

# DER FACHKRÄFTEMANGEL IN DEN KOMMUNEN BRANDENBURGS

**Eine vergleichende Analyse von  
Ausmaß, Folgen, Ursachen und Lösungen**

**René Geißler**

Amaly Abualjubain, Antonia Michelle Betz, Isabel Eichmann,  
Maximilian Heinrich, Michelle Jany, Julia Kagel, Anna Kleiner,  
Niklas Ryan König, Tom Lubke, Stephan Günter Radzewitz,  
Mattis Schäfer, Nele Schwietzer, Lisa Stein, Laura-Hanan Tödt

## INHALT

<b>Summary</b> .....	3
<b>I Einleitung</b> .....	7
<b>2 Die kommunale Verwaltung Brandenburgs</b> .....	8
<b>3 Stand der Forschung zum Fachkräftemangel</b> .....	12
3.1 Begriff .....	12
3.2 Folgen .....	13
3.3 Ursachen .....	15
3.4 Maßnahmen .....	22
3.5 Zwischenfazit .....	26
<b>4 Methodik</b> .....	28
<b>5 Fallstudien</b> .....	30
5.1 Kommune A .....	30
5.2 Kommune B .....	32
5.3 Kommune C .....	36
5.4 Kommune D .....	39
5.5 Ministerium .....	43
<b>6 Vergleich</b> .....	47
6.1 Ausmaß .....	47
6.2 Folgen .....	47
6.3 Ursachen .....	48
6.4 Maßnahmen .....	49
<b>7 Fazit</b> .....	52
<b>8 Literatur</b> .....	53

## AUTOREN

### **René Geißler**

Professor für öffentliche Verwaltung, Technische Hochschule Wildau

Amaly Abualjubain, Antonia Michelle Betz, Isabel Eichmann,  
Maximilian Heinrich, Michelle Jany, Julia Kagel, Anna Kleiner,  
Niklas Ryan König, Tom Lubke, Stephan Günter Radzewitz,  
Mattis Schäfer, Nele Schwietzer, Lisa Stein, Laura-Hanan Tödt

Studierende des Studienganges Öffentliche Verwaltung Brandenburg, Jahrgang 2021

## SUMMARY

Der Fachkräftemangel bestimmt seit einigen Jahren die Debatten um die öffentlichen Verwaltungen. Doch jenseits plakativer Zahlen liegen nur wenige Einblicke in die Praxis vor. Die vorliegende Untersuchung vertieft über ein Lehrforschungsseminar des Studienganges Öffentliche Verwaltung Brandenburg Ausmaß, Folgen, Ursachen und Maßnahmen in den Kommunalverwaltungen Brandenburgs.

Fallbeispiele sind zwei kreisfreie Städte sowie zwei Kreise, in denen jeweils das Personalamt und ein Fachamt leitfadengestützt befragt wurden. Die Auswahl der Fachämter deckt bewusst unterschiedliche Aufgabentypen ab. Zusätzlich wurde als fünftes Beispiel ein Referat eines Ministeriums hinzugezogen, um im Kontrast einer möglichst differenten Behörde weitere Erkenntnisse zu gewinnen.

In Brandenburg existieren fünf Typen von Kommunen und insgesamt 477 Einheiten (amtsangehörige Gemeinden, amtsfreie Gemeinden, Ämter, kreisfreie Städte, Kreise). Sie sind unterschiedlich finanziert und tragen unterschiedliche Aufgaben. Der geringste Teil dieser Einheiten ist freiwillig und vollständig gestaltbar, doch auch bei übertragenen Aufgaben bestehen lokale Spielräume.

In Summe beschäftigen die Kommunen 2021 rund 25.000 MitarbeiterInnen. Im Vergleich zu 2016 ist die Stellenzahl um 14 Prozent gewachsen. Es besteht weiterhin ein hohes Ungleichgewicht in der Altersstruktur. Ein Drittel der Beschäftigten entfällt auf die Alterskohorte der über 55-Jährigen.

### Theorie

Fachkräftemangel liegt im Kontext dieser Untersuchung vor, wenn eine Behörde über längere Zeit Stellen in nicht unerheblichem Ausmaß nicht oder nicht in der gewünschten Qualität besetzen kann. Bundesweiten Schätzungen zufolge fehlen aktuell zehn Prozent der Stellen. Die Hälfte der Behörden berichtet von Besetzungsproblemen. Fachkräftemangel und seine Folgen können vorübergehend unsichtbar auftreten. Dies kann dazu führen, dass das Problem zu spät registriert und adressiert wird.

Fachkräftemangel kann negative Folgen in drei Kategorien zeigen: In Bezug auf die Aufgabenerfüllung sinken Fallzahl und Qualität und verzögern sich Verfahren. Das verbleibende Personal wird stärker be- und teilweise überlastet, was sich auf Zufriedenheit, Motivation, Gesundheit und Wechselbereitschaft auswirkt. Finanziell ergeben sich auch positive Konsequenzen, da geplante Ausgaben nicht anfallen. Zusatzkosten entstehen jedoch mittelbar in den Personalämtern oder durch Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel.

Aus der Literatur ist eine große Zahl möglicher Ursachen ersichtlich, die sich in fünf Cluster sortieren lassen. Unter den Oberbegriff Demografie fallen der Rückgang der Erwerbsbevölkerung und Schulabgänger, aber infolge Asyls auch ein Zuwachs an Aufgaben. Gesellschaftliche Trends zeigen sich z. B. im Wunsch nach Teilzeit, Flexibilität und allgemein dem Wertewandel der Generation Z. Ursache des Fachkräftemangels können auch Entscheidungen auf Landes- und Bundesebene sein, wie z. B. neue Aufgaben, Bürokratie, Personalabwerbungen oder höhere Standards. Als eine Ursache des Mangels wird häufig das zu geringe und nicht konkurrenzfähige Gehaltsniveau angeführt. Dies trifft die Kommunen weniger im Vergleich zur Privatwirtschaft, aber umso härter gegenüber Bund und Land. Das fünfte Cluster denkbarer Ursachen liegt in der Lokalpolitik und der Verwaltung selbst. Beispiele sind hier selbst verursachte Stellenbedarfe durch freiwillige Aufgaben, höhere Standards oder interne Bürokratie. Aber auch die Qualität des Personalamtes und die Organisationskultur können den Fachkräftemangel verstärken.

So vielfältig die Ursachen des Fachkräftemangels in den Behörden ausfallen können, so vielfältig sehen die Reaktionen auf das Problem aus. Definitionskriterium für eine Maßnahme ist, dass es sich um eine bewusste Entscheidung der Behörde handelt, deren Motivation darin besteht, dem Fachkräftemangel zu begegnen.

Wiederum lassen sich unterschiedliche Cluster an Maßnahmen bilden: Aufgabenkritik bedeutet die interne Reflexion der Aufgaben und Prozesse, um Stellen einzusparen. Im Cluster Bezahlung können Spielräume der Einstufung sowie Zulagen genutzt werden. In der Personalarbeit liegen Ansatzpunkte in Aus- und Fortbildung oder Rekrutierung. Wichtig können auch Maßnahmen in der Verbesserung des Arbeitsumfeldes sein, um die Zufriedenheit der Beschäftigten zu erhöhen. Hierzu gehören flexible Arbeitsformen sowie wertschätzende Führung.

## **Empirische Ergebnisse**

In den vier betrachteten Kommunen ist aus Sicht der Personal- und der Fachämter ein Fachkräftemangel feststellbar. Er zeigt sich in erster Linie in einem dauerhaften Anteil offener Stellen, der über die Jahre stetig angestiegen ist. Die Vorstellung, Stellenpläne vollständig optimal zu besetzen, gehört der Vergangenheit an.

Für die Personalämter stehen oft noch die klassischen Mangelberufe wie ÄrztInnen, IngenieurInnen oder InformatikerInnen im Vordergrund. Tatsächlich sind unbesetzte Stellen zwischenzeitlich auch in typischen Verwaltungsberufen zu finden. Auch wenn alle Stellen besetzt sind, kann ein Fachkräftemangel vorliegen. Er äußert sich ggf. in sinkenden Bewerbungszahlen, längeren Besetzungsverfahren oder Abstrichen bei der Qualität der Stellenbesetzung.

Die gewichtigste Folge des Fachkräftemangels ist die Mehrbelastung und teilweise Überlastung der verbleibenden Beschäftigten. Kurzfristig versuchen die Ämter, den Aufgabenbestand aufrechtzuerhalten, doch sinkt die Qualität und verlängern sich Verfahren, was zu Spannungen mit den Kunden führen kann. Intern führt diese Situation von Unzufriedenheit bis hin zu Erkrankungen der Beschäftigten. In jedem Fall verschlechtert sich die Stimmung in den Behörden. Die Folgen des Fachkräftemangels können somit gleichzeitig dessen Ursachen sein und diesen befeuern. Aufseiten der Beschäftigten steigen die Ansprüche an die Arbeitgeber und die Wechselbereitschaft. Auch in den Personalämtern entsteht aus dem Fachkräftemangel eine qualitative und quantitative Mehrbelastung, da sich die Zahl der Stellenbesetzungen erhöht, was mit neuen Anforderungen einhergeht.

In den befragten Personal- sowie Fachämtern werden in Bezug auf die Ursachen des Fachkräftemangels in erster Linie populäre Themen wie das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial infolge der demografischen Entwicklung, die hohe Arbeitgeberkonkurrenz mit spezifischen Nachteilen des öffentlichen Dienstes und der Wertewandel der jungen Generation genannt.

Der Arbeitsmarkt hat sich flächendeckend entspannt. Ob von der Privatwirtschaft tatsächlich eine Konkurrenzsituation ausgeht, kann von den Personalämtern nicht belegt werden. Valide sind die Vermutung und das Gehaltsargument in Bezug auf die „alten“ Engpassberufe. Unstrittig ist jedoch die Konkurrenzsituation zu Bundesbehörden, denn diese rekrutieren auch klassische Verwaltungsberufe. Allerdings tritt diese Konstellation primär in den kreisfreien Städten auf.

Der Wertewandel der jungen Generation wird von den Personalämtern bestätigt, aber bis dato konnten die Ausbildungs- und Studienplätze noch adäquat besetzt werden. Allenfalls die höhere Wechselbereitschaft der Jungen lässt sich feststellen, was allerdings auch Folge des Arbeitsmarktes sein kann. Dass junge Fachkräfte Ansprüche erheben, welche die Behörde nicht erfüllen kann, kommt in Einzelfällen vor. Allerdings fehlen den Personalämtern auch hier Daten, warum Stellenangebote nicht angenommen werden.

Die Personalämter schauen durchaus kritisch auf die eigenen Leistungen. Wiederholt wurde die Bedeutung moderner Rekrutierung, social-media-basierten Marketings, ungenügenden Onboardings oder mäßiger Arbeitsbedingungen genannt. Auch das Bewusstsein für die Wirkung von Organisationskultur und Führungsverhalten wächst. Der Einfluss der Lokalpolitik ist hingegen noch kaum angekommen.

In den Kommunen A und D treten gewichtige Besonderheiten die Aufgabe betreffend auf. Diese gilt als unattraktiv, sei es aufgrund der hohen rechtlichen Komplexität oder der Kundenstruktur. Diese Fachämter zeigen beispielhaft, wie bundespolitische Entscheidungen die Kommunen in der operativen Umsetzung treffen und personell vor nahezu ausweglose Situationen stellen.

Die Führungskräfte der betroffenen Fachämter versuchen, der Überlastung der verbleibenden Beschäftigten durch interne Reorganisation zu begegnen. In welchem Maße diese Entscheidungen auf Abstimmungen mit der Politik oder dem Verwaltungsvorstand beruhen oder systematisch erfolgen, ist offen. Eine größere konzeptionelle Aufgabenkritik war nur vereinzelt anzutreffen, was auch eine Folge von Zuständigkeiten, Zeit und Budget ist.

Das Bewusstsein für die Bedeutung von Flexibilität und Wertschätzung ist bei den Führungskräften gewachsen. Sie nehmen zunehmend die Aufgabe an, die Zufriedenheit der Beschäftigten zu pflegen und deren Bindung zu stärken. Die Führungsstile verändern sich.

Funktional trifft die Verantwortung für Maßnahmen zuvorderst die Personalämter. Der Druck ist flächendeckend gewachsen und hat zu einigen Veränderungen geführt. Kurzfristige Reaktionen liegen in Abstrichen der Besetzungskriterien, häufigeren Ausschreibungen und bei bestimmten Berufsgruppen auch Dauerausschreibungen. QuereinsteigerInnen sind ebenso verbreitet. Die Qualifikationen und Biografien werden bunter. Allerdings bedeutet dies einen erhöhten Betreuungs- und Fortbildungsbedarf.

Die konzeptionelle Priorität der Personalämter scheint auf der Rekrutierung zu liegen. Dies bedeutet, dass insbesondere über Social Media jüngere Zielgruppen erreicht werden sollen. Indirekt verbindet sich damit auch eine Imageverbesserung für die Behörde als Ganzes. Ausbildung ist eine naheliegende Maßnahme, die eher nebenbei genannt wird. Gleichwohl liegen die Ausbildungszahlen in den vier Kommunen über dem bundesweiten Durchschnitt.

Arbeitgeberattraktivität ist ein zweiter heute verbreiteter Begriff. Ein Aspekt ist das Gehalt. Hier werden einerseits die Grenzen des Tarifrechts beklagt (Einstufungen), andererseits dessen Optionen nicht genutzt. Zulagen kommen vor, aber offenbar nicht systematisch.

Da die finanziellen Spielräume begrenzt sind, versuchen die Personal-, aber auch Fachämter, nicht monetäre Attraktivitätsmerkmale zu stärken. Flexible Arbeitszeitmodelle und Homeoffice sind Standard, den bestehende und zukünftige Beschäftigte selbstverständlich einfordern. Bestimmte bürgernahe Aufgaben sind jedoch schwer mit Homeoffice vereinbar, was die Attraktivität dieser Aufgaben mindert.

Maßnahmen der Fachämter in der Aufgabenkritik und Führung sind eigentlich originäre Aufgaben der Führungskräfte; ebenso die Veränderungen in der Personalwirtschaft. Diese Aufgaben gewinnen in Phasen des Fachkräftemangels eine höhere Relevanz. Die Verantwortung, das Amt leistungsfähig zu halten, bewirkt eine hohe Motivation.

Die untersuchten Kommunen haben bisher keine wirkliche Analyse von Ausmaß, Folgen und Ursachen des Fachkräftemangels vorgenommen. Die Maßnahmen scheinen situativ. Bestimmte Themen (Rekrutierung, Onboarding) scheinen aktuell Popularität zu besitzen. Finanzielles Entgegenkommen ist eher einzelfallbezogen und nachfragegetrieben durch die Beschäftigten oder BewerberInnen. Homeoffice ist primär Folge der Pandemie. Viele Maßnahmen sind aktuell noch Pläne, Wünsche und Visionen, deren Umsetzung offen ist. Klare Analysen des Problemausmaßes

in den Fachämtern und dessen Ursachen sollten der erste Schritt für die Kommunen sein. Daraus lassen sich passende Maßnahmen ableiten.

Zwangsläufig bestehen für die Personalämter Grenzen der eigenen Kapazitäten. Zusätzliche Stellen und neue Kompetenzen werden notwendig, die bisher nur teilweise aufgebaut wurden. Dabei sind die Personalämter auch selbst vom Fachkräftemangel betroffen, wenn sich Stellen für z. B. Social Media oder Gesundheitsmanagement nicht besetzen lassen.

### **Exkurs Ministerium**

Im Ministerium tritt ein Fachkräftemangel im Grunde nicht auf. Die Stellen werden adäquat besetzt und die Bewerberzahlen sind ausreichend. Der Standort Potsdam ist attraktiv, die Eingruppierungen und der Beamtenstatus bewirken ein hohes Gehaltsniveau bei modernen Aufgabenfeldern. Zusätzlich ist das Ministerium im Vergleich zu den Kommunen eine kleine Behörde, was sich positiv auf die Organisationskultur und den Rekrutierungsbedarf auswirkt. So wie einige Fachämter der Kommunen sich nahezu automatisch mit Fachkräftemangel konfrontiert sehen und wenig dagegen tun können, so verhält es sich im Ministerium entgegengesetzt. Infolgedessen benötigt das Ministerium im Grunde keine aktiven Maßnahmen. Dieser Situation ist man sich bewusst und arbeitet dennoch präventiv an der internen Kultur, der Flexibilität und der Außenkommunikation der bestehenden Attraktivität.

### **Fazit**

Das Problem Fachkräftemangel tritt in den Kommunen flächendeckend auf und wird nicht wieder verschwinden. Die Kommunen müssen lernen, dennoch die Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Dafür bedarf es neuer Kompetenzen bei Führungskräften und Personalämtern. Eine Beobachtung gibt Anlass zur Hoffnung: Der Fachkräftemangel baut einen internen Modernisierungsdruck auf, den frühere Phasen mit Managementleitbildern oder Haushaltskrisen nicht bewirken konnten. Diese Modernisierungen kommen allen Beschäftigten zugute und verbessern die Qualität der Verwaltungen.

Die Ursachen des Fachkräftemangels sind mannigfaltig und nicht in allen Konstellationen durch die Behörde selbst zu lösen. Entscheidend ist, dass die Behörden in einem ersten Analyseschritt diese Ursachen für sich aufdecken. Prioritäten müssen im Kontext der eigenen Möglichkeiten und Erfolgsaussichten einzelner Maßnahmen gesetzt werden. Wichtiger als einzelne Maßnahmen sind der Bewusstseinswandel und ein konzeptioneller Ansatz.

## 1 EINLEITUNG

„Beamtenbund warnt vor Schwächung des Staates durch Personalnot“, „Bis 2030 fehlen dem öffentlichen Sektor 730.000 Mitarbeiter“, „Mehr als 400 unbesetzte Stellen“, „Personalmangel im Rathaus“ Schlagzeilen wie diese bestimmen seit einigen Jahren die Debatte um die öffentlichen Verwaltungen. Der Fachkräftemangel, vor nicht allzu langer Zeit noch ein Problem spezialisierter Berufsgruppen, hat sich zu einer flächendeckenden Herausforderung praktisch aller Behörden entwickelt. Als Fachkräftemangel verstehen wir im Kontext dieser Untersuchung eine Situation, in welcher es der Behörde nicht gelingt, alle Stellen im gewünschten fachlichen Profil zu besetzen. Die Folgen werden an vielen Stellen sichtbar: wachsender Anteil von Quereinsteigern an den Schulen, fehlende Kitaplätze infolge fehlender Erzieher, Ausfall geplanter Investitionen oder lange Bearbeitungsdauern sind nur einige der plakativen und oft anekdotisch beklagten Konsequenzen. Doch die Implikationen des Fachkräftemangels gehen insbesondere bei den Kommunen tiefer. Deren Funktionsfähigkeit ist in Gefahr und damit elementare öffentliche Aufgaben mit direktem Bezug zu den Lebensverhältnissen der Menschen. Diese Gefahr ist umso größer, da es sich beim Fachkräftemangel um kein vorübergehendes oder mit Geld lösbares Phänomen handelt. Der Fachkräftemangel droht, die ostdeutschen Kommunen umso schwerer zu treffen, da die Altersstruktur des Personals noch ungünstiger ausfällt als in Westdeutschland.<sup>1</sup>

Doch obgleich das Thema omnipräsent ist, fehlen jenseits von Statistik und Umfragen Einblicke in die Wirklichkeit der Verwaltungen.<sup>2</sup> In diese Lücke zielt die vorliegende Untersuchung. Sie vertieft den Fachkräftemangel am Beispiel von vier Brandenburger Kommunen und beleuchtet dort Ausmaß, Folgen, Ursachen und Maßnahmen. Anspruch ist es, über den Vergleich ein möglichst breites Bild der Verwaltungspraxis zu gewinnen, das Verständnis zu verbessern und Schlussfolgerungen abzuleiten. Bewusst wird diesen vier Kommunen mit einem Ministerium eine möglichst differente Behörde entgegengestellt, um aus dem Kontrast Schlüsse zu ziehen.

Die Technische Hochschule Wildau ist für einen solchen Ansatz prädestiniert, denn sowohl die Ausbildung von Nachwuchskräften sowie die Begleitung von Landes- und Kommunalverwaltungen als auch praxisnahe Forschungen sind unsere Mission. Diese Untersuchung ist gleichsam ein Novum. Sie entstand im Rahmen eines Lehrforschungsseminars im Studiengang Öffentliche Verwaltung Brandenburg gemeinsam mit den Studierenden, die bereits über eigene Erfahrungen verfügen.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: [Kapitel 2](#) beinhaltet einige für das Thema wichtige grundlegende Informationen zur Kommunalverwaltung in Brandenburg. Dazu gehören die Struktur mit den vier kommunalen Typen, die Differenzierung entsprechend dem Aufgabenkatalog sowie Daten aus der amtlichen Personalstatistik. In [Kapitel 3](#) findet sich der aus Literatur und theoretischen Überlegungen gewonnene Forschungsstand zu Folgen, Ursachen und Maßnahmen des Fachkräftemangels, welcher Grundlage der folgenden empirischen Erhebungen ist. Die Methodik der Untersuchung in ihrem explorativen Design, der Fallauswahl und der Gesprächspartner wird in [Kapitel 4](#) erklärt. Den Hauptteil der Arbeit nehmen die vier kommunalen Fallstudien in [Kapitel 5](#) ein, die jeweils einzeln in identischer Struktur präsentiert werden. In [Kapitel 6](#) werden die vier Schwerpunkte der Untersuchung verglichen und in [Kapitel 7](#) ein Fazit gezogen.

---

1 Geißler/Niemann 2016, S. 4f

2 Eine Ausnahme bildet der Forschungsbericht von Färber/Hermanowski 2021.

## 2 DIE KOMMUNALE VERWALTUNG BRANDENBURGS

In diesem Kapitel werden einige grundlegende Information zur kommunalen Ebene dargestellt, die hilfreich sind, die Erkenntnisse der Fallstudien nachzuvollziehen und einzuordnen. Zu diesen Informationen gehören die Struktur der kommunalen Ebene, die Kategorisierung der Aufgaben als auch wichtige Informationen der Personalstatistik.

Brandenburg ist ein im Durchschnitt dünn besiedeltes und noch immer relativ wirtschaftsschwaches Flächenland.<sup>3</sup> Zu den Besonderheiten gehören die fundamental divergenten sozio-ökonomischen Trends zwischen berlinnahen und berlinfernen Regionen. Die berlinfernen Regionen (z. B. die Landkreise Prignitz, Uckermark, Spree-Neiße) sind anhaltend mit einem Rückgang der Bevölkerungszahl und höherer Arbeitslosigkeit konfrontiert. Dahingegen profitieren die berlinnahen Regionen von der Suburbanisierung und Ausstrahlung Berlins. Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft wachsen deutlich. Diese Trends treffen die kommunalen Verwaltungen direkt, sei es über die Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen oder die Nachfrage nach deren Leistungen.

Die Kommunen nehmen in der Verwaltung Brandenburgs eine wichtige Position ein. Sie tragen nicht allein die grundgesetzlich garantierten Selbstverwaltungsaufgaben. Da die Landesverwaltung kaum über eigene nachgeordnete Verwaltungsbehörden verfügt, sind sie auch als mittelbare Landesverwaltung und untere Behörden des Landes tätig. Grundsätzlich lassen sich bei den Kommunen Selbstverwaltungsaufgaben (freiwillig, pflichtig) und übertragene Aufgaben (Auftragsangelegenheiten, Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung) unterscheiden:<sup>4</sup>

1. Bei klassischen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidet die Kommune über das Ob und das Wie einer Aufgabe ohne besondere gesetzliche Verpflichtung oder Regulierung. In diese Kategorie fallen typisch kulturelle oder soziale Leistungen, wie. z. B. Bibliothek, Tierpark, Stadtfest oder Schwimmbad. Umfang und Qualität resultieren aus der politischen Prioritätensetzung sowie den personellen und finanziellen Ressourcen. Eine abschließende Listung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ist nicht möglich. Die rechtliche Grenze besteht darin, dass es sich um Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft handeln muss, für welche keine anderslautenden Kompetenzzuordnungen vorliegen.
2. Der Großteil der Selbstverwaltungsaufgaben wurde in den vergangenen Jahrzehnten über Landesrecht in die Kategorie der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben verschoben. Hier sind die Kommunen über fachspezifische Vorschriften verpflichtet, tätig zu werden und bestimmte Leistungen vorzuhalten, z. B. Bauleitplanung, Abwasserentsorgung, Feuerwehr oder Schulen. Die Kommunen können die Aufgabe somit nicht streichen, besitzen jedoch Spielräume in der Ausgestaltung und sind gegenüber dem Land nicht weisungsgebunden.
3. Im Falle von Auftragsangelegenheiten wird die Kommune als untere Verwaltungsbehörde des Landes tätig. Das Land überträgt den Kommunen spezialgesetzlich eine eigene staatliche Aufgabe. Hintergrund sind Erwägungen der Wirtschaftlichkeit und dezentralen Umsetzung durch die bestehenden Kommunen. Das Land nimmt über die Rechtsaufsicht hinaus auch eine Sonderaufsicht über die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung. In Brandenburg sollen Auftragsangelegenheiten der Kommune eine Ausnahme bleiben.

---

3 In Brandenburg lebten 2022 durchschnittlich 86 Menschen je Quadratkilometer, im Bundesdurchschnitt 236. Das BIP je Einwohner beträgt in Brandenburg 35.000 € je Einwohner, bundesweit rund 51.000 € je Einwohner.

