„Mitarbeitermanagenment in Kommunen“

Personalnot muss erfinderisch machen

Bundesweit sind im Öffentlichen Dienst derzeit rund fünf Millionen Menschen beschäftigt. Bereits heute können in der Kommunalverwaltung viele Stellen nicht besetzt werden. Schätzungen zufolge fehlen jetzt schon bis zu 570.000 Fachkräfte im Öffentlichen Dienst. Bis zum Jahr 2030 werden es rund eine Million sein. Der Fachkräftemangel wächst sich zu einem Arbeitskräftemangel aus.

Die Kommunen müssen sich beim Wettbewerb um die besten Köpfe neben Bundes- und Landesbehörden auch und insbesondere der Privatwirtschaft stellen. Aus diesem Wettbewerb ergeben sich viele neue Anforderungen an das Personalmanagement.

Für den Kommunalbericht 2023 untersuchten wir bei 16 ausgewählten Kommunen im Rahmen der Fachprüfung „Personalmanagement III“ den Reifegrad des Personalmanagements. Die Prüfung umfasste insgesamt fünf Prüfungsfelder: Personalbedarfsplanung und -controlling, Personalgewinnung, Personalmarketing und Arbeitgeberattraktivität, Personalentwicklung und -bindung, Personalabrechnung und Aktenführung. Der Vergleich zeigte eine große Spreizung beim Reifegrad des Personalmanagements. Ein hoher Reifegrad im Personalmanagement wurde in nur vier Kommunen erreicht. Ein niedriger Reifegrad konnte in drei Kommunen festgestellt werden. Diese zeigten sich große Handlungsbedarfe in den Aufgabenbereichen der Personalbedarfsplanung, -gewinnung und -entwicklung.

Die Kommunen müssen im Wettbewerb um die besten Köpfe kreative Lösungen finden, um zu bestehen und die Aufgabenerbringung dauerhaft sicherzustellen. Aus der Gesamtbetrachtung ergaben sich Chancen für alle Kommunen. Kleine Personalverwaltungen mit einem vergleichsweise niedrigeren Reifegrad können von den konzeptionellen und operativen Lösungen der größeren Personalverwaltungen, zum Beispiel langfristig über einen interkommunalen Erfahrungsaustausch oder kurzfristig über den Zugang zu Informationen und Beispielen guter Praxis aus anderen Kommunen in den sozialen Medien, profitieren. Insgesamt zeigten unsere Prüfungen, dass sich gerade standardisierbare Aufgaben der Personalwirtschaft und -abrechnung gut für eine digitale interkommunale Zusammenarbeit eignen.

Die die digitale Zusammenarbeit erlaubt Synergieeffekte zu heben, angemessene Personalbetreuungs- und Abrechnungsquoten zu realisieren, sinnvolle Vertretungsregelungen einzurichten sowie Rechtssicherheit und Wissenstransfer zu schaffen, flexibles Arbeiten zu ermöglichen (Worklife Balance) sowie Aufstiegsoptionen und Zukunftsperspektiven zu schaffen, die eigene Arbeitsattraktivität zu steigern und die eigene Verwaltung zu modernisieren, um unter anderem auch für junge Menschen attraktiver zu sein.

Lesen Sie mehr zu diesem Thema im Kommunalbericht 2023, Hessischer Landtag, Drucksache 20/11686 vom 21. November 2023, S. 262 ff.

