedeutung des AVO wurde damit symbolisch gestärkt und soll sicher auch dem teilweise in den Ministerien bestehenden Eindruck eines „nicht gerade starken Führungsinstrumentes AVO“<sup>6</sup> entgegentreten. Generell kam es im Zusammenhang mit der Bildung der Koalitionsregierung zwischen SPD und CDU zu unterschiedlichen Vorstellungen und internen Diskussionen der beiden Regierungspartner über das Anliegen und vor allem über die Verfahren und institutionellen Steuerungen im Prozess der Verwaltungsoptimierung. Da der Weg und bestimmte institutionelle Formen der Verwaltungsoptimierung bereits am Ende der Alleinregierung der SPD eingeleitet worden waren, musste mit den CDU-Ministern nach der Regierungsumbildung ein Verständigungsprozess hergestellt werden. Hinzu kamen ein Wechsel von Führungskräften und Organisationsveränderungen in einer Reihe von Ministerien im Zusammenhang mit der Regierungsneubildung, so dass dadurch eine Zeitlang die Diskussionen um Verwaltungsoptimierung und die Tätigkeit des AVO überlagert wurden.

Am 20. Juli 1999 beschloss die Landesregierung, zur Unterstützung der AVO eine Zentrale Projektgruppe für Verwaltungsoptimierung (**ZPG**) bei der Staatskanzlei einzurichten. Sie sollte als „operativ arbeitende Ebene“ die AVO unterstützen. Ende November legte die ZPG ihr Arbeitskonzept vor der Landesregierung vor. Die Sprecherin der Projektgruppe (Chop-Sugden) sowie die weiteren Mitglieder der ZPG wurden aus den Ministerien *zeitweilig* in diese Projektgruppe beordert, einige der Mitglieder waren nur sehr kurzzeitig vertreten. Der Projektgruppe wurden eher konzeptionelle, beratende und koordinierende Kompetenzen übertragen; sie sollte methodische Ansätze vorgeben, Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigen und Reformen unterstützend begleiten. Die ZPG hatte somit ein umfangreiches Aufgabenfeld, wurde jedoch in ihrem Handlungsrahmen von vornherein begrenzt und ist dazu angehalten, sich in schwierigen Begleit- und

---

5 Auch wenn der vorliegende *VSK-Bericht* nicht nur Zustimmung fand, zeigt er doch wesentliche Richtungen eines notwendigen Optimierungs- bzw. Reformprozesses an. Ähnlich umfangreich und in manchen Punkten noch „radikaler“ (m.E. zum Teil aber recht undifferenziert begründet und einseitig in den Schlussfolgerungen) sind die Vorschläge der „Hesse-Studie“ (vgl. Joachim Jens Hesse: *Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e.V.*, Februar 2000). Als wichtigste Einsicht hat sich durchgesetzt, jetzt *praktische und pragmatische Wege* zu suchen und dabei an Details zu arbeiten statt neue „Globalkonzeptionen“ auszuarbeiten. Nur so kann schrittweise einen Optimierungs- bzw. Reformprozess in Gang gesetzt werden.

6 So die Aussage eines Interviewpartners.

Aushandlungsprozessen gegenüber den Ressortinteressen der Ministerien zu behaupten. Eine Kompetenzstärkung der ZPG als „arbeitende Ebene“ bzw. „Stabsstelle“ mit ressortübergreifender Kompetenz wäre insofern sinnvoll und in der Perspektive angeraten, weil ihre Mitglieder (im Unterschied zu jenen des AVO) nicht im Spagat der Interessen der Ressorts einerseits und den Zielen der Verwaltungsoptimierung andererseits stehen.

Innerhalb der Ministerien sowie in nachgeordneten Behörden wurden jeweils **ressortinterne Projektgruppen** geschaffen, die in der Regel unter hochrangiger Leitung und maßgeblicher Mitwirkung der Organisationsreferate<sup>7</sup> stehen, in denen zugleich alle Querschnitts- und Fachbereiche sowie Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Behindertenbeauftragte vertreten sein sollen. Das von der ZPG vorgeschlagene und im „Konzept zur Aufgabenkritik“ (siehe unten) durch die Landesregierung bestätigte Anliegen, in die Zusammensetzung der ressortinternen Projektgruppen nicht nur Organisationsfachleute und Führungspersonal einzubeziehen, sondern auch Personen, „die dazu neigen, kritische Fragen zu stellen und konstruktive Anregungen zu geben“, wurde in den wenigsten Fällen realisiert. Statt dessen sind die Projektgruppen zum Teil erst einmal aus den Abteilungsleitern zusammengesetzt. Die Beteiligung der Personalräte ist nach Einschätzung von Interviewpartnern noch unterentwickelt.

Noch im Juli 1999 vereinbarte die Landesregierung mit den Gewerkschaften ÖTV, DAG, GEW und GGVöD eine **Rahmenvereinbarung** zum Prozess der Verwaltungsoptimierung.<sup>8</sup> Sie formulierte das Ziel, die Beschäftigten und ihre Vertretungen in den Prozess der Verwaltungsoptimierung einzubeziehen und zugleich hierbei den Schutz der Beschäftigten verbindlich festzulegen. Sie ist ein wichtiges, grundlegendes Dokument für gesamten weiteren Prozess der Verwaltungsoptimierung. Sie legt u.a. fest, „dass kein Arbeitnehmer den Wegfall seiner Beschäftigungsmöglichkeit in der Landesverwaltung befürchten muss“ (Abschnitt II, Punkt A), legt hierfür differenzierte Wege fest, formuliert Kriterien für Arbeitsplatzwechsel, sieht Maßnahmen für Qualifizierung und die Schaffung einer Stellenbörse vor.

Die Rahmenvereinbarung legte auch fest, dass der AVO (Staatssekretärsausschuss) durch einen **Beirat** beraten und unterstützt wird. Der Beirat konstituierte sich im November 1999. Er wurde aus zwei Mitgliedern der Landesregierung (Finanzministerin Simon, stellv. Ministerpräsident Schönbohm) sowie aus drei Vertretern von Interessenorganisationen der Beschäftigten (ÖTV: Ruhnke, DAG: Wiemer, DBB: Müller) gebildet. Der Beirat soll an der Entscheidungsfindung der Landesregierung zur Verwaltungsoptimierung beteiligt werden. Unter anderem sind laut Rahmenvereinbarung sämtliche Empfehlungen des AVO an die Landesregierung auch dem Beirat vorzulegen. Der Beirat kann eigene Voten hierzu abgeben, kann hierzu auch die Kompetenzen der ZPG nutzen, wobei die Entscheidung laut Rahmenvereinbarung letztlich bei der Landesregierung liegen soll. Insgesamt sind damit die zunächst Kompetenzabgrenzungen und vor allem die Verfahrenswege der Kooperation zwischen AVO und Beirat recht zurückhaltend beschrieben worden, sie müssten u.U. – wenn eine Ausweitung und Stärkung des Beirates angestrebt würde – konkretisiert werden. Eine Erweiterung und Kompetenzstärkung des Beirates (u.a. durch Einbeziehung von Landtagsabgeordneten und von Wissenschaftlern), seine Fortentwicklung zu einem „politischen Lenkungsgremium“ des Verwaltungsreformprozesses könnte

---

7 Formell werden diese Projektgruppen i.d.R. von den Staatssekretären geleitet, in der Praxis werden die Arbeiten der Projektgruppe jedoch von den Leitern der Organisationsreferate koordiniert.

8 Rahmenvereinbarung zum Prozess der Verwaltungsoptimierung vom 7. Juli 1999, Amtsblatt für Brandenburg Nr. 42 vom 20.10.1999.

durchaus sinnvoll sein, weil der Beirat nicht durch Ressortegoismen begrenzt ist, sondern von seiner Zusammensetzung her *übergreifende* Ziele der Verwaltungsoptimierung, der Haushaltskonsolidierung, der Motivation und des Schutzes der Beschäftigten anstrebt.

Die **Koalitionsvereinbarung** der neu konstituierten SPD-CDU-Landesregierung vom Herbst 1999 beinhaltet eine Reihe von Festlegungen zum „Modernisierungs- und Optimierungsprozess“ – so die offizielle Sprachweise, die vorerst noch den Begriff „Reform“ zurückhaltend behandelt. Es wurde nicht nur allgemein der politische Wille zu einer Fortsetzung des Verwaltungs-Modernisierungs- und Optimierungsprozesses unterstrichen, sondern auch das konkrete Ziel festgelegt, bei der Ausstattung der Landesverwaltung bis zum Jahre 2005 eine Zahl von 55.000 Plan-/Stellen zu erreichen, was einem Abbau von ca. 8.000 Stellen gleichkommt.<sup>9</sup> Ferner stellte die Koalitionsvereinbarung das Ziel, die Ministerialverwaltung von Vollzugsaufgaben zu entlasten, eine Aufgabenkritik zu entwickeln, das Haushaltsrecht zu flexibilisieren und Veränderungen der Personalstruktur auf der Grundlage der Rahmenvereinbarung zu erreichen.

Mit diesem institutionellen Setting sollte/soll nunmehr ein Verwaltungsoptimierungsprozess in Gang gesetzt werden. Wenngleich hiermit zum ersten Male überhaupt im Lande Brandenburg eine institutionelle Steuerungskapazität für die Einleitung eines Verwaltungsreformprozesse geschaffen wurde, was positiv zu bewerten ist, sind der politische Ordnungsrahmen (vor allem gesetzliche Grundlagen) sowie die institutionelle Struktur der strategischen und operativen Steuerung – gemessen an den großen Herausforderungen eines Verwaltungsreformprozesses – noch schwach ausgestattet. Besteht doch ein Schlüsselproblem der Durchführung von Verwaltungsreformprozessen in jeder Landesverwaltung darin, dass die Minister im Rahmen der Gesetze und der Haushaltsplanung über weitgehende Personal- und Organisationshoheit ihrer Verwaltungsbereiche verfügen<sup>10</sup>, so dass ministeriell übergreifende Reformanliegen nur mit Zustimmung der jeweiligen Ressorts möglich sind. Insofern sind auch Interessenkollisionen des aus den Ministerien zusammengesetzten AVO mit den jeweils eigenen Ressorts der Mitglieder vorprogrammiert. Dies eben würde einen starken – möglichst gesetzlichen – Rechtsrahmen erfordern, die Unterstützung durch eine möglichst breite politische Agenda und die Annahme der Reformprozesse als „Chefsache“ (Ministerpräsident), nicht zuletzt auch eine starke Kompetenzausstattung der unmittelbaren institutionellen Lenkung für die Reformprozesse. *Sind diese Voraussetzungen am Anfang des Prozesses – so im Land Brandenburg – noch nicht hinreichend gegeben, stellt sich doch die Aufgabe, diese Voraussetzungen schrittweise zu verbessern.*

---

9 Dieses Ziel soll generell auf drei Wegen erreicht werden: a) „normale Fluktuation“ (Übergang in planmäßigen oder vorfristigen Ruhestand) – man rechnet etwa mit maximal 5.000 Stellen, die auf diese Weise wegfallen können; b) Aufgabenkritik (siehe hierzu den weiteren Text dieses Abschnitts); c) personalwirtschaftliche Maßnahmen, so Zeitarbeit (hierfür wurde bisher kaum aktiv geworben), „goldener Handschlag“ (hierfür müssten entsprechend finanzielle Mittel bereit gestellt werden).

10 In Bezug auf das Personal haben daneben das Innenministerium (Beamten-Dienstrecht, Koordinierung von Fort- und Weiterbildung) sowie das Finanzministerium (in bezug auf Tarifrecht für Arbeiter und Angestellte, zum Beispiel Regelungen für Altersteilzeit, Vorruhestand, auch finanzielle Aspekte des Dienstrechts) einige ressortübergreifende Kompetenzen. Weiterhin wird ab ca. September/Oktober 2000 bei der Staatskanzlei eine „**Koordinierungsstelle für Personalmanagement**“ eingerichtet (Beschluss der Landesregierung vom 18.4.2000; zurückzuführen bereits auf die „Rahmenvereinbarung“), die u.a. Leitlinien für das Personalmanagement (Neueinstellungen, Beförderungen, Arbeitskräfterotation usw.) erarbeiten soll, zugleich eine Stellenbörse (von den Gewerkschaften seit längerem gefordert!) und ein Personalinformationssystem angesiedelt wird.

Ungeachtet des zunächst eher gemäßigt angegangenen Reformaufbruchs ist bereits ein Prozess in Gang gekommen, der schrittweise eine konstruktive Eigendynamik entwickelt, der mittlerweile nicht mehr umkehrbar scheint, dessen konkretere Zielrichtungen aber auch noch nicht deutlich genug sind. Besonders die Frage danach, ob man sich tatsächlich auf Verwaltungsoptimierungsprozesse konzentriert oder lediglich in einem Prozess der Personalstellenreduktion verharret, ist durch die Praxis noch nicht beantwortet.<sup>11</sup> Bereits im Dezember 1999 kursierte ein im Finanzministerium entstandenes Papier („Giffliste“), das im Sinne einer Aufgabenkritik 110 mögliche Maßnahmen für eine strukturelle Entlastung des Haushaltes aufzeigte. Ende Februar 2000 wurde im Kabinett von der Finanzministerin (bei vorausgehender Zuarbeit der ZPG) ein Gesetzentwurf zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (**Haushaltsstrukturgesetz** 2000) vorgelegt und gebilligt. Es wurde vom Parlament dann am 28.6.2000 beschlossen. In ihm wurde ein aufgabenkritischer Stellenabbau in der Landesverwaltung fixiert. Die bereits in der Koalitionsvereinbarung vereinbarte Orientierung, bis zum Jahre 2005 mindestens 8.000 Planstellen, Stellen und Beschäftigungspositionen für nichtplanmäßige Dienstkräfte (Vollzeitäquivalente) einzusparen, erhielt nunmehr eine gesetzliche Grundlage. Entscheidend ist, dass hierzu ein Verfahren der Aufgabenkritik mit dem Ziel sowohl der *Zweckkritik* als auch der *Vollzugskritik* entwickelt wird, die in eine bis zum Jahre 2005 geltende Aufgaben- und Personalbedarfsplanung münden soll.

Vorerst maßgebend für den Umgang mit dem „Ziel 8000“ ist in den Ministerien jedoch die **haushaltspolitische Steuerung**. Für die Jahresscheiben 2000 bis 2005 wurden gesetzlich degressiv fallende Höchstbeträge für Personalausgaben festgelegt.<sup>12</sup> Die jährlich fallenden Finanzmittel für Personal werden auf die Ressorts aufgeschlüsselt, hierbei kommt es selbstverständlich auch zu politischen Aushandlungsprozessen auf Ministeriebene. Hinzu kommt die Vorgabe von KW-Vermerken für die einzelnen Ressorts. Beginnend mit dem Jahr 2000 soll die haushaltspolitische Steuerung der Ressorts nicht mehr allein über Stellenzahlen erfolgen (vorerst ist dies im Haushaltsrecht noch so vorgegeben), sondern von Jahr zu Jahr elaborierter über die Vorgabe von *Budgets*.<sup>13</sup> Statt über den „Stellen-Haushalt“ würde dann die Steuerung über „Personalkostenbudgets“ erfolgen. Hierbei sollen zunächst auch erst Erfahrungen gesammelt werden. Bisher noch unklar ist zum Beispiel, welche Konsequenzen es haben könnte, wenn das eine oder andere Ministerium mit den vorgegebenen Personalbudgets am Ende des Jahres nicht auskommt. Allerdings bestehen hierbei derzeit noch Möglichkeiten, Personalausgaben (haushaltstechnisch: Gruppe 4) in anderen Haushaltsgruppen (und somit verdeckt) auszuweisen, ohne hierbei tatsächlich über Auslagerungen oder personalwirtschaftliche Maßnahmen (wie z.B. aktive Teilzeitarbeit) mittelfristig eine Senkung der Personalkosten zu erreichen. Konsequenzen hat die Personalkostensteuerung aber schon heute insofern, da auf diese Weise beispielsweise anstehende Beförderungen (laut Beamten-Dienstrecht) ausgesetzt werden müssen. Grundlegendere

---

11 So geht ein Rundschreiben des Chefs der Staatskanzlei und AVO-Vorsitzenden an alle Ministerien (18.10.2000) über die Erstellung einer Konzeption zur Aufgaben- und Personalbedarfsplanung bis zum Jahre 2005 nur auf Wege der Personalreduktion und nicht auf andere Fragen der Verwaltungsoptimierung oder etwa der *qualitativen* Aufgaben- und Personalbedarfsplanung ein.

12 Jahr 2000: 4.716 Mio. DM, 2001: 4.557 Mio. DM, 2002: 4.416 Mio. DM, 2003: 4.326 Mio. DM, 2004: 4.212 Mio. DM, 2005: 4.100 Mio. DM. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, Teil I – Gesetze, 30.6.2000, S. 90.

13 Dies bedeutet noch keine Budgetierung, die an dezentrale Ressourcenverwaltung und Kostenleistungs-Rechnung gebunden ist, könnte aber eine Voraussetzung hierfür sein.

und zum Teil auch in Öffentlichkeit und Medien reflektierte Kürzungs- und Auslagerungsdebatten fanden beispielweise in bezug auf die Bereiche Landwirtschaft (Forst), Bau, Wissenschaft/Kultur, LDS und Vermessungsbereich, Zusammenlegung von Finanzämtern (von derzeit 18 auf 14) sowie andere statt. Von zunehmender Bedeutung wird es daher sein, dass diese Diskussionsprozesse nunmehr durch einen Prozess der *Aufgabenkritik* ergänzt werden, um die Ausgabenkürzungen weder nach Willkür, noch nach dem „Rasenmäherprinzip“, sondern in einem transparenten Verfahren *aufgabenbezogen* zu realisieren.

Die ZPG arbeitete bereits seit Anfang des Jahres (2000) an einem Konzept zur Realisierung von **Aufgabenkritik**. Es wurde zunächst vom „Beirat“ – also mit Unterstützung von Gewerkschaften und Beamtenbund – verabschiedet und dann der Landesregierung zur Beschlussfassung vorgelegt (Beschluss am 9.5.2000). Dabei stieß das Konzept in einer Reihe von Ministerien und auch beim Koalitionspartner CDU zunächst nicht auf ungeteilte „Gegenliebe“, es stellt aber einen transparenten, aufgabenorientierten Verfahrensweg zur Bewältigung erster Schritte der Verwaltungsoptimierung und des anvisierten Zieles der Stellenreduktion dar, dessen Zustimmung kaum umgangen werden kann, wenn man die in der Koalitionsvereinbarung erklärten Ziele der Verwaltungsoptimierung ernst nimmt. Das Konzept der Aufgabenkritik ist ein erster Schritt in die Richtung von Reformprozessen. Es soll *pauschale* Personalkürzungen verhindern („Rasenmäherprinzip“) und die Stellenkürzungen an den Aufgaben des Landes und deren Überprüfung orientieren. Aufgabenkritik bedeutet aber nicht nur Stellenabbau. Wird das Konzept der Aufgabenkritik umgesetzt, könnte man davon ausgehen, dass damit auch die Tür für weitergehende Modernisierungs- und Reformschritte der Landesverwaltung, darunter für eine gezielte Personalentwicklung und Verbesserung der Motivation der Beschäftigten aufgestoßen ist. Außerdem – diese Überlegung findet bislang noch zu wenig Beachtung – kann und muss eine solide betriebene Aufgabenkritik unweigerlich auch zu Erkenntnissen darüber führen, in welchen Bereichen ein *Stellenzuwachs* notwendig erscheint, wenn die Zukunftsaufgaben des Landes bewältigt werden sollen.

Das Konzept zur Aufgabenkritik legt eine detaillierte Zeittafel für das Jahr 2000 fest: So wurden zunächst Aufgabenerfassungsbögen – getrennt nach Fachaufgaben und Querschnittsaufgaben – in die Ministerien (dort an die ressortinternen Projektgruppen) gegeben. Hierbei sollten die ressortspezifischen Projektgruppen beispielweise alle Aufgaben ihres ministeriellen Ressorts sowohl einer bestimmten institutionellen Ebene als auch den Kategorien „Vollzug“ oder „Aufsicht“ zuordnen. Hierbei ist absehbar, dass die Aufgaben mit „Vollzug“ im weiteren einer besonders kritischen Prüfung dahingehend unterliegen werden, ob es noch zu rechtfertigen ist, diese auf der Ebene der obersten Landesbehörden wahrzunehmen. Absehbar ist auch dort eine kritische Reflexion, wo bestimmte Aufgaben gleichzeitig auf mehreren Ebenen wahrgenommen werden.