4 Gern/Brüning 2019, S. 168ff; Beckmann/Matschke/Miltkau 2016, S. 78ff



4. Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung stehen zwischen Auftragsangelegenheiten und Selbstverwaltung. Die Rechtsnatur dieser Kategorie ist vage (vgl. Schmidt/Müller 2014, S. 37f). Praktisch handelt es sich um ehemals staatliche Aufgaben, die spezialgesetzlich den Kommunen durch das Land übertragen wurden. Hier regelt das Land zusätzlich auch die Details der Aufgabenerfüllung und kann über Weisungen direkt in die Kommunalverwaltung eingreifen. Die Kommune unterliegt der Zweckmäßigkeitssaufsicht einer fachlichen Sonderaufsichtsbehörde. Ihre Autonomie ist spiegelbildlich geringer.

Die Unterscheidung zwischen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten ist teilweise diffizil und letztlich nur über die Formulierung der konkreten Rechtsnorm möglich. Diese regelt neben den Standards der Aufgabe auch die Eingriffsrechte der jeweiligen Sonderaufsichtsbehörde. Zuständig für diesen Aufgabenkreis ist der Hauptverwaltungsbeamte der Kommunen. Die Aufgabe ist dem lokalpolitischen Diskurs somit weithin entzogen. Gleichwohl bleiben die Personal- und Organisationshoheit der Kommune grundsätzlich erhalten. Beispiele sind die Durchführung der Landtagswahlen oder das Meldegesetz. Wichtig ist die Norm, dass das Land in Fällen neuer Aufgabenverortungen (oder wesentlicher Änderungen bestehender Aufgaben) die sich daraus ergebenden kommunalen Kosten vollständig erstatten muss. In der praktischen Anwendung ist diese Konnexität genannte Regel jedoch sehr kontrovers.

Der Aufgabenkatalog einer Kommune kann somit unterschiedliche rechtliche Grundlagen und unterschiedliche lokale Freiheitsgrade besitzen, woraus sich Konsequenzen hinsichtlich des Personalbedarfs und etwaiger Handlungsspielräume in Bezug auf den Fachkräftemangel ergeben. Auch die konkrete Anzahl der kommunalen Aufgaben lässt sich nicht exakt bemessen. Die kreisfreien Städte, welche grundsätzlich alle die Kommunen betreffenden Aufgaben ausführen, weisen in ihren Haushaltsplänen jeweils weit über 100 Produkte aus.

Die Kommunalverfassung Brandenburg kennt fünf Typen von Kommunen, die sich wesentlich unterscheiden hinsichtlich Aufgabenkatalog, Finanzierung oder politischer Steuerung. Die kommunale Ebene besteht in Gänze aus 477 Einheiten mit jeweils eigenem Haushalt, Stellenplan und politischen Strukturen.

So existieren drei Typen von Gemeinden als unterste politische, rechtliche und administrative Ebene. Sie sind in erster Linie Träger der kommunalen Selbstverwaltung und grundsätzlich zuständig für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Jede Gemeinde besitzt einen Bürgermeister, einen Gemeinderat sowie die Personal-, Finanz-, Satzungs- und Organisationshoheit. Hinsichtlich der Aufgaben und Verwaltungskapazitäten jedoch unterscheiden sie sich.

Amtsangehörige Gemeinden sind Teil eines Amtes als Gemeindeverband, der die Aufgaben für seine Mitglieder erfüllt und über eine Umlage von diesen finanziert wird. Die Aufgaben werden den Ämtern spezialgesetzlich zugewiesen (z. B. Finanzverwaltung, Wahlen). Darüber hinaus ist es Gegenstand der lokalen Akteure, die Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedsgemeinden und Amt zu regeln, was zwischen den Ämtern zu unterschiedlichen Aufgabenkatalogen führt. Die Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden werden direkt gewählt und sind ehrenamtlich tätig. Der hauptamtliche Direktor des Amtes wird hingegen durch die Vertreter der Mitgliedsgemeinden gewählt. Funktion des Amtes ist es, als Dienstleiter der Mitgliedsgemeinden deren Aufgaben zu erfüllen, da diese hierfür zu klein sind. Über das Amtsmodell sollen die kleinen Gemeinden politisch erhalten, Ortsnähe und lokale Demokratie gefördert werden, was besonders in dünn besiedelten Ländern bedeutsam ist. Eine Alternative wären flächenmäßig große Einheitsgemeinden mit einer Vielzahl an Ortsteilen und einem drohenden Verlust lokaler Identität.

Amtsfreie Gemeinden sind nicht Teil eines Amtes, sondern besitzen eine eigene Verwaltung und einen eigenen hauptamtlichen gewählten Bürgermeister. Sie tragen die den Gemeinden zugewiesenen sowie die politisch im Rahmen freiwilliger Selbstverwaltung selbst gesetzten Aufgaben.

Amtsfreie und amtsangehörige Gemeinden sind jeweils Teil der Landkreise. Dieser Gemeindeverband hat den Zweck, in seinem Gebiet die Aufgaben zu erfüllen, welche die Verwaltungskraft der Gemeinden und der Ämter übersteigen. Darüber hinaus werden den Landkreisen Aufgaben spezialgesetzlich zugeordnet (z. B. SGB VIII). Der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter des Kreises wird direkt gewählt. Der Kreis finanziert sich (in Teilen) über Umlagen seiner Mitgliedsgemeinden.<sup>5</sup> Somit sind die amtsangehörigen Gemeinden Teil zweier Gemeindeverbände, welche sie über Umlagen finanzieren und welche für sie Aufgaben erbringen.

Kreisfreie Städte tragen als Gemeinden die Aufgaben der Gemeinden und der Landkreise gleichzeitig. Sie sind nicht Teil eines Gemeindeverbandes und entrichten keine Umlagen. Sie sind von allen rechtlichen Optionen der Aufgabenfindung betroffen, seien es freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben oder Auftragsangelegenheiten. Dementsprechend sind Aufgabenkatalog, Haushalt und Stellenplan sehr viel größer als jener der anderen Gemeinden und Gemeindeverbände.

[Tabelle I](#) zeigt einige Zahlen aus der amtlichen Personalstatistik.<sup>6</sup> Bereits diese aggregierten Zahlen erlauben einige wichtige Interpretationen. So ist die Gesamtzahl kommunaler Beschäftigter im Zeitverlauf seit 2016 deutlich gewachsen (+14 %). Dieser Trend tritt in allen Kommunaltypen und bei tieferer Betrachtung in fast allen (90 %) Kommunen auf. Das Stellenwachstum ist somit nicht primär über den Ausbau bestimmter Aufgaben begründet, welcher nur spezielle Kommunaltypen treffen würde, sondern strukturell und in der Breite vorliegend. Eine Ursache dieses Wachstums kann die gute Haushaltslage dieser Periode sein, die dem politisch und bürokratisch stets innewohnenden Wachstumsdruck weniger Grenzen setzte. Die in den 1990er-Jahren begonnene lange Phase des Stellenabbaus in Brandenburger Kommunen ist zweifelsfrei beendet.

Im Vergleich der Kommunaltypen entfällt der größte Teil der Beschäftigten auf die amtsfreien Gemeinden, was sich primär aus deren großer Anzahl erklärt. Die 53 Ämter binden hingegen relativ wenig Personal, obgleich sie den wesentlichen Teil der Gemeindeaufgaben im ländlichen Raum wahrnehmen. Hier ist anzumerken, dass diese Personalstatistik die Beschäftigten der amtsangehörigen Gemeinden nicht erfasst. Bezogen auf die einzelne Kommune ist die Stellenzahl der kreisfreien Städte am höchsten, was wie erwähnt am großen Aufgabenkatalog liegt. Der Aufgabenkatalog der Ämter ist demgegenüber der kleinste.

Obgleich die Kommunen Brandenburgs in den Jahren 2016 bis 2021 einen Zuwachs an Beschäftigten verzeichneten, hat sich die Altersstruktur durch dieses Wachstum nicht wirklich verändert. Das Medianalter bewegte sich lediglich von 47 auf 46 Jahre. Die zusätzliche Beschäftigung basiert somit nicht primär auf Jüngeren, sondern erfolgte über die gesamte Alterspyramide. Im Jahr 2021 entfielen 33 % der Beschäftigten auf die Alterskohorte ab 55 Jahren und lediglich 11 % der Beschäftigten auf die Alterskohorte bis 30 Jahre.<sup>7</sup> In einer Normalverteilung wären die Gruppen ähnlich groß. Zwischen den Kommunaltypen sind hinsichtlich der Altersstruktur keine Differenzen erkennbar. Sie ist flächendeckend weit von der Normalverteilung entfernt. Die Kommunen sind somit im Durchschnitt überproportional alt und mittelfristig mit hohen Rentenabgängen konfrontiert.

---

5 2021 war es im Brandenburger Durchschnitt ein Viertel.

6 Die Zahlen basieren auf einer Sonderauswertung der Kernhaushalte durch das Statistische Landesamt Berlin/Brandenburg für die TH Wildau. Unterschiedliche Auslagerungsgrade zwischen den Kommunen können die Zahlen beeinflussen. Erfasst wurden 209 Kommunen mit hauptamtlicher Verwaltung.

7 In der Spitze erreichten das Amt Joachimsthal, die Gemeinden Gumtow und Premnitz Anteile von über 50 % an der Altersgruppe 55 Jahre und älter.

**Tabelle 1: Personalstatistik der Brandenburger Kommunen**

	<b>2021</b>	<b>2016</b>	<b>Durchschnittliche Beschäftigtenzahl 2021</b>
Amtsfreie Gemeinden	24.170	21.165	168
Ämter	5.895	4.615	111
Landkreise	12.835	11.950	917
Kreisfreie Städte	5.860	5.500	1.465
gesamt	48.730	43.265	
Medianalter	46	47	
Anteil bis 30 Jahre	10%	11%	
Anteil ab 55 Jahre	31%	32%	

Quelle: Statistisches Landesamt Berlin-Brandenburg

### 3 STAND DER FORSCHUNG ZUM FACHKRÄFTEMANGEL

Der Fachkräftemangel als Begriff prägt seit mindestens zehn Jahren die Diskussionen um die Herausforderungen kommunaler Verwaltungen. Er findet sich in Positionspapieren, Medienberichten, praxisnahen Zeitschriften oder auf Fachveranstaltungen. Die Befassung auf wissenschaftlicher Ebene ist gleichwohl noch immer gering. Dieses Kapitel sammelt, ordnet und erläutert die vorliegenden Erkenntnisse zu den drei Leitfragen dieser Untersuchung (Ursachen, Folgen, Maßnahmen). Die Quellen sind dabei bewusst weit definiert. Die Antworten auf diese Leitfragen liegen bisher in der Literatur noch nicht strukturiert mit einem gewissen Anspruch auf Vollständigkeit vor. Um weitere plausibel erscheinende Antworten zu finden, wurde die Literatursuche um ein Brainstorming im Kreis der AutorInnen ergänzt.

#### 3.1 Begriff

Ausgangspunkt jeder Untersuchung ist eine klare Vorstellung des zu untersuchenden Tatbestandes. Dies ist nicht allein notwendig, um diesen abgrenzen und fassen zu können, sondern auch, um feststellen zu können, ob ein Fachkräftemangel in der Empirie überhaupt vorliegt. Wir fassen die Definition wie folgt: Fachkräftemangel ist gegeben, wenn eine Behörde über längere Zeit Stellen in nicht unerheblichem Ausmaß nicht oder nicht wie gewünscht besetzen kann.<sup>8</sup> Wenn in einer Behörde Stellen somit offenbleiben oder fachlich nur mit Abstrichen besetzt werden können, sind dies Indizien. Darüber hinaus sollten Umfang und Dauer dieser Problematik in gewissem Ausmaß vorliegen, um Effekte auf die Organisation zeigen zu können. Exakte Grenzwerte für diese Tatbestände lassen sich nicht festlegen. Gleichwohl sind dies lediglich Indizien, denn für offene Stellen sind auch Ursachen jenseits fehlenden Personals auf dem Arbeitsmarkt denkbar.<sup>9</sup> Hinweise auf sich anbahnende Problemlagen lassen sich bereits aus der Alterung des Personalstamms und Ungleichgewichten zwischen jüngeren und älteren Kohorten ablesen, denn diese sind in Anbetracht der Arbeitsmarktlage nurmehr sehr schwierig zu beheben. Dabei ist zu bedenken, dass das Personal des öffentlichen Dienstes seit Langem eine ungünstigere Altersstruktur aufweist als die Grundgesamtheit aller Beschäftigten.<sup>10</sup>

Wichtig ist, dass ein Fachkräftemangel je nach Region, Branche oder Hierarchie unterschiedlich ausfallen kann. Dies unterscheidet den Fachkräftemangel vom Arbeitskräftemangel, in dem Arbeitskräfte flächendeckend per se fehlen, unabhängig von Region, Branche oder Qualifikation.<sup>11</sup> Der Fachkräftemangel geht dabei dem Arbeitskräftemangel voraus. Der Mangel breitet sich, bekannt aus der Diskussion des öffentlichen Sektors, von bestimmten knappen Fachqualifikationen (z. B. IngenieurInnen, ÄrztInnen, IT-ExpertInnen) immer weiter auf andere Berufsgruppen aus.<sup>12</sup> Von einem Fachkräfteengpass wird hingegen gesprochen, wenn der Mangel an ausgebildetem Personal lediglich kurzfristig, vorübergehend oder selektiv auftritt. Ein Engpass kann z. B. lediglich konjunkturell auftreten. Ein Mangel ist hingegen strukturell und dauerhaft. Dementsprechend bedeutsamer ist es, sich mit dessen Ursachen, Folgen und Maßnahmen zu beschäftigen.

Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PWC prognostiziert für den öffentlichen Sektor Deutschlands einen über die Zeit wachsenden Fachkräftemangel. Bereits mittelfristig steigt die

---

8 Bundesagentur für Arbeit 2023, S. 7

9 Denkbar sind eine Stellenbesetzungssperre aus Gründen der Haushaltskonsolidierung oder vorläufige Haushaltsführung oder technisch schlechte Ausschreibungen.

10 Kühne/Helmke 2018, S. 22f

11 Interessanterweise spricht der Deutsche Städtetag in einem aktuellen Papier bewusst von „Arbeitskräftemangel“. Vgl. Deutscher Städtetag 2024

12 Dies zeigt auch die Befragung von Kühne/Helmke 2018 (S. 32). Der größte Engpass wird im technischen Bereich und der IT gesehen. Von 2012 zu 2018 ist dort der Druck in der Wahrnehmung der Kommunen deutlich gestiegen.

Nachfragerücke von acht Prozent auf 18 Prozent an. Der Fachkräftemangel wird somit zunehmen und mittelfristig wohl jede Behörde in der einen oder anderen Weise treffen. Eklatant ist der Mangel bei akademisch profilierten Nachwuchskräften, also höherwertigen Aufgaben und zukünftigen Führungskräften sowie technischen Qualifikationen.<sup>13</sup> Prognosen dieser Entwicklung stehen ebenso seit vielen Jahren im Raum.<sup>14</sup> Bereits demografiebedingt ist die aktuelle und zukünftige Situation keine Überraschung.

Diese Engpässe des Arbeitsmarktes sind für die Mehrzahl der Behörden bereits seit einigen Jahren spürbar. Mehr als die Hälfte der Personalverantwortlichen bestätigte in einer Befragung 2017 Probleme bei der Personalgewinnung bzw. einen wachsenden Problemdruck.<sup>15</sup>

### 3.2 Folgen

Wenn Stellen nicht oder nicht passend besetzt sind, hat dies meist Folgen für die Behörde. Fallen diese negativ aus, besteht gerade darin das Problem des Fachkräftemangels. Diese negativen Folgen können sehr unterschiedlich sein. Tabelle 2 unternimmt eine Differenzierung. Die erste Erkenntnis ist, dass sich die Folgen des Fachkräftemangels in zumindest drei Kategorien (Aufgaben, Beschäftigte, Finanzen) sortieren lassen und diese durchaus auch positiv ausfallen können. Als Folgen des Fachkräftemangels verstehen wir Effekte, die kurzfristig, unmittelbar ohne weiteres Zutun der Behörde auftreten. Handelt es sich hingegen um spezifische Entscheidungen der Behörde, fallen diese in das Kapitel Maßnahmen/Reaktionen.

**Tabelle 2: Folgen des Fachkräftemangels**

	<b>Aufgaben</b>	<b>Beschäftigte</b>	<b>Finanzen</b>
Negativ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Längere Bearbeitungsdauer</li> <li>• Geringere Qualität</li> <li>• Ausfall von Leistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Überlastung, Unzufriedenheit</li> <li>• Höhere Wechselbereitschaft</li> <li>• Überalterung des Personals</li> <li>• Höherer Krankenstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrkosten durch häufigere Rekrutierungen</li> <li>• Mehrkosten durch Maßnahmen</li> </ul>
Positiv		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Entwicklungschancen</li> <li>• Besseres Arbeitsumfeld</li> <li>• Höheres Gehalt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einsparungen durch Wegfall geplanter Personalkosten oder Projekte</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Ganz offensichtlich hat der Fachkräftemangel Auswirkungen auf die Aufgabenerbringung einer Behörde. Fehlendes oder nicht passend qualifiziertes Personal kann dazu führen, dass sich die Bearbeitungszeiten der Aufgaben verlängern.<sup>16</sup> Die personellen Kapazitäten reichen nicht aus, die eingehenden neuen Fälle direkt abzuarbeiten, womit sich ein zunehmender Rückstau bildet. Die Wartezeiten der Bürger nehmen zu, was durchaus empfindliche Nachteile für diese, aber

13 McKinsey 2019, S. 7

14 Z. B. Prognos 2009

15 Färber/Hermanowski 2021, S. 74f; Kühne/Helmke 2018, S. 31

16 Beispielhaft erfährt seit Jahren die Situation der Berliner Verwaltung überregionale Prominenz. RBB am 5. März 2024, Berliner Sozialämter überlastet „Wir sind einfach am Limit“

auch für den Staat, denken wir an Baugenehmigungen, beinhalten kann. Gleichsam kann die Qualität der Verwaltungsleistungen sinken, da weniger Zeit für einzelne Fälle zur Verfügung steht oder die Fachqualifikation des eingesetzten Personals nicht genügt. Auch hier lassen sich anschauliche Beispiele anführen, z. B. bei Kitas.<sup>17</sup> Letztlich können öffentliche Leistungen nicht nur verzögert oder verschlechtert erbracht werden, sondern auch komplett wegfallen. Plakative Beispiele hierfür sind schwieriger zu finden, da es sich meist nicht um prominente Aufgaben und oft eher um Teilleistungen handelt.<sup>18</sup>

Lange Verfahrensdauern, schlechte Ergebnisqualität oder der Ausfall von Leistungen können auch bei internen Aufgaben auftreten. Typischerweise ist dies in den Personalämtern zu beobachten. Dieses Amt ist vom Fachkräftemangel doppelt betroffen. Zum einen stehen auf dem Arbeitsmarkt weniger geeignete Kandidaten zur Verfügung, mit denen offene Stellen in den Fachämtern besetzt werden können, was den Aufwand für das Personalamt erhöht. Zum anderen kann auch im Personalamt selbst ein Mangel bestehen, was dazu führt, dass sich ein Rückstau an Stellenbesetzungen entwickelt oder die Verfahren nur mit qualitativen Abstrichen umgesetzt werden können.

Fachkräftemangel bedeutet, dass Aufgaben anders erbracht werden als bei Sollbesetzung. Da hinter dieser Veränderung der Aufgabenerbringung keine bewusste politische Entscheidung steht, sondern diese eher zufällig je nach betroffenem Fachbereich geschieht, kann man von einer „kalten Aufgabenkritik“ sprechen. Begünstigt wird dieser Effekt durch den verfassungsrechtlichen Umstand, dass auch bei gesetzlichen Pflichtaufgaben die Entscheidungen über den Personaleinsatz und damit die Aufgabenintensität in den Kommunen selbst getroffen werden. Die ohnehin oft beobachtbare hohe Varianz der Aufgabenerbringung wächst.<sup>19</sup> Eine weitere Variante wegfallender Leistungen besteht darin, notwendige Projekte oder Entwicklungsschritte der Behörde nicht angehen zu können, was langfristig deren Leistung mindert. Dieser Effekt ist z. B. im Bereich der Digitalisierung zu beobachten.<sup>20</sup>

Jenseits des Outputs einer Behörde trifft der Fachkräftemangel die verbleibenden Beschäftigten. Fehlendes Personal kann bedeuten, dass die Arbeit auf die verbleibenden Beschäftigten verteilt wird. Damit stiege deren Arbeitspensum und in vielen Fällen auch die Themenbreite der Aufgaben. Beides kann zu einer Überlastung führen, die in höheren Krankenständen kulminieren kann.<sup>21</sup> Aber auch jenseits dessen können Zufriedenheit und Motivation der Beschäftigten sinken, was deren Wechselwilligkeit befördert.<sup>22</sup> Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Folgen des Fachkräftemangels gleichzeitig dessen Ursachen verschärfen. Für die betroffenen Behörden ist dies ein Teufelskreis. Gelingt es einer Behörde nicht, Rentenabgänge zu ersetzen, droht die Überalterung des Personals. Daraus können negative Effekte in Bezug auf Innovationskraft, Krankenstand oder abrupte Altersabgänge resultieren.<sup>23</sup> „Positiv“ für die Behörde wäre, dass die Wechselbereitschaft mit zunehmendem Alter sinkt. Das Fehlen geeigneter Fachkräfte hat für die Beschäftigten jedoch auch positive Seiten. Unmittelbar verbessern sich deren Entwicklungschancen, da viele Stellen unbesetzt sind und die Konkurrenz gering ist.

---

17 In einer repräsentativen Befragung 2023 gaben über 80 % der befragten Kitaleitungen an, dass infolge des Personalmangels pädagogische Angebote reduziert werden mussten. Fleet Education 2023, S. 29

18 Beispiele für Aufgaben, die gesetzlich zwar vorgeschrieben waren, aber häufig nicht erbracht wurden, finden sich im kommunalen Haushaltsrecht in Bezug auf die Jahresabschlüsse der Kommunen (Geißler/Jänchen/Lubk 2020, S. 14) oder Produktbeschreibungen (vgl. Geißler 2021).

19 Vgl. Geißler 2019 am Beispiel der unteren Kommunalaufsichtsbehörden

20 Vgl. Brand/Pflume/Steinbrecher 2021

21 Hildebrandt et al 2023, S. 45ff

In einer Befragung der Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen beklagt rund die Hälfte eine zu hohe Arbeitszumessung. Vgl. Färber/Hermanowski 2021, S. 90

22 Einer Beschäftigtenumfrage folgend, kann sich fast jeder zweite Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung einen Arbeitgeberwechsel vorstellen. Deutlich höher ist der Anteil bei unter Dreißigjährigen. Next:Public 2022, S. 9

23 Der Zusammenhang zwischen Alterung und Innovation wird kontrovers diskutiert. Vgl. Lopez et al 2019

Der Fachkräftemangel hat finanzielle Konsequenzen für eine Behörde; dies wiederum in beide Richtungen. In vielen Fällen sind Stellen in den Haushaltsplänen beschlossen und budgetiert, in der Realität aber nicht besetzt. Dies bedeutet, dass eingeplante Gelder nicht abfließen und somit der Personalaufwand sinkt. Ein ähnlicher Effekt tritt in Bezug auf Beschaffungen oder Investitionen auf. Wenn es infolge fehlenden Personals nicht gelingt, diese zu verwirklichen, fließen eingeplante Gelder nicht ab. Die Behörde spart Mittel und das Haushaltsergebnis verbessert sich. Dies ist ein Effekt, der dauerhaft natürlich nicht als positiv bezeichnet werden kann, praktisch jedoch erheblich ist.<sup>24</sup> Auf der Gegenseite ruft der Fachkräftemangel negative finanzielle Folgen hervor. Mehrkosten treten in den Personalämtern für häufigere Stellenbesetzungsverfahren oder in den Fachämtern für Einarbeitungen auf. Mehrkosten können einnahmenseitig entstehen, wenn Gebühren nicht eingezogen werden. Ausgabenseitig können mangelhafte Vergabeverfahren zu höheren Kosten führen.

### 3.3 Ursachen

Fachkräftemangel bedeutet, wie beschrieben, dass Stellen in einem gewissen Umfang und für gewisse Dauer nicht oder nicht in der erforderlichen Qualität besetzt werden können. Die Ursachen sind vielfältig, besitzen unterschiedliche Kausalitäten, sind mehr oder weniger steuerbar und fallen in jeder Behörde und letztlich jedem Fachamt anders aus. Aber erst die Kenntnis über die jeweils spezifischen Ursachen versetzt die Behörden in die Lage, das Problem wirksam zu adressieren und Maßnahmen umzusetzen. Aus Literatur und eigenen Überlegungen ergibt sich eine beachtliche Anzahl potenzieller Ursachen, die sich in vier Cluster sortieren lassen ([Tabelle 3](#)). Bereits aus der bloßen Anzahl und Vielfalt der Ursachen wird deutlich, dass Fachkräftemangel in Kommunen im Grunde kein überraschender, sondern fast schon automatischer Effekt ist, der über viele Jahre lediglich durch ein Überangebot an Arbeitskräften auf einem nicht gesättigten Arbeitsmarkt verdeckt wurde.