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

Foto: BS/privat

Reifegrad des Personalmanagements

	Personalbedarfsplanung und -controlling	Personalgewinnung	Personalmarketing und Arbeitgeber	Personalentwicklung und -bindung	Personalabrechnung, Aktenführung	Fluktuationsquote	VZÄ Personalbereich	Personalbereich, Betreuungsquote	Gesamtbeurteilung
Alsfeld	1,5	0,5	0,5	1	2	16,90 %	2,53	156	◑
Babenhausen	1	0,5	1,5	2	3	19,30 %	1,89	158	◑
Bad Nauheim	4	4	3	3	1,5	23,40 %	6,77	138	●
Bad Wildungen	0,5	0	0,5	2	1	28,10 %	2,25	371	◑
Dietzenbach	2	2,5	2,5	2	2	35,40 %	10,18	109	●
Eschwege	3	2	1,5	2	2	31,90 %	6,52	98	●
Frankenberg (Eder)	3	0	0,5	1	3	15,80 %	3,34	225	◑
Groß-Umstadt	1	0	1	1	2	19,40 %	2,7	159	◔
Heusenstamm	0,5	1,5	0,5	2	0	18,10 %	4,1	91	◑
Hünfeld	3	0	1	1	1	19,20 %	3,77	166	◑
Kirchhain	3	1	1	3	1	25,70 %	2,95	119	◑
Langen	2,5	4	2	1,5	1	34,30 %	9	142	◑
Pohlheim	0,5	0,5	1	0	1	21,90 %	2,83	102	◔
Rodgau	3	2	2,5	2	2,5	57,50 %	8,34	161	●
Schlüchtern	0,5	0	0	0	0,5	29,10 %	3	134	◔
Schwalmstadt	0	0	0,5	2	1	12,30 %	3	198	◑

● Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen

◑ Mittlerer Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen

◔ Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in vielen Bereichen

Die Punktwerte sind Ergebnisse der vorangegangenen Tabellen und sind hinsichtlich der Ausprägung zur Beurteilung des jeweiligen Reifegrads unterschiedlich gewertet. Diese können aufgrund unterschiedlicher Anzahl bei den Einzelkriterien nicht aufsummiert werden. Die Angaben zur Fluktuationsquote, VZÄ Personalbereich und Personalbetreuungsquote sind nachrichtlich aufgeführt und fließen nicht in die Gesamtbeurteilung ein.

Quelle: BS/eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Grafik:BS/ Hessischer Rechnungshof

Mehr Eigenverantwortung wagen

Wege zur Verbesserung der kommunalen Grundfinanzierung

(BS/Mario Hesse/Christian Bender) Die Kommunen sind starke Player im fiskal-föderalen Gefüge. Doch wird die bisherige kommunale Grundfinanzierung den künftigen Herausforderungen noch gerecht? Dieser Frage widmen sich zwei Studien des Kompetenzzentrums für kommunale Infrastruktur (KOMKIS) und des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge (KOWID).

Welche Vorteile hätte eine Umschichtung der bestehenden Einkommen- und Umsatzsteueranteile für die Kommunen? Antworten liefern zwei aktuelle Studien.

Foto: BS/castellanos80, stock.adobe.com

Die Kommunen stehen für rund 30 Prozent der gesamten öffentlichen Personalausgaben und tätigen rund 70 Prozent der öffentlichen Sachinvestitionen. Gleichzeitig stehen ihnen aber nur rund 15 Prozent der Steuern und steuerähnlichen Abgaben zu. Die Kommunen sind wie keine andere staatliche Ebene von Zuweisungen der Länder und des Bundes abhängig.

In dieser Gemengelage zeigen die bestehenden kommunalen Investitionsbedarfe, die etwa das KfW-Kommunalpanel auf derzeit 186,1 Milliarden Euro taxiert und die bestehenden Herausforderungen in den Bereichen Digitalisierung, Demografie, Soziales sowie Klimatransformation, dass die kommunale Ebene enorme Finanzbedarfe hat. Daraus erwächst die Fragestellung, ob die bisherige kommunale Grundfinanzierung den künftigen Herausforderungen noch gerecht wird. Immer neue Fördermittelprogramme mit aufwendigen bürokratischen Vorgaben werden die bestehenden Probleme kaum lösen können. Es bedarf daher einer nachhaltigen und strukturellen Antwort auf die oben skizzierten Fragestellungen.