Im weiteren Zeitplan des Konzeptes zur Aufgabenkritik ist u.a. vorgesehen, bis Anfang November 2000 die Ergebnisse der ressortinternen Überlegungen zur Aufgabenkritik im AVO und im Beirat zu beraten und bis Ende Dezember an die Landesregierung einen Bericht sowie ein Konzept zum Stellenabbau vorzulegen.

Dieser Zeitplan ist knapp bemessen, setzt ehrgeizige Ziele. Wenn man voraussetzt, dass institutionelle Strukturen immer über ein ausgeprägtes Verharrungsvermögen verfügen, so auch in den Ressorts, wird die Aufgabe des operativen Managements in dem Maße immer schwieriger, wie die Fixierung konkreter struktureller Maßnahmen in Aussicht steht und die Ressorts (Ministerien) dieser Entwicklung immer weniger ausweichen können. Es ist ein Prozess in Gang gekommen, bei dem die Ministerien – ohne ihre Personal- und Organisationshoheit aufzugeben –

schrittweise an einer Mitwirkung am Optimierungsprozess interessiert werden. Mit den Rahmenbedingungen „Haushaltsstrukturgesetz“, „Konzept zur Aufgabenkritik“ (und dessen Umsetzung über konkrete „Aufgabenerfassungsbögen“, „Personalzuordnungsbögen“, „Kritikbögen“) sind Instrumente geschaffen worden, denen man sich nicht mehr generell verschließen kann, zumal ansonsten über das Haushaltsstrukturgesetz Pauschalkürzungen der Personalhaushalte in Aussicht stünden. Gerade dies soll aber mit dem aufgabenkritischen Verfahren vermieden werden.

Umso mehr gebietet die Fortsetzung des Optimierungsprozesses schrittweise eine Stärkung des politischen Rahmens (beispielweise durch eine Erweiterung der Zusammensetzung und der Kompetenzen des Beirates, bessere Einbeziehung des Parlaments sowie breitere Information der demokratischen Öffentlichkeit), einen weiteren Ausbau der gesetzlichen Grundlagen (beispielweise durch ein Verwaltungsreformgesetz) und eine Stärkung der operativen Begleitung und Steuerung (derzeit über die ZPG).

Der eingeleitete Prozess der Verwaltungsoptimierung verläuft zur Zeit *inhaltlich* noch zu einseitig unter der Zielorientierung „8.000“ (Stelleneinsparung). Mit dem Gutachten der VSK, in jüngster Zeit auch mit dem „Hesse-Gutachten“ sowie insgesamt mit den in anderen Bundesländern Deutschlands angelaufenen Reformprozessen sind die Maßstäbe komplexer gesetzt: Sie erfordern die Einleitung eines wesentlich tiefgreifenderen und längerfristigen Reformprozesses der Landesverwaltung, bei der die Entwicklung eines modernen Personalmanagements und insbesondere einer zeitgemäßen Personalentwicklungsplanung (inklusive weitergehender Konzepte der Aus-, Fort- und Weiterbildung, der Arbeitsflexibilisierung, der Arbeitskräftemotivation etc.) zentrale Aufgabenbereiche sind. Diese bevorstehenden tiefgreifenden Wandlungsprozesse bedürfen der politischen Beteiligung und Unterstützung im Lande und insbesondere der zielorientierten Kooperation mit den Interessenorganisationen der Beschäftigten.

In diesem Sinne wurde auch begonnen, an übergreifenden Aspekten der Personalentwicklung und im weiteren Sinne des Personalmanagements zu arbeiten.<sup>14</sup> So wurde im MASGF, in Kooperation mit dem Innenministerium, ein Projekt zur Arbeitsflexibilisierung erprobt, das weit über die bisherigen Regelungen der Gleitzeit hinausgeht. Zwar soll auch hier eine „Servicezeit“ eingehalten werden, jedoch sind die Spielräume nach unten und oben wesentlich größer als in der noch gültigen Arbeitszeitverordnung des Landes. Auch in anderen Ministerien gibt es Einzelmaßnahmen der Personalentwicklung<sup>15</sup>, zu wenig jedoch noch ressortübergreifende Leitlinien und Schwerpunktbildungen. Ein interessantes Beispiel für derartige ressortübergreifende Personalentwicklungskonzepte (bzw. einen Baustein hierfür) bietet wiederum die ZPG. Sie hat ein Qualifizierungskonzept ausgearbeitet, das vom Beirat am 6. Juli 2000 beschlossen wurde und sich auf die Qualifizierung der unmittelbar mit der Verwaltungsoptimierung befassten Personen orientiert. Es beinhaltet zentrale Fragen des Brandenburger Verwaltungsoptimierungsprozesses sowie weitergehende Fragen der Verwaltungsreformen. Von Gewerkschaftsvertretern wurde daneben der Vorschlag eines thematisch breiter gefassten Qualifizierungskonzepts vorgelegt.

---

14 Komplementär dazu nimmt auch *innerhalb* der einzelnen Ressorts die Bedeutung von Fragen der (qualitativen) Personalentwicklung zu, zum Beispiel die Ausarbeitung von Beurteilungsrichtlinien, Konzeptionen für Mitarbeitergespräche, Führungskräftekonzepte, Rotationskonzepte, neue Fortbildungskonzeptionen usw.

15 Im MWFK wurde im Mai 2000 eine Mitarbeiterbefragung zum Thema Arbeitszeitflexibilisierung, weiterhin auch systematische Mitarbeitergespräche durchgeführt. Mitarbeitergespräche wurden beispielsweise auch im Finanzministerium durchgeführt.

Im weiteren wird offensichtlich auch der o.g. „Koordinierungsausschuss“ in Kooperation mit den Verwaltungsoptimierungsgremien die Aufgabe ressortübergreifender Personalentwicklungs-Leitlinien übernehmen. Diese Aufgabe ist äußerst dringlich, da ansonsten die Optimierungsmaßnahmen unzulässig auf Personalabbau beschränkt blieben.

Im einzelnen wird die Praxis entscheiden, ob es auch weiterer Konkretisierungen der Rahmenvereinbarung bedarf. Dies könnte zum Beispiel die Frage betreffen, in welchen konkreten Fällen eine bestimmte Maßnahme unter den Schutz der Rahmenvereinbarung fällt. Geht man nach dem derzeit vorliegenden Text, dann fallen Verwaltungsoptimierungsmaßnahmen unter den Schutz der Rahmenvereinbarung, „wenn sie von den zentralen Projektgremien und den weiteren nachgenannten Gremien erarbeitet und der Landesregierung bzw. den Ressorts zur Entscheidung vorgeschlagen werden.“ (Abschnitt I, Punkt A) Von der ZPG wurde hierfür sowie insgesamt für die Kooperation von AVO, Beirat, ZPG und anderen institutionellen Trägern ca. im Mai/Juni 2000 ein detailliertes Verfahren vorgeschlagen, nachdem nunmehr verfahren werden soll.

Dieses sogenannte „**Projektlisten-Verfahren**“, das auch durch den Beirat angenommen wurde, wird gewiss mehr Klarheit in die Verfahrensprozesse der Verwaltungsoptimierung bringen. Es sieht vor, dass die Hausleitungen der Ressorts, die Personalvertretungen, der AVO oder zum Beispiel auch die Gewerkschaften einzelne Projekte definieren und ausarbeiten können, die bei der ZPG in einer Projektliste „gesammelt“ werden. Alle Projekte, die dort verzeichnet sind, gelten als Optimierungsmaßnahmen im Sinne der Rahmenvereinbarung, über die Aufnahme entscheidet der AVO, letztendlich der Beirat (für den Streitfall ist eine Schiedsstelle vorgesehen). Der AVO bereitet die Beiratssitzungen vor.

Insgesamt könnten sich folgende Punkte für eine Weiterentwicklung des gegenwärtigen institutionellen Rahmens zur Verwaltungsoptimierung ergeben:

- a) Verstärkung des politischen Rahmens (u.a. Beirat; Gesetzesgrundlage über Ziele, Inhalte, Verfahrenswege der Verwaltungsoptimierung; Einbeziehung Parlamentarier, Öffentlichkeit, Internet);
- b) ressortübergreifende operative Ebene („Arbeitsebene“) stärken (derzeit ZPG);
- c) Aufgaben des AVO präzisieren;
- d) Verwaltungsoptimierungsprozess nutzen, um schrittweise anhand der praktischen Erfahrungen eine umfassende Verwaltungsreform-Konzeption auszuarbeiten und praktische Schritte in diese Richtung weitergehen;
- e) ressortübergreifenden Fragen der *Personalentwicklung* (Mobilität, Flexibilität, Rotation, Motivation, Fort- und Weiterbildung, Potential-Analyse, Verwendungsplanung, Beförderungspolitik usw.) und der *Personalführung* (kooperative Führungsstile, Mitarbeitergespräche, Führungskräfte-Feedback etc.) größere Beachtung schenken;
- f) die praktische Verwaltungsoptimierungs- bzw. Reformarbeit rechtzeitig mit der Wiederaufnahme der Arbeit zu einer Fusion Berlin-Brandenburg verbinden.

Nicht zuletzt müsste der Zeitrahmen der Rahmenvereinbarung (derzeit bis Juni 2003) mindestens bis 2005 und darüber hinaus erweitert werden, da die anvisierten Ziele der Personalreduktion ebenfalls die Zeit bis 2005 erfassen. Das wichtigste scheint bei all dem zu sein, schrittweise eine *stärkere politische und administrative Führung* des Verwaltungsoptimierungsprozesses zu schaffen. Andere Länder (wie Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg oder Rheinland-Pfalz) haben hierzu *Stabsstellen* geschaffen, deren Leiter auch in der „Laufbahn-Hierarchie“ entsprechend hoch (z.B. bei B7) angesiedelt sind (leider ist das Hierarchie-Denken in den öffentlichen Verwaltungen Deutschlands noch immer sehr ausgeprägt), die einen starken *gesetzlichen Rah-*

men haben, in den die *Parlamente* und *Interessenverbände* breit einbezogen sind und in denen die Verwaltungsreform „*Chefsache*“ des Ministerpräsidenten ist.

## 2.2 Gemeindeebene

Auf der Gemeindeebene besteht die verfassungsmäßig garantierte Organisations- und Personalhoheit. Niemand kann den Gemeinden und Kreisen vorschreiben, in welchem Umfang und in welchen Strukturen sie ihr Personal vorhalten. Der Finanzdruck auf die kommunale Ebene setzt diesem Grundsatz jedoch enge Grenzen. Auf Gemeindeebene setzten nicht zuletzt deshalb frühzeitiger als beim Land Verwaltungsmodernisierungsprozesse ein. Vorangegangen waren bereits in den Jahren 1992 bis 1994 die Gemeindeverwaltungsreform (Ämterbildung), die Kreisgebietsreform und die Funktionalreform (u.a. Übergang der Kataster- und Vermessungsämter in kreisliche Verantwortung). Unter der Leitidee „Transparenz, Effizienz, Bürgernähe“ entschloss sich das Land Brandenburg im Jahre 1995, zunächst einige Pilotprojekte in den Kreisen und Kommunen mit einer Gesamtsumme von 1,8 Mill. DM zu fördern. Die Projekte wurden aus 41 Bewerbern<sup>16</sup> von einer Arbeitsgruppe beim Innenministerium unter Beteiligung verschiedenster gesellschaftlicher Interessengruppen und Experten ausgewählt. Auf der Grundlage einer Ausschreibung wurden in diesem Sinne seit 1995 acht „Modellkommunen“ (Kreise und Kommunen) vom Land finanziell gefördert.

Das Innenministerium des Landes Brandenburg hat gemeinsam mit dem *Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam* eine *Analyse der Reformprozesse in diesen 8 „Modellkommunen“* herausgegeben.<sup>17</sup> Was sich über den Rahmen der 8 Modellkommunen im Lande Brandenburg in den letzten Jahren – und zwar ohne finanzielle Förderung des Landes – vollzogen, ist ebenfalls interessant. In vielen Kreisen, Ämtern und Kommunen des Landes Brandenburg sind Verwaltungsreformprozesse nach dem neuen Steuerungsmodell angelaufen. Ohne ein geschlossenes Reformkonzept zu verfolgen und trotz einer Vielzahl von Aversionen gegenüber dem Modell der KGSt werden – mehr oder weniger selektiv – eine Reihe von Reformbestandteilen umgesetzt. Zugleich befinden sich die Kommunalverwaltungen in Brandenburg nach wie vor in einem ständigen Prozess von Umstrukturierungen, Rationalisierungen und auch weiterem Personalabbau, der durch die schwierige Finanzlage erzwungen wird. In den Ämtern wird der Reformprozess zudem derzeit durch die Debatte um Gemeindezusammenschlüsse bzw. eventuell in Aussicht stehenden Umwandlungen der Ämter in amtsfreie Gemeinden beeinflusst.

Zu den typischen Problemlagen und Schwächen der Reformbemühungen in den Kreisen, kreisfreien Städten, amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden gehören derzeit zum Beispiel:<sup>18</sup>

---

16 7 Landkreise, 4 kreisfreie Städte, 16 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 14 Ämter.

17 Vgl. Maaß, C. 1999: *Brandenburger Kommunen auf dem Weg*. Handbuch. Hg.: Ministerium des Innern des Landes Brandenburg und Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, Potsdam 1999.

18 Vgl. Maaß, C./Reichard, C. 1998: *Von Konzepten zu wirklichen Veränderungen? Erfahrungen mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in Brandenburgs Modellkommunen*. In: Grunow, D./Wollmann, H.: *Verwaltungsmodernisierung in Aktion?* Basel u.a.; Vgl. auch Berg, F./Möller, B. 1999: *Verwaltungsreforminitiativen auf kommunaler Ebene. Eigeninitiativen zur Verwaltungsmodernisierung in amtsfreien Gemeinden und Ämtern, kreisfreien Städten und Landkreisen Brandenburgs*, Studie, Berlin/Potsdam.



- Nicht immer engagiert sich die Verwaltungsspitze ausreichend.
- Politik (Vertretungsinstitutionen) und auch Mitarbeiter sind oft zu wenig einbezogen bzw. motiviert.
- Die pragmatische Anwendung von Reformelementen des NSM wird zu wenig von einem echten „Kulturwandel“ in den Verwaltungen begleitet.
- Beim Prozessmanagement ist es schwierig, die Waage zwischen zügiger Durchführung und angemessen breiter Diskussion zu halten.

Das *Schlüsselproblem* der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene liegt wohl – ähnlich wie auf der Landesebene – in der *politischen und administrativen Führung* dieser Prozesse. Solch gravierende Veränderungen, wie sie mit diesen Modernisierungsprozessen verbunden sind, stoßen immer auf unterstützende wie auch widerstrebende Interessenlagen unter den Beschäftigten, den Führungskräften, den Beziehungen Verwaltungsspitze und Personalrat, Verwaltung und Vertretung sowie jeweils innerhalb dieser Bereiche der kommunalen Selbstverwaltung. Ein Verwaltungsreformprozess, der nur auf Konsens aller Beteiligten setzt statt auf die Schaffung einer reformunterstützenden Atmosphäre unter den Beschäftigten und in der Kommunalvertretung bzw. in der Öffentlichkeit, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Ein Prozess, der die Reform auf unzählige Arbeitsgruppen abschiebt, statt dass sich die Verwaltungsführung selbst in die Pflicht nimmt, wird ebenso wenig erreichen. Und die Entwicklung von Positionen, die zwar von Verwaltungsmodernisierung sprechen, aber den Beschäftigten und Führungskräften möglichst wenig Veränderungen zumuten, ist von vornherein kontraproduktiv. Ein gewisser Stillstand oder gar vorläufiger Abbruch von Reformprozessen, die vor etwa vier Jahren in einigen Kreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs erfolgversprechend begonnen hatten, weist darauf hin, dass hier die Interessenwidersprüche, die es immer und überall gibt, nicht ausgehalten worden sind, dass sie schließlich dominant wurden und dass sich die Beharrungsinteressen gegenüber einer Atmosphäre der Reformorientierung vorläufig durchsetzten. Sie (die Beharrungsinteressen) werden damit auch solange „leichtes Spiel“ haben, wie Brandenburg – das Land, seine Landesverwaltung, kommunale Verbände und politische Organisationen – in Fragen der Modernisierung des öffentlichen Sektors und insbesondere der öffentlichen Verwaltung selbst zögerlich bleiben.

In einer ganzen Reihe von Kreisen, kreisfreien Städten und amtsfreien Gemeinden stehen Reformüberlegungen noch am Anfang, beginnt man sich dem Problem erst zu stellen, sah bislang andere Schwerpunkte der Verbesserung von Aufbauorganisation und Ablaufprozessen oder führte notwendige Rationalisierungen nicht unter dem Etikett der „Verwaltungsmodernisierung“ durch. Ohne „große Projektorganisation“ der Verwaltungsreform wird eine pragmatisch orientierte Strategie einzelner Schritte verfolgt. In einigen Kreisen wurden zunächst relativ komplexe, umfassende Konzeptionen für eine Verwaltungsmodernisierung erarbeitet und zumeist durch die Kreistage beschlossen, so in den Kreisen Barnim (1994)<sup>19</sup>, Prignitz (1996), Elbe Elster (1996: Leitbild für ein qualitäts- und leistungsorientiertes Dienstleistungsunternehmen), Potsdam-Mittelmark (1995: „Konzeption zur Verwaltungsmodernisierung durch Einführung eines Neuen Steuerungsmodells“ – PM 2000). Für die Umsetzung dieser Konzeptionen wurden zum Teil Fristen gesetzt, deren Einhaltung sich in der Praxis als schwierig erwies bzw. nicht möglich war.

---

19 Der Landkreis Barnim arbeitet nach einem Konzept, das als „fraktales Verwaltungsmanagement“ bezeichnet wird, im wesentlichen jedoch am Neuen Steuerungsmodell orientiert ist. Angestrebt wird eine Organisationsstruktur in der die Ämter (bezeichnet als „Fraktale“) dezentrale Ergebnisverantwortung haben.

Teils wurden diese Konzepte mit weitgehender Hilfe externer Berater (Landkreis Barnim), teils aber auch selbständig erstellt (Landkreis Prignitz). Zur *Umsetzung der Modernisierungskonzeptionen und erster Schritte zum Controlling* wurden in den Kreisverwaltungen in der Regel Steuerungsgruppen, teils unter Beteiligung von Abgeordneten, etabliert. Die Einführung neuer Modelle erfolgte zuerst in Pilotämtern.

Eine zentrale Rolle spielt in den Überlegungen und praktischen Schritten zur Verwaltungsmodernisierung der *Personalbereich*. Unter dem andauernden Druck, weiteres Personal reduzieren zu müssen, werden die Schritte zur Verwaltungsmodernisierung oft unter dem Aspekt des Personalabbaus konzipiert. Dies führt teilweise zu erheblichen Vorbehalten bis hin zu Distanzierungen der Beschäftigten gegenüber Reform- bzw. Modernisierungsabsichten. Selbst das Anliegen, Mitarbeiterbefragungen durchzuführen, um auf diese Weise die Meinungen der Beschäftigten besser in einen Reformprozess einbringen zu können, stößt auf Skepsis. Qualifizierungsmaßnahmen hingegen werden gern aufgenommen, allerdings sind hierfür die finanziellen Möglichkeiten in den letzten Jahren deutlich eingeeengt geworden. Dennoch gelten Qualifizierungsmaßnahmen als Einstieg, um Blockierungen im Verwaltungsreformprozess zu überwinden. Die wohl schwierigste Aufgabe, der sich eine Reihe von Verwaltungen stellen, besteht in der Definition von „Produkten“ und einer damit verbundenen Kostenrechnung. Seitens des Landes wie auch anderer öffentlicher Institutionen und der Wissenschaft benötigen die Gemeinde- und Kreisverwaltungen praktikablere Hilfe. Die Darlegung abstrakter betriebswirtschaftlicher Modelle zur Frage des Neuen Steuerungsmodells ist keine ausreichende Unterstützung. Ein Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Kreis- oder Stadtverwaltungen ist noch zu wenig organisiert und kommt aus Eigeninitiative kaum zustande. Zu einzelnen Bereichen wird dieser Vergleich von der KGSt oder von der Bertelsmann-Stiftung organisiert. Oft wird (auch seitens einzelner Kommunen) jedoch darauf hingewiesen, dass dieser interkommunale Vergleich kein Ersatz für die Organisation eines vom Land organisierten Erfahrungsaustausches ist. Weiterhin wird angemahnt, dass vom Innenministerium mit Experimentierprojekten flexibler umgegangen werden könnte.

