

## »» Knappe Personalkapazitäten erschweren Ausweitung kommunaler Investitionen

Nr. 375, 7. April 2022

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, [stephan.brand@kfw.de](mailto:stephan.brand@kfw.de)  
Dr. Johannes Salzgeber, Telefon 069 7431-2306, [johannes.salzgeber@kfw.de](mailto:johannes.salzgeber@kfw.de)

Die Handlungsfähigkeit der deutschen Kommunen und deren Beitrag zur Bewältigung der transformativen Herausforderungen entscheidet sich nicht zuletzt an den personellen Kapazitäten der Verwaltung. Dies gilt sowohl in quantitativer Hinsicht für die Zahl der verfügbaren Stellen, als auch qualitativ mit Blick auf die erforderlichen Qualifikationen. Neben einer auskömmlichen Finanzausstattung ist die Personalausstattung damit der zweite potenzielle Engpassfaktor für die notwendige Ausweitung öffentlicher Investitionen auf kommunaler Ebene. Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise drohen die Lage sogar noch weiter zu verschärfen: Rund zwei Drittel der im KfW-Kommunalpanel befragten Kommunen rechnen damit, dass sich infolge knapper Finanzmittel die Personalsituation in den planungsrelevanten Bereichen verschlechtern wird.

Dabei sind schon heute viele wichtige Stellen unbesetzt. Fast 30 % der kommunalen Belegschaft sind zudem 55 Jahre oder älter; viele von ihnen werden in den kommenden zehn Jahren die Verwaltung altersbedingt verlassen, was für die Kommunen einen immensen Nachbesetzungsdruck mit sich bringt. Gleichzeitig hat sich die Komplexität der Verwaltungsarbeit erhöht und damit auch neuer Bedarf nach hochqualifizierten Mitarbeitern ergeben, der im aktuellen Stellenschlüssel der Kommune kaum adäquat abgebildet werden kann.

Die Kommunen müssen deshalb sowohl mit Blick auf die Quantität, als auch auf die Qualifikation ihres Personalbestandes aktiv werden, damit die Bewältigung der großen Herausforderungen nicht an knappen Planungs- und Umsetzungskapazitäten scheitert. Um zukunftsfähige Infrastruktur, mehr Klimaschutz und effiziente Daseinsvorsorge gewährleisten zu können, sind deshalb dringend neue Wege in der Personal- und Investitionsplanung zu beschreiten. Konkrete Ansatzpunkte hierfür sind eine Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber, die Aus- und Weiterbildung des benötigten Fachpersonals und eine kooperative Nutzung von knappen Fachkräften.

Deutschland steht vor großen und vielfältigen Herausforderungen wie der Transformation zur Klimaneutralität, der Digitalisierung oder dem demografischen Wandel. Die Bewältigung jeder dieser Mammutaufgaben erfordert enorme Kraftanstrengungen von Privatwirtschaft, privaten Haushalten und des Staates. In finanzieller Hinsicht werden allein die gesamtwirtschaftlichen Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität bis Mitte des Jahrhunderts auf rund 5 Bio. EUR geschätzt.<sup>1</sup> Ein nicht unerheblicher Teil entfällt auf den öffentlichen Sektor; für diesen schätzen Studien einen jährlichen

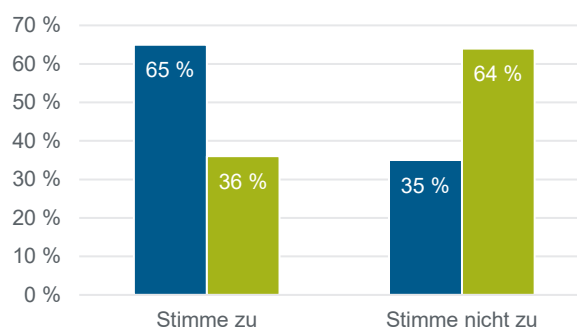
Finanzbedarf von rund 46 Mrd. EUR bis 2030, der zu über einem Drittel auf der kommunalen Ebene anfallen dürfte.<sup>2</sup>

