

# Personalmanagement und demografische Entwicklung in Kommunen: Eine Chance für mehr Arbeitgeberattraktivität?

von Dr. iur. Ulrich Keilmann

Kommunen stehen im Wettbewerb um Mitarbeitende, um die dauerhafte Aufgabenerledigung bei zunehmenden Aufgaben zu sichern. Allerdings ist es gegenwärtig bereits schwer, jede Stelle mit geeignetem Personal neu- oder nachzubeseetzen. Dieses Problem wird sich in den nächsten Jahren angesichts der demografischen Entwicklung tendenziell verschärfen.

Auch deswegen beschäftigt sich die Überörtliche Prüfung regelmäßig mit dem Personalmanagement von hessischen Kommunen. Allgemeine Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen sind nicht nur an die geprüften Körperschaften gerichtet, sondern können ausdrücklich für alle Kommunen hilfreich sein. Letztlich lassen sich mit den aufgezeigten Ansätzen die unabdingbaren Veränderungen in den Personalämtern vorausschauend nutzen, um das Personalmanagement zukunftsfest zu machen.

Stationen im Bundesministerium der Verteidigung, der NATO in Brüssel, dem Bundesministerium der Finanzen und den Finanzministerien in Rheinland-Pfalz und Hessen. Seit 2013 Direktor beim Hessischen Rechnungshof und Leiter der Überörtlichen Prüfung. Lehrbeauftragter an der DUV Speyer. Berufung in den Gutachterausschuss Finanzmanagement der KGSt 2023.



## Rahmenbedingungen und Trends

Neben den technischen Veränderungen personalwirtschaftlicher Prozesse stellen die demografische Entwicklung und der Wettbewerb um die besten Mitarbeitenden neue Herausforderungen an die Personalämter. Hieraus ergeben sich veränderte Anforderungen an die Kompetenzen und Instrumente, die in den gesamten Phasen des Mitarbeiterlebenszyklus einzusetzen sind.

Aufgrund dieser Rahmenbedingungen sind alle kommunalen Behörden gefordert:

- durch Digitalisierung und Entbürokratisierung sowie interkommunale Zusammenarbeit die auch künftig wichtigen öffentlichen

Leistungen mit weniger Personal erbringen zu können,

- noch stärker ihre Vorteile auf dem Arbeitsmarkt herauszustellen und sich als eigene Marke zu positionieren (Employer Branding) und
- neue Formen des Recruitings zu finden.

Drei Trends determinieren dabei die Anforderungen an ein aktives Personalmanagement:

1. Bevor über Anpassungen beim Personalkörper sinnvoll nachgedacht werden kann, sind die (langfristigen) Ziele und Aufgaben der Kommune zu hinterfragen. Sie bestimmen, in welcher Anzahl und Qualität Personal notwendig ist. Daneben grenzt die individuelle finanzielle Leistungsfähigkeit die

Möglichkeiten des (maximalen) Personaleinsatzes ein.

2. In den kommenden 15 Jahren wird ein großer Teil der Beschäftigten in den Ruhestand eintreten. Für die Kommunen ergeben sich sowohl Chancen (Einsparpotenziale) als auch Risiken, denn wichtiges Wissen der älteren Beschäftigten droht verloren zu gehen.

3. In diesem Zusammenhang gewinnt die Nachwuchs- und Fachkräftegewinnung an Bedeutung. Die Themen Personalbedarfsplanung und -controlling, Personalgewinnung und -marketing sowie Personalentwicklung und -bindung werden neben der reinen Sachbearbeitung einen immer größeren Stellenwert einnehmen.



Qualifizierte Nachbesetzung wird mehr und mehr zum Problem.



## Attraktive Arbeitsplätze sorgen für kommunalen Vorsprung.

Um diesen drei Trends wirksam begegnen zu können, sind frühzeitig Überlegungen zur Aufgabenreorganisation anzustellen und dabei die absehbaren demografischen Veränderungen zu berücksichtigen. Allein das ist nicht einfach. Dazu kommt, dass Kommunen nicht nur im Wettbewerb untereinander stehen, sondern auch mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich konkurrieren.

