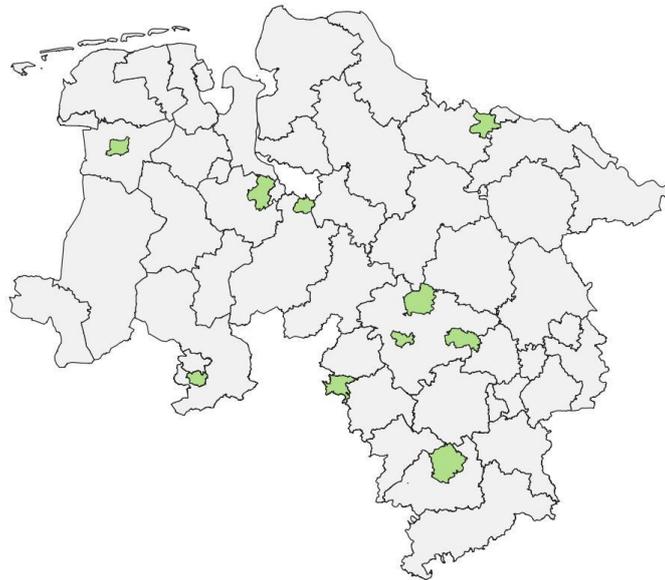


**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

**Personalbedarfsmanagement
in selbstständigen Städten
und Gemeinden**



Übersandt an:

- Stadt Einbeck
 - Gemeinde Gandersheim
 - Stadt Georgsmarienhütte
 - Stadt Leer (Ostfriesland)
 - Stadt Lehrte
 - Stadt Rinteln
 - Stadt Seelze
 - Gemeinde Wedemark
 - Gemeinde Weyhe
 - Stadt Winsen (Luhe)
- und deren Kommunalaufsichtsbehörden

Hildesheim, 22.04.2024

Az.: 10712/6.3-5/2022/2



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte.....	4
2	Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung	9
3	Prüfungsergebnisse.....	11
3.1	Organisationsstrukturen und Grundlagen.....	11
3.1.1	Organisatorische Zuordnung des Personalbedarfswesens.....	11
3.1.2	Strategische und organisatorische Vorgaben	12
3.1.2.1	Konzepte und sonstige Vorgaben.....	12
3.1.2.2	Regelungen zur Definition von Personalbedarf.....	14
3.1.3	Gremienbeteiligung	15
3.1.4	Internes Know-how und externe Beratungsleistungen.....	16
3.2	Personalbedarfsermittlung	17
3.2.1	Erforderlichkeit	18
3.2.2	Personalbedarfsermittlung in der Praxis	19
3.2.2.1	Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung.....	19
3.2.2.2	Methodenwahl und Methodenanwendung	22
3.3	Arbeitsplatzauslastung und Personalanforderung	24
3.3.1	Übersicht über Arbeitsplatzbesetzung	24
3.3.2	Kompensation von Personalausfällen	26
3.3.3	Personalanforderungen.....	28
3.4	Stellenplanung und Stellenbesetzung	30
3.4.1	Stellenplanung	30
3.4.2	Stellenbesetzungsquoten im Zeitvergleich 2018 – 2022.....	31
3.4.3	Gründe für nicht besetzte Stellen	33
3.5	Maßnahmen zum Umgang mit und zum Abbau von Vakanzen	35
3.5.1	Bindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	35
3.5.2	Besetzungs- bzw. Recruiting-Verfahren	38
3.5.3	Erfolgreiche Einführung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	39
3.5.4	Wissensmanagement.....	41
3.6	Verantwortung für Personalaufwendungen.....	42
4	Fazit.....	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kompensation Langzeit-Abwesenheiten	27
Abbildung 2: Stellenbesetzungsquote Beamtinnen und Beamte.....	31
Abbildung 3: Stellenbesetzungsquote Tarifbeschäftigte.....	32

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 01.07.2022 (BGBl. I S. 1030)
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren und für Heimat
EntgFG	Entgeltfortzahlungsgesetz vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1014, 1065), zuletzt geändert am 22.11.2019 (BGBl. I S. 1746).
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HVB	Hauptverwaltungsbeamtin/Hauptverwaltungsbeamter
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomHKVO	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sowie die Abwicklung der Kassengeschäfte der Kommunen (Kommunalhaushalts- und -kassenverordnung) vom 18.04.2017 (Nds. GVBl. S. 130), zuletzt geändert durch VO vom 05.06.2023 (Nds. GVBl. S. 133)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.06.2023 (Nds. GVBl. S. 111)
NV	Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464)
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SGB XI	Neuntes Buch Sozialgesetzbuch vom 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert am 06.06.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 146).
üöKp	überörtliche Kommunalprüfung
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalente

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, © 2022



1 Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte

- Tz. 1 Die überörtliche Kommunalprüfung (üöKp) prüfte bei zehn Kommunen deren Personalbedarfsmanagement mit folgenden wesentlichen Ergebnissen:
- Tz. 2 Keine der geprüften Kommunen verfügte über ein umfassendes Personalbedarfsmanagement. Hierunter versteht die üöKp die Feststellung und Analyse von Personalbedarfen, Maßnahmen und Verfahren zur Personalbedarfsdeckung, laufende Maßnahmen zur Überwachung der Personalbedarfe sowie strategische und operative Steuerungsmaßnahmen zur bedarfsgerechten Personalausstattung (siehe Abschnitt 3.1).
- Tz. 3 Überwiegend organisierten die Kommunen ihr Personalwesen¹ zentral. Auch bei teilweise dezentraler Organisation setzten die Organisationseinheiten „Personal“ die Personalmaßnahmen für alle Fachbereiche um. Bei einer Kommune bewertete eine Stabsstelle die Stellen (siehe Abschnitt 3.1.1). Diese Praxis gab sie zum 01.01.2024 auf.
- Die Stadt Rinteln organisierte ihr Personalwesen zentral.*
- Tz. 4 Klare Vorgaben und transparente Vorgehensweisen können eine sachgerechte Personalausstattung und -entwicklung unterstützen. Qualifizierungskonzepte und sonstige Vorgaben zur Personalentwicklung konnten nur vier Kommunen vorlegen (siehe Abschnitt 3.1.2.1).
- Die Stadt Rinteln beschloss im Sommer 2022 ein Personalentwicklungskonzept.*
- Tz. 5 Keine Kommune formulierte Vorgaben dazu, inwieweit Personalbedarfe aufgrund von Ausfällen oder Arbeitsspitzen als temporär zu bewerten sind und nach welchen Kriterien ein genereller Personalbedarf zu definieren ist (siehe Abschnitt 3.1.2.2).
- Tz. 6 Neun Kommunen übertrugen Befugnisse für Personalentscheidungen durch Delegationsbeschlüsse auf den Verwaltungsausschuss und/oder auf die Hauptverwaltungsbeamtin (HVB) oder den Hauptverwaltungsbeamten (HVB).

¹ Die üöKp versteht unter dem Begriff Personalwesen die Gesamtheit aller organisatorischen Einrichtungen und Maßnahmen, die das Personal betreffen.

Stellenbesetzungsverfahren wurden so beschleunigt. Schlanke Entscheidungswege und ein auf ein Mindestmaß beschränktes Beteiligungsverfahren beschleunigen den Entscheidungsprozess. Zeitfenster zwischen der Feststellung von Personalbedarfen und daraus folgenden Stellenbesetzungen sollten in Zeiten von Fachkräftemangel so gering wie möglich gehalten werden (siehe Abschnitt 3.1.3).

Die Stadt Rinteln machte von der Möglichkeit, Befugnisse zu übertragen, Gebrauch.

- Tz. 7 Die üöKp begrüßt es, wenn die Kommunen Stellenbeschreibungen, Stellenbewertungen und Organisationsuntersuchungen selbst durchführen. Fünf Kommunen nahmen bei Stellenbewertungsverfahren externe Beratungsleistungen in Anspruch. Fachliches Know-how von Beratungsunternehmen kann von Kommunen genutzt werden, falls diese nicht oder in nicht ausreichendem Maße darüber verfügen oder es nur temporär benötigen. Vier Kommunen bildeten zur Unterstützung personalentscheidender Stellen interne Kommissionen. Drei Kommunen beteiligten ihr Rechnungsprüfungsamt (RPA) bei jeder Stellenbeschreibung und -bewertung im Vorfeld. Eine Begleitung durch das örtliche RPA kann nachträglichen Beanstandungen vorbeugen (siehe Abschnitt 3.1.4).

Die Stadt Rinteln beauftragte grundsätzlich externe Beratungsunternehmen. Darüber hinaus installierte sie ein Lenkungsteam für das Stellenplanaufstellungsverfahren, das sich mit anstehenden Veränderungen im Stellenplan befasste.

- Tz. 8 Keine Kommune stellte über den gesamten Stellenplan sicher, dass die ausgewiesenen Stellen gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO erforderlich waren. Um diese rechtliche Verpflichtung zu erfüllen, sollten die Kommunen Personalbedarfsermittlungen nutzen (siehe Abschnitt 3.2.1).

- Tz. 9 Die Kommunen banden Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung in ihre Verfahren zur Personalbedarfsermittlung ein. Die Ermittlungen erstreckten sich jeweils über ganze Organisationseinheiten. Diese Vorgehensweise könnten die Kommunen auch bei einzelnen Stellen anwenden. Die Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung bieten sich im Vorfeld der Bearbeitung von Stellenbeschreibungen an (siehe Abschnitt 3.2.2.1).

Tz. 10 Alle Kommunen bzw. deren beauftragte Dritte wählten geeignete Methoden für ihre Verfahren zur Personalbedarfsermittlung aus. Hinsichtlich der Anwendungstiefe stellte die üöKp Unterschiede fest. Die Kommunen sollten bei der Personalbedarfsermittlung für eindeutige Ergebnisse und fachliche Expertise (Erfahrung mit Personalbedarfsermittlung für einzelne Fachbereiche) sorgen. Neben der Methodenwahl sollte auch die Methodenanwendung bereits im Rahmen der Auftragsklärung ausdrücklich vereinbart werden. (siehe Abschnitt 3.2.2.2).

Tz. 11 Sechs Kommunen hielten ihre Stellenbeschreibungen auf einem aktuellen Stand (siehe Abschnitt 3.2.2.1).

Die Stellenbeschreibungen der Stadt Rinteln waren nicht auf dem Laufenden.

Tz. 12 Nur zwei Kommunen verfügten über zentrale Arbeitsplatzübersichten und damit über Informationen und Daten, mittels derer optimierte Arbeitsplatzauslastungen kontinuierlich sichergestellt werden könnten. Neben vorhandenen Stellenplänen und Stellenbesetzungslisten sollten die Kommunen damit verknüpfte Arbeitsplatzübersichten führen, um diese als strategisches und operatives Steuerungsinstrument nutzen zu können (siehe Abschnitt 3.3.1).

Die Stadt Rinteln verfügte über eine zentrale Arbeitsplatzübersicht.

Tz. 13 Alle Kommunen waren mehr oder minder von unplanbaren Langzeitausfällen (z. B. wegen Erkrankung) betroffen, die sie vor Herausforderungen stellten. Ein effektiver Ausgleich erfordert Regelungen, wie unmittelbar damit umzugehen ist. Die Kommunen sollten diese schaffen, um zusätzliche Personalbedarfe durch Arbeitsausfälle und Arbeitsrückstände zu vermeiden (siehe Abschnitt 3.3.2).

Tz. 14 Drei Kommunen konnten keine Angaben zur Anzahl laufender Personalanforderungen machen. Keine Kommune verfügte über konkrete Vorgaben zu Form und/oder Ablauf von Personalanforderungsverfahren. Die Kommunen sollten Form, Ablauf und Entscheidungskriterien für Personalanforderungen verbindlich regeln, um effiziente Verfahren und sachgerechte Entscheidungen sicherzustellen (siehe Abschnitt 3.3.3).

Die Stadt Rinteln konnte Angaben zur Anzahl laufender Personalanforderungen machen.

Tz. 15 Die Vertretungen nahmen in acht Kommunen die von der Verwaltung vorgeschlagenen Stellen in den Stellenplan auf (siehe Abschnitt 3.4.1).

Die Stadt Rinteln gehörte zu den acht Kommunen.

Tz. 16 Keine Kommune konnte die im Stellenplan geführten Stellen im Beamten- und Tarifbereich vollständig über alle geprüften Jahre besetzen (siehe Abschnitt 3.4.2).

Die Stadt Rinteln konnte ihre Beamtenstellen im Jahr 2018 maximal zu 75 % besetzen. Die Stellen für Tarifbeschäftigte konnte sie im Jahr 2018 maximal zu 98 % besetzen.

Tz. 17 Neun Kommunen beklagten das Problem, angebotene Stellen über den Arbeitsmarkt nicht zeitnah adäquat besetzen zu können (siehe Abschnitt 3.4.3).

Dies traf auch auf die Stadt Rinteln zu.

Tz. 18 Alle Kommunen führten verschiedene Listen mit statistischen Personaldaten. Relative Kennzahlen zu Personalveränderungen (z. B. Fluktuationsrate) generierten sie dabei nicht. Die Bindung von Mitarbeitenden wird aufgrund des aktuellen Fachkräftemangels immer bedeutender. Hierauf ausgerichtete Maßnahmen sollten geeignet sein, die Fluktuationsrate zu senken. Die Kommunen sollten verfügbare Informationen über ihre Mitarbeitenden unter Beachtung des Datenschutzes intensiver nutzen und Konzepte für die Bindung von Mitarbeitenden entwickeln (siehe Abschnitt 3.5.1).

Die Stadt Rinteln unterbereitete ihren Mitarbeitenden bereits Angebote, die auch der Personalbindung dienen.

Tz. 19 Alle Kommunen zeigten einen lobenswert innovativen Umgang mit aktuellen Herausforderungen bei Stellenausschreibungs- und Stellenbesetzungsverfahren. Für Stellenausschreibungen nutzen sie auch digitale Plattformen und soziale Medien. Sieben Kommunen setzen bereits eine Recruiting-Software ein (siehe Abschnitt 3.5.2).

Die Stadt Rinteln setzte keine Recruiting-Software ein.