### Bewältigung der transformativen Herausforderungen setzt leistungsfähige Kommunen voraus

Für ein Gelingen der Transformationen bedarf es geeigneter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen, unter denen sich private wie staatliche Aktivitäten ergänzen. Eine moderne, leistungsfähige Infrastruktur und öffentliche Verwaltung sind wesentliche Bestandteile dieser Rahmenbedingungen, denn sie besitzen einen wichtigen Vorleistungscharakter für das sich daran anknüpfende privatwirtschaftliche Engagement. Ein Großteil der öffentlichen Infrastruktur und Verwaltungsleistung wird durch die Kommunen bereitgestellt. Diese sind deshalb besonders gefordert, ihre Leistungsfähigkeit weiter zu steigern, um die Transformationen zu fördern.<sup>3</sup> Dies ist kein Selbstläufer angesichts der ohnehin hohen Investitionsbedarfe der kommunalen Ebene. So hat sich in den letzten Jahren ein wahrgenommener Investitionsrückstand von ca. 150 Mrd. EUR aufgestaut, weil schon die Ersatz- und Instandhaltungsinvestitionen häufig mit den wachsenden Bedarfen nicht Schritt halten konnten.<sup>4</sup>

### Grafik 1: Folgen der Corona-Krise drohen die Personalsituation der Kommunen zu verschärfen

Anteil an allen Antworten der befragten Kommunen



- Aufgrund fehlender Mittel für Personal verschlechtert sich die planungsrelev. Personalsituation.
- Der öffentliche Dienst gewinnt in planungsrelevanten Bereichen an Attraktivität.

Quelle: KfW Kommunalpanel 2021, eigene Darstellung.

### Finanzbedarfe zeigen nur einen Teil der eigentlichen Handlungserfordernisse

Angesichts dieser finanziellen Größenordnungen lässt sich beobachten, dass sich die Debatte um die gesellschaftlichen

Transformationen vor allem ums Geld dreht, auch und gerade wenn es um die Rolle der Kommunen geht. Das ist einerseits verständlich, weil die notwendigen Transformationen eben erhebliche Investitionen erfordern und gerade finanzielle Restriktionen häufig das zentrale Hindernis für eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen sind. Dies gilt insbesondere für die Kommunen, die einen Großteil ihrer Investitionen über Eigenmittel finanzieren, auf deren Höhe die Städte, Gemeinden und Landkreise nur wenig Einfluss haben und die zurzeit durch die Folgen der Corona-Krise bedroht sind.<sup>5</sup> Und die potenziellen Auswirkungen des Ukraine-Konflikts sind dabei noch gar nicht berücksichtigt.

Andererseits kommt dadurch in der Debatte vielfach zu kurz, dass eine Kommune neben den finanziellen auch personelle Ressourcen für Investitionen benötigt. Denn die Planung und Umsetzung der investiven Vorhaben erfordert entsprechende organisatorische Kapazitäten in der Verwaltung. Diese sind aber alles andere als selbstverständlich, wie die Einschätzung der Kommunen im KfW-Kommunalpanel zeigt. So sind knappe Personalkapazitäten nicht nur eines der meist geäußerten Investitionshemmnisse<sup>6</sup>, sie sind auch bereits heute ein wesentlicher Engpassfaktor bei der Bewältigung transformativer Herausforderungen wie z. B. der Digitalisierung.<sup>7</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass fast zwei Drittel der Kommunen erwarten, dass sich die Personalsituation in den planungsrelevanten Bereichen aufgrund fehlender Finanzmittel eher verschlechtern wird (Grafik 1). Gleichzeitig hat die Krise nach Ansicht der Mehrheit der befragten Kommunen nicht dazu geführt, dass der öffentliche Dienst an Attraktivität gewonnen hat. Es bleibt für Kommunen somit schwer, das benötigte Personal zu halten oder zu gewinnen.

