

Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes

Ein Positionspapier des Landkreistags Baden-Württemberg

Gerade in Krisenzeiten, wie wir sie aktuell erleben, werden hohe Erwartungen an die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes gerichtet. Insofern ist der massive Fachkräftemangel, unter dem der öffentliche Dienst jetzt schon leidet und der absehbar noch einmal massiv zunehmen wird, durchaus alarmierend. Um dieser unguten Entwicklung entgegenzuwirken, muss die Attraktivität des öffentlichen Dienstes unbedingt wieder gestärkt werden. Hierzu unterbreiten die baden-württembergischen Landkreise mit diesem Positionspapier 16 Vorschläge.

In der kommunalen Praxis wird es immer schwieriger, frei werdende Stellen adäquat zu besetzen. Dies betrifft längst nicht mehr nur den technischen Bereich, sondern hat inzwischen auch den nichttechnischen Verwaltungsdienst in seiner Breite erreicht. Dieser Fachkräftemangel hat vielfältige Ursachen. So ist zunächst und vor allem der demografische Wandel zu nennen. Immer weniger junge Menschen stehen für den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Gleichzeitig verlassen in den nächsten Jahren aus Altersgründen eine Vielzahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den öffentlichen Dienst. So sind beispielsweise 45 % der Landkreismitarbeiterinnen und -mitarbeiter mindestens 50 Jahre alt und scheiden in den nächsten 15 Jahren aus dem aktiven Dienst aus. Auch hat sich inzwischen herumgesprochen, dass die Arbeitsbelastung im öffentlichen Dienst massiv zugenommen hat. Dies hängt namentlich mit der ständigen Zunahme an Vorschriften, den gestiegenen Erwartungen der Menschen an die Verwaltung und natürlich auch mit dem Krisenmodus zusammen, in dem die öffentliche Verwaltung nun schon seit geraumer Zeit unterwegs ist. Beispielsweise seien hier nur die enormen Belastungen durch die Corona-Pandemie und die Auswirkungen des verbrecherischen Angriffskriegs auf die Ukraine genannt. Schließlich, aber nicht zuletzt, steht der

öffentliche Dienst in starker Konkurrenz zur Wirtschaft, wenn es um die Gewinnung der besten Köpfe geht. In diesem Wettbewerb um Personal bleibt die öffentliche Verwaltung immer häufiger zweiter Sieger.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend geboten, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes zu stärken. Hierzu unterbreiten wir 16 Vorschläge. Ziel muss es sein, neue Fachkräfte zu gewinnen, bestehende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu binden, ihnen attraktive Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten und sie für Führungsaufgaben zu motivieren.

Personalgewinnung

Um dem anstehenden Fachkräftemangel zu begegnen, gilt es zuallererst, neues Personal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen.

1. Die Zulassungszahlen im Bereich Public Management an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg sind auf jährlich 1.000 zu erhöhen.

Die Intensivierung der eigenen Ausbildungskapazitäten ist ein zentraler Hebel zur Überwindung des Fachkräftemangels. Zusammen mit dem Innenministerium wurde eine flächendeckende Bedarfserhebung durchgeführt mit dem Ergebnis, dass die Zulassungszahlen im Bereich Public Management an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg dringend von derzeit 800 auf 1.000 angehoben werden müssen. Gerade der gehobene Verwaltungsdienst bildet durch die bewährte Generalistenausbildung das Rückgrat der Kommunalverwaltungen.

2. Das Zulassungsverfahren an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Kehl und Ludwigsburg ist zu vereinfachen.

Neben der Erhöhung der Zulassungszahlen ist es dringend notwendig, das Zulassungsverfahren an den Hochschulen Kehl und Ludwigsburg zu vereinfachen. Durch die Mehrstufigkeit des Bewerbungsverfahrens, die vorgegebenen Fristen und die späten Zusagen der Hochschulen ist das Zulassungsverfahren komplex und langwierig und führt dazu, dass sich potenzielle Interessierte gar nicht bewerben oder während des Verfahrens abspringen.

3. Der öffentliche Bereich muss verstärkt Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger für sich gewinnen.

Bislang rekrutiert der öffentliche Dienst seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hauptsächlich auf klassischem Wege über die eigenen Laufbahnausbildungen. Aufgrund des Personalmangels muss sich der öffentliche Bereich vermehrt auch für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger öffnen.

