

Herrn Oberbürgermeister
Peter Demnitz

- im Hause -

26.05.2009

Sehr geehrter Herr Demnitz,

bitte nehmen Sie den folgenden Vorschlag zur Tagesordnung gem. § 6 (1) GeschO für die Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 04.06.2009 sowie für die Sitzung des Rates am 25.06.2009 auf:

Personalkostenziele der Zukunftskommission / Zukunft der Personalwirtschaft

Beschlussvorschlag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, ein Personalentwicklungs- und Personalmanagementkonzept zu entwickeln, das folgende Ziele hat :
 - a) Vorrangiges Ziel ist, die Personalkosten und personalbedingten Sachkosten im Zeitraum von 2009 bis 2014 so zu verringern, dass die Vorgabe der Zukunftskommission zur Einsparung von strukturell 33 Mio. möglichst erreicht wird. Hierzu ist auch ein auf den Konsolidierungszeitraum bezogenes Anreizsystem zu entwickeln.
 - b) Mittelfristiges strategisches Ziel ist, die neu entwickelten personalwirtschaftlichen Instrumente dauerhaft zur Effizienzsteigerung der Personalbewirtschaftung und des Personaleinsatzes zu etablieren.Eine Bedingung dieses Konzepts ist wie bisher der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen gemäß der bestehenden Betriebsvereinbarung.
2. Die entwickelten Maßnahmen sind den politischen Gremien, dem Rat und den Bezirksvertretungen vorzulegen. Ein Berichtswesen zur Umsetzung ist analog zum KoMa-Berichtswesen einzurichten. Maßnahmen in der Zuständigkeit des Oberbürgermeisters werden zur Information vorgelegt; Maßnahmen in der Zuständigkeit des Rates werden zur Entscheidung vorgelegt. Der Personalrat ist einzubinden.
3. Das Konzept muss im Rahmen einer mittelfristigen Personalbestandsanalyse und Personalbedarfsplanung Antworten auf die folgenden Fragestellungen geben:
 - a) Welche Positionen in welchen Arbeitsbereichen werden genau frei aufgrund von bereits feststehenden Veränderungen ?
 - b) Welche Positionen werden mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit frei (z. B. durch Mutterschaftsurlaube, Abgänge in den externen Arbeitsmarkt etc.) ?
 - c) Welche freiwerdenden Positionen müssen in jedem Fall wiederbesetzt werden, und zwar
 - aus gesetzlichen Gründen ?
 - aus Gründen des Erhalts der Arbeitsfähigkeit der entsprechenden Einheit ?
 - d) Welche und wie viele dieser Wiederbesetzungen erfordern externe Einstellungen?

