

## Gemeinderatsdrucksache Nr.: 113/2022

<b>Federführung:</b>	FB 1 - Zentrale Steuerung und Service	<b>Datum:</b>	15.09.2022
<b>Verfasser*in:</b>	Michael Kah	<b>AZ:</b>	

<b>Beratungsfolge:</b>	<b>Termin:</b>	<b>Art der Beratung:</b>
Verwaltungsausschuss Gemeinderat	21.09.2022 05.10.2022	Vorberatung - nö - Beschlussfassung -ö -

<b>Zuständigkeit nach:</b>	
----------------------------	--

<b>Begründung nö Beratung:</b>	
--------------------------------	--

### **Umsetzung von Empfehlungen aus dem Gutachten über die Organisationsuntersuchung der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) für die Kernverwaltung**

#### **Anlagen:**

### **Antrag zur Beschlussfassung**

In den Entwurf des Stellenplans 2023 sind folgende zusätzliche Stellen aufzunehmen, welche bisher noch nicht in anderen Drucksachen behandelt wurden:

#### Im Fachbereich 1:

1,0 Digitalisierung im Rathaus

1,0 Personalwesen (zusammengesetzt aus 2 x 0,5 für verschiedene Einsatzgebiete)

#### Im Fachbereich 3:

1,0 Stadtplanung

0,75 Umwelt / Klimaschutz

Im Fachbereich 4:

1,0 Leitung für zusätzliches Sachgebiet  
0,5 Vorzimmer  
0,5 Melde- und Passwesen  
1,5 Asyl- und Ausländerwesen  
0,5 Gewerbe- und Gaststättenwesen  
0,5 Personenstandswesen  
1,5 Bußgeld

Im Fachbereich 5:

0,4 Sekretariat  
0,6 Kita-Verwaltung  
1,0 Schulverwaltung

Der Gemeinderat hatte im Herbst 2020 beschlossen, die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) mit dem Erstellen eines Personalgutachtens für weite Teile der Kernverwaltung zu beauftragen. Nach dessen Fertigstellung wurden den Mitgliedern des Gemeinderats am 25.05.2022 sämtliche von der GPA erstellten Dokumente zur Verfügung gestellt. Dies in einem nicht öffentlichen Prozess, zumal die GPA ausdrücklich eine öffentliche Behandlung der von ihr erstellten Unterlagen und Inhalte untersagt hat. Um den Stadträt\*innen ausreichend Gelegenheit zur Vorbereitung zu geben, stellte die GPA die Ergebnisse Ihrer Untersuchung dem Gemeinderat in nicht öffentlicher Sondersitzung (erst) am 29.06.2022 vor. Schließlich nahm die Verwaltung, in einer monothematischen Klausurtagung am 16.07.2022, zu den Empfehlungen der GPA Stellung und schlug dem Gemeinderat konkrete Stellenschaffungen vor. Dieser Vorschlag der Verwaltung fand fraktionsübergreifend breiten Anklang und wurde lediglich in Nuancen ergänzt (etwa dem Schaffen einer zusätzlichen halben Stelle im Personalbereich). Gleichzeitig wurde die Verwaltung gebeten, in einer GRD für den 05.10.2022 Chancen und Risiken dieses abgestimmten Vorschlages darzustellen, welche sich wie folgt darstellen:

### **Chancen - aus Sicht des Hauptamtes:**

#### 1. Verwaltung wird langfristig leistungsfähiger

Dies hat vielfältige und weitreichende positive Auswirkungen auf die Stadt. In unzähligen Bereichen und auf direkte sowie indirekte Weise. Dies nicht nur bei Themen, die bereits heute anliegen, sondern auch bei solchen, die sich erst morgen ergeben werden.

#### 2. Insbesondere junge Mitarbeiter\*innen würden die bisher herrschende chronische Unterbesetzung auf Dauer nicht akzeptieren.

Hintergrund dieser Einschätzung ist, dass unter, insbesondere jüngeren, Bewerber\*innen – ein Wertewandel zu verzeichnen ist. Berufseinsteiger\*innen betonen bereits in Vorstellungsgesprächen die Bedeutung von Work-Life-Balance und sind auch in der Lage, diese Forderung durchzusetzen. Umgekehrt verlieren Arbeitgeber, die dauerhaft eine höhere Arbeitsdichte durchsetzen, auch Bestandspersonal.