Quereinsteigende bringen neben ihren überfachlichen Kompetenzen und Fachwissen vielschichtige Erfahrungen mit, die sich für Arbeitgeber in mehr Innovation und Produktivität auszahlen können.

Als Anreiz für die Entscheidung, in den öffentlichen Bereich zu wechseln, ist insbesondere die Übernahme in ein Beamtenverhältnis hervorzuheben, weil diese Möglichkeit im Wettbewerb um die besten Köpfe das Alleinstellungsmerkmal des öffentlichen Dienstes darstellt. Beispielsweise für den klassischen Verwaltungsbereich in Baden-Württemberg bieten die gesetzlichen Vorgaben, wie die Laufbahnverordnung des Innenministeriums und das Landesbeamtengesetz, bereits jetzt eine hinreichende Palette von Möglichkeiten, qualifizierte Bewerber ohne „klassische“ Verwaltungsqualifikation in ein Beamtenverhältnis in Baden-Württemberg zu übernehmen. Diese müssen durch die Kommunen vermehrt genutzt und ausgeschöpft werden.

Auch im Bereich der Entgeltordnung (VKA) besteht Änderungsbedarf. Die Ausbildungs- und Prüfungspflicht nach Ziff. 7 der Vorbemerkungen zur Entgeltordnung (VKA) stellt ein zunehmendes Hemmnis dar, Quereinsteigende zu gewinnen. Es ist geeigneten Bewerbern nicht zu vermitteln, weshalb diese eine Entgeltgruppe niedriger eingruppiert werden. Diese Hürde gilt es mindestens durch die Aufnahme einer Ausnahmeregelung oder der Einschränkung des Geltungsbereichs zu senken bzw. zu beseitigen.

4. Der öffentliche Dienst muss ein vorausschauendes und aktives Recruiting von Fachkräften betreiben.

In der Privatwirtschaft ist Headhunting seit vielen Jahren gelebte Praxis. In Zeiten, in denen die öffentliche Verwaltung dringend Fachkräfte benötigt, ist auch hier ein Umdenken zu einem vorausschauenden und aktiven Recruiting erforderlich.

Hierfür bedarf es zum einen eines aktiven Umworbens potenzieller Mitarbeitender. Das Land Nordrhein-Westfalen geht hier mit einer ressortübergreifenden Imagekampagne voran, die das Land als attraktiven Arbeitgeber hervorhebt. Zudem werden über die Kampagne die Auftritte des Landes als Arbeitgeber bei Ausbildungs- und Jobmessen zentral organisiert sowie unter Nutzung von Schülerportalen und Influencern gezielt für Stellen, Ausbildungs- und Studienplätze geworben.

Nach dem ersten Kontakt zu potenziellen Mitarbeitenden müssen anschließend weitere Instrumente für die Gewinnung zur Verfügung stehen. Beim Bund und anderen Bundesländern wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen finden sich Beispiele für monetäre Instrumente. Mit § 43 BBesG ermöglicht der Bund die Zahlung einer Personalgewinnungsprämie. Für Angestellte wurde durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat die Möglichkeit eröffnet, eine Fachkräftezulage zu zahlen. Auch das Land Baden-Württemberg muss entsprechende gesetzliche Möglichkeiten eröffnen, um Fachkräfte auch durch finanzielle Anreize in den öffentlichen Dienst zu bringen.

Personalbindung

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind das kostbarste Gut des öffentlichen Dienstes. Allerdings verlassen nicht wenige den (engeren) öffentlichen Dienst in Baden-Württemberg, um sich weiterzubilden oder in andere Bereiche zu wechseln. Dazu gehören neben der Privatwirtschaft auch Kirchenverwaltungen, Unternehmen der Daseinsvorsorge und andere Bundesländer.

Zur Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern und zur besseren Bindung von qualifizierten Fachkräften müssen die Kommunen daher attraktive Rahmenbedingungen bieten und die Vorzüge einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst noch besser hervorheben.

5. Für die Bindung von bestehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterin müssen monetäre Instrumente zur Verfügung stehen.

Neben finanziellen Anreizen zur Personalgewinnung sehen die gesetzlichen Regelungen auf Bundesebene auch monetäre Anreize zur Personalbindung vor. Zum einen können die Personalgewinnungsprämie und die Fachkräftezulage bei Bedarf über den vorgegebenen Zeitraum verlängert werden. Zweitens sieht beispielsweise § 43 BBesG eine separate Personalbindungsprämie vor, um die Weiterbesetzung von Stellen sicherzustellen. Auch diese Option muss im Land Baden-Württemberg ermöglicht werden.

