

Landkreis Havelland



Rechnungsprüfung des Landkreises Havelland

**Teilbericht über die überörtliche Prüfung  
Personalentwicklung in der Kernverwaltung  
der Gemeinde Wustermark**

Frau Kusch  
Frau Olbrich

06. August 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Vorbemerkung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Prüfungsergebnisse</b> .....	<b>4</b>
2.1 Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose .....	4
2.2 Qualifizierungsvereinbarung .....	7
<b>3. Handlungsempfehlungen</b> .....	<b>9</b>
<b>4. Fazit</b> .....	<b>11</b>

## 1. Vorbemerkung

Im Rahmen der Vor-Ort-Prüfung wurden am 06. März 2019 zwei Vertreterinnen der Gemeinde Wustermark anhand eines Fragebogens (siehe Anlage 1 im Gesamt-Prüfbericht) zum Thema Personalentwicklung interviewt.

Der Teilbericht der Gemeinde Wustermark enthält spezifische Feststellungen und Handlungsempfehlungen zum Thema Personalentwicklung, wohingegen der Gesamtbericht neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und Begriffsdefinitionen die allgemeinen Prüfungsergebnisse beinhaltet.

Hinsichtlich der Bestandteile Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung wird auf den Gesamtbericht verwiesen, da dieser für die Teilberichte identisch ist.

Prüfungsfeststellungen sind im Bericht wie folgt gekennzeichnet:

- |                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| <b>H</b>             | = | Hinweis, dessen Beachtung der Verwaltung empfohlen wird,   |
| <b>B ohne Ziffer</b> | = | Beanstandung, zu der keine Stellungnahme erforderlich ist, wenn sie anerkannt und künftig beachtet wird, |
| <b>B mit Ziffer</b>  | = | Beanstandung, zu der eine schriftliche Stellungnahme innerhalb von 14 Tagen abzugeben ist.               |

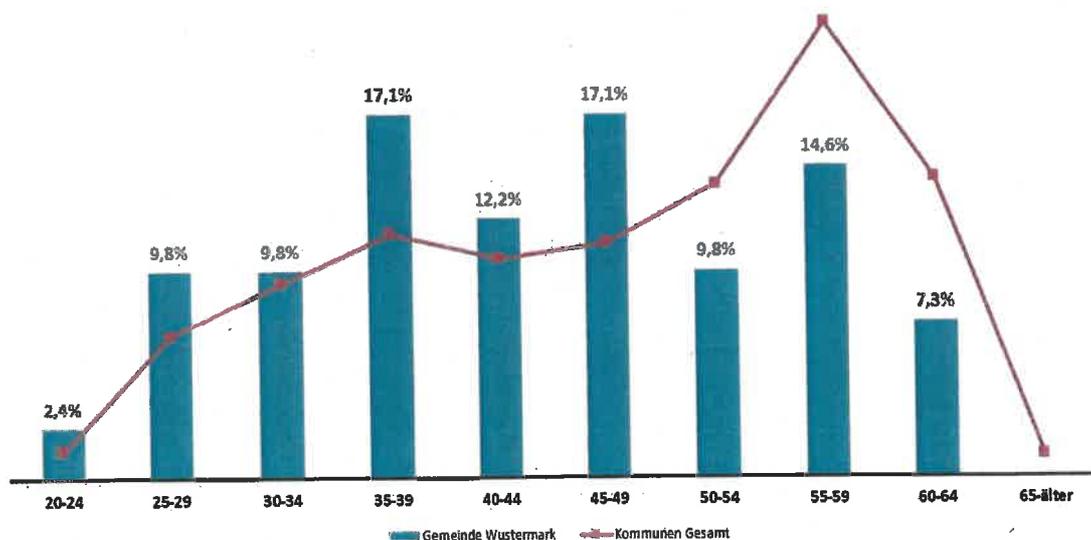
## 2. Prüfungsergebnisse

### 2.1 Altersstrukturanalyse und Fluktuationsprognose

Der Altersdurchschnitt der Kernverwaltung der Gemeinde Wustermark lag zum Stichtag (31.12.2018) bei 43,2 Jahren. Die Gemeinde Wustermark war somit im kommunalen Vergleich die „jüngste“ kreisangehörige Kommune. Auch lag der Altersdurchschnitt der Gemeinde Wustermark mit rund 2 Jahren unter dem bundesweiten Durchschnittsalter des öffentlichen Dienstes, welcher mit 45 Jahren zu den Höchsten in Deutschland zählt<sup>1</sup>.