4. Das Konzept muss in seiner Umsetzungsphase eine planmäßige Fluktuation ermöglichen, die ungewollte Vakanzen vermeidet. Daher wird die Verwaltung beauftragt, die folgenden für dieses Ziel erforderlichen Instrumente zu erarbeiten:
 - a) Es wird ein konzernweiter Arbeitsmarkt aller städtischen Gesellschaften und Beteiligungen initiiert, um dadurch insbesondere die externen Einstellungen auf ein absolutes Mindestmaß zu reduzieren und die gegenseitige „Abnahme“ von MitarbeiterInnen sicherzustellen. Es ist zu prüfen, ob das geplante Anreizsystem, das MitarbeiterInnen zum Ausscheiden bewegen soll, auch Anreize vorsehen kann, die Bereitschaft zum internen Wechsel zu erhöhen.
 - b) Es wird ein Weiterbildungs- und Qualifikationsprogramm erarbeitet, mit dem frühzeitig die intern migrierenden MitarbeiterInnen auf ihre neue Aufgabe vorbereitet werden. Dieses Programm umfasst nicht nur die Möglichkeit zur Wahrnehmung externer Aus- und Weiterbildungsgänge, sondern insbesondere auch eine breite Palette moderner Personalentwicklungsinstrumente unter dem Stichwort „training on the job“. Das bisherige Budget für Weiterbildung und Qualifikation ist nach Höhe und Personaleinsatz darzustellen und ggf. entsprechend anzupassen.
5. Parallel ist ein Vorschlag für den erneuten Einstieg in eine verwaltungsweite Aufgabenkritik zu erarbeiten. Dadurch soll vermieden werden, dass der notwendige Verwaltungsumbau nur auf den Zufälligkeiten einer durch „natürliche“ oder anreizbedingte Fluktuation ausgelösten stellenbezogenen Aufgabenkritik fußt.
6. Die Verwaltung kann externe Beratungsleistungen beauftragen, um die identifizierten Ziele abzusichern und sich bei der Entwicklung und Umsetzung des von der Zukunftskommission ermittelten Einsparpotenzials und der Etablierung der zukünftig zur dauerhaften Effizienzsteigerung eingesetzten personalwirtschaftlichen Instrumente unterstützen zu lassen. Vorrangig ist hier auch aus Gründen der Kostenminimierung der Einsatz öffentlich-rechtlicher Einrichtungen wie z.B. verwaltungswissenschaftliche Fakultäten, An-Institute etc. zu prüfen, um günstig Beratungskompetenz und ggf. dauerhafte Prozessbegleitung einzukaufen. Soweit die Beratung das geplante Anreizsystem betrifft, werden die Kosten dafür auf das Budget für Anreizsysteme angerechnet und insofern aus den Personalkosten finanziert.
7. Die Handlungsfelder des Projektes MoVe werden auf die beschriebenen Zielvorgaben hin ausgerichtet. Aus der diesbezüglichen Vorlage 0439/2009 sind insbesondere die Überlegungen zu den Aufgabenfeldern Anreizsysteme, GWH, Prozessuntersuchungen und Erneuerung der Verwaltungsstruktur zu übernehmen. Insbesondere zur Beseitigung von Schnittstellenproblematiken und Zuständigkeitsüberlappungen und zur Optimierung der internen und externen Kern-Geschäftsprozesse (u.a. durch E-Government-Instrumente) sind mittelfristig Vorschläge zu erarbeiten.

Begründung:

Allgemein und zu 1.

Die von der Zukunftskommission entwickelte Einsparsumme von 33 Mio. € strukturell im Bereich der Personalkosten und der personalbedingten Sachkosten ist – gelinde gesagt – ambitioniert, zumal weiterhin politisch Einigkeit besteht, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten. Nach dem Ergebnis der Zukunftskommission bedeutet dies über das planmäßige Ausscheiden von 546 MitarbeiterInnen bis 2014 hinaus den Verzicht auf weitere 180 Beschäftigte, die über Anreizsysteme zum Ausscheiden veranlasst werden sollen. Hinzu kommt eine bislang unbekannte Anzahl von Beschäftigten, die durch notwendig werdende Nachbesetzungen für die Ausgeschiedenen zusätzlich freiwillig die Verwaltung verlassen müssten, um das Konsolidierungsziel zu erreichen.

Nimmt man die zur Erreichung dieser Größenordnung notwendigen personalwirtschaftlichen Maßnahmen ernst, so wird klar: Eine Umorganisation in diesem Umfang übersteigt alles, was mit dem bisher in Hagen vorhandenen Personalmanagement zu leisten ist. Eine neu strukturierte Personalwirtschaft ist zur Erreichung des Konsolidierungsziels unumgänglich. Diese reformierte Struktur sollte daher auf Dauer angelegt sein.

In diesem Sinne erzwingt der Hagener Haushaltsnotstand einen Wiedereinstieg in den seit einigen Jahren auf Eis liegenden Verwaltungsreformprozess. Es ist zwar bedauerlich, dass Reformvorhaben zur Steigerung der Effizienz in der Kommunalverwaltung erst in dieser fiskalischen Zwangslage auf neues Interesse stoßen und zudem auch mit der Besorgnis um städtische Arbeitsplätze und funktionierende Angebote einhergehen. Gleichwohl muss diese Handlungsnotwendigkeit nun auch als Gelegenheit begriffen werden, Versäumtes nachzuholen. Der Anspruch der Hagener Bevölkerung auf bezahlbares und effizientes Verwaltungshandeln bleibt bestehen, auch wenn – oder falls – die Krise des städtischen Haushalts in Zukunft überwunden wird.