6. Die Tarifabschlüsse müssen automatisch wirkungsgleich auf die Besoldung und Versorgung der Beamtinnen und Beamten übertragen werden.

Vor dem Hintergrund des immer drückenderen Bewerberinnen- und Bewerbermangels im öffentlichen Dienst sowie im Hinblick auf die immer geringere Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft ist es wichtig, dass die Tarifergebnisse automatisch inhalts- und zeitgleich auf die Beamtinnen und Beamten übernommen werden. Die einseitige Benachteiligung einer Berufsgruppe muss beendet werden.

7. Die Definition neuer Tätigkeitsmerkmale muss die höhere Eingruppierung bestimmter Berufsfelder ermöglichen.

Bei bestimmten Berufsfeldern, wie beispielsweise dem Berufsfeld der Straßenwärterinnen und Straßenwärter, ist die tarifkonforme Eingruppierung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr konkurrenzfähig. Eine Anhebung der Eingruppierung könnte unter Umständen analog der Tarifeinigung in Hessen vom Oktober 2022 ermöglicht werden. Hierbei wurden bestimmte Tätigkeitsmerkmale wie z.B. die ausdrückliche Anordnung zusätzlicher Tätigkeiten definiert, bei deren Erfüllung eine höhere Eingruppierung vorgenommen werden kann.

8. Kommunen müssen attraktive Arbeitsbedingungen bieten, insbesondere moderne Arbeitszeit- und Arbeitsformmodelle oder ein vielseitiges Gesundheitsmanagement.

Um als attraktiver Arbeitgeber zu gelten, müssen die Kommunen moderne und zeitgemäße Arbeitsbedingungen bieten. Diese sind auch für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die eine große Rolle

für die Attraktivität des öffentlichen Dienstes spielt, von besonderer Relevanz.

Zu den modernen Arbeitsbedingungen zählen einerseits attraktive Arbeitszeitmodelle. Ziel muss sein, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Tätigkeit im öffentlichen Dienst lebensphasengerecht ausgestalten können. Die Möglichkeiten der Flexibilisierung wie Teilzeit und Gleizeit sind in den Kommunen bereits weit verbreitet und werden in den unterschiedlichsten Formen angeboten. Als attraktiver Arbeitgeber müssen die Kommunen jedoch stetig weitere Instrumente, wie beispielsweise Lebensarbeitszeitkonten, prüfen und bestehende Instrumente anpassen und ausweiten.

Neben den Arbeitszeitmodellen spielen auch attraktive Arbeitsformmodelle wie Homeoffice und mobiles Arbeiten eine zentrale Rolle für die Attraktivität des Arbeitsplatzes. Gerade Homeoffice hat u.a. aufgrund der Corona-Pandemie eine große Entwicklung gemacht und findet eine immer größere Verbreitung. Nicht zuletzt wird auch die fortschreitende Einführung der E-Akte den Trend zum mobilen Arbeiten noch weiter verstärken. Wie bei den Arbeitszeitmodellen gilt auch hier, dass die Verwaltungen zwar bereits gut aufgestellt sind, die Instrumente jedoch stetig ausgebaut und weiterentwickelt werden müssen.

Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund der knappen Ressource Personal auch dem Gesundheitsmanagement eine wachsende Bedeutung beizumessen. Dieses verfolgt u.a. das Ziel, die Arbeits- und Leistungsfähigkeit zu erhalten und Krankheitszeiten zu verringern. Gleichzeitig trägt ein vielseitiges Gesundheitsmanagement zur Mitarbeitendenzufriedenheit und Attraktivität des Arbeitgebers bei. Es ist daher notwendig, die Standards hinsichtlich der Umsetzung des Behördlichen Gesundheitsmanagements weiter zu konkretisieren, um Klarheit über die Verteilung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

9. Die Kommunen müssen eine zeitgemäße Ausstattung bieten.

Die Attraktivität eines Arbeitgebers hängt darüber hinaus wesentlich von der gebotenen Ausstattung ab. Die Kommunen müssen die Modernisierung und die Digitalisierung ihrer Verwaltungen weiterhin konsequent und prioritär vorantreiben.