Die nachfolgende Grafik zeigt die Altersstruktur der Kernverwaltung der Gemeinde Wustermark mit Stichtag zum 31.12.2018. Die blauen Säulen geben den prozentualen Anteil der Alterskategorien der Mitarbeiter/innen der Kernverwaltung der Gemeinde Wustermark wieder. Dem gegenübergestellt zeigt die rote Linie im Diagramm den Durchschnitt aller 13 kreisangehörigen Kommunen.

**Altersstruktur Kernverwaltung Gemeinde Wustermark**  
(Stand 31.12.2018)

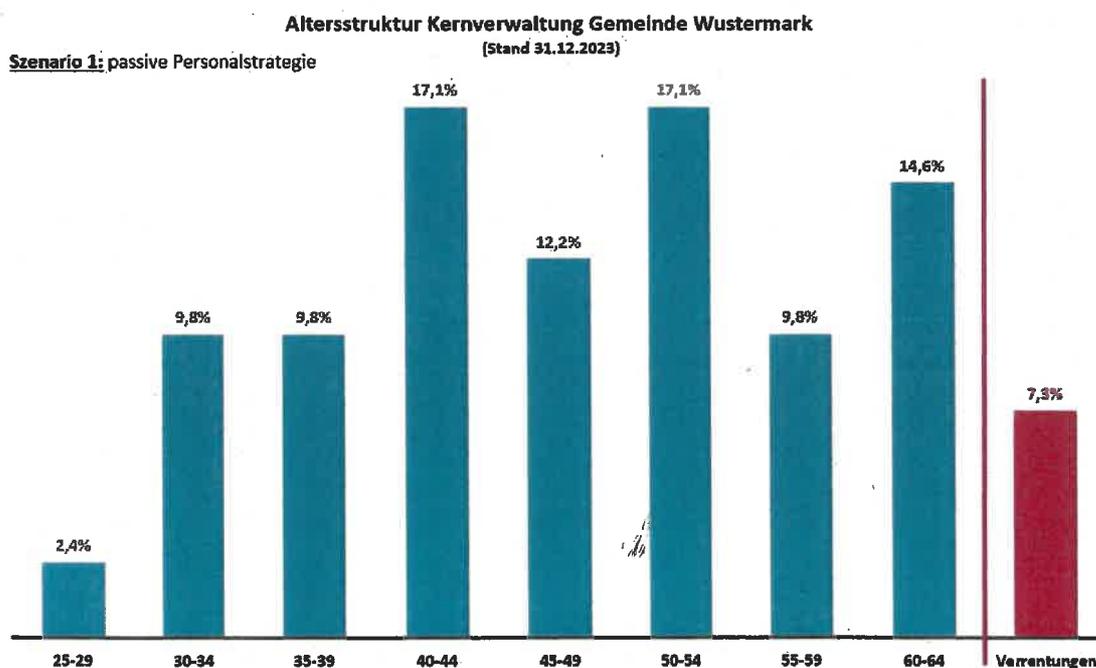


Der Anteil der Altersgruppen „35 bis 39“ und „45 bis 49“ war mit jeweils 17,1 % am stärksten vertreten und lag im kommunalen Vergleich mit 5,7 % und 6,1 % über dem Ergebnis aller 13 kreisangehörigen Kommunen. Die Altersgruppen „50 bis 54“, „55 bis 59“ und „60 bis 64“ lagen zwar unter dem kommunalen Vergleich, allerdings differierten diese nicht signifikant mit dem Ergebnis aller 13 kreisangehörigen Kommunen. Die Altersgruppen „20 bis 24“, „25 bis 29“, „30 bis 34“, „35 bis 39“, „40 bis 44“ und „45 bis 49“ waren im Gegensatz zum Gesamtergebnis aller 13 kreisangehörigen Kommunen stärker vertreten.