Tz. 20 Eine erfolgreiche Einarbeitung sorgt dafür, dass die oder der neue Mitarbeiterin/ Mitarbeiter schneller in die Aufgabe findet und von Anfang an motiviert und produktiv der Arbeit nachgehen kann. Das Onboarding² ist essenziell dafür, ob sich eine neue Mitarbeiterin oder ein neuer Mitarbeiter wohlfühlt und schnell integriert. Besondere Regelungen und Konzepte hierfür gab es nur vereinzelt (siehe Abschnitt 3.5.3).

Die Stadt Rinteln entwickelte keine speziellen Konzepte.

Tz. 21 Ein wesentlicher Baustein des Wissensmanagement beschäftigt sich mit dem Wissenstransfer. Zwei Kommunen setzten sich intensiv mit dem Thema auseinander und entwickelten entsprechende Konzepte. Diesen Beispielen sollten die Kommunen folgen, um Wissensverlusten vorzubeugen. (siehe Abschnitt 3.5.4).

Die Stadt Rinteln entwickelte kein Wissensmanagement-Konzept.

Tz. 22 Die Ressourcenverantwortung für die Personalaufwendungen und die Fachverantwortung für die Leistungserbringung vereinigten zwei Kommunen dezentral in der Hand der jeweils für die Leistungserbringung zuständigen Organisationseinheit. Acht Kommunen trennten die Ressourcen- und die Fachverantwortung. Erstere zentralisierten sie bei der Organisationseinheit „Personal“, während sie letztere dezentral in den jeweiligen leistungserbringenden Organisationseinheiten verorteten (siehe Abschnitt 3.6).

Die Stadt Rinteln trennte Fach- und Ressourcenverantwortung.

² Prozess, der die Aufnahme von neuem Personal sowie die langfristige Eingliederung in die Kommune umfasst.

2 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

- Tz. 23 Die Personalhoheit der Kommunen ist im Rahmen der Selbstverwaltung verfassungsmäßig garantiert (Art. 57 Abs. 1 NV). Diese Freiheit der individuellen Personalausstattung ist zum einen durch die Verpflichtung zur Absicherung der stetigen Aufgabenerfüllung und zum anderen durch die Verpflichtung zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung begrenzt (§ 110 Abs. 2 NKomVG). Daraus leitet sich eine Pflicht der Kommunen zur stetigen Optimierung der Personalausstattung ab. Die Personalaufwendungen der Kommunen lagen im Mittel der vergangenen Jahre bei 20 % bis 25 % der Gesamtaufwendungen.³
- Tz. 24 Für die stetige Aufgabenerfüllung bedarf es unterschiedlicher Fachkräfte, deren aktueller Mangel die Kommunen vor große Herausforderungen stellt und stellen wird. Wieviel und welches Personal tatsächlich fehlt lässt sich nur feststellen, wenn die Kommunen ihre Personalbedarfe nachvollziehbar ermitteln.
- Tz. 25 Die üöKp ging der Frage nach, wie die Kommunen die Deckung ihrer Personalbedarfe insgesamt organisierten. Außerdem prüfte sie, wie sie ihre Personalbedarfe konkret ermittelten. Sie suchte Antworten auf die Fragen, ob die ermittelten Personalbedarfe tatsächlich in die Stellenpläne einfließen und welche Herausforderungen hierbei bestanden. Sie betrachtete auch die Verantwortungen für den Einsatz der Personalressourcen (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KomHKVO).
- Tz. 26 Die Prüfung umfasste zehn selbständige Städte und Gemeinden mit einer Größe von 25.000 bis 45.000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Es handelte sich um die Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Leer (Ostfriesland), Lehrte, Rinteln, Seelze und Winsen (Luhe) sowie um die Gemeinden Ganderkesee, Wedemark und Weyhe.
- Tz. 27 Die üöKp führte bei allen Kommunen in der Zeit vom 17.01.2023 bis zum 06.04.2023 Erhebungen vor Ort durch.

³ Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2022, Kap. 4.4, https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht_2022/kommunalbericht-2022-214732.html (Abruf 04.07.2023).

Die geprüften Kommunen hatten bis zum 30.11.2023 Gelegenheit, zum Entwurf der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen. Äußerungen der Kommunen im Stellungnahmeverfahren sind in folgenden Abschnitten berücksichtigt:

- Stellungnahme der Stadt Einbeck im Abschnitt 3.4.3
- Stellungnahme der Gemeinde Ganderkesee in den Abschnitten 1, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.2.1, 3.3.1, 3.3.3, 3.4.2, 3.5.1 und 3.5.3
- Stellungnahme der Stadt Georgsmarienhütte in den Abschnitten 1 und 3.1.3
- Stellungnahme der Stadt Leer (Ostfriesland) in den Abschnitten 1, 3.1.3, und 3.2.2.2
- Stellungnahme der Stadt Lehrte in den Abschnitten 1, 3.1.1, 3.2.2.1, 3.3.1, 3.3.3 und 3.5.4
- Stellungnahme der Stadt Rinteln im Abschnitt 3.4.1
- Stellungnahme der Gemeinde Wedemark in den Abschnitten 1, 3.1.2, 3.1.4, 3.2.2.1, 3.3.1, 3.3.3, 3.5.1, 3.5.3 und 3.5.4
- Stellungnahme der Gemeinde Weyhe in den Abschnitten 1, 3.1.2, 3.1.3, 3.2.1, 3.2.2.1, 3.3.1, 3.5.1, 3.5.3 und 3.5.4.

Die Städte Seelze und Winsen (Luhe) gaben keine Stellungnahme ab.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Organisationsstrukturen und Grundlagen

Tz. 28 Unter dem Begriff „Personalbedarfsmanagement“ als Element des Personalwesens versteht die üöKp

- die Feststellung und Analyse von Personalbedarfen,
- die Maßnahmen und Verfahren zur Personalbedarfsdeckung,
- die laufenden Maßnahmen zur Überwachung der Personalbedarfe sowie
- die strategischen und operativen Steuerungsmaßnahmen zur bedarfsgerechten Personalausstattung.

Tz. 29 Keine der geprüften Kommunen verfügte über ein Personalbedarfsmanagement, das alle aufgeführten Module bediente. Sofern in den folgenden Abschnitten der Begriff „Personalbedarfswesen“ verwendet wird, werden die Teile des „Personalbedarfsmanagements“ angesprochen, über die die Kommunen verfügten.

3.1.1 Organisatorische Zuordnung des Personalbedarfswesens

Tz. 30 Sechs Kommunen⁴ organisierten ihr Personalbedarfswesen zentral in der Organisationseinheit „Personal“. Zwei Kommunen⁵ übertrugen einzelne Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse des Personalbedarfswesens auf die jeweiligen Fachorganisationen. Die Gemeinde Ganderkesee übertrug dem für Kindertagesstätten zuständigen Bereich die Verantwortung für die Ermittlung, Feststellung und Deckung ihres Personalbedarfs in den zugehörigen Einrichtungen. Zur Sicherung eines einheitlichen und rechtskonformen Verfahrens wurden die von Fachorganisationen vorgesehenen Personalmaßnahmen bei allen Kommunen von der Organisationseinheit Personal umgesetzt. Die Stadt Lehrte organisierte ihr Personalbedarfswesen grundsätzlich zentral in der für Personalangelegenheiten zuständigen Organisationseinheit. Die Aufgabe der Stellenbewertung gliederte sie aus; diese führte die Stabsstelle „Personal- und Organisationsentwicklung“ durch.

⁴ Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Leer (Ostfriesland) und Rinteln sowie Gemeinden Weyhe und Wedemark.

⁵ Städte Winsen (Luhe) und Seelze.

- Tz. 31 Die Stadt Georgsmarienhütte überprüfte vor ca. zwei Jahren ihre dezentrale Organisationsstruktur. Die einzelnen Organisationseinheiten beurteilten den Stellenbedarf und die Stellenbewertung unterschiedlich. Die Organisationseinheit „Personal“ musste korrigierend eingreifen, was sich negativ auf den zeitlichen Ablauf auswirkte. Die Stadt entschied sich daher, das Personalbedarfswesen zentral in der Organisationseinheit „Personal“ zu führen. Die Stadt Seelze überprüfte im Jahr 2021 ihre dezentrale Organisationsstruktur. Sie sah für sich lediglich im Fachbereich „Zentrale Dienste“ Änderungsbedarf und konzentrierte personelle und fachliche Kompetenzen in einem Team „Personal“.
- Tz. 32 Stabsstellen sind Stellen, deren Aufgaben Beratung, Koordinierung, Unterrichtung und Unterstützung sind, also Aufgaben, die sich in der Regel über alle oder mehrere Abteilungen erstrecken. Sie sind damit regelmäßig strategisch und nicht operativ ausgerichtet. Das Personalbedarfswesen, insbesondere die Stellenbewertung, ist eine Aufgabe operativer Art und bedarf nicht zwingend einer Stabsstelle.
- Tz. 33 Die Kommunen sollten die Organisation ihres Personalbedarfswesens prüfen und die Geschäftsverteilung optimal auf sich ausrichten. Die Stadt Lehrte teilte in Ihrer Stellungnahme mit, dass sie, wie von der üöKp empfohlen, die Aufgaben der Stabsstelle Personal- und Organisationsentwicklung ab dem 01.01.2024 in den Fachdienst 1.1 - Personal- und Organisationsentwicklung im Fachbereich 1 - Zentrale Verwaltung und Finanzen überführt habe.

3.1.2 Strategische und organisatorische Vorgaben

3.1.2.1 Konzepte und sonstige Vorgaben

- Tz. 34 Konzepte sind Planungsunterlagen, die wirtschaftliche und pragmatische Ideen enthalten und Lösungen aufzeigen. Sie beschreiben klare Strategien und kommen je nach Detaillierungsgrad auch zu konkreten Empfehlungen, wie das Ziel erreicht werden kann. Damit sind sie eine unverzichtbare Arbeitsgrundlage.
- Tz. 35 Vier Kommunen⁶ formulierten Qualifizierungskonzepte und sonstige Vorgaben zur Personalentwicklung und zum Ausschreibungs- und

⁶ Städte Lehrte und Winsen (Luhe) sowie Gemeinden Wedemark und Weyhe.

Stellenbesetzungsverfahren. Die Stadt Rinteln beschloss im Sommer 2022 ein Personalentwicklungskonzept. Das der Gemeinde Weyhe datierte aus dem Jahr 2004. Darin enthaltene Handlungshinweise verfolgte die Gemeinde weiterhin. Bei der Stadt Einbeck und der Gemeinde Wedemark lagen entsprechende Entwürfe vor. Die Stadt Seelze erarbeitete gerade ein solches Konzept. Konzepte und/oder Vorgaben zum Umgang mit dem Personalbedarf formulierte jedoch keine Kommune.

Die Gemeinde Wedemark wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass ein Qualifizierungskonzept für die Angestelltenlehrgänge I und II seit einigen Jahren implementiert sei und umgesetzt werde. Zudem befände sich ein umfassendes Personalentwicklungskonzept, das das Qualifizierungskonzept einbinde, in der Umsetzung.

Die Gemeinde Ganderkesee verwies in ihrer Stellungnahme auf vorbereitete Fortbildungsprogramme für Führungs- und Nachwuchsführungskräfte, zu denen künftig auch Kita-Leitungen gehören sollen. Weiter verwies sie auf eine Potenzialanalyse für Führungskräfte, die Entwicklung eines Schlüsselkompetenzmodells, Leitlinien für Zusammenarbeit und Führung und ein Onboarding-Konzept. Sämtliche Konzepte waren bisher nur auf die Führungsebene ausgerichtet. Über allgemeine Konzepte und/oder Vorgaben zur Personalentwicklung für die Gesamtbelegschaft verfügt die Gemeinde nach Feststellung der üöKp bisher nicht.

- Tz. 36 Klare Vorgaben und transparente Vorgehensweisen können eine sachgerechte Personalausstattung und -entwicklung unterstützen. Ein Personalentwicklungskonzept umfasst alle Maßnahmen im Personalwesen, die Beschäftigte qualifizieren, fördern sowie weiterentwickeln. Ein strategisches Personalentwicklungskonzept ist daher eine wichtige Grundlage für den nachhaltigen Erfolg einer Kommune. Inhalt eines Konzepts sind nicht nur individuelle Fördermöglichkeiten, sondern auch organisatorischen Rahmenbedingungen, die hierfür erforderlich sind. Darüber sollten auch Weiterentwicklungsmaßnahmen definiert werden. Einheitliche und transparente Regelungen erhöhen das Vertrauen und die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Zudem unterstreichen sie die Wertschätzung des Arbeitgebers gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Tz. 37 Die Kommunen sollten ihre Ziele im Personalwesen definieren, standardisierte Vorgehensweisen konzeptionieren und diese anschließend umsetzen. Dies kann anhand eines Personalentwicklungskonzepts, aber auch mit einzelnen in sich abgeschlossenen Vereinbarungen oder Dienstanweisungen erfolgen.

3.1.2.2 Regelungen zur Definition von Personalbedarf

Tz. 38 Beim Begriff Personalbedarf ist zwischen dauerhaftem (generellem) und vorübergehendem (temporären) Bedarf abzugrenzen. Genereller Personalbedarf entsteht durch dauerhaften Personalausfall, Personalabgänge oder Aufgabenzuwachs (siehe Abschnitt 3.2). Temporärer Personalbedarf entsteht durch zeitweiligen Personalausfall (z. B. Krankheit) oder bei Arbeitsüberlastungen/Arbeitsspitzen bzw. Arbeitsrückständen. Abhängig von der Art des Personalbedarfs sind unterschiedliche Regelungen und Maßnahmen zu treffen.

Tz. 39 Keine Kommune formulierte Vorgaben dazu, inwieweit Personalbedarfe aufgrund von Ausfällen oder Arbeitsspitzen als temporär zu bewerten sind und nach welchen Kriterien ein genereller Personalbedarf zu definieren ist. Kriterien könnten z. B. Zeitraum des Ausfalls, Prognosen zum Arbeitsanfall oder Fallzahlen sein.

Die Gemeinde Wedemark erklärte hierzu in ihrer Stellungnahme, dass sie Fallzahlen für einige Teams erhoben, Personalbedarfe bewertet und bei Bedarf notwendige Maßnahmen ergriffen habe. Die Gemeinde verfügte damit über Daten/Informationen, die als Kriterien zur Definition eines generellen Personalbedarfs genutzt werden konnten.