### Erfolgsfaktoren im Personalmanagement

Im Zentrum eines guten Personalmanagements steht der Stellenplan. Er ist das zentrale Instrument der Personalplanung. Um den Stellenplan als personalwirtschaftliches Instrument nutzen zu können, sollten die Informationen im Stellenplan möglichst genau ausgewiesen werden. Dies ist die Basis für die Personalverwaltung, um in Kombination mit einer Altersstrukturanalyse Personalentwicklungsmaßnahmen treffen zu können.

Für die interne Verwaltungssteuerung ist neben dem Stellenplan eine Stellenbesetzungsliste zielführend. In der Stellenbesetzungsliste sind weitere personalwirtschaftliche Angaben zur tatsächlichen Stellenbesetzung enthalten. Daneben sollten sämtliche Maßnahmen zur Personalentwicklung in einem schriftlichen Konzept dokumentiert werden. Damit wird die Personalentwicklung mit einer langfristigen Personalplanung verwoben. Auf dieser Basis können die Personalentwicklungsinstrumente zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt werden.

Unter Personalbedarfsplanung werden alle

Maßnahmen zur Ermittlung des derzeitigen und zukünftigen – quantitativen und qualitativen – Bedarfs an Führungskräften und Mitarbeitern verstanden. Ziel ist es, dass kurz-, mittel- und langfristig die in der Verwaltung benötigten Beschäftigten zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort zur Verfügung stehen. Dieser Prozess ist aktiv durch den Einsatz von Instrumenten zur strategischen Personalplanung zu gestalten.

Eine interessante Steuerungsmöglichkeit für die Kommunen ist die Option einer leistungsorientierten Bezahlung (LOB). Grundgedanke des § 18 TVöD ist, besondere Leistungen besonders zu belohnen. Das soll dazu beitragen, Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken, um so die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Der Leistungsgedanke schließt mithin eine Bezahlung nach dem sog. „Gießkannenprinzip“ aus. Die Ausgestaltung und Anwendung einer der Dienstvereinbarung, die dem originären Leistungsgedanken des § 18 TVöD entspricht, ist dringend zu empfehlen.

Abschließend ist es fortlaufend notwendig, steuerungsrelevante personalwirtschaftliche Kennzahlen vorzuhalten und zu aktualisieren. Dabei sollten, ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune, die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und in ein Personalwesen-Zielsystem überführt werden. Denkbare Kennzahlen sind beispielsweise:

- Vollzeitäquivalente in der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner
- Personalaufwand je 1.000 Einwohner

- Alters- und Berufsgruppenstruktur
- Fehlzeitenquote
- Ausbildungsquote
- Anzahl externe Neueinstellungen
- Interne Nachfolgequote
- Dauer Einstellungsverfahren („time to hire“)
- Fluktuationsquote (Ab- und Zugänge in Relation zur Beschäftigtenzahl)
- Fortbildungsquote (Anzahl der Fortbildungstage in Relation zur Anzahl der Beschäftigten)

### Digitale interkommunale Zusammenarbeit

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt grundsätzlich, interkommunal zusammenzuarbeiten. Mit zunehmender Digitalisierung verbessern sich die Rahmenbedingungen für ein ortsunabhängiges Arbeiten, das im Personalmanagement größtenteils realisierbar ist.

Vor allem administrative Aufgaben in der Personalsachbearbeitung, wie zum Beispiel die Personalabrechnung, bieten sich für eine Aufgabenbündelung und interkommunale Zusammenarbeit an. Derartige digitale Verbünde des kommunalen Personalmanagements erlauben insbesondere für kleinere Gemeinden im ländlichen Raum:

- inhaltliche Spezialisierungen, Vertretungsregelungen und einen Wissenstransfer zu ermöglichen,
- Skaleneffekte zu realisieren,
- überregionale Arbeitsplätze orts- und zeitunabhängig zu schaffen (Home-Office, New Work etc.) und
- damit ganz nebenbei die Arbeitgeberat-



## Stärker nutzen: Chancen im kommunalen Wettbewerb.

traktivität der Kommune sowohl aus Sicht der bereits Mitarbeitenden als auch potenzieller Bewerber zu erhöhen.

### Arbeitgeberattraktivität & Social-Media

Eine gesteigerte Arbeitgeberattraktivität, wie etwa durch die positiven Begleiteffekte der digitalen IKZ, ist von zentraler Bedeutung. Potenzielle Bewerber haben derzeit zahlreiche Wahlmöglichkeiten. Daher müssen Kommunen als attraktive Arbeitgeber auftreten und sich positiv vermarkten.

