

Forenpapier
zur 36. ordentlichen Hauptversammlung
des Deutschen Städtetages
vom 3. bis 5. Mai 2011
in Stuttgart

Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

14.04.2011

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-800
Telefax +49 30 37711-809

E-Mail

helmut.fogt@staedtetag.de

Bearbeitet von
Dr. Helmut Fogt

Aktenzeichen
11.80.25 D

**Forum C: Personalwirtschaft in den Städten –
Herausforderungen und Zukunftsperspektiven**

Mittwoch, 4. Mai 2011 15:00 Uhr – 17:00 Uhr

Veranstaltungsort: Hotel Maritim am KKL, Raum Köln/Bonn/Hamburg

Moderation/Einführung: Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Schuster, Stuttgart

Einführungsvortrag: „Demographieorientierte Personalpolitik
in der öffentlichen Verwaltung“
Dr. Axel Seidel,
Partner und Geschäftsfeldleiter Public Management,
Prognos AG, Düsseldorf

Referate: „Attraktivität des öffentlichen Dienstes:
Personalmarketing der Landeshauptstadt München“
Dr. Thomas Böhle,
Personalreferent der Landeshauptstadt München
und Präsident der VKA

„Attraktivität des öffentlichen Dienstes:
Personalentwicklung und Diversity Management
in der Bundesagentur für Arbeit“
Michael Kühn,
Geschäftsführer Personal und Organisationsentwicklung,
Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

„Der öffentliche Dienst vor neuen Herausforderungen:
Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“
Oberbürgermeister Dr. Wolfgang Schuster, Stuttgart

Schlussrunde/Fazit

Betreuung: Kirstin Walsleben, Referentin beim Deutschen Städtetag

I. Personalwirtschaft in den Städten vor neuen Herausforderungen

Das Personalmanagement in den Städten hat sich mit einer Vielzahl von Veränderungen und Herausforderungen auseinanderzusetzen – manche altbekannt, andere neuartig. Alte Bekannte sind die finanziellen Zwänge vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Haushalte, aus denen unser Personal finanziert werden muss. Immerhin ist der Anteil an Personalausgaben einschließlich der Versorgungslasten einer der größten Ausgabeblocke in jedem kommunalen Haushalt – fast 30 Prozent der Mittel müssen im Durchschnitt für das Personal aufgewandt werden.

So nimmt es nicht Wunder, dass die Krise der öffentlichen Haushalte auch und vor allem im Bereich der Personalwirtschaft seit Jahren zu teilweise dramatischen Konsequenzen geführt hat. In dem verzweifelten Bemühen, Personalausgaben zu senken, wurde das gesamte Instrumentarium eingesetzt, das hierfür zu Gebote stand: Frei werdende Stellen wurden nicht nachbesetzt, externe Einstellungen auf ein Minimum zurückgeführt, Ausbildungskapazitäten wurden abgebaut, es gab weitreichende Beförderungssperren, die Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung und der Altersteilzeit wurden intensiv genutzt und anderes mehr.

Die Maßnahmen haben ihren Zweck durchaus nicht verfehlt: Die Kommunen haben unter dem Zangengriff rückläufiger Einnahmen und stetig wachsender Ausgaben ihren Personalbestand laufend zurückgeführt, von über 1,5 Millionen Beschäftigten vor zehn Jahren auf zuletzt knapp über 1,2 Millionen Beschäftigte, wobei allerdings Ausgründungen und Sonderentwicklungen in den neuen Ländern mit zu berücksichtigen sind.

Im Gefolge dieser Entwicklung erhöhte sich allerdings das Durchschnittsalter der Beschäftigten in den Städten in den vergangenen Jahren erheblich. Einer Umfrage des Deutschen Städtetages bei seinen Mitgliedsstädten zufolge liegt das Durchschnittsalter der städtischen Mitarbeiter in den neuen Bundesländern gegenwärtig bei rund 46 Jahren, im Westen bei rund 45 Jahren. Dies entspricht dem Trend im gesamten öffentlichen Dienst. Forschungsinstitute prognostizieren, dass schon in etwas mehr als zehn Jahren ein volles Drittel der Beschäftigten in den Kommunalverwaltungen 50 Jahre und älter sein wird.

Damit ist absehbar, dass in den nächsten Jahren große Pensionierungswellen aus den personenstarken Alterskohorten der älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Kommunalverwaltungen zukommen werden. Schätzungen zufolge wird in den westdeutschen Kommunen in den nächsten 16 Jahren die Hälfte der Beschäftigten in den Ruhestand gehen, in den ostdeutschen Kommunen sogar zwei Drittel. Die bisherige Praxis der Stelleneinsparung wird sich dann nicht mehr durchhalten lassen. Es ist abzusehen, dass angesichts der stetigen Alterung spätestens ab dem Jahr 2020 ein erheblicher Ersatzbedarf in den Kommunalverwaltungen entstehen wird, der im Übrigen deutlich größer sein wird als der in der privaten Wirtschaft.