10. Der öffentliche Dienst muss seine Vorteile herausstellen und öffentlichkeitswirksam kommunizieren.

Der öffentliche Dienst bietet zahlreiche Vorteile. Die Tätigkeit im öffentlichen Dienst ist vielfältig, stiftet Sinn und die Beschäftigten verrichten einen Dienst an der Gesellschaft. Diese Eigenschaften sind besonders für die Jüngeren (Generation Z) sehr wichtig. Darüber hinaus sind Kommunen ein sicherer und zuverlässiger Arbeitgeber. Hierfür muss ein stärkeres Bewusstsein geschaffen werden. Die Kommunen müssen noch besser werden, die Vorteile ihrer Arbeitsplätze auf allen Ebenen und öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren.

Personalentwicklung

Über die Bindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinaus gilt es, diese zu entwickeln und für Führungsaufgaben zu motivieren.

11. Der öffentliche Dienst muss in die Fort- und Weiterbildung seiner Beschäftigten investieren.

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes brauchen gute und passgenaue Fort- und Weiterbildungsangebote. Es muss fortlaufend geprüft werden, wie das bestehende Angebot angepasst, verändert und erweitert werden kann. Um Fachkräfte zu binden, sollte mit jedem Beschäftigten eine Karriereplanung erarbeitet und darauf aufbauend in passgenaue Fort- und Weiterbildungsangebote investiert werden.

12. Die Zulassungsvoraussetzungen für die Qualifizierung zum/zur Verwaltungsfachwirt/in sind zu lockern.

Für den Qualifizierungslehrgang zum/zur Verwaltungsfachwirt/in wird als Zulassungsvoraussetzung gefordert, dass die Mitarbeitenden über eine mindestens dreijährige einschlägige Berufspraxis verfügen. Als einschlägige Berufspraxis wird die selbstständige Wahrnehmung von rechtlich geprägten Verwaltungsaufgaben definiert. Dabei müssen die rechtlich geprägten Verwaltungsaufgaben mindestens 50 % des Stellenumfangs umfassen.

In den Kommunen gibt es jedoch Stellen, die nicht überwiegend rechtlich geprägte Aufgaben aufweisen oder bei denen die rechtlich geprägten Aufgaben weniger als 50 % der Stelle ausmachen. Mitarbeitende auf diesen Stellen können trotzdem das Potenzial und die Motivation für qualifiziertere Aufgaben mitbringen. Eine Teilnahme an dem Qua-

lifizierungslehrgang scheitert jedoch aufgrund der Zulassungsvoraussetzungen. Die Folge sind Unverständnis, Demotivation und eine ggf. berufliche Umorientierung in Richtung Privatwirtschaft.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend notwendig, dass das Regierungspräsidium Karlsruhe die Zulassungsvoraussetzungen in der Prüfungsordnung lockert, um die qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Verwaltungen zu halten.

13. Der öffentliche Dienst muss attraktive Aufstiegsmöglichkeiten bieten.

Neben der Möglichkeit, sich durch Fort- und Weiterbildungen höher zu qualifizieren, spielen Aufstiegschancen eine zentrale Rolle.

Im Beamtenbereich ist durch die Dienstrechtsreform 2011 ein hoher Grad an Flexibilisierung bezüglich der Durchlässigkeit der Laufbahnen erreicht worden.

Daneben gilt es, insbesondere in fachlich spezifischen Bereichen Fachkarrieren innerhalb der Landratsämter zu ermöglichen. Hierbei sind insbesondere die Bereiche der unteren Verwaltungsbehörden, die in der Verwaltungsreform von 2005 in die Landkreise eingegliedert wurden, zu nennen. In diesen Bereichen muss die Durchlässigkeit des gehobenen in den höheren Dienst ohne Dienstherrenwechsel bei vollständiger Finanzierung durch das Land ermöglicht werden, um qualifiziertes und leistungsstarkes Personal und fachliche Expertise in den Landratsämtern halten zu können.

14. Das Besoldungsrecht muss Anreize zur Übernahme von Führungspositionen und zusätzliche leistungsbezogene Elemente ermöglichen.