#### Regionale Demografie

Die häufigste und naheliegendste Antwort auf die bestehende und wachsende Fachkräftelücke der Verwaltungen ist die demografische Entwicklung, worunter Zahl und Struktur der Bevölkerung verstanden wird. Seit Jahrzehnten sagen Prognosen einen Rückgang der Erwerbsbevölkerung infolge dauerhaft zu geringer Geburtenraten voraus.<sup>25</sup> In einigen Regionen Deutschlands, insbesondere Ostdeutschland, traten wirtschaftlich bedingte Abwanderungen in bedeutsamen Größenordnungen hinzu.<sup>26</sup> Dementsprechend stehen weniger Fachkräfte mittlerer Jahrgänge in der Region zur Verfügung, aus denen sich der eigene Bedarf an Ersatz- oder zusätzlichem Personal decken ließe. Hier wirkt sich ebenso aus, dass insbesondere Kommunalverwaltungen primär regional rekrutieren (müssen).

---

24 Ein Beispiel: Die Summe der geplanten laufenden und investiven Auszahlungen der Stadt Cottbus betrug 2024 rund 550 Mio. €. Geht man davon aus, dass 10 % der Stellen nicht besetzt und ein Drittel der geplanten Investitionen nicht getätigt werden können, verbessert dies den Finanzmittelsaldo um 26 Mio. €, rund 5 % der geplanten Auszahlungen. Dieser Betrag kann ein Weniger an neuen Kassenkrediten, einen Abbau der Verschuldung oder Zuwachs an Liquidität bedeuten. Der Bestand an liquiden Mitteln ist in den Kommunen im Zuge guter Konjunktur tatsächlich bundesweit sprunghaft gewachsen. Vgl. Boettcher/Freier/Geißler 2023, S. 64ff

25 So legte z. B. die Bertelsmann Stiftung im Jahr 2003 ihre erste demografische Vorausberechnung auf kommunaler Ebene vor und aktualisierte diese seitdem regelmäßig, letztmals 2024. Seit dem Jahr 2006 stehen im Datenportal [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) jährlich aktualisierte gemeindeindividuelle Daten zur Verfügung.

26 Rund ein Fünftel der Geburtsjahrgänge 1975 bis 1989 haben Ostdeutschland, primär aus wirtschaftlichen Gründen, verlassen. Diese Menschen fehlen als Arbeitskräfte und Eltern. Vgl. Fuchs/Kropp/Matthes 2020. Extremfälle der Schrumpfung im Land Brandenburg sind z. B. die Städte Wittenberge, Schwedt, Forst oder Guben, die seit 1990 rund die Hälfte der Einwohnerzahl verloren haben.

**Tabelle 3: Ursachen des Fachkräftemangels in Kommunen**

<b>Regionale Demografie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrumpfende Bevölkerung</li> <li>• Sinkendes Bildungsniveau der Schulabgänger</li> <li>• Fehlen bestimmter Fachqualifikationen</li> <li>• Asylmigration</li> </ul>
<b>Gesellschaftliche Trends</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinkendes Interesse an Ausbildung</li> <li>• Teilzeitarbeit</li> <li>• Erwartungen der Generation Z</li> <li>• Hohe Wechselbereitschaft</li> <li>• Imageverlust der öffentlichen Verwaltung</li> </ul>
<b>Entscheidungen bei Bund und Ländern</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfindung neuer Aufgaben</li> <li>• Standarderhöhung alter Aufgaben</li> <li>• Definition von Regeln (Bürokratie)</li> <li>• Abwerben des Fachpersonals</li> </ul>
<b>Lokale Politik und Management</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuwächse im Stellenplan</li> <li>• Selbst gesetzte Aufgaben und Standards bei Aufgaben</li> <li>• Intern verursachte Bürokratie</li> <li>• Mangelhafte Personalwirtschaft</li> <li>• Fehlende Ausbildung</li> <li>• Unattraktive Organisations- Führungskultur</li> </ul>
<b>Gehaltsniveau</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhere Gehälter in anderen Behörden</li> <li>• Höhere Gehälter in Privatwirtschaft</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Der Rückgang der Bevölkerung ist in jüngeren Alterskohorten ungleich sichtbarer. In der Folge sinken die Anzahl der Schulabgänger und damit das Potenzial der Menschen, die für eine Ausbildung zur Verfügung stehen. Hinzu tritt die sinkende Bildungsqualität der Schulabgänger.<sup>27</sup> Regional fehlen einem mehr oder minder großen Anteil die für eine Ausbildung grundlegenden fachlichen Voraussetzungen, was den Pool weiter einengt.<sup>28</sup> Lücken im Fachkräfteangebot können auch eine Folge regional bestehender Ausbildungsstrukturen, insbesondere im Hochschulbereich, sein. Wenn im Rekrutierungsbereich einer Behörde bestimmte Fachqualifikationen nicht ausgebildet werden oder andere geeignete Arbeitgeber nicht vorhanden sind, sind in dieser Region auch wenige dieser Fachkräfte anzutreffen.

Einen spürbaren Effekt auf Zahl und Struktur der Bevölkerung hat in den vergangenen zehn Jahren die Asylmigration genommen. So kam es in einigen Jahren zu sprunghaften und nicht vorhersehbaren Anstiegen der Einwohnerzahl. Die Struktur dieser Zuwanderung rief flächendeckend einen überproportionalen Bedarf an Verwaltungsleistungen hervor, von rein finanziellen Transferleistungen, über Wohnraum, Schul- und Kitaplätzen bis zur Sozialarbeit. Gleichzeitig

27 Färber/Hermanowski 2021, S. 77

28 Die PISA-Studien zeigen beispielhaft einen signifikanten Kompetenzverlust in Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften in der vergangenen Dekade. Vgl. OECD 2023



steht diese Zuwanderung im Gegensatz zu anderen Formen als Reservoir der Fachkräfterekrutierung kaum zur Verfügung.<sup>29</sup>

Zahl, Struktur und Entwicklung der Bevölkerung haben somit einen direkten Effekt auf die Versorgung mit Arbeits- und Fachkräften. Diese Konstellationen fallen regional auch innerhalb Brandenburgs sehr unterschiedlich aus und sind durch die Behörden nicht steuerbar.

## Gesellschaftliche Trends

Gesellschaftliche Trends sind ebenso wie die Demografie durch die Behörde nicht zu beeinflussen und müssen als externe Entwicklung hingenommen werden. Gemein ist beiden, dass sie sich über längere Phasen erstrecken und deren Anfänge oft wenig sichtbar sind. Über allem steht der Wertewandel der sogenannten Generation Z. Diese um das Jahr 2000 geborenen Menschen hegen als potenzielle Nachwuchskräfte typischerweise bestimmte Erwartungen an das Arbeitsleben, welche sie von früheren Generationen unterscheiden und konfliktär zu den Gegebenheiten der Behörden stehen können. Studien folgend, sind für die Generation Z Aspekte wie sinnhafte Arbeit, Flexibilität oder flache Hierarchien wichtig; der Umgang mit Technologie ist selbstverständlich.<sup>30</sup> Wenn die Behörden diese Erwartungen nicht erfüllen können, scheidet diese Generation als Rekrutierungspotenzial aus und der Engpass verschärft sich. Positiv ist anzumerken, dass gerade Kommunalverwaltungen im Vergleich zu Bund oder Land aus Sicht der Beschäftigten Vorteile in Richtung Sinnhaftigkeit und Abwechslung der Arbeit bieten.<sup>31</sup>

Als gesellschaftlicher Trend kann das Wachstum der Teilzeitbeschäftigung interpretiert werden. Dieses nimmt auch unabhängig familiärer Verpflichtungen, z. B. als Ausdruck der Work-life-Balance, zu. In der Folge werden mehr Personen benötigt, um die Stellenanzahl zu decken. So stieg der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in den bundesdeutschen Kommunalverwaltungen von 39 Prozent in 2015 auf 41 Prozent in 2022. Er liegt damit deutlich höher als bei Bund oder Ländern.<sup>32</sup>

Über viele Jahre wies die öffentliche Verwaltung eine geringe Fluktuation auf. Wer einmal über verwaltungsspezifische Ausbildungen in die Verwaltung eingetreten war, blieb oft über die gesamte Erwerbsbiografie dort verhaftet. Wechsel zwischen Behörden oder gar in die Privatwirtschaft und zurück waren selten. Dies lässt sich über die regional oft hohe Arbeitslosigkeit erklären, welche das Bedürfnis nach Sicherheit (typischer Attraktivitätsfaktor) stärkte. Aber auch verwaltungsspezifische Ausbildungen wirkten als Hemmnis der Fluktuation. Der Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen zehn Jahren fundamental gewandelt. Die Fülle an offenen Arbeitsstellen lässt das Bedürfnis nach Sicherheit sinken und erhöht spiegelbildlich die Wechselbereitschaft aus einer Behörde heraus. Einer repräsentativen Befragung folgend, kann sich knapp die Hälfte der öffentlich Beschäftigten einen Arbeitgeberwechsel vorstellen, großteils innerhalb der öffentlichen Verwaltung.<sup>33</sup> Höher ist die Bereitschaft bei Jüngeren. Solche Wechsel sind naturgemäß für die Behörden nicht planbar und reißen daher unvermutete kurzfristige Lücken. Eine Behörde kann heute nicht mehr davon ausgehen, dass einmal gewonnenes Personal dauerhaft erhalten bleibt.

---

29 Der Arbeitsmarkteinstieg der Flüchtlinge findet primär in einfachen Tätigkeitsfeldern statt. In der öffentlichen Verwaltung sind meist sehr gute Sprachkenntnisse und formale Berufsqualifikationen notwendig.

30 Vgl. Klaffke 2021

31 Next:Public 2022, S. 11

32 In der Bundesverwaltung betrug der Teilzeitanteil 2022 12 %, bei den Ländern 34 %. Vgl. DESTATIS, Genesis Datenbank

In der Volkswirtschaft insgesamt lag der Teilzeitanteil der Beschäftigung 2022 bei 31 %, gering gestiegen von 27 % in 2011. Vgl. DESTATIS, Pressemitteilung Nr. N017 vom 26. April 2024

33 Next:Public 2022, S. 9f

Färber/Hermanowski kommen in einer Befragung auf rund 17 % Wechselwillige. Die Wechselbereitschaft in andere Behörden ist rund doppelt so hoch wie in die Privatwirtschaft. Vgl. Färber/Hermanowski 2021, S. 99.

Über viele Jahre stieg das Studieninteresse der Schulabgänger an.<sup>34</sup> Wenn dauerhaft über fünfzig Prozent der Alterskohorte ein Studium aufnehmen, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass weniger junge Menschen für Berufsausbildung zur Verfügung stehen. Bei Kommunalverwaltungen macht der mittlere Dienst jedoch 60 Prozent der Beschäftigung aus, während der Bedarf an akademisch geschultem Personal nicht in gleichem Maße wächst.<sup>35</sup> Es wird somit schwieriger, Ausbildungsplätze zu besetzen und eigenen Nachwuchs aufzubauen.

Ein weiterer Punkt in der Kategorie gesellschaftlicher Trends als Ursachen des Fachkräftemangels ist das Ansehen der öffentlichen Verwaltung. Medial häufen sich Berichte über Qualitätsverluste öffentlicher Leistungen, z. B. in der inneren Sicherheit, Bildung oder Infrastruktur. Die Bevölkerung, und damit potenzielle zukünftige Arbeitskräfte, ist kritischer gegenüber der öffentlichen Verwaltung geworden.<sup>36</sup> Dies mindert die Attraktivität als Arbeitgeber und die Wechselbereitschaft in die Verwaltung. Dabei profitieren die Kommunen allerdings von ihrer relativen Bürgernähe und genießen im Vergleich ein höheres Ansehen und besseres Image als Landes- und Bundesverwaltung.

## Entscheidungen bei Bund und Ländern

Neben Trends in Demografie und Gesellschaft kann ein Fachkräftemangel der Kommunen auch auf Entscheidungen bei Ländern oder Bund zurückzuführen sein. Nicht selten erfinden diese Ebenen aus politischen Gründen neue Aufgaben, welche von den Kommunen ausgeführt werden müssen und dort zu einem Mehrbedarf an Personal führen. Anschauliche Beispiele hierfür sind der Rechtsanspruch auf Kita oder zukünftige Ganztagsplätze. Eine andere Variante ist die Verbesserung von Aufgabenstandards, z. B. die Ausdehnung der Wohngeldberechtigung, die ebenso den Personalbedarf in den Kommunen erhöht. Die verfassungsrechtlich begründete und für die Kommunen nachteilige Situation besteht darin, dass Bund und Länder politische Ziele verfolgen und politökonomische Versprechen abgeben, die administrative Umsetzung aber die Kommunen als mittelbare Verwaltung trifft. In Bezug auf die Länder tritt hierbei der Tatbestand der Konnexität ein, die Länder müssen also die Normkosten der neuen oder verbesserten Aufgabe zahlen. Abgesehen davon, dass die Höhe dieser Erstattungen meist strittig ist, bleiben die Kommunen mit dem Problem der Personalbeschaffung dennoch allein. Der politische Ertrag entfällt auf Bund und Länder, der Fachkräftemangel und seine Folgen treffen die Kommunen. In die Kategorie primär extern induzierter Faktoren fällt auch die Haushaltslage. Kommunen in Haushaltskrisen weisen statistisch eine ungünstigere Altersstruktur auf, da sie noch zurückhaltender bei Neueinstellungen agieren müssen.<sup>37</sup>

Eine andere Folge von Entscheidungen höherer Ebenen können Bürokratieeffekte und somit personeller Mehrbedarf in den Kommunen sein. Prominent ist dieser Umstand in Bezug auf Förderprogramme.<sup>38</sup> Deren Ausgestaltung zieht einen Personalbedarf nach sich, der für einige Kommunen nicht zu decken ist und das Förderprogramm selbst unwirtschaftlich macht.

Auch in Landes- und Bundesbehörden hat die Stellenzahl in den vergangenen Jahren zugenommen und trifft auf einen erschöpften Arbeitsmarkt. Diese Ebenen rekrutieren infolgedessen zunehmend bewusst oder unbewusst in kommunalen Verwaltungen. Ein zentrales Argument ist das höhere Gehaltsniveau, welches stets als eines der wichtigsten Wechselargumente genannt

---

34 Die Studienquote der Jahrgänge stieg von 36 % in 2016 auf 59 % in 2013 an und stagniert seitdem um diesen Wert.

35 Im Landesdienst entfallen nur knapp 20 % auf Beschäftigte der Besoldungs- und Entgeltgruppen des mittleren Dienstes bis zur E8 und A8. Vgl. DESTATIS, Personalstandsstatistik 2022, Tabelle 74111-06.

36 dbb beamtenbund und tarifunion 2023, S. 8

37 Geißler/Niemann 2016, S. 15

38 Scheller/Raffer 2023, S. 51f

wird.<sup>39</sup> Im Vergleich der drei Verwaltungsebenen weist die Kommunalverwaltung tatsächlich einen erheblichen Gehaltsrückstand auf.<sup>40</sup> Dahinter verbergen sich jedoch großteils unterschiedliche Aufgaben und somit Eingruppierungen der Beschäftigten. Gleichwohl ist der bei Bund und Land leichter erreichbare Beamtenstatus ein Faktor mit elementaren Auswirkungen auf die Einkommen, die weit über die reine Tabellenbesoldung hinausgehen (z. B. Familienzuschlag).<sup>41</sup> In Bezug auf die Besoldungsstruktur ist auch ein Größeneffekt der Behörden (insbesondere bei Kommunen) gegeben, denn kleinere Behörden besitzen weniger hoch dotierte Stellen. Auch werden ähnliche Tätigkeiten in kleinen Kommunen oft geringer eingruppiert, da ihnen dort ein geringerer Anspruch attestiert wird. Am Ende der Kette gegenseitiger Abwerbungen stehen daher kleine Stadt- und Amtsverwaltungen, die immer häufiger als „Stellenpool“ größerer Behörden dienen. So wird der Austrittsgrund „Wechsel in eine andere Behörde des öffentlichen Dienstes“ in Kommunen deutlich häufiger genannt als in Landesverwaltungen.<sup>42</sup> Diese Form der Arbeitgeberkonkurrenz tritt lokal in unterschiedlicher Intensität auf, je nachdem welche größeren Behörden im Einzugsbereich angesiedelt sind. Hinter dem Wechsel zu anderen Behörden kann sich jedoch auch der Wunsch nach beruflicher Entwicklung und Fortkommen verbergen, die in der bestehenden Behörde nicht gegeben sind.

## **Lokale Politik und Management**

In den drei zuvor dargestellten Feldern handelte es sich um Ursachen, die außerhalb der Behörden liegen und durch diese nicht beeinflusst werden können. Tatsächlich jedoch wird eine ganze Reihe an Ursachen des Fachkräftemangels in den Behörden selbst hervorgerufen; in zumindest drei unterschiedlichen Kategorien und Wirkrichtungen. Diese Ursachen zu erkennen, ist von eminenter Bedeutung, da hier Hebel liegen, den Fachkräftemangel zu mindern. Diese drei Kategorien endogener Ursachen sind politische Entscheidungen zur Aufgabenwahrnehmung, die Qualität der Personalwirtschaft sowie Faktoren der Organisationskultur.

Wir haben bereits festgestellt, dass offene oder nicht adäquat besetzte Stellen Folge bundes- oder landespolitischer Entscheidungen zu bestimmten Aufgaben oder gar gesellschaftlicher Trends wie Migration sein können. Natürlich besitzen aber auch die Kommunen Spielräume, Aufgaben selbst zu erfinden (freiwillige Selbstverwaltung) oder die Intensität übertragener Aufgaben zu steuern. So existiert z. B. keine gesetzliche Verpflichtung, ein Schwimmbad zu betreiben oder Museen vorzuhalten. Die Anzahl und Ausstattung der Sportplätze sind ebenso wenig gesetzlich exakt festgelegt wie jene der Feuerwehr oder die Pflegeintensität der Grünflächen. Dies sind letztlich politische Entscheidungen des kommunalen Wahlorgans, die interkommunal höchst unterschiedlich ausfallen. Die lokalen Spielräume setzen sich in administrativen Details der Stellenbemessung fort, die auch bei übertragenen Aufgaben unter die Organisationshoheit der Kommune fallen.

Eine besondere Spielart der intern geregelten Administration sind Berichtspflichten, Stellungnahmen oder Mitzeichnungen, die gern unter die Kategorie Bürokratie gefasst werden. So entscheidet jede Kommune für sich, welche Mitwirkungspflichten die Kämmerei im dezentralen Haushaltsvollzug besitzt, wie viele Controlling-Stellen in den Fachbereichen eingesetzt oder welche Formulare Ratsbeschlüssen vorzuschalten sind. Je großzügiger solche Entscheidungen ausfallen, desto größer sind spiegelbildlich der Personalbedarf und das Risiko des Fachkräfte-

---

39 Färber/Hermanowski 2021, S. 108

40 Im Jahr 2022 betrug das durchschnittliche Monatsgehalt bei Bund und Land 3.900 €, bei den Kommunen 3.300 €. Vgl. DESTATIS, Personalstatistik 2022

41 Die Entgeltzufriedenheit ist bei Beamten signifikant höher als bei Tarifbeschäftigten. Vgl. Färber/Hermanowski 2021, S. 106

42 Färber/Hermanowski 2021, S. 69

mangels. Ein Einflussfaktor ist die Haushaltslage. In den wirtschaftlich guten Jahren sind die Stellenzahlen der Kommunen teils sprunghaft gestiegen, da den auch bürokratietheoretisch und politökonomisch begründeten Wünschen aus Politik und Verwaltung wenig Grenzen gesetzt waren.<sup>43</sup>

Solche lokalpolitisch beschlossenen Stellenzuwächse können zu längerfristig offenen Stellen führen, die ein Tatbestand des Fachkräftemangels sind. Dies leitet direkt zur zweiten Kategorie interner Ursachen über. Die Personalämter sind klassisch zuständig für alle Prozesse der Personalwirtschaft von Ausschreibung und Rekrutierung über Eingruppierung, Fortbildung und Umsetzung auf individueller Ebene bis zu übergreifenden Aufgaben der gesamt kommunalen Planung. Die Ausprägung des Personalmanagements gilt in Deutschland traditionell als verbesserungswürdig; sowohl aus rechtlichen als auch kulturellen Gründen.<sup>44</sup> Gerade die Personalentwicklung sehen viele Beschäftigte kritisch.<sup>45</sup> Die personelle Besetzung des Amtes ist Entscheidung des Wahlorgans, die dort angewandten Instrumente sind Entscheidung der Amtsleitung. In welchem Maße kurzfristig beschlossene Stellenzuwächse bedient werden können, ist auch Folge der Kapazitäten des Personalamtes. Werden diese Kapazitäten nicht angepasst, sind längere Verfahrensdauern zwangsläufig. Dies ist jedoch nur ein Aspekt. Wichtiger sind die konzeptionellen Fähigkeiten. Dies betrifft zum einen die vorausschauende Erfassung der Besetzungsbedarfe sowie die Instrumente der Personalgewinnung. Die Vorausschau der Besetzungsbedarfe bezieht sich primär auf die Altersabgänge, was immerhin rund die Hälfte der Austritte ausmacht.<sup>46</sup> Lokalpolitisch oder gesellschaftlich induzierte Mehrbedarfe lassen sich hingegen nicht planen.

Zur internen Planung gehört auch die eigene Ausbildung, über welche sich bestimmte Fachkräftebedarfe decken lassen. Das Spektrum der Ausbildungsberufe und dualen Studiengänge ist in den vergangenen Jahrzehnten beständig gewachsen, da neue Berufsbilder entstanden sind, deren Ausdifferenzierung zunahm oder infolge wachsender Bedarfe und Ansprüche neue Ausbildungsmöglichkeiten geschaffen wurden.<sup>47</sup> Nicht alle Berufsbilder lassen sich intern ausbilden (z. B. ÄrztInnen), doch die nicht planmäßige oder zu geringe Nutzung der Möglichkeiten kann den Fachkräftemangel verstärken.

Die geringe Zahl verfügbarer Fachkräfte und die steigende Arbeitgeberkonkurrenz erhöhen den Anspruch an die Personalgewinnung. Es wird zunehmend schwieriger, in der Fülle der Arbeitgeber aufzufallen und zu überzeugen. Die Behörden müssen relevante Attraktivitätsmerkmale definieren und die Zielgruppen damit erreichen. Dass solche Argumente bestehen, zeigen Umfragen. So können z. B. Sinnstiftung, Flexibilität, berufliche Entwicklung und Vereinbarkeit vermarktet werden. Sicherheit als Argument ist in Anbetracht des Arbeitsmarktes nicht mehr zentral. Wenn diese Argumente gefunden sind, müssen die Personalämter die Zielgruppen aber auch erreichen, was in Anbetracht des geänderten Medienverhaltens junger Menschen neuer Instrumente bedarf.

Die Personalämter spielen nicht allein in der Personalgewinnung eine wichtige Rolle, sondern auch in der -bindung. Die Definition des Gehaltes ist hierbei ein sensibler Schritt, aber auch Möglichkeiten der Fortbildung und beruflichen Entwicklung bis hin zur laufenden Betreuung sind wichtig. Denn zufriedene Beschäftigte erbringen höhere Leistung und hegen geringere Wechsel-

---

43 Die Stadt Potsdam als Beispiel beschloss im Nachtragshaushalt für das Jahr 2019 einen Zuwachs von 121 Stellen, was ausgehend von regulär 2.083 Stellen einen unterjährigen Aufwuchs von 6 % bedeutet. Bereits zu diesem Zeitpunkt waren 15 % der genehmigten Gesamtstellen nicht besetzt. Vgl. Landeshauptstadt Potsdam, [Nachtragshaushalt 2019](#), S. 79ff.

44 Reichard 2019, S. 389ff

45 Färber/Hermanowski 2021, S. 95

46 Färber/Hermanowski 2021, S. 69

47 Das Spektrum der Ausbildungsangebote variiert stark zwischen den Kommunen, u. a. infolge von Größe und Aufgabenkatalog. Die Stadt Potsdam führt 2024 15 Angebote, der Landkreis Elbe-Elster acht, die Stadt Senftenberg zwei.

absichten. Kann das Personalamt diese Aufgaben nicht erfüllen, sinkt spiegelbildlich die Performanz der Beschäftigten und steigt das Risiko des Arbeitgeberwechsels.<sup>48</sup> Selbstredend wird die Zufriedenheit auch sowohl durch andere Akteure wie Kollegium und Führungskräfte als auch durch Aufgabeninhalte und persönliche Ziele beeinflusst.