#### 3. Demographische Probleme können eher abgefedert werden

Auch unsere Verwaltung leidet – wie nahezu alle Verwaltungen – recht stark an Überalterung. Dies bedeutet, dass bald eine Menge an Mitarbeiter\*innen zu ersetzen sein wird, die der Arbeitsmarkt kaum hergeben dürfte. Dies unter der Annahme, dass der Arbeitsmarkt so bleibt, wie dieser heute ist. Realistischer dürfte jedoch sein, dass der Nachwuchs weniger wird (geburtenschwache Jahrgänge). Darüber hinaus ist es bei altershalber ausscheidenden Mitarbeiter\*innen in der Regel nicht damit getan, deren Arbeitskraft zu ersetzen. Vielmehr muss versucht werden, den mit dem Ausscheiden verbundenen Wissensverlust zu kompensieren – was i.d.R. kaum gelingt.

Die hierdurch entstehenden Probleme kann eine Verwaltung eher schultern, wenn sie in diese Phase nicht in einem Zustand chronischer und wesentlicher Unterbesetzung eintritt. Vielmehr dürfte daher eine gewisser „Mindest-Sicherheitspuffer“ in der Personalausstattung unverzichtbar sein.

### **Risiken – aus Sicht des Hauptamtes:**

Wie oben erwähnt wurde die Verwaltung auch um Darstellung der Gefahren gebeten. Bitte verstehen Sie die folgende Aufzählung daher nicht als eine Prognose dessen, was passieren wird. Vielmehr handelt es sich um eine Aufzählung dessen, was „schief gehen“ könnte. Beurteilen Sie selbst, bei welchen der folgenden Punkten Sie tatsächlich die Gefahr sehen, dass diese eintreten. Lediglich der leichteren Lesbarkeit halber wurde auf den Konjunktiv verzichtet, unter welchem alle folgenden Ausführungen stehen sollten:

### 1. Kurz- und mittelfristig kann Leistungsfähigkeit sinken („Sand im Getriebe“)

Mit dem gleichzeitigen Einstellen zahlreicher zusätzlicher Kräfte ist ein großer Aufwand verbunden. Stellen müssen beschrieben, bewertet, (mehrfach) ausgeschrieben und besetzt werden. Eine wesentliche Anzahl von Mitarbeitern muss eingearbeitet werden und Strukturen (z.B. die Aufbauorganisation), Zuständigkeiten, Abläufe und Büros ändern sich.

All dies bindet massiv Ressourcen. Dies bei einer Verwaltung, die ohnehin zu wenig (Personal-)Ressourcen hat. Und insbesondere bei zwei Personengruppen: den Führungskräften und ihren kompetentesten / tüchtigsten Mitarbeitern.

Folge ist, dass die Verwaltung über einen längeren Zeitraum (z.B. 5 Jahre) in ihrer Leistungsfähigkeit spürbar beeinträchtigt sein dürfte.

### 2. Die restlichen Empfehlungen des Gutachtens landen in der Schublade

Die Teilgutachten enthalten nicht nur Empfehlungen zur Einstellung zusätzlicher Kräfte, welche naturgemäß an den Gemeinderat gerichtet sind. Vielmehr enthalten diese auch viele an die Verwaltung adressierte Hinweise, Anregungen und konstruktive Kritik. Sich mit diesen „Hausaufgaben“ auseinander zu setzen, mag fruchtbar sein, ist aber auch aufwändig. Nachdem bereits die Einstellungen / Einarbeitung der zusätzlichen Kräfte viel Energie und Aufmerksamkeit bindet liegt es nahe, sich mit den restlichen Empfehlungen zunächst (noch?) nicht in der gebotenen Tiefe auseinander zu setzen bzw. setzen zu können.

### 3. Mehreinstellungen führen oft nicht automatisch zu einem „Mehr“ an Leistung.

Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen: Mitarbeiter, die dauerhaft stark überlastet sind, erhöhen zwar die eigene Leistung („110 %“), machen aber (notgedrungen!) auch Abstriche in der Aufgabenerfüllung. Dies kann geschehen, indem die Ansprüche an die Arbeitsqualität gesenkt werden, oder indem manche Aufgaben (die als wenig wichtig empfunden werden) nicht erledigt werden. Letzteres geschieht manchmal unbewusst (z.B. durch ein „Verschieben“ Jahr für Jahr) teilweise aber auch bewusst („dafür habe ich nicht auch noch Zeit“).