Neue qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Kommunalverwaltungen müssen dann in einer Situation rekrutiert werden, in der der demographische Wandel in unserer Gesellschaft voll zum Tragen kommen wird. Die rückläufigen Geburtenzahlen werden das Arbeitskräfteangebot an Jüngeren in den nächsten Jahren dramatisch schrumpfen lassen. Nach der Bevölkerungsrechnung des Statistischen Bundesamtes wird bis zum Jahr 2025 die Zahl der 16- bis 20-Jährigen gegenüber 2008 um nahezu ein Viertel abnehmen. Die Erwerbstätigkeit insgesamt wird bis zum Jahr 2030 in den alten Ländern um 15 Prozent, in den neuen Ländern sogar um 40 Prozent zurückgehen.

Die Kommunalverwaltungen decken ihren Rekrutierungsbedarf traditionell durch einen relativ hohen Anteil an eigener Ausbildung. Dies wird zukünftig umso bedeutsamer, je deutlicher sich die Verknappung des Arbeitskräfteangebots abzeichnet. Leider drohen auch hier wachsende Engpässe. Die erwähnte Umfrage bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages ergab, dass sich das Verhältnis von Übertritten in den Ruhestand zur Ausbildungsrate Jahr für Jahr verschlechtern wird, wenn die Ausbildungsrate nicht deutlich angehoben werden kann: Bereits im Jahr 2015 werden dann für 100 aus dem Dienst ausscheidende Kräfte nur 73 Nachwuchskräfte ausgebildet werden können, bis 2020 werden es nur mehr 40 sein.

Für die Städte wie für den öffentlichen Dienst insgesamt führt die demographische Entwicklung mit rückläufigen Geburtsjahrgängen und einem verminderten Arbeitskräfteangebot unweigerlich in eine sich verschärfende Konkurrenz zu privaten Arbeitgebern – eine Konkurrenz um ausbildungswillige Jugendliche und um qualifizierte, jüngere Arbeitnehmer. Aber auch die öffentlichen Arbeitgeber untereinander werden zukünftig verstärkt in Konkurrenz zueinander treten. Die Chancen der Kommunalverwaltungen, in diesem Wettbewerb um Auszubildende, um junge Berufseinsteiger zu bestehen, hängt ganz entscheidend davon ab, ob es ihnen gelingt, die jungen Menschen von ihrer Attraktivität als Ausbilder und als Arbeitgeber zu überzeugen.

II. Lösungsansätze und Perspektiven

Die öffentlichen Arbeitgeber sind trotz der seit längerem absehbaren Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt bislang nur unzureichend auf die Alterung ihrer Belegschaften und die Verknappung des Erwerbspersonenpotentials vorbereitet. In der Vergangenheit konnten die öffentlichen Arbeitgeber aus einer Vielzahl geeigneter Bewerber die besten auswählen. Künftig werden die meisten Arbeitgeber, öffentliche wie private, aktiv um geeignete Bewerber werben müssen. Damit wird Personalmarketing zu einer immer wichtigeren Aufgabe auch für die Städte.

Nachwuchskräften, aber auch Experten und Fachkräften muss ein positives Bild der Kommunalverwaltung als Arbeitgeber (im Sinne eines „employer branding“) vermittelt werden. Gerade für den öffentlichen Dienst muss dabei am Anfang eine Potentialanalyse stehen: Was sind unsere Stärken, was sind unsere Schwächen, was macht uns als Arbeitgeber attraktiv? Aber auch: Welche Erwartungen hegen mögliche Bewerber?

Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes über Besoldung und Beförderungschancen herstellen zu wollen, wird auf absehbare Zeit schwierig bleiben. Aber die Städte können als Arbeitgeber eine Reihe von Pluspunkten ins Feld führen, zum Teil sind es regelrechte Alleinstellungsmerkmale:

- Die Kommunalverwaltungen bieten solide, breit angelegte, vielfältig verwendbare Qualifikationsmöglichkeiten an;
- Sie können – ein traditionelles Argument – Sicherheit und Verlässlichkeit bieten;
- Sie können – für junge Bewerber heute zunehmend wichtig – ein gutes Verhältnis von Privatleben und Karriere („Work-Life-Balance“) anbieten, einschließlich einem hohen Maß an Familienfreundlichkeit ihrer Arbeitsplätze;
- Sie bieten die Herausforderung vielfältiger, anspruchsvoller Aufgaben, die Gestaltungsmöglichkeiten mit hoher sozialer Verantwortung kombinieren – und anderes mehr.

Jüngere Studien am Beispiel des öffentlichen Dienstes in der Schweiz haben gezeigt, dass dies Kriterien sind, die im Sinne von Karrierezielen ein bestimmtes Bewerberprofil gut ansprechen, das mit Aussicht auf Erfolg für den öffentlichen Dienst geworben werden kann.