Der Realisierungsstand von Verwaltungsreformprozessen ist auf allen kommunalen Ebenen sehr unterschiedlich. Während unter den *kreisfreien* Städten die vom Land geförderte „Modellstadt“ Cottbus trotz einigen Zeitverzuges sowohl auf gute als auch auf problematische Erfahrungen verweisen kann, kommt der Reformprozess in Potsdam erst seit der Wahl des neuen Oberbürgermeisters wieder deutlicher voran. In Brandenburg/Havel und Frankfurt/Oder gab es frühzeitig interessante Reformansätze, die aber zum Teil stagnieren oder wieder abgebrochen wurden. In den *Amtsverwaltungen* sind bislang am wenigsten Reformansätze im Sinne des Gesamtkonzepts des Neuen Steuerungsmodells zu erkennen, vor allem in den Ämtern vom Typ I. Das Modell greift in diesen kleinen Verwaltungen nicht, man nimmt aber Anregungen hieraus auf. Die Ämter haben in den letzten Jahren erheblich Personal reduziert und Rationalisierungseffekte im Rahmen des traditionellen Verwaltungsmodells zu erzielen versucht. Von einer formellen Einführung des neuen Steuerungsmodells verspricht man sich deshalb in der Regel nicht viel. Einige Ämter haben Schritte eingeleitet, die auf günstigere Öffnungszeiten für die Bürger u.ä. bürgerfreundliche Maßnahmen abzielen. Häufig ist man der Auffassung, dass Budgetierungsmaßnahmen durch das Land per Gesetz eingeführt werden sollten. Komplexere Ansätze für Verwaltungsreformen gibt es zum Beispiel in den Ämtern Michendorf (Modellkommune), Barnim-Oderbruch und Mittenwalde (keine vollständige Auflistung).

### 3. Personalausgaben

#### 3.1 Kumulierte Gesamtausgaben Land und Gemeinden

Die *kumulierten Gesamtausgaben* der Landes- und der kommunalen Ebene sind ungleich der Summe der Landes- und der kommunalen Ausgaben in den Bundesländern. Sie werden vielmehr aus dieser Summe abzüglich der Transfers zwischen Landes- und kommunaler Ebene bzw. der Transfers innerhalb der kommunalen Ebene gebildet. Die *Personalausgaben* der Landes- und der kommunalen Ebene sind hingegen gleich der Summe der Personalausgaben beider Ebenen.

Im Vergleich der Bundesländer ergibt sich folgende Tabelle:

**Tabelle 1: Gesamtausgaben und gesamte Personalausgaben der öffentlichen Haushalte der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (in Mio. DM) – alle Zahlen für 1998**

	Gesamtausgaben <sup>1</sup> in Mio. DM	dar. Personalausgaben in Mio. DM auf Landes- und kommunaler Ebene	Personalausgaben in % von Gesamtausgaben	Einwohner (in tausend) am 31.12.98	Personalausgaben Länder und Gemeinden/ Gemeindeverbände pro Kopf der Bevölkerung
<b>Deutschland</b>	<b>476.475</b>	<b>255.100</b>	<b>53,54</b>	<b>82.037</b>	<b>3.110</b>
<b>Flächenländer West</b>	<b>318.777</b>	<b>190.508</b>	<b>59,76</b>	<b>62.255</b>	<b>3.060</b>
<b>Flächenländer Ost</b>	<b>103.092</b>	<b>41.608</b>	<b>40,36</b>	<b>14.015</b>	<b>2.969</b>
Baden-Württemberg	56.193	32.250	57,39	10.426	3.093
Bayern	60.782	36.228	59,60	12.087	2.997
Berlin	41.368	13.876	33,54	3.399	4.082
<b>Brandenburg</b>	<b>19.353</b>	<b>7.940</b>	<b>41,03</b>	<b>2.590</b>	<b>3.066</b>
Bremen	7.929	2.598	32,77	668	3.889
Hamburg	18.554	6.511	35,09	1.700	3.830
Hessen	32.580	19.592	60,14	6.035	3.246
Mecklenburg-Vorpommern	14.333	5.512	38,46	1.799	3.064
Niedersachsen	39.314	23.680	60,23	7.866	3.010
Nordrhein-Westfalen	88.016	55.174	62,69	17.976	3.069
Rheinland-Pfalz	21.410	11.986	55,98	4.025	2.978
Saarland	6.245	3.369	53,95	1.074	3.137
Sachsen	30.072	12.399	41,23	4.489	2.762
Sachsen-Anhalt	20.401	8.597	42,14	2.674	3.215
Schleswig-Holstein	14.237	8.229	57,80	2.766	2.975
Thüringen	18.933	7.160	37,82	2.463	2.907

Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland ([www.statistik-bund.de](http://www.statistik-bund.de)); eigene Berechnungen

<sup>1</sup> Um Zahlungen zwischen den öffentlichen Haushalten bereinigte Ausgaben. Kumulierte Vierteljahresergebnisse, ohne Krankenhäuser und Hochschulkliniken mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Die Sicht auf kumulierte Gesamtausgaben und Personalausgaben bietet die Möglichkeit, einen allgemeinen Überblick darüber zu erhalten, wie viel die Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände im Rahmen ihrer öffentlichen Haushalte für ihr Personal ausgeben. Obgleich die Lan-

des- wie auch die Gemeindeebene je über eigenständige Haushaltshoheit verfügen, ist es gerechtfertigt, die Landes- und die kommunale Ebene an dieser Stelle als Einheit zu betrachten. Denn beide Ebenen werden derzeit noch wesentlich über den Ost-West-Transfer finanziert; die Gemeindeebene hängt darüber hinaus von der durch das Land vorgegebenen Gemeindefinanzierung ab. Deshalb interessiert eingangs durchaus eine *Gesamtsicht* auf die Ausgaben bzw. Personalausgaben in der (kumulierten) Summe *beider* Ebenen.

Betrachtet man in Tabelle 1 die Personalausgaben der Länder und Gemeinden pro Kopf der Bevölkerung, dann **liegt Brandenburg im Vergleich mit anderen Bundesländern in einem mittleren Feld. Von einer besonders dramatischen Situation der Personalausgaben im Land Brandenburg kann man folglich – wenn der Vergleich mit anderen Bundesländern herangezogen wird – nicht ausgehen.** Und auch *insgesamt* halten die ostdeutschen Länder und Gemeinden im Durchschnitt einem Vergleich der Personalausgaben mit jenen in Westdeutschland Stand.

Im Vergleich der *ostdeutschen* Bundesländer selbst liegt Brandenburg in seinen Landes- und kommunalen Verwaltungen bei den Personalausgaben ungünstiger als Sachsen und Thüringen, etwa gleichauf mit Mecklenburg-Vorpommern und günstiger als Sachsen-Anhalt.

Der Vergleich mit den *westdeutschen* Bundesländern ist insofern problematisch, da *erstens* in die Personalausgaben auch die Versorgungsleistungen (z.B. Pensionszahlungen) eingeschlossen sind, die in den westdeutschen Bundesländern weitaus höher als derzeit noch in Ostdeutschland sind. *Zweitens* sind in den ostdeutschen Ländern die Investitionsquoten dank des West-Ost-Transfers höher, was den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben kleiner erscheinen lässt (betrifft Personalausgabenquote, s.u.). *Drittens* ist das Vergütungs-niveau in Ostdeutschland noch ca. 13,5% niedriger als in Westdeutschland. **Unter diesen Voraussetzungen ergeben sich perspektivisch für die ostdeutschen Länder und Gemeinden – so auch in Brandenburg – durchaus noch gravierende Herausforderungen, um auch in Zukunft dem Vergleich mit den durchschnittlichen Personalausgaben in Westdeutschland Stand zu halten.**

### 3.2 Personalausgaben beim Land

Im Haushaltsjahr 1999 betragen die Personalausgaben Brandenburgs etwa 4,9 Md DM. Hinzu kamen etwa 519 Mio. DM Erstattungen des Landes für Rentenzahlungen an die Empfänger übergeleiteter Zusatz- und Sonderversorgungen. Der Landesrechnungshof stellt in diesem Zusammenhang in seinem Jahresbericht 2000 fest, dass das Land Brandenburg angesichts der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung in deutlich höherem Umfang als in den zurückliegenden Jahren, in denen die Personalausgaben trotz rückläufiger Stellenzahlen ständig stiegen, Stellen abbauen müsse. Es bedürfe daher anderer Steuerungsinstrumente, um der den Personalausgaben innewohnenden Dynamik wirksamer als bisher zu begegnen.<sup>20</sup>

Die Personalausgaben sind tatsächlich in den 90er Jahren bis zum Jahre 1998 ständig gestiegen, fallen aber seit dem Jahre 1999 wieder ab.

---

20 Landesrechnungshof Brandenburg, Jahresbericht 2000, S. 55ff.

**Tabelle 2: Gesamtausgaben und Personalausgaben 1994-2001 Land Brandenburg (in Mrd. DM)**

Jahr	Gesamtausgaben	Personalausgaben	Anteil Personalausgaben an Gesamtausgaben in %
1994	18,960	4,270	22,52
1995	19,121	4,634	24,24
1996	19,325	4,834	25,01
1997	18,983	4,869	25,65
1998	19,219	4,911	25,55
1999	19,090	4,893	25,63
2000	19,691	4,806	24,41
2001	19,144	4,742	24,77

Quelle: Landesrechnungshof BB (für 1991-1999); Haushaltsplan 2000/2001; eigene Berechnungen; 1991-97 Ist lt. Haushaltsrechnung; 1998 Ist lt. Kassenabschluss; 1999-2001 Soll lt. Haushaltsplanung (Gesetz vom 23.6.2000).

Seit dem Jahre 1999 sinken die Personalausgaben in ihrer absoluten Zahl. Und betrachtet man anhand der Tabelle 2 den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben des Landes, so liegt dieser in all den aufgeführten Jahren etwa bei 25%, seit dem Jahre 2000 darunter. In Schleswig-Holstein liegt dieser Wert im Jahre 2000 bei 34%. Die mittelfristige Planung sieht in Brandenburg derzeit eine Absenkung bis auf 22,5% im Jahre 2003 vor, wobei hierzu gegebenenfalls noch ein Mehrbedarf aus Besoldungs- und Tarifverbesserungen kommen könnte.

Vergleicht man die Personalausgaben pro 1.000 Einwohner mit den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, ergibt sich folgendes Bild:

**Tabelle 3: Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung im Vergleich der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein im Jahre 2000<sup>1</sup>**

	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Schleswig-Holstein
Einwohner am 31.12.1999 (in tausend)	2.600	1.792	2.774
Personalausgaben 2000 der Länder laut Haushaltsgesetz 2000 (Mio. DM)	4.806	3.831	5.868
Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung (in DM)	<b>1.848</b>	<b>2.138</b>	<b>2.115</b>

Quellen: Haushaltspläne (Hauptgruppierungsnummer 4) und Angaben der statistischen Landesämter; eigene Berechnung. Es handelt sich um Personalausgaben in den Kernhaushalten, also z.B. ohne Krankenhäuser. Bei der Einwohnerzahl wurde das Jahr 1999 zugrunde gelegt, da die Zahlen für 2000 noch nicht vorliegen. Dieser Unterschied ist für den hier dazustellenden Sachverhalt unerheblich. Generell ist jedoch zu beachten, dass die Einwohnerzahl in den beiden Bundesländern S-H und BB tendenziell steigt, während sie in M-V sinkt.

**Die Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung in Brandenburg sind deutlich niedriger als in Mecklenburg-Vorpommern und auch als in Schleswig-Holstein: gegenüber Mecklenburg-Vorpommern um etwa 15%, gegenüber Schleswig-Holstein um etwa 14%.**

Doch die höheren Personalausgaben in Schleswig-Holstein im Vergleich zu Brandenburg erklären sich kaum durch die höheren laufenden Dienstbezüge/Vergütungen/Löhne. Allein für Dienstbezüge bzw. Vergütungen/Löhne der Minister, Beamten, Angestellten und Arbeiter werden in Brandenburg 4.606 Mio. DM ausgegeben, in Schleswig-Holstein 4.347 Mio. DM. **Die Ausgaben für die laufenden Dienstbezüge bzw. Vergütungen/Löhne sind somit in**

**Schleswig-Holstein trotz der höheren durchschnittlichen Ausgaben pro Person<sup>21</sup> niedriger als in Brandenburg. Sie betragen (Jahr 2000) in Schleswig-Holstein 1.567 DM/EW in Brandenburg 1.772 DM/EW, was sich zumindest teilweise dadurch erklärt, dass der Anteil der Beamten (s.u.) in Brandenburg bedeutend niedriger ist.**

Wodurch kommen dann die höheren Personalausgaben Schleswig-Holsteins zustande? Hierfür sind vor allem die höheren Versorgungsbezüge und Beihilfen verantwortlich (Haushalts-Gruppierungsnummern 43 und 44). Der größte Anteil davon betrifft Beamtenpensionen.

So sind von den Personalausgaben Schleswig-Holsteins im Jahre 2000 allein 1.190 Mio. DM Versorgungsbezüge (Haushalts-Gruppierungsnummer 43), das sind gut 20%. In Brandenburg sind im Jahr 2000 nur 21,3 Mio. DM an Versorgungsleistungen zur Verfügung zu stellen, das sind noch nicht einmal 0,5% der Personalausgaben.

Notwendig wäre eine perspektivische Abschätzung der Steigerung dieser Versorgungslasten in Brandenburg (z.Z. jährlich steigend um ca. 6 Mio. DM). Dabei ist zu berücksichtigen, dass (zumindest derzeit) der Anteil der Beamten in Brandenburg deutlich niedriger als in Schleswig-Holstein ist: Brandenburg (1999) hat in seinen (brutto geführten) Verwaltungen/Gerichten/Einrichtungen 31.421 Beamte von insgesamt 70.796 Beschäftigten, das sind 44,4%. Schleswig-Holstein (1998) hat demgegenüber 41.642 Beamte bei 60.563 Beschäftigten, das sind 68,8%. **Der niedrigere Anteil an Beamten in Brandenburg führt nicht nur aktuell, sondern auch perspektivisch zu niedrigeren Ausgaben bei den Versorgungsbezügen als in Schleswig-Holstein – gleichwohl diese Ausgaben Jahr um Jahr steigen werden. Auf der anderen Seite sind (s.o.) durch den höheren Anteil an tariflich Vergüteten (zumindest als einer der Faktoren neben anderen<sup>22</sup>) in Brandenburg die jährlichen Ausgaben für laufende Dienstbezüge (Vergütungen; Löhne) höher als in Schleswig-Holstein.**

Würde das Niveau der Dienstbezüge auf 100% des Westniveaus angeglichen, müssten hierfür laut Landesrechnungshof-Bericht 1999 im Land Brandenburg (auf Stellenbasis 1998) ca. 740 Mio. DM mehr als bisher eingesetzt werden (für das Jahr 2000 dürfte dieser Betrag aufgrund der Personalreduzierung geringer ausfallen). **Unter diesen Umständen (also bei 100% Angleichung der Bezüge) lägen zwar die laufenden Dienstbezüge/Vergütungen/Löhne pro EW in Brandenburg erheblich höher als in Schleswig-Holstein, jedoch nicht die Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung insgesamt, weil die Versorgungslasten und Beihilfen in Brandenburg derzeit noch sehr viel niedriger sind.**

Dies ist – wie oben dargelegt – nicht nur ein *zeitweiliger* finanzpolitischer Vorteil Brandenburgs, sondern – wenngleich abgeschwächt – auch ein perspektivischer. Ohne die oben angemahnte perspektivische Abschätzung der Versorgungslasten in Brandenburg kann jedoch hierzu keine solide Aussage getroffen werden. **Auch die Perspektive von 100% Westniveau bei den laufenden Bezügen ist nur verantwortbar abzuschätzen, wenn komplementär die perspektivisch zu erwartenden Versorgungslasten eingeschätzt werden. Derzeit lässt sich aus dem**

21 Laut Landesrechnungshof (Jahresbericht 1999) betragen diese 1998 in Brandenburg 72.370 DM, in Schleswig-Holstein 84.010 DM pro Jahr. Diese Rechnung sind jedoch offenbar die *Gesamtpersonalkosten* (also einschließlich der Versorgungslasten) zugrunde gelegt worden.

22 Diese „anderen“ Faktoren können hier nicht im einzelnen analysiert werden. Sie müssen jedoch nicht schlechthin in „überhöhten Personalausgaben“, sondern können auch in strukturellen und aufgabenbezogenen Unterschieden begründet liegen. Klarheit darüber könnte nur ein sehr differenzierter Aufgaben- und Strukturvergleich erbringen.

**Vergleich weder eine Pauschalforderung zur Senkung der Personalausgaben noch eine Pauschalforderung zur Erhöhung der Bezüge auf 100% Westniveau ableiten.**

Dabei ist die Differenz bei den Personalausgaben zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein in den letzten 3 Jahren sichtbar kleiner geworden. So berechneten Seitz/Peters<sup>23</sup> für das Jahr 1997 noch (*abzüglich Versorgungsleistungen!*) Personalausgaben für Brandenburg in Höhe von 1.903 DM pro Kopf der Bevölkerung und in Schleswig-Holstein von 1.689 DM. Die Differenz betrug somit 214 DM pro Kopf der Bevölkerung (entspricht 13%) und ist bis zum Jahre 2000 auf 154 DM (entspricht 9%) gesunken. Bei diesen Zahlen sind nicht die unterschiedlichen Anteile von Angestellten und Beamten in den beiden Ländern berücksichtigt. Das ist aber notwendig, denn der höhere Angestelltenanteil in Brandenburg führt zu höheren laufenden Personalausgaben (hingegen zu niedrigeren Versorgungslasten). Man kann also aus den Rechnungen nicht die Versorgungslasten ausklammern, wenn man nicht zumindest die unterschiedlichen Anteile von Beamten und Angestellten berücksichtigt.

Die **Personalausgabenquote** (Anteil der Personalausgaben an den *bereinigten*<sup>24</sup> Ausgaben) in Brandenburg weicht geringfügig von Tabelle 2 ab, da in der Tabelle bei den Gesamtausgaben nicht die Zuführung an Rücklagen sowie haushaltstechnische Verrechnungen berücksichtigt sind. Die Personalausgabenquote stieg seit 1994 bis zum Jahre 1999 um drei Prozent (von 22,6 auf 25,6%). Das Finanzministerium weist in seiner Planung eine kontinuierliche Senkung der Personalausgabenquote für die nächsten Jahre aus: 1999: **25,6%**, 2000: **24,0%**, 2001: **23,8%**, 2002: **23,2%**, 2003: **22,5%**.<sup>25</sup>

Im Vergleich zu *Mecklenburg-Vorpommern* hat Brandenburg hier eine günstigere Entwicklung. In Mecklenburg-Vorpommern betrug die Personalausgabenquote 1997 = **25,0%**; 1998 = **25,3%**, 1999 = **26,6%**; 2000 = **27,3%** (Eigenberechnung nach Haushaltsplan 2000 entsprechend Anteil der Personalausgaben an bereinigten Gesamtausgaben). In Mecklenburg-Vorpommern sind also die Personalausgabenquoten – im Gegensatz zu Brandenburg – im Verlaufe der letzten Jahre gestiegen.

**Im Vergleich zu den alten Bundesländern ist in Brandenburg die Personalausgabenquote erheblich niedriger** (in den Flächenländern Westdeutschlands beträgt die Personalausgabenquote 1999 in Westdeutschland durchschnittlich 40,9%). Dieser Unterschied lässt sich allerdings nicht auf eine bessere Personalauserschöpfung im Land Brandenburg zurückführen, sondern auf eine höhere Investitionsquote, die dazu führt, dass die Personalausgabenquote bei der Betrachtung der Haushaltsstruktur niedriger wird. Würde dieser Sonderfaktor bereinigt, beliefen sich die Personalausgaben Brandenburgs auf 34,1 Prozent. Rechnet man noch die Erstattungen des Landes für Rentenzahlungen an die Empfänger übergeleiteter Zusatz- und Sonderversorgungen in Höhe von 519 Millionen DM (1999) hinzu, dann steigt die bereinigte Personalausgabenquote Brandenburgs (für 1999) auf 37,2 Prozent. Hierbei ist noch nicht berücksichtigt, dass Brandenburg im Unterschied zu den alten Bundesländern noch kaum mit Versorgungszahlungen für ehemalige Beamte und Richter belastet ist. Insgesamt darf somit die zunächst niedriger erschei-

---

23 A.a.O., S. 10.

24 „Bereinigt“ um die Zuführung an Rücklagen und haushaltstechnische Verrechnungen. Insofern gibt es geringfügige Unterschiede der Tabelle zu den Personalausgaben 1994-2001 (Spalte 4) und der Personalausgabenquote.