Bewerbungen für Führungspositionen gehen merklich zurück. Daher ist es notwendig, das Besoldungsrecht in Teilen anzupassen bzw. zu modernisieren. So sollten (wieder) leistungsbezogene Elemente in der Besoldung ermöglicht werden. Beispielhaft sei hier eine Zulage für die befristete Wahrnehmung eines höherwertigen Amtes oder die Möglichkeit zur Gewährung von Leistungsstufen genannt, die im Rahmen der Dienstrechtsreform 2011 bedauerlicherweise abgeschafft wurden. Das aktuelle Besoldungsrecht bietet – im Gegensatz zu dem Besoldungsrecht des Bundes und anderer Länder – neben den Leistungsprämien nach § 76 LBesG keine zusätzliche Möglichkeit, besonderes Engagement auch finanziell zu würdigen.

In diese Richtung weist im Übrigen auch der Koalitionsvertrag der baden-württembergischen Regierungsparteien, in dem es auf Seite 19 heißt:

„Wir wollen die Entscheidungsfreude in den Verwaltungen erhöhen und die Übernahme von Führungsverantwortung stärken. Dafür wollen wir die Möglichkeiten von Zulagen verstärkt nutzen. Zudem prüfen wir, ob und an welchen Stellen zukünftig Führungspositionen vermehrt auf Zeit vergeben werden können.“

15. Die Besoldung bzw. Eingruppierung in den Verwaltungen ist anzuheben.

Die Bezüge und Gehälter im öffentlichen Dienst erweisen sich aktuell als nicht mehr konkurrenzfähig. Dies zeigt sich zum einen schon innerhalb des öffentlichen Dienstes selbst. Auf Grund des meist geringen Gehaltszuwachses können beispielsweise immer weniger Menschen im öffentlichen Dienst dazu motiviert werden, sich weiter zu entwickeln und in der Folge etwa auch Personalverantwortung zu übernehmen. Der Besoldungs- bzw. Gehaltsabstand zwischen rein sachbearbeitenden Tätigkeiten und solchen mit erweitertem Aufgabenfeld und speziell mit Personalverantwortung muss wieder

vergrößert werden. Zum anderen ist der Gehaltsabstand auf allen Ebenen zu vergleichbaren Positionen außerhalb des öffentlichen Dienstes in den letzten Jahren deutlich zu groß geworden.

16. Kreiskommunale Führungskräfte müssen besser besoldet werden.

Um die Leistungsfähigkeit der Landratsämter dauerhaft zu erhöhen, muss das Land die rechtlichen Voraussetzungen schaffen, damit die kreiskommunalen Dezernentinnen und Dezernenten um eine Stufe besser, d.h. mit der Besoldungsgruppe B 3 besoldet werden können. Letzteres ist gerade für die kreiskommunalen Dezernentinnen und Dezernenten bei den Landkreisen ab 175.000 Einwohnern dringend geboten. Eine entsprechende Anpassung des Besoldungsrechts ist umso dringlicher, als es sonst zu einer strukturellen Unwucht insbesondere im Vergleich zu den Stadtkreisen kommt, wo in der Besoldungsstruktur bereits insgesamt acht Einwohnerklassen vorgesehen sind. Im Hinblick auf den in diesem Fall zu wahren Besoldungsabstand zu den Ersten Landesbeamtinnen und Ersten Landesbeamten gibt es Lösungen, denen sich das Land nicht weiter verweigern darf.

Der Landkreistag Baden-Württemberg vertritt die 35 baden-württembergischen Landkreise. Als Kommunalen Landesverband hat er die Aufgabe, die Interessen seiner Mitglieder zu bündeln und die Anliegen der Landkreise gegenüber der Landesregierung, dem Landtag sowie anderen Institutionen und Verbänden zu vertreten. Weitere Kernaufgaben sind die Information und Beratung der Landkreise in grundsätzlichen, organisatorischen und fachlichen Fragen wie auch die Förderung der Vernetzung untereinander. Um die Selbstverwaltung der Landkreise zu erhalten und zu stärken, sind sowohl in der Landesverfassung als auch in verschiedenen Landesgesetzen Mitwirkungsrechte des Landkreistags verankert. Präsident des Landkreistags ist der Tübinger Landrat Joachim Walter, als Hauptgeschäftsführer leitet Prof. Dr. Alexis v. Komorowski die Stuttgarter Geschäftsstelle.

Landkreistag Baden-Württemberg • Panoramastraße 37 • 70174 Stuttgart
E-Mail: posteingang@landkreistag-bw.de • Telefon: 0711/22 46 2-0 • www.landkreistag-bw.de