Bei den angewandten Elementen für eine hohe Arbeitgeberattraktivität zeigt sich in der Praxis eine große Bandbreite. Es werden u.a. Job-Rad, Jobticket, Sport- und Freizeitangebote, Unterstützung bei der Suche nach einem Kita-Platz oder bei der Wohnungssuche angeboten.

Einzelne Städte und Gemeinden entwickeln darüber hinaus eine eigene Arbeitgebermarke. Sie unterstützt das Personalmarketing und kann gezielt bei der Personalgewinnung eingesetzt werden. Mitunter sind Social-Media-Kanäle im Einsatz. Sofern die Vorgaben des Datenschutzes beachtet werden, kann Social-Media in der Tat als eine ergänzende Form der Mitarbeitergewinnung wirken. Hierüber lassen sich die Besonderheiten und die Vorzüge der Kommune an sich oder als attraktiver Arbeitgeber zielgruppenorientiert darstellen. Deutlich gesagt: Über diesen Weg sind heute Bewerber vorrangig erreichbar.

### Quo vadis Personalmanagement?

Der Fachkräftemangel und der demografische Wandel betreffen alle Kommunen. Sie stehen hierbei auch mit privatwirtschaftlichen Arbeitgebern im Wettbewerb um das Personal. Daher müssen sie kreative Lösungen finden, um in diesem Wettbewerb zu bestehen und damit ihre Aufgaben dauerhaft sicherstellen zu können. Es gilt, noch stärker die jeweiligen Vorteile auf dem Arbeitsmarkt herauszustellen und sich als eigene „Marke“ zu positionieren. Zudem sollten Kommunen bei Bedarf neue, innovative Formen des Recruitings einsetzen.

Diese unaufhaltsamen Entwicklungen des Personalmanagements werden die alltägliche Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen verändern. In diesem Zuge drängt sich bei administrativen Aufgabenbereichen (primär aus dem Back-Office-Bereich) eine digitale interkommunale Zusammenarbeit auf. Kleine Personalverwaltungen können von den konzeptionellen und operativen Lösungen der größeren Personalverwaltungen profitieren. Die sich hierdurch ergebenden Chancen, die kommunale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, sollten unbedingt ergriffen werden.

**Letztlich wird deutlich: Eine hohe Qualität des Personalmanagements und eine gesteigerte Arbeitgeberattraktivität muss nicht zwangsläufig mit hohen Kosten einhergehen und sind im Wettbewerb unabdingbar!**

### Ausgewählte Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen:

- 237. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement III“ im Kommunalbericht 2023, abrufbar unter [rechnungshof.hessen.de/veroeffentlichungen/kommunalberichte](https://rechnungshof.hessen.de/veroeffentlichungen/kommunalberichte)
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs: Immer mehr Herausforderungen mit absehbar weniger Fachkräften und engeren finanziellen Spielräumen, Pressemitteilung zum Kommunalbericht 2023 vom 21.11.2023, abrufbar unter [rechnungshof.hessen.de/presse](https://rechnungshof.hessen.de/presse)
- Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs: Konsolidierungsbuch 2023, Abschnitt Personalmanagement, abrufbar unter [rechnungshof.hessen.de/infotek/konsolidierungsbuch](https://rechnungshof.hessen.de/infotek/konsolidierungsbuch)
- Keilmann, Ulrich (2016): Modell zur personellen Ausstattung, in: Behörden Spiegel, Dezember 2016, S. 21
- Keilmann, Ulrich (2019): LOB für alle?, in: Behörden Spiegel, August 2019, S. 19
- Keilmann, Ulrich (2020): Personalmanagement und Personalbemessung, in: Behörden Spiegel, Januar 2020, S. 15
- Keilmann, Ulrich (2021): Räumliche Grenzen überwinden, in: Behörden Spiegel, August 2021, S. 14
- Keilmann, Ulrich (2022): Pauschalprämien vs. Leistungsorientierung, in: Behörden Spiegel, August 2022, S. 18
- Keilmann, Ulrich (2023): Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in: Behörden Spiegel, August 2023, S. 15