25 Vgl. [www.brandenburg.de/land/mdf/lh/ausgaben.htm](http://www.brandenburg.de/land/mdf/lh/ausgaben.htm)

nende Personalausgabenquote Brandenburgs nach Meinung des Landesrechnungshofes nicht zu dem Fehlschluss verleiten, dass sich Brandenburg mehr Personal leisten könne. Das Gegenteil – so der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2000 (S. 57) – sei der Fall.<sup>26</sup> Auch bei einer Reduzierung der Stellenzahl auf 55.000 (Jahr 2005) läge die Personalausstattung Brandenburgs pro 1.000 Einwohner noch über dem Niveau vergleichbarer westdeutscher Flächenländer wie Schleswig-Holstein. **Insofern erlaubt die derzeit (noch) niedrige Personalausgabenquote Brandenburgs nicht den Schluss, diese erhöhen zu können.** Sie wird sich – bei einer (zu erwartenden) Senkung der Investitionsquote – selbst dann erhöhen, wenn weiter Personal abgebaut wird. Unberücksichtigt bleibt allerdings bei den Berechnungen des Landesrechnungshofes, dass eine höhere Investitionsquote, wie sie in den neuen Bundesländern als Ziel-1-Gebiet der Europäischen Struktur fondsförderung notwendig ist, auch mehr Personal zur verwaltungsseitigen Bewältigung dieser Investitionen bedarf. Unberücksichtigt ist weiterhin, dass höhere Investitionen auch höhere Einnahmen an Gewerbesteuern nach sich ziehen, die mittel- oder längerfristig auf der Ausgabenseite den Anteil der Personalausgaben (die Personalausgabenquote) wieder drücken können.

Durch den Abbau von 8.000 Stellen im Zeitraum bis 2005 soll in Brandenburg ein Rückgang der Personalausgaben um jährlich durchschnittlich 2,5% erfolgen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich nicht in jedem Falle tatsächlich um Einsparungen für den Landeshaushalt, sondern zum Teil auch (zumindest vorerst) um Verlagerungen der Ausgabenarten. So werden in Hochschulen mit Globalhaushalten und im LDS ab 2000 die Personalausgaben über Zuschusstitel (Hauptgruppe 6) abgebildet. Brandenburg folgt damit lediglich einem Weg, den die westlichen Bundesländer bereits seit geraumer Zeit eingeschlagen haben.

Notwendig wäre in weiteren wissenschaftlichen Untersuchungen ein **differenzierterer struktur- und aufgabenbezogener Vergleich** der Personalausgaben. Die Struktur der Einzelpläne der beiden Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein (entsprechend auch die ministerielle Struktur) ist verschieden, so dass Vergleiche schwierig sind. Es gibt nur wenige Bereiche, die im wesentlichen gleiche Namen haben, so dass von daher ähnliche Aufgaben vermutet werden könnten. Hierfür wollen wir in der folgenden Tabelle die Personalausgaben auflisten:

**Tabelle 4: Personalausgaben der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein in namensgleichen (aber nicht immer vergleichbaren) Bereichen (Haushaltsjahr 2000) – in Mio. DM**

	Brandenburg	Schleswig-Holstein
Landtag	32,4	33,4
Ministerpräsident/Staatskanzlei	18,0	13,4
Landesrechnungshof	15,2	9,7
Innenministerium	742,2	684,2
Justiz-/Europaministerium	354,8	398,4

Quelle: Haushaltspläne 2000 der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein

Bei den anderen Ministerien/Einzelplänen sind die Strukturen/Aufgaben noch viel verschiedener, so dass ein Vergleich unmöglich ist bzw. nur dann sinnvoll wäre, wenn er aufgabenbezogen quer über die Ministerien/Einzelpläne ginge. Aber auch bei der angeführten Tabelle ist, wie wir im weiteren sehen werden, selbst bei gleichen Institutionenbezeichnungen ein Vergleich nicht möglich. Aus der Tabelle ergibt sich z.B. die Frage, warum in den Bereichen Landesrechnungs-

<sup>26</sup> Landesrechnungshof, Jahresbericht 2000, S. 56f.



hof, Staatskanzlei und Innenministerium die Personalausgaben Brandenburgs bei wesentlich gleichen Aufgabenbereichen deutlich höher als in Schleswig-Holstein sind.

So hat der **Landesrechnungshof** Schleswig-Holsteins 100 Haushaltsstellen, jener Brandenburgs 205. Von diesen 205 Beschäftigten sind jedoch nur 111 beim Landesrechnungshof selbst, die übrigen bei den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (Frankfurt/Oder, Cottbus, Brandenburg). In Schleswig-Holstein hat der Landesrechnungshof keine Staatlichen Rechnungsprüfungsämter als nachgeordnete Behörden, daher die wesentlich geringeren Personalausgaben.

Im Bereich **MP/Staatskanzlei** hat Brandenburg 200 Stellen, Schleswig-Holstein nur 142. Organisation und Aufgaben beider Institutionen sind aber stark verschieden. Während in Schleswig-Holstein solche Bereiche wie Europa- und Ostseepolitik, Kinder- und Jugendbeauftragte, Behindertenbeauftragte, Minderheitenbeauftragte zu den Aufgaben gehören, sind in der Staatskanzlei Brandenburg auch solche Bereiche wie Medienpolitik, Zentrale Projektgruppe Verwaltungsoptimierung oder Landesplanung Berlin-Brandenburg integriert. Diese Aufgabenbereiche sind jeweils im anderen Bundesland nicht in die Staatskanzlei integriert. Ein einfacher Vergleich der Personalausgaben zwischen beiden Institutionen ist daher nicht statthaft.

Im **Innenministerium** haben wir in Brandenburg ebenfalls höhere Personalausgaben als in Schleswig-Holstein. Aber auch hier ist ein direkter Vergleich auf Grund verschiedener Aufgabenbestände nicht möglich. Ins Gewicht fallen dürfte daneben auch, dass in Schleswig-Holstein 8.256 Stellen bei der Polizei angesiedelt sind, in Brandenburg (Polizeipräsidien, Fachhochschule der Polizei, Landeskriminalamt, Landeseinsatzinheit, Zentraldienst für Technik und Beschaffung) 10.189 Stellen.

**Zusammengefasst:** Die Personalausgaben beim Land Brandenburg – einschließlich der Versorgungslasten und Beihilfen – liegen insgesamt niedriger als in Schleswig-Holstein, bei den laufenden Dienstbezügen jedoch höher. Nur wenn die Perspektive der Versorgungslasten/Beihilfen in Brandenburg abgeschätzt wird und zugleich sehr differenzierte Aufgaben- und Strukturvergleiche angestellt werden, kann man solide Aussagen darüber machen, ob/inwiefern eine weitere Senkung der Personalausgaben notwendig ist und auf der anderen Seite, in welchem Zeitraum eine Angleichung der Bezüge auf 100% Westniveau realistisch wäre.

### 3.2 Personalausgaben Gemeinden

**Tabelle 5: Personalausgaben auf kommunaler Ebene im Land Brandenburg (1999) und im Land Schleswig-Holstein (1999) – Angaben in DM**

Institutionenbereiche	Brandenburg (1999)	Schleswig-Holstein (1999)
Gemeinden und Gemeindeverbände gesamt	3.052.352.000	2.707.262.000
Gemeinden und Gemeindeverbände gesamt pro EW	1.177	977
kreisfreie Städte	544.066.000	852.230.000
kreisfreie Städte pro EW	1.386	1.386
Kreisverwaltungen	868.428.000	535.293.000
Kreisverwaltungen pro EW	393	248
Kreisangehörige Gemeinden	1.276.562.000	1.124.864.000
Kreisangehörige Gemeinden pro EW	578	522
Amtshaushalte	363.294.000	194.876.000
Amtshaushalte pro EW	298	216

Quelle: Statistische Landesämter Brandenburg und Schleswig-Holstein und eigene Berechnungen

Zunächst muss eindeutig darauf hingewiesen werden, dass anhand dieser Zahlen **ein Vergleich der Personalausgaben zwischen den analogen institutionellen Ebenen beider Länder (also zwischen Kreisverwaltungen beider Länder, Amtsverwaltungen beider Länder usw.) die Realitäten verzerrt**, weil die jeweiligen institutionellen Ebenen beider Länder sehr unterschiedlich ausgestattet sind (siehe hierzu die Ausführungen weiter unten). **Nur mit großen Einschränkungen ist anhand dieser Zahlen auch der Vergleich der Gesamtpersonalausgaben der kommunalen Ebene beider Länder möglich.** Nach der Tabelle müssten Brandenburgs Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt rund 17% ihrer Personalkosten reduzieren, um mit den Personalausgaben Schleswig-Holsteins auf der Gemeindeebene – bezogen auf die jeweiligen Einwohnerzahlen – gleichzuziehen (vgl. 1.177 DM pro EW in Brandenburg; 977 DM in Schleswig-Holstein). **Warum ist dieser Zahlenvergleich, der in dieser oder jener Weise oft angeführt wird, unrealistisch?**

Zunächst fällt auf, dass der **tatsächliche Mehrbestand an Beschäftigten** (Personen als Vollzeitäquivalente) auf Brandenburgs Gemeindeebene gegenüber Schleswig-Holstein **weitaus geringer ist als dies mit den genannten 17% „Personalkostenüberhang“ zum Ausdruck käme** – vgl. hierzu den Abschnitt 5.1.3. Hierfür muss eine Erklärung gefunden werden. U.E. sind folgende Gründe anzuführen:

- a) Eine der Ursachen für diese Differenz besteht darin, dass das **Personal in den Netto geführten Bereichen nicht als „Personalausgaben“ in der Statistik aufgeführt wird.** Der Anteil der Beschäftigten in diesen Bereichen ist in Schleswig-Holstein um etwa 3% höher als in Brandenburg. Beispielsweise haben Brandenburgs kreisangehörige Gemeinden oftmals ihre Bauhöfe und deren Personal noch im Bestand ihrer Kernhaushalte. Auslagerungen der Betriebe und Einrichtungen haben bei den kreisangehörigen Gemeinden erst in den Jahren 1999/2000 stark zugenommen; dies erscheint noch nicht in der Statistik.
- b) In Schleswig-Holstein sind (Jahr 1998) von den 39.542 Beschäftigten (Kernhaushalte) der Gemeinden/Gemeindeverbände 6.059 Beamte. Das sind 15,3%. In Brandenburg sind (Jahr 1999) von den 49.844 Beschäftigten (Kernhaushalte) nur 1.914 Beamte. Das sind 3,8%. **Der Anteil der Beamten ist in Schleswig-Holstein also wesentlich größer.** Das schlägt sich in Schleswig-Holstein kurzfristig günstig auf die Personalkosten nieder (längerfristig nicht).
- c) In Brandenburgs Gemeinden ist der **Anteil der mit Zeitvertrag (darunter ABM-) Beschäftigten** größer als in Schleswig-Holstein. Während in Brandenburg (1999) von den insgesamt 59.749 Beschäftigten 4.278 mit Zeitvertrag beschäftigt waren (das sind 7,16%), waren dies in Schleswig-Holstein (1998) von 52.656 Beschäftigten 3.528 mit Zeitvertrag, das sind 6,70%. Bei den mit Zeitvertrag Beschäftigten ist davon auszugehen, dass ein Großteil von ihnen mit Ablauf der Frist wegfällt.
- d) Ob das Brandenburgische Kreis- bzw. Gemeindepersonal tendenziell in höhere **Tarifgruppen** eingruppiert sind und daraus relativ höhere Personalausgaben resultieren, konnte im Rahmen der Studie nicht untersucht werden.<sup>27</sup> Allerdings muss hierbei auch beachtet werden, dass nach vorliegenden Untersuchungen<sup>28</sup> der Anteil der Hochschulabsolventen in ad-

---

27 Eine solche Vermutung drückt z.B. Vesper aus. Vgl. Dieter Vesper: Kommunal Finanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg. Beiträge zur Strukturforschung, hrsg. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Heft 185 (2000), S. 72.

ministrativen Leitungspositionen der Gemeindeebene generell in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland ist, somit u.U. höhere Eingruppierungen möglich sein könnten.

**Entgegen stehen folgende Faktoren:** Die Personalausgaben bei **BAT/Ost** lagen im Jahre 1999 durchschnittlich noch bei brutto 86,5%; die **Versorgungsrückstellungen** sind bedeutend geringer als in Schleswig-Holstein. Nicht zuletzt ist der Anteil der **in Ausbildung Befindlichen** in Schleswig-Holstein größer (S-H 1998: 3.632 von 52.656 Beschäftigten in Ausbildung, das sind 6,9%; Brandenburg: 1.819 von 59.749 Beschäftigten in Ausbildung, das sind 3,0%). Dies relativiert die Punkte a bis c deutlich. **Dennoch kann nicht ohne weiteres von überhöhten Personalausgaben in Brandenburgs Gemeinden/Kreisen ausgegangen werden, weil folgende weiteren Aspekte zu berücksichtigen sind, die einen Mehraufwand an Personal bedingen:**

- e) **Einwohnerdichte:** Schleswig-Holstein hat eine größere Einwohnerdichte als Brandenburg. Brandenburg hatte am 31.12.1998: 2.590 Tsd. EW auf 29.476,36 km<sup>2</sup>, das sind 88 EW/km<sup>2</sup>, Schleswig-Holstein am 31.12.1998: 2.766 Tsd. EW auf 15.768,80 km<sup>2</sup>; das sind 175 EW/km<sup>2</sup>. Bei einer geringeren Einwohnerdichte sind seitens der Kreise und Kommunen im wesentlichen gleiche Basisleistungen der Verwaltungen vorzuhalten als bei einer höheren Einwohnerdichte. *Folglich benötigen die Gemeinden in Ländern mit geringerer Einwohnerdichte tendenziell und bezogen auf die Einwohnerzahl mehr Personal als bei höherer Einwohnerdichte. Dies gilt für den Vergleich Brandenburgs nicht nur mit westdeutschen, sondern auch mit anderen ostdeutschen Ländern. Brandenburg hat im Vergleich aller deutschen Länder mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns die geringste Einwohnerdichte.* So waren die Einwohnerdichten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes am 31.12.1998 in Brandenburg 88, in Mecklenburg-Vorpommern 78, in Sachsen 244, in Sachsen-Anhalt 131, in Thüringen 152 (jeweils EW/km<sup>2</sup>). Die Tatsache, dass Brandenburgs Gemeindeebene ca. 110% der durchschnittlichen Gemeinde-Personalausgaben in den *ostdeutschen* Ländern hat<sup>29</sup>, hängt offenbar wesentlich mit dieser unterschiedlichen Einwohnerdichte zusammen. Helmut Seitz berechnete in einer Studie<sup>30</sup> für die extrem dünn besiedelten Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern einen Kostennachteil von mindestens 6,5 bis 9,5% der Gesamtausgaben von Land und Gemeinden. Für die Gemeindeebene müsse man von einem Veredlungsfaktor von durchschnittlich 115% der Gewerbesteuererinnahmen ausgehen, um die durch die geringe Bevölkerungsdichte bedingten zusätzlichen Kostenbelastungen ausgleichen zu können. Es scheint plausibel, dass ein Grossteil dieser zusätzlichen Kostenbelastungen in den Bereich der Personalkosten fallen.
- f) **Anzahl der Gemeindeinstitutionen:** Eine Folge der unterschiedlichen Einwohnerdichten besteht darin, dass Schleswig-Holstein nur 11, Brandenburg hingegen 14 Kreisverwaltungen vorhält (bei nur ca. 59.000 mehr Einwohnern in den brandenburgischen Kreisen). Bei den

---

28 Nach einer Studie des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung hatten Mitte der 90er Jahre in Städten zwischen 50- und 250 Tsd. EW bei administrativen Führungspositionen in Ostdeutschland 78% einen Hochschulabschluss, in Westdeutschland nur 58%. Vgl. *Projekt „Lokale Demokratie“* (WZB in Kooperation mit der Humboldt-Universität zu Berlin), KSPW-Zusatzauswertung, Berlin 1995, uv. Ms.

29 Vgl. Vesper, D., a.a.O., Tabelle 8, S. 68.

30 Seitz, H. 2000: Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung. Gutachten im Auftrag der Finanzministerien der Länder Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, S. 92.

kreisfreien Städten handelt es sich zwar um die gleiche Zahl (je 4), jedoch leben darin in Brandenburg nur 393 Tsd. EW, in Schleswig-Holstein dagegen 617 Tsd. EW. Bei den Amtsverwaltungen hatte (1998) Brandenburg 158, Schleswig-Holstein hingegen nur 119. Insgesamt bedeutet das Vorhandensein einer größeren Anzahl von Verwaltungen natürlich auch, dass mehr Personal vorgehalten wird.

- g) **Unterschiedliche Gewichtung der Kreis-, Gemeinde- und Ämterebene:** Brandenburgs institutionelle Strukturen auf der Ebene der Gemeinde/Gemeindeverbände weisen die Spezifik auf, dass im Vergleich zu Schleswig-Holstein die Verwaltungen der kreisangehörigen Gemeinden (Ämter; amtsfreie Gemeinden) relativ schwächer ausgestattet sind. Dies hängt mit dem historisch bedingten Umstand zusammen, dass Brandenburgs Gemeinde- und Ämterverwaltungen eine durchschnittlich geringere Einwohnerzahl zu verwalten haben als in Schleswig-Holstein. Dadurch ergibt sich für die Kreisverwaltungen in Brandenburg die Notwendigkeit, in weitaus stärkerem Maße als in Schleswig-Holstein eine *Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Kommunen* wahrzunehmen. Deshalb sind in Brandenburgs Kreisverwaltungen die Personalausgaben pro EW erheblich höher als in Schleswig-Holstein, während die Personalausgaben in den kreisangehörigen Gemeinden (amtsfreie Gemeinden/Ämter) in Brandenburg weniger höher sind. Die Amtshaushalte kann man ohnehin nicht miteinander vergleichen, weil dies nur die Haushalte neben jenen der amtsangehörigen Gemeinden sind. Und hier verfügen die amtsangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein durchschnittlich über mehr eigenes Personal (weil durchschnittlich größere Gemeinden) als in Brandenburg. Die Ausgaben für dieses Personal tauchen statistisch nicht unter „Amtshaushalte“, sondern unter „kreisangehörige Gemeinden“ auf. Man kann annehmen, dass sich im Verlauf der geplanten institutionellen Reformen in Brandenburg, bei denen die kommunale Ebene gestärkt werden soll, die genannten Unterschiede reduzieren dürften. Bei der einzigen Ebene, die man vielleicht (aber auch nur mit Einschränkungen) direkt vergleichen könnte, den kreisfreien Städten, sind die Personalausgaben pro EW gleich, nämlich bei 1.386 DM.
- h) **Mehraufwand an Verwaltungsleistungen:** Zu berücksichtigen ist auch ein historisch bedingter Mehraufwand an Verwaltungsleistungen in den ostdeutschen Kommunen. So gehören zum Aufgabenbestand der Kreise in Brandenburg die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen (je Kreis ca. 50-60 Beschäftigte), die untere Wasser- und Naturschutzbehörde, die Kataster- und Vermessungsämter, die Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers (Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung). In den Kommunen und Kreisen fallen umfangreichere Verwaltungsaufgaben bei Bauvorhaben, Straßenverkehrsmaßnahmen, Fördermittelverwaltung, Rechnungsprüfungen im Vergleich zu westdeutschen Regionen an. Dies hängt mit den noch bestehenden Strukturschwächen Ostdeutschlands und der Verwaltung der diesbezüglichen Fördermaßnahmen zusammen. Die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen bei den Kreisen und die Grundbuchämter bei den Gemeinden Brandenburgs haben auf Grund der noch zahlreichen ungeklärten Eigentumsverhältnisse und Restitutionsansprüche einen höheren Verwaltungsaufwand als in Schleswig-Holstein. Zudem sind dort umfangreiche Umstellungen aus elektronische Datensysteme im Gange. Auf Grund der dünnen Besiedlungsstrukturen in Brandenburg sind Vor-Ort-Leistungen (z.B. bei Sozialhilfe) in den zahlreicheren kleinen Verwaltungseinheiten (Ämter; kleinere amtsfreie Gemeinden) notwendig. Schließlich besteht ist ein Mehraufwand an Verwaltungsleistungen und Personalausgaben auch durch die wesentlich höhere Ausstattung an kommunalen Kitas in Brandenburg bedingt (vgl. dazu Abschnitt 5.2.2).