<sup>1</sup> vgl. Hans-Böckler-Stiftung: „Branchenanalyse kommunale Verwaltung“ Februar 2016, S. 45

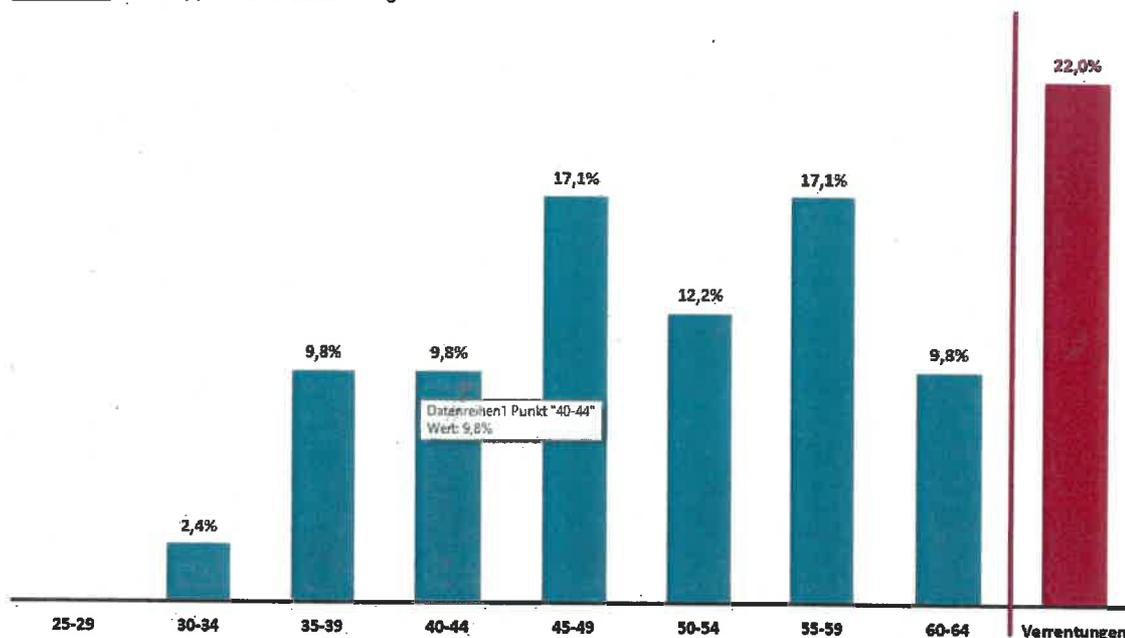
Die Kernverwaltung der Gemeinde Wustermark wies mit Stichtag zum 31.12.2018 eine ausgewogene Altersstruktur aus. Eine ausgewogene Altersstruktur schützt davor, dass es zu einer „Massenverrentung“ kommt, die einen gleichzeitigen hohen Wissens- und Kompetenzverlust zur Folge hat. In der Gemeinde Wustermark besteht die Chance, dass die Fluktuation der „rentennahen“ Altersgruppen „60 bis älter“ und somit der Verlust von Handlungs- und Erfahrungswissen gut durch die Altersgruppen „20 bis 54“ abgefangen werden können.

Ein mittel- bis langfristiges Risiko der in der Grafik aufgezeigten Altersgruppenverteilung könnte perspektivisch bereits in 5 Jahren in der Häufung der jetzigen Altersgruppe „60 bis 64“ bestehen. Um die Prägnanz dieses Themas zu verdeutlichen und um der Verwaltungsleitung der Gemeinde Wustermark einen möglichen Steuerungs- und Interventionsbedarf aufzuzeigen, wurde das Szenario der Altersstruktur der Kernverwaltung der Gemeinde Wustermark nicht nur um 5 Jahre (Szenario 1, Stichtag 31.12.2023), sondern auch um 10 Jahre (Szenario 2, 31.12.2028) fortgeschrieben. So konnten ausgehend von einem Verrentungsalter von 65 Jahren und ohne Berücksichtigung von Auszubildenden und Neueinstellungen folgende zwei Sachverhalte grafisch dargestellt werden:



**Altersstruktur Kernverwaltung Gemeinde Wustermark**

(Stand 31.12.2028)

**Szenario 2:** 10 Jahre, passive Personalstrategie

In der Gemeinde Wustermark scheidet in den nächsten 5 Jahren 7,3 % der Mitarbeiter/innen (3 Mitarbeiter/innen) altersbedingt aus. In den nächsten 10 Jahren kommen noch einmal 9 Mitarbeiter/innen hinzu, sodass bis zum 31.12.2028 insgesamt 22,0 % der Mitarbeiter/innen die Verwaltung geplant verlassen haben.