Aber auch wenn man demnach davon ausgehen kann, dass der öffentliche Dienst in den Kommunen im Wettbewerb um Nachwuchs nicht so chancenlos ist, wie gerne dargestellt wird, so ist doch absehbar, dass die Ressource Personal für die Städte zukünftig knapper werden wird und dass sie teurer werden wird. Worauf es ankommt, ist daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. Personal nur als Kostenfaktor zu begreifen, wäre ein Kurzschluss. Vielmehr bleibt es auch und gerade in Zeiten knapper Kassen richtig, das eigene Personal als zu entwickelndes und zu förderndes Humankapital zu betrachten. Es folgt eines aus dem anderen: *Weil* die Ressource Personal knapp und teuer ist und immer knapper und teurer wird, *weil* Personal Kostenfaktor ist, müssen wir diese unsere wichtigste und wertvollste Ressource so effizient und wirksam wie möglich einsetzen. Es ist wenig bekannt, aber die öffentliche Verwaltung ist die „Branche“ mit dem zweithöchsten Anteil hochqualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – nicht weniger als 37 Prozent gehören laut Prognos AG in diese Gruppe.

Deshalb sind Maßnahmen der Personalentwicklung, verstanden als planmäßige Weiterentwicklung der fachlichen, methodischen und persönlichkeitsbezogenen Leistungspotentiale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, so wichtig. Bei dem einmal erreichten Ausbildungsstand des einzelnen Mitarbeiters wird man in Zukunft immer weniger stehen bleiben können. Vielmehr wird sich der Zwang zu lebenslangem Lernen, zu laufendem Neuerwerb von Wissen, zu laufender Umstellung auf veränderte Anforderungen auch in der Verwaltung durchsetzen, und zwar auf allen Funktionsebenen. Dazu gehören Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, wobei hier in der öffentlichen Verwaltung bekanntlich noch manche Defizite bestehen. Aber auch andere Maßnahmen zielgerichteter Personalentwicklung müssen hinzu kommen: eine systematische Förderung auf der Basis von Potentialanalysen, ein regelmäßiger Arbeitsplatzwechsel zur Verbreiterung von Kompetenz und Erfahrung, schließlich auch Maßnahmen zur Rekrutierung für zukünftige Leitungsfunktionen.

Auch in der öffentlichen Verwaltung wird die richtige Auswahl und Entwicklung zukünftiger Führungskräfte immer bedeutsamer. Die Anforderungen an Führungskräfte haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ganz erheblich verschoben. Fachliche Kompetenz, früher vorrangiges, wenn nicht alleiniges Auswahlkriterium in der Verwaltung, rangiert heute hinter sozialer Führungskompetenz, hinter kommunikativer Kompetenz, Teamfähigkeit, strategischem Denken, Wertorientierung, Flexibilität und Kreativität. Die Notwendigkeit, für einen optimalen Einsatz des „teuren“ Humankapitals zu sorgen, gilt für Führungskräfte naturgemäß in gesteigertem Maße.

Die öffentliche Verwaltung ist alles andere als ein homogener Apparat – das gilt besonders für die kommunalen Verwaltungseinrichtungen. Kommunales Personalmanagement wird nur dann erfolgreich sein, wenn es im Sinne eines „Diversity Management“ die verschiedenartigen Anforderungen und Bedürfnisse bewusst aufgreift, die für unterschiedliche Beschäftigtengruppen charakteristisch sind. Auch bei einer älter werdenden Belegschaft muss die Verwaltung leistungsfähig bleiben. In der Zukunft wird es daher notwendig sein, mehr ältere Mitarbeiter in einen kontinuierlichen Weiterbildungs- und Innovationsprozess zu integrieren. Darüber hinaus sind unter anderem Aspekte wie Gesundheitsprävention, Arbeitszeitgestaltung, Neumotivation durch Arbeitsplatzwechsel von entscheidender Bedeutung im Umgang mit der wachsenden Gruppe älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zu einem erfolgreichen „Management von Vielfalt“ gehört es aber auch, dass das Personalmanagement unserer Städte durch interkulturelle Öffnung einen Beitrag zu einer umfassenden Integrationsstrategie von Menschen mit Migrationshintergrund leistet. Ohne kompetente Mitarbeiter können Veränderungsprozesse zur interkulturellen Öffnung nicht erfolgreich gestaltet werden. Es gilt daher, den Anteil von Migrantinnen und Migranten in der Verwaltung selbst zu erhöhen und das übrige Personal insbesondere in publikumsintensiven Bereichen auf den Umgang mit ausländischen Mitbürgern vorzubereiten und laufend interkulturell fortzubilden.

III. Thesen

- Neben dem Diktat knapper öffentlicher Kassen wird sich die demographische Entwicklung in ihren Auswirkungen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt in wenigen Jahren zu der zentralen Herausforderung für die Personalwirtschaft in den Kommunen entwickeln.
- Städte sind attraktive Arbeitgeber – sie besitzen eine Vielzahl von Stärken und Alleinstellungsmerkmalen, die ihnen gute Chancen verleihen, den härter werdenden Wettbewerb um ausbildungsbereite Jugendliche und qualifizierte Bewerber erfolgreich zu bestehen.
- Nur als „Management von Vielfalt“, verstanden als Aufgreifen der besonderen Anforderungen und Bedürfnisse von Beschäftigtengruppen (Jüngere, Ältere, Frauen, erziehende Familienangehörige, Migrantinnen und Migranten), kann kommunales Personalmanagement dauerhaft erfolgreich sein.