### Personalengpässe können den Investitionsprozess an vielen Stellen beeinflussen

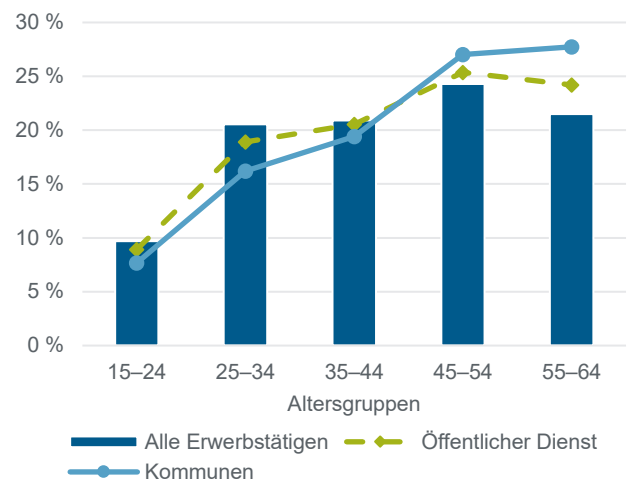
Kommunale Investitionen in die Infrastruktur, für den Klimaschutz oder im Rahmen der Daseinsvorsorge setzen das Zusammenwirken vieler verschiedener Akteure voraus. Innerhalb der Kommunalverwaltung bindet der Investitionsprozess nahezu alle Bereiche ein, angefangen von der fachlichen Bedarfsermittlung und die Einbindung in übergeordnete Strategien und Konzepte über die Vorbereitung politischer Entscheidungen und die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie anderer öffentlicher Institutionen bis zur Detailplanung der Investitionsvorhaben inkl. Projektmanagement und Baubegleitung. Darüber hinaus muss auch die Finanzierung der Investitionen sichergestellt werden, ggf. unter Nutzung von Fördermitteln mit anschließender Verwendungskontrolle. Damit sind neben den Fachabteilungen häufig noch Stabsabteilungen und die Kämmeri involviert. Auch die Anzahl der betroffenen Fachabteilungen kann beachtlich sein, je nach konkretem Investitionszweck und der Organisation der Verwaltung. Nicht selten sind für die klassischen Baumaßnahmen eigene Hoch- oder Tiefbauämter zuständig, die ihre ingenieurliche Expertise beisteuern.

Die einheitliche Erfassung der mit den Investitionsprozessen verbundenen Personalkapazitäten ist kaum möglich. Näherungsweise können ausgewählte Stellenprofile und Verwaltungsbereiche einen Hinweis geben, wie es um die personelle Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt bestellt ist. Es ist davon auszugehen, dass die gesamte Prozesskette in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn schon einzelne Abschnitte nicht optimal aufgestellt sind.

Dass die personelle Ausstattung bereits gegenwärtig angespannt ist, zeigen die Angaben im KfW-Kommunalpanel (Grafik 1). Gleichzeitig erfordert die Umsetzung einer Digitalisierungs- oder Klimaneutralitätsstrategie weiteres spezifisches Fachwissen in den Verwaltungen, das bislang nicht unbedingt vorhanden ist.<sup>8</sup> Die Kommunen stehen vor der großen Herausforderung, die dafür benötigte Personaldecke in Qualität und Quantität sicherzustellen. Keine einfache Aufgabe, wie ein Blick auf die aktuellen Entwicklungen zeigt, denn für den kommunalen Personalbestand ergeben sich zwei zentrale Herausforderungen für die zukünftige Aufgabenerledigung.

### Grafik 2 Kommunale Belegschaft ist überdurchschnittlich alt

Anteil ausgewählter Altersgruppen an allen Beschäftigten.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

### Kommunaler Personalbestand ist überdurchschnittlich alt

Die erste Herausforderung ist, dass der kommunale Personalbestand im Durchschnitt deutlich älter ist als der öffentliche Dienst insgesamt oder die Gesamtheit aller Erwerbstätigen (Grafik 2). So liegt der Anteil der jüngsten Altersklasse (unter 25 Jahre) im öffentlichen Dienst unter dem Durchschnitt aller Erwerbstätigen, und dass obwohl die Zahlen für den öffentlichen Dienst in der Abbildung aufgrund statistischer Unschärfen sogar leicht überschätzt werden dürften.<sup>9</sup> Hingegen liegt der Anteil der 45- bis 64-Jährigen teilweise deutlich über dem Durchschnitt aller Erwerbstätigen.