Tz. 40 Die Kommunen sollten dafür Sorge tragen, dass dauerhafte Personalbedarfe identifiziert werden, damit diese zeitnah kompensiert werden können (siehe Abschnitt 3.3.2).

3.1.3 Gremienbeteiligung

- Tz. 41 Die Vertretungen der Kommunen beschließen über Ernennung, Versetzung und Entlassung von Beamtinnen und Beamten; deren Hauptausschüsse über die Einstellung, Eingruppierung und Entlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, jeweils im Einvernehmen mit der oder dem HVB. Die Befugnis kann für bestimmte Gruppen auf den Hauptausschuss und/oder auf die oder den HVB übertragen werden (§ 107 Abs. 4 NKomVG).
- Tz. 42 Neun Kommunen⁷ machten von der Möglichkeit Gebrauch, Befugnisse für Personalentscheidungen durch Delegationsbeschlüsse auf den Verwaltungsausschuss und/oder auf die oder den HVB zu übertragen.
- Tz. 43 Bei der Stadt Leer (Ostfriesland) bereitete ein von der Vertretung gebildeter Personalausschuss Entscheidungen in Personalangelegenheiten vor. Da Sitzungstermine in Personalauswahl- und -einstellungsverfahren abzuwarten waren verlängerte dies das Einstellungsverfahren.
- Tz. 44 Die Stadt Einbeck bildete ihren Personalausschuss nach der Kommunalwahl im Jahr 2021 nicht wieder neu.
- Tz. 45 Das Zeitfenster zwischen der Feststellung eines Personalbedarfs und der daraus folgenden Besetzung einer Stelle sollte so gering wie möglich gehalten werden. In Zeiten von Fachkräftemangel können Bewerbende regelmäßig zwischen mehreren Angeboten wählen. Bei einer langwierigen Personalentscheidung besteht die Gefahr, dass sich die Bewerberin oder der Bewerber für ein anderes Stellenangebot entscheidet und dann für eine Bestenauswahl nicht mehr zur Verfügung steht.
- Tz. 46 Die üöKp empfiehlt den Kommunen, soweit noch nicht erfolgt, Befugnisse für Personalentscheidungen zu delegieren. Schlanke Entscheidungswege und ein auf die gesetzlich vorgeschriebenen Gremien beschränktes Beteiligungsverfahren können den Entscheidungsprozess beschleunigen. Um die Rechte und Funktionen der Gremien zu wahren, können z. B. Entscheidungen über Stellenbesetzungen ab einer bestimmten Funktion oder Wertigkeit den Gremien vorbehalten werden.

⁷ Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Leer (Ostfriesland), Lehrte, Rinteln und Winsen (Luhe) sowie die Gemeinden Ganderkesee, Wedemark und Weyhe.

Üblich ist eine Delegation von Personalentscheidungen nach Besoldungs- und Entgeltstufen. Die Gemeinde Weyhe regte an, diese an den Hierarchieebenen der Kommune zu orientieren.

3.1.4 Internes Know-how und externe Beratungsleistungen

- Tz. 47 Die Stadt Rinteln installierte ein Lenkungsteam für das Stellenplanaufstellungsverfahren, das aus je einem Mitglied der Fraktionen, dem Verwaltungsvorstand, Vertretungen des Personalrats und der Gleichstellungsbeauftragten sowie der Amtsleitung „Zentrale Dienste“ bestand. Das Lenkungsteam beschäftigte sich mit anstehenden Veränderungen im Stellenplan. Es stimmte die Beschlussvorlagen ab, um den Entscheidungsprozess in den Ratsgremien zu verkürzen. Vergleichbare interne Kommissionen waren in anderen Kommunen nicht vorhanden.
- Tz. 48 Alle Kommunen nahmen externe Beratungsleistungen in Anspruch. Die Städte Einbeck, Leer (Ostfriesland) und Seelze nahmen externe Beratung nur bei Organisationsuntersuchungen in Anspruch (siehe Abschnitt 3.2.2). Die Gemeinde Wedemark nahm externe Beratung bei Stellenbeschreibungen und -bewertungen sowie Organisationsuntersuchungen in Anspruch. Die Stadt Leer (Ostfriesland) äußerte die Erfahrung, dass Handlungsempfehlungen durch hausinterne Untersuchungen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern weniger akzeptiert würden, als extern erstellte Handlungsempfehlungen, die als objektiver wahrgenommen würden. Vorrangig nahmen die Kommunen externe Beratung bei Stellenbewertungsverfahren in Anspruch.
- Tz. 49 Die Stadt Seelze setzt zur Beratung der entscheidenden Personalstelle eine Bewertungskommission ein, in der neben dem Verwaltungsvorstand das RPA, der Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragte und Mitarbeitende des Fachbereichs 21 „Zentrale Dienste“ vertreten waren. Die Kommission traf einmal im Quartal zusammen.
- Tz. 50 Fünf Kommunen beauftragten mit der Stellenbewertung grundsätzlich⁸ oder anlassbezogen⁹, z. B. in komplexen oder „kritischen“ Fällen, externe Beratungsunternehmen. Die Gemeinde Weyhe installierte als internes Kontrollsystem eine Beurteilungskommission mit hausinternen Vertreterinnen und Vertretern.

⁸ Stadt Rinteln sowie die Gemeinden Ganderkesee und Weyhe.

⁹ Städte Lehrte und Winsen (Luhe).

- Tz. 51 Die Stadt Georgsmarienhütte beauftragte grundsätzlich mit allen Stellenbeschreibungen und -bewertungen ein festes „Stammunternehmen“. Sie wollte damit sicherstellen, dass für alle Stellen einheitliche Bewertungskriterien herangezogen wurden und damit die Akzeptanz bei den Mitarbeitenden fördern. Als internes Kontrollsystem installierte die Stadt eine Bewertungskommission.
- Tz. 52 Die Städte Leer (Ostfriesland), Lehrte und Seelze beteiligten das RPA bei jeder Stellenbeschreibung und -bewertung im Vorfeld.
- Tz. 53 Die Kommunen sind näher an den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und an den von ihnen zu erfüllenden Aufgaben als externe Beratungsunternehmen. Insbesondere Stellenbeschreibungen können von den Kommunen selbst zeitnah und kostengünstig formuliert werden. Mit der Beteiligung verschiedener Verwaltungsebenen und Organisationseinheiten, dem Personalrat, der Gleichstellungsbeauftragten und dem RPA können die Kommunen ihr Know-how bündeln. Eindeutige Beteiligungen und Entscheidungswege stärken zudem die Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.
- Tz. 54 Die Kommunen sollten Stellenbeschreibungen, Stellenbewertungen und Organisationsuntersuchungen selbst durchführen. Fachliches Know-how von Beratungsunternehmen kann von Kommunen genutzt werden, falls diese nicht oder noch nicht in ausreichendem Maße darüber verfügen oder es nur temporär benötigen. Soweit die Kommunen sich externer Dienstleister bedienen, um ggf. die Akzeptanz und Objektivität einer Untersuchung zu stärken, ist auch dies eine adäquate Vorgehensweise. Es obliegt dann den Kommunen im Einzelfall zu prüfen, ob diese Ziele auch durch entsprechende Beteiligungen und Transparenz bei eigener Durchführung erreicht werden könnten.

3.2 Personalbedarfsermittlung

- Tz. 55 Ein wesentliches Element des Personalbedarfsmanagements ist die Personalbedarfsermittlung. Die sachgerechte und nachvollziehbare Personalbedarfsermittlung ist Grundlage für die Ausbringung der Planstellen in den Stellenplan.
- Tz. 56 Die üöKp prüfte, ob bzw. wie die Kommunen die Erforderlichkeit ihrer Stellen ermittelten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO). Sie prüfte außerdem, wie sie die Personalbedarfsermittlung ausübten.

- Tz. 57 Die üöKp legte hier die von den geprüften Kommunen vorgelegten jüngsten Verfahren zur Personalbedarfsermittlung zu Grunde (siehe auch Tz. 70). Sie prüfte zwölf Verfahren hinsichtlich vollzogener Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung, der Methodenwahl, der Methodenanwendung sowie der Verwendung der Ermittlungsergebnisse. Die Städte Rinteln, Einbeck und Seelze legten keine Personalbedarfsermittlungsverfahren vor. Die Gemeinden Ganderkesee und Weyhe legten Heranziehungsvereinbarungen¹⁰ bzw. Arbeitsmengenermittlungen vor. Diese enthielten Elemente einer Personalbedarfsermittlung, die die üöKp an geeigneten Stellen berücksichtigte. Die übrigen Kommunen legten jeweils mehrere Personalbedarfsermittlungsverfahren vor.
- Tz. 58 Die Stadt Leer (Ostfriesland) betrieb die Personalbedarfsermittlung in zwei Verfahren selbst. Alle anderen Verfahren führten beauftragte Dritte für die jeweiligen Kommunen durch.
- Tz. 59 Neun der jeweils aktuellsten Verfahren lagen mindestens fünf Jahre zurück, vier davon mindestens acht Jahre. Das älteste geprüfte Verfahren datierte aus dem Jahr 2012. Die üöKp konnte größtenteils nur auf die Ermittlungsberichte zurückgreifen, da erläuternde Unterlagen nicht mehr vorhanden waren.

3.2.1 Erforderlichkeit

- Tz. 60 Der Stellenplan der Kommune weist die erforderlichen Stellen aus (§ 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO). Daraus ergibt sich, dass die Kommunen den Nachweis hierfür zu erbringen haben.
- Tz. 61 Alle Kommunen nutzten jährliche oder auch unterjährliche, hausinterne Austausche (z. B. jährliche Stellenplangespräche, unterjährliche Personalgespräche mit den Organisationseinheiten), um die Erforderlichkeit einer einzelnen Stelle bei angemeldeten Stellenplanänderungen zu hinterfragen.

¹⁰ Öffentlich-rechtliche Verträge der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit kreisangehörigen Gemeinden zur Übernahme von Aufgaben.

- Tz. 62 Über diese jährlichen und unterjährigen Austausche können die Organisationseinheiten die Stellenmehrbedarfe anmelden. Umgekehrt stellen die Kommunen aber nicht bzw. nicht lückenlos sicher, dass auch Minderbedarfe offenbar werden. Da sich diese Austausche nicht über den gesamten Stellenplan erstreckten, kamen die geprüften Kommunen den Anforderungen des § 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO nicht vollständig nach.
- Tz. 63 Die Kommunen sollten die hausinternen Gespräche nutzen, um nicht nur einzelne Stellen, sondern auch den Gesamtbestand des Stellenplans regelmäßig auf seine Erforderlichkeit zu prüfen. Die Kommunen sollten Erforderlichkeitskriterien¹¹ festlegen, die für die Verwaltung und die politischen Entscheidungsgremien verbindlich sind. Um die rechtliche Verpflichtung aus § 5 Abs. 1 Satz 1 KomHKVO zu erfüllen, sollten die Kommunen Personalbedarfsermittlungen regelmäßig durchführen.

3.2.2 Personalbedarfsermittlung in der Praxis

3.2.2.1 Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung

„Der Personalbedarf ist grundsätzlich auf der Basis optimierter Organisationsstrukturen und Prozesse sach- und methodengerecht zu ermitteln und regelmäßig zu überprüfen“.¹²

„Eine Personalbedarfsermittlung sollte nicht als Einzelmaßnahme durchgeführt werden, sondern in einen kontinuierlichen Prozess der Ziel- und Aufgabensteuerung eingebunden werden. Eng mit der Personalbedarfsermittlung verbunden (am besten integriert) sollten deshalb Aufgabenkritik (Zweckkritik) sowie Prozessoptimierung sein. Eine Personalbedarfsermittlung sollte nur im Umfeld optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen durchgeführt werden. Abweichungen sind gegebenenfalls zu dokumentieren.“¹³

- Tz. 64 Die Kommunen bzw. die beauftragten Externen banden in zehn der zwölf geprüften Verfahren eine Aufgabenkritik und/oder eine Geschäftsprozessoptimierung ein. Diese Verfahren schlossen zum Teil mit Handlungsempfehlungen ab.

¹¹ Beispiele für Erforderlichkeitskriterien: Erreichen strategischer oder operativer Ziele, anderweitiges Erzielen eines messbaren Benefits, Gewährleisten einer funktionsfähigen Verwaltung und damit ein ordnungsgemäßes Erledigen der zu erfüllenden Aufgaben sicherstellen, keine Alternative zu einer Stellenschaffung (z. B. Erledigung durch Dritte).

¹² Rechnungshöfe des Bundes und der Länder - Leitsätze für die Personalbedarfsermittlung vom 03.12.2018 S. 4 https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/ver%C3%B6ffentlichungen_brh_lrh/Personalbedarfsermittlung.html (Abruf am 04.07.2023).

¹³ Leitfaden zur Personalbedarfsermittlung S. 10 (Herausgeber Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundesverwaltungsamt. Stand 25. August 2021 https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/OrganisationshandbuchNEU/Shared%20Docs/Downloads/2_4_3_Leitfaden_PBE.pdf (Abruf 05.07.2023).

- Tz. 65 Die Untersuchungstiefen von Aufgabenkritik bzw. Geschäftsprozessoptimierung erstreckten sich über die alleinige Heranziehung des Organigramms bis hin zu Auswertungen von Interviews mit den Beschäftigten, Workshops und der Einbeziehung eigener Erfahrungswerte der beauftragten Dritten. Die bedarfsermittelnden Stellen untersuchten u. a. Altersstrukturen und Umfang der Arbeitsplatzausstattung, das soziale Gefüge, die Leitungsstrukturen, die Verantwortungen und Zuständigkeiten. In keiner Untersuchung verwendeten die Akteure die Informationen aus den Produkten der Teilhaushalte als Ermittlungsgrundlage. Da die Untersuchungstiefe der betrachteten Verfahren vom Untersuchungsauftrag abhing, verzichtete die üöKp auf einen tiefergehenden Vergleich. Die Stadt Georgsmarienhütte gab an, u. a. für die Aufgabenkritik eine Software zur Prozessmodellierung und -analyse zu beschaffen.
- Tz. 66 Die Städte Winsen (Luhe) und Georgsmarienhütte sorgten bei der Aufgabenkritik mit Mustervorlagen dafür, dass die beschriebenen Tätigkeiten bei den einzelnen Stellenbeschreibungen/Tätigkeitsbeschreibungen aktuell gehalten wurden.
- Tz. 67 Sechs Kommunen¹⁴ hielten ihre Stellenbeschreibungen anderweitig auf einem aktuellen Stand. Die Stadt Einbeck erstellte in den Jahren 2017/2018 für alle Stellen die Stellenbeschreibungen neu und aktualisierte sie anlassbezogen. Bei der Stadt Georgsmarienhütte erfolgte eine Neu-/Erstbeschreibung im Jahr 2012, die seitdem bei Bedarf überarbeitet wird. Die Stadt Seelze überarbeitete aktuell ihre Stellenbeschreibungen. Die Stadt Winsen (Luhe) aktualisierte im Jahr 2008 alle Stellenbeschreibungen und hielt sie auf dem Laufenden.