In jedem Fall entstehen dauerhafte Gewohnheiten, die das eigene Empfinden für eine „normale Aufgabenerfüllung“ stark prägen. Dieses Empfinden verändert sich erfahrungsgemäß durch die Einstellung zusätzlicher Kräfte nur wenig.

Ein Arbeitgeber muss daher anlässlich der Schaffung zusätzlicher Stellen definieren, ob er lediglich Mitarbeiter entlasten möchte („100 %“ statt „110 %“) oder ob er sich in den jeweiligen Bereichen auch ein Mehr an Dienstleistung für die Bevölkerung erhofft. In letzterem Fall muss er dies den Mitarbeitern mitteilen, muss konkrete Erwartungen definieren und sich bemühen, diese auch wirklich durchzusetzen. Dies ist ein mühsamer und kräftezehrender Prozess, der bei den jeweiligen Führungskräften nennenswert Ressourcen bindet.

### 4. Der Arbeitsmarkt ist ausgetrocknet – Gefahr zu großer Kompromisse bei der Einstellung

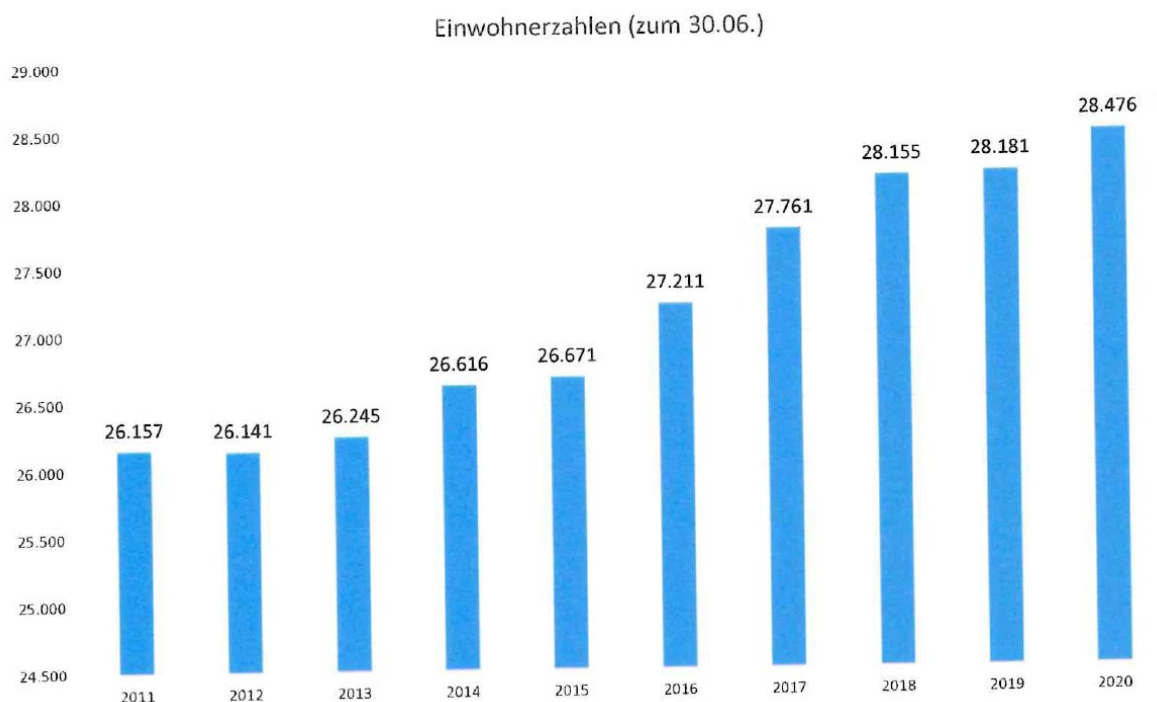
Der Startschuss für das Ausschreiben von Stellen wird in den verschiedenen Bereichen der Verwaltung gleichzeitig erfolgen, betrifft ähnliche Berufsbilder und dieselbe Region. Dies bedeutet, dass eine große Nachfrage auf einen Arbeitsmarkt trifft, der ausgetrocknet ist. Wirksame Strategien, dem zu begegnen fehlen allerorts. Im Ergebnis werden viele Stellen daher mehrfach ausgeschrieben werden, was jedoch auch nicht unbegrenzt oft möglich ist.