Das Ergebnis beider Szenarien zeigt einen Handlungsbedarf, vor allem für Personalentwicklungs- und Wissenstransfermaßnahmen und für Maßnahmen in Bezug auf eine alters- und altersgerechte Arbeitsgestaltung. Aber auch die Themen „Personalgewinnung im ländlichen Raum“ und „externes Personalmarketing“ könnten zunehmend in den Fokus der Personalarbeit rücken. Auch die Angrenzung anderer Kommunen könnte möglicherweise eine Konkurrenz bei der Gewinnung von Fachkräften darstellen.

Neben dem Risiko, dass mit einem rentenbedingten Ausscheiden erfahrener Mitarbeiter/innen in den nächsten 5 bis 10 Jahren auch immer ein Wissensverlust einhergeht, besteht die Chance, dass die Gemeinde Wustermark ihre Belegschaft durch Neueinstellungen „verjüngen“ und/oder durch eine strategische Personalplanung Mitarbeiter/innen fördern, befördern und binden kann. Personalentwicklung kann somit auch als Instrument zur Mitarbeiterbindung angesehen werden, denn der Handlungsspielraum monetärer Anreizsysteme im öffentlichen Dienst ist begrenzt.

## 2.2 Qualifizierungsvereinbarung

Qualifizierungsmaßnahmen erfolgten in der Gemeinde Wustermark unter Berücksichtigung des § 5 TVöD. Eine Dienstvereinbarung für Qualifizierungsmaßnahmen wurde noch nicht abgeschlossen.

Bei den bisher durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen handelte es sich ausschließlich um

- Erhaltungsqualifizierung und
- Fort- und Weiterbildung.

Die Teilnahme an bedarfsorientierten Qualifizierungsmaßnahmen zur Fort- und Weiterbildung erfolgte jeweils vor Beginn der Maßnahme durch eine schriftliche Qualifizierungsvereinbarung zwischen dem Bürgermeister der Gemeinde Wustermark und dem/der Mitarbeiter/in.

Auf folgende Vertragsbestandteile ist in einer Qualifizierungsvereinbarung zu achten:

- Höhe der zu erstattenden Kosten,
- ratierliche Reduzierung,
- Bindungsklauseln und
- Grund des vorzeitigen Ausscheidens.

Ein Muster einer Qualifizierungsvereinbarung der Gemeinde Wustermark wurde im Rahmen der Prüfung nicht eingesehen. Nachfolgend werden die erforderlichen Vertragsbestandteile näher erläutert:

### Höhe der zu erstattenden Kosten

Die Höhe des Rückzahlungsbetrags muss für den/die Mitarbeiter/in dem Grunde und der Höhe nach in der Qualifizierungsvereinbarung erkennbar sein; andernfalls ist die Rückzahlungsklausel unwirksam (BAG, 21.08.2012 – 3 AZR 698/10). Auch ist zu beachten, dass der Arbeitgeber durch die Rückzahlung durch den/der Mitarbeiter/in keinen finanziellen Vorteil erlangen darf. Der Rückzahlungsanspruch des Arbeitgebers ist daher auf die durch die Fortbildung tatsächlich entstandenen Kosten begrenzt.

### Bindungsklauseln

Die Dauer der vertraglichen Bindung des Arbeitsverhältnisses nach erfolgreichem Abschluss einer Qualifizierungsmaßnahme richtet sich nach der Fortbildungsdauer. Hierzu wurden von der Rechtsprechung Richtwerte entwickelt (BAG, Urteil vom 14.01.2009 – 3 AZR 900/07).

Diese staffelten sich wie folgt:

Fortbildungsdauer	Bindungsdauer
bis zu einem Monat	bis zu 6 Monaten
bis zu 2 Monaten	bis zu 12 Monaten
bis zu 4 Monaten	bis zu 24 Monaten
6 bis 12 Monate	bis zu 36 Monaten
mehr als 24 Monate	bis zu 60 Monaten

#### Ratierliche Reduzierung

Eine wirksame Rückzahlungsklausel setzt voraus, dass sich die Rückzahlungsverpflichtung während der vereinbarten Bindungsdauer ratierlich reduziert, wobei die Aufnahme eines monatlichen anteiligen Abbaus der Qualifizierungskosten in der Vereinbarung gewählt werden sollte, da andernfalls der/die Mitarbeiter/in unangemessen benachteiligt sein könnte (LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 03.03.2015 – 8 Sa 561/14). Zudem ist eine monatliche ratierliche Reduzierung dann empfehlenswert, wenn die Fortbildungskosten das Bruttoeinkommen des/der Arbeitnehmers/in um ein Vielfaches übersteigen. So würde sich bspw. bei einer 2-jährigen Bindungsdauer die Rückzahlungsverpflichtung für jeden Monat, in dem der/die Arbeitnehmer/in noch für den Arbeitgeber tätig ist, entsprechend um  $1/24$  reduzieren.