Die Gemeinde Ganderkesee wies erst in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie die Aktualität der Stellenbeschreibungen im jährlichen Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen abfragen würde und entsprechende Anpassungen vornehme. Sie ging dabei davon aus, dass sie hierüber ebenfalls einen weitgehend aktuellen Stand aller Stellenbeschreibungen erreiche.

Die Gemeinde Wedemark bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass ihre Stellenbeschreibungen nicht auf dem laufenden Stand waren. Diese würden jedoch anlassbezogen nach erfolgten Aufgabenveränderungen sowie Umstrukturierungen aktualisiert.

¹⁴ Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Seelze und Winsen (Luhe), sowie die Gemeinden Ganderkesee und Weyhe

Die Gemeinde Weyhe wies im Stellungnahmeverfahren darauf hin, dass sie bei den jährlichen Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen hinterfragte, ob die Stellenbeschreibungen die aktuelle Situation widerspiegeln.

Die übrigen Kommunen verfügten über keine aktuellen Stellenbeschreibungen.

- Tz. 68 Alle Kommunen gaben an, die Bedeutung der Aufgabenkritik bzw. der Geschäftsprozessoptimierung erkannt zu haben, ihnen wegen fehlender Ressourcen jedoch nicht vollumfänglich gerecht werden zu können. Die Stadt Lehrte wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie die Notwendigkeit der Aufgaben im Hinblick auf Synergien bei jeder neuen Stelle erörtere und hinterfrage.
- Tz. 69 Die üöKp befürwortet die Praxis der Städte Winsen (Luhe) und Georgsmarienhütte, die Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung im Zuge der Erstellung neuer Stellenbeschreibungen/Tätigkeitsbeschreibungen zu betreiben. Dieses Vorgehen verstetigt Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung, ohne dass die Kommunen gesonderte Projekte dafür anstoßen müssen. Über interne Vorgaben könnten die Kommunen gewährleisten, dass die einzelnen Tätigkeiten erst in die Stellenbeschreibung gelangen, nachdem die Kommunen sie einer Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung, vornehmlich der Geschäftsprozessdigitalisierung, unterzogen haben. Nehmen sie eine Software zur Prozessanalyse zu Hilfe, könnte sich dies auch ressourcenschonend auswirken.
- Tz. 70 Nach der Auffassung der üöKp können Kommunen durch Geschäftsprozessoptimierung auch dem Fachkräftemangel entgegenreten, indem sie z. B. durch Digitalisierung einzelner standardisierter Verfahrensschritte auf den besetzten Stellen mehr Freiräume für rein fachliche (qualifizierungsgerechte) Tätigkeiten schaffen.
- Tz. 71 Geschäftsoptimierte Arbeitsplätze sorgen im Übrigen auch für das Erscheinungsbild der Kommune als attraktiver Arbeitgeber. Je „moderner“ das Anforderungsprofil in einer Stellenbeschreibung ist, desto attraktiver ist die ausgeschriebene Stelle. Schließlich führen die Geschäftsprozessoptimierung zu optimierter Leistungserbringung und somit zu ressourcenschonender Inanspruchnahme der Produktbudgets.
- Tz. 72 Die üöKp empfiehlt den Kommunen, bei jeder Personalbedarfsermittlung eine Aufgabenkritik und eine Geschäftsprozessoptimierung voranzustellen, um den aktuellen und auf die Zukunft ausgerichteten tatsächlichen Bedarf festzustellen.

3.2.2.2 Methodenwahl und Methodenanwendung

Tz. 73 Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder beschrieben in ihren „Leitsätzen für die Personalbedarfsermittlung“ zwei bewährte Methoden: Das analytische Berechnungsverfahren und das analytische Schätzverfahren.

„Erhebungstechniken der analytischen Berechnung sind unter anderem die Selbsteinschätzung, Selbstaufschreibung, die Zeitaufnahme und die Aktenanalyse. Diese Techniken bieten die Möglichkeit, hinreichend genaue Daten in ausreichender Güte erheben zu können. Beim analytischen Schätzen verbessert sich die Datenqualität mit dem Detaillierungsgrad des Aufgabenkatalogs (mit Tätigkeiten); die Schätzungen sind durch die mit der jeweiligen Aufgabe befassten Beschäftigten vorzunehmen. Grundsätzlich sollten die Erhebungstechniken favorisiert werden, die für die zu untersuchenden Aufgaben valide Daten erwarten lassen.“¹⁵

Die üöKp legte diese beiden Methoden (in der Methodenlehre auch empirische bzw. analytische Methode genannt) bei der Prüfung der zwölf Personalbedarfsermittlungsverfahren als Maßstab zugrunde.

Tz. 74 Die bedarfsermittelnden Stellen wendeten eine oder beide der oben beschriebenen Methoden an. Andere Methoden stellte die üöKp nicht fest.

Tz. 75 Alle zu Grunde gelegten Verfahren zur Personalbedarfsermittlung bezogen sich auf vollständige Organisationseinheiten. Innerhalb desselben Verfahrens wechselten die Methoden wegen unterschiedlicher Tätigkeiten in der jeweiligen Organisationseinheit. Beispielsweise waren flächenbezogene oder fallzahlenbezogene Tätigkeiten anders zu behandeln, als frei auszugestaltende Tätigkeiten (z. B. Planungsaufgaben).

Tz. 76 Die Anwendungstiefe hing von den verfügbaren Ressourcen und dem Umfang des Auftrags ab. Einige bedarfsermittelnden Stellen führten strukturierte Interviews mit den Bediensteten, führten Workshops durch oder ließen die Bediensteten ihren Tätigkeitskatalog beschreiben. Anschließend ließen sie die Bediensteten die Bearbeitungszeiten aufschreiben. Daraus ermittelten sie eine „subjektive“ Bearbeitungszeit. Anhand von pauschalen Kennzahlensets und sonstigen Erfahrungswerten (z. B. Tätigkeitsbeschreibungen aus anderen Kommunen) stellten sie ihr eine objektive Bearbeitungszeit (mittlere Bearbeitungszeit) gegenüber. Andere Stellen ermittelten ausschließlich eine methodengerechte objektive Bearbeitungszeit.

¹⁵ Siehe Fußnote 12.

- Tz. 77 In einem Verfahren für die Gemeinde Wedemark kam die bedarfsermittelnde Stelle bei Anwendung zweier unterschiedlicher Orientierungswerte zu unterschiedlichen Personalbedarfen. Sie lagen zwischen 32 und 42 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Die Stadt Leer (Ostfriesland) kam bei einer Untersuchung ebenfalls zu unterschiedlichen Bedarfsergebnissen. Sie betragen 5,2 bzw. 6,96 VZÄ.
- Tz. 78 Die durchgeführten Bedarfsermittlungen kamen zu unterschiedlich konkreten Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Die Stadt Leer (Ostfriesland) ließ z. B. in einem Verfahren einen Personalbedarf extern ermitteln. Das beauftragte Unternehmen ermittelte einen Bedarf von 2,79 VZÄ, empfahl dann ca. 3 Stellen. In einer Personalbedarfsermittlung für die Gemeinde Wedemark wurde pauschal eine VZÄ für die Aufarbeitung von Rückständen angesetzt. Eine Untersuchung für die Stadt Georgsmarienhütte ergab eine Aufstockung einer Stelle ohne Begründung und Herleitung.
- Tz. 79 Nach Auffassung der üöKp betrieben die Kommunen bzw. die beauftragten Stellen eine sachgerechte Methodenwahl. Wie die oben genannten Beispiele zeigen, war die Methodenwahl zum Teil nicht ausreichend festgelegt, so dass Raum für unterschiedliche Orientierungswerte, uneindeutige oder unbegründete Ergebnisse blieb.
- Tz. 80 Zudem stehen die Kommunen hinsichtlich der Anwendung der Methoden bei der Auftragsklärung vor der Frage, ob sie nach der reinen Methodenlehre den objektiven Personalbedarf für eine gedachte Person ermitteln lassen möchten oder den subjektiven Personalbedarf für vorhandene Personen (ggf. mit abweichendem Leistungsprofil). Je größer die daraus resultierende Spanne der Personalbedarfe ist, desto weniger hilfreich sind die Ergebnisse für die konkrete Personalentscheidung.
- Tz. 81 Die Kommunen sollten bei der Personalbedarfsermittlung für eindeutige Ergebnisse und fachliche Expertise (Erfahrung mit Personalbedarfsermittlung für einzelne Fachbereiche) sorgen. Neben der Methodenwahl sollte auch die Methodenwahl bereits im Rahmen der Auftragsklärung ausdrücklich vereinbart werden.

3.3 Arbeitsplatzauslastung und Personalanforderung

3.3.1 Übersicht über Arbeitsplatzbesetzung

Tz. 82 Die üöKp differenziert zwischen der Ausstattung einer Organisationseinheit mit tatsächlich eingerichteten Arbeitsplätzen und der Zuordnung von Stellen(anteilen) zu einer Organisationseinheit nach Stellenplan. Hierbei kann eine Stelle mehrere Arbeitsplätze umfassen (z. B. Teilzeitkräfte). Dieser Abschnitt betrachtet die Besetzung von Arbeitsplätzen sowie eine mögliche Steuerung dieser Ebene.

Tz. 83 Acht Kommunen¹⁶ konnten keine zentral geführten Arbeitsplatzübersichten vorlegen. Auf Rückfrage gaben sie an, dezentral über entsprechende Daten zu verfügen, die erforderlichenfalls zusammengeführt werden könnten. Die Kommunen nutzten diese Möglichkeit bisher nicht. Sie erklärten, in der Vergangenheit keinen Bedarf für solche Übersichten gesehen zu haben.

Die Gemeinde Ganderkesee verwies in ihrer Stellungnahme auf nutzbare Auswertungsmöglichkeiten der von ihr eingesetzten Personalmanagement-Software. Die Stadt Lehrte verwies in ihrer Stellungnahme auf vorhandene Belegungslisten zu Arbeitsplätzen sowie Listen zur deren IT-Ausstattung. Über Arbeitsplatzübersichten für ein laufendes Personalbedarfsmanagement verfügten beide Kommunen nicht.

Die Gemeinde Wedemark teilte in ihrer Stellungname mit, dass sie aktuell eine zentrale Arbeitsplatzübersicht erstelle.

Tz. 84 Zwei Kommunen¹⁷ führten zentral vorgehaltene Übersichten über bestehende Arbeitsplätze bzw. namentliche Listen zu aktuell besetzten Arbeitsplätzen. Die Stadt Winsen (Luhe) führte eine erweiterte Stellenbesetzungsliste, nach Geschäftsbereichen gegliedert. Diese enthielt Angaben zur Art des Arbeitsplatzes, speziellen Anforderungen, Voll-/Teilzeit-/Sharing-Besetzung, Grund und Dauer von Nichtbesetzungen sowie andere, zur Personalbedarfssteuerung nutzbare Informationen. Die Stadt Rinteln entwickelte mittels Standard-Präsentationssoftware eine digitalgrafische Arbeitsplatzübersicht, angelehnt an die Darstellung der Verwaltungs-

¹⁶ Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Leer (Ostfriesland), Lehrte und Seelze sowie die Gemeinden Ganderkesee, Wedemark und Weyhe.

¹⁷ Städte Rinteln und Winsen (Luhe).

gliederung. Die Elemente der Darstellung versah sie mit hinterlegten (verlinkten) Daten der Beschäftigten, die aktuell auf den jeweiligen Arbeitsplätzen eingesetzt waren. Dies ergänzte sie durch farbliche Kategorisierungen (z. B. technische Beschäftigte/allgemeine Verwaltung).

- Tz. 85 Inwieweit diese Übersichten die tatsächliche Ausstattung der verschiedenen Organisationseinheiten mit vorhandenen Arbeitsplätzen abbildeten, ließ sich durch die üöKp nicht mit vertretbarem Prüfungsaufwand ermitteln. Die Stadt Rinteln führte in ihrer Übersicht beispielsweise befristet beschäftigte Personen und Personen in Rente auf Zeit, ohne darzustellen, inwieweit für diese (noch bzw. dauerhaft) Arbeitsplätze eingerichtet waren.
- Tz. 86 Im Gegensatz zu den Kommunen, die über zentral vorgehaltene Daten verfügten, fehlten den Übrigen Informationen und Daten an zentraler Stelle (Personalwesen), mit denen eine optimale Auslastung der bereits vorhandenen Arbeitsplätze kontinuierlich sichergestellt werden könnte (und sollte). Ohne zentrale Übersichten zur Ausstattung ihrer Organisationseinheiten mit Arbeitsplätzen und deren Besetzung bzw. Auslastung war es den Kommunen kaum möglich auszuwerten, ob und in wieweit vorhandene Beschäftigungsmöglichkeiten tatsächlich ausgeschöpft waren. Dies erschwerte ihnen, durch entsprechende Maßnahmen (Arbeits-/Aufgabenverteilung, Personaleinsatzplanung, Desk-Sharing u. a.) auf eine effiziente Auslastung der verfügbaren Arbeitsplätze hin- und damit sich entwickelnden Personalbedarfen entgegenzuwirken.
- Tz. 87 Die Kommunen sollten neben Stellenplänen und Stellenbesetzungslisten auch damit verknüpfte Arbeitsplatzübersichten führen und diese als strategisches sowie als operatives Steuerungsinstrument nutzen.