Das bisherige städtische Personalentwicklungskonzept ist erst rudimentär vorhanden und wurde vorwiegend im Bereich der Führungskräfte eingesetzt. Aus den genannten Gründen muss das Konsolidierungsziel zum Anlass genommen werden, diese ersten Ansätze rasch zur Funktionsreife fortzuentwickeln und auf alle Verwaltungsebenen auszuweiten. Ein Personalmanagement, das zum Ablauf des Konsolidierungszeitraumes erfolgreich die Fluktuation im beschlossenen Ausmaß organisiert hat, hätte damit eindrucksvoll seine Zukunftsfähigkeit bewiesen und sollte dann auch beibehalten und weiterentwickelt werden. Dieses Reformziel muss aber bereits zu Beginn des Prozesses mitgedacht werden.

Zu 2.

Gerade in Entscheidungen, die den Abbau kommunaler Leistungen und Standards betreffen, ist wesentlich, dass die EntscheiderInnen die Auswirkungen ihrer Entscheidungen kennen. Hierfür sind u.E. die Beratungen der Fachausschüsse unabdingbar. Das Verfahren ohne Fachausschuss-Beratungen beim ersten Sparpaket des Mentors hat sich nicht bewährt.

Ein Berichtswesen über die Effekte der Maßnahmen sollte obligatorisch sein, ebenso die – auch konzeptionelle – Einbindung des Personalrats.

Zu 3.

Dass zunächst der Sachstand, von dem man ausgeht, evaluiert werden muss, versteht sich im Grunde von selbst. Bisher vorgelegte Personaldaten geben jedoch genau diese Informationen nicht im Detail her. Das führt dazu, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über das Konsolidierungsziel dem Rat kein valider Überblick vorliegt, wie viele Nachbesetzungen effektiv erforderlich wären. Ob das Konsolidierungsziel, das ja von der Fiktion einer vollständigen Ausnutzung der „natürlichen“ Fluktuation bis 2014 ausgeht, überhaupt realistisch ist, ist somit vor der Entscheidung gar nicht bekannt. Somit entscheiden Rat und Zukunftskommission mehr nach dem Prinzip Hoffnung als aufgrund einer gesicherten Datenbasis.

Es ist überdies erforderlich, dass die Verwaltung rechtzeitig nachweist, warum ihre bisherigen Aussagen zu diesem Feld nicht mehr stimmen sollen. In der Präsentation zur Arbeit des Projektes

MoVe am 10.09.2008 im Personalausschuss wurde ausgeführt, es gebe ein „*Fluktuationspotential bis 2015 von 617 Mitarbeiter/innen gesamt (532,28 Stellen vollzeitverrechnet)*. Dies gelte es soweit als möglich zu nutzen, „*aber: 457 Mitarbeiter/innen (387,82 Stellen vollzeitverrechnet) sind nicht dem allgemeinen Verwaltungsdienst zuzurechnen (Ingenieure, Ärzte, Juristen, Feuerwehrleute u.a.)*. Daraus folgt: *das überwiegende Sparpotential (nicht im allgemeinen Verwaltungsdienst liegend) kann nur durch Changemanagement gehoben werden.*“

Wenn diese Einschätzung der Verwaltung nach wie vor zuträfe, wäre das einerseits ein wichtiges Argument, die Konsolidierungsvorgabe offensiv zur Erneuerung des Verwaltungsreformprozesses zu nutzen. Es wäre aber andererseits ein deutlicher Hinweis, dass die angedachte Personalreduzierung im Wege der „natürlichen“ Fluktuation nicht realistisch durchführbar ist. Das sollte bedacht werden, bevor man eine entsprechende Zielgröße beschließt.

Zu 4.

Wo durch die angedachte Fluktuation Stellen frei werden, entstehen Lücken, die durch die Wiederbesetzungssperre auch regelmäßig mindestens ein halbes Jahr anhalten.