- i) **Qualität der Leistungen:** Eine Frage, die in Vergleichen der Personalausgaben zwischen den Bundesländern bislang noch nicht einbezogen ist, ist jene nach der „gewollten“ bzw. „politisch angestrebten“ Qualität der vorzuhaltenden Verwaltungsleistung. Bei zahlreichen Serviceaufgaben der Verwaltungen ist dies durchaus auch eine Frage danach, wie viel Personal eingesetzt wird: Die Bearbeitungs- und Wartezeit in einem Sozialamt, in einem Straßenverkehrsamt, Gewerbeamt usw. hängt zwar nicht allein, aber doch ganz wesentlich mit davon ab, wie viele Mitarbeiter damit beschäftigt sind. Will man einen ausgezeichneten Dienstleistungsservice für Unternehmen und Bürger, dann benötigt man dafür in der Regel auch mehr Personal. Ein quantitativer Personal- und Personalausgabenvergleich zwischen Bundesländern müsste also einen Vergleich zwischen Qualitätsstandards einschließen.

**Insgesamt ergibt sich:** Wenn man die Personalausgaben und die personellen Ausstattungen der Gemeindeebenen verschiedener Bundesländer vergleichen will, müssten all die genannten Faktoren „a“ bis „i“ in einen Vergleich einbezogen werden. Diese Aufgabe ist bisher durch die Wissenschaft noch nicht geleistet worden und kann auch im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Klar scheint jedoch, dass **ohne die Einbeziehung dieser Faktoren keine sachliche Berechtigung der Forderung nach einer Reduktion der Personalausgaben in den brandenburgischen Gemeinden/Gemeindeverbänden besteht, vor allem dann nicht, wenn diese pauschal anhand der allgemeinen statistischen Personalausgaben-Zahlen erhoben wird.** Noch gar nicht berücksichtigt ist dabei der Umstand, dass vernünftige „Investitionen“ in die „Ressource Personal“ zu den zukunftssträchtigen Ausgabenbereichen gehören, die wesentlich dazu beitragen können, die Qualität der Gemeinden/Gemeindeverbände als Ort der Demokratie und der Dienstleistung für Bürger und Unternehmen zu verbessern.

## 4. Beschäftigte beim Land

### 4.1 Anzahl der Beschäftigten

#### 4.1.1 Bestandsaufnahme

Die Zahl der im Landesdienst Beschäftigten entwickelte sich wie folgt:

**Tabelle 6: Entwicklung des Personalstands der Beschäftigten im Landesdienst Brandenburgs (unmittelbarer und mittelbarer öffentlicher Dienst)**

Jahr	Unmittelbarer öffentlicher Dienst <sup>1</sup>		Mittelbarer öffentlicher Dienst <sup>2</sup>
	Gesamt (einschließlich Eigenbetriebe, Landeskliniken)	darunter Landesverwaltung (Behörden, Gerichte)	
1991	82.500 <sup>3</sup>	74.254	
1992	73.766	63.901	4.228
1993	74.032	71.266	5.467
1994	76.421	73.540	4.857
1995	76.406	73.452	5.529
1996	76.259	73.823	5.356
1997	75.682	73.303	5.060
1998	74.896	72.580	5.071
1999	72.943	70.796	4.979

- 1 Hierzu zählen statistisch: a) Landesverwaltung (Behörden, Gerichte), b) Eigenbetriebe (rechtlich unselbständige Einrichtungen und Unternehmen des Landes, Landeskliniken)
- 2 Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Landes; Rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen unter Aufsicht des Landes
- 3 inklusive „Warteschleifen“-Personal und Hortpersonal

Quelle: verschiedene Quellen des LDS Brandenburg

Seit dem Jahre 1992 nahmen die Personalzahlen der Landesverwaltung bis 1996 zu und verringerten sich seit 1997, besonders seit 1999 sichtbar.

Im Jahre 1991 hatte die Landesverwaltung Brandenburgs zunächst den höchsten Personalbestand. Das Jahr 1991 stellte jedoch die Ausnahmesituation eines sehr raschen und noch wenig steuerbaren Aufbauprozesses dar und kann insofern nur bedingt in eine Gesamtbetrachtung der quantitativen Personalentwicklung einbezogen werden. Der hohe Personalbestand des Jahres 1991 widerspiegelt u.a. die bis Ende Juni 1991 gültige „Warteschleifenregelung“ für Personal in den ehemaligen DDR-Einrichtungen, die Ende 1990 dem Land Brandenburg zugeordnet worden waren, aber keine Arbeitsverwendung in der neuen Landesinstitution fanden. Mit der Erhebung des Jahres 1992 fiel nicht nur dieser Personalbestand aus der Statistik heraus, sondern beispielweise auch das Hortpersonal, das auf die kommunale Ebene übergang. Daher die deutliche statistische Minderung des Personalbestandes von 1991 zu 1992. Die Zunahme der Beschäftigten von 1992 zu 1993 in der Landesverwaltung (von 63.901 auf 71.266) erklärt sich vor allem daraus, dass nunmehr auch die Mitarbeiter der Ämter für Forstwirtschaft statistisch im Bereich der Landesverwaltung nachgewiesen wurden (1992 noch als Eigenbetriebe erfasst). Hierbei wurden ca. 7.000 Beschäftigte lediglich statistisch, nicht jedoch in der Realität „verschoben“. Umgekehrt wurden bis 1991 die Krankenhäuser statistisch noch bei der Landesverwaltung ausgewiesen (auch daher die hohe Zahl im Jahre 1991), ab 1992 dann in einer eigenen Rubrik

als „Krankenhäuser des Landes“ (Personalbestand knapp 3.000 Beschäftigte, ab 1996 auf Grund der Ausgliederung einer Klinik ca. 2.300 Beschäftigte).<sup>31</sup>

In welchen Bereichen vollzog sich seit 1997 vor allem der Personalabbau? **Im Jahre 1998** waren (zum Vergleichsjahr 1997) Schwerpunkte des Abbaus die Bereiche Politische Führung, Steuer- und Finanzverwaltung (-297) und vor allem in den Bereichen Schulen und vorschulische Bildung (-500). Insgesamt betrug der Personalabbau im Vergleich zum Bestand von 1997 etwa 1 Prozent. Einstellungen erfolgten im Bereich der Polizei, bei Gerichten und Staatsanwaltschaften. **Im Jahre 1999** betrug der Abbau des Personals im unmittelbaren öffentlichen Dienst gegenüber dem Jahre 1998 (jeweils zum Stichtag des 30. Juni) insgesamt 1.953 Personen, was einem Abbau gegenüber dem Vorjahr um 2,6 % gleichkommt. Einzelne Bereiche des Abbaus zeigt die Tabelle 7: Der größte Teil des Personalabbaus erfolgte (in absoluten Zahlen, nicht in Prozentpunkten) bei Schulen und auch bei Hochschulen.

**Tabelle 7: Reduktion bzw. Zunahme von Personal beim Land Brandenburg am 30.6.1999 im Vergleich zum 30.6.1998 nach Aufgabenbereichen (unmittelbarer öffentlicher Dienst)**

Ziffer	Bereich	Anzahl der Beschäftigten am 30.6.1999	Reduktion / Zunahme gegenüber 30.6.1998 (in Personen)	Reduktion / Zunahme gegenüber 30.6.1998 (in %)
0	Allgemeine Dienste (v.a. zentrale Verwaltung, politische Führung, Steuer- und Finanzverwaltung, Polizei, Rechtsschutz)	26.533	-377	-1,40
1	Bildungswesen, Wissenschaft (v.a. Schulen, Hochschulen, Theater, Kunst)	33.845	-1014	-2,90
2	Soziale Sicherung	1.052	-39	-3,57
3	Gesundheit, Sport, Erholung	1.252	-17	-1,34
4	Wohnungswesen, Raumordnung	452	-88	-16,30
5	Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	1.334	-14	-1,04
6	Energie, Wasserwirtschaft, Gewerbe	123	+1	+0,82
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	2.860	-73	-2,49
8	Wirtschaftsunternehmen, darunter Landw., Forst	3.345	-163	-4,65
0-8	Netto im HH geführte Einrichtungen (v.a. Krankenhäuser – ab 1999 mit kaufm. Rechn.wesen)	2.147 <sup>1</sup>	-169	-7,30

1 darunter 2.140 in Krankenhäusern

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten des LDS

#### 4.1.2 Vergleich der Bundesländer

Für einen Vergleich der Beschäftigtenzahlen zwischen den Bundesländern müssen die Beschäftigtenzahlen in Relation zu den Einwohnerzahlen gesetzt werden. Gemäß der nachfolgenden Tabelle 8 **hat Brandenburg weniger Beschäftigte beim Land als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder, andererseits mehr Beschäftigte als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer.**

<sup>31</sup> Vgl. LDS Brandenburg: Daten und Analysen, H. 5/1999, S. 21 ff.

Tabelle 8: Beschäftigte beim Land (unmittelbarer öffentlicher Dienst) im Vergleich – Stand am 30.6.1998

	Beschäftigte beim Land (einschl. Eigenbetriebe, Landeskliniken)	Bevölkerung	Beschäftigte beim Land pro 100.000 EW
<b>Deutschland</b>	<b>2.361.411</b>	<b>82.037</b>	<b>2.878</b>
<b>Flächenländer West</b>	<b>1.569.065</b>	<b>62.255</b>	<b>2.520</b>
<b>Flächenländer Ost</b>	<b>430.415</b>	<b>14.015</b>	<b>3.071</b>
Baden-Württemberg	278.868	10.426	2.675
Bayern	307.426	12.087	2.543
Berlin	236.513	3.399	6.958
<b>Brandenburg</b>	<b>74.896</b>	<b>2.590</b>	<b>2.892</b>
Bremen	36.012	668	5.391
Hamburg	89.406	1.700	5.259
Hessen	163.297	6.035	2.706
Mecklenburg-Vorpommern	57.641	1.799	3.204
Niedersachsen	208.290	7.866	2.648
Nordrhein-Westfalen	416.150	17.976	2.315
Rheinland-Pfalz	96.349	4.025	2.394
Saarland	29.665	1.074	2.762
Sachsen	130.641	4.489	2.910
Sachsen-Anhalt	88.324	2.674	3.303
Schleswig-Holstein	69.020	2.766	2.495
Thüringen	78.913	2.463	3.204

Quelle: Verschiedene Quellen des Statistischen Bundesamtes und eigene Berechnungen.

In der Tabelle 8 sind bei den Landesbediensteten – im Unterschied zu der Studie von Seitz/Peters<sup>32</sup> – sowohl die Brutto als auch die Netto im Haushalt geführten Bereiche eingeschlossen, neben dem Verwaltungsbereich (Behörden, Gerichte) also auch die Eigenbetriebe und Landeskliniken mit kaufmännischer Rechnungsführung. Dieses Herangehen ist insofern realistisch, da diese Netto im Haushalt geführten Bereiche wesentlich aus den öffentlichen Landesmitteln finanziert werden. Auf diese Weise gelangt man nicht – wie Seitz/Peters für 1997 berechnet haben – zu einem Personalüberhang Brandenburgs von ca. **541** Beschäftigten (pro 100.000 EW) gegenüber dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, sondern nur (für 1998) von **372** Beschäftigten. Würde hierbei noch der höhere Anteil von *Teilzeitarbeit* Brandenburgs im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern eingerechnet, müsste man von einer weiteren Verringerung dieser Differenz ausgehen. **Allerdings wird auch bei dieser Herangehensweise die Einschätzung von Seitz/Peters<sup>33</sup> bestätigt, dass – wenn Brandenburg mit den westlichen Flächenländern gleich ziehen will – ein Zielkorridor von mindestens 15% Personalabbau angestrebt werden muss.**

#### 4.1.3 Vergleich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein

Ein differenzierter Vergleich, der sich nicht nur auf die Daten des Statistischen Bundesamtes, sondern auch die – in der Regel aktuelleren – Daten der statistischen Landesämter und die Haushaltspläne der Länder stützt, soll sich auf die drei Länder Brandenburg, Mecklenburg-

32 Vgl. Seitz, Helmut/Peters, Wolfgang: Der finanzpolitische Anpassungsbedarf im Land Brandenburg und in anderen Ländern, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder), März 1999, S. 10.

33 Vgl. Seitz/Peters, a.a.O., S. 12.



Vorpommern und Schleswig-Holstein beziehen. Zwischen diesen drei Ländern gibt es hinreichende Ähnlichkeiten hinsichtlich der sozioökonomischen, demographischen und institutionellen Strukturen.

Zunächst wird der Personalbestand des Landes Brandenburg aufgeführt – diesmal nicht nur jener des unmittelbaren, sondern auch jener des mittelbaren öffentlichen Dienstes:

**Tabelle 9: Personalstand der Beschäftigten im Landesdienst (unmittelbarer und mittelbarer öffentlicher Dienst) am 30.6.1999 (für S-H.: 1998)**

Jahr	Unmittelbarer öffentlicher Dienst		Mittelbarer öffentlicher Dienst
	Gesamt (einschließlich Eigenbetriebe, Landeskliniken)	darunter Landesverwaltung (Behörden, Gerichte)	
BB 1999	72.943	70.796	4.979
M-V 1999	56.709	50.100	3.359
S-H 1998	69.020	60.563	8.180

Quelle: Statistische Landesämter Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Anhand dieser Ausgangsbasis sollen im weiteren eine Reihe von Vergleichstests durchgeführt werden:

Bezieht man nur die Zahlen der *Kernverwaltungen*, also der Beschäftigten in den Behörden und Gerichten in einen Vergleich ein, dann kommen auf 1.000 Einwohner etwa

- in Brandenburg (1999) ca. **27,2** Beschäftigte
- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. **27,8** Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. **21,9** Beschäftigte.

Bezieht man weiterhin die Zahlen des gesamten *unmittelbaren* öffentlichen Dienstes in einen Vergleich ein, so kommen auf 1.000 Einwohner etwa

- in Brandenburg (1999) ca. **28,0** Beschäftigte
- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. **31,5** Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. **25,0** Beschäftigte.

Bei einer Betrachtung der Tabelle 9 fällt jedoch auf, dass die absolute Zahl und der Anteil der Beschäftigten im *mittelbaren* öffentlichen Sektor Schleswig-Holsteins bedeutend größer als in den anderen beiden Bundesländern sind. Würde man die Beschäftigten im mittelbaren öffentlichen Sektor in eine vergleichende Analyse mit einbeziehen, ergäbe sich ein modifiziertes Bild.

So sind im *unmittelbaren und mittelbaren* öffentlichen Landesdienst pro 1.000 EW tätig:

- in Brandenburg (1999) ca. **30,0** Beschäftigte
- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. **33,4** Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. **27,9** Beschäftigte

Es ist zu erkennen, dass sich auf diese Weise der Abstand zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein von ca. 3 auf ca. 2 Beschäftigte pro 1.000 EW verringert.

Weiterhin sollte der Anteil an Teilzeitarbeit berücksichtigt werden. Wir betrachten hier wiederum den unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst zusammen. Die **Teilzeitquote** in Bran-

denburg ist hierbei – vor allem auf Grund der Teilzeiteinstufung der Lehrerschaft – höher als in Mecklenburg-Vorpommern und höher als in Schleswig-Holstein:

- Brandenburg (1999): 44.771 Vollzeitbeschäftigte, 33.151 Teilzeitbeschäftigte, 77.922 Beschäftigte insgesamt im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst, das sind **42,5% Teilzeitbeschäftigte**.
- Mecklenburg-Vorpommern (1999): 51.901 Vollzeitbeschäftigte, 8.167 Teilzeitbeschäftigte, 60.068 Beschäftigte insgesamt im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst, das sind **13,6% Teilzeitbeschäftigte**.
- Schleswig-Holstein (1998): 57.203 Vollzeitbeschäftigte, 19.997 Teilzeitbeschäftigte, 77.200 Beschäftigte insgesamt im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst, das sind **25,9% Teilzeitbeschäftigte**.

Rechnet man nunmehr die Teilzeitbeschäftigten mit einer durchschnittlichen Teilzeit von 80% (hypothetischer Wert<sup>34</sup>), ergäbe sich folgendes verändertes Bild der Beschäftigten pro 1.000 Einwohner:

- in Brandenburg (1999) ca. **27,5** Beschäftigte
- in Mecklenburg-Vorpommern (1999) ca. **32,5** Beschäftigte
- in Schleswig-Holstein (1998) ca. **26,4** Beschäftigte.

**Nach dieser Rechnung beträgt der Unterschied zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein nur noch gut 1 Beschäftigter pro 1.000 EW.**

Das Problem bei Vergleichen der Landesbediensteten – insbesondere im Ost-West-Vergleich – besteht somit darin, welche Zahlen in den Vergleich einbezogen werden:

- Werden nur die Behörden und Gerichte einbezogen (Landesverwaltung)?
- Werden darüber hinaus auch die Eigenbetriebe und Landeskliniken einbezogen (Bereiche der Landesverwaltung mit kaufmännischer Rechnungsführung)?
- Werden darüber hinaus auch die Bereiche im mittelbaren öffentlichen Dienst einbezogen (Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Landes; Rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen unter Aufsicht des Landes)?
- Wird der Anteil der Teilzeitarbeit umgerechnet?

**Je mehr der genannten Punkte in einen Ost-West-Vergleich einbezogen werden, desto geringer fällt in der Regel der Unterschied zwischen Ost- und West-Ländern derzeit noch aus.** Dies liegt einerseits daran, dass die westlichen Bundesländer bereits seit längerem einen Teil ihrer Aufgabenbereiche auf kaufmännische Haushaltsführung umstellten, somit aus den unmittelbaren Kernbereichen der Verwaltung statistisch und haushaltstechnisch herausnahmen. Dieser Trend hat mittlerweile auch in Ostdeutschland eingesetzt, jedoch auf Grund der besonderen Transformationsgeschehnisse mit einer Zeitverzögerung. Zum anderen ist zu verfolgen, wie

---

34 Der größte Anteil der Teilzeitbeschäftigten sind Lehrer. Hier gibt es keine einheitliche 80%-Teilzeitregelung; vielmehr schwanken die Teilzeitanteile nach Bedarf: Im Grundschulbereich und in berlinferneren Regionen ist in der Regel der Teilzeitanteil an der regelmäßigen Arbeitszeit geringer (z.B. bei 65%), in berlinnahen Regionen, im Bereich der Sekundarstufen 1 und 2 und besonders in der Berufsschulbildung bzw. Oberstufenzentren sowie in bestimmten Fächern mit Lehrermangel tendiert die Beschäftigung der Lehrer eher zur Vollzeit.

sich der Anteil der Teilzeitarbeit in den Ländern entwickelt. Hierzu gibt es gegenwärtig noch divergierende Entwicklungen, die nicht allein auf die West-Ost-Problematik zurückzuführen sind.

## 4.2 Im Haushalt ausgewiesene Stellen und Struktur der Aufgabenbereiche

### 4.2.1 Im Haushalt ausgewiesene Stellen

Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen ist nicht identisch mit der Entwicklung der **Stellenzahlen** nach den Personalhaushalten des Landes. Die Stellenzahlen des Personalhaushaltes kumulieren die vorhandenen Teilzeit-Arbeitsplätze; sie sind Soll-Zahlen entsprechend der jährlichen Haushaltspläne. Sie liegen deshalb erheblich unterhalb der Zahl der Personen, die beschäftigt sind. Für eine differenzierte Beurteilung der Personalentwicklung müssen beide statistische Bereiche (Zahl der Beschäftigten und Zahl der Haushalts-Stellen) berücksichtigt werden.