Für die kommunale Ebene (hellblaue Linie) stellen sich diese Unterschiede noch einmal unvorteilhafter dar, weil die Kommunen nochmals geringere Anteile in der jüngsten Altersgruppe und höhere in den höchsten Altersgruppen aufweisen. In den Kommunen kommt somit von allen betrachteten Ebenen am wenigsten junges Personal nach, obwohl der demografische Nachbesetzungsdruck durch die hohe Anzahl an Beschäftigten von über 55 Jahren hier am größten ist. Im Jahr 2020 waren rund 30 % des kommunalen Personalstocks 55 Jahre oder älter. Ein Großteil davon wird in der kommenden Dekade aus der aktiven Verwaltungsarbeit in Rente oder Pension gehen.

Diese Entwicklung wird sich fortsetzen, denn weitere 27 % der kommunalen Beschäftigten sind zwischen 45 und 54 Jahren alt und werden daher zu einem großen Teil in den nächsten 20 Jahren ausscheiden.<sup>10</sup> Im Vergleich dazu befinden sich gerade einmal etwas mehr als 5 % der Beschäftigten in Ausbil-

dung, sodass sich die bereits heute angespannte Personalsituation in Kommunen allein aufgrund der Altersentwicklung in der Belegschaft in naher Zukunft weiter verschärfen dürfte. Denn es ist unwahrscheinlich, dass die durch Verrentung bzw. Pensionierung entstehende Personallücke durch Neueinstellungen geschlossen werden kann, schließlich sind schon heute geschätzt 145.000 Stellen in den Kommunen unbesetzt.<sup>11</sup> Bis 2030 soll der Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst sogar weiter auf über 800.000 Stellen anwachsen.<sup>12</sup>

### Anteil hochqualifizierter Stellen in den Kommunen ist eher niedrig

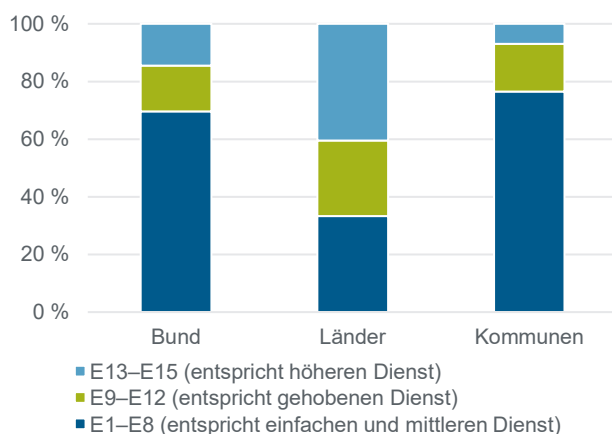
Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung wird sich der Fachkräftemangel für alle Branchen verschärfen und es steht zu befürchten, dass der Öffentliche Dienst im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftsbereichen stärker unter Druck geraten wird. Ein Grund dafür ist die im Vergleich zur Privatwirtschaft tendenziell schlechtere Bezahlung insbesondere für höher Qualifizierte.<sup>13</sup>

Die zweite Herausforderung stellt somit der gegenwärtige Stellenschlüssel der kommunalen Verwaltung dar, der immer noch das analoge Zeitalter repräsentiert, in dem es vieler Sachbearbeiter und Hilfskräfte bedurfte, aber relativ wenige Spezialisten beschäftigt wurden. Das zeigt sich am geringen Anteil des höheren Dienstes, der in der Regel für akademische Abschlüsse vorgesehen ist, und an dem hohen Anteil des mittleren und einfachen Dienstes, der für niedrigere Qualifikationsniveaus vorgesehen ist. Diese Situation hat zur Folge, dass gegenwärtig nur knapp 7 % der Beschäftigten und Beamten in den Entgeltstufen E13–E15 bzw. dem höheren Dienst eingruppiert sind, hingegen fast 77 % im einfachen und mittleren Dienst (Grafik 3).<sup>14</sup>

Da die transformativen Herausforderungen eine zunehmende Komplexität der Verwaltungsarbeit mit sich bringen, benötigen auch Kommunen in Zukunft vermehrt akademisch ausgebildete Experten, seien es Juristen, Ingenieure oder Informatiker. Das verdeutlicht beispielsweise die Entwicklung in Österreich.<sup>15</sup> Dort wurde zwar durch digitale Techniken und schlanker strukturierte Prozesse seit 1999 jeder 7. Arbeitsplatz in der Verwaltung abgebaut. Gleichzeitig war allerdings ein stetiger Anstieg der Akademikerquote zu beobachten.