Wenn wirklich über 700 MA bis 2014 ausscheiden sollen, ist absehbar, dass die entstandenen Lücken kurzfristig und dauerhaft relativ zufällig über die Gesamtverwaltung gestreut werden. Das kann kaum zu einer effizienten Aufgabenerfüllung beitragen und ist zu vermeiden.

Vakanzen entstehen entweder

- absehbar durch altersbedingtes Ausscheiden der MitarbeiterInnen,
- weniger vorhersehbar durch MitarbeiterInnen, die infolge des kommenden Anreizsystems ausscheiden,
- weniger vorhersehbar in den Herkunftsamtern der für die Ausgeschiedenen nachrückenden MitarbeiterInnen.

Ziel der geordneten Fluktuation muss sein, dass die beiden letztgenannten Fälle ebenfalls planmäßig und nicht für alle Beteiligten unvorhersehbar erfolgen.

Zu 4. a) wird auf die Ausführungen in der Vorlage 0439/2009 verwiesen.

Ergänzend erscheint es sinnvoll, die Überlegungen über Anreizsysteme dafür zu nutzen, nicht nur die Motivation der MitarbeiterInnen für das vorzeitige Ausscheiden aus der Verwaltung zu erhöhen, sondern auch nach Wegen zu suchen, die interne Flexibilität durch positive Anreize zu steigern.

Zu 4. b)

Fachbezogene Aus- und Weiterbildung sowie eine gezielte Karriereplanung, die planmäßig die Kompetenzen und damit die Einsatzmöglichkeiten der MitarbeiterInnen verbreitert, hat schon heute nicht den Stellenwert, der ihr im Personalmanagement eines Unternehmens wie dem Konzern Stadt Hagen zukommen müsste. Durch das personalwirtschaftliche Konsolidierungsziel ergibt sich zukünftig zwangsläufig die Situation, an den verschiedensten Positionen „Löcher“ stopfen zu müssen, die sich durch die „natürliche“ oder anreizbedingte Fluktuation ergeben. Insbesondere die Weiterqualifizierung von MitarbeiterInnen der unteren Lohn- und Tarifgruppen ist bislang noch nicht im Fokus, obwohl absehbar ein hoher Prozentsatz der angestrebten Fluktuation in diesem Segment der Beschäftigten passieren wird.

Aus diesem Grund ist ein entsprechendes Programm zur Erfüllung des Konsolidierungszieles zwingend erforderlich. Dies wird nicht ohne einen erhöhten Mitteleinsatz in diesem Bereich möglich sein.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass qualifizierende Personalentwicklung nicht zwangsläufig hohe Kosten erzeugen muss. Die moderne Personalwirtschaft setzt mit gutem Erfolg eine Reihe von Instrumenten ein, mit denen Weiterbildung „on the job“ im laufenden Arbeitsbetrieb stattfindet. Fortbildung unter direktem Bezug zur aktuellen Tätigkeit und im gewohnten Arbeitsumfeld ist durch ihre Praxisnähe sehr effektiv und sichert zudem auch in der Qualifikationsphase die Fortführung der üblichen Aufgabenerfüllung.

Stichwortartig seien hier einige der Instrumente genannt, die für Personalentwicklung „on the job“ zur Verfügung stehen: Job Enlargement, Job Enrichment, Job Rotation, Stellvertretung, Mentoring, Projektweiser Einsatz, - diese und weitere Qualifikationsinstrumente „on the job“ können durchaus kostengünstig eingesetzt werden, erfordern aber ebenfalls Planung und Evaluation der Personalentwicklung, sowohl individuell auf den Beschäftigten bezogen, als auch auf die Bedarfe des Unternehmens Stadt Hagen. Insbesondere erfordern sie neben der Planungsfunktion der zentralen Steuerung auch die engagierte Mitwirkung der Fachverwaltungen. Selbstverständlich sind diese Methoden aus der Privatwirtschaft nicht immer eins zu eins unter den Bedingungen von Beamtenrecht und TVöD umsetzbar. In diesem Zusammenhang ist jedoch lediglich von Bedeutung, dass Qualifizierungsmaßnahmen nicht zwangsläufig unter hohem Kostenaufwand extern durchgeführt werden müssen.