Die Gemeinde Weyhe wies im Stellungnahmeverfahren darauf hin, dass sie ihre Organisationsstrukturen weitgehend dezentral ausgerichtet habe. Sie gehe davon aus, dass Arbeitsplatzübersichten in diesem Fall - neben zentral geführten Stellenplan- und Stellenbesetzungslisten - eher dezentral von jeweiligen Organisationseinheiten geführt werden sollten.

3.3.2 Kompensation von Personalausfällen

Tz. 88 Kommunen sind unvermeidbar von längerfristigen Personalabwesenheiten betroffen. Neben unvorhersehbaren Ausfällen durch Krankheit kann es sich auch um planbare Abwesenheiten wie z. B. Elternzeiten, Beurlaubungen, Abordnungen, Fortbildungs- oder Qualifikationsmaßnahmen handeln. Die üöKp geht analog der Regelungen zur Entgeltfortzahlung¹⁸ und zum betriebliches Eingliederungsmanagement¹⁹ bei einer Abwesenheit von mehr als sechs Wochen von einem Langzeitausfall aus.

Tz. 89 Ein effektiver Ausgleich von Personalausfällen erfordert Regelungen, wie unmittelbar damit umzugehen ist. Solche Vorgaben können Regelungen enthalten

- wie lang ein Personalausfall innerhalb der betroffenen Organisationseinheit aufgefangen/kompensiert werden muss,
- zum Umfang erwartbarer Kompensationsmaßnahmen innerhalb der betroffenen Organisationseinheit,
- zu Voraussetzungen für einen möglicher Einsatz von Springer- oder befristet beschäftigten Vertretungskräften,
- ab welcher (erwarteten) Abwesenheit der Einsatz von Ersatzpersonal erfolgt,
- zu Wartezeiten bis zu einer erwartbaren Ersatzbesetzung oder zu Vorgaben/Voraussetzungen für eine Arbeitsverlagerung oder -umverteilung.

Tz. 90 Die Kommunen gaben an, dass bei ihnen zum Prüfungszeitpunkt zwischen 9 und 59 Arbeitsplätze von Langezeitausfällen oder -abwesenheiten betroffen waren:

Stadt Rinteln	9	Stadt Einbeck	25
Gemeinde Wedemark	10	Stadt Leer (Ostfriesland)	31
Stadt Winsen (Luhe)	11	Gemeinde Ganderkesee	35
Stadt Georgsmarienhütte	12	Stadt Seelze	37
Stadt Lehrte	22	Gemeinde Weyhe	59

Eine mögliche Personal-Ausfallquote ermittelte die üöKp aufgrund heterogenen Personal- und Aufgabenstrukturen nicht.

¹⁸ § 3 Abs. 1 Satz 1 EntgFG.

¹⁹ § 167 Abs. 2 SGB IX.

Tz. 91 Die nachfolgende Grafik stellt die prozentuale Verteilung Kompensation/Nicht-Kompensation für die beteiligten Kommunen in einer Übersicht dar:

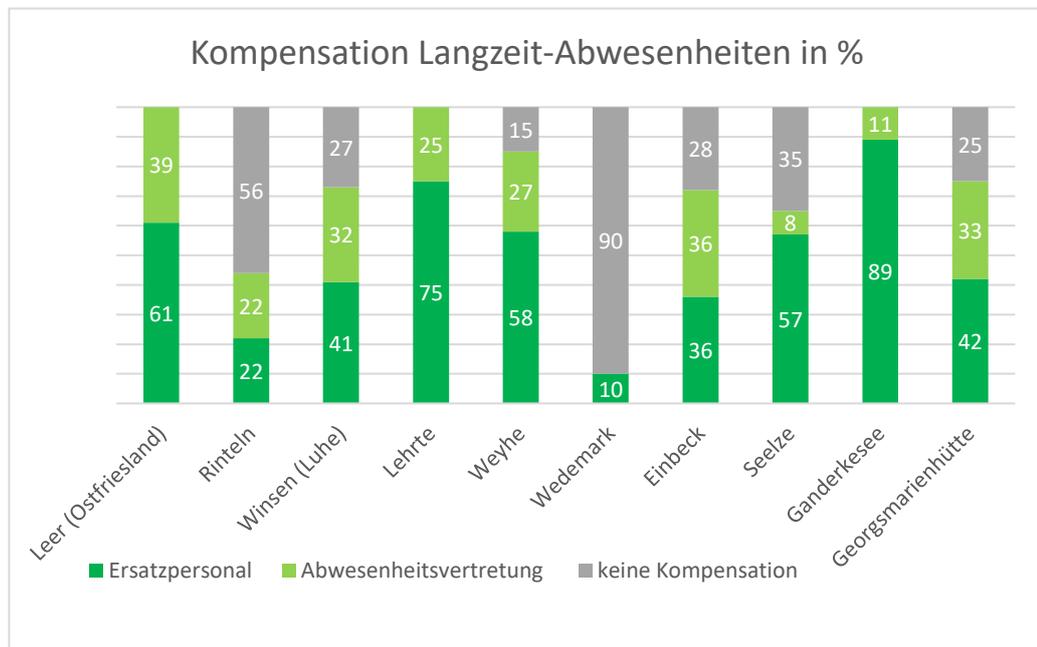


Abbildung 1: Kompensation Langzeit-Abwesenheiten

Tz. 92 Von den betroffenen Arbeitsplätzen wurden

- zwischen 10 und 89 % mit Ersatzpersonal besetzt,
- zwischen 0 und 39 % durch Abwesenheitsvertretungen kompensiert und
- zwischen 0 und 90 % nicht kompensiert (keine Vertretung/Ersatzbesetzung).

Tz. 93 Die Langzeitausfälle selbst waren zentral in den personalbewirtschaftenden Organisationseinheiten bekannt. Sie führten auch die Verfahren zur Einstellung/Beschäftigung von Ersatzkräften durch. Über zentrale Übersichten zur Anzahl der von Langzeitausfällen betroffenen Arbeitsplätze sowie der jeweils erfolgten Kompensation der Ausfälle verfügten die Kommunen nicht. Die Kompensation der Ausfälle regelten sie jeweils einzelfallbezogen. Sie formulierten keine dokumentierten Vorgaben zum Umgang mit Langzeitausfällen.

Tz. 94 Nicht planbare Langzeitausfälle (z. B. wegen Erkrankung) stellen die Kommunen vor Herausforderungen. Personalausfall sollte bedarfs- und zeitgerecht kompensiert werden, um die Erfüllung kommunaler Aufgaben dauerhaft sicherzustellen. Ein kurzfristiger Einsatz von Ersatzpersonal ist mangels Verfügbarkeit und rechtlicher Beschränkungen (Stellenplan, dienst- und tarifrechtliche Vorschriften) häufig nicht möglich. Fehlen dann Vorgaben zum Umgang mit Personalausfällen (siehe Tz. 89), sind Entscheidungen über Art, Umfang und Verfahren der Kompensation

eines Personalausfalls jeweils umfassend neu abzustimmen. Damit einhergehende Verzögerungen gehen zu Lasten der Aufgabenerfüllung und der Beschäftigten im betroffenen Aufgabenbereich.

- Tz. 95 Die üöKP empfiehlt den Kommunen, Regelungen zum Umgang mit Langzeitausfällen (vgl. Tz. 89) zu treffen. Solche garantieren zwar noch keinen Aufgaberrückgang oder Personalersatz, sind aber Grundlage hierfür und sorgen für einen strukturierten und transparenten Umgang mit Langzeitausfällen. Die Benennung besonderer Belastungen kann zudem einen fairen und wertschätzenden Umgang mit den vertretenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ausdrücken, deren mögliche Überlastung und Demotivation das Risiko weiterer Ausfälle birgt. Wobei grundsätzlich eine tatsächliche Entlastung nur mit Aufgabenreduzierung (insb. freiwilliger Aufgaben) oder Deckung des Personalbedarfs (z. B. Erhöhung der Stundenzahl von Teilzeitbeschäftigten) erreicht werden kann.

3.3.3 Personalanforderungen

- Tz. 96 Die üöKp betrachtete die Personalanforderungsverfahren der Kommunen ab dem Zeitpunkt, zu dem ein konkreter, aufgabenbezogener Personalbedarf aus den operativen Organisationseinheiten (Fachdienst/Fachabteilung/Sachgebiet) heraus an die jeweils intern zuständige Stelle gemeldet wurden. Die üöKp bezog formlose (mündliche) Personalanfragen mit ein, da informellen Abstimmungen häufig einer förmlichen Bedarfsmeldung vorangingen.

- Tz. 97 Sechs Kommunen machten Angaben zu vorliegenden Personalanforderungen, wobei die Anzahl laufender Personalbedarfsmeldungen zwischen 1 und 15 lag:

Stadt Rinteln	1	Stadt Georgsmarienhütte	7
Stadt Einbeck	4	Stadt Lehrte	10
Stadt Winsen (Luhe)	5	Gemeinde Wedemark	15

Vier dieser Kommunen²⁰ erklärten, dass im Stellenplan bereits freie Stellen für alle Anforderungen verfügbar wären; zwei Kommunen²¹ erklärten dies für den überwiegenden Teil offener Anforderungen. Die vier weiteren Kommunen²² konnten ohne eigene weitere Recherchen keine konkreten bzw. schlüssigen Angaben zur Anzahl bestehender Personalanforderungen machen.

²⁰ Städte Einbeck, Lehrte und Rinteln sowie Gemeinde Wedemark.

²¹ Stadt Georgsmarienhütte für vier von fünf Stellen; Stadt Winsen (Luhe) für fünf von sieben Stellen.

²² Städte Leer (Ostfriesland) und Seelze sowie Gemeinden Ganderkesee und Weyhe.

Tz. 98 Verfahrensvorgaben bei Personalanforderungen, die über einheitliche Vordrucke für Personalanforderung hinausgingen, stellte die üöKp bei neun Kommunen nicht fest. Lediglich die Gemeinde Wedemark verfügte über Vorgaben zum Ablauf und zur Prüfung von Personalanforderungen in Form eines „Handlungsleitfaden zu Stellenbesetzungen“. Hierin legte sie u. a. Prozessabläufe, Beteiligungsverfahren, Aufgaben/Fragenumfang in Auswahlgesprächen sowie Abläufe nach Auswahlentscheidungen fest.

Tz. 99 Die Gemeinde Weyhe verband die Abfrage, Meldung, Prüfung und Entscheidung zu Personalanforderungen mit dem jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren. Hier galten für die Fach-Einheiten bei Personalbedarfsmeldungen die gleichen Fristen und Wartezeiten wie bei Mittelanmeldungen zum Haushalt. Entsprechende Stellenbedarfe für das Folgejahr waren schon zur Mitte des laufenden Haushaltsjahres anzumelden.

Die Gemeinde Wedemark erklärte in ihrer Stellungnahme, dass bei ihr ein ähnliches Verfahren wie bei der Gemeinde Weyhe gelte.

Tz. 100 Spezielle Regelungen im Bereich der Personalanforderungen hielt die Stadt Einbeck für nicht erforderlich.

Die Gemeinde Ganderkesee verwies auf individuelle Abhängigkeiten bei Personalanforderungsverfahren, insbesondere bezüglich Einsatzbereich, Aufgabe und Funktion der vakanten Stellen bzw. Arbeitsplätze. Bei Personalbedarfen im Bereich der Kindertagesstätten beispielsweise sei anders zu verfahren als bei Beschäftigten der Kernverwaltung oder bei vakanten Leitungsfunktionen. Allgemeingültige Regelungen seien hier nur schwer zu formulieren.

Die Gemeinde Ganderkesee ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass die Organisationseinheiten für Personalanforderungen einen Vordruck auszufüllen hätten, der die wesentlichen Daten für die Anforderung enthalte. Hierauf aufbauend würden weiteren Prozesse in Gang gesetzt und anhand weiterer Checklisten individuell und systematisch für den jeweiligen Einzelfall abgearbeitet.

Tz. 101 Die möglichst optimale Personalausstattung aller Organisationseinheiten lag bei den geprüften Kommunen in der Verantwortung einer zentralen Service- oder Querschnittseinheit (Personalservice). Die effiziente Umsetzung dieser Aufgabe setzt eine umfassende Übersicht über vorliegende Personalanforderungen und

laufende Verfahren zu deren Prüfung voraus. Weiter ist der Personalservice – neben regelmäßigen Personalbedarfsprüfungen – auf eine zeitnahe Meldung von Personalbedarfen aus den Facheinheiten angewiesen, um die notwendige Personalausstattung aller Bereiche bedarfsgerecht sicherstellen zu können. Letztlich bedarf es eines transparenten, bedarfsorientierten und zügigen Verfahrens, um über die Anerkennung gemeldeter Personalbedarfe mit ausreichender Akzeptanz zeitnah entscheiden zu können.

- Tz. 102 Die Kommunen sollten verbindliche Regelungen zur Meldung von Personalbedarfen sowie zur Verfahrensprüfung bei Personalanforderungen formulieren.

Die Stadt Lehrte wies im Stellungnahmeverfahren richtigerweise darauf hin, dass eine ausreichende fachliche Beteiligung betroffener Organisationseinheiten bei zentral gesteuerten Verfahren sowie hierfür eingesetzte Instrumente (z. B. ein Vordruck mit Ablaufvorgaben zur Stellenplananmeldung) notwendig seien.

3.4 Stellenplanung und Stellenbesetzung

3.4.1 Stellenplanung

- Tz. 103 Der Stellenplan weist die erforderlichen Stellen der Beamtinnen und Beamten und der weiteren nicht nur vorübergehend Beschäftigten aus (§ 5 Abs. 1 Satz 1, 1. HS KomHKVO). Der Stellenplan ist Bestandteil des Haushaltsplans (§ 113 Abs. 2 Satz 2 NKomVG, § 1 Abs. 1 Nr. 4 KomHKVO). Er nennt folglich den für das zu planende Haushaltsjahr erwarteten Stellenbedarf. Zudem gelten für ihn sämtliche Haushaltsgrundsätze, wie z. B. der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 110 Abs. 2 NKomVG).