**Tabelle 10: Stellensoll der Landesverwaltung<sup>1</sup> Brandenburg nach Haushaltsplänen 1996 bis 2000/2001**

Einzelplan		Haushaltsstellen						Differenz 2001 zu 1996
		1996	1997	1998	1999	2000 <sup>2</sup>	2001 <sup>2</sup>	
02	Ministerpräsident/ Staatskanzlei	217	213	201	187	200	196	-21
03	Ministerium des Innern	11.919	12.003	11.776	12.053	11.967	11.554	-365
04	Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten	5.531	5.534	5.514	5.598	5.565	5.692	161
05	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	26.520	26.256	25.472	24.912	24.100	24.100	-2420
06	Ministerium für Wissen- schaft, Forschung und Kultur	5.051	4.961	4.757	4.699	4.666	4.664	-387
07	Min. für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen	1.569	1.576	1.628	1.632	1.608	1.608	39
08	Ministerium für Wirt- schaft, Mittelstand und Technologie	508	502	485	481	434	434	-74
09	(Ministerium für Umwelt, Natur und Raumord- nung) <sup>3</sup>	1.803	1.792	1.756	1.737	-	-	-559 <sup>3</sup>
10	Ministerium für Ernäh- rung, Landwirtschaft und Forsten	3.311	3.210	3.112	3.050	4.596	4.555	
11	Ministerium für Stadtent- wicklung, Wohnen und Verkehr	3.049	3.028	2.983	2.953	2.872	2.872	-177
12	Ministerium der Finanzen	5.704	5.801	5.768	5.793	5.722	5.722	18
20	Allgemeine Finanzverwal- tung	31	31	31	32	56	56	25
Summe		65.213	64.907	63.483	63.127	61.786	61.453	-3.760

1 Da hier die *Landesverwaltung* dargestellt wird, sind sowohl die Einrichtungen, Betriebe Krankenhäuser mit kaufmännischer Rechnungsführung ausgeklammert als auch jene Einzelpläne, deren Bereiche nicht zur Landesverwaltung gehören (Landtag, Landesrechnungshof, Verfassungsgericht).

2 Doppelhaushalt (2000/2001) laut Haushaltsgesetz vom 23.6.2000.

3 Ab 2000 geht der EP 09 wesentlich in den EP 10 ein (Zusammenlegung der Ministerien). Die Differenz in Spalte 9 bezieht sich auf beide Einzelpläne.

Quellen: Haushaltspläne 1996-2000/2001 und eigene Berechnung.

Nach Tabelle 10 wurden/werden im Zeitraum von 1996 bis 2001 insgesamt 3.760 Haushaltsstellen abgebaut. Dabei liegt die im Jahre 2000 erreichte Zahl von 61.786 noch über dem für dieses Jahr anvisierte Stellenziel von 61.500 Plan-/Stellen.

Den hauptsächlichen Anteil am Abbau der Stellen trägt das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, hier vor allem die Lehrerschaft, die allerdings auch prozentual den höchsten Anteil am Personal insgesamt hat. Der Abbau ist nicht nur im Zusammenhang mit der Haushaltsplanung, sondern auch im Zusammenhang mit der Verringerung der Schülerzahlen zu sehen (zunächst im Grundschulbereich, später in höheren Klassenstufen). Eine besondere Schwierigkeit besteht darin, dass der Abbauprozess nicht verhindern darf, gleichzeitig hinreichend Einstellungskorridore für junge Lehrer zu schaffen.

Nach einer vergleichenden Untersuchung des Landesrechnungshofes zu den Personalausstattungen der Länder Brandenburg und Schleswig-Holstein (vgl. Jahresbericht 1999) verfügte Brandenburg im Jahre 1998 bei grundsätzlich gleichem Aufbau der Landesverwaltungen über 207 Verwaltungseinheiten, Schleswig-Holstein nur über 158. Die Abweichung erklärt sich nach Angaben des Landesrechnungshofes insbesondere durch den hohen Anteil zusätzlicher Einrichtungen im Land Brandenburg, wobei andererseits in beiden Ländern etwa die gleichen Aufgaben wahrgenommen werden. Brandenburg verfügte im Jahre 1998 laut Landesrechnungshof (Jahresbericht 1999) noch ca. über 23% mehr Plan-/Stellen als Schleswig-Holstein.<sup>35</sup>

Nach unserer eigenen Rechnung<sup>36</sup> ergibt sich für das Jahr 2000 folgendes Bild:

- Brandenburg: 61.786 Stellen, das sind ca. 23,76 Stellen pro 1.000 EW
- Schleswig-Holstein: 54 573 Stellen, das sind ca. 19,67 Stellen pro 1.000 EW

**Der vom Landesrechnungshof für 1998 angemahnte Überhang der Haushaltsstellen Brandenburgs gegenüber Schleswig-Holstein von 23% hat sich somit bis zum Jahre 2000 nur leicht, nämlich auf ca. 21%, verringert.** Da in dieser Rechnung die netto-geführten Einrichtungen, Betriebe und Krankenhäuser mit kaufmännischer Rechnungsführung nicht enthalten sind, fällt die Differenz zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein wieder größer aus als bei dem obengenannten Vergleich der Beschäftigtenzahlen. **Würde man diese jedoch einbeziehen, reduzierte sich der Überbestand Brandenburgs bei den Haushaltsstellen auf rund 10%.<sup>37</sup>**

---

35 Für einen Vergleich müsste auch der *Umfang* der Aufgabenwahrnehmung in beiden Ländern analysiert werden, was mit dieser Studie nicht geleistet werden kann (also Schülerzahlen, bezogen auf schulische Strukturen; Anzahl der Gerichtsverfahren, Kriminalitätsrate usw.)

36 Jeweils Stellen der Landesverwaltung, ohne Einrichtungen, Betriebe, Krankenhäuser mit kaufmännischer Rechnungsführung.

37 Hierzu folgende grobe Plausibilitätsrechnung: BB hat (1999) etwa 2,94% seiner Beschäftigten des *unmittelbaren* öffentlichen Dienstes in Eigenbetrieben/Krankenhäusern, Schleswig-Holstein (1998) etwa 12,25%. Rechnet man dies auf die Haushaltsstellen um, dann müsste man in Brandenburg von insgesamt (also einschließlich Eigenbetriebe/Krankenhäuser) ca. 63.258 Stellen ausgehen, in Schleswig-Holstein von ca. 61.149 Stellen. Das würde für Brandenburg bedeuten: 24,6 Stellen pro 1.000 EW, für Schleswig-Holstein: 22,1 Stellen pro 1.000 EW. **Der Überbestand Brandenburgs reduziert sich damit auf rund 10%.**

#### 4.2.2 Verteilung der Stellen auf die Ressorts

Die prozentuale Verteilung der Haushaltsstellen wird in Tabelle 11 gezeigt: Für 2000/2001 ist vorerst eine annähernd prozentual gleichbleibende Verteilung der Stellen zwischen den Aufgabenbereichen vorgesehen, wobei die Gesamtstellenzahl von 61.786 auf 61.453 sinken soll.

**Tabelle 11: Verteilung der Haushaltsstellen zwischen den Ministerien im Land Brandenburg, Jahr 2000**

Einzelplan / Ministerium		Anzahl der Haushaltsstellen im Jahr 2000	Anteil an Gesamt-Haushaltsstellen in %
02	Ministerpräsident/ Staatskanzlei	200	0,32
03	Ministerium des Innern	11.967	19,37
04	Ministerium der Justiz und für Bundes- und Europaangelegenheiten	5.565	9,01
05	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport	24.100	39,01
06	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur	4.666	7,55
07	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen	1.608	2,60
08	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie	434	0,70
10	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	4.596	7,44
11	Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr	2.872	4,65
12	Ministerium der Finanzen	5.722	9,26
20	Allgemeine Finanzverwaltung	56	0,09
Summe		61.786	100,0

Quelle: Haushaltsplan 2000 und eigene Berechnung

**Tabelle 12: Verteilung der Haushaltsstellen zwischen den Ministerien im Schleswig-Holstein, Jahr 2000**

Einzelplan / Ministerium		Anzahl der Haushaltsstellen im Jahr 2000	Anteil an Gesamt-Haushaltsstellen in %
03	Ministerpräsidentin/ Chef der Staatskanzlei	142	0,26
04	Innenministerium	10.121	18,55
05	Ministerium für Finanzen und Energie	5.199	9,53
06	Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr	1.919	3,52
07	Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur	27.725	50,80
08	Ministerium für ländliche Räume, Landwirtschaft, Ernährung u. Tourism.	1.336	2,45
09	Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten	5.615	10,29
10	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	988	1,81
13	Ministerium für Umwelt, Natur und Forsten	1.407	2,58
16	Ministerium für Frauen, Jugend und Städtebau	121	0,22
Summe		54.573	100,0

Quelle: Haushaltsplan 2000 und eigene Berechnung

Allein aus der Gegenüberstellung der Verteilung der Haushaltsstellen zwischen den beiden Bundesländern lassen sich noch keine weiteren Aussagen ableiten. Hierzu wäre es notwendig, einzelne Bereiche, so z.B. den Schul- und den Hochschulbereich näher zu untersuchen. Dies kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Vgl. hierzu die Analyse von Krause, J. u.a. (1998): Der öffentliche Dienst des Freistaates Thüringen, hrsg. von der GEW Thüringen. In dieser Analyse wird z.B. gezeigt, dass Thüringen bei einer differenzierteren Betrachtung der Personal-/Stellensituation im Schulbereich in den Bundesdurchschnitt des

## 5. Beschäftigte auf Gemeindeebene

### 5.1. Anzahl der Beschäftigten

#### 5.1.1 Bestandsaufnahme

In Tabelle 13 wird die Anzahl der Beschäftigten in den Kreisen, kreisfreien Städten, amtsfreien Gemeinden und Ämtern dargestellt und pro 1.000 Einwohner umgerechnet. Bei der Anzahl der Beschäftigten wird hier zunächst nur auf die „brutto im Haushalt geführten Einrichtungen“ (Kernhaushalte) Bezug genommen. Die Tabelle weist eine kontinuierlich sinkende Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene aus:

**Tabelle 13: Gesamtanzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene (Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte): kreisfreie Städte, Kreise, amtsfreie Gemeinden, Ämter im Land Brandenburg<sup>1</sup>**

Jahr	Anzahl der Beschäftigten	Einwohnerzahl Brandenburgs	Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene pro 1000 Einwohner Brandenburgs
1993	80.130	2.537.661	31,6
1994	71.177	2.536.747	28,1
1995	63.431	2.542.042	25,0
1996	58.180	2.554.441	22,8
1997	54.036	2.573.291	21,0
1998	51.282	2.590.375	19,8
1999	49.844	2.600.400	19,2

1 Brutto im Haushalt geführte Ämter und Einrichtungen. Das sind die Verwaltungen und ihre nachgeordneten Einrichtungen bzw. „Regiebetriebe“, **ohne** Netto im Haushalt geführte Einrichtungen und Unternehmen, d.h. ohne kommunale „Eigenbetriebe“ (1999: 1.761 Beschäftigte) und kommunale Krankenhäuser (1999: 8.144 Beschäftigte). Einrichtungen, die über eigene kaufmännische Rechnungsführung verfügen und auf diese Weise nur eingeschränkt in den öffentlichen Haushalt eingebunden sind, werden somit in dieser Tabelle ausgeklammert.

Quelle: LDS Brandenburg und eigene Berechnung.

#### 5.1.2 Vergleich der Bundesländer

Beim Vergleich der Bundesländer gelangt die Studie von Seitz/Peters (für 1997) – bezogen auf die Kernhaushalte – zum Ergebnis eines Überbesatzes von **6,57** Personen pro 1.000 Einwohner (Brandenburger Gemeindeebene im Vergleich zu Gemeindeebene der Flächenländer West) und unter Einschluss der Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen zu einem Überbesatz von **5,28** Personen.<sup>39</sup> Nach unserer Rechnung liegt für 1998 diese Differenz (einschließlich Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen) bereits nicht mehr bei 5,28 Personen, sondern bei **4,45** Personen pro 1.000 EW. Würde man noch zusätzlich die kommunalen Zweck-

---

„Kernhaushaltes“ der westlichen Bundesländer gelangt. Hierzu werden im einzelnen der Personalaufwand für bestimmte Schulformen, Teilzeitverhältnisse, Schülerzahlen u.a.m. in die Untersuchung einbezogen.

39 Seitz/Peters, a.a.O., S. 15.

verbände in den Vergleich einbeziehen, verringert sich die Differenz weiter auf **4,26** Personen pro 1.000 EW (alle Rechnungen basieren auf Tabelle 14).

Weiterhin zeigt Tabelle 14, dass Brandenburg unter Einschluss der kaufmännisch geführten Einrichtungen sowie der Zweckverbände **auf der Gemeindeebene ca. 4% weniger Personal als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder hat, jedoch 21% mehr Personal als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Hierbei sind jedoch die Anteile an Teilzeit nicht in den Vergleich eingeschlossen, was unentbehrlich ist.** Auf die Veränderung dieser Rechnung durch die Einbeziehung der Teilzeitarbeit gehen wir im Abschnitt 5.2.3 ein.

**Tabelle 14: Beschäftigte im öffentlichen Dienst – Stand am 30.6.1998**

	Bevölkerung (in Tausend)	Gemeinden/ Gemeindever- bände (einschl. Eigenbetriebe, kommunale Krankenhäu- ser; <b>außer</b> kommunale Zweckverbän- de)	Kommunale Zweck- verbände	Gemeinden/ Gemeindever- bände (einschl. Eigenbetriebe, kommunale Krankenhäu- ser; <b>einschl.</b> kommunale Zweckverbän- de)	<b>Gemeinden/ Gemeinde- verbände einschl. kommunale Zweckver- bände pro 100.000 EW</b>
<b>Deutschland</b>	<b>82.037</b>	<b>1.581.930</b>	<b>67.707</b>	<b>1.649.637</b>	<b>2.011</b>
<b>Flächenländer West</b>	<b>62.255</b>	<b>1.227.448</b>	<b>56.626</b>	<b>1.284.074</b>	<b>2.063</b>
<b>Flächenländer Ost</b>	<b>14.015</b>	<b>354.482</b>	<b>9.281</b>	<b>363.763</b>	<b>2.596</b>
Baden-Württemberg	10.426	218.175	5.876	224.051	2.149
Bayern	12.087	266.761	28.118	294.879	2.440
Berlin	3.399	-	-	-	-
<b>Brandenburg</b>	<b>2.590</b>	<b>62.599</b>	<b>1.869</b>	<b>64.468</b>	<b>2.489</b>
Bremen	668	-	-	-	-
Hamburg	1.700	-	-	-	-
Hessen	6.035	126.217	3.233	129.450	2.145
Mecklenburg-Vorpommern	1.799	40.986	1.232	42.218	2.347
Niedersachsen	7.866	158.844	3.999	162.843	2.070
Nordrhein-Westfalen	17.976	326.301	10.771	337.072	1.875
Rheinland-Pfalz	4.025	63.941	2.057	65.998	1.640
Saarland	1.074	14.554	537	15.091	1.405
Sachsen	4.489	117.884	2.052	119.936	2.672
Sachsen-Anhalt	2.674	77.349	1.647	78.996	2.954
Schleswig-Holstein	2.766	52.655	2.035	54.690	1.977
Thüringen	2.463	55.664	2.481	58.145	2.361

Quelle: Verschiedene Quellen des Statistischen Bundesamtes und eigene Berechnungen.

### 5.1.3 Vergleich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein

#### a) Nur Verwaltungen der Kernhaushalte

Anhand von Tabelle 13 war nachvollziehbar, wie sich auf der Gemeindeebene die Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 Einwohner in den Kernhaushalten von Jahr zu Jahr reduzierte. Im folgenden soll im Vergleich mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein nachvollzogen werden, wie sich die Abstände in der Personalausstattung pro 1.000 EW in Abhängigkeit von der Einbeziehung weiterer Faktoren verändern.

Zunächst die Ausgangszahlen in den *Kernhaushalten* (Verwaltungen) der Gemeinden/Gemeindeverbände in den drei Bundesländern:

*Brandenburg* hatte (1999) auf der Gemeindeebene (Kreise, kreisfreie Städte, amtsfreie Gemeinden, Ämter) etwa **19 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner in den Verwaltungen**.

*Mecklenburg-Vorpommern* hatte im Jahre 1999 auf der Gemeindeebene 32.136 Beschäftigte, das sind bei 1.799.000 Mio. Einwohnern rund **18 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner in den Verwaltungen**.

*Schleswig-Holstein* hatte im Jahre 1998 (aktuellere Daten liegen z.Z. nicht vor) insgesamt 39.542 Beschäftigte bei Gemeinden und Gemeindeverbänden (Kreisen, Ämtern), das sind bei rund 2,766 Mio. (1998) Einwohnern etwas mehr als **14 Beschäftigte pro 1000 Einwohner**.<sup>40</sup>

Im Vergleich zu Schleswig-Holstein und auch zu Mecklenburg-Vorpommern liegt damit Brandenburg hinsichtlich seiner Personalausstattung in den Kernhaushalten auf der kommunalen Ebene höher. Bei dieser Rechnung, die in der Regel für Vergleiche herangezogen wird, gibt es jedoch das Problem, dass die Netto geführten Einrichtungen einschließlich der kommunalen Krankenhäuser mit kaufmännischen Rechnungswesen nicht in die Rechnung einbezogen sind. Dieser Anteil ist in Westdeutschland in der Regel höher als derzeit noch in Ostdeutschland; so auch in Schleswig-Holstein höher als in Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern!<sup>41</sup>

#### *b) Einbeziehung der Netto im Haushalt geführten Einrichtungen*

Bezieht man die genannten Einrichtungen in die Rechnung ein, muss man von folgenden Personalzahlen auf der Gemeindeebene ausgehen:

Brandenburg (1999): 59.749 Beschäftigte

Mecklenburg-Vorpommern (1999) : 38.931 Beschäftigte

Schleswig-Holstein (1998): 52.656 Beschäftigte

Umgerechnet auf die 1.000 Einwohner würde dies bedeuten (*insgesamt* auf Gemeindeebene beschäftigte Personen, einschließlich jener in Eigenbetrieben und Krankenhäusern mit kaufmännischem Rechnungswesen):

Brandenburg (1999): 23 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner

Mecklenburg-Vorpommern (1999) : 22 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner

Schleswig-Holstein (1998): 19 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner

Der Unterschied zwischen Brandenburg und den anderen beiden Ländern wird bei dieser Rechnung geringer. Oder mit anderen Worten: Die geringere Anzahl der Beschäftigten Schleswig-Holsteins auf der Gemeindeebene im Vergleich zu Brandenburg kommt zu einem Teil dadurch zustande, dass in Schleswig-Holstein relativ *mehr* Einrichtungen nicht mehr in die traditionelle kameralistische Haushaltsführung einbezogen sind, sondern nach kaufmännischem Rechnungswesen geführt werden.

---

40 Vgl. Personal im öffentlichen Dienst in Schleswig-Holstein am 30. Juni 1997, hrsg. vom Statistischen Landesamt Schleswig-Holstein am 21.10.1999, S. 32.

41 In Brandenburg im Jahre 1999 = **16,6%** der Beschäftigten in Netto geführten Einrichtungen und Krankenhäusern mit kaufmännischen Rechnungswesen, in Mecklenburg-Vorpommern (1999) **17,5%** und in Schleswig-Holstein (1998) wesentlich mehr: **24,9%** (eigene Berechnung nach Daten der Statistischen Landesämter).



### c) Einbeziehung der Teilzeitarbeit

Weiterhin ist der Anteil der **Teilzeitarbeit** zu berücksichtigen: In *Brandenburg* standen im Jahre 1999 19.221 von insgesamt 59.749 Beschäftigten in Teilzeit, das sind **32,2%**.<sup>42</sup> In *Mecklenburg-Vorpommern* waren es vergleichsweise im Jahre 1999 12.108 Teilzeitbeschäftigte von insgesamt 38.931 Beschäftigten, das sind **31,1%**. Und in *Schleswig-Holstein* standen 1998 15.293 Beschäftigte<sup>43</sup> von insgesamt 52.656 Beschäftigten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Teilzeit. Das sind nur **29,0%**. Alle Angaben dieses Absatzes beziehen sich auf brutto und netto im Haushalt geführte Personen, also einschließlich Einrichtungen, Unternehmen und Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen.