Zweifelsohne erhöht der Fachkräftemangel massiv die Ansprüche an die Personalämter. Inwieweit jene diese Ansprüche erfüllen können, ist offen. Befragungen folgend, nimmt die Hälfte der Personalabteilungen Probleme in der Personalgewinnung wahr, hält diese aber noch für beherrschbar.<sup>49</sup>

Eine intern gestaltbare Variable mit hoher Wirkung auf den Fachkräftemangel ist die Organisationskultur. Hierunter werden Wertvorstellungen, Verhaltensweisen, Umgangsformen, Traditionen, Rituale, formelle und informelle Regeln einer Organisation gefasst, welche von den Beschäftigten geteilt und praktiziert werden.<sup>50</sup> Grundlegend ist die Annahme, dass Organisationen Systeme sozialer Beziehungen zwischen Menschen sind, die Regeln brauchen, um Ordnung und Erwartungssicherheit zu schaffen und Funktionsfähigkeit überhaupt zu gewährleisten. Meist ist die je nach Behörde spezifische Kultur keine bewusste Entscheidung, sondern Ergebnis langjähriger Entwicklungen und Erfahrungen. Diese Kultur prägt die Organisation, ist eine zentrale Rahmenbedingung für den Arbeitsalltag und hat direkte Auswirkungen auf Zufriedenheit und Leistung.<sup>51</sup> Zur Organisationskultur gehören auch die Praktiken der Führung im Speziellen. Hierarchie, Zugänglichkeit, Wertschätzung oder Feedback sind zunehmend wichtige Variablen.<sup>52</sup> Da die Beschäftigten bestimmte Erwartungen an ihr Arbeitsumfeld hegen, gewinnt die jeweilige Ausprägung dieser Organisations- und Führungskultur Relevanz für das Thema Fachkräftemangel. Denn wenn die jeweilige Kultur den Erwartungen nicht entspricht, erhöht dies die Wechselbereitschaft. Kultur hat somit eine hohe Bedeutung für die Bindung der Beschäftigten. Verstärkt werden diese Effekte dadurch, dass ArbeitnehmerInnen anspruchsvoller werden und über den Arbeitsmarkt Wechseloptionen zur Verfügung stehen. Die Wahrnehmung des Betriebsklimas als eine Facette der Kultur zeigt im öffentlichen Dienst allenfalls mittlere Werte.<sup>53</sup>

## Gehaltsniveau

Das vermeintlich nicht genügende Gehaltsniveau der öffentlichen Verwaltung im Vergleich zur Privatwirtschaft wird häufig angeführt.<sup>54</sup> Gehalt ist ein Aspekt der Arbeitgeberkonkurrenz und Attraktivität, der die Wahl eines Arbeitgebers sowie die Bindung an einen Arbeitgeber beeinflusst.<sup>55</sup> In Summe lässt sich ein Gehaltsnachteil zwischen den Sektoren kaum feststellen. Vielmehr muss die Konkurrenzfähigkeit der Behörden nach Branche, Qualifikation und Region differenziert werden. Grundsätzlich folgen Einstufung und Bezahlung in der öffentlichen Verwaltung formalen Kriterien, während in der Privatwirtschaft individuellere Vereinbarungen möglich sind. Nachteile besitzt die Verwaltung in wirtschaftsstarken Regionen mit hoher Arbeitgeberkonkurrenz. Eine Analyse für Baden-Württemberg zeigt, dass hier tatsächlich bei den Männern eine Entgeltlücke zur Privatwirtschaft vorliegt.<sup>56</sup>

---

48 Färber/Hermanowski 2021, S. 164

49 Färber/Hermanowski 2021, S. 75 und S. 81

50 Schreyögg 2016, S. 175ff

51 Vgl. Nerdinger 2018

52 Vgl. Ritz 2019, S. 426ff

53 Färber/Hermanowski 2021, S. 88ff

54 Z. B. durch dbb beamtenbund und tarifunion in den Tarifverhandlungen 2023 der Länder. Vgl. Meldung vom 12. Oktober 2023

55 Zu den vielfältigen Faktoren der Arbeitgeberwahl vgl. Färber/Hermanowski 2021, S. 46ff

56 Färber/Hermanowski 2021, S. 40ff

Allgemein korreliert die Entgeltzufriedenheit der Beschäftigten öffentlicher Verwaltungen negativ mit dem regionalen Lohn- und Preisniveau.<sup>57</sup> So liegt das Durchschnittsgehalt in der Stadt München gute 10.000 Euro über dem üblichen Gehaltsniveau einer Stadtverwaltung. Das Gegenteil ist in ostdeutschen ländlichen Regionen, z. B. dem Landkreis Prignitz, der Fall. Für Führungskräfte scheint ein zu geringes Gehalt eine höhere Bedeutung für einen Stellenwechsel zu haben, ist jedoch gleichwohl eng gefolgt von anderen nicht-monetären Aspekten.<sup>58</sup>

Ein erheblicher Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist mit dem aktuellen Entgelt nicht zufrieden. Sie betrachten sich als nicht adäquat bezahlt und empfinden keinen Motivationsanreiz. Dies korrespondiert mit der artikulierten Unzufriedenheit in der Personalentwicklung.<sup>59</sup>

Entgelt Nachteile traten zuerst hinsichtlich solcher Qualifikationen auf, für die ein privater Arbeitsmarkt überhaupt existiert, also eine Beschäftigung in beiden Sektoren möglich ist. Das betrifft z. B. JuristInnen, IngenieurInnen, ÄrztInnen, InformatikerInnen. Es stehen durchaus einige Optionen zur Verfügung, etwaigen Gehaltsnachteilen zu begegnen.<sup>60</sup> Allerdings werfen großzügige Eingruppierungen, Erfahrungsstufen oder Zulagen Folgeprobleme auf. So können ein „Wettlauf“ der Behörden entstehen, eine Ausdehnung der begünstigten Fachbereiche oder Unzufriedenheit in der Belegschaft ob der ungleichen Bezahlung. Nicht zuletzt bestehen in vielen Kommunen auch finanzielle Grenzen. Bei verwaltungsoriginären Ausbildungen im mittleren und gehobenen Dienst besteht im Regelfall keine Arbeitgeberkonkurrenz zur Privatwirtschaft, wohl aber zu anderen Behörden, insbesondere staatlichen Ebenen.<sup>61</sup>

### 3.4 Maßnahmen

So vielfältig die Ursachen des Fachkräftemangels in den Behörden ausfallen, so vielfältig sehen zwangsläufig die Maßnahmen als Reaktion auf das Problem aus. Definitionskriterium für eine Maßnahme ist, dass es sich um eine bewusste Entscheidung der Behörde handelt, die daraus motiviert ist, dem Fachkräftemangel zu begegnen. Viele dieser Maßnahmen sind klassische und oft versuchte Empfehlungen der Verwaltungsreform sowie Gegenstand zahlloser Konzeptpapiere von Unternehmensberatungen und Thinktanks, die an dieser Stelle nur kurz aufgeführt werden können. Um etwas Ordnung in der Fülle von Ideen zu schaffen, bildet [Tabelle 4](#) vier Cluster.

#### Personalarbeit

Da es sich beim Fachkräftemangel um ein Personalthema handelt, fällt die Aufmerksamkeit naturgemäß zuallererst auf das Personalamt als fachlich zuständige Organisationseinheit. Tatsächlich ist dieses Amt für wesentliche Prozesse wie Ausschreibung, Auswahl, Eingruppierung oder Fortbildung zuständig. Bezüglich geeigneter Maßnahmen auf einem umkämpften Arbeitsmarkt müssen diese klassischen Aufgaben neu interpretiert werden.<sup>62</sup> Diese Erkenntnis ist nicht neu, trifft jedoch auf eine Kultur der Personalarbeit, die oft juristisch geprägt ist, sich als Verwaltung versteht und diesen Voraussetzungen traditionell eher nicht entspricht.<sup>63</sup>

---

57 Zabler/Grohs 2021, S. 233f  
Gleichwohl zeigen die Autoren, dass die Entgeltzufriedenheit stärker durch individuelle und organisatorische Faktoren beeinflusst wird.

58 McKinsey 2019, S. 11

59 Färber/Hermanowski 2021, S. 97

60 Die Vorweggewährung von Erfahrungsstufen ist weit verbreitet. Demgegenüber nutzt nur jede sechste Kommune Arbeitsmarktzulagen. Vgl. Färber/Hermanowski 2021, S. 84

61 Scheller/Raffer 2023, S. 38

62 Zu dieser Erkenntnis kam bereits Prognos 2009, S. 52ff.

63 Vgl. Reichard 2019

**Tabelle 4: Handlungsansätze gegen den Fachkräftemangel**

<b>Personalwirtschaft</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausbildungsplätze erhöhen</li> <li>• Moderne Rekrutierung</li> <li>• Gezielte Fortbildung</li> <li>• Quereinsteiger</li> <li>• Onboarding</li> <li>• Stellenreserven aufbauen</li> </ul>
<b>Bezahlung</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhere Einstufung</li> <li>• Sachleistungen</li> <li>• Zulagen, Prämien</li> </ul>
<b>Aufgabenkritik</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revision der Aufgaben, Standards, Prozesse</li> <li>• Kooperation mit anderen Behörden</li> <li>• Kooperation mit Privaten</li> <li>• Digitalisierung</li> </ul>
<b>Arbeitsumfeld</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wertschätzende Führung</li> <li>• Flexibilität, Vereinbarkeit</li> <li>• Technische Ausstattung</li> <li>• Gesundheitsmanagement</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Personalarbeit ergeben sich grundlegende Veränderungsbedarfe aus dem Umgang mit dem Fachkräftemangel. Auf konzeptioneller Ebene wird die Entwicklung hin zu einem „demografieorientierten Personalmanagement“ empfohlen.<sup>64</sup> Die Kommunen müssen Arbeitsfähigkeit, Motivation und Veränderungsbereitschaft der alternden Belegschaft fördern. Auch das Konzept der „lebensphasenorientierten Personalarbeit“ zielt auf eine Differenzierung der Belegschaft, um deren je nach privater Lebenslage wandelnden Bedürfnissen (z. B. Familiengründung) mit unterschiedlichen Instrumenten und Modellen gerecht zu werden.<sup>65</sup> Eine Differenzierung hinsichtlich neuer und bestehender Beschäftigter ist dabei nicht möglich, sodass diese Entwicklungen allen zugutekommen. Zweifellos bedeutet dies eine enorme Zunahme von Komplexität und Aufwand für die Personalämter. Zusätzlich müssen sich die Kommunen auf die besonderen und teils anderen Bedürfnisse der Generation Z einstellen, um diese zu gewinnen. Daraus kann ein Generationenkonflikt entstehen, den es zu meistern gilt. Auch strategische Personalplanung wird eine Notwendigkeit.<sup>66</sup>

Operativ bestehen diverse Ansatzpunkte: Bereits bei der Stellenbeschreibung können Tätigkeiten und nötige Qualifikationen breiter gefasst werden, um den Kandidatenkreis zu erweitern und gezielt auch QuereinsteigerInnen anzusprechen. Formal weisen viele typische Stellenanzeigen des öffentlichen Dienstes Schwächen in Sprache und Layout auf und bauen traditionell auf Anzeigen in Print-Tageszeitungen. Abgesehen davon, dass deren Auflage und Leserschaft rapide sinken, werden bestimmte Zielgruppen damit verfehlt. Social Media und digitale Stellenbörsen sind zumindest für höhere Stellen unverzichtbar.<sup>67</sup> In den Bereich Rekrutierung zählen auch allge-

64 Clemens 2010, S. 29ff  
 65 Hinz/Vollmann 2020, S. 219  
 66 PD 2023, S. 18ff  
 67 Vgl. Plankert 2021

meine Imagekampagnen der Behörde als Ganzes. In Reaktion auf den Fachkräftemangel, der sich in weniger und schlechteren Bewerbungen zeigt, muss die Behörde stärkeren Aufwand betreiben, die Zielgruppen zu erreichen, aufzufallen und zu überzeugen. Aktuell stellen Verwaltungsführungskräfte der Rekrutierung ihrer eigenen Behörde hierin ein eher schwaches Zeugnis aus.<sup>68</sup>

Ausschreibung und Rekrutierung treffen grundsätzlich auch die Zielgruppe der Auszubildenden, die noch einmal innovativer adressiert werden muss. Die Mehrung der eigenen Ausbildung ist ein Weg gegen den Fachkräftemangel. Man entwickelt die Fachkräfte selbst, statt diese auf dem Arbeitsmarkt anzuwerben. Gleichwohl ist auch diese Zielgruppe geschrumpft und steht vielen Optionen gegenüber, sodass die geplanten Stellenzahlen oft nicht erreicht werden.

Wenn die Einstellung neuen Personals technisch erfolgt ist, schließt sich die Phase des Onboardings an. Die neuen Beschäftigten sollen fachlich eingearbeitet und sozial integriert werden, um zügig Leistungen zu erbringen und sich in der Behörde wohlfühlen. Die soziale Integration ist ein Haltefaktor, da sie die Wechselbereitschaft hemmt. Auch Fortbildung ist ein Standardprozess der Personalarbeit. Angesichts des Fachkräftemangels dient diese jedoch nicht mehr allein dazu, kurzfristig bestehende Kenntnislücken für bestehende Aufgaben zu schließen. Vielmehr sollten die Behörden eine mittelfristige Perspektive einnehmen, Bedarfe vorausschauend planen und eigenes Personal dorthin qualifizieren. Denn die Qualifikation bestehender Kräfte ist kostengünstiger und risikoärmer als die Rekrutierung von außen. Des Weiteren zeigt sich, dass die Unzufriedenheit mit den Möglichkeiten interner Entwicklung oft groß ist und dies die Wechselbereitschaft erhöht.<sup>69</sup> Personalentwicklung gewinnt damit aus zwei Richtungen eine höhere Bedeutung.

Zu den Ursachen des Fachkräftemangels gehören auch unvorhersehbare Wechsel Beschäftigter, plötzlicher Anstieg in der Nachfrage nach Verwaltungsleistungen oder ein hoher Krankenstand. In Reaktion auf diese Ursachen ist es denkbar, bewusst zusätzliche Stellen zu schaffen und zu besetzen. Selbstredend stehen diesem Weg sowohl die bestehenden Engpässe auf dem Arbeitsmarkt als auch finanzielle Grenzen entgegen.

## Bezahlung

Als ein Hemmnis der öffentlichen Verwaltungen im Wettbewerb um Fachkräfte gilt die zu geringe Bezahlung. Die Entlohnung ist im öffentlichen Dienst stark reguliert und folgt formalen Stellenbewertungen, was häufig kritisiert wird.<sup>70</sup> Gleichwohl ergeben sich auch in der Einstufung von Tätigkeiten gewisse Spielräume. Der TVöD eröffnet explizit schnellere Stufenaufstiege, Zulagen und Leistungsprämien. Diese Elemente können Behörden nutzen, um das Gehaltsniveau zu erhöhen. Allerdings kann dies eine heikle Strategie sein, da sie unbeabsichtigt auf größere Teile der Belegschaft ausstrahlen, zumindest jedoch für Unzufriedenheit bei nicht begünstigten MitarbeiterInnen sorgen kann. Dann stößt die Behörde schnell an die Grenzen des Haushaltes. Auch leistungsorientierte Bezahlung ist nach TVöD möglich.<sup>71</sup> Allgemein werden diese Spielräume aber noch selten systematisch genutzt bzw. sind die Wirkungen umstritten.<sup>72</sup> Einige Kommunen beginnen damit, Nachwuchskräfte der dualen Studiengänge in einem Beamtenverhältnis zu beschäftigen, was real deutliche finanzielle Vorteile bietet, Attraktivität mehrt und Arbeitgeberwechsel mindert. Auch hier jedoch entsteht unmittelbar eine „Zweiklassengesellschaft“, welche die Stimmung in der Belegschaft belastet. Materiell wirkende Benefits wie Jobticket, Umzugshilfen oder Kitabetreuung sind denkbar, aber ebenso noch wenig verbreitet.

---

68 McKinsey 2019, S. 16

69 Färber/Hermanowski 2021, S. 135

70 Die große Mehrheit der befragten Kommunen sieht nach Kühne/Helmke 2018 (S. 43) Handlungsbedarf bei Entgeltniveau und Flexibilisierung dessen.

71 Z. B. Außertarifliche Arbeitsverträge, Vorweggewährung von Erfahrungsstufen, Arbeitsmarktzulage

72 Schmidt/Müller 2014; Färber/Hermanowski 2021, S. 80f



## Aufgabenkritik

Wichtige Ansatzpunkte gegen den Fachkräftemangel liegen im Bereich der Aufgabenkritik, was lehrbuchhaft eine ohnehin bestehende Funktion des Organisationsamtes jeder Behörde ist. Die Aufgabenkritik hinterfragt und analysiert fortwährend den Bestand der Aufgaben, deren Standards und die Prozesse der Umsetzung.<sup>73</sup> Mit Blick auf den Fachkräftemangel liegt das Ziel darin, die Aufgaben mit weniger Personal zu erfüllen.

Der Katalog der Aufgaben einer Behörde ist weithin gesetzlich vorgegeben. Selbst auf kommunaler Ebene ist nur ein minimaler Teil der Aufgaben vollständig disponibel und könnte ggf. gestrichen werden. Große Spielräume bestehen hingegen in der Intensität und Qualität der Aufgabenerfüllung. Diese Standards sind auf ihre Notwendigkeit und ihren Personalbedarf zu hinterfragen. Nur in wenigen Fällen, z. B. Kita, ist der Personalschlüssel tatsächlich verbindlich vorgegeben. In den meisten Aufgaben wird eine Reduktion der Stellenzahl jedoch zu einem Rückgang der Qualität führen, sofern an der Art der Aufgabenumsetzung keine Änderungen vorgenommen werden. Dieser Fokus auf die Prozesse ist der dritte Baustein der Aufgabenkritik. Hier stellt sich die Frage, ob man Aufgaben im „Backoffice“ anders organisieren kann, um für den Kunden die gleiche Menge und Qualität der Outputs beizubehalten.<sup>74</sup> Prozesse zu optimieren, um Personal zu sparen, kann sehr vieles bedeuten: Transparenz der Prozesse schaffen, Schnittstellen reduzieren, Aufgaben bündeln oder die Abläufe in der Behörde digitalisieren.

Aufgabenkritik kann auch die Grenzen der Behörde verlassen und Externe einbeziehen. Auf kommunaler Ebene ist die Kooperation mehrerer Behörden üblich, auch die Erbringung einer Aufgabe durch eine dritte Behörde ist denkbar. Letztlich können Aufgaben oder Teile dieser auch bei Privaten eingekauft werden. Die Organisationshoheit auf kommunaler Ebene eröffnet viele Optionen, welche dem Ziel dienen, den eigenen Personalbedarf zu senken. Gleichwohl sollen auch hier die Hürden der Maßnahmen nicht unerwähnt bleiben. Aufgabenkritik stößt in der Praxis an Grenzen des politischen Willens, der Managementkapazitäten, bürokratische Eigeninteressen der Fachämter, fehlende Kooperationspartner oder wirft finanzielle Anschubfinanzierungen auf.<sup>75</sup>

## Arbeitsumfeld

Bei den Maßnahmenbereichen Personalarbeit, Bezahlung und Aufgabenkritik handelt es sich um klassische Funktionen und sichtbare Tätigkeiten. Im Bereich des Arbeitsumfeldes berühren wir mehr oder minder unsichtbare, oft nur mittelbar beeinflussbare kulturelle Faktoren. Erinnern wir uns, Fachkräftemangel kann entstehen, weil bestehende Beschäftigte unzufrieden sind und die Behörde verlassen. Dieser Effekt besteht auch bereits eine Stufe früher, wenn sich Fachkräfte aus einer wahrgenommen Unattraktivität der Behörde gar nicht erst bewerben.

Hier gilt es anzusetzen, denn jenseits der oft diskutierten bloßen Bezahlung beeinflussen eine Reihe weiterer Faktoren die Zufriedenheit und Attraktivität. Dazu gehören z. B. eine sinnstiftende Tätigkeit mit eigenen Entscheidungsspielräumen. Aufgaben sollten prozessual so zugeschnitten sein, dass sie Abwechslung und Bezug zum Output bieten. Die Führungskräfte sollten den Wert der Aufgabe für die Behörde oder die Gesellschaft verdeutlichen.<sup>76</sup> Die Bedeutung der Führungskräfte und deren Führungsstile steigt. Sie müssen sehr viel sensibler mit der Ressource

---

73 Das Konzept wurde in Deutschland bereits erstmals 1974 durch die KGSt (1974) aufgestellt.

74 Vgl. Schuppan 2019

75 Vgl. Röber 2019, S. 680f

76 Der Theorie und einigen empirischen Studien nach weisen Beschäftigte des öffentlichen Sektors eine von der Privatwirtschaft in bestimmten Facetten abweichende Motivationsstruktur auf. Vgl. Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler 2009

Personal umgehen, als dies noch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit der Fall war. Wertschätzung, regelmäßige Feedbacks, Offenheit, Ansprechbarkeit, Transparenz der Entscheidungen etc. sind unverzichtbare Führungsaufgaben, um die Zufriedenheit zu erhalten.

Spätestens seit der Covid-19-Pandemie haben flexible, dezentrale Arbeitsformen Eingang in die öffentliche Verwaltung gefunden und sind aus Sicht der Beschäftigten nicht mehr wegzu-denken.<sup>77</sup> Teilzeit im Sinne der Work-Life-Balance oder familiärer Vereinbarkeit war ohnehin weit verbreitet. Die Behörde stellen diese Erwartungen durchaus vor Probleme in der Arbeitsorganisation, technischen Ausstattung, Führung oder Personalplanung. Um die Zufriedenheit der Beschäftigten zu erhalten und das Wechselrisiko zu mindern, müssen die Behörden diesen Weg jedoch mitgehen.

Ein anderer Faktor für Attraktivität und Zufriedenheit ist das physische Arbeitsumfeld. Zu denken sei hier an die Qualität der Gebäude, Büroformen, Mobiliar bis hin zu Hard- und Software. Dieses physische Arbeitsumfeld beeinflusst das Wohlbefinden, die Gesundheit, die Produktivität und letztlich die Zufriedenheit.

Gesundheitsmanagement ist zumindest auf der Verlautbarungsebene ein Trend geworden.<sup>78</sup> Gemeint sind Maßnahmen, um die Beschäftigten länger gesund und arbeitsfähig zu halten. Wie bereits erwähnt, verschärft der hohe Krankenstand den Fachkräftemangel. Maßnahmen in Bezug auf die Büroumgebung, Mobiliar, Teilzeit bis hin zu Sportkursen oder regelmäßigen Check-ups sind hier vorstellbar. Angesichts des relativ hohen Alters der Beschäftigten ist Gesundheitsmanagement eine logische Idee, allerdings eine mit eher langfristiger und mittelbarer Wirkung.

### 3.5 Zwischenfazit

Aus dieser kursorischen und sicher nicht abschließenden Darstellung von Folgen, Ursachen und Maßnahmen des Fachkräftemangels lassen sich einige Schlüsse ableiten. Folgen des Fachkräftemangels sind nicht immer direkt sichtbar. Einige treten erst mittelfristig auf oder müssen gezielt gesucht werden. Dies kann dazu führen, dass das Problem zu spät registriert und adressiert wird.

Die Ursachen des Fachkräftemangels sind mannigfaltig und nicht in allen Konstellationen durch die Behörde selbst zu lösen; insbesondere mit Blick auf das Wirken von Bund und Ländern. Auf der Maßnahmenebene stehen verschiedene Bereiche mit jeweils einer Reihe Aktivitäten zur Verfügung. Sie adressieren unterschiedliche Ursachen des Fachkräftemangels. Entscheidend ist somit, dass die Behörden in einem ersten Analyseschritt diese Ursachen für sich aufdecken, die selbstredend zwischen Behörden variieren. Aber erst diese Analyse befähigt die Behörde zu einer sinnvollen Diskussion der Maßnahmen, da nicht jede zu jedem Problem passt. Ebenso selbstverständlich ist es, dass eine Behörde nicht auf allen Feldern aktiv sein kann. Die Prioritäten müssen im Kontext der eigenen Möglichkeiten und Erfolgsaussichten einzelner Maßnahmen gesetzt werden. Wichtig sind der Bewusstseinswandel und der konzeptionelle Ansatz.

Darüber hinaus wird deutlich, dass Antworten auf den Fachkräftemangel meist finanziellen Input benötigen, sei es über höhere Bezahlung, intensiveres Recruiting, bauliche Verschönerungen oder die Digitalisierung der Prozesse. Diese Investitionen stoßen an Grenzen der Haushalte und bergen gleichzeitig keine Garantie für Erfolg.

Der Fachkräftemangel erhöht gleichsam die Ansprüche an Führungskräfte, denn einige der Ursachen und Maßnahmen liegen in deren Händen. Die Pflege des Personals und die ständige Optimierung dessen Einsatzes ist Aufgabe aller Fachämter.

---

77 PWC 2021, S. 14

78 Vgl. Klaffke/Bohlayer 2021

Bei allen Grenzen der Bemühungen tritt jedoch eine Beobachtung auf: Ein großer Teil der Maßnahmen sind im Grunde Standardfunktionen der Behörde, deren Relevanz an Bedeutung gewinnt. Gleichzeitig erhöhen Maßnahmen in den Bereichen Prozesse oder Führung die Qualität der Verwaltung insgesamt, besitzen also auch einen Nutzen jenseits des Fachkräftemangels. Sowohl die internen Ursachen des Fachkräftemangels als auch die Handlungsansätze sind seit vielen Jahren Gegenstand betriebswirtschaftlich basierter Verwaltungsreformen. Sie gewinnen nun neue Aktualität.

## 4 METHODIK

Der Fachkräftemangel in kommunalen Verwaltungen ist trotz seiner medialen Präsenz noch relativ wenig beforscht. Ziel dieser Untersuchung ist es, vertiefende Einblicke in die Verwaltungspraxis zu gewinnen. Dementsprechend basiert das Untersuchungsdesign auf vergleichenden Fallstudien und qualitativen über Experteninterviews erhobenen Daten.

Fallstudien eignen sich besonders für explorative Ansätze, da sie die Möglichkeit bieten, die Thematik im realen Umfeld zu beleuchten und Zusammenhänge aufzudecken, die a priori noch nicht bekannt sind.<sup>79</sup> Ziel ist es, die Realität zu verstehen und zu erklären. Die Risiken einer Fallstudie liegen in der ggf. nur begrenzten Repräsentativität des Falls und insofern in der nur begrenzt möglichen Übertragbarkeit der Erkenntnisse auf die Grundgesamtheit. Das Risiko der Übertragbarkeit wird in der Datenerhebung berücksichtigt, indem Besonderheiten der Behörde gezielt abgefragt werden. Darüber hinaus ist es stets Aufgabe und Herausforderung der Forschenden, die gewonnenen Ergebnisse zu reflektieren und einzuordnen.