### Grafik 3: Mittlerer Vergütungsbereich dominiert kommunalen Stellenschlüssel

Anteil der jeweiligen Entgeltgruppen am Gesamtpersonalbestand.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Die benötigten Experten werden aber nicht durch eine Eingruppierung in den niedrigen Gehaltsstufen zu gewinnen sein. So beträgt die Differenz zwischen der tariflichen Entgeltgruppe (E13), die der Einstiegsgruppe in den höheren Dienst entspricht, und der Entgeltgruppe E8, die der höchsten Stufe des mittleren Dienstes entspricht, rund 40 % oder 15.000 EUR pro Jahr beim Berufseinstieg und 66 % oder rund 30.000 EUR in der höchsten Erfahrungsstufe.<sup>16</sup> Mag eine Eingruppierung im höheren Dienst für viele Stellenprofile durchaus wettbewerbsfähig sein<sup>17</sup>, die Eingruppierung in den niedrigeren Stufen ist es keinesfalls.

### Enge Personalkapazitäten machen sich negativ bemerkbar

Was passiert, wenn die Personalbedarfe nicht gedeckt werden können, zeigt sich bereits heute an verschiedenen Stellen der Verwaltung, wo sich die anfallenden Aufgaben nicht mehr vollständig erledigen lassen. Prominentes Beispiel ist die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben, die sich in die Länge ziehen, gar nicht erst angegangen werden oder sogar scheitern.<sup>18</sup> Als Ursache gaben im KfW-Kommunalpanel fast 60 % der Kommunen an, dass es ihnen für eine erfolgreiche Umsetzung ihrer Digitalisierungsstrategien an Personal und Expertise fehlt, hingegen sahen nur rund ein Drittel der befragten Kommunen die größten Defizite bei der physischen Infrastruktur.<sup>19</sup> Im Bereich Digitalisierung hat das Personalthema damit für viele Kommunen schon heute einen höheren oder ähnlich hohen Stellenwert wie das Thema Finanzierung von Investitionen.

Auch im Planungs- und Investitionsbereich machen sich knappe Personalkapazitäten bremsend bemerkbar.<sup>20</sup> Die Planung und Umsetzung von Investitionen werden immer komplexer, z. B. weil die Anforderungen an die Gebäude steigen, was sich in längeren Projektlaufzeiten ausdrückt. In den vergangenen Jahren waren dies exemplarisch die zusätzlichen Anforderungen an Barrierefreiheit, Klimaschutz und die Digitalisierung, die z. B. den Planungsaufwand von Schul- und Verwaltungsgebäuden spürbar erhöht haben.<sup>21</sup> Die höhere Komplexität erschwert und verlängert Planungsprozesse, die betreffenden Verwaltungskapazitäten sind also länger gebunden, was wiederum heißt, dass es bereits mit einem konstanten Personalbestand schwerer wird, das „normale“ Planungsvolumen aufrechtzuerhalten. Neue bzw. zusätzliche Investitionsbedarfe tragen zu einer weiteren Kapazitätsauslastung bei oder können bei ausgelasteten Kapazitäten gar nicht umgesetzt werden.

Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass fehlende Personalkapazitäten ein zentrales nicht-monetäres Investitionshemmnis insbesondere auf kommunaler Ebene sind.<sup>22</sup> Dies deckt sich auch mit den Rückmeldungen der Kammereien im KfW-Kommunalpanel, wo fehlende Personalkapazitäten ähnlich häufig als treibende Faktoren des kommunalen Investitionsrückstandes genannt wurden wie finanzielle Restriktionen.