Wichtig ist es in einer solchen Lage, nicht der Versuchung zu unterliegen, solche Bewerber einzustellen, die nur mäßig geeignet sind. Denn das Argument „notfalls haben wir ja die Probezeit“ hilft nur bedingt. So führen Probezeitentlassungen nicht nur dazu, dass wir Zeit und Energie für die Einarbeitung „vertan“ haben, sondern mit jeder Probezeitkündigung sinkt auch die Reputation des Arbeitgebers und somit die Chance, gerade gute Mitarbeiter zu gewinnen. Im allerschlimmsten Fall können weitere zweifelhafte Einstellungen die Folge sein, und somit irgendwann die Gefahr einer „Spirale“ drohen.

## Chancen - aus Sicht der Finanzen

### 1. Steigerung der Einwohnerzahlen:

Bei der Klausurtagung wurde angerissen, dass steigende Einwohnerzahlen zu steigenden Einnahmen führen, welche zur Finanzierung der zusätzlichen Mitarbeiter beitragen könnten. Der folgenden Grafik entnehmen Sie, dass tatsächlich mit einer spürbaren Steigerung der Einwohnerzahlen zu rechnen sein dürfte. Zudem werden Neubaugebiete ausgewiesen.



### Steigende Einnahmen

Eine höhere Einwohnerzahl führt jedoch nicht nur zu höheren Schlüsselzuweisungen, von denen die Kommune profitiert. Vielmehr entnehmen Sie der folgenden Musterberechnung, dass eine Steigerung der Einwohnerzahlen zeitverzögert auch dazu führt, dass die Kommune höheren Umlagen bezahlen muss. Somit verbleiben der Stadt im Ergebnis weniger als die Hälfte der Mehreinnahmen. Bitte beachten Sie, dass die genannten Zahlen *jeweils* für zusätzliche 100 Einwohner gelten. Natürlich bewegen sich die Steigerungen unserer Einwohnerzahlen auf weit höherem Niveau – falls man z.B. von 500 Einwohnern ausgeht, müssen alle folgenden Zahlen mit dem Faktor 5 multipliziert werden:

### **Auswirkungen FAG (Musterberechnung FAG 2022):**

***jeweils pro 100 zusätzliche Einwohner***

	2022	2023	2024	2025
Schlüsselzuweisungen	184.200	182.000	183.000	185.000
FAG-Umlage	0	0	39.000	38.000
Kreis-Umlage	0	0	62.000	61.000
Netto			82.000	86.000

## Steigende Aufgaben

Zudem erzeugen zusätzliche Einwohner\*innen auch zusätzlichen Aufwand in der Aufgabenerfüllung. Dieser besteht jedoch nicht nur in einem höheren Bedarf an Verwaltungsmitarbeitern, sondern in absolut allem, was eine Stadt ihren Einwohner\*innen zur Verfügung stellen muss oder will. Zusätzliche Einwohner\*innen brauchen Kindergarten- und Schulplätze, brauchen öffentliche Einrichtungen usw.. Also alles, wofür eine Stadt Geld ausgibt. Vor diesem Hintergrund würde es sich verbieten, Einnahmesteigerungen gedanklich einzig dem Thema „Personalausgaben“ (die nur einen Teil der städtischen Gesamtausgaben ausmachen) zuzuordnen.

## 2. Bessere Budgetabschlüsse

Häufig waren die Jahresabschlüsse der Stadt spürbar besser als bei der Aufstellung des Haushaltsplans ursprünglich angenommen. So auch im Jahr 2021. Dies sind jedoch Erkenntnisse, welche im Nachhinein gewonnen werden und vorab kaum seriös zu prognostizieren sind. Hier von einer „Naturgesetzlichkeit“ auszugehen, verbietet sich. Zudem handelt es sich bei den Abschlüssen um einen „Blick in den Rückspiegel“, während die Ausgeglichenheit und Genehmigungsfähigkeit des Haushaltes auf Planungs- / Prognoseebene zu beurteilen ist. Darüber hinaus müssen zusätzliche Personalkosten nicht nur in den Haushalt des nächsten Jahres, sondern aller künftigen Jahre eingeplant werden, zumal Stellenneuschaffungen grundsätzlich eine zeitlich unbegrenzte Wirkung entfalten. Von einer Ausnahmslosigkeit deutlich positiver Abschlüsse wird jedoch niemand ernstlich ausgehen können. Dennoch bleibt der Faktor „bessere Abschlüsse“ insgesamt ein gewisser Hoffnungsschimmer für die Zukunft.