#### Grund des vorzeitigen Ausscheidens

Eine Rückzahlungsklausel muss danach unterscheiden, aus welcher Sphäre der Grund für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor Ablauf der vereinbarten Bindungsfrist stammt. Sieht die Klausel bspw. vor, dass die Rückzahlung der Fortbildungskosten bei jeder Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den/die Arbeitnehmer/in vor Ablauf der vereinbarten Bindungsfrist fällig wird, ohne danach zu unterscheiden, ob die Gründe für die Beendigung in der Sphäre des Arbeitgebers oder des/der Arbeitnehmers/in liegen, ist diese unwirksam (BAG, Urteil vom 28.05.2013 – 3 AZR 103/12). Eine Rückzahlung der Fortbildungskosten kommt nur dann in Betracht, wenn der Grund für die Kündigung in der Sphäre des/der Arbeitnehmers/in liegt. Demzufolge muss der Grund für das vorzeitige Ausscheiden in der Vereinbarung genau definiert werden.

### 3. Handlungsempfehlungen

Ausgehend von der Analyse der Altersstruktur der Gemeinde Wustermark und der Auswertung des geführten Interviews vor Ort, möchte die Rechnungsprüfung der Gemeinde nachfolgende Handlungsempfehlungen zur Personalentwicklungsarbeit vorstellen:

- **Handlungsempfehlung Personal finden und binden**

1. Kooperationen mit Bildungsträgern

Die Zusammenarbeit mit bspw. Schulen und/oder Fachhochschulen bietet der Verwaltung die Chance, frühzeitig mit Schülern/innen und/oder Studenten/innen in Kontakt zu treten und sie für eine Ausbildung sowie für die Organisation zu begeistern. Die Vorteile liegen in der Stärkung der Personalauswahl, in der Passgenauigkeit der Auszubildenden und in der Stärkung des Images als Arbeitgeber und Ausbildungsbetrieb.

2. Alterns- und altersgerechte Arbeitsgestaltung

Eine altersgerechte Arbeitsgestaltung fördert die Arbeitsfähigkeit und setzt grundsätzliche Rahmenbedingungen für eine gesunde, motivierte und leistungsfähige Erwerbstätigkeit. Eine altersgerechte Arbeitsgestaltung fokussiert spezifische Unterschiede zwischen Altersgruppen. Damit wird dem Leistungswandel Rechnung getragen, der für bestimmte Altersgruppen bzw. Lebensphasen typisch ist. Nachfolgende Beispiele bilden Ansatzpunkte für eine alterns- und altersgerechte Arbeitsgestaltung:

- einen angemessenen Grad an Aufgabenkomplexität ermöglichen, Unterforderung und Überforderung vermeiden
- Lebensphasen berücksichtigen; Arbeitszeitmodelle anbieten, die die Work-Life-Balance unterstützen
- Dialog zwischen den Altersgruppen fördern
- ein gut funktionierendes, integratives System von Arbeitsschutz (physische und psychische Gefährdungsbeurteilung), Gesundheitsförderung und betrieblichem Eingliederungsmanagement entwickeln
- visuelle, auditive, klimatische und ergonomische Arbeitsbedingungen optimieren und die Selbstverantwortung der Beschäftigten für ihre Gesundheit stärken

*(Eine Einführung in diese Thematik bietet die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin mit ihrer Broschüre: „Alterns- und altersgerechte Arbeitsgestaltung. Grundlagen und Handlungsfelder für die Praxis“ unter: <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publicationen/Praxis/Arbeitsgestaltung.pdf>)*

- **Handlungsfeld interkommunale Zusammenarbeit**

1. Verwaltungskooperationen

Vor dem Hintergrund eines möglichen Fachkräftemangels kann die Zusammenarbeit mit einer oder mehreren Kommunen Personalengpässe überbrücken, aber auch zu einem guten Erfahrungsaustausch führen oder bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen unterstützen. Vorhandene Kompetenzen und Einrichtungen können so kostensparend genutzt werden. So können Kooperationen in Themenbereichen, wie bspw. IT, Standesamt, Bauhof, Beschaffung und Ausschreibungen von Dienstleistungen, gemeinsame Realsteuerstelle etc., geschlossen werden. Als rechtliche Grundlage können unterschiedliche Kooperationsmodelle dienen – von lockeren Zusammenschlüssen bis hin zur Gründung von Zweckverbänden.