### Personalbestand spiegelt Aufgaben- und Komplexitätssteigerung nicht wider

Die gewachsene Komplexität der Planungsprozesse zeigt sich jedoch nicht im Personalbestand der Kommunen (Grafik 4). Aktuell arbeiten 1,36 Mio. Menschen in den Kommunalverwaltungen. Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten hat der Personalbestand im öffentlichen Dienst in den Städten, Gemeinden und Landkreisen in der vorletzten Dekade deutlich abgenom-

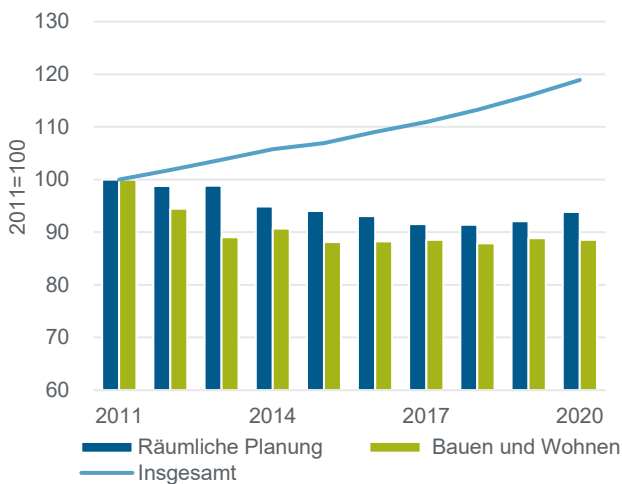
men.<sup>23</sup> Die dahinterliegenden Gründe sind vielfältig. Neben einer Kostenreduktion aufgrund der angespannten Haushaltslage spiegeln sich in diesen Zahlen auch verwaltungstechnische Entwicklungen wider. Beispielsweise hat die Einführung von EDV-Systemen dazu geführt, dass viele klassische Sachbearbeitungstätigkeiten mit weniger Personal erbracht werden können. Frühere kommunale Aufgaben wurden zudem in eigenständige Organisationseinheiten ausgelagert oder vollständig privatisiert.<sup>24</sup> Darüber hinaus ist gerade für den Bau- und Planungsbereich der Abbau der Personalkapazitäten die Folge sinkender Investitionen der 2000er-Jahre.<sup>25</sup>

Zuletzt hat sich zwar der Personalbestand (in Vollzeitäquivalenten) der Kommunen im vergangenen Jahrzehnt wieder um fast 20 % erhöht. Dieser Anstieg basiert aber vorwiegend auf Zuwächsen in bestimmten Bereichen. So stiegen z. B. die kommunalen Beschäftigten im Bereich der Kindertagesstätten zwischen 2011 und 2020 um fast 60 % auf nun rund 200 Tsd., die Angestellten in der zentralen Verwaltung nahmen um ca. 25 % auf nun über 400.000 zu.

Anders gestaltet sich das Bild aber bei den Bau- und Planungsstellen, die aufgrund ihrer besonderen Rolle für den Investitionsprozess als Indikator für die Investitionsfähigkeit der Verwaltung dienen können. Hier sank die Stellenanzahl für Räumliche Planung und Entwicklung im gleichen Zeitraum um rund 6 % auf nun knapp 27.000. Die Stellen im Bereich Bauen und Wohnen sanken sogar um über 10 % auf jetzt knapp 32.000.

**Grafik 4: Personalaufwuchs der Kommunen kommt nicht in planungsrelevanten Bereichen an**

Entwicklung des kommunalen Personalbestandes als Kettenindex.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