Das Risiko der Fallauswahl wird über den vergleichenden Ansatz gemindert. Die Auswahl findet unweigerlich in einem Spannungsverhältnis zwischen theoretischen und logistischen Überlegungen statt. Aus theoretischer Sicht ist die Frage zwischen „most different“ und „most similar case design“ zu beantworten.<sup>80</sup> Ersterer Ansatz würde bedeuten, möglichst unterschiedliche Kommunen in Bezug auf mögliche Einflussfaktoren zu wählen, z. B. Größe, Typus, Haushaltslage. „Most similar“ wären Fallbeispiele mit diesbezüglich sehr ähnlichen Merkmalen, also z. B. nur Landkreise. Die tatsächliche Auswahl fiel aus Gründen des Zugangs zu den lokalen Akteuren sowie aus den Beschäftigungsverhältnissen der Studierenden auf zwei Landkreise und zwei kreisfreie Städte. Dies schränkt die Übertragbarkeit gerade auf kleine Kommunalverwaltungen ein, ist aber dennoch ein wertvoller Schritt in diese Forschungsthematik.

Der Fachkräftemangel trifft, so die Ausgangshypothese, alle Behörden im Land Brandenburg in der einen oder anderen Form. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt auf den Kommunen. Um etwaige Unterschiede der Ebenen und Behördentypen zu kontrastieren, wird den vier kommunalen Beispielen ein Ministerium gegenübergestellt. Im Ergebnis beleuchtet diese Untersuchung somit fünf Behörden: je zwei kreisfreie Städte und Landkreise als große Kommunalverwaltungen sowie ein Ministerium als Spitze eines Ressorts der Landesverwaltung (Tabelle 5). Die Behörden werden aus Gründen der Vertraulichkeit nicht genannt.

**Tabelle 5: Fallbeispiele**

<b>Kommune A</b>	<b>Kommune B</b>	<b>Kommune C</b>	<b>Kommune D</b>	<b>Landesbehörde</b>
Kreisfreie Stadt	Kreisfreie Stadt	Landkreis	Landkreis	Ministerium
Bauordnung	Sozialamt	Kämmerei	Migration	Umweltschutz

Quelle: Eigene Darstellung

79 Pflügler/Pongratz/Trinczek 2017, S. 390ff

80 Siewert/Wagemann 2020, S. 12ff

Basiert die Auswahl der Fallbeispiele ein Stück weit auf pragmatischen Überlegungen, so folgt die Auswahl der Gesprächspartner in den Behörden einer bewussten Intention. Befragt wurden jeweils die Personalabteilung und ein Fachamt. Die Personalabteilung ist der intern zuständige Akteur für Personalthemen wie Rekrutierung, Ausbildung, Fortbildung oder Beförderung. Hier liegt das behördenweite Überblickswissen zu den erhobenen Themen Ausmaß des Fachkräftemangels, Ursachen, Folgen und Strategien vor. Für die Fachämter ist Personal hingegen ein zweitrangiges Thema. Hier steht die Fachaufgabe im Vordergrund und Personal ist Mittel zum Zweck. Gleichwohl tritt der Fachkräftemangel in den Fachämtern auf und muss zunehmend in die Führungsaufgabe einfließen. In den unterschiedlichen Fachämtern können Ausmaß, Ursachen und Folgen ganz unterschiedlich ausfallen und bewertet werden. Dies und die Ursachen dafür gilt es aufzudecken. In Bezug auf die Fachämter wurden bewusst vier unterschiedliche Aufgaben gewählt, um wiederum eine Breite der Erkenntnisse zu erreichen.

Die Befragung erfolgte auf Basis identischer, halb standardisierter Leitfäden. Diese wurden aus dem Stand der Forschung gewonnen und enthielten thematische Schwerpunktsetzungen. Die Experteninterviews fanden in April/Mai 2024 statt.

In diesem Kapitel werden die fünf Fallstudien jeweils einzeln und im gleichen Aufbau dargestellt. In den thematischen Untergliederungen wird jeweils zuerst die Perspektive des Personalamtes, dann die des Fachamtes aufgeführt.

### 5.1 Kommune A

Die kreisfreie Stadt ist das traditionelle Dienstleistungs-, Wissenschafts- und Verwaltungszentrum der Region. Seit den 1990er-Jahren befindet sich die Stadt in einem tiefgreifenden Strukturwandel, der zu hoher Arbeitslosigkeit und Abwanderung führte. Zwischen 1990 und 2010 verlor sie rund ein Fünftel der Bevölkerung. Seitdem blieb die Einwohnerzahl nicht zuletzt infolge hoher Migration stabil. Die Arbeitslosenquote ist gesunken, liegt aber anhaltend deutlich über dem Landesdurchschnitt. Infolgedessen war auch der städtische Haushalt über Jahrzehnte in einer krisenhaften Situation, welche erst in jüngster Zeit u. a. mittels strikter Einsparungen und Landeshilfen formal überwunden wurde. Die Wirtschaftsstruktur wird durch Dienstleistungen dominiert. Ein großer Teil entfällt auf Einrichtungen des öffentlichen Sektors, die nicht zuletzt aus strukturpolitischen Gründen beständig ausgebaut werden. Im Jahr 2024 weist der Haushalt circa 1.600 Stellen aus, wobei diese Anzahl in den kommenden Jahren leicht reduziert werden soll. Im Vergleich zu 2019 ist die Stellenzahl um rund 200 gestiegen. Das Personalamt verfügt über zwölf Stellen.

Als kreisfreie Stadt erbringt Kommune A alle kommunalen Aufgaben der gemeindlichen und übergemeindlichen Ebene. Dazu gehört auch die hier vertiefte Bauordnung, welche u. a. für die bauordnungsrechtliche Prüfung, denkmalrechtliche Erlaubnisse, die rechtliche Bauaufsicht und ordnungsrechtliche Maßnahmen zuständig ist. Es handelt sich um eine typische Aufgabe der Ordnungsverwaltung, die hier mit 18 Beschäftigten unterlegt ist. Da sich der Fokus der brandenburgischen Bauordnung in den vergangenen Jahren von technischen zu rechtlichen Aspekten geändert hat, wurden zurückliegend verstärkt JuristInnen gewonnen.

#### **Ausmaß des Fachkräftemangels**

Die Personalabteilung sieht seit etwa drei Jahren einen spürbaren Fachkräftemangel. Dieser zeichnet sich durch eine hohe Anzahl an offenen Stellen aus. In den vergangenen Jahren ist dieser Anteil stetig auf nunmehr zehn Prozent in 2023 gestiegen. Besonders problematisch gestaltet sich die Besetzung der Arzt- und Ingenieurstellen. In Bezug auf die in vielen Kommunen knappen Sozialarbeiter besteht hingegen kein Engpass. In vielen Ämtern sind infolge der offenen Positionen die Anforderungen an Neubesetzungen gesunken.

Für das Bauamt der Stadt ist der Fachkräftemangel seit einigen Jahren allgegenwärtig und besitzt hohe Bedeutung. Er wird z. B. in einer kontinuierlichen Fluktuation der Beschäftigten sichtbar. Weiterhin herrscht in diesem Amt ein Bewerbungsmangel, insbesondere bei Stellenausschreibungen für BauingenieurInnen und JuristInnen. Bei der geringen Zahl hier eingehender Bewerbungen handelt es sich in der Regel um unzureichende Qualifikationen. Abstriche in den qualitativen Anforderungen werden jedoch nicht gemacht. Stattdessen werden Dauerausschreibungen vorgenommen, da Besetzungen regelmäßig vorkommen. Aktuell sind alle Planstellen besetzt.

Personalamt und Fachamt kommen somit zur gleichen Einschätzung. Ein Fachkräftemangel besteht besonders bei bestimmten Qualifikationen.

## **Folgen des Fachkräftemangels**

Das Personalamt sieht die unmittelbare Folge offener Stellen in der Mehrbelastung des verbleibenden Personals. Es liegt in der Verantwortung der Führungskräfte, in Anbetracht limitierter Kapazitäten zu entscheiden, welche Aufgaben weniger Priorität besitzen und zurückgestellt werden können. Dies ist auch wichtig, um den Beschäftigten Orientierung zu geben und Druck zu nehmen. Die Fluktuation erscheint noch gering. Kündigungen kommen vor, bewegen sich aber im üblichen Rahmen. Eine ähnliche Situation zeichnet sich beim Krankenstand ab, der sich trotz des Fachkräftemangels nicht gravierend erhöht hat.

Positive Folgen sind aus Sicht der Personalabteilung nicht wirklich erkennbar. Selbst wenn einzelne mittelbare Effekte positiv seien, wöge die Problematik an sich schwerer. Feststellbar ist, dass es für QuereinsteigerInnen aufgrund der zahlreichen offenen Stellen einfacher wurde, Zugang in die Stadtverwaltung zu finden und dauerhaft übernommen zu werden.

Das Bauamt sieht verschiedene Folgen des Fachkräftemangels. Zum einen erhöhe sich die Arbeitsbelastung des Personals, da dieses die Aufgaben der fehlenden Beschäftigten kompensieren müsse. Hier gab es schon einige Überlastungsanzeigen. Die Führungskraft muss dann Aufgaben priorisieren, freiwillige Aufgaben zurückstellen und den Fokus auf die pflichtigen Aufgaben richten. Im Bauamt ist ebenso eine erhöhte Fluktuation erkennbar, z. B. zu Bundesbehörden. Positive Folgen sieht das Bauamt (jenseits wegfallender Personalausgaben) nicht.

## **Ursachen des Fachkräftemangels**

Als wichtigste Ursache sieht das Personalamt das sehr große Angebot für Fachkräfte auf dem lokalen Arbeitsmarkt. Es sind schlicht mehr Angebote als Fachkräfte vorhanden. Folge ist, dass sich Arbeitgeber gegenseitig die Fachkräfte abwerben. Die Stadtverwaltung könne sich zwar beispielsweise gegen den angrenzenden Landkreis gut behaupten, allerdings ist man gegenüber Bundesbehörden oder wissenschaftlichen Einrichtungen in einer schwierigen Situation.

Einige Ursachen liegen jedoch auch in der Behörde selbst. So informieren einige Beschäftigte das Personalamt erst wenige Monate zuvor über den Renteneintritt. Dadurch entstehen plötzlich und unerwartet offene Stellen, die nicht gleich besetzt werden können.

Das Hauptproblem besteht aus Sicht des Bauamtes darin, dass die Arbeitsmarktlage heutzutage eine andere ist als in früheren Jahren. Es gibt eine Vielzahl guter Stellenangebote und alle BewerberInnen können für sich das beste Angebot auswählen. Über den Generationenwandel ändern sich auch die Bedürfnisse der ArbeitnehmerInnen. Die Generation Z ist auf Selbstverwirklichung ausgerichtet und betrachtet Work-Life-Balance als essenziell. Der Standort wird vom Bauamt nicht als Nachteil gesehen. Die Lebensqualität ist in der Stadt als regionales Oberzentrum attraktiv. Eine Hürde besteht in den festgeschriebenen Tarifen. Die Stellen werden nach Aufgabenbereichen bewertet und eingruppiert. Hinsichtlich des Gehalts besteht wenig Spielraum. Zulagen sind möglich, jedoch an gewisse Voraussetzungen gebunden. In der Stadt ist dies bis dato noch die Ausnahme. Bei den gesuchten Fachkräften wie JuristInnen und IngenieurInnen steht das Amt in direkter Konkurrenz zur Privatwirtschaft.

Sowohl das Bauamt als auch das Personalamt sehen die bestehende Vielzahl an Angeboten für Fachkräfte als größtes Problem. Infolge dieses Arbeitnehmermarktes ist die Rekrutierung qualifizierter Beschäftigter eine große Herausforderung. Die rechtlich gebundene Tarifstruktur erweist sich im Wettbewerb als Nachteil.

## **Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel**

Eine explizite Analyse des Fachkräftemangels und daraus abgeleitete Maßnahmen hat das Personalamt noch nicht vorgenommen. Eine Reaktion ist das Lockern der Zugangsvoraussetzungen. So werden in manchen Ämtern (z. B. Asyl) inzwischen QuereinsteigerInnen eingesetzt. Demnach stellen bestimmte Qualifikationen keine direkten Voraussetzungen mehr dar, da sie auch nach Beginn des Arbeitsverhältnisses noch nachgeholt werden können. Ein weiterer Fokus liegt auf dem Onboarding, was aktuell noch Neuland ist, aber entwickelt werden soll. Darüber hinaus hat sich das Personalamt ein modernes Marketing zum Ziel gesetzt, um vor allem jüngere Menschen zu erreichen. Die Social-Media-Präsenz soll ausgebaut werden.

Die Stadt bildet seit jeher Nachwuchskräfte im mittleren und gehobenen Dienst aus. Die Bewerberzahlen sinken, reichen aber noch aus, diese Stellen jährlich zu besetzen. In 2024 beschäftigt die Stadt 70 Auszubildende und Studierende. Ausbildung ist nach Wahrnehmung des Personalamtes eine wirksame Strategie, da diese Fachkräfte eine höhere Bindung aufweisen und langfristig in der Behörde verbleiben.

Die Stadt versucht, Image und Sichtbarkeit zu verbessern. Eine Maßnahme ist die Außenwerbung. Beispielsweise ist die Stadt regelmäßig auf Messen oder auch Events wie Drachenbootregatta oder Stadtradeln vertreten. Eine langfristige und mittelbare Maßnahme ist die Erschließung attraktiver Wohnbauflächen. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Stadt im Rahmen des Strukturwandels positiv entwickeln wird und sich mehr Menschen ansiedeln werden.

Das Bauamt setzt auf Flexibilität der Arbeitsformen, die für viele Beschäftigte ein wichtiger Benefit geworden ist. So wird Homeoffice inzwischen regelmäßig genutzt. Dies versteht man auch als Beitrag zum Kulturwandel. Das Bauamt ist selbst in der Rekrutierung aktiv. So werden Stellenanzeigen z. B. auf der Jobseite „Indeed“ veröffentlicht, um mehr Interessierte zu erreichen. Ebenso praktiziert das Bauamt Dauerausschreibungen, da bestimmte Stellen regelmäßig besetzt werden.

Personal- und Bauamt betonen die Bedeutung von Social Media, um junge Fachkräfte zu erreichen. Marketing und Onboarding werden als Schlüssel betrachtet.

## **5.2 Kommune B**

Kommune B ist eine kreisfreie Stadt im weiteren Umfeld Berlins. Sie hat eine industrielle Vergangenheit und war ab den 1990er-Jahren von intensivem Strukturwandel und hoher Arbeitslosigkeit geprägt. In der vergangenen Dekade stabilisierte sich die Einwohnerzahl (u. a. durch Asylmigration), die Arbeitslosigkeit sank und die ÖPNV-Anbindung an Berlin wurde verbessert. Infolge der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung war die Haushaltslage über viele Jahre sehr angespannt. Die Stadt erhielt konditionierte Konsolidierungshilfen vom Land und konnte infolgedessen die mehr als zehnjährige HSK-Pflicht überwinden. Als kreisfreie Stadt erbringt Kommune B den gesamten Aufgabenkatalog der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs. Der Plan sieht 2024 über 1.000 Stellen vor, was im Vergleich zu 2018 einen Anstieg von fast zehn Prozent bedeutet. Das hier vertiefte Sachgebiet im Sozialamt bearbeitet mit 15 Stellen vorrangig Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und dem SGB XII. Der Großteil der Stellen ist mit erfahrenen Beschäftigten des mittleren Dienstes besetzt. Die Behörde residiert außerhalb des Stadtzentrums in einem sozial schwachen Viertel in einem alten Bürogebäude.

## **Ausmaß des Fachkräftemangels**

Die Auswirkungen des Fachkräftemangels sind nach Angaben des Personalamtes zwar sichtbar, bewegen sich im Vergleich zu anderen Kommunen aber noch im „moderaten“ Bereich. Im Jahr



2024 nähert sich die Quote unbesetzter Stellen der Zehnprozentmarke. Ein weiterer Indikator zeigt sich anhand des Rückgangs der Bewerbungen. Dabei sinkt nicht nur die Zahl der Bewerbungen an sich, sondern auch die Quote der tatsächlich geeigneten Personen. Vor allem die Besetzung von Stellen im mittleren und gehobenen nicht technischen Verwaltungsdienst gestaltet sich immer schwieriger.

Aus Sicht des Sozialamtes ist der Fachkräftemangel akut. Anfang 2024 war fast ein Drittel der Stellen nicht besetzt. Seit zwei Jahren wird über Ausschreibungen Personal gesucht, die BewerberInnen entsprechen jedoch nicht dem geforderten Qualifikationsprofil oder entscheiden sich während des Ausschreibungsprozesses anderweitig. Es gab Fälle, bei denen Bewerbungen zurückgezogen wurden oder BewerberInnen nicht zu den Vorstellungsgesprächen erschienen.

Die Wahrnehmung des Fachkräftemangels variiert erheblich zwischen Sozial- und Personalamt. Die differenzierte Sichtweise ist nachvollziehbar, da das Sozialamt direkte Auswirkungen erlebt, während im Personalamt für die Stadtverwaltung in Gänze noch keine deutlich negativen Effekte spürbar sind. Die Problemsituation ist dem Personalamt dennoch bewusst, da es Stellenbesetzungsverfahren begleitet und Auswirkungen z. B. über geringere Bewerbungszahlen oder längere Besetzungsverfahren wahrnimmt.

### **Folgen des Fachkräftemangels**

Die Folgen des Fachkräftemangels wirken sich laut Personalamt vor allem in der Aufgabenerfüllung aus. Es kommt zu einer Überlastung der Beschäftigten und dadurch zum Absinken der Mitarbeiterzufriedenheit. In der gesamten Stadtverwaltung ist ein hoher Krankenstand zu verzeichnen. Fraglich ist jedoch, ob die Arbeitsüberlastung aufgrund von Fachkräftemangel wirklich ursächlich ist. Das Personalamt geht davon aus, dass sich die Folgen des Fachkräftemangels aufgrund altersbedingter Abgänge weiter verschärfen werden. Da die Kompensation dieser Stellen nicht möglich scheint, müsse die Stadt in der Aufgabenerfüllung priorisieren. In den vergangenen Jahren hat sich die Anzahl der Stellenbesetzungsverfahren erhöht und im Vergleich zu 2019 fast verdoppelt, was das Personalamt stark belastet.

Zu den Besonderheiten des Sozialamtes gehören sowohl die Komplexität und Volatilität des Rechts als auch der Umgang mit einer herausfordernden Kundenstruktur. Die daraus und infolge der offenen Stellen resultierende Überarbeitung und psychische Belastung tragen maßgeblich dazu bei, dass bestehendes Personal das Amt verlässt. Es gab vermehrt Fälle, bei denen Beschäftigte bewusst auf geringer dotierte Stellen wechselten, um der Situation ständiger Überlastung zu entgehen.

Die Arbeit im Fachamt erfolgt seit der ersten großen Flüchtlingswelle 2014 nach Prioritäten, teilweise können Fälle nicht mehr akkurat bearbeitet werden oder schnelle, angreifbare Entscheidungen müssen notgedrungen und unter Zeitdruck getroffen werden. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und die daraus resultierenden Fluchtbewegungen verschärfen die angespannte Situation weiterhin. Die Qualität der Bearbeitung leidet. Auswirkungen zeigen sich in der Überforderung des bestehenden Personals, in einem deutlichen Motivationsverlust, vermehrten Krankenständen und auch Kündigungen oder Versetzungen in andere Stellen des öffentlichen Dienstes.

Personalamt und Sozialamt erkennen jeweils die unausweichliche Priorisierung der Aufgaben sowie Unzufriedenheit, Überlastung, Demotivation und einen erhöhten Krankenstand. Allerdings bewertet das Sozialamt die Auswirkungen kritischer als das Personalamt.

## Ursachen des Fachkräftemangels

Eine der Ursachen für den Fachkräftemangel sind laut Personalamt die bereits erwähnten altersbedingten Abgänge. Daneben besteht eine Konkurrenzsituation zu anderen Behörden vor Ort, aber auch zur Metropole Berlin. Die lokale Arbeitgeberkonkurrenz wurde durch die Gründung einer neuen Bundesbehörde vor wenigen Jahren verschärft, obgleich einige ehemalige Beschäftigte auch wieder zurückgekehrt sind. Der Attraktivität einer Behörde im Hinblick auf Aufgabenkatalog, Fahrtweg oder auch Arbeitsbedingungen kommt eine immer bedeutendere Rolle zu.

Als weitere Ursache tritt nach Ansicht des Personalamtes die geringe Attraktivität des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft hinzu. Trotz des attraktiven Tarifvertrages, der Arbeitsplatzsicherheit, der Arbeits- und weiterer Rahmenbedingungen (wie z. B. Zahl der Urlaubstage, geregelte Arbeitszeiten) ist die Privatwirtschaft lukrativer für ArbeitnehmerInnen, da sie teilweise bessere Rahmenbedingungen und höhere Verdienste bieten kann. Aus diesem Grund konnten in vergangenen Jahren Stellen für Fachkräfte im Bereich der IT und des Ingenieurwesens nicht besetzt werden.

Ein Grund für die Fluktuationszunahme läge in der Entwicklung der Stadt als Standort verschiedener Bundes- und Landesbehörden.

Aggressives Verhalten, verbale oder sogar physische Gewalt gegenüber Behördenmitarbeitern sieht das Personalamt nicht als übergreifendes Problem. Es existiere zwar in bestimmten Bereichen wie im Sozialamt oder in der Ausländerbehörde, jedoch handele es sich um absolute Einzelfälle.

Eine weitere Ursache für den Fachkräftemangel ist die Übertragung von Aufgaben seitens des Bundes und des Landes an die Stadt. Auch Gesetzesänderungen oder neue Gesetze führen kontinuierlich zu neuen Aufgaben und erfordern somit mehr Personal. Ein Beispiel ist das Unterhaltsvorschussgesetz. Hier wurde der Rechtsanspruch von zwölf auf 18 Jahre erhöht. Demzufolge sei ein erhöhter Personalschlüssel erforderlich, da mehr Kinder und Jugendliche einen längeren Anspruch auf Leistungen haben.

Ursachen für den Fachkräftemangel aus Sicht des Sozialamts sind vorrangig die komplizierten Gegebenheiten des Sozialrechts und die zugehörige Rechtsprechung. Die sich ständig ändernde Rechtslage und die Verknüpfung vieler Gesetzestexte kostet die Beschäftigten viel Zeit, welche für die Fallbearbeitung fehlt. Dazu sind MitarbeiterInnen am Beginn der Laufbahn nicht umfassend vertraut mit den sozialrechtlichen Aspekten und müssen zeit- und personalintensiv eingearbeitet werden. Eine weitere Ursache sieht das Fachamt im generell sinkenden Bildungsstandard in Deutschland, wodurch sich der Bewerberpool weiter ausdünnert. Die Stadt ist durch die Nähe zur Bundeshauptstadt vergleichsweise unattraktiv für BewerberInnen. Gründe sind unter anderem die bestehende Infrastruktur, das kulturelle Angebot und das Image. Aber auch innerhalb der kreisfreien Stadt konkurrieren Behörden um Fachkräfte. Es sind bereits einige Beschäftigte aus dem Fachamt zur neu angesiedelten Bundesbehörde gewechselt.

Die Digitalisierung ist im Sozialamt kaum vorangeschritten. Die Covid-19-Pandemie sorgte zwar für eine kurzzeitige Aufrüstung, seitdem stagniert der Fortschritt jedoch. Es wird weder mit einer digitalen Akte gearbeitet, noch wurden Prozesse digitalisiert. Einen wirklichen Workflow, der durch die Digitalisierung etabliert werden soll, gibt es in der Fachverwaltung nicht. Aktuell besteht der Eindruck, dass eine voranschreitende Digitalisierung und die dazugehörige Einarbeitung mehr Arbeit verursacht, als sie letztendlich spart.

Im Sozialamt ist Bürokratie ein erheblicher Faktor. Das Fachamt sieht die Pläne der Bundesregierung zu aktuellen Vorhaben kritisch, bspw. das Vorhaben zur Kindergrundsicherung. Die aktuellen gesetzgeberischen Entscheidungen verstärken den Fachkräftemangel in der Sozialver-

waltung erheblich. Es wird weiterhin kritisiert, dass es an Wertschätzung seitens der mittleren und höheren Führungsebene mangle. Das bestehende Personal fühlt sich durch die immense Arbeitsbelastung im Stich gelassen.

Eine weitere Ursache ist die Feindseligkeit sowie auch die verbale und teils physische Gewalt gegen die MitarbeiterInnen. Oft ist der Umgang mit ausländischen Bürgern konfliktbehaftet. Trotz mehrerer körperlicher Angriffe hat die Stadt bisher kein Sicherheitskonzept entwickelt, um die Beschäftigten besser zu schützen und das Ansehen der Behörde zu stärken. Der Zusammenhalt innerhalb des Amtes leidet aufgrund dieser Situation.

Viele junge BewerberInnen sehen das Sozialamt nicht als langfristigen Arbeitsort, sondern als Möglichkeit, in den gehobenen Dienst aufzusteigen. Der Einsatz junger MitarbeiterInnen birgt auch zusätzliches Konfliktpotenzial mit der Kundenklientel.