## **Risiken – aus Sicht der Finanzen**

Ein Blick in die Zukunft ist – sofern überhaupt – nur für den Zeitraum weniger Jahre statthaft. Also für einen Bruchteil des von den Stellenschaffungen betroffenen Zeitraums und unter der Prämisse, dass es sich hier überwiegend um Möglichkeiten und Eventualitäten handelt, die nicht den Charakter einer Prognose haben können.

### 1. Bisher nicht geplante Belastungen für die Jahre 2023 bis 2026

Der folgenden Tabelle entnehmen Sie einige bereits jetzt bekannten besonderen Belastungen für die Jahre 2023 bis 2026, die in der bisherigen Planung nicht enthalten waren.

<b>Vergleich HH 2023 zu FPlan 2023 ff.</b>					
<b>Ergebnishaushalt</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>Bemerkungen</b>
<b>Erträge</b>					
Bußgelder	-159.500				Meldung FB 4
Baugenehm.gebühren	-56.000				Meldung FB 2
Parkgebühren	-26.200				Meldung FB 4
Ausschüttung GSW		-152.000	-153.500		Haushaltskonsolidierung
Summe Erträge	-241.700	-152.000	-153.500	0	
<b>Aufwendungen</b>					
Abmangel Stadtwerke (EVF)	695.000	??	??	??	GRD 070/2022
Digitalpakt Schulen	150.000	150.000			GRD 030/2022
Digitalisierung Schulen	96.100	114.300	646.700	429.300	GRD 056/2022
Neue Kita-Plätze	192.000	290.000	290.000	290.000	GRD 076/2022
Neue Leitung SG 5.2	100.000	100.000	100.000	100.000	GRD 065/2022
Schülerbeförderung	80.000	??	??	??	Preissteigerung
Mobile Jugendarb.	35.500				GRD angekündigt
Gebäudebewirtschaftung	235.000	??	??	??	Preissteigerungen 15%
Winterdienst	70.000				Meldung FB 2
Flächennutzungsplan (netto)	99.000	83.000	80.900		Meldung FB 3
Straßenunterhaltung	112.000	104.000	106.000		Meldung FB 3
Möbel, Parkraumkonzept u.a. FB 4	95.000				Meldung FB 4
Summe Aufwendungen	1.959.600	841.300	1.223.600	819.300	
<b>Gesamtverschlechterung</b>	<b>2.201.300</b>	<b>993.300</b>	<b>1.377.100</b>	<b>819.300</b>	

Die in **roter Schrift** eintragenen Fragezeichen bedeuten, dass bei diesen Positionen auch in den Jahren 2024 bis 2026 wesentliche Unsicherheiten bestehen, die sich jedoch noch nicht betragsmäßig beziffern lassen und daher in den Summenbildungen nicht eingerechnet wurden.

## 2. Besondere Unwägbarkeiten in der Planung des Haushaltes 2023

Der Städtetag hat darüber informiert, dass den Kommunen in diesem Jahr die sog. Orientierungsdaten später als bisher üblich zur Verfügung gestellt werden. Dies betrifft die sog. FAG-Kopfbetrag und den Einkommenssteueranteil. Dass den Kommunen in diesem Jahr der Haushaltserlass erst nach der Herbst-Steuerschätzung zur Verfügung gestellt wird bedeutet, dass wir bei unseren beiden wichtigsten Steuereinnahmen „bis zur letzten Minute“ eine bisher nicht gekannte Unsicherheit erleiden.

### 3. Risiko eines Einbruchs der Wirtschaftstätigkeit

Die Konjunktur bewegt sich bekanntlich in Zyklen. Bisher wurden wir für die Dauer von mehr als einer Dekade zumindest von einem wesentlichen Konjunkturrückgang verschont und waren (zumindest grundsätzlich) mit einem nach oben zeigenden Trend gesegnet. Dies war seit Ende des Weltkriegs selten der Fall und legt nahe, dass irgendwann eine Umkehr zu erwarten ist. Ein Rückgang der Wirtschaftstätigkeit wirkt sich in vielfältiger Weise und signifikant auf Kommunen aus, wenn auch in der Regel mit einer Zeitverzögerung von z.B. zwei Jahren.