Erhöhte Beteiligung an der Einkommenssteuer

In zwei Teilstudien ist durch das Kompetenzzentrum für kommunale Infrastruktur (KOMKIS) und das Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge (KOWID) untersucht worden, mit welchen Mechanismen innerhalb des deutschen Föderalismus diese Probleme angegangen werden könnten. Zunächst ist untersucht worden, welche Effekte sich durch eine erhöhte Beteiligung an der Einkommensteuer für die Kommunen ergeben würden. Anschließend ist auf die Umsatzsteuer als bewegliches Scharnier der Finanzverfassung abgestellt worden, wobei hier nicht nur die Höhe des Anteils, sondern auch der kommunale Verteilungsschlüssel diskutiert wurde. Beide Instrumente zielen darauf ab, die Kommunen nicht nur an der Steuerbasis vermehrt zu beteiligen, sondern auch, ihnen Mittel ohne Zweckbindung zur Verfügung zu stellen.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip können die Kommunen vor Ort am besten beurteilen, ob die Sanierung der Schule oder etwa die Erneuerung der Gemeindestraße Priorität genießt. Dem wird mit den steuerbasierten Ansätzen Rechnung getragen.

Die Modellrechnungen umfassen zudem die Folgewirkungen im kommunalen und bundesstaatlichen Finanzausgleich, die die „neuen“ Steuereinnahmen auf anderem Wege wieder entziehen können.

Bei einer Umschichtung der bestehenden Einkommens- und Umsatzsteueranteile können die Kommunen mit teils erheblichen Mehreinnahmen rechnen. Unterstellt wurde hierbei, dass den Kommunen ein zusätzlicher Einkommensteuer- beziehungsweise Umsatzsteuerpunkt zulasten des Bundes gewährt worden ist, was jeweils einem Aufkommen von drei Milliarden Euro entspräche.

Auch eine hälftige Beteiligung von Bund und Ländern ist möglich. Im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zeigt sich jedoch, dass bei einer solchen Lösung gerade die ostdeutschen Kommunen aufgrund ihrer allgemeinen Steuerschwäche unterproportional hinzugewinnen, während Kommunen in Ländern wie etwa Bayern oder Baden-Württemberg massiv bevorteilt würden. Diese Lösung hätte somit einen eher fiskalisch spreizenden Charakter und wäre mit Blick auf eine gleichmäßige Stärkung der Kommunen nicht unbedingt zu präferieren.

Hingegen zeigt die Erhöhung der Umsatzsteuerbeteiligung eine gleichmäßigere Verteilung zwischen den Ländern auf. Hier ergeben sich für die Kommunen in allen Ländern signifikante Mehreinnahmen, wobei über den bundesstaatlichen Finanzausgleich in einigen Ländern mit Mindereinnahmen zu rechnen ist.

Modifikation des Umsatzsteuerschlüssels

In einem Zweitrundeneffekt ist folglich die Frage, ob die Länder ihre potenziellen Mindereinnahmen zumindest anteilig an die Kommunen im Rahmen ihrer jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme durchreichen. Sofern dies der Fall ist, würde dies die positiven Effekte zur strukturellen Stärkung der kommunalen Finanzlage mitunter erheblich schmälern. Dies müssen Bund und Länder bei einem solchen Reformweg mitdenken. Weitere Möglichkeiten liegen in der Modifikation des Umsatzsteuerschlüssels nach Einwohnerzahlen oder auch der Nutzung eines inversen Wirtschaftskraftschlüssels (statt wie bisher wirtschaftliche Stärke zusätzlich zu belohnen). In beiden Varianten gewinnen besonders die ostdeutschen und die finanzschwachen westdeutschen Kommunen hinzu, wodurch hier ein stärkerer Angleich der kommunalen Ebene insgesamt erzielt wird. Auch hier sind jedoch negative Zweitrundeneffekte über die Finanzausgleichsmechanismen festzustellen.

Die strukturelle Stärkung der kommunalen Ebene ist nicht nur notwendig, sondern auch möglich. Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, dass die kommunale Ebene zielgerichtet gestärkt werden kann.

Die Qualität der Ergebnisse steht und fällt jedoch mit den Ländern und ihrer Bereitschaft, anfallende Mindereinnahmen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs nicht an die Kommunen durchzureichen. Diese Lösung würde sowohl dem Bund wie auch den Ländern eine fiskalische Kraftanstrengung zugunsten der Kommunen abverlangen, die sich jedoch lohnt.

Christian Bender (links) und **Dr. Mario Hesse** sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig. Sie forschen zu den Themen der öffentlichen Haushalte, der öffentlichen Infrastruktur und der öffentlichen Aufgabenerfüllung im föderalen Mehrebenensystem.

Fotos: BS/privat