Beide Ämter identifizieren gemeinsame Treiber des Fachkräftemangels, setzen jedoch unterschiedliche Schwerpunkte. Sowohl das Personal- als auch das Sozialamt sehen den demografischen Wandel als eine Ursache. Die Attraktivität der Stadt wird unterschiedlich wahrgenommen. Beide Ämter stimmen überein, dass die Stadt BewerberInnen aufgrund ihres Status und der Vielfalt an Aufgaben einiges zu bieten hat. Allerdings betrachtet das Sozialamt die Wettbewerbssituation kritischer als die Personalverwaltung. Die Sozialverwaltung identifiziert interne Ursachen wie Bürokratie, Besetzungsverfahren, Führung oder Wertschätzung. Die Besonderheiten der Aufgabe wirken höchst nachteilig. Die Interviews haben gezeigt, dass die verwaltungsinterne Kommunikation konfliktbeladen ist und oft aneinander vorbeigeht.

## **Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel**

Das Personalamt hat in den vergangenen Jahren einige Maßnahmen umgesetzt, andere sind in Planung oder Diskussion.

Eine konkrete Maßnahme besteht in der Lockerung des Anforderungsprofils an BewerberInnen und der Öffnung für QuereinsteigerInnen. Man zieht in Betracht, ähnlich strukturierte Berufsbilder (Sozialversicherungs-, Rechtsanwalts-, oder auch Notarfachangestellte) für eine Tätigkeit im mittleren Verwaltungsdienst zu rekrutieren. Gleichzeitig ist sich das Personalamt bewusst, dass durch die Einstellung von Quereinsteigern vom bisher vorherrschenden Generalistenprinzip abgewichen wird. Für die Einarbeitung neuer MitarbeiterInnen werden insbesondere Beschäftigte vor dem Ruhestand eingesetzt, um den Wissenstransfer und kontinuierliches Fortlaufen der Tätigkeit zu gewährleisten.

Die Stadt bietet geeigneten MitarbeiterInnen des mittleren Dienstes an, laubbahn-übergreifend tätig zu werden. Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende Berufserfahrung. Diese Maßnahme zeigt innerhalb der Stadtverwaltung positive Motivationseffekte.

Eine weitere mögliche Maßnahme ist die Schaffung attraktiver Stellen, was jedoch an die Grenzen des TVöD stößt. Welche Entgeltgruppe anzuwenden ist, bestimmt sich in der Regel durch Tätigkeitsmerkmale der Aufgabe. Dennoch sei ein Interpretationsspielraum vorhanden und das Personalamt versucht, eine attraktive Stufenzuordnung für das Personal zu realisieren. Bewerben sich MitarbeiterInnen anderer Behörden, soll ihnen Besitzstandswahrung im Rahmen des Möglichen gewährt werden. Allgemein stoßen einige Maßnahmen der Attraktivitätssteigerung an die Grenzen finanzieller und personeller Mittel. Geplant sind künftig Benefits wie z. B. das Jobticket. Beschäftigten aus abwanderungsbedrohten Ämtern kann eine Fachkräftezulage gezahlt werden, um die Bindung an den Arbeitgeber zu stärken. Momentan betrifft dies das Ausländeramt und das Sachgebiet „Straßen“. In naher Zukunft sollen weitere Ämter hinzutreten.

Die Stadt arbeitet an ihrer Arbeitgebermarke und an Marketingmaßnahmen zur Verbesserung der Außenwirkung: Im vergangenen Jahr wurden z. B. Dienstfahrzeuge mit den Slogans

„Einsteigen. Durchstarten.“ oder „Ihre Karriere bei der Stadtverwaltung“ beklebt, um im Stadtbild präsenter zu werden und potenzielle Interessenten als BewerberInnen zu gewinnen. Um mehr Außenwirkung zu zeigen, besucht die Stadt diverse Arbeitgeber-/Berufsmessen im Umland und bietet selbst Ausbildungsmessen vor Ort an.

Das Personalamt versucht, Stellenausschreibungen attraktiv und barrierefrei zu gestalten. Hier sollen vor allem das leichtere Auffinden, jederzeitige Speicherungsmöglichkeit und umfangreiche Inhaltserfassung der Stellenausschreibung eine Rolle spielen.

Gleichzeitig hat das Personalamt einen Stab für Personalentwicklung neu geschaffen: Ein Personalentwicklungskonzept und ein Onboarding-Konzept wurden geschaffen. Momentan wird an einem Offboarding-Konzept gearbeitet, um bestehendes Personal zu verabschieden, die Bindung für eine etwaige Rückkehr zu stärken und die Gründe des Arbeitgeberwechsels zu erfahren.

Das Personalamt ist bemüht, bestimmte Aufgaben wie beispielsweise die Bezügeabrechnungen an den Kommunalversorgungsverband auszulagern, um Kompetenzen zu bündeln, Aufgaben zu verteilen und das eigene Personal für andere Tätigkeiten freizusetzen.

Konkrete eigene Maßnahmen zur Bekämpfung des Fachkräftemangels betreibt das Sozialamt nicht. Eine Prüfung und Optimierung interner Prozesse findet nicht statt. Eine profunde Analyse des Problems bzw. ein Konzept gegen den Fachkräftemangel liegen nicht vor. Bereits aus zeitlichen Gründen kann man das Problem neben dem Tagesgeschäft nicht angehen.

Die Führung versucht, den MitarbeiterInnen als direkte Ansprechpartnerin den Rücken zu stärken und durch kleine Aufmerksamkeiten die Motivation zu verbessern. Jedoch kann die großflächige Unzufriedenheit auf diese Weise nicht gemindert werden.

Zukünftig sollen im Rahmen der Mitarbeiterbindung Gesundheitsangebote zur Verfügung gestellt werden. Diese würden sich jedoch mit den Sprechzeiten des Amtes überschneiden, weswegen die Beschäftigten an derartigen Angeboten kaum teilnehmen könnten. Diese Angebote wurden zudem nicht mit dem Fachamt abgesprochen.

Die Stadt wirbt mit einer guten Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf. Im Sozialamt stößt dies an Grenzen, da infolge von Bauarbeiten massive Einschränkungen im ÖPNV auftraten und die Ausweitung des Homeoffice nicht ermöglicht wurde.

Ruheständler zu aktivieren, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, hält das Sozialamt für vielversprechend. Dennoch ist fraglich, inwieweit der eigentliche Bedarf durch dieses Modell gedeckt werden kann. Auch einen vereinfachten Berufseinstieg für QuereinsteigerInnen sieht das Sozialamt als aussichtsreiche Maßnahme. Rechtliche Gründe und das Fehlen finanzieller Mittel stünden solchen innovativen Ideen jedoch im Weg.

Die Auslagerung von Aufgaben kann nur einzelne Teilprozesse umfassen, aber dennoch entlastend wirken. Ferner sieht das Sozialamt stärkere Investitionen in Automatisierung und Digitalisierung als essenzielle Schritte.

Das Personalamt weist auf mehrere Maßnahmen hin, die bereits ergriffen werden und lobt die Zusammenarbeit mit dem Organisationsamt und dem Personalrat. Einige weitere Konzepte befinden sich in der Entwicklungsphase. Das Sozialamt hingegen bewertet die Situation kritischer, da manche Maßnahmen praktisch nicht umsetzbar seien oder nicht klar kommuniziert würden.

### 5.3 Kommune C

Kommune C ist als Landkreis südlich von Berlin gelegen und grenzt direkt an die Bundeshauptstadt an. Der einstmals landwirtschaftlich geprägte Raum hat sich zu einer dynamischen Wirtschaftsregion und zu einem der steuerstärksten Kreise Ostdeutschlands entwickelt. Infolge der guten wirtschaftlichen Entwicklung und der Randlage zu Berlin wächst die Einwohnerzahl stetig,

wobei eine Nord-Süd-Spaltung zu verzeichnen ist. In Bezug auf die Einwohnerzahl ist keine Stadt im Kreis dominant. Der Kreishaushalt ist gesund. Die Kreisumlage liegt unter dem Landesdurchschnitt und Kassenkredite existieren nicht. Im Jahr 2024 waren im Haushaltsplan knapp 1.100 Stellen vorgesehen, ein Zuwachs von über zehn Prozent binnen zwei Jahren. Die Kämmerei des Kreises unterteilt sich in verschiedene Sachgebiete und deckt das typische Aufgabenspektrum von Haushaltsplanung über Zahlungsverkehr, Buchhaltung, Jahresabschluss bis zum Controlling ab. Für diese Aufgaben sind 30 Stellen vorgesehen.

### **Ausmaß des Fachkräftemangels**

Nach Angaben des Personalamtes sind aktuell über 100 Stellen in verschiedenen Bereichen der Verwaltung nicht besetzt. Besonders und zunehmend betroffen sind die Tätigkeitsbereiche von ÄrztInnen und PädagogInnen. Ein weiterer Indikator ist die Entwicklung der Bewerberzahlen. Im Jahr 2023 gingen auf 149 Stellenausschreibungen lediglich 1.460 Bewerbungen ein. Diese Entwicklung erschwert die Besetzung offener Positionen und ist „besorgniserregend“. Des Weiteren ist die Behörde gezwungen, einige Stellen mit BewerberInnen zu besetzen, die nicht den idealen Anforderungen entsprechen. Teils werden Stellenausschreibungen gezielt für BewerberInnen anderer Fachrichtungen geöffnet. Dies ist insbesondere bei Querschnittsämtern der Fall, wo vermehrt auf BewerberInnen mit BWL-Hintergrund zurückgegriffen wird, da diejenigen mit Verwaltungsabschlüssen nicht ausreichen, um die Stellen zu besetzen.

Im Fachamt der Kämmerei äußert sich der Fachkräftemangel durch eine stetig gleichbleibende Quote offener Stellen von circa 20 Prozent. Eine Stellenbesetzung mit einer klassischen Verwaltungsfachkraft in der ersten Ausschreibungsrunde ist kaum mehr realistisch. Oft sind mehrere Ausschreibungen nötig und Stellen werden dann mit zwar qualifizierten, aber nicht „erstklassigen“ Personen besetzt.

Personalamt und Fachamt kommen zur gleichen Einschätzung, dass der Fachkräftemangel seit einigen Jahren deutlich sichtbar ist. Bemerkbar macht er sich durch eine erhebliche Anzahl offener Stellen und über sinkende Bewerberzahlen und Bewerberqualitäten.

### **Folgen des Fachkräftemangels**

Das Personalamt erkennt vielfältige Auswirkungen in der Kreisverwaltung und betont die Notwendigkeit eingehender Betrachtungen. Die steigende Überlastungssituation führt zu einem Motivationsverlust der MitarbeiterInnen, welche aufgrund der hohen Belastung schnell frustriert sind und den Arbeitgeber wechseln möchten. Halten die Trends des Fachkräftemangels an, sind Verschärfungen zu erwarten. So könnten Beschäftigte Überlastungsanzeigen beim Personalamt einreichen. Wenn es zu Verzögerungen in Arbeitsabläufen kommt, wächst auch extern die Unzufriedenheit, was die Kreisverwaltung als Arbeitgeber unattraktiver macht. Allgemein erhöhen sich die Ansprüche von Mitarbeiter- und BewerberInnen und es wird schwieriger, diese zu erfüllen.

Das Personalamt sieht jedoch auch mögliche indirekte positive Folgen. So öffnet sich die Behörde für Personen mit anderen Qualifikationen. Wenn Stellen mit Quereinsteigern besetzt werden, führt dies jedoch zu längeren Einarbeitungszeiten und Belastungen der übrigen Beschäftigten. Auch intern bestehen größere Entwicklungschancen. Insgesamt könnte der Fachkräftemangel zu einem Managementwandel führen, da Prozesse und Kommunikation im Haus optimiert werden müssen, um mit den vorhandenen Ressourcen optimal umzugehen.

In der Kämmerei kommt es unweigerlich zu einer Verdichtung der Aufgaben, wodurch das Arbeitspensum steigt. Teils kann Urlaub in Phasen der Haushaltsplanung in Anbetracht der vorgegebenen Fristen nicht in Anspruch genommen werden. Mit der stetig bleibenden Unterbesetzung und der daraus resultierenden Dauerbelastung sinken Leistungsfähigkeit und Motivation.

Auswirkungen zeigen sich bei der Krankenquote, die mit zunehmendem Alter und Arbeitsüberlastung steigt. Die Überlastungsanzeigen sind in der gesamten Kreisverwaltung bekannt.

Die Kämmerei beobachtet auch gesellschaftliche Folgen des Fachkräftewandels. So können Fachkräfte schnell die Arbeitgeber wechseln. Eventuell suboptimale aktuelle Gegebenheiten werden nicht mehr durchgestanden. Die Bereitschaft, sich Herausforderungen zu stellen und sie kontinuierlich anzugehen, ist seltener gegeben. Ein geradliniger Lebenslauf verliert an Bedeutung.

Die beiden Ämter sehen gemeinsame Folgen des Fachkräftemangels in Bezug auf Überlastung, Unzufriedenheit und Fluktuation. Aus Sicht der Kämmerei wird der Fachkräftemangel durch gesellschaftliche Trends in der Einstellung zur Arbeit verstärkt.

## **Ursachen des Fachkräftemangels**

Die Ursachen lassen sich aus Sicht des Personalamtes auf verschiedene Faktoren zurückführen. Bedeutend ist der Ausstieg vieler älterer Beschäftigter, was auf die natürliche demografische Entwicklung zurückzuführen ist. Dies führt zu einem kleineren Markt an potenziellen Fachkräften.

Das niedrigere Gehalt wird ebenso genannt, denn die Gegebenheiten entsprechen oft nicht denen der freien Wirtschaft. Ob Fachkräfte tatsächlich aus der Behörde abgeworben werden, ist jedoch unbekannt. Die meisten Abgänger bleiben wohl im öffentlichen Dienst. Das Personalamt plant eine eigene Analyse, um die genauen Zusammenhänge zu ermitteln. Gleichwohl steigt der Wettbewerb mit der Privatwirtschaft und die Vorteile des öffentlichen Dienstes (z. B. Sicherheit) verlieren an Relevanz.

Ein weiterer Aspekt sind neue Aufgaben, höhere Standards und Bürokratie, die von höheren Ebenen gesetzt werden. Der TVöD setzt teils rechtliche Grenzen, sodass auf Beschäftigte des mittleren Dienstes nicht zurückgegriffen werden kann.

In Bezug auf interne Ursachen hat die Behörde 2022 eine Mitarbeiterumfrage durchgeführt. Diese hat Wünsche nach Veränderungen im Bereich der Führung und Work-Life-Balance aufgezeigt. Allerdings gestalten sich Maßnahmen daraus schwierig, da viele Aspekte vom jeweiligen Amt abhängen und in jedem Amt unterschiedlich ablaufen.

Aus Perspektive der Kämmerei sind gesellschaftliche Entwicklungen sowohl eine Ursache als auch eine Folge des Fachkräftemangels. So suchen Berufseinsteiger Flexibilität und Freiheit und wechseln bei auftretenden Hürden schnell den Arbeitgeber. Trotz aller Veränderungen basiert der öffentliche Dienst auf einem routinierten Arbeitsalltag mit gleichen, wiederkehrenden Aufgabengebieten und auf einem Gehalt, das sich aus der Entgeltgruppe im Tarifvertrag ergibt. Trotz Digitalisierung und Homeoffice ist die Verwaltung auf diesen Feldern aber weiterhin rückschrittig.

Eine spezielle Hürde für Einstellungen ist die Vielzahl potenziell berührter Studiengänge, die in den Stellenausschreibungen aufgeführt werden müssen. Dies erhöht den Arbeitsaufwand. Allgemein sind die Ausschreibungs- und Besetzungsverfahren langwierig. Die Möglichkeiten für QuereinsteigerInnen sind in der Kämmerei begrenzt, da spezielles Fachwissen notwendig ist, das dem der Privatwirtschaft nicht entspricht.

## **Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel**

Das Personalamt ergreift verschiedene Maßnahmen, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Attraktivität als Arbeitgeber zu steigern. Eine Mitarbeiterbefragung hat positive Rückmeldungen erbracht. Das Onboarding wurde verbessert (z. B. Willkommenstage). Ein Onboarding-Konzept ist in Arbeit. Es umfasst einen Einarbeitungsplan sowie regelmäßige Feedbackgespräche während der Einführungszeit. Des Weiteren werden Führungskräftechu-

lungen angeboten, die Themen wie Mitarbeitergespräche und „Führung auf Distanz“ abdecken. Ein umfangreicher Fortbildungskatalog ist selbstverständlich. Ein besonderer Fokus liegt auf der Gesundheitsförderung, den ein Sachbearbeiter für betriebliches Gesundheitsmanagement übernimmt. Zusätzlich werden interne Prozesse überprüft und eine externe Organisationsuntersuchung durchgeführt, um Bürokratie und Standards zu beleuchten. Es gibt auch Überlegungen, die Attraktivität der Behörde als Arbeitgeber weiter zu steigern, wie etwa eine kernzeitlose und flexiblere Arbeitsgestaltung. Der Umfang des Homeoffice stößt an Grenzen, da in den Sprechzeiten genügend Sachbearbeiter zur Verfügung stehen müssen.

Auch die Präsenz nach außen soll verstärkt werden, beispielsweise durch die Präsentation an Hochschulen. Die gewählten Maßnahmen werden positiv aufgenommen und tragen dazu bei, die Effekte des Fachkräftemangels abzumildern. Eine profunde Analyse des Problems und ein Maßnahmenkonzept sind in Arbeit. Das Personalamt versucht, die Auswirkungen des Fachkräftemangels kontinuierlich zu beobachten und diesen proaktiv entgegenzuwirken.

Grundsätzlich obliegt es aber auch den Führungskräften, entsprechende negative Trends wie Überlastung und Demotivation in den Ämtern aufzugreifen. Ein Wandel im Management ist daher notwendig.

Um der Mehrarbeit bei fehlenden Fachkräften entgegenzuwirken und mit der zur Verfügung stehenden Kapazität umzugehen, werden in der Kämmerei bestehende Arbeitsabläufe überprüft. Die Sachgebiete wurden neu strukturiert und umbenannt. Dies ermöglicht, dass jeder über alle Fachgebiete Bescheid weiß und in Krankheitsfällen Vertretungen und Auskünfte möglich sind. Eine Hoffnung liegt auf der Digitalisierung. Im Zuge der E-Rechnung wurden Aufgaben neu zugeordnet.

Eine eigene Analyse oder ein eigenes Konzept zum Fachkräftemangel hat die Kämmerei noch nicht angedacht. Ansatzpunkte liegen auch bei den Stellenausschreibungen, in welchen das Anforderungsprofil erweitert und eine Bandbreite an Studienabschlüssen berücksichtigt werden müssen, um mehr BewerberInnen zur Auswahl zu haben.

In der Praxis können ältere Beschäftigte den Bedürfnissen der Generation Z nicht immer gerecht werden. Die langjährige Arbeit in festen Verwaltungsabläufen kann zu einer geringeren Flexibilität und einem geringeren Verständnis für Fortschritt führen. Um jüngere Generationen an die Verwaltung zu binden und ein attraktiver, zukunftsfähiger Arbeitgeber zu sein, müssen neue Denkweisen und mehr Flexibilität in den Arbeitsalltag integriert werden. Mehr jüngere Beschäftigte in Führungspositionen würden den notwendigen Kulturwandel fördern.

Beide Ämter haben eine unterschiedliche Auffassung davon, mit welchen Mitteln der Fachkräftemangel gemindert werden kann. Das Personalamt betrachtet alle möglichen Ursachen des Fachkräftemangels und verbessert gezielt die aktuellen Bedingungen, um einer möglichst großen Anzahl an ArbeitnehmerInnen gerecht zu werden. Konzepte und Analysen bieten eine Grundlage für weitere Maßnahmen. Die Kämmerei setzt hingegen den Fokus auf die Digitalisierung. Ihr Ansatz zielt darauf ab, die vorhandenen Ressourcen besser zu nutzen und sich an die Veränderungen in der Arbeitswelt anzupassen. So sind Digitalisierung und Flexibilität zwei zentrale Begriffe, die in der Verwaltung in naher Zukunft besonders verfolgt werden müssen, um langfristig jüngere Generationen zu binden.

## 5.4 Kommune D

Der Landkreis weist eine sehr heterogene wirtschaftliche und demografische Struktur auf. Der südliche Teil beheimatet industrielle Ballungszentren und grenzt an Berlin, nördlich geht der Kreis in ländliche, dünn besiedelte Strukturen mit hoher touristischer Qualität über. Die Kreisstadt liegt berlinnah und ist die mit Abstand größte Gemeinde des Kreises. In Summe zählt

der Kreis zu den wirtschaftsstärksten Regionen Ostdeutschlands und hat seit seiner Gründung über 30 Jahre kontinuierlich Einwohner gewonnen. Die Haushaltslage ist infolgedessen stabil, Kassenkredite sind unbekannt. Die Kreisumlage war im Landesvergleich dauerhaft außerordentlich niedrig. Im Jahr 2024 weist der Stellenplan gut 1.600 Stellen aus. Drei Jahre zuvor waren es über 300 Stellen weniger. Der Kreis erbringt in erster Linie gesetzlich übertragene Aufgaben und solche, welche die Leistungsfähigkeit der Gemeinden übersteigen. Für die Aufgaben des hier im Fokus stehenden Fachamtes Migration sind bundesrechtliche Regelungen, z. B. Aufenthalt, Asyl, Einbürgerung, dominant. Nicht unerheblich sind jedoch auch selbstbestimmte freiwillige Integrationsprojekte.

### **Ausmaß des Fachkräftemangels**

Der Fachkräftemangel macht sich für das Personalamt primär durch offene Stellen in den Ämtern bemerkbar. Im Jahr 2023 war dem Stellenplan folgend die außerordentlich hohe Quote von 30 Prozent nicht besetzt. Diese Stellen werden häufig mehrere Male ausgeschrieben oder Auswahlverfahren müssen wiederholt werden, bis sich eine geeignete Person findet. Besonders auffällig sind das Gesundheitsamt mit ÄrztInnen, das Bauamt mit IngenieurInnen oder das IT-Amt mit FachinformatikerInnen. Nicht selten müssen infolge wiederholt erfolgloser Ausschreibungen die Anforderungen an die BewerberInnen gesenkt werden.

Aus der Perspektive des Fachamtes Migration sind Auswirkungen hauptsächlich durch unbesetzte Stellen spürbar. Auf Stellenausschreibungen gehen teils nur einzelne geeignete Bewerbungen ein. In einem Team sind weniger als die Hälfte der geplanten Stellen besetzt. Allgemein macht sich der Fachkräftemangel hauptsächlich durch fehlende Beschäftigte mit Kenntnissen im Ausländer- und Verwaltungsrecht sowie an qualifizierten Sozialarbeitern bemerkbar. Als Konsequenz dieser Herausforderungen mussten einige Positionen mit BewerberInnen besetzt werden, die zwar über Erfahrung im Behördenumfeld verfügten, jedoch keine Expertise im Verwaltungsrecht aufwiesen. Darüber hinaus wurden bereits Stellen mit ArbeitnehmerInnen mit Migrationshintergrund besetzt. Obwohl möglicherweise die sprachlichen Barrieren sinken, bleiben die Herausforderungen hinsichtlich des rechtlichen Fachwissens bestehen.

### **Folgen des Fachkräftemangels**

Das Personalamt verzeichnet vermehrt Langzeit-Krankschreibungen, die es auch auf die Überlastung infolge unbesetzter Stellen zurückführt. Darüber hinaus ist eine erhöhte Anzahl von Überlastungsanzeigen zu beobachten. Auch eine höhere Wechselbereitschaft der Beschäftigten sei sichtbar, was sich oftmals durch vorherige Unzufriedenheit in der Belegschaft bemerkbar mache. Ohne Änderungen an dieser Situation werden die Problemlagen zunehmen und sich selbst befeuern. Ein Anstieg der Krankheitszahlen ist wahrscheinlich. Es wird erwartet, dass das vorhandene Personal weiterqualifiziert werden muss, um den Bedarf an offenen Stellen zu decken. Im Kontext des Fachkräftemangels ergeben sich aber auch positive Aspekte, z. B. in Hinblick auf bessere Rekrutierung, Anreizsysteme oder Personalentwicklung. Der Mangel an Fachkräften hat zur Folge, dass das Arbeitsumfeld attraktiver gestaltet wird und mit der Ressource Mensch flexibler umgegangen wird oder eigene Ressourcen erkannt und gefördert werden.

Die hohe Zahl unbesetzter oder fachlich nicht optimal besetzter Stellen im Migrationsamt hat zweifellos einen Verlust an Qualität und Effektivität der Aufgabe zur Folge. Bestehende MitarbeiterInnen sind überlastet. Auch die bearbeitete Fallzahl selbst sinkt, sodass Antragsteller länger auf behördliche Entscheidungen warten müssen, insbesondere auf Aufenthaltstitel. Dies kann zu Unzufriedenheit der Antragsteller und verbalen Übergriffen auf Beschäftigte führen. Die Umverteilung und Priorisierung von Aufgaben zeigen Effekte von Überlastung und Demotivation.



Sofern sich keine Veränderungen ergeben, wird man langfristig mit Konsequenzen wie einer Zunahme krankheitsbedingter Ausfälle aufgrund psychischen Drucks und anhaltender Überlastung konfrontiert sein. Aus Sicht des Fachamtes lassen sich keine positiven Auswirkungen des Fachkräftemangels feststellen.

Während das Fachamt einen materiellen Qualitätsverlust in der täglichen Arbeit konstatiert, so ist das Personalamt mit mittelbaren Folgen wie Unzufriedenheit und Fluktuation konfrontiert. Im Personalamt zeigt sich jedoch infolge des Fachkräftemangels auch ein positives Umdenken.