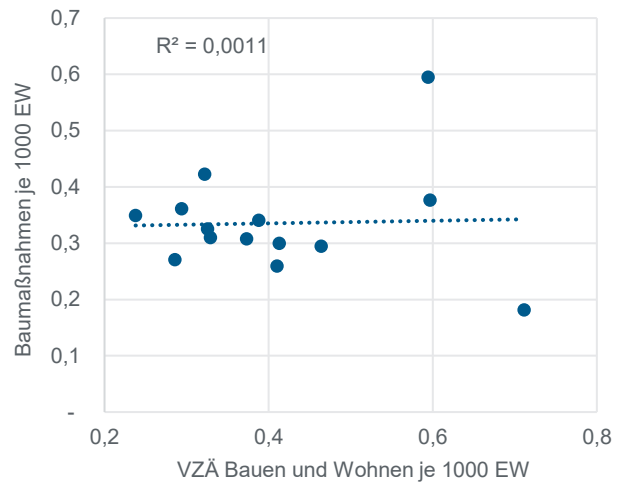
Dabei zeigt sich regional ein deutlich differenziertes Bild. Während in den vergangenen Jahren in den Kommunen in einigen Ländern Stellen im Bereich Bauen und Wohnen aufgebaut wurden, sanken die Stellen in anderen Ländern deutlich. Interessant ist dabei, dass keinesfalls die finanz- und investitionsstarken Länder die höchsten Personalquoten aufweisen. Das investitionsstarke Baden-Württemberg liegt beispielsweise unter dem Durchschnitt, das investitionsschwache Saarland

weist hingegen sogar den Spitzenwert auf. Wengleich Untersuchungen für Kommunen in Nordrhein-Westfalen nahelegen, dass ein höherer Bestand an Planungsstellen auch mit höheren Investitionen einhergeht,<sup>26</sup> lässt sich dieser Befund für die Aggregate der Bundesländer somit nicht feststellen (Grafik 5).

Für das Jahr 2020 zeigt sich kein statistisch messbarer Zusammenhang zwischen der Personalausstattung im Bereich Bauen und Wohnen und den Baumaßnahmen je Einwohner. Aus einem hohen oder niedrigen Personalbestand können deshalb nicht automatisch hohe oder niedrige Investitionen abgeleitet werden.

**Grafik 5: Mehr Personal bedeutet nicht automatisch mehr Investitionen**

Korrelation zwischen Baumaßnahmen und Personalbestand im Jahr 2020 auf Ebene der Flächenländer.



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Mögliche Gründe für die Unterschiede in den Investitionsniveaus – und damit auch für die in Summe steigenden Investitionsausgaben der letzten Jahre<sup>27</sup> – können neben der Personalausstattung auch Unterschiede in der Finanzausstattung oder der Organisation und Durchführung bestimmter Planungsprozesse sein. Weil die Zuständigkeiten für öffentliche Investitionen zwischen den Ländern wie auch den Kommunen sehr unterschiedlich geregelt sind, können sich in diesen organisationspolitischen Entscheidungen die Gründe verstecken, warum das Investitionsniveau jenseits der Personalausstattung unterschiedlich ausfällt. Hier muss auch berücksichtigt werden, dass die Investitionen im engeren Sinne am Ende nur ein Teil einer ganzen Prozesskette darstellen, die beispielsweise Raumplanung, Projektentwicklung, Vergabeverfahren, Investitionsfinanzierung und Projektbetreuung umfasst. Personalengpässe können die Transformation der Kommunen also auch an vielen Stellen jenseits der Investitionen im engeren Sinne erschweren. Eine Erhöhung der Personalkapazitäten wird deshalb eine zentrale Rolle spielen müssen, aber eben nicht der alleinige Schlüssel zum Erfolg sein. Nur wenn alle möglichen Einflussfaktoren zusammen betrachtet werden, lässt sich eine Strategie zur Ausweitung der kommunalen Investitionen ableiten.



**Auch die Investitionsfinanzierung erfordert Personal**

Häufig wird vernachlässigt, dass neben der Planung und Umsetzung von Investitionen auch für die Finanzierung ausreichend Personalkapazitäten benötigt werden. So wird aufgrund der großen Bedarfe eine Finanzierung über die bisherige Finanzierungsstruktur aus Eigenmitteln und klassischen Kommunalkrediten an Grenzen stoßen.<sup>28</sup> Hingegen könnten Instrumente wie Green Finance und Fördermittel entscheidende Impulse geben. Diese Instrumente erfordern aber entsprechende Verwaltungs- und Berichtsstrukturen, die in vielen Kommunen erst noch aufgebaut werden müssen und zusätzlichen Personalbedarf mit sich bringen.<sup>29</sup> Ohne diese Kapazitäten bleibt den Kommunen jedoch der Zugang zu innovativen Finanzierungsinstrumenten verwehrt.