Brandenburg hat somit auf der Gemeindeebene einen höheren Teilzeitanteil als die beiden anderen genannten Bundesländer.<sup>44</sup> Der höhere Anteil der Beschäftigten pro 1.000 Einwohner im Vergleich zu Schleswig-Holstein relativiert sich damit durch den höheren Anteil an Teilzeitarbeit in Brandenburg weiter. Gewichtet man die Teilzeitbeschäftigten mit einer – statistisch häufig angewandten – Zwei-Drittel-Stelle, ergibt sich folgende Rechnung der Beschäftigten in den drei Bundesländern (Gesamtbeschäftigte, brutto und netto im Haushalt geführte Einrichtungen):

**Tabelle 15: Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene bei Gewichtung der Teilzeitbeschäftigten (Hochrechnung auf Vollzeit), brutto und netto geführte Einrichtungen:**

Bundesland	Beschäftigte Personen (brutto und netto im Haushalt geführte Einrichtungen):			Hochrechnung der Teilzeit (66,6..%) auf Vollzeit	Hochrechnung der Gesamtbeschäftigten bei Berücksichtigung Teilzeit zu 66,6..%	Beschäftigte pro 1.000 EW bei Berücksichtigung Teilzeit
	Gesamt	Darunter Vollzeit	Darunter Teilzeit			
Brandenburg (1999)	59.749	40.528	19.221	12.814	53.342	<b>20,5</b>
Mecklenburg-Vorpommern (1999)	38.931	26.823	12.108	8.072	34.895	<b>19,4</b>
Schleswig-Holstein (1998)	52.656	37.363	15.293	10.195	47.558	<b>17,2</b>

Quelle: Eigene Berechnung nach Daten der Statistischen Landesämter

**Der Abstand zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein reduziert sich damit auf 3,3 Beschäftigte pro 1.000 EW**, wobei zu berücksichtigen ist, dass durch die Datenlage unter-

42 Aufgrund von Haustarifverträgen meldeten einige Gemeinden im Land Brandenburg fast alle beschäftigten als Teilzeitbeschäftigte. Überwiegend ist die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung von 1998 (34%) zu 1999 (35,1%) eher auf den Rückgang der Vollzeitkräfte denn auf eine weitere Erhöhung der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen.

43 Einbezogen sind die Teilzeitbeschäftigten T 1 mit mindestens 50% der regelmäßigen Arbeitszeit sowie die Teilzeitbeschäftigten T 2 mit weniger als 50% der regelmäßigen Arbeitszeit.

44 Dabei ist die Teilzeitquote in den Amtsverwaltungen am höchsten (46,5%!!!), danach folgen die amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte (etwa jeweils 38%), am Ende die Landkreise (15,8%). Vgl. Personal der Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Brandenburg am 30.6.1999, a.a.O., S. 6.

schiedliche Jahreszahlen (1999 und 1998) zugrunde liegen, tatsächlich der Unterschied daher nach dieser Rechnung um einige Zehntel höher liegen dürfte. Damit aber noch nicht genug:

d) kommunale Zweckverbände

Es gibt noch einen weiteren Punkt, der bei der Bewertung der Größenordnungen des kommunal tätigen Personals zu beachten ist: hierbei handelt es sich um die **kommunalen Zweckverbände**. In Brandenburg gibt es 117 Zweckverbände mit insgesamt 1.869 Beschäftigten (Stand 1999).<sup>45</sup> In Schleswig-Holstein waren hingegen (1998) 2.935 Beschäftigte in kommunalen Zweckverbänden tätig. Bezogen auf 1.000 Einwohner wären dies in Schleswig-Holstein ca. 1,06 Beschäftigte, in Brandenburg hingegen nur 0,72 Beschäftigte. **Würden die Zweckverbände in die Gesamtrechnung der kommunal Beschäftigten einbezogen** (was wir oben in Tabelle 14 getan haben, aber allgemein üblicherweise *nicht* in einen Vergleich einbezogen wird, da die kommunalen Zweckverbände rechtlich selbständige Organisationen sind), **müsste man deshalb offenbar die Differenz zwischen beiden Bundesländern weiter relativieren**: Wenn man die Beschäftigten in den kommunalen Zweckverbänden als Vollzeitbeschäftigte rechnet, hätte Brandenburg (1999) dann (vgl. Tabelle 15) unter Berücksichtigung des unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienstes, der Zweckverbände und Umrechnung der Teilzeit insgesamt 55.211 Beschäftigte, Schleswig-Holstein (1998) hingegen 50.493 Beschäftigte. **Das wären dann – alles in allem – 21,3 Beschäftigte pro 1.000 EW in Brandenburg und 18,3 in Schleswig-Holstein.**

Insgesamt sollten somit bei einer Betrachtung des Beschäftigungsstandes auf der Gemeindeebene im Vergleich verschiedener Bundesländer – so z.B. zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein – die Faktoren

- „Einrichtungen mit kaufmännischem Rechnungswesen“,
- „Teilzeit“,
- „kommunale Zweckverbände

in die Erwägungen einbezogen werden.

Erst wenn all die genannten Punkte einbezogen werden, könnte man zu einem realistischen Bild der Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene gelangen. Selbst wenn man die oben aufgeführten (durch das Datenmaterial gegebenen) unterschiedlichen Jahreszahlen 1998 (für Schleswig-Holstein) und 1999 (für Brandenburg) berücksichtigt, könnte man unter Beachtung der genannten Punkte davon ausgehen, **dass Brandenburg auf der Gemeindeebene nur etwa 3 bis 3,5 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner mehr als Schleswig-Holstein hat. Dieser Unterschied ist bei weitem nicht so gravierend wie mitunter unterstellt.**<sup>46</sup>

---

45 LDS Brandenburg, Zweckverbände und andere juristische Personen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit im Land Brandenburg, Stand : Juni 1999.

46 Die Studie von Seitz/Peters (a.a.O., S. 10ff.) gelangt (mit Stand 1997) anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes zu der Schlussfolgerung, dass bei den Brandenburger Kommunen in den Kernhaushalten von einer Überbeschäftigung von **6 Personen** pro 1.000 Einwohner auszugehen ist. Insgesamt müsse man anpeilen, **24-28%** des Personals abzubauen, wenn das Niveau der westdeutschen Länder erreicht werden soll. Wir gelangen an dieser Stelle nunmehr anhand der Daten der Statistischen Landesämter in einem begrenzteren Vergleich von 2-3 Bundesländern zu der Auffassung, dass in Brandenburger etwa ein Überhang von **3-3,5 Personen** pro 1.000 EW (entspricht etwa **15%** des gegenwärtigen Personalbestandes) zur Debatte steht. Dieser Unterschied erklärt sich nicht durch fehlerhafte Rechnungen, sondern a) dadurch, dass wir hier auf den Vergleich zwischen Brandenburg

## 5.2 Verteilung der Beschäftigten auf kommunale Organisationstypen und Aufgabenbereiche

Neben der *Gesamtzahl* der Beschäftigten spielen auch die *Strukturen* der Beschäftigten eine wichtige Rolle, wenn man zu wertenden Einschätzungen über das Personal auf der Gemeindeebene gelangen will. Im folgenden soll diesem Gedanken unter den Gesichtspunkten der Aufgabenbereiche und der institutionellen Bereiche nachgegangen werden:

### 5.2.1 Struktur nach institutionellen Körperschaften

**Tabelle 16: Beschäftigte in verschiedenen Körperschaften der kommunalen Ebene, Land Brandenburg, 1999 (Brutto im Haushalt geführte Ämter, Einrichtungen und Unternehmen, also ohne Einrichtungen mit kaufmännischer Rechnungsführung)**

Jahr	Kreisfreie Städte		Landkreise (Kreisverwaltungen einschließlich Einrichtungen)		Amtsfreie Gemeinden		Ämter (einschl. amtsangehörige Gemeinden)	
	Anzahl	Anzahl je 1000 EW	Anzahl	Anzahl je 1000 EW	Anzahl	Anzahl je 1000 EW	Anzahl	Anzahl je 1000 EW
1999	8.289	20,9	12.952	5,9	12.861	13,0	15.742	13,0

Quelle: LDS BB

Im Jahre 1999 waren insgesamt 49.844 Personen in den Kernverwaltungen und kameralistisch geführten Einrichtungen der Gemeindeebene tätig. Dabei liegen die Personalstellen der *kreisfreien Städte* unter dem vom Ministerium des Innern im Jahre 1993 vorgegebenem Richtwert von 22 Bediensteten pro 1.000 Einwohner. Bei den *Landkreisen* wurde vom Innenministerium ein Richtwert von 5 Bediensteten pro 1.000 Einwohner vorgegeben, der im Durchschnitt noch nicht erreicht ist. Der Landesrechnungshof weist bei den Landkreisen in seinem Jahresbericht auf den relativ geringen Personalabbau in den Kreisen hin (1998 zu 1999) sowie auf eine große Differenz der Personaldurchschnittskosten zwischen den einzelnen Landkreisen. (Jahresbericht 2000, S. 163) Die *Ämter und amtsfreien Gemeinden* haben einen relativ guten Wert von 13 Beschäftigten pro 1.000 Einwohner erreicht.

Für einen Vergleich mit Schleswig-Holstein wollen wir uns nicht auf die „brutto“ geführten Einrichtungen begrenzen, sondern schließen die „netto“ geführten Einrichtungen mit ein. Hieraus ergibt sich folgende Tabelle:

---

und Schleswig-Holstein eingehen, nicht auf den Vergleich zwischen Brandenburg und dem Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer; b) durch die Einbeziehung von kaufmännisch geführten Einrichtungen, Teilzeit und Zweckverbänden in die Rechnung, c) durch die Aktualisierung der Daten, die in der Tendenz der Jahre einer Annäherung des Personalbestandes pro 1.000 EW hervorbringt.

**Tabelle 17: Beschäftigte in verschiedenen Körperschaften der kommunalen Ebene im Vergleich Brandenburg und Schleswig-Holstein (brutto und netto geführte Einrichtungen)<sup>47</sup>**

Körperschaft	BB 1999			S-H 1998		
	Anzahl (1999)	EW (1999)	Anzahl pro 1.000 EW	Anzahl (1998)	EW (1998)	Anzahl pro 1.000 EW
Landkreise	13.273	2.208.540	6,00	11.824	2.149.158	5,50
Kreisfreie Städte	14.269	392.667	36,34	18.187	616.899	29,48
<del>Kreisangehörige Gemeinden</del> <sup>****</sup>	<del>25.687</del>	991.347	<del>25,91</del>	<del>19.689</del>	1.253.920 <sup>***</sup>	<del>45,70</del>
<del>Ämter</del> <sup>****</sup>	<del>6.520</del>	1.217.193	<del>5,36</del>	<del>2.956</del>	895.238 <sup>***</sup>	<del>3,30</del>
Amtsfreie und amtsangehörige Gemeinden sowie Ämter zusammen	32.207	2.208.540	14,58	22.645	2.149.158	10,54
Summe:	59.749	2.601.207*	22,97**	52.656	2.766.057*	19,04**

\* Anzahl der Einwohner im Land insgesamt entspricht nicht der Spaltensumme, da kreisangehörige Gemeinden und Ämter sowie deren Summe bereits in den EW-Zahlen der Landkreise enthalten sind.

\*\* Durchschnittliche Anzahl der Beschäftigten auf der Gemeindeebene pro 1.000 EW im Land

\*\*\* Eigenberechnung der Einwohner am 31.12.1998 nach den Listen des LDS S-H.

\*\*\*\* Streichung bedeutet, dass ein Vergleich zwischen den beiden Bundesländern nicht sinnvoll ist.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben der statistischen Landesämter BB und S-H.

Bei Tabelle 17 ist zu berücksichtigen, dass **die Ämter und die kreisangehörigen Gemeinden nicht sinnvoll vergleichbar sind (deshalb durchgestrichen)**. Denn bei kreisangehörigen Gemeinden ist statistisch auch das Personal amtsangehöriger Gemeinden einbezogen, sofern diese über eigenes Personal verfügen. Bei den Ämtern wird statistisch nur jenes Personal ausgewiesen, das nicht direkt den amtsangehörigen Gemeinden zugeordnet werden kann. Sinnvoll wäre daher allein ein Vergleich, der sich auf die *Summe* von Ämtern und kreisangehörigen Gemeinden bezieht.

**Demnach haben die kreisfreien Städte Brandenburgs im Vergleich zu Schleswig-Holstein knapp 7 Beschäftigte pro 1.000 EW mehr als Schleswig-Holstein, die amtsfreien Gemeinden/Ämter ca. 4 Beschäftigte mehr, die Landkreise nur 0,5 Beschäftigte mehr.** Hierin spiegelt sich offensichtlich wider, dass die kreisfreien Städte einen hohen Anteil von Einrichtungen/Eigenbetrieben haben, die noch nicht in eigenständige Rechtsformen überführt worden sind und von daher in der Personalstatistik der öffentlich Bediensteten erscheinen. Etwas weniger tritt dieses Phänomen bei den amtsfreien Gemeinden/Ämtern auf und wohl am wenigsten bei den Landkreisen, die in der Regel auch über erheblich weniger Einrichtungen/Eigenbetriebe verfügen als beispielsweise die kreisfreien Städte.

Zudem sind bei diesen Zahlen noch nicht die Teilzeitquoten berücksichtigt, ebenso wenig die kommunalen Zweckverbände. Würde beispielsweise die Teilzeitarbeit berücksichtigt (vgl. Tabelle 15), müsste zugrundegelegt werden, dass Brandenburg (1999) 32,2% Teilzeitbeschäftigte auf

<sup>47</sup> In Brandenburg entfallen auf die 59.749 Personen, die im Jahre 1999 beschäftigt waren, zum Beispiel 49.844 Personen auf die Verwaltungen (einschließlich kameralistisch geführter Einrichtungen), 1.761 Personen auf die kaufmännisch geführten kommunalen Einrichtungen bzw. Eigenbetriebe und 8.144 Personen auf die (ebenfalls kaufmännisch geführten) kommunalen Krankenhäuser.

der Gemeindeebene hat, Schleswig-Holstein nur 29,0%. **Dies würde sich entsprechend in einer Verringerung der Differenzen zwischen beiden Länder widerspiegeln.**

### 5.2.2 Struktur nach Aufgabenbereichen

Eine Aufteilung der Beschäftigten nach Aufgabenbereichen zeigt die folgende Tabelle 18:

**Tabelle 18: Personal der Gemeinden/Gemeindeverbände nach Aufgabenbereichen in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein<sup>1</sup>**

Aufgabenbereich	Brandenburg (1999)			Mecklenburg-Vorpommern (1999)			Schleswig-Holstein (1998)		
	Anzahl der Beschäftigten	Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 EW	Anteil der Beschäftigten vom Gesamtpersonal	Anzahl der Beschäftigten	Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 EW	Anteil der Beschäftigten vom Gesamtpersonal	Anzahl der Beschäftigten	Anzahl der Beschäftigten pro 1.000 EW	Anteil der Beschäftigten vom Gesamtpersonal
<b>Insgesamt</b>	<b>59.749</b>	<b>23,0</b>	<b>100,0</b>	<b>38.931</b>	<b>21,6</b>	<b>100,0</b>	<b>52.656</b>	<b>19,0</b>	<b>100,0</b>
Allgemeine Verwaltung	10.301	4,0	17,2	7.521	4,2	19,3	8.282	3,0	15,7
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	4.986	1,9	8,3	3.647	2,0	9,4	4.004	1,5	7,6
Schulen	4.514	1,7	7,6	3.042	1,7	7,8	4.664	1,7	8,9
Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	2.824	1,1	4,7	2.450	1,4	6,3	2.415	0,9	4,6
Soziale Sicherung	15.450	5,9	25,9	7.465	4,1	19,2	8.623	3,1	16,4
Gesundheit, Sport, Erholung	3.076	1,2	5,1	2.158	1,2	5,5	2.674	1,0	5,1
Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	5.645	2,2	9,4	3.780	2,1	9,7	4.444	1,6	8,4
Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	2.879	1,1	4,8	1.812	1,0	4,7	4.258	1,5	8,1
Wirtschaftliche Unternehmen	169	0,1	0,3	261	0,1	0,7	178	0,1	0,3
Netto geführte Eigenbetriebe	1.761	0,7	2,9	922	0,5	2,4	5.955	2,2	11,3
Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen	8.144	3,1	13,6	5.873	3,3	15,1	7.159	2,6	13,6

Quelle: Nach Angaben der Statistischen Landesämter und Eigenberechnungen.

1 Brutto und Netto im Haushalt geführte Einrichtungen, d.h. einschließlich Eigenbetriebe und Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen; ohne Berücksichtigung des Anteils von Teilzeit und ohne kommunale Zweckverbände.

Worin bestehen die auffälligsten Unterschiede in der prozentualen Verteilung der Aufgabenbereiche im Vergleich zwischen der Gemeindeebene in Brandenburg und Schleswig-Holstein?

**Die markanteste Auffälligkeit** ist im Bereich „Soziale Sicherung“ zu erkennen. Während Brandenburg hier 25,9% des gemeindlichen Personals oder 5,9 Beschäftigte pro 1.000 EW vorhält, sind dies in Schleswig-Holstein nur 16,4% des gemeindlichen Personals oder 3,1 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner.

Hiervon entfallen in Brandenburg allein auf die Tageseinrichtungen für Kinder (1999):

- 11.276 Beschäftigte
- das sind 18,9% des gemeindlichen Gesamtpersonals oder
- 4,34 Beschäftigte pro 1.000 EW

In Schleswig Holstein entfallen hingegen auf die Tageseinrichtungen für Kinder (1998):

- 2.548 Beschäftigte
- das sind 4,8% des gemeindlichen Gesamtpersonals oder
- 0,92 Beschäftigte pro 1.000 EW

In Schleswig-Holstein werden die Aufgaben der Tageseinrichtungen für Kinder viel umfassender als in Brandenburg durch die Sozialverbände, durch freie Träger und kirchliche Einrichtungen wahrgenommen. Sie tauchen in der Statistik des öffentlichen Dienstes nicht auf. Würde – um eine rein hypothetische Rechnung vorzunehmen – in Brandenburg die Anzahl der Kita-Beschäftigten *im öffentlichen Dienst* auf das selbe Niveau wie in Schleswig-Holstein gedrückt, also auf 0,92 Beschäftigte pro 1.000 EW, dann blieben in Brandenburg nur noch 2.390 Beschäftigte in den Gemeinde-Kitas.<sup>48</sup> Die Gesamtbeschäftigtenzahl würde sich damit um 8.886 verringern, somit auf 50.863 sinken, was 19,55 Beschäftigten pro 1.000 EW entspräche. Damit wäre statistisch fast das Niveau von Schleswig-Holstein erreicht. Allerdings würde man damit einen Bereich abbauen, der für die Entwicklung moderner Gesellschaften von essentieller Bedeutung ist für dessen substituierende Wahrnehmung durch private bzw. freigemeinnützige Träger in Brandenburg die Voraussetzungen fehlen.

**Die zweite Auffälligkeit** besteht darin, dass der Anteil der Netto-geführten Eigenbetriebe (rechtlich unselbständige Wirtschaftsunternehmen, das können z.B. sein: Verkehrs- und Versorgungsunternehmen, aber auch Sozial- und Jugendeinrichtungen, Kur- und Badeinrichtungen) in Schleswig-Holstein wesentlich größer ist als in Brandenburg. In Brandenburg sind diese Unternehmen statistisch und von der Art der Haushaltsführung noch mehr in den Kernbereichen der Verwaltung angesiedelt.

Ein geringfügiger Überhang zeigt sich schließlich in Brandenburg – im Vergleich zu Schleswig-Holstein – auch noch im Bereich der allgemeinen Verwaltung.

---

<sup>48</sup> In einigen Gemeinden Brandenburgs wird dieser Weg bereits beschritten. So sind in Potsdam nur noch 5 von ca. 50 Kitas in kommunaler Trägerschaft.

## 6. Zusammenfassung

Der erste Teil der Studie beschreibt und problematisiert den auf der Landesebene eingeleiteten **Verwaltungsoptimierungsprozess** sowie den Prozess der Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler Ebene. Auf der Landesebene wird dabei einerseits gezeigt, dass in jüngster Zeit ein Reformprozess in Gang gekommen ist, der nicht mehr umkehrbar zu sein scheint, dessen konkrete inhaltliche Ausrichtung aber noch deutlicher werden muss. Die institutionelle und personelle Ausstattung der Steuerung dieses Prozesses sollten gestärkt werden. Auf der Gemeindeebene sind demgegenüber – örtlich und institutionell sehr unterschiedlich – schon seit einigen Jahren Reformprozesse im Gange, die allerdings z.T. „durchhängen“ und die insgesamt größerer Aufmerksamkeit und Unterstützung bedürfen.