- Tz. 104 Die Vertretungen der Kommunen nahmen die von der Verwaltung vorgeschlagenen Stellen grundsätzlich in den Stellenplan auf. Vereinzelt änderten die Vertretungen die Stellenpläne im Beschlussverfahren.²³

Die üöKp bestärkt die Kommunen darin, an Ihrer Praxis festzuhalten und den Stellenplan konsequent als Planungs- und Steuerungsinstrument zu nutzen. Die konkrete Erforderlichkeit und Begründung einzelner Stellen war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

²³ Städte Einbeck und Lehrte.

Tz. 105 - nach Stellungnahmeverfahren entfallen -

Tz. 106 - nach Stellungnahmeverfahren entfallen -

Tz. 107 - nach Stellungnahmeverfahren entfallen -

3.4.2 Stellenbesetzungsquoten im Zeitvergleich 2018 – 2022

Tz. 108 Der Stellenplan ist entsprechend dem verbindlichen Muster 3 des Ausführungserlasses zur KomHKVO²⁴ aufzustellen. Nach diesem Muster enthält der Stellenplan die für das zu planende Haushaltsjahr erforderlichen Stellen, sowie eine Gegenüberstellung der für das Vorjahr zum 30.06. besetzten und unbesetzten Stellen.

Tz. 109 Die nachfolgenden Grafiken zeigen für die zurückliegenden fünf Jahre für jede geprüfte Kommune die Stellenbesetzungsquoten für Beamtinnen und Beamte sowie Tarifbeschäftigte zum 30.06. des betreffenden Jahres. Die Stadt Lehrte gab an, die Zahlen für den 30.06.2018 und 30.06.2022 aufgrund von Doppelhaushalten nicht nachträglich liefern zu können. Es stand daher nur eine Zahlenreihe von drei Jahren zur Verfügung.

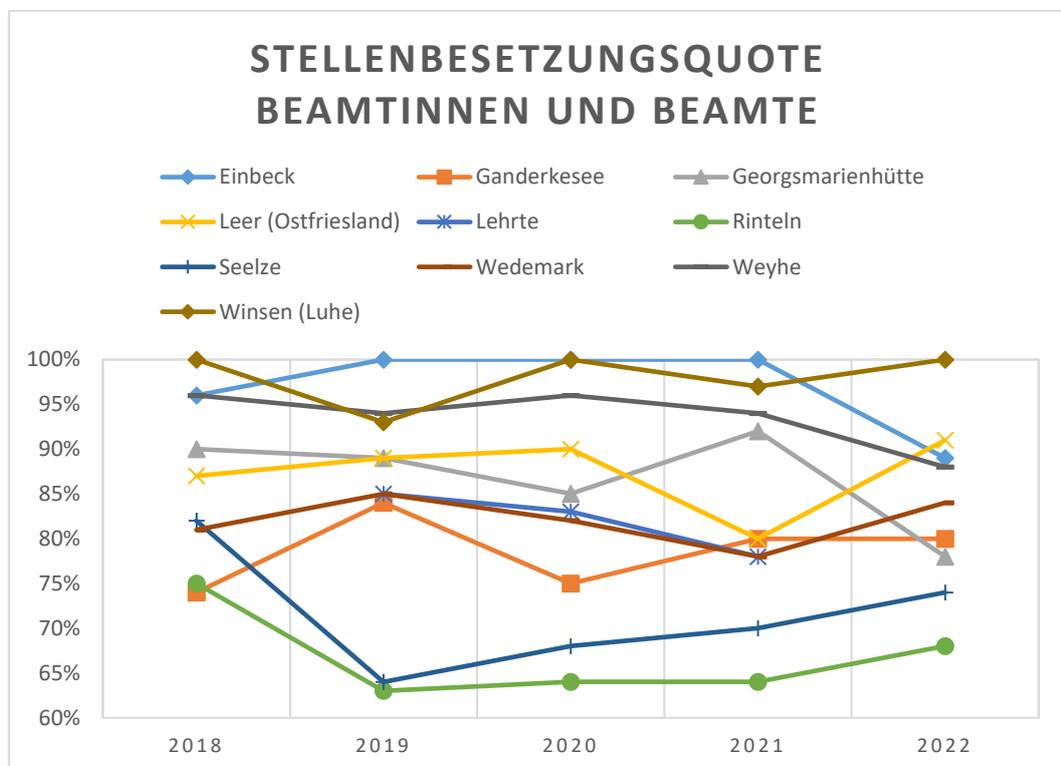


Abbildung 2: Stellenbesetzungsquote Beamtinnen und Beamte

²⁴ Rd.Erl. des MI vom 24.04.2017 (Nds. MBl. S. 566).

- Tz. 110 Die Stellenbesetzungsquote lag im Beamtenbereich zwischen 63 % bei der Stadt Rinteln und 100 % bei den Städten Einbeck sowie Winsen (Luhe).
- Tz. 111 Fünf Kommunen²⁵ besetzten bis zu elf Stellen im Beamtenbereich mit Tarifbeschäftigten. Ohne diese Maßnahmen wären die Besetzungsquoten geringer.
- Tz. 112 Bei keiner Kommune waren im gesamten 5-Jahreszeitraum zum 30.06. alle Stellen im Beamtenbereich besetzt. Es kann zu anderen Zeitpunkten abweichende Besetzungsquoten gegeben haben.
- Tz. 113 Doppelhaushalte haben zur Folge, dass für ein zurückliegendes Jahr zum 30.06. kein Vergleich der zur Verfügung stehenden Stellen mit den tatsächlich besetzten Stellen durchgeführt werden muss. Die üöKp regt an, diese bei Doppelhaushalten zu erheben und als Auswertungs- und Steuerungsinstrument zu nutzen.

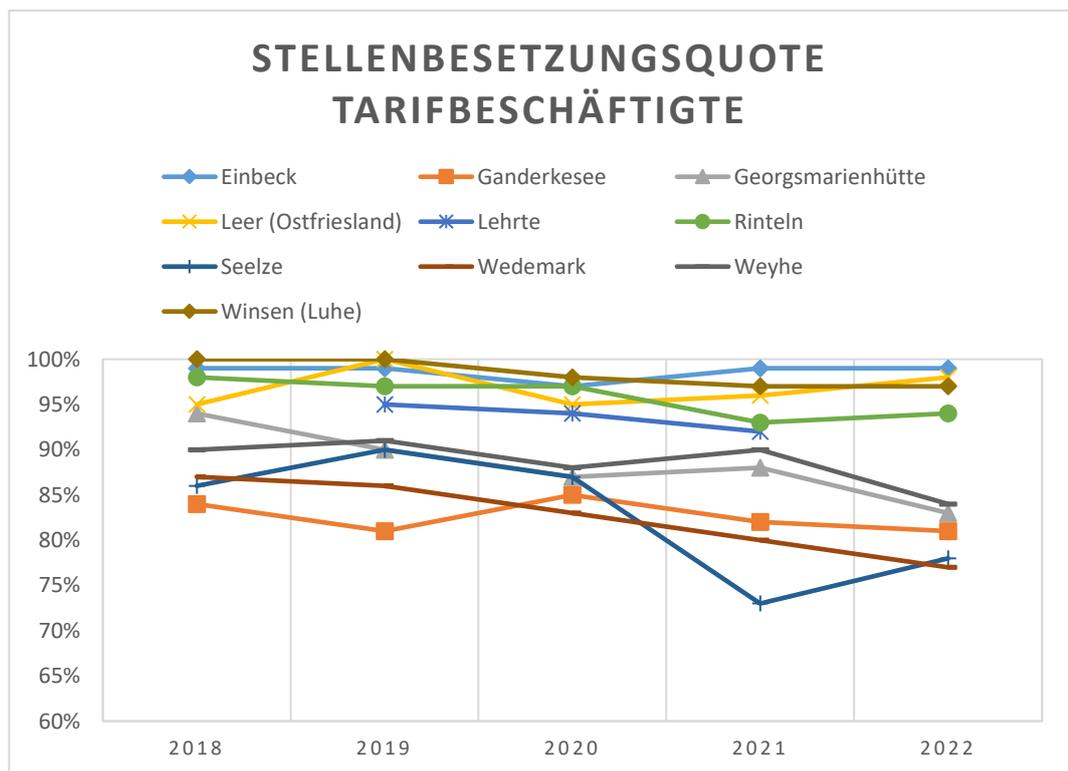


Abbildung 3: Stellenbesetzungsquote Tarifbeschäftigte

- Tz. 114 Die Stellenbesetzungsquote lag im Tarifbereich zwischen 73 % bei der Stadt Seelze und 100 % bei den Städten Leer (Ostfriesland) sowie Winsen (Luhe).

²⁵ Städte Georgsmarienhütte, Lehrte und Seelze sowie Gemeinden Wedemark und Weyhe.

- Tz. 115 Bei keiner Kommune waren im gesamten 5-Jahreszeitraum zum 30.06. alle Stellen im tariflichen Bereich besetzt. Es kann zu anderen Zeitpunkten abweichende Besetzungsquoten gegeben haben.
- Tz. 116 Die Besetzungsquoten im Tarifbereich lagen bei den geprüften Kommunen näher beieinander als im Beamtenbereich. Es zeigte sich eine konstantere und insgesamt höhere Besetzungsquote als im Beamtenbereich.

3.4.3 Gründe für nicht besetzte Stellen

- Tz. 117 Abweichungen vom Stellenplan sind nur zulässig, soweit sie aufgrund gesetzlicher oder tariflicher Vorschriften zwingend erforderlich sind (§ 107 Abs. 3 Satz 3 NKomVG). Dies ist jedoch kein Gebot, alle Stellen ständig besetzt zu halten. Es stellt lediglich eine einzuhaltende Obergrenze dar.²⁶ Eine volle Auslastung des Stellenplans ist daher eher eine Ausnahme. Der Stellenplan kann künftig wegfallende Stellen, Stellenüberhänge oder vorübergehend nicht benötigte Stellen beinhalten. Ebenso sind sog. Leerstellen, z. B. für Beschäftigte in Elternzeiten, möglich und zulässig.
- Tz. 118 Die Gemeinde Ganderkesee und die Stadt Georgsmarienhütte wiesen z. B. Stellen im Stellenplan aus, die nicht zwingend besetzt werden sollten. Dies waren z. B. Stellen, die für Initiativbewerberinnen und -bewerber oder kurzfristige Personalverstärkungen zur Verfügung stehen sollten. So stellen sie u. a. sicher, dass für ausscheidende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter parallel Nachfolgende eingearbeitet werden konnten.
- Tz. 119 Alle Kommunen gingen nach eigenen Aussagen davon aus, vereinzelt auch über Stellen im Stellenplan zu verfügen, die dauerhaft nicht besetzt waren und kurz oder mittelfristig auch nicht besetzt werden sollten. Die üöKp verzichtete hier auf eine Feststellung zu den konkreten Stellen, deren Anzahl oder die jeweiligen Gründe für die Nichtbesetzung.
- Tz. 120 Die üöKp sieht hiernach die Verfahrenspraxis der vorgenannten Städte als grundsätzlich sinnvoll und zielführend an. Bestehen aber grundlos unbesetzte Stellen, sind diese u. U. darauf zurückzuführen, dass Kommunen ihre

²⁶ Robert Thiele, „Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz – Kommentar“ zu §107 Abs. 3 Satz 3 NKomVG (RdNr. 11), 2. Auflage, Kohlhammerverlag Stuttgart 2017.

Stellenpläne nach Wegfall von Personalbedarfen nicht entsprechend anpassen. Der Stellenplan bildet dann nicht mehr den tatsächlichen Personalbedarf ab, die über den Stellenplan ermittelten und bereitgestellten Personalaufwandsmittel nicht mehr den tatsächlichen Finanzbedarf. Dies behindert sowohl die Personalarbeit als auch die Finanzwirtschaft der Kommunen unnötig.

- Tz. 121 Die üöKp empfiehlt, die Stellenpläne regelmäßig inhaltlich zu überprüfen um nicht benötigte Stellen möglichst zu vermeiden.
- Tz. 122 Neun²⁷ Kommunen beklagten das Problem, freie Stellen über den Arbeitsmarkt nicht zeitnah adäquat neu besetzen zu können. Dies stellte eine besondere Herausforderung dar, weil gleichzeitig der Umfang der zu erfüllenden Aufgaben zunahm und die Wechselbereitschaft der Beschäftigten stieg. Dies führte zu deutlich höheren Personalfluktuationen in den Kommunen. Diesen mussten die Kommunen mit einer vermehrten Suche nach Zusatz- und Ersatzpersonal begegnen.
- Tz. 123 Trotz Ausschreibung blieben vakante Stellen in den Kommunen (zeitweilig) unbesetzt. Als Gründe die für den Beamten- und tariflichen Bereich gleichermaßen galten, nannten die Kommunen:
- keine Bewerbungen, insbesondere im Bauwesen und im Bereich Kindertagesstätten
 - keine ausreichende Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber
 - zunehmende Konkurrenzsituation zwischen potenziellen Arbeitgebern
 - geringe Nachfrage nach Teilzeitstellen und befristeten Stellen
 - attraktivere Angebote der Privatwirtschaft aufgrund höherer Gehälter

Die Stadt Einbeck problematisierte im Stellungnahmeverfahren die aus ihrer Sicht unbefriedigenden Regelungen zur Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern. Sie gab dazu folgenden Hinweis:

„Würde die Möglichkeit eröffnet, eine duale Ausbildung durch die Kommunen anzubieten, würde das nicht nur die extrem ´auf Kante genähte´ Personalsituation in den Kindertagesstätten zu entspannen helfen. Zugleich würde auch Druck aus der bisweilen sehr konfliktträchtigen Elternarbeit genommen, was wiederum zu einer höheren Zufriedenheit der Mitarbeitenden und zu geringeren Krankenständen führen dürfte. Dass auch das Berufsbild angesichts der dann zu gewährenden Ausbildungsvergütung attraktiver würde, käme noch hinzu.“

²⁷ Alle Kommunen mit Ausnahme der Stadt Einbeck.

- Tz. 124 Die Gründe für die Besetzungsvakanzen liegen im Wesentlichen außerhalb des Einflussbereichs der Kommunen. Sie haben lediglich geringe Möglichkeiten, Anreize für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber zu setzen. Hierzu gehört z. B. die Schaffung eines guten Arbeitsumfeldes wie gleitende Arbeitszeit, kein Schichtdienst, erhöhte Ausbildungsquoten, gute Fort- und Weiterbildungsangebote und eine strukturierte Karriereplanung.
- Tz. 125 Die oben genannten Vorteile sollten im Stellenausschreibungs- und -auswahlverfahren herausgestellt werden.