### **Ursachen des Fachkräftemangels**

Das Personalamt nennt in erster Linie allgemein bekannte typische Ursachen. Die demografische Entwicklung ist zu spüren und wird den öffentlichen Dienst in den nächsten Jahren hart treffen. Die Verwaltung habe es versäumt, dem entgegenzuwirken. Man habe zu spät angefangen, vermehrt auszubilden und leide nun unter den Rückständen der ausbildungslosen bzw. -armen Jahre.

Es fehlen vor allem junge Menschen im öffentlichen Dienst, welchen dieser Berufsweg oft nicht präsent ist. Das Personalamt sieht eine dringende Notwendigkeit, sich der jungen Generation anzupassen. Diese Generation möchte gestalten und verändern, doch die monotonen Verfahrensabläufe gelten scheinbar als unveränderbar. Auffällig sei zudem, dass junge Menschen ein neues Verhältnis zur Arbeit hätten (mehr Geld für weniger Arbeit).

Als weiteres großes Problem wird die Disparität der Arbeitsbedingungen im Vergleich zur Privatwirtschaft beschrieben: zu langsame und unflexible Arbeitsprozesse, hohe Hierarchien, strenge Mitwirkungspflichten und schlichtweg das Gehaltsniveau. Das Personalamt beschreibt den öffentlichen Dienst als finanziell unattraktiv. Besonders trifft dies auf hoch ausgebildete Fachkräfte zu wie IngenieurInnen, InformatikerInnen und ÄrztInnen.

Eine weitere Ursache des Fachkräftemangels und ein Wettbewerbsnachteil seien zu lange Auswahlverfahren, die im öffentlichen Dienst gern mehrere Monate dauern können. Die Folge ist, dass BewerberInnen aus der Wirtschaft eher eine Zusage bekommen und dort ihren Arbeitsvertrag unterzeichnen.

Aus Sicht des Fachamtes für Migration liegt der Hauptgrund des Fachkräftemangels im Aufgabenbereich. Viele Menschen möchten nicht im Bereich Migration arbeiten. Ob politische Einstellung, sprachliche Barrieren oder ein generell schlechtes Image von Migranten – die Gründe hierfür können sehr verschieden sein.

Allgemein führt der Personalmangel dazu, dass Stellen in der Ausländerbehörde als wenig attraktiv wahrgenommen werden, wodurch wiederum nur wenige BewerberInnen von hoher Qualifikation gefunden werden können, die den komplexen Anforderungen gerecht werden. Angesichts des steigenden Bedarfs an Unterkünften für Geflüchtete ist auch ein erhöhter Bedarf an Sozialarbeitern erforderlich, die jedoch auf dem Arbeitsmarkt rar sind.

Zwei weitere Ursachen überschneiden sich mit der Sicht des Personalamtes. Ebenso wird die schlechtere Bezahlung gegenüber der Privatwirtschaft genannt, wohingegen es auch Stellen im öffentlichen Dienst gibt, beispielsweise Sozialarbeiter, welche attraktiver bezahlt werden. Ähnlich wie das Personalamt, stellt auch das Migrationsamt fest, dass immer weniger junge Menschen eine Ausbildung im öffentlichen Dienst machen wollen. Auffällig ist, dass das Migrationsamt die starke Zunahme der Flüchtlingszahl nicht als Ursache nennt.

Mit Blick auf die Ursachen treten auch Widersprüche auf. Die Aussage des Personalamtes, dass zu spät ausgebildet wurde, kann das Migrationsamt nicht bestätigen. Mangelnde Ausbildung wird hier nicht als Ursache für den Fachkräftemangel erkannt. Grundsätzlich ist im Personalamt eine profunde und ungeschönte Selbsteinschätzung gegeben. Der demografische Wandel ist

einer der ausschlaggebendsten Punkte. Hinzu kommen Nachteile in der Attraktivität. Bemerkenswert ist, dass das Personalamt Aspekte anführt, welche selbst beeinflusst werden können, so zum Beispiel das Auswahlverfahren.

## **Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel**

Das Personalamt des Landkreises hat infolge des unübersehbaren Fachkräftemangels in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die sich auf einzelne Ursachen beziehen.

Grundlegend sollen sich die Arbeitsbedingungen verbessern. Flexible Arbeitszeiten wurden geschaffen, indem die bereits bestehende Gleitzeit ausgeweitet wurde. Ebenso existiert eine großzügige Dienstvereinbarung zur mobilen Arbeit. Alle Beschäftigten werden mit moderner und guter technischer Ausstattung ausgerüstet, die das Arbeiten am Arbeitsplatz sowie im Homeoffice ermöglicht. Insgesamt hat sich der Anteil des mobilen Arbeitens sehr erhöht, was aber primär auf die Covid-19-Pandemie zurückzuführen ist. Ein attraktiveres Gehalt ist schwierig zu beeinflussen, da die Gehälter nach Tarifverträgen oder den Besoldungsgruppen für Beamte bemessen sind. Nach Angaben des Personalamtes werden Zulagen praktiziert, so beispielsweise die Funktionszulage und die Arbeitsmarktzulage. Auch Leistungsvereinbarungen sind möglich. Teils werden Beschäftigte abgeworben. Um dies zu verhindern, wurden Maßnahmen zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit ergriffen. Das Betriebliche Gesundheitsmanagement wurde ausgeweitet. So gibt es Angebote für Fitnessstudios, psychische Gesundheit und Massagen.

Um den Fachkräftemangel abzufedern, bietet der Landkreis jedes Jahr zwei Ausbildungen sowie drei Studiengänge an. Diese sollen vor allem junge Menschen erreichen und langfristig binden. So sichert man die notwendige Arbeitsqualität, welche mit Quereinsteigern nicht immer garantiert werden kann. Einleitend beschrieb das Personalamt, dass junge Menschen den öffentlichen Dienst bei ihrer Berufswahl weniger berücksichtigen. Um dies zu ändern, hat man die Social-Media-Präsenz ausgebaut. So betreibt der Landkreis einen Facebook- sowie Instagram-Account und einen You-Tube-Kanal. Bestimmte zu besetzende Stellen der Engpassberufe wie ÄrztInnen, IngenieurInnen und IT-ExpertInnen werden als Dauerausschreibung geschaltet.

Der Landkreis befindet sich wie die meisten Behörden im Umbruch der Digitalisierung. So arbeiten einige Fachämter bereits mit der elektronischen Akte. Dies soll Personal einsparen.

Denkbare Maßnahmen, um die Attraktivität der Behörde als Arbeitgeber zu steigern, nennt der Landkreis umfassend. Denklogisch sinnvoll müsste man zunächst ein Konzept aufstellen, worin zielführende Maßnahmen festgeschrieben sind. Laut eigener Aussage verfügt der Landkreis nicht über ein Personalentwicklungskonzept, ein Leitbild oder eine profunde Analyse hinsichtlich des Fachkräftemangels. Folge ist, dass es nur einzelne Ad-hoc-Maßnahmen gibt und immer nur bestimmte Konstellationen behandelt werden. Daraus kann auch ein Ungerechtigkeitsempfinden der Fachämter und Beschäftigten entstehen, was wiederum zur Unzufriedenheit der Angestellten führen kann.

Aus Sicht des Migrationsamtes ist es auch infolge sich verändernder Migrationswellen und Personalbedarfe besonders herausfordernd, eigene Maßnahmen zu finden. Denn grundsätzlich zuständig für die Personalgewinnung ist das Personalamt. In den vergangenen Jahren hat man in der Kreisverwaltung Personal an das Migrationsamt abgegeben, da dieses dort dringlicher benötigt wurde. Auch innerhalb des Migrationsamtes werden MitarbeiterInnen aus besser besetzten Teams abgezogen und vorübergehend mit anderen Aufgaben betraut. Einige Aufgaben werden priorisiert, andere hintangestellt. Das Migrationsamt versucht, bei Beschäftigten unterer und mittlerer Entgeltgruppen Tätigkeiten des Verwaltungshandelns (z. B. Aufnahme der biometrischen Daten) zu bündeln und damit höhere Entgeltgruppen zu entlasten, damit diese verfahrensrechtliche Aufgaben übernehmen können. Diese Umverteilung kann jedoch auch dazu

führen, dass die MitarbeiterInnen überlastet und unmotiviert sind. In der Vergangenheit hat es sich als effektiv herausgestellt, QuereinsteigerInnen mit Migrationshintergrund einzustellen, da diese über sprachlichen Fähigkeiten verfügen und keine Berührungspunkte mit dem Themenfeld haben. Dies sei einfacher und erfolgreicher als direkt ausgebildete Fachkräfte zu finden. Diese Kompromisslösungen zeigen sich aber in der Arbeitsqualität der betreffenden MitarbeiterInnen und erfordern erheblichen Schulungsaufwand.

## 5.5 Ministerium

Die Behörde ist in der Landeshauptstadt Potsdam ansässig. Potsdam ist in Randlage Berlins seit zwanzig Jahren eine wachsende Stadt mit im Landesvergleich sehr positiver wirtschaftlicher und sozialer Struktur. Der Arbeitsmarkt basiert auf einem sehr breiten öffentlichen Sektor und der Nähe zu Berlin. Als Landeshauptstadt besitzt Potsdam eine außerordentliche Lebensqualität infolge ausgebauter öffentlicher Leistungen sowie hoher naturräumlicher und städtebaulicher Qualität. Im Jahr 2024 verfügt das Ministerium über gut 300 Stellen, wovon zwei Drittel Beamte sind. Im Jahr 2018 waren es bei ähnlichem Aufgabenzuschnitt noch 60 Stellen weniger. Vor zwei Jahren waren knapp 60 Prozent der Beschäftigten zwischen 51 und 65 Jahre alt. Das Aufgabenprofil eines Ministeriums liegt klassisch in der Entwicklung politischer Programme, Steuerung der nachgeordneten Behörden und Gesetzgebung. Das hier vertiefte Referat widmet sich mit 7,5 Stellen Fragen des Naturschutzes. Fünf dieser Stellen sind im höheren und zwei Stellen im gehobenen Dienst verortet.

### **Ausmaß des Fachkräftemangels**

Der Fachkräftemangel zeigt sich nach Ansicht des Personalreferates im langfristigen Vergleich anhand von weniger auf eine Stellenausschreibung eingehenden Bewerbungen. Der aktuelle Trend ist jedoch wieder positiv, seit die Behörde in 2023 ihre Ausschreibungen überarbeitet hat.

Abstriche in der Stellenbesetzung können bei befristeten Stellen vorkommen, da diese nur für eine begrenzte Zeit vergeben werden. In diesen Fällen verzichtet das Personalreferat ggf. auf den Aufwand einer zweiten Werberrunde und entscheidet sich für eine Person, die zwar ausreichend, aber nicht vollumfänglich geeignet ist. Trotz dieses Kompromisses besitzen die BewerberInnen jedoch die Voraussetzungen für die Position. Bei unbefristeten Stellen hingegen kommt eine solche Besetzung nicht vor. Wird in der ersten Werberrunde keine geeignete Person gefunden, wird die Ausschreibung wiederholt, was erfahrungsgemäß zu guten Besetzungen führt.

Das Ministerium sucht auch MitarbeiterInnen mit speziellen Qualifikationen wie Wasserwissenschaftler, Landwirtschaftler und Agrarwirtschaftler. Hierbei handelt es sich oft um Nischentätigkeiten, für die keine exakte Ausbildung existiert, sondern unterschiedliche Abschlüsse passend sein können. Deswegen müssen Ausschreibungen allgemein gehalten werden, um möglichst viel potenziell geeignetes Personal anzusprechen. In einigen, fachlich weniger attraktiven Referaten können offene Stellen nur langsam besetzt werden. Diese Bereiche im Ministerium haben eher mit Fachkräftemangel zu kämpfen.

Im betrachteten Referat ist Fachkräftemangel hingegen eine Ausnahme, da die Stelle im Bereich Naturschutz ein attraktives Aufgabenspektrum beinhaltet. Der Themenbereich zieht viele Interessierte an, sodass stets ausreichend Bewerbungen eingehen. Besetzungen mit fachlichen Abstrichen oder QuereinsteigerInnen sind nicht erforderlich. In den Stellenausschreibungen werden deutlich die benötigten Fachkompetenzen aufgeführt. Aufgrund der Vielzahl passender Studiengänge gehen in der Regel nur qualifizierte Bewerbungen ein.

Personalreferat und Fachreferat kommen zu der Einschätzung, dass im Ministerium ein Fachkräftemangel im eigentlichen Sinne nicht vorliegt. Falls Engpässe auftreten, betreffen diese nur bestimmte Referate. Es gibt im Ministerium attraktivere und weniger attraktive Themen, was direkten Einfluss auf die Bewerberlage hat.

### **Folgen des Fachkräftemangels**

Als Folge zu weniger Bewerbungen müssen manche Stellen nochmals ausgeschrieben werden, was einen erhöhten Arbeitsaufwand für das Personalreferat bedeutet. Daraus resultiert weiterhin, dass die Stellen länger unbesetzt bleiben. Auswirkungen auf den Krankenstand sind nicht spürbar. Die Krankheitszahlen gehen im aktuellen Trend sogar zurück. Ein Risiko für einen Motivationsverlust der Beschäftigten besteht, was zu vermehrten Überlastungsanzeigen führen kann. Hält eine solche Situation über einen längeren Zeitraum an, können sich Projekte aus dem Koalitionsvertrag verzögern. Auch die Aufgabenerfüllung kann qualitativ leiden. Meist werden operative Aufgaben aber im nachgeordneten Bereich bearbeitet.

Zur Fluktuation im Ministerium liegen keine konkreten Zahlen vor, gefühlt liegt diese im normalen Rahmen. Oftmals handelt es sich bei Arbeitgeberwechseln um einen Wechsel innerhalb der Behörde oder zwischen Behörden, insbesondere wenn es um Aufstiege der Laufbahngruppen geht. Offenbar bleibt dieses Personal der Landesverwaltung aber erhalten.

Positive Folgen des Fachkräftemangels sind für das Personalreferat nicht ersichtlich. Es wurde nur angemerkt, dass durch die geringe Anzahl an Bewerbungsgesprächen eine schnellere Besetzung stattfinden könne. Eine Einsparung an Aufgaben oder Prozessen sei hingegen nicht wahrscheinlich.

Im betrachteten Fachreferat ist nach eigener Einschätzung kein Fachkräftemangel gegeben. Phasen personeller Überlastung treten nur periodisch auf. Eine positive Folge des Fachkräftemangels könnte darin bestehen, fachübergreifend einsetzbare Beschäftigte anstelle von Spezialisten einzustellen.

### **Ursachen des Fachkräftemangels**

Die elementarste Ursache für einen möglichen Fachkräftemangel hat aus Sicht des Personalreferates die gute Arbeitsmarktsituation und die vielen Möglichkeiten der beruflichen Beschäftigung. Dahingehend hat der öffentliche Dienst den Nachteil eines schlechten Rufs. Er wird oftmals als langweilig dargestellt.

Ein zusätzlicher negativer und ausschlaggebender Aspekt könnte das Gehalt sein. Der öffentliche Dienst hat eine regulierte und recht starre Entgeltstruktur und es gibt nicht viele Möglichkeiten der Flexibilisierung. Nichtsdestotrotz ist das Gehaltsniveau gut. Zusätzlich wirkt die Möglichkeit des Beamtentums anziehend. Im Ministerium selbst sind keine durch die Behörde bedingten Ursachen ersichtlich. Alle üblichen Optionen der Flexibilisierung werden angeboten. Die Standortfaktoren in Potsdam sind ideal, sodass es hier keine negativen Auswirkungen gibt.

Eine denkbare Ursache lässt sich darin erkennen, dass viele Schulabgänger nach dem Abschluss eine Pause einlegen. Dadurch verschiebt sich der Einstieg ins Arbeitsleben und eine Lücke entsteht, in der das Fachpersonal fehlt.

Aus Sicht des Fachreferates kann der Fachkräftemangel vielfältige Ursachen haben, darunter Bezahlung, bessere externe Alternativen oder mangelnde Ausbildungsprogramme. Das Image einer Behörde kann ebenfalls eine Rolle spielen, wobei dies stark von der jeweiligen Behörde abhängt. Bestimmte Tätigkeiten innerhalb der Verwaltung wirken möglicherweise abschreckend. So muss das Fachpersonal auch abseits des eigentlichen Fachthemas verwaltungsinterne Abläufe

und Vorgänge beherrschen. Zudem können politische Entscheidungen gegen die eigenen Ideale stehen.

Starre Hierarchien können ebenfalls ein Hindernis sein. Obwohl sich die Leitbilder derzeit im Wandel befinden, stoßen aufgeweichte Hierarchien im öffentlichen Dienst an ihre Grenzen. Eine denkbare Ursache kann Unruhe innerhalb der Behörde sein. Im Ministerium wurde kürzlich ein neuer Personalrat gewählt, der sich u. a. um derartige Angelegenheiten kümmert. Wenn die interne Stimmung ruhig ist und dem Außenbild entspricht, wird die Attraktivität des Arbeitsplatzes und somit auch der Behörde langfristig sichergestellt. Die Bezahlung im öffentlichen Dienst könnte zwar von außen als starr oder zu gering gewertet werden, ist aber auf längere Sicht gerade unter Berücksichtigung der möglichen Pension angemessen.

Der Standort Potsdam stellte sich nicht als Ursache des Fachkräftemangels heraus, da es sich um einen beliebten Wohnort handelt und zudem Homeoffice-Möglichkeiten angeboten werden.

### **Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel**

Das Ministerium ergreift bereits Maßnahmen, um dem Fachkräftemangel präventiv entgegenzuwirken. Eine ressortübergreifenden Taskforce hat analysiert, wie viele Stellen ausgeschrieben wurden und wie viele Stellen unbesetzt waren. Die Erhebung der Daten erfolgte ebenfalls bei den untergeordneten Behörden. Der Abschlussbericht liegt zum Zeitpunkt der Befragung jedoch noch nicht vor.

Das wohl effektivste Vorgehen des Ministeriums ist, bestimmte Nachwuchskräfte selbst auszubilden. Mit dem eingeführten Studiengang „Öffentliche Verwaltung Brandenburg“ seien die Absolventen sogar teilweise für einige Bereiche überqualifiziert.

Die Vorteile einer Beschäftigung im Ministerium müssen stärker nach außen kommuniziert werden. Dazu gehören z. B. das Gesundheitsmanagement, Homeoffice, Gleitzeit und die sozialen Kanäle als Kommunikationsform. Auch eine Willkommenskultur und Paten für neue Beschäftigte sind sinnvoll. Zum Zwecke des Marketings hat das Ministerium einen Imagefilm erstellt, der dem schlechten Ruf des öffentlichen Dienstes entgegenwirken soll. Stellenausschreibungen werden aktuell nicht mehr nur im Karriereportal und über Interamt, sondern auch bei LinkedIn geschaltet. Ferner wurden einige Anpassungen im Text selbst vorgenommen. Überschriften sind allgemeiner und Anforderungen prägnanter formuliert. Häufig sind offene Formulierungen nötig, da es sich bei den gesuchten Qualifikationen um keine exakten Ausbildungsinhalte handelt. Weitere Maßnahmen, um die Attraktivität der Behörde zu steigern, bestehen darin, Studierende direkt in den Hochschulen anzusprechen. Es wäre wünschenswert, Praktika oder Hospitationen anzubieten, wofür das Mindestlohngesetz jedoch Grenzen aufbaut.

Das Ministerium versucht, interne Prozesse zu vereinfachen und sieht sich auf einem guten Weg. Dennoch stößt man auch dort auf Grenzen, da einige hierarchische und bürokratische Prozesse nicht abgeschafft werden können. Die Auslagerung bestimmter Prozesse an private Dienstleister wird praktiziert, diese weisen jedoch auch einen erheblichen Personalmangel auf. Darüber hinaus binden die Begleitung und Steuerung eigenes Personal.

Das Fachreferat setzt verstärkt auf Werbung, um mehr Aufmerksamkeit zu erlangen. Obwohl das Referat selbst intern ein gutes Image hat, trifft es Maßnahmen, um dieses zu behalten. Im Sinne der Mitarbeiterzufriedenheit und Bindung wird seit Kurzem ein gegenseitiges 180-Grad-Feedback zwischen Beschäftigten und Führungskraft umgesetzt. Die Personalabteilung identi-

fiziert aus der anonymen Befragung Verbesserungspotenziale. Obwohl Potsdam allein als Standort sehr beliebt ist, zeigt auch die Möglichkeit des Homeoffice positive Effekte und wird gern angenommen. So können Fahrtwege minimiert und private Termine besser koordiniert werden.

### 6.1 Ausmaß

Als Fachkräftemangel betrachten wir eine Situation, in der es der Behörde nicht gelingt, eine erhebliche Zahl von Stellen über längere Zeit überhaupt oder fachlich wie gewünscht zu besetzen.

In allen vier betrachteten Kommunen ist für die Personal- und die Fachämter ein Fachkräftemangel feststellbar. Er zeigt sich in erster Linie in einem dauerhaften Bestand offener Stellen. Diese Quote ist in den vier Kommunen über die Jahre stetig angestiegen. Die Vorstellung, Stellenpläne nahezu vollständig zu erfüllen, gehört der Vergangenheit an. Die Ausgangshypothese eines flächendeckenden Fachkräftemangels in den Kommunen Brandenburgs kann auf Basis der vier Fallstudien als bestätigt gelten.

Das Ausmaß offener Stellen variiert jedoch erheblich, dies sowohl auf Ebene der Gesamtverwaltung als auch in Bezug auf die jeweiligen Fachämter. Ein Anteil von zehn Prozent unbesetzter Stellen kann dabei durchaus als Normalwert betrachtet werden. Ausreißer nach oben sind zu erwarten. Liegt eine Kommune im Durchschnittsbereich unbesetzter Stellen, so kann in den Personalämtern gar eine Gewöhnung oder eine Relativierung des Problems auftreten.

Aber auch wenn alle Stellen besetzt sind wie im beschriebenen Bauamt kann ein Fachkräftemangel vorliegen. Dieser äußert sich ggf. in sinkenden Bewerbungszahlen auf Stellenausschreibungen, längeren Besetzungsverfahren oder Abstrichen bei der Stellenbesetzung, sprich sinkender Qualität. Diese Indikatoren sind aus den Stellenstatistiken nicht ersichtlich und laufen Gefahr, übersehen bzw. zu spät entdeckt zu werden.

In Bezug auf den Mangel sind die Personalämter im Allgemeinen über die Situation in den Fachämtern im Bilde, was nicht verwunderlich ist, da Stellenpläne und Stellenausschreibungen hier bearbeitet werden. Gleichwohl scheinen für die Personalämter noch die klassischen Mangelberufe wie ÄrztInnen, IngenieurInnen oder InformatikerInnen im Vordergrund zu stehen; eventuell, da hier das Problem seit Langem auftritt. Tatsächlich sind unbesetzte Stellen zwischenzeitlich aber auch in typischen Verwaltungsberufen zu finden. Diese Erkenntnis bedeutet einen Paradigmenwechsel im Umgang mit dem Problem.

Im Vergleich ist die Situation im Ministerium entspannt. Ein Fachkräftemangel im Sinne dauerhaft offener Stellen ist nicht gegeben. Spürbar ist ein langfristiger Rückgang der Bewerberzahlen, der aber bisher nicht in Abstrichen bei der Besetzungsqualität mündet.

### 6.2 Folgen

Unter Folgen des Fachkräftemangels fassen wir Konsequenzen, die unmittelbar ohne weitere aktive Entscheidungen der Behörde aus dem Mangel entstehen.

Die gewichtigste und naheliegendste Folge des Fachkräftemangels ist die Mehr- und teilweise Überlastung der verbleibenden Beschäftigten. Denn zumindest kurzfristig versuchen die Ämter, den Aufgabenbestand in Menge und Qualität aufrechtzuerhalten. Im Regelfall sinkt die Qualität der Aufgabenerfüllung und verlängern sich Verfahren, was wiederum die Verwaltungskunden umtreibt, deren Umgang mit den MitarbeiterInnen und das Außenbild der Verwaltung belastet. Diese Situation kann intern zu Unzufriedenheit, Demotivation, gar Frustration bis hin zu Erkrankungen des Personals führen. In jedem Fall verschlechtert sich die Stimmung in den Behörden, sinkt die Zufriedenheit der Beschäftigten und wächst parallel deren Wechselbereitschaft. Bereits an dieser Stelle wird deutlich, dass die Folgen des Fachkräftemangels (Krankheitsausfall, Arbeitgeberwechsel) gleichzeitig dessen Ursachen sind und diesen befeuern. Eine erhöhte Fluktuation und erhöhter Krankenstand können somit Indizien des Fachkräftemangels sein, obgleich dafür natürlich auch andere Ursachen existieren.

Folgen des Fachkräftemangels ergeben sich auch aufseiten der BewerberInnen, die in Kenntnis des Mangels und ihrer Verhandlungsposition wachsende Ansprüche an die Behörden stellen. Bei den Beschäftigten mindert die gute Arbeitsmarktlage die Bereitschaft, schwierige Situationen zu akzeptieren und erhöht die Wechselbereitschaft.

Der Fachkräftemangel belastet jedoch nicht allein die Fachämter in ihrer Aufgabenerfüllung, sondern unmittelbar auch die Personalämter. Denn infolge erhöhter Fluktuation oder ungenügender Bewerbungen steigt die Anzahl der Stellenbesetzungsverfahren an. Gleichsam steigen intern die Spannungen mit den Fachämtern, wenn diese Verfahren nicht wie gewünscht verlaufen.