Im weiteren geht die Studie analytisch auf quantitative Personalentwicklungen und Vergleiche hinsichtlich der Landes- und der Gemeindeebene ein. Im Ergebnis zeigt sich:

- Der Personalbestand Brandenburgs (Landes- und Gemeindeebene) ist noch vergleichsweise höher als in den westlichen Bundesländern. Der Abstand ist aber deutlich geringer geworden und erklärt sich – vor allem auf der Gemeindeebene – weitgehend durch verwaltungsseitig unbeeinflussbare strukturelle und aufgabenspezifische Besonderheiten.
- Bislang vorliegende Studien und amtliche Bekanntmachungen benennen oft deshalb noch größere Abstände, weil in Vergleiche nur Kernbereiche der Verwaltung einbezogen werden und Teilzeit nicht berücksichtigt wird.
- Zielstellungen eines weiteren Personalabbaus in Land und Gemeinden sind weniger aus dem Vergleich mit anderen Bundesländern begründbar als aus den konkreten Zwängen der Finanzlage.
- Neben der quantitativen Stellenbetrachtung gewinnen Fragen der qualitativen Personalentwicklung, der Motivations- und Leistungsförderung im Kontext von Modernisierungsmaßnahmen an Bedeutung.

### ***I. Personalausgaben***

Betrachtet man die **Landes- und Gemeindeebene zusammen**, liegt Brandenburg mit 3.066 DM Personalausgaben pro EW in einem mittleren Feld (Flächenländer Ost: 2.969 DM, Flächenländer West: 3.060 DM). Im Vergleich der *ostdeutschen* Bundesländer liegt Brandenburg in seinen Landes- und kommunalen Verwaltungen bei den Personalausgaben ungünstiger als Sachsen und Thüringen, etwa gleichauf mit Mecklenburg-Vorpommern und günstiger als Sachsen-Anhalt. Der Vergleich mit den *westdeutschen* Ländern ist insofern problematisch, da in die Personalausgaben auch die Versorgungsleistungen (z.B. Pensionszahlungen) eingeschlossen sind, die in den westdeutschen Bundesländern weitaus höher als derzeit noch in Ostdeutschland sind. Darüber hinaus ist das Vergütungsniveau in Ostdeutschland noch ca. 13,5% niedriger als in Westdeutschland. Deshalb ergeben sich perspektivisch für die ostdeutschen Länder und Gemeinden – so auch in Brandenburg – durchaus noch gravierende Herausforderungen, um auch

in Zukunft dem Vergleich mit den durchschnittlichen Personalausgaben in Westdeutschland Stand zu halten. Dennoch *kann man von einer besonders dramatischen Situation der Personalausgaben von Land und Gemeinden Brandenburgs* – wenn der Vergleich mit den westdeutschen Bundesländern (vor allem mit westdeutschen Flächenländern) herangezogen wird – *nicht ausgehen*. Und auch *insgesamt* halten die ostdeutschen Länder und Gemeinden im Durchschnitt einem Vergleich der Personalausgaben mit jenen in Westdeutschland Stand.

Betrachtet man allein die **Personalausgaben auf der Landesebene**, so kann man seit 1998 eine sinkende Tendenz der Personalausgaben feststellen, die sich laut Haushaltsplan auch im Jahre 2001 fortsetzen wird. Die Personalausgaben des Landes Brandenburg (Kernhaushalt) pro Kopf der Bevölkerung liegen im Jahre 2000 mit 1.848 DM um 15% niedriger als in Mecklenburg-Vorpommern (2.138 DM) und um 14% niedriger als in Schleswig-Holstein (2.115 DM). Dabei sind die *laufenden* Bezüge (Vergütungen, Löhne) pro Kopf der Bevölkerung Brandenburgs trotz des 86,5%-Gefälles *höher* als in Schleswig-Holstein – hieraus erklären sich also nicht die niedrigeren Gesamt-Personalkosten Brandenburgs. Diese erklären sich vielmehr vorwiegend durch geringere Versorgungslasten (besonders Pensionslasten). Die genannten *höheren* laufenden Bezüge in Brandenburg erklären sich hingegen sowohl durch einen bestimmten Mehrbestand an Personal (s.u.) als auch durch einen geringeren Anteil an Beamten (BB: 44,4% seiner Beschäftigten in den Kernhaushalten Beamte; S-H: 68,8%). Der niedrigere Anteil an Beamten (und höhere Anteil von Angestellten) in Brandenburg führt bei den laufenden Bezügen der Beschäftigten zwar zu durchschnittlich höheren Ausgaben, gleichzeitig aktuell und perspektivisch zu vergleichsweise geringeren Versorgungslasten. Würde das Niveau der Dienstbezüge in Brandenburg auf 100% des Westniveaus angeglichen, lägen zwar die laufenden Dienstbezüge/Vergütungen/Löhne pro EW in Brandenburg erheblich höher als in Schleswig-Holstein, jedoch nicht die Personalausgaben pro Kopf der Bevölkerung insgesamt, weil die Versorgungslasten und Beihilfen in Brandenburg derzeit noch sehr viel niedriger sind. Notwendig ist daher eine perspektivische Abschätzung dieser Versorgungslasten in Brandenburg. Erforderlich sind ferner in weiteren wissenschaftlichen Untersuchungen differenziertere *struktur- und aufgabenbezogene Vergleiche* der Personalausgaben zwischen den Bundesländern. Diese liegen bisher noch nicht vor. Nur wenn die Perspektive der Versorgungslasten/Beihilfen in Brandenburg abgeschätzt wird und zugleich sehr differenzierte Aufgaben- und Strukturvergleiche angestellt werden, kann man solide Aussagen darüber machen, ob/inwiefern eine weitere Senkung der Personalausgaben notwendig ist und auf der anderen Seite, in welchem Zeitraum eine Angleichung der Bezüge auf 100% Westniveau realistisch wäre. Für Pauschalforderungen, wie sie derzeit vor allem für eine weitere drastische Absenkung der Personalkosten erhoben werden, bleibt dabei kein Raum.

Die **Personalausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände** liegen in Brandenburg bei 1.177 DM/EW, in Schleswig-Holstein bei 977 DM/EW. Brandenburgs Gemeinden und Gemeindeverbände müssten demnach rund 17% ihrer Personalkosten reduzieren, um mit den Personalausgaben Schleswig-Holsteins auf der Gemeindeebene gleichzuziehen. Im einzelnen sehen die Unterschiede der Personalausgaben pro 1.000 EW wie folgt aus: bei den kreisfreien Städten BB 1.386 DM, S-H ebenso 1.386 DM; bei den Kreisverwaltungen BB 393 DM, S-H 248 DM; bei den kreisangehörigen (das sind nicht nur die amtsfreien!) Gemeinden BB 578, S-H 522 DM; bei den Amtshaushalten BB 298, S-H 216 DM.

Diese oder ähnliche Zahlenvergleiche werden häufiger gemacht, sind aber *äußerst fragwürdig*, weil sie folgende Punkte nicht berücksichtigen:

- a) Personal in den kaufmännisch geführten Bereichen wird statistisch nicht unter Personalausgaben geführt; der Anteil dieser Bereiche ist in S-H ca. 3% höher als in Brandenburg;



- b) Anteil der Angestellten ist in BB höher, Anteil der Beamten geringer; daraus resultieren höhere laufende Dienstbezüge in Brandenburg;
- c) Anteil der mit Zeitvertrag Beschäftigten ist in BB (7,16% der Beschäftigten) höher als in S-H (6,70% der Beschäftigten);
- d) evtl. höhere Tarifeingruppierungen könnten in BB dadurch eintreten, dass der Anteil der Führungspersonen mit Hochschulabschluss höher ist;
- e) geringere Einwohnerdichte in BB erfordert Mehraufwand an Personal;
- f) Im Gefolge geringerer EW-Dichte ist höhere Anzahl an Verwaltungsinstitutionen in BB erforderlich;
- g) Kreis-, Gemeinde- und Ämterebene sind im Vergleich beider Länder unterschiedlich gewichtet; Kreise nehmen aufgrund der vergleichsweise einwohnerschwächeren Gemeindeebene in BB stärker eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Kommunen wahr;
- h) Mehraufwand an Verwaltungsleistungen in Brandenburgs kommunaler Ebene durch spezifische Aufgabenbestände (Kreise: Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen, Kataster- und Vermessungsämter, untere Wasser- und Naturschutzbehörden; Gemeinden: umfangreichere Aufgaben bei Bau- und Straßenverkehrsmaßnahmen, Grundbuchämtern, Fördermittelverwaltung, Kitas, Vor-Ort-Sozialhilfe u.a.m.);
- i) Angestrebte Qualität der Verwaltungsleistungen müsste in einen Vergleich einbezogen werden, weil unterschiedliche Qualitätsziele oftmals unterschiedlichen Personaleinsatz erfordern.

Wenn man die Personalausgaben und die personellen Ausstattungen der Gemeindeebenen verschiedener Bundesländer vergleichen will, müssten all die genannten Faktoren „a“ bis „i“ in einen Vergleich einbezogen werden. Diese Aufgabe ist bisher durch die Wissenschaft noch nicht geleistet worden und kann auch im Rahmen dieser Studie nicht erfüllt werden. Ohne die Einbeziehung dieser Faktoren besteht keine sachliche Berechtigung, pauschal anhand der statistisch vorliegenden Personalausgaben-Zahlen eine Reduktion der Personalausgaben in den brandenburgischen Gemeinden/Gemeindeverbänden einzufordern.

## **II. Beschäftigte beim Land**

**Anzahl der beschäftigten Personen:** Die Anzahl der beim Land beschäftigten Personen hat sich seit 1994 kontinuierlich vermindert und betrug im Jahre 1999 im unmittelbaren öffentlichen Dienst 72.943 Personen (ohne Eigenbetriebe, Landeskliniken: 70.796). Mit 28,9 Beschäftigten pro 1.000 EW (einschließlich Eigenbetriebe; Landeskliniken) hat Brandenburg weniger Beschäftigte beim Land als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder (30,7), andererseits mehr Beschäftigte als im Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (25,2).

Vergleicht man die beschäftigten Personen zwischen Land Brandenburg und Land Schleswig-Holstein, kommt man anhand der Kernverwaltungen zu 27,2 Beschäftigten pro 1.000 EW in Brandenburg, 21,9 in Schleswig-Holstein. Bezieht man die Einrichtungen und Eigenbetriebe mit ein, verringert sich der Unterschied auf 28,0 (BB) zu 25,0 (S-H). Wird darüber hinaus noch der mittelbare öffentliche Dienst einbezogen (Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Landes; Rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und Stiftungen unter Aufsicht des Landes),

verringert sich der Unterschied weiter von 30,0 (BB) zu 27,9 (S-H). Rechnet man schließlich die Teilzeitbeschäftigten im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Sektor in Vollzeitäquivalente um, verringert sich der Unterschied weiter von 27,5 (BB) zu 26,4 (S-H). *Nach dieser Berechnung beträgt der Unterschied zwischen Brandenburg und Schleswig-Holstein nur noch gut 1 Beschäftigter pro 1.000 EW.*

Das Problem bei Vergleichen der Landesbediensteten – insbesondere im Ost-West-Vergleich – besteht somit darin, welche Zahlen in den Vergleich einbezogen werden:

- Werden nur die Behörden und Gerichte einbezogen (Landesverwaltung)?
- Werden darüber hinaus auch die Eigenbetriebe und Landeskliniken einbezogen (Bereiche der Landesverwaltung mit kaufmännischer Rechnungsführung)?
- Werden darüber hinaus auch die Bereiche im mittelbaren öffentlichen Dienst einbezogen?
- Wird der Anteil der Teilzeitarbeit umgerechnet?

*Je mehr der genannten Punkte in einen Ost-West-Vergleich einbezogen werden, desto geringer fällt in der Regel der Unterschied zwischen Ost- und West-Ländern derzeit noch aus. Dies liegt einerseits daran, dass die westlichen Bundesländer bereits seit längerem einen Teil ihrer Aufgabenbereiche verselbständigten und auf kaufmännische Haushaltsführung umstellten, somit aus den unmittelbaren Kernbereichen der Verwaltung statistisch und haushaltstechnisch herausnahmen. Dieser Trend hat mittlerweile auch in Ostdeutschland eingesetzt, jedoch auf Grund der besonderen Transformationsgeschehnisse mit einer Zeitverzögerung. Zum anderen ist zu verfolgen, wie sich der Anteil der Teilzeitarbeit in den Ländern entwickelt. Hierzu gibt es gegenwärtig noch divergierende Entwicklungen, die nicht allein auf die West-Ost-Problematik zurückzuführen sind.*

**Anzahl der Haushaltsstellen:** Die Entwicklung der im Haushalt aufgeführten Stellen ist nicht identisch mit der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen. Die Stellenzahlen des Personalhaushaltes kumulieren die vorhandenen Teilzeit-Arbeitsplätze; sie sind Soll-Zahlen entsprechend der jährlichen Haushaltspläne. Sie liegen deshalb erheblich unterhalb der Zahl der Personen, die beschäftigt sind. In Brandenburg verringerten sich die Stellenzahlen der Landesverwaltung (ohne kaufmännisch geführte Bereiche, ohne Landtag, Landesverfassungsgericht und Landesrechnungshof) kontinuierlich von 65.213 (im Jahre 1996) auf 61.787 (Jahr 2000; für 2001 geplant: 61.453).

Der Landesrechnungshof (Jahresbericht 1999) spricht von einem im Vergleich zu Schleswig-Holstein bestehenden Überbestand an Haushaltsstellen Brandenburgs von 23%. Für das Jahr 2000 berechneten wir in dieser Studie nur noch 21%. Bezieht man jedoch auch hier die Eigenbetriebe und kaufmännisch geführten Krankenhäuser ein, reduziert sich der Überbestand Brandenburgs bei den Haushaltsstellen auf ca. 10% (noch ohne Berücksichtigung des *mittelbaren* öffentlichen Sektors).

### **III. Beschäftigte bei Gemeinden/Gemeindeverbänden**

Die Anzahl der Beschäftigten hat sich von 1993 (80.130) bis 1999 (49.844) kontinuierlich und insgesamt drastisch vermindert (Zahlen beziehen sich auf Brutto in den Haushalten geführte Ämter und Einrichtungen).

Pro 1.000 EW haben die Gemeinden/Gemeindeverbände in Brandenburg (1999) und Schleswig-Holstein (1998) folgende Anzahl von Beschäftigten:

- nur Kernhaushalte (Verwaltungen und Einrichtungen): Brandenburg 19,2; Schleswig-Holstein: 14,3;
- Kernhaushalte plus kaufmännisch geführte Einrichtungen: Brandenburg 23,1; Schleswig-Holstein: 19,0;
- alle vorgenannten plus Hochrechnung der Teilzeitbeschäftigten als Vollzeitäquivalente: Brandenburg 20,5; Schleswig-Holstein: 17,2;
- alle vorgenannten (einschließlich Teilzeithochrechnung) plus Zweckverbände: Brandenburg 21,3; Schleswig-Holstein 18,3.

Selbst wenn man die oben aufgeführten (durch das Datenmaterial gegebenen) unterschiedlichen Jahreszahlen 1998 (für Schleswig-Holstein) und 1999 (für Brandenburg) berücksichtigt, könnte man unter Beachtung der genannten Punkte davon ausgehen, *dass Brandenburg auf der Gemeindeebene nur etwa 3,5 Beschäftigte pro 1.000 Einwohner mehr als Schleswig-Holstein hat. Dieser Unterschied ist bei weitem nicht so gravierend wie mitunter unterstellt.*

Während beispielsweise die Studie an der Europa-Universität Viadrina (Seitz/Peters) zu dem (rechnerisch richtigen) Ergebnis kommt, dass man eine Reduktion von 24-28% des Personals anvisieren müsste, um den Stand der Gemeinden/Gemeindeverbände in den westdeutschen Flächenländern zu erreichen, gelangen wir beim Vergleich mit Schleswig-Holstein, unter Berücksichtigung der kaufmännisch geführten Einrichtungen, der Zweckverbände und vor allem der Teilzeit zu einem „Überbesatz“ von 3,5 Personen pro 1.000 EW, das entspräche etwa einer anzuvisierenden Reduktion von 16%.

Aber auch diese Zahl ist nicht realistisch, muss man doch die oben genannten Punkte „b“ bis „i“ in die Betrachtung einbeziehen, vor allem die Punkte „e“ (geringere Einwohnerdichte), „f“ (größere Anzahl von Verwaltungsinstitutionen) und „h“ (spezifischer Mehraufwand an Verwaltungsleistungen). *Unter Berücksichtigung dieser Punkte kann man pauschal nicht mehr von einem „Überbesatz“ der Beschäftigten in Brandenburgs Gemeindeebene sprechen.*

Um so mehr noch, da *der Unterschied der Beschäftigtenzahlen hauptsächlich durch einen einzigen Bereich bedingt ist, und zwar auf die Kitas (Tageseinrichtungen für Kinder).* So hat Brandenburg (1999) in seinen Gemeinden 11.276 Beschäftigte in Kitas, das sind 18,9% des gemeindlichen Gesamtpersonals (oder 4,34 Kita-Beschäftigte pro 1.000 EW), Schleswig-Holstein hat dagegen (1998) nur 2.548 Kita-Beschäftigte, das sind 4,8% des gemeindlichen Gesamtpersonals (oder 0,92 Beschäftigte pro 1.000 EW). *Würde die Anzahl der Kita-Beschäftigten in Brandenburg auf das selbe Niveau wie in Schleswig-Holstein gedrückt, dann hätte Brandenburg im Bereich der Gemeinden/Gemeindeverbände statistisch faktisch keinen oder nur einen geringfügig höheren Personalbestand als Schleswig-Holstein.* Allerdings ist der Kita-Bereich für die Entwicklung moderner Gesellschaften von essentieller Bedeutung und könnte zudem in Brandenburg derzeit kaum durch private bzw. freigemeinnützige Träger ersetzt werden.

Weiterhin ist die Frage nach dem Vergleich der institutionellen Körperschaften auf der Gemeindeebene zu stellen: In Brandenburg hatten 1999 die kreisfreien Städte nach Angaben des LDS 20,9 Beschäftigte je 1.000 EW, die Landkreise 5,9, die amtsfreien Gemeinden 13,0 und die Ämter (einschließlich amtsangehöriger Gemeinden) 13,0 – Angaben jeweils bezogen auf die Brutto im Haushalt geführten Ämter und Einrichtungen.

Ein Vergleich hierzu war uns auf der Grundlage des vorliegenden Datenmaterials nur unter Einschluss der Brutto *und* Netto geführten Bereiche sowie ohne Berücksichtigung der Teilzeitraten möglich: Demnach haben die kreisfreien Städte in Brandenburg (brutto- und netto-geführte Einrichtungen; ohne Berücksichtigung der Teilzeitquoten) 36,34 Beschäftigte pro 1.000 EW, in Schleswig-Holstein 29,48. Die amtsfreien Gemeinden/amtsangehörigen Gemeinden/Ämter haben 14,58 Beschäftigte pro 1.000 EW in Brandenburg, 10,54 in Schleswig-Holstein. Bei den Landkreisen sind es 6,00 in Brandenburg, 5,50 in Schleswig-Holstein.

Besonders bei den kreisfreien Städten tritt hier offenbar das Phänomen zutage, dass diese einen höheren Anteil von Einrichtungen/Eigenbetrieben haben, die noch nicht in eigenständige Rechtsformen überführt worden sind und von daher in der Personalstatistik der öffentlich Bediensteten erscheinen. Etwas weniger tritt dieses Phänomen bei den amtsfreien Gemeinden/Ämtern auf und wohl am wenigsten bei den Landkreisen, die in der Regel auch über erheblich weniger Einrichtungen/Eigenbetriebe verfügen als die kreisfreien Städte. Für einen realistischen Vergleich müssten allerdings die unterschiedlichen Teilzeitquoten auf den verschiedenen institutionellen Ebenen erfasst werden (konnte für die Studie nicht ausgewertet werden; beachte jedoch: durchschnittlicher Anteil der Teilzeitbeschäftigten auf der Gemeindeebene Brandenburgs 32,2%, in Schleswig-Holstein: 29,0%). Dadurch würden die genannten Differenzen zwischen beiden Ländern weiter sinken. Schließlich sind auch hier die o.g. Punkte „b“ bis „i“ zu beachten, die die Differenzen weiter begründen. Insgesamt bedarf es daher auch bei einem Vergleich zwischen den jeweiligen institutionellen Ebenen einer komplexeren Sichtweise als dies mit einer einfachen Gegenüberstellung der Beschäftigtenzahlen erreicht werden kann.