3.5 Maßnahmen zum Umgang mit und zum Abbau von Vakanzen

- Tz. 126 Im Zusammenhang mit diesem Abschnitt macht die üöKp auf das „Gemeinsame Papier zur Situation des Fachkräftemangels in den Kommunen – Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen“ der kommunalen Spitzenverbände aufmerksam.²⁸

3.5.1 Bindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern

- Tz. 127 Personalfluktuations²⁹ bezeichnet das Ausscheiden von Mitarbeitenden. Das Thema Personalfluktuations hat in Kommunen in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.
- Tz. 128 Alle Kommunen führten diverse Listen mit statistischen Personaldaten, z. B. regulärer Eintritt in den Ruhestand, geplante Rückkehr aus dem Mutterschutz, Angaben zu Voll- oder Teilzeit, Altersstruktur, befristete Arbeitsverträge, Kündigungen, Überstunden und Fehlzeiten. Die Kommunen nahmen bei Bedarf einzelne statistische Auswertungen vor. Relative Kennzahlen zu Personalveränderungen (z. B. Fluktuationsrate³⁰) generierten sie dabei nicht.

²⁸ Gemeinsames Papier zur Situation des Fachkräftemangels in den Kommunen – Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Verband kommunaler Unternehmen e. V., Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände) aus September 2021 https://www.vka.de/assets/media/docs/0/Richtlinien/Positionspapier_Fachkr%C3%A4ftemangel_September_2021.pdf (Abruf am 15.06.2023).

²⁹ Mögliche Arten der Fluktuations: auf natürliche Weise (z. B. Ruhestand, Todesfälle), durch interne Beeinflussung (z. B. Versetzung) oder durch externe Faktoren (z. B. Kündigung durch die Mitarbeitenden oder den Arbeitgebenden).

³⁰ Eine mögliche Formel: Anzahl der Abgänge der Mitarbeitenden geteilt durch die durchschnittliche Anzahl der Mitarbeitenden multipliziert mit 100. <https://www.bwl-lexikon.de/wiki/fluktuationsrate/#die-berechnung-der-fluktuationsrate> (Abruf am 09.06.2023).

Die Gemeinde Wedemark erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie alle drei Jahre Kennzahlen zur Fluktuation bei der Erstellung des Gleichstellungsplans ermittelte und mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegte.

Die Gemeinde Weyhe legte im Stellungnahmeverfahren als Nachweis für vorhandene Kennzahlen eine Aufstellung vor, die die Anzahl der jährlichen Austritte und Einstellungen für die Jahre 2017 bis 2022 enthielt.

Nach Prüfung der üöKp handelte es sich sowohl bei der Gemeinde Wedemark als auch bei der Gemeinde Weyhe nicht um Fluktuationsraten, sondern um absolute Zahlen zur Fluktuation.

Tz. 129 Die Gemeinde Weyhe hinterfragte die Kündigungsgründe. Die Führungskräfte waren gehalten, mit den abgewanderten ehemaligen Kolleginnen und Kollegen Kontakt zu halten, um sie ggf. erneut für die Kommune anzuwerben, wenn sich die Gelegenheit dazu bot. Sie ergänzte im Stellungnahmeverfahren, dass sie eine jährliche Krankenstatistik führe, soweit möglich Gründe von Ausfallzeiten erfasse, den Beschäftigten verschiedene Aktionen zur Gesundheitsförderung anbiete und regelmäßig Betriebsfeiern und/oder -ausflüge veranstalte.

Tz. 130 Die Städte Seelze und Winsen (Luhe) werteten Gründe von Ausfallzeiten ihrer Mitarbeitenden statistisch aus. Die Stadt Seelze versuchte, mit geeigneten Mitteln Langzeitausfälle entgegenzuwirken und führte z. B. die Gestaltung einer attraktiven Kantine mit Wohlfühlcharakter, Sportangebote oder Organisation gemeinsamer Ausflüge ein. Sie bezeichnete dies als "Feelgood-Management". Die Stadt Winsen (Luhe) veranstaltete mit dem gleichen Ziel Gesundheitstage, bot eine Rückenschule an und organisierte Sportangebote sowie Betriebsausflüge.

Die Gemeinde Wedemark erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie die gleichen Angebote offeriere wie die Stadt Winsen (Luhe).

Tz. 131 Um ihre Attraktivität als Arbeitgeberin zu erhöhen, stellte die Stadt Rinteln ihren Mitarbeitenden z. B. zweimal jährlich Freikarten für das örtliche Schwimmbad und bei psychischen Belastungen eine kostenlose, anonyme Erstberatung und Betreuung in einer örtlichen Fachklinik zur Verfügung. Außerdem veranstaltete sie einmal jährlich eine Betriebsveranstaltung.

Die Gemeinde Wedemark legte in ihrer Stellungnahme dar, dass sie ein niedrigschwelliges Angebot zur kurzfristigen Erstberatung im Falle von Belastungen bei einer externen Fachstelle und seit einigen Jahren weitere wechselnde Angebote zur Unterstützung im Umgang mit Belastungen anböte.

Die Gemeinde Ganderkesee kritisierte im Stellungnahmeverfahren Regelungen zur Gewährung von Geldzuwendungen, auf die das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport mit Schreiben vom 10.07.2019 an die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hinwies. Sie hielt diese insbesondere in Bezug auf jährliche Betriebsveranstaltungen für sehr restriktiv und für die Personalbindung nicht förderlich.

Die üöKp verweist hierzu auf die zwischenzeitlich erlassene „Verordnung zur Einführung der Niedersächsischen Verordnung über die Gewährung von Geldzuwendungen an Beamtinnen und Beamte der Kommunen und zur Änderung der Niedersächsischen Kommunalbesoldungsverordnung“ vom 10.11.2023 (Nds. GVBl. S. 275).

- Tz. 132 Die Stadt Georgsmarienhütte stellte bei bestehendem Bedarf Initiativbewerbende ein, auch wenn der Stellenplan hierfür aktuell keine konkrete Stelle auswies. Die Stadt hielt hierzu einen von ihr sogenannten Stellen-Ausgleichspool vor. Auf diese Weise konnte beispielsweise eine Nachfolge eingestellt und eingearbeitet werden, bevor die Stelleninhaberin bzw. der Stelleninhaber planmäßig ausschied.
- Tz. 133 Absehbare Personalabgänge wurden bei den Kommunen vorausplanend bearbeitet, indem entsprechend ausgebildet und/oder die Stelle wieder ausgeschrieben wurde.
- Tz. 134 Die Fluktuationsrate ist eine wichtige Kennzahl aus dem Bereich des Personalbedarfswesens. Gemeinsam mit den Einflussfaktoren, die zur Berechnung herangezogen werden, gibt sie einen Überblick über die Personalbewegung in der Kommune. Eine hohe Fluktuationsrate signalisiert oft Handlungsbedarf im Personalbereich sowie in der Bindung von Mitarbeitenden.

Tz. 135 Die Bindung von Mitarbeitenden wird aufgrund des aktuellen Fachkräftemangels immer bedeutender. Hierauf ausgerichtete Maßnahmen sollten geeignet sein, die Fluktuationsrate zu senken. Hierzu gehört auch, ein angenehmes Arbeitsumfeld mit einer positiven Atmosphäre zu schaffen. Unterstützende Maßnahmen können z. B. mobiles Arbeiten, flexible Arbeitszeitmodelle, Weiter- und Fortbildungsmöglichkeiten oder auch moderne Arbeitsmittel und ein gut aufgestelltes Gesundheitsmanagement sein. Zufriedene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind motivierter, leistungsfähiger und seltener krank. Nach Auffassung der üöKp sind die von den genannten Kommunen bereits getroffenen Maßnahmen hier zielführend, teilweise aber auch ausbaufähig.

Tz. 136 Die Kommunen sollten guten Beispielen folgen, verfügbare Informationen über ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter intensiver nutzen und Konzepte für deren Bindung (weiter-)entwickeln.

3.5.2 Besetzungs- bzw. Recruiting-Verfahren

Tz. 137 Die Komplexität und die erhöhte Anzahl von Ausschreibungs- und Auswahlverfahren erfordern eine strukturierte Organisation. Das als Recruiting bezeichnete Verfahren umfasst das Suchen, Finden und Einstellen von Personal. Der Recruiting-Prozess besteht dabei aus den Phasen:

- Erstellen des Anforderungsprofils und Stellenausschreibung,
- Prüfung der Bewerbungsunterlagen und Kandidaten-Vorauswahl,
- Vorstellungsgespräche und Bewerberauswahl (Auswahlentscheidung) und
- Einstellung und Integration auf dem neuen Arbeitsplatz.

Tz. 138 Bei einem umfassenden Einsatz digitaler Mittel wird das teilautomatisierte Verfahren auch als E-Recruiting bezeichnet. Die am Markt angebotenen Software-Produkte bieten hier u. a. folgende Funktionalitäten:

- Vorgaben und Vorlagen zur Ausschreibungserstellung und -veröffentlichung,
- Newsletter-Funktion für Stellenausschreibungen
- digitale Bewerberverwaltung / Anlage und Pflege von Bewerberpools
- auf einzelne Verfahren abstimmbare Online-Bewerbungsformulare,
- automatisierten E-Mail-Versand mit Serienbrief-Funktionen
- statistische Auswertungen und Analysefunktionen
- Dokumentexport für verschiedene Dateiformate (z. B. PDF- und CSV)
- Profil-, Rollen- und Rechtemanagement für die interne Nutzung

- Tz. 139 Sechs Kommunen³¹ nutzten eine Recruiting-Software zur Arbeitsunterstützung bei Personalauswahl- und Personalauswahlverfahren.
- Tz. 140 Für die Bekanntmachung von Stellenangeboten nutzten die Kommunen neben den klassischen, örtlichen Printmedien auch digitale Angebotsplattformen und soziale Medien. Sie griffen dabei auch auf Serviceangebote von gewerblichen Anbietern zurück. Diese übernahmen Gestaltung und Veröffentlichung von Stellenangeboten nach Angabe der Kommunen kostengünstiger, als dies für sie in Eigenleistung umsetzbar war.
- Tz. 141 Die Arbeitsmarktsituation (Fachkräftemangel) fordert von allen Kommunen schnelles Handeln bei Stellenbesetzungsverfahren zum Ausgleich bestehender Personalbedarfe. Die üöKp stellte einen innovativen Umgang mit dieser Herausforderung fest.
- Tz. 142 Die Kommunen sollten an der weiterentwickelten Praxis der Recruiting-Verfahren festhalten. Soweit bisher nicht erfolgt, sollten sie für ihre Verwaltung den Einsatz von E-Recruiting-Lösungen sowie Angebote spezialisierter Dienstleister prüfen.

3.5.3 Erfolgreiche Einführung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

- Tz. 143 Neue Kolleginnen und Kollegen wurden bei fast allen Kommunen durch die unmittelbaren Vorgesetzten und Mitarbeitenden in ihr neues Aufgabenfeld eingearbeitet. Besondere Regelungen und Konzepte hierfür gab es nur vereinzelt.
- Tz. 144 Die Stadt Lehrte stellte allen neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Coachin oder einen Coach zur Seite. Die Einarbeitung orientierte sich an Meilensteinen, die die Stadt individuell auf die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abstimmt. Zudem erstellte die Stadt eine Checkliste "Neue Beschäftigte", in der sie wesentliche und allgemeingültige Abläufe definierte.

³¹ Städte Georgsmarienhütte, Lehrte, und Winsen (Luhe) sowie die Gemeinden Ganderkesee, Wedemark und Weyhe.

Tz. 145 Die Gemeinde Wedemark regelte in einem Leitfaden „Internes Willkommen“, dass neue Mitarbeitende für etwa drei Monate von einer Patin oder einem Paten aus dem näheren Arbeitsumkreis begleitet wurden. In dem Leitfaden regelte die Gemeinde den näheren Ablauf der Einarbeitung anhand einer Checkliste. Für Nachwuchskräfte entwickelte sie ein Perspektivkonzept, in dem sie die Entwicklungsmöglichkeiten in der Gemeindeverwaltung spiegelten.

Die Gemeinde Wedemark ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass sie eine Willkommensmappe mit umfangreichen allgemeinen und arbeitsplatzspezifischen Informationen vorhalte. Für Auszubildende führe sie Einführungstage durch.

Tz. 146 Die Stadt Seelze hielt für (neue) Beschäftigte eine umfangreiche Informationsmappe mit allgemeinen Informationen zu hausinternen Regelungen vor. Für Führungskräfte lag der Entwurf einer sog. Einarbeitungsmappe vor. Im geplanten Personalentwicklungskonzept war zur Einführung neuer Mitarbeitenden ein „Onboarding“³² mit Handlungsanweisungen vorgesehen.

Tz. 147 Die Stadt Einbeck entwickelte eine strukturierte „Welcome-Mappe“ zur Einarbeitung neuer Mitarbeitender und organisierte für ihre Auszubildenden einen Kennlerntag. Die verschiedenen Möglichkeiten einer Personalentwicklung verdeutlichte sie anhand einer Mindmap vom Beginn der Ausbildung bis ggf. zum Einsatz einer Führungskraft.

Tz. 148 Die Gemeinde Ganderkesee entwickelte im Jahr 2021 ein "Onboarding-Konzept" für Führungskräfte sowie aktuell ein "Patenkonzept" für Neueinsteigende als mögliche Bestandteile eines späteren Personalentwicklungskonzepts. In ihrer Stellungnahme erklärte sie, dass sie weitere Personalmaßnahmen durchführe bzw. plane (z. B. externes Personal-Coaching, verschiedene Schulungen für Führungskräfte sowie Leitlinien für Führung und Zusammenarbeit).

Die Gemeinde Weyhe führte hierzu im Stellungnahmeverfahren ergänzend aus, dass sie u. a. einen Verantwortlichen für die Einarbeitung neuen Personals benenne und für diese Phase geeignete Fortbildungen prüfe.

³² Siehe Fußnote 2.