### **Versuch einer „Gesamtbewertung“:**

Angesichts der teils dramatischen Unterbesetzung erscheint das vorgeschlagene Schaffen von Stellen nahezu alternativlos. Natürlich wird die Schaffung zusätzlicher Stellen dauerhaft wesentliche Belastungen im Ergebnishaushalt mit sich bringen. Dies zusätzlich zu ohnehin bestehenden und sehr großen Herausforderungen, welche noch nicht gelöst sind (z.B., dass für das Thema MiGy keinerlei Rücklagen bestehen). Dennoch scheint es aus vielfältigen Gründen notwendig, diese finanziellen Belastungen und die durch diese eventuell entstehenden Haushaltsprobleme in Kauf zu nehmen. So führt die vorgeschlagene Vergrößerung des Personalkörpers nicht etwa zu einer „komfortablen“ Situation, sondern lediglich dazu, die akuteste Not zu lindern. An dieser – zumindest teilweisen – Annäherung an das, was die GPA als „Normalität“ definiert, führt aus Sicht der Verwaltung kein Weg vorbei.

## **Ressourcen**

### **1. Einmaliger Aufwand / einmalige Auszahlung**

#### **Einmaliger Ertrag / Einmalige Einzahlung** - (nicht zutreffendes bitte löschen)

Das Besetzen zusätzlicher Stellen erzeugt Kosten für Stellenanzeigen.

Darüber hinaus müssen in einigen Bereichen im bisherigen Bestand bauliche Maßnahmen durchgeführt werden (z.B. Trennwände in bestehenden Büros eingezogen werden), um Arbeitsplätze zu schaffen. Zudem ist es erforderlich, zusätzliche Arbeitsplätze auszustatten.

Die hierfür anfallenden Kosten lassen sich noch nicht beziffern.

### **2. Laufender / dauerhafter Aufwand**

#### a) Sachaufwand

Um Büros zu gewinnen erscheint es unverzichtbar, zumindest ein Stockwerk der städtischen Immobilie in der Karlstraße zu nutzen. Entgegen der bisherigen Planung steht dieses daher nicht für einen Verkauf zur Verfügung.

Nur zum Vergleich: das Land rechnet pro Landesbeschäftigten pauschal mit jährlich ca. 8.000 Euro pro Arbeitsplatz.

#### b) Personalaufwand

Die Höhe der Belastung des Ergebnishaushalts kann zum jetzigen Zeitpunkt nur überschlägig geschätzt werden. Dies insbesondere, da die Entgeltgruppen noch unklar sind. Diese stehen erst fest, wenn Stellenbeschreibungen angefertigt wurden und von der Bewertungskommission bewertet wurden. Eine weitere Unsicherheit ist, dass sich – bedingt durch die derzeit ausufernde Inflation – nur schwer prognostizieren lässt, welche Tarifsteigerungen in 2023 gelten werden. Noch schwieriger lässt sich einschätzen, wie viele der neugeschaffenen Stellen bereits in 2023 besetzt werden können, und ab wann.

Denkbar scheint jedoch, dass sich die Belastung auf eine Größenordnung von z.B.



900.000 € summiert.

Hinweis: in diesem Betrag nicht enthalten sind solche Stellen, zu denen bereits (entweder im Kontext des GPA-Gutachtens, oder in einem anderen Zusammenhang) beschlossen wurde und die daher in dieser GRD nicht enthalten sind. So z.B. GRD 030/2022 bzw. 056/2022 für Schuldigitalisierung und GRD 065/2022 für das Schaffen eines zusätzlichen Sachgebiets in FB 5. Deshalb unterscheidet sich der hier genannte Betrag von der in der Klausurtagung genannten „Grobschätzung“, welche sich auf das gesamte Thema „Personalzuwachs“, einschließlich der Kosten für Arbeitsplätze, bezogen hatte.

### **3. Auswirkungen auf Kennzahlen - Haushaltsrechtliche Beurteilung**

Zu den möglichen kurz- mittel- und langfristigen Folgen – insbesondere für den Ergebnishaushalt – wird auf die obenstehenden Ausführungen verwiesen.

Zur Genehmigungsfähigkeit des Haushalts 2023 nebst Finanzplanung lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt noch keine fundierten Aussagen machen.

Michael Kah  
Leiter des Fachbereichs 1

\* bei Investitionen sind die Tabellen aus dem Verzeichnis Info/GRD Finanzielle Auswirkungen einzufügen