### 6.3 Ursachen

Der Fachkräftemangel wird durch ganz verschiedene Faktoren hervorgerufen, von denen ein großer Teil extern und für die Kommune nicht steuerbar ist (demografische Entwicklung, Entscheidungen höherer Ebenen, Wertewandel). Ein anderer Teil lässt sich hingegen auf Entscheidungen der Lokalpolitik oder die jeweilige Organisationskultur zurückführen.

Nicht überraschend werden sowohl in Personal- als auch Fachämtern populäre Ursachen wie das schrumpfende Erwerbspersonenpotenzial infolge der demografischen Entwicklung, die hohe Arbeitgeberkonkurrenz mit spezifischen Nachteilen des öffentlichen Dienstes und der Wertewandel der jungen Generation genannt.

Diese drei Erklärungen erscheinen auf den ersten Blick unstrittig, obgleich die Einwohnerzahl in Kommune D über die Zeit deutlich gewachsen ist. In den beiden kreisfreien Städten sank die Einwohnerzahl jedoch deutlich und auch hinter der aktuellen Konstanz verbirgt sich die Problemlage einer sinkenden Zahl qualifizierter Menschen im erwerbsfähigen Alter.

In allen Kommunen hat sich der Arbeitsmarkt über die Zeit entspannt, teilweise durch die demografische Entwicklung, aber auch durch einen Zuwachs privatwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Ob von diesen in der Breite tatsächlich eine Konkurrenzsituation ausgeht, kann von den Personalämtern nicht belegt werden. In Bezug auf Gehaltsniveau und Arbeitsumfeld gilt der Brandenburger Mittelstand nicht als besonders fortschrittlich. Valide sind die Vermutung und das Gehaltsargument in Bezug auf die „alten“ Engpassberufe wie JuristInnen, ÄrztInnen oder InformatikerInnen.

Unstrittig ist jedoch die Konkurrenzsituation zu Bundesbehörden, denn diese rekrutieren auch klassische Verwaltungsberufe. Diese Konstellation tritt aber lediglich in den kreisfreien Städten als Oberzentrum auf, insbesondere wenn Behörden dort neu gegründet werden. In den beiden Kreisverwaltungen ist diese Konkurrenz nicht gegeben. Im Gegenteil sind diese Kommunen selbst attraktivere und abwerbende Optionen gegenüber den Gemeinden.

Der Wertewandel der jungen Generation wird von den Personalämtern bestätigt, aber bis dato konnten die Ausbildungs- und Studienplätze noch adäquat besetzt werden. Allenfalls die höhere Wechselbereitschaft der Jungen ist beobachtbar, was allerdings auch Folge des Arbeitsmarktes sein kann und nicht zwingend der Werte sein muss. Dass junge Fachkräfte Ansprüche stellen, welche die Behörde nicht erfüllen kann, kommt in Einzelfällen sicher vor. Allerdings fehlen den Personalämtern auch hier Daten, warum Stellenangebote nicht angenommen werden.

Eine gewisse Selbstkritik der Personalämter ist gegeben. Wiederholt wurde die Bedeutung moderner Rekrutierung, social-media-basierten Marketings, ungenügenden Onboardings oder mäßiger Arbeitsbedingungen genannt. Auch das Bewusstsein für die Wirkung von Organisationskultur und Führungsverhalten wächst. Das Bewusstsein für den Einfluss der Lokalpolitik und der hohe Stellenzuwachs der letzten Jahre, welcher Personalmangel auch selbst produziert, ist hingegen noch gering. Eine Erklärung mag sein, dass die Verwaltung diese politischen Entscheidungen als gegeben hinnimmt.



Viele der Ursachenbeschreibungen der Personalämter werden in den Fachämtern bestätigt, wobei auch hier das Risiko anekdotischer Evidenz verstärkt ist, da naturgemäß sehr viel weniger Kontakt mit Stellenbesetzungen gegeben ist als im Personalamt.

In den Kommunen B und D treten fachliche Besonderheiten auf, die zu denken geben. In beiden Fällen gilt die Aufgabe per se als unattraktiv, sei es aufgrund der hohen rechtlichen Komplexität oder der Kundenstruktur. Gehaltsnachteile zur Privatwirtschaft können hier nicht auftreten, da diese Berufsfelder dort nicht existieren. Diese beiden Fachämter zeigen jedoch eindrücklich, wie bundespolitische Entscheidungen die Kommunen in der operativen Umsetzung treffen und vor nahezu ausweglose Situationen stellen. Denn die dortige Überlastung ist primär eine Folge der starken Zunahme der Asylummigration, zu deren Bewältigung keine Fachkräfte verfügbar sind und welche alle Kommunen gleichzeitig trifft. Die nicht steuerbare Zunahme der Fälle, hohe Rechtskomplexität, ein unattraktives Aufgabenfeld mit teils schwierigen Kunden und ein begrenzter Arbeitsmarkt führen nahezu automatisch in die Situation des Fachkräftemangels.

Grundsätzlich fällt auf, dass in den untersuchten Kommunen keine wirkliche Ursachenanalyse vorgenommen wurde; weder behördenweit durch das Personalamt noch durch die Fachämter selbst. Man ist daher weithin auf Beobachtungen, Hypothesen und Hörensagen angewiesen. Valide Antworten liegen nicht vor.

Obgleich im Ministerium als Beispiel 5 kein wirklicher Fachkräftemangel auftritt, birgt der Vergleich einige Erkenntnisse, die den dortigen Akteuren durchaus bewusst sind. Der Standort Potsdam ist attraktiv, die Eingruppierungen und der Beamtenstatus bewirken ein hohes Gehaltsniveau, die Aufgabenfelder sind modern. Hinzu tritt der Umstand, dass das Ministerium im Vergleich zu den Kommunen eine sehr kleine Behörde ist. Dies wirkt sich positiv auf die Organisationskultur aus und bedeutet im Umkehrschluss selbst bei Wachstum einen geringen quantitativen Rekrutierungsbedarf. So wie einige Fachämter der Kommunen sich nahezu automatisch mit Fachkräftemangel konfrontiert sehen und wenig dagegen tun können, so verhält es sich im Ministerium genau entgegengesetzt.

## 6.4 Maßnahmen

Bei Maßnahmen handelt es sich um bewusste Entscheidungen mit der Intention, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Auch diesbezüglich ist eine lange Liste von Aktivitäten denkbar, die im theoretischen Kapitel unter vier Cluster gefasst wurden (Aufgabenkritik, Bezahlung, Arbeitsumfeld, Personalarbeit).

Die unmittelbaren Reaktionen auf fehlende MitarbeiterInnen findet in den Fachämtern statt. Die Führungskräfte versuchen, der Überlastung der verbleibenden Beschäftigten und dem Ausfall von Aufgaben durch interne Reorganisation zu begegnen. Meist werden kurzfristig Aufgaben umverteilt und mehr oder weniger offiziell Priorisierungen nach Außenwirkung und Fristen getroffen. Diese Reaktion ist naheliegend und ein Stück weit unvermeidlich. Sie erfolgt durch die Führungskräfte im Rahmen von deren Leitungsaufgaben. In welchem Maße diese Entscheidungen auf Abstimmungen mit der Politik oder dem Verwaltungsvorstand beruhen, ist offen. Eine größere, konzeptionelle Aufgabenkritik war nur vereinzelt anzutreffen, was auch eine Folge von Zuständigkeiten, Zeit und Budget ist.

Mittelfristig ausgerichtete Maßnahmen der Fachämter zielen auf die Verbesserung des Arbeitsumfeldes. Das Bewusstsein für die Bedeutung von Flexibilität und Wertschätzung ist gewachsen. Die Führungskräfte sehen es zunehmend als ihre Aufgabe an, die Zufriedenheit der Beschäftigten zu pflegen und deren Bindung zu stärken. Interessanterweise ist dies ähnlich wie ständige organisatorische Reflexionen im Grunde eine Standardaufgabe der Führung, die ohnehin zu allen Zeiten zu berücksichtigen wäre. Diese Aspekte gewinnen jedoch in Phasen des Fach-

kräftemangels eine ganz andere Relevanz. Die Verantwortung, das Amt leistungsfähig zu halten, übt einen neuen Druck aus.

Natürlich fällt der Fokus für Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel dennoch zuvorderst auf die Personalämter, deren Aufgabe es nun einmal ist, den aus den Fachämtern gemeldeten und vom Rat beschlossenen Stellenbedarf zu decken. Der Druck ist flächendeckend gestiegen und hat zu einigen Veränderungen geführt. Kurzfristige Reaktionen liegen in Abstrichen bei den Besetzungskriterien, häufigeren Ausschreibungen und bei bestimmten Berufsgruppen auch Dauerausschreibungen. Dies sind eher technische Reaktionen, welche das Problem sicher nicht lösen können. Eine beobachtbare und nahezu flächendeckende Veränderung ist die Offenheit für QuereinsteigerInnen. Der früher oft beklagte „Silo“ einschlägiger Verwaltungsausbildungen ist aufgebrochen. Die Qualifikationen und Biografien werden bunter. Allerdings bedeutet dies zumindest kurzfristig keine wirkliche Entlastung, sondern einen erhöhten Betreuungs- und Fortbildungsbedarf.

Die konzeptionelle Priorität der Personalämter angesichts weniger und schwächerer Bewerbungen und einem zunehmenden Arbeitgeberwettbewerb scheint auf der Rekrutierung zu liegen. Bereits der Begriff selbst besitzt eine Symbolik, denn vor zehn Jahren hätte ihn wohl kaum jemand in einer Kommunalverwaltung verwandt. Rekrutierung bedeutet hier, dass über neue Medien die Zielgruppen breiter erreicht werden. Social Media stehen im Vordergrund, was sich offensichtlich auf die jüngeren Zielgruppen richtet. Mit diesen Aktivitäten werden auch eine Imageverbesserung und ein allgemeiner Marketingwert für die Behörde als Ganzes bezweckt. Ein neuer Trend ist, dass sich die Fachämter in die Rekrutierung einschalten sowie eigene Kanäle und Verteiler bespielen.

Ausbildung ist eine naheliegende Maßnahme gegen den Fachkräftemangel, die eher nebenbei genannt wird. Offenbar ist dies für die Personalämter nicht die gewichtigste Reaktion. Gleichwohl liegt den aktuellen Stellenplänen folgend der Ausbildungsanteil der Angestellten bei drei der vier Kommunen deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von vier Prozent der Beschäftigten.

Zur Rekrutierung gehört es, die eigene Behörde möglichst attraktiv zu positionieren. Arbeitgeberattraktivität ist ein zweiter, heute üblicher Begriff, den man vor zehn Jahren wohl noch nicht kannte. Ein Aspekt ist das Gehalt. Hier werden einerseits die Grenzen des Tarifrechts beklagt (Einstufungen), andererseits dessen Optionen nicht genutzt. Zulagen kommen vor, aber offenbar nicht systematisch.

Da finanziell die Spielräume begrenzt sind, versuchen die Personal-, aber auch Fachämter nicht monetäre Attraktivitätsmerkmale zu stärken. Flexible Arbeitszeitmodelle und Homeoffice-Optionen sind ein nicht mehr wegzudenkender Standard geworden, obgleich dies eher ein Resultat der Pandemie denn des Fachkräftemangels ist. Gleichwohl fordern, bestehende und zukünftige Beschäftigte fordern dies selbstverständlich ein und die Behörden können sich diesem Wunsch nicht verwehren. Allerdings wird die Realität der Flexibilität von den Führungskräften der Fachämter bestimmt, die durchaus unterschiedliche Ansichten hegen. Offensichtlich ist auch, dass bestimmte bürgernahe Aufgaben schwer mit Homeoffice vereinbar sind, was die Attraktivität dieser Aufgaben weiter mindert.

Das Bewusstsein für die Bindung der vorhandenen Beschäftigten ist gewachsen und zieht einige Maßnahmen nach sich. So soll die erwähnte Attraktivitätssteigerung auch dem bestehenden Personal dienen. Die Zufriedenheit der Beschäftigten zu erhalten, ist in den Köpfen der Führungskräfte angekommen und verändert deren Auftreten und Führungsstile.

Ähnlich den Beobachtungen zur Ursachenanalyse des Fachkräftemangels entsteht auch bei den Maßnahmen der Eindruck eines eher nicht systematischen Vorgehens. Bestimmte Themen

(Rekrutierung, Onboarding) scheinen aktuell Popularität zu besitzen und werden von vielen Personalämtern bespielt. Finanzielles Entgegenkommen ist eher einzelfallbezogen und nachfragegetrieben durch die Beschäftigten oder BewerberInnen. Homeoffice ist Folge der Pandemie. Vieles sind Pläne, Wünsche und Visionen, deren Umsetzung und Umsetzbarkeit offen sind. Gleichwohl sind dies begrüßenswerte und richtige Schritte, die für die Personalämter relatives Neuland sind. Darüber hinaus bedeuten diese Maßnahmen eine allgemeine Modernisierung der Behörden, die allen Beschäftigten zugutekommt und zu begrüßen ist.

Zwangsläufig bestehen für die Personalämter Grenzen der eigenen Kapazitäten. Zusätzliche Stellen und neue Kompetenzen werden notwendig, die bisher nur teilweise aufgebaut werden konnten. Fachkräftemangel bedeutet für die Personalämter einen Modernisierungsbedarf. Dabei sind sie auch selbst vom Fachkräftemangel betroffen, wenn sich z. B. Stellen für Social Media oder Gesundheitsmanagement nicht besetzen lassen.

Das Ministerium als Vergleich benötigt im Grunde keine aktiven Maßnahmen gegen den Fachkräftemangel, da es diesen kaum gibt. Die Attraktivität der Behörde ist durch Standort, Besoldungsgruppen und Inhalte gegeben. Dieser Situation ist man sich bewusst und arbeitet dennoch präventiv an der internen Kultur, der Flexibilität und der Außenkommunikation der Argumente.

Ziel dieser Untersuchung war es, tiefere Einblicke zu Ausmaß, Folgen, Ursachen und Maßnahmen des Fachkräftemangels in Brandenburger Kommunen zu gewinnen. Dafür wurden vier Kommunen und vier Fachämter über Experteninterviews befragt. Zweifellos sind diese vier Kreise und kreisfreien Städte nicht repräsentativ für die 477 Kommunen Brandenburgs. Die Masse der hauptamtlichen Kommunalverwaltungen ist in Budget, Aufgabenbestand und Stellen sehr viel kleiner, was Effekte in unterschiedliche Richtungen zeigen kann. Diese gilt es, in Zukunft näher zu beleuchten.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass Fachkräftemangel eine flächendeckende Realität in den Behörden ist, selbst wenn er nicht überall unmittelbar sichtbar über offene Stellen auftritt. Aber auch sinkende Bewerberzahlen und QuereinsteigerInnen sind ein Indiz für wachsende Herausforderungen, welche die Kommunen sensibilisieren sollten. Die Ursachen der Engpässe sind mannigfaltig und liegen überwiegend extern in Demografie, Wertewandel und staatlichen Ebenen. Gleichwohl sind auch interne Ursachen im Arbeitsumfeld feststellbar. Die Ansprüche der Beschäftigten an die Behörden steigen. Die Bindung der bereits vorhandenen Beschäftigten ist die große und neue Herausforderung.

Die denkbaren und notwendigen Maßnahmen werden (aus nachvollziehbaren Gründen) noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. In den Fachämtern finden vorsichtige und meist noch unsystematische Formen der Aufgabenkritik statt. Die Personalämter setzen auf bessere Rekrutierung, was aus deren Sicht eine leichtere Maßnahme als die interne Verbesserung des Arbeitsumfelds zu sein scheint. In Zukunft sollten die Maßnahmen auf einer klaren Ursachenanalyse beruhen, denn aus diesen werden Handlungsansätze sichtbar. Analytisches Vorgehen ist der erste und wichtigste Schritt im Umgang mit dem Fachkräftemangel, der auch Professionalisierung und Bewusstseinswandel der Behörde widerspiegelt. Denn eine Erkenntnis ist elementar: Das Problem wird nicht wieder verschwinden. Die Kommunen müssen lernen, trotz Fachkräftemangel ihre Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten. Dafür bedarf es neuer Kompetenzen bei Führungskräften und Personalämtern. Eine Beobachtung gibt Anlass zur Hoffnung: Der Fachkräftemangel baut einen internen Modernisierungsdruck auf, den frühere Phasen mit Managementleitbildern oder Haushaltskrisen nicht bewirken konnten. Er wird zum eigentlichen Transformationstreiber. Diese Modernisierungen kommen allen Beschäftigten zugute und verbessern die Qualität der Verwaltungen.

**Beckmann, Edmund; Matschke, Peter; Miltkau, Thomas (2016):** Kommunalrecht Brandenburg, Maximilian Verlag Hamburg, Hamburg.

**Boettcher, Florian; Freier, Ronny, Geißler, René (2023):** Kommunaler Finanzreport 2023. Finanzen als Voraussetzung und Hebel integrierter Nachhaltigkeitssteuerung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**Brand, Stephan; Pflume, Fabian; Steinbrecher, Johannes (2021):** Digitalisierung und Fachkräftemangel erfordern neue Personalpolitik in Kommunen, KfW Research Nr. 314.

**Bundesagentur für Arbeit (2023):** Fachkräfteengpassanalyse 2022, Blickpunkt Arbeitsmarkt, Nürnberg.

**dbb beamtenbund und tarifunion (2023):** Monitor öffentlicher Dienst, Berlin.

**Clemens, Wolfgang (2010):** Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Beschäftigungssituation und Beschäftigte in öffentlichen Verwaltungen, Expertise im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Köln.

**Deutscher Städtetag (2024):** Kommunale Handlungsfähigkeit erhalten in Zeiten des Arbeitskräftemangels, Positionspapier, Berlin.

**Färber, Gisela; Hermanowski, Richard (2021):** Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes. In: Färber, Gisela (Hrsg.): Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, Speyerer Forschungsbericht Nr. 300, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

**Fischer, Jürgen (2020):** Stellenausschreibungen für den gehobenen Verwaltungsdienst. Eine Bestandsaufnahme in Baden-Württemberg. In: Beck, Joachim; Stember, Jürgen (Hrsg.): Der demographische Wandel, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 319-331.

**FLEET Education (2023):** DKLK-Studie 2023. Themenschwerpunkt. Personalmangel in Kitas im Fokus, Hamburg.

**Fuchs, Johann; Kropp, Per; Matthes, Britta (2020):** Die fehlende Generation. Ostdeutschland steht vor einer massiven demografischen Herausforderung, IAB, Arbeitsmärkte aus regionaler Perspektive, Nürnberg.

**Geißler, René; Niemann, Friederike-Sophie (2016):** Das berechenbare Problem? Analysen & Konzepte Nr. 3/2016, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**Geißler, René; Jänchen, Isabelle; Lubk, Claudia (2020):** Die Umsetzung der Doppik in den Gemeinden des Freistaates Sachsen, Bertelsmann Stiftung, Analysen und Konzepte Nr. 3/2020, Gütersloh.

**Geißler, René (2018):** Die Altersstruktur des öffentlichen Dienstes als Herausforderung der Personalarbeit, Der Öffentliche Dienst, Nr. 2/2018, S. 29-34.

**Geißler, René (2019):** Die personelle Wirklichkeit dezentraler Vollzugsbehörden. Eine Fallstudie aus der Kommunalaufsicht, Der Öffentliche Dienst, Nr. 1/2019, S. 1-6

**Geißler, René (2021):** Der Produkthaushalt in Brandenburg. Gute Rechtsetzung, wenig Umsetzung, der Gemeindehaushalt, Nr. 2/2021, S. 25-27.

**Gern, Alfons; Brüning, Christoph (2019):** Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden.

**Hammerschmid, Gerhard; Meyer, Renate; Egger-Peitler, Isabel (2009):** Das Konzept der Public Service Motivation. Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, der moderne staat, Nr. 1/20029, S. 73-92.

**Hildebrandt, Susanne; Dehl, Terese; Zich, Karsten; Nolting, Hans-Dieter (2023):** Gesundheitsreport 2023. Analyse der Arbeitsunfähigkeiten, Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung, Band 44, Hamburg.

**Hinz, Elmar; Vollmann, Sarah-Rebecca (2020):** Personalmarketing für die öffentliche Verwaltung. Lebensphasenorientiertes Personalmanagement. In: Beck, Joachim; Stember, Jürgen (Hrsg.): Der demographische Wandel, Nomos Verlag, Baden-Baden, S. 211-226.

**KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1974):** Aufgabenkritik, Bericht Nr. 21/1974, Köln.

**Klaffke, Martin (2021):** Millennials und Generation Z. Charakteristika der nachrückenden

Beschäftigten-Generationen. In: Klaffke, Martin (Hrsg.): Generationen-Management, Springer VS, Wiesbaden, S. 79-131.

**Klaffke, Martin; Bohlayer, Carina (2021):** Gesundheitsmanagement. Gesundheit nachhaltig in Organisationen etablieren. In: Klaffke, Martin (Hrsg.): Generationen-Management, Springer VS, Wiesbaden, S. 201-224.

**Kühte, Alexandra; Helmke, Thomas (2018):** Demografieorientiertes Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, Berlin.

**López, Martina Lizarazo; Petersen, Thieß; Kaniowski, Serguei; Url, Thomas (2019):** Gesamtwirtschaftliche Effekte der demografischen Alterung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

**McKinsey (2019):** Die Besten, bitte! Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann, Düsseldorf.

**Nerdinger, Friedemann W. (2018):** Organisationsklima und Organisationskultur. In: Nerdinger, Friedemann W.; Blickle, Gerhard; Schaper, Niclas (2018): Arbeits- und Organisationspsychologie, 4. Auflage, Springer, Wiesbaden, S. 163-177.

**Next:Public (2022):** Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst. Eine Befragung zu Bindungsfaktoren in der Verwaltung, Berlin.

**OECD (2023):** PISA 2022 Ergebnisse (Band I). Lernstände und Bildungsgerechtigkeit, Paris.

**PD – Berater der öffentlichen Hand (2023):** Zehn Ansätze für eine gestaltende und wirtschaftlichere Verwaltung, Berlin.

**Prognos (2009):** Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung, Studie im Auftrag der Robert-Bosch-Stiftung, Stuttgart.

**PWC (2021):** Die Verwaltung im Homeoffice. Erfahrungen, Grenzen und Chancen für die Zukunft der Verwaltung, Frankfurt am Main.

**PWC (2022):** Fachkräftemangel im öffentlichen Sektor, Frankfurt am Main.

**Pflüger, Jessica; Pongratz, H. J.; Trinczek, Rainer (2017):** Fallstudien in der Organisationsforschung. In: Liebig, Stefan; Matiaske, Wenzel; Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung, Springer Gabler, Wiesbaden, S. 389-413.

**Plankert, Nicole (2021):** Social Media für die Personalgewinnung von Kommunen. In: Breyer-Mayländer,

Thomas; Zerres, Christopher (Hrsg.): Social Media im kommunalen Sektor, Springer, Wiesbaden, S. 49-63.

**Reichard, Christoph (2019):** Personalmanagement. In: Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform, 5. Auflage, Springer VS, Wiesbaden, S. 385-394.

**Ritz, Adrian; Waldner, Christian (2012):** Der Staat im Kampf um den Führungskräftenachwuchs. Eine Untersuchung zur Arbeitgeberattraktivität der öffentlichen Verwaltung. In: Schröter, Eckhardt; Röber, Jörg; von Maravic, Patrick (Hrsg.): Zukunftsfähige Verwaltung?, Verlag Barbara Budrich, Opladen, S. 83-112.

**Ritz, Adrian (2019):** Führung im öffentlichen Sektor. In: Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform, 5. Auflage, Springer VS, Wiesbaden, S. 419-432.

**Röber, Manfred (2019):** Aufgabenkritik. In: Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform, 5. Auflage, Springer VS, Wiesbaden, S. 677-690.

**Scheller, Henrik; Raffer, Christian (2023):** Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen. Herausforderungen und Reformansätze, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

**Schmidt, Werner; Müller, Andrea (2014):** Leistungsentgelt in den Kommunen. Praxis einer umstrittenen Regelung, WSI Mitteilungen Nr. 2/2014, S. 105-112.

**Schuppan, Tino (2019):** Shared Service Center. In: Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform, 5. Auflage, Springer VS, Wiesbaden, S. 297-304.

**Schreyögg, Georg (2016):** Grundlagen der Organisation, 2. Auflage, Springer VS, Wiesbaden.

**Siewert, Markus B.; Wagemann, Claudius (2020):** Vergleichende Fallstudien und Einzelfalldesigns. In: Wagemann, Claudius; Goerres, Achim; Siewert, Markus B. (Hrsg.): Handbuch Methoden der Politikwissenschaft, Springer VS, Wiesbaden, S. 147-168.

**Zabler, Steffen; Grohs, Stephan (2021):** Regionale Unterschiede in der Entgeltzufriedenheit im öffentlichen Dienst. Eine Gegenüberstellung raumbezogener und individueller Determinanten. In: Färber, Gisela (Hrsg.): Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, Speyerer Forschungsbericht Nr. 300, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer, S. 225-242.

## IMPRESSUM

Technische Hochschule Wildau  
Hochschulring 1  
15745 Wildau  
[www.th-wildau.de](http://www.th-wildau.de)

René Geißler  
Professor für Öffentliche Verwaltung  
Fachbereich Wirtschaft, Informatik, Recht  
+49 (0) 152 3893 7142  
[rene.geissler@th-wildau.de](mailto:rene.geissler@th-wildau.de)

Lektorat und Layout  
Lektorat Mo Kreuzberg, Düsseldorf  
[www.mokreutzberg.de](http://www.mokreutzberg.de)