- Tz. 149 Die ersten Tage in einer neuen Arbeitsumgebung und eine erfolgreiche Einarbeitung sorgen dafür, dass die neue Mitarbeiterin bzw. der neue Mitarbeiter schneller in die Aufgabe sowie Kontakt zu Kolleginnen und Kollegen findet und von Anfang an motiviert und produktiv seiner Tätigkeit nachgehen kann. Das Onboarding ist essenziell dafür, ob sich ein eine neue Mitarbeiterin oder ein neuer Mitarbeiter wohlfühlt und schnell integriert.
- Tz. 150 Die in den vorgenannten Kommunen vorgefundenen Maßnahmen und Initiativen dienen diesem Zweck und werden insofern von der üöKp befürwortet.
- Tz. 151 Die übrigen Kommunen sollten geeignete Konzepte entwickeln. Hierdurch kann die Einarbeitung auf hohem Niveau gehalten und Fehlverhalten oder Enttäuschungen vorgebeugt werden.

3.5.4 Wissensmanagement

- Tz. 152 Unter Wissensmanagement versteht die üöKp alle strategischen und operativen Aktivitäten, die den Umgang mit Wissen optimieren. Es beschäftigt sich mit dem Erwerb, der Entwicklung, der Nutzung und der Weitergabe von Wissen. Die Weitergabe von Wissen – der Wissenstransfer – ist wichtiger Bestandteil des Wissensmanagements.
- Tz. 153 Drei Kommunen setzten sich mit dem Thema Wissenstransfer auseinander. Die Stadt Einbeck erstellte eine Handreichung „Wissenstransfer“. Diese enthielt eine Wissenslandkarte in Form einer Mindmap zur Sicherstellung einer möglichst nahtlosen und ohne Wissensverlust erfolgenden Übergabe des Arbeitsplatzes. Die Handreichung enthielt eine Anleitung für ein Transforgespräch zwischen der oder dem ausscheidenden und der oder dem nachfolgenden Mitarbeitenden. Die Gemeinde Wedemark verfügte über ein Verfahren für einen moderierten Wissenstransfer für Führungskräfte und Mitarbeitende mit Schlüsselfunktionen. Diese zwei Kommunen setzten sich bereits intensiv mit dem Thema Wissenstransfer auseinander.

Die Gemeinde Weyhe ergänzte im Stellungnahmeverfahren, dass sie in einzelnen Organisationseinheiten in einer sogenannten „schlauem Akte“ wesentliche arbeitsplatzbezogene Informationen dokumentiere. Hier fanden sich Ansätze eines Wissenstransfers.

- Tz. 154 Zentrale Aufgabe des Wissensmanagements ist die Wissensbewahrung und die Wissensweitergabe. Das Erfahrungswissen der ausscheidenden Mitarbeitenden ist hierbei von besonderer Bedeutung, da es nicht aus unabhängiger Quelle angeeignet werden kann. Es trägt zur optimierten Aufgabenwahrnehmung bei. Bewährtes kann übernommen und Fehler können vermieden werden. Zudem trägt die Arbeitsplatzhistorie zu einer umfassenden Sichtweise bei der Aufgabenwahrnehmung bei. Viele Informationen werden nicht nur im Moment benötigt, sondern langfristig, teilweise sogar über Generationen von Mitarbeitenden hinweg. Wissen muss also gesichert, strukturiert und bei Bedarf aktualisiert werden. Während explizites Wissen³³ in der Regel für andere gut greifbar ist, sollte impliziertes Wissen³⁴ ausscheidender Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gesichert werden. Eine Möglichkeit könnte sein, ein Arbeitshandbuch zu führen, in dem z. B. Zusammenhänge, Daumenregeln, Handlungskontext, Relevanzkriterien, Risiken und Erfolgsfaktoren festgehalten werden.
- Tz. 155 Die Kommunen sollten den Wissenstransfer konzeptionieren, um Wissensverlusten vorzubeugen.

Die Stadt Lehrte erklärte in ihrer Stellungnahme, dass sie aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten bisher kein umfangreiches Wissensmanagement vorhalte. Vereinzelt werde in den Organisationseinheiten Wissensmanagement durchgeführt. Dies insbesondere bei planbaren Nachbesetzungen. Digitalisierung und Prozessaufnahme seien dabei wichtiger Baustein des Wissenstransfers.

3.6 Verantwortung für Personalaufwendungen

- Tz. 156 Personalaufwendungen entstehen, um die Leistungen der Kommune erbringen zu können. Dies erfolgt dezentral in den jeweiligen Organisationseinheiten. Sie tragen die Fachverantwortung für die Leistungserbringung. Zu ihren Aufgaben gehört auch, dass von ihnen zu bewältigende Aufgabenvolumina zu beobachten und sich verändernde Personalbedarfe zu erkennen sind (z. B. Fallzahlentwicklung). Ihnen obliegt außerdem, den eigenen Personalbedarf im Sinne eines wirtschaftlichen und sparsamen Ressourceneinsatzes zu steuern.

³³ Dokumentiertes Basiswissen, wie z. B. Daten, Fakten und allgemeine Informationen.

³⁴ Erfahrungswissen, das nur in den Köpfen der Mitarbeitenden existiert und für andere schwer greifbar ist.

- Tz. 157 Fassen die Kommunen die Fachverantwortung für die Leistungserbringung und die Ressourcenverantwortung für die Personalaufwendungen dezentral bei der leistungserbringenden Organisationseinheit zusammen, unterstützt dies ihr Bestreben, ihre Leistungen wirtschaftlich zu erbringen.³⁵
- Tz. 158 Die Fach- und die Ressourcenverantwortung sind in einer Hand zu vereinen, wenn Budgets gebildet werden (§ 4 Abs. 3 Satz 2 KomHKVO).
- Tz. 159 Alle zehn Kommunen verorteten die Fachverantwortung für das Erbringen von Leistungen dezentral in den leistungserbringenden Organisationseinheiten.
- Tz. 160 Dezentral verorteten zwei Kommunen³⁶ auch die Ressourcenverantwortung für die Personalaufwendungen. Sie bildeten grundsätzlich pro Teilhaushalt einen Deckungskreis für Personalaufwendungen. Die Verantwortung hierfür wiesen sie dem jeweiligen Teilhaushaltsverantwortlichen zu. Die Verantwortung sowohl für das Budget des Teilhaushalts als auch den Deckungskreis lag hierdurch dezentral in der Hand der fachlich zuständigen Organisationseinheit. Eine Kommune³⁷ bestimmte, dass die gegenseitige Deckung zwischen dem Budget und einem Deckungskreis einer Organisationseinheit nur mit der Zustimmung des Bürgermeisters in Anspruch genommen werden durfte. Die Zuständigkeiten, die den Organisationseinheiten in Bezug auf ihr Personal zustanden, und diejenigen des Personalservice, grenzten diese beiden Kommunen in Dienstabweisungen zur Fach- und Ressourcenverantwortung voneinander ab.
- Tz. 161 Im Gegensatz zu diesen zwei Kommunen führten acht Kommunen³⁸ die Personalaufwendungen in einem einzigen und sich damit über den gesamten Haushalt erstreckenden Deckungskreis zusammen. Die Verantwortung für den Deckungskreis wiesen sie zentral der Organisationseinheit „Personal“ zu. Drei Kommunen³⁹ begründeten dies zum Teil mit einer beim Wechsel auf die Doppik beibehaltenen kameralen Struktur. Zudem stufte die Kommunen folgende Punkte teilweise als problematisch ein, dem vorgebeugt werden sollte:

³⁵ Vgl. KGSt, Bericht Nr. 5/2013 „Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM)“, Ziff. 4.4.1, S. 30/31 und Bericht Nr. 5/1993, „Das Neue Steuerungsmodell“, Ziff. 3.2.2.1, S. 17 - 19 sowie Anders, Rudolf, Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Niedersachsen, Dezember 2021, KomHKVO, Kommentar zu § 4, Ziff. 4.1.

³⁶ Stadt Seelze sowie Gemeinde Weyhe.

³⁷ Gemeinde Weyhe.

³⁸ Städte Einbeck, Georgsmarienhütte, Leer (Ostfriesland), Lehrte, Rinteln und Winsen (Luhe) sowie Gemeinden Ganderkesee und Wedemark.

³⁹ Städte Lehrte und Rinteln sowie Gemeinde Wedemark.

- personalwirtschaftlich ungewolltes Handeln, indem kostengünstiges Personal bevorzugt wird
- Umwandlung von Sach- in Personalaufwendungen und umgekehrt
- großer Abstimmungsbedarf der Kämmerei mit den Organisationseinheiten bezüglich der Personalaufwendungen bei den Haushaltsplanungen
- uneinheitliches Vorgehen in den Organisationseinheiten

- Tz. 162 Die Personalaufwendungen werden auf der Basis des jeweils tatsächlich vorhandenen Personals geplant (§ 10 Abs. 2 KomHKVO). Der im ersten vorstehenden Aufzählungspunkt genannte Anreiz, Personal in der Organisationseinheit zu beschäftigen, dessen Personalaufwand unterhalb des ausschöpfbaren Haushaltsansatzes liegt, besteht folglich nicht.
- Tz. 163 Die Umwandlung von z. B. Personal- in Sachaufwendungen flexibilisiert den Haushaltsvollzug. Dies ermöglicht beispielsweise, den Haushaltsansatz für Personalaufwendungen in geeigneten Fällen zum Einkauf von Leistungen eines externen Dienstleisters zu verwenden. Eine Kommune kann hierdurch ihre Leistungen auch dann erbringen, wenn eine Stelle kurzfristig nicht besetzbar ist. Sind derartige Automatismen nicht gewünscht, kann dem auch ohne einen von der Organisationseinheit „Personal“ verantworteten Deckungskreis entgegengewirkt werden.
- Tz. 164 Auch bei dezentraler Ressourcenverantwortung kann eine Organisationseinheit „Personal“ Serviceleistungen in Personalangelegenheiten erbringen.⁴⁰ Folglich greifen die in den weiteren Aufzählungspunkten aufgeführten Argumente der Kommunen gegen eine dezentrale Ressourcenverantwortung nicht: Die Gefahren eines „großen Abstimmungsbedarfs“ und eines „uneinheitlichen Vorgehens“ bestehen auch bei einer zentralen Organisationsform.
- Tz. 165 Bei diesen acht Kommunen⁴¹ steht einer dezentralen Fachverantwortung für die Leistungserbringung eine zentrale Ressourcenverantwortung für Personalaufwendungen gegenüber. Das durch eine Vereinigung der Fach- und Ressourcenverantwortung entstehende Wirtschaftlichkeitspotenzial können diese Kommunen nicht nutzen.

⁴⁰ Vgl. KGSt, Bericht 5/2013 „Das kommunale Steuerungsmodell (KSM)“, Ziff. 4.4.4, S. 34 und Bericht Nr. 5/1993, „Das Neue Steuerungsmodell“, Ziff. 4.2.3.1, S. 34.

⁴¹ Siehe Fußnote 38.

- Tz. 166 Zwischen der Leistungserbringung, dem Output, und den hierfür benötigten Ressourcen, dem Input, besteht ein kausaler Zusammenhang. Diesen vernachlässigen die Kommunen durch die Trennung der Fach- und Ressourcenverantwortung. Dies kann zur Folge haben, dass der Zusammenhang zwischen dem Ressourceneinsatz und den zu erbringenden Leistungen nicht oder nicht im erforderlichen Umfang berücksichtigt wird.
- Tz. 167 Eine Feststellung inwieweit die beiden Kommunen⁴², die auf Teilhaushalte beschränkende Deckungskreise für Personalaufwendungen einrichteten und diese in die Hände des jeweiligen Teilhaushaltsverantwortlichen legten, wirtschaftlicher handelten, übersteigt den Umfang der durchgeführten Prüfung. Mit der gewählten Organisation eröffneten sich diese Kommunen die Möglichkeit positiver Synergien: Sie führen die Fachverantwortung für die Leistungserbringung und die Ressourcenverantwortung für Personalaufwendungen zusammen. Durch die dezentral vereinigte Fach- und Ressourcenverantwortung schaffen diese Kommunen effiziente Strukturen für wirtschaftliches Handeln. Zudem wirkten sie durch ihre Dienstanweisungen zur Fach- und Ressourcenverantwortung unklaren Zuständigkeiten und damit sowohl einer parallelen als auch einer lückenhaften Aufgabenwahrnehmung entgegen.
- Tz. 168 Die üöKp empfiehlt den acht Kommunen, die die Verantwortung für Personalaufwendungen zentral verorteten, sich unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen mit der Vereinigung der Fach- und Ressourcenverantwortung auseinanderzusetzen. Sie sollten ggf. durch eine Dienstanweisung für Personalangelegenheiten regeln, welche Zuständigkeiten den Facheinheiten und der Organisationseinheit „Personal“ zustehen.

⁴² Siehe Fußnote 36.

4 Fazit

- Tz. 169 Alle beteiligten Kommunen engagierten sich intensiv und innovativ, Personal zu gewinnen, zu fördern und zu halten. Der allgemeine Fachkräftemangel stellte dabei eine Herausforderung dar, die von ihnen zunehmend aufwendiger zu bewältigen war. Bei der Sicherstellung der für ihre Aufgabenerledigung erforderlichen Personalausstattung agierten die Kommunen situations- und ressourcenbedingt eher reagierend als agierend.
- Tz. 170 Für die Kommunen ist eine möglichst genaue Kenntnis über ihren aktuellen und zukünftigen Personalbedarf unerlässlich, um bedarfsgerechte Personalausstattungen sicherstellen und nachhaltig planen zu können. Regelmäßige und umfassende Personalbedarfsermittlungen dienen dem Nachweis der Erforderlichkeit vorhandener Stellen, der Identifikation akuter oder absehbarer Stellenbedarfe, aber auch der Feststellung nutzbarer Personalüberhänge. Hier stellte die üöKp gerade beim Letzterem Optimierungspotenziale bei den Kommunen fest.
- Tz. 171 Vergleichbares gilt für die effiziente Nutzung vorhandener Ressourcen in Bezug auf die Auslastung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten, die Auslastung der Stellen nach Stellenplan und die Kompensation von Personalausfällen. Hier bestehen noch ungenutzte Möglichkeiten für die geprüften Kommunen.

Im Auftrag



Heike Fliess