2. Hospitationen

Kann die strukturierte Einarbeitung neuer Mitarbeiter/innen in der eigenen Verwaltung nicht adäquat abgedeckt werden, ist dies im Rahmen von Hospitationen gezielt auch durch eine erfahrene Fachkraft einer anderen Kommune möglich. Aber auch erfahrenen Mitarbeitern/innen ermöglichen Hospitationen Einblicke in andere Dienststellen oder andere Kommunen. Hospitationen können so einen Informationsaustausch initiieren und dienen auch zum Sammeln von beruflichen Erfahrungen, die einen Bezug zum Tätigkeitsfeld haben.

- **Handlungsempfehlung Wissenstransfer**

1. Wissensdatenbanken

Wissensdatenbanken können neuen Mitarbeitern/innen dabei helfen, einen ersten Überblick zu einem bestimmten Thema zu bekommen bzw. kann eine Wissensdatenbank Mitarbeiter/innen bei Fragestellungen unterstützen, die nicht zu ihren alltäglichen Aufgaben gehören. So können bspw. in einem Verzeichnis Mitarbeiter/innen mit ihren Kompetenzen und Erfahrungen gelistet werden. Dieses Verzeichnis sollte sich nicht auf die aktuelle Tätigkeit beschränken, sondern auch Angaben zu bisherigen Berufserfahrungen, Projekten, Ausbildung, Fremdsprachenkenntnisse, IT-Kenntnissen etc. beinhalten. Durch die schnelle Kontaktaufnahme zu „Experten/innen“ können fachliche Probleme schnell bearbeitet werden. Entscheidend ist, dass das Verzeichnis in Abständen gepflegt und aktualisiert wird sowie im Intranet oder auf einem zentralen Laufwerk für alle Mitarbeiter/innen zugänglich ist.

#### 4. Fazit

Der demografische Wandel und die damit verbundenen Herausforderungen sind schon lange nicht mehr nur wissenschaftliche und politische Debatten. Der demografische Wandel hat nicht nur Auswirkung auf die Zusammensetzung der Bevölkerung. Längst hat er auch kommunale Verwaltungen erreicht, mal schleichend und wenig bemerkt, mal mit bereits deutlichen Folgen – je nach organisatorischer Ausgangslage und Vergangenheit. Die Anforderungen an die Personalentwicklung zur Sicherung des notwendigen Fach- und Führungskräftebestandes durch Verbesserung und Aufrechterhaltung der fachlichen und persönlichen Qualifikationen, durch Nachwuchsförderung und Behauptung als attraktiver Arbeitgeber sind hoch.

In der Gemeinde Wustermark wies die aufgezeigte Altersstruktur der Kernverwaltung mit Stand zum 31.12.2018 eine altersdurchmischte Belegschaft auf. In den nächsten 5 Jahren werden 41,5 % der Mitarbeiter/innen 50 Jahre und älter sein und bis 2028 werden insgesamt 22 % die Kernverwaltung der Gemeinde Wustermark aufgrund von Verrentungen verlassen haben; ein Fakt, der sowohl Chancen als auch Risiken birgt, aber auch die Gemeinde Wustermark vor neue Herausforderungen stellt.

Aus diesem Grund stellte die Rechnungsprüfung des Landkreises Havelland der Gemeinde Wustermark verschiedene Handlungsfelder der Personalentwicklung vor. Dies bedeutet allerdings nicht, dass alle Handlungsfelder für die Gemeinde Wustermark gleichermaßen themenrelevant werden müssen. Vielmehr sind bereits bewährte und eingesetzte Maßnahmen und Instrumente der Personalentwicklung durch die Gemeinde Wustermark daraufhin zu überprüfen, ob sie zur Bewältigung des demografischen Wandels beitragen, ob sie intensiviert oder professionalisiert werden sollten. Letztendlich definiert sich der Erfolg von Personalentwicklungsmaßnahmen darin, dass man genau die Fähigkeiten hat, die im Moment gefragt sind (in Anlehnung an ein Zitat von Henry Ford).



Löwe

Amtsleiter



Kusch

Prüferin



Olbrich

Prüferin