Angesichts dieser für das Konsolidierungsziel zentralen Herausforderung überrascht durchaus, dass der Bereich Personalentwicklung durch Qualifikation in der Vorlage 0439/2009 keine Rolle zu spielen scheint.

Zu 5.

Es ist abzusehen, dass nicht alle entstehenden Vakanzen kompensiert werden können. Aufgabenwegfall und Minderung von Standards sind bei einem Personalabbau der angedachten Größenordnung absehbar unvermeidlich. Statt also eine Vielzahl von vermindert arbeitsfähigen Verwaltungseinheiten vorzuhalten, muss die Diskussion über die Aufgabe ganzer Arbeitsbereiche erneut geführt werden, damit der verbleibende Rest arbeitsfähig bleibt. Hier ist ein Aufgabenkritikverfahren zu schaffen, bei dem Verwaltung unter Einbezug der Amts- und Fachbereichsleitungen, Politik und Personalrat zusammenarbeiten.

Wichtig ist dabei: Die Aufgabenkritik darf nicht situativ an den Zufälligkeiten der Altersstruktur oder dem Grad der Wechselwilligkeit in einzelnen Abteilungen ansetzen. Wenn bis 2014 irgendwo zufällig besonders viele MitarbeiterInnen ausscheiden, heißt das nicht, dass die entsprechende Aufgabe nicht erfüllt werden muss.

In einer breiten Diskussion über das Aufgabenportfolio der Stadtverwaltung muss strategisch entschieden werden, wie der zukünftige Verwaltungsaufbau den unterschiedlichen Anforderungen Rechnung trägt: Gesetzliche Aufgabenwahrnehmung, die strategische Überlebensfähigkeit der Stadt in sozialer, ökologischer, ökonomischer und kultureller Hinsicht, und die Verantwortung, zukünftige Generationen nicht mit der gegenwärtigen Schuldenlast zu belasten, markieren die widerstreitenden Aspekte, denen die Hagerer Verwaltung verpflichtet ist.

Die Einführung der erneuerten Aufgabenkritik muss die Vorschläge des Projektes MoVe zur Erneuerung der Verwaltungsstruktur aus der Vorlage 0439/2009 (Seite 6) ergänzen.

Zu 6.

Im Gegensatz zum von der Verwaltung vorgeschlagenen Einsatzfeld für externe Beratung, das sich auf die Erarbeitung des Anreizsystems für das vorzeitige Ausscheiden beschränkt, sehen wir in fast allen der vorgenannten Handlungsfelder Bedarf für auswärtigen Sachverstand. Insbesondere bei der Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes mit Qualifizierungsprogramm ist u.E. die Hagerer Fachverwaltung überfordert. Auch die Erfahrungen mit der vorigen Aufgabenkritikkommission lassen vermuten, dass eine erneuerte Aufgabenkritik von externem Sachverstand nur profitieren kann.

Wir sind jedoch der Meinung, dass derartige externe Beratung nicht zwingend durch privatwirtschaftliche Beratungsunternehmen erfolgen muss. Da das gesamte ehrgeizige Arbeitsprogramm den (Wieder-) Einstieg in eine vertiefte Verwaltungsreform darstellt und auf dauerhafte Organisationsveränderung angelegt ist, empfiehlt sich u.E. besonders die Herbeiziehung verwaltungswissenschaftlicher Kompetenz. Dies könnten auch öffentlich-rechtliche Institutionen sein – angefangen von der örtlichen Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung über

verwaltungswissenschaftliche Fakultäten bis hin zur KGSt. Derartige Einrichtungen haben durch die Gelegenheit zur wissenschaftlichen Begleitforschung i.d.R. auch ein institutionelles Eigeninteresse an einer dauerhaften Zusammenarbeit, die dann auch nicht allzu kostenintensiv sein muss.

Zu 7.

Hierzu verweisen wir auf die entsprechenden Begründungen zur Vorlage 0439/2009.

Mit freundlichen Grüßen
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Joachim Riechel
Fraktionssprecher

f.d.R.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'H' followed by a large, flowing 'W' and a long horizontal stroke extending to the right.

Hubertus Wolzenburg
Fraktionsgeschäftsführer