Auch eine sinnvolle Auswahl aus den mittlerweile fast 900 kommunalen Förderprogrammen und deren effizienter Einsatz bei der Investitionsfinanzierung wird bei fehlenden Personalkapazitäten deutlich schwieriger.<sup>30</sup> Der schleppende Mittelabruf sowie die Klagen über einen undurchdringbaren „Förderdschungel“ legen nahe, dass es vielen Kommunen für diese Aufgaben an ausreichenden Personalkapazitäten fehlt.

**Kommunen müssen zur Fachkräftesicherung alle Handlungspotenziale ausschöpfen**

Kommunen haben verschiedene Möglichkeiten, auf die personellen Herausforderungen zu reagieren, zu denen es mittlerweile eine ganze Reihe an Vorschlägen in der öffentlichen Debatte gibt. Diese umfassen unter anderem, die Arbeitsbedingungen und Vergütung zu verbessern, die Ausbildung zu stärken oder Kooperationen zu nutzen.<sup>31</sup>

Dass die Ausschöpfung dieser Handlungsoptionen notwendig ist, zeigt auch der Umstand, dass der Öffentliche Dienst selbst in der Krise nur bedingt von seinen spezifischen Stärken wie hoher Arbeitsplatzsicherheit und der Sinnhaftigkeit der Tätigkeit profitieren konnte.<sup>32</sup> Es ist zudem fraglich, ob diese Stärken auch in Zukunft Bestand haben werden, denn in Zeiten der Vollbeschäftigung qualifizierter Kräfte verliert das Argument der Arbeitsplatzsicherheit an Gewicht, da sich Arbeitnehmer (zumal die besser qualifizierten) aus mehreren unbesetzten Stellen frei entscheiden können. Und auch das Argument der Sinnhaftigkeit wird zunehmend unglaubwürdig, wenn eigentlich sinnvolle Projekte nicht in überschaubaren Zeiträumen abgeschlossen werden können.

Daher bedarf es einer generellen Aufwertung des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber, z. B. durch flexiblere Arbeitsbedingungen und modernere Arbeitsausstattung sowie einer Stärkung der eigenen Aus- und Weiterbildungsaktivitäten.<sup>33</sup> Zwar hat gerade mit Blick auf die Weiterbildung der Öffentliche Dienst seine Anstrengungen spürbar erhöht, in vielen Bereichen bleibt er aber – trotz vergleichbarer Herausforderungen – deutlich hinter der Privatwirtschaft zurück.<sup>34</sup> Gleichzeitig wird für stark umworbene Fachkräfte auch der Vergütungsrahmen angepasst werden müssen.<sup>35</sup> Die öffentliche Verwaltung wird hierzu einerseits den Spielraum der bestehenden Entgeltstufen stärker als bislang ausreizen und andererseits ggf. auch im außertariflichen Bereich zusätzliche Vergütungsspielräume für besonders gefragte Spezialisten schaffen müssen.

Dabei gilt es verstärkt zu prüfen, welches Spezialistenwissen tatsächlich in jeder Kommune sichergestellt werden muss und

welche Kompetenzen ggf. besser in kommunenübergreifende Einheiten ausgelagert werden können, um den Kommunen die benötigte Expertise möglichst kosteneffizient bereitstellen zu können.<sup>36</sup> Doch selbst wenn der Personalbedarf für die Investitionstätigkeit durch Kooperationen und Einbindung externer Partner verringert werden kann, bleibt die Notwendigkeit bestehen, einen Kernbestand von Personal in der eigenen Kommunalverwaltung vorzuhalten, um Wissen über lokale Bedürfnisse und Besonderheiten einbringen und die Verbindung zur örtlichen Gemeinschaft herstellen zu können. Nicht zuletzt bedarf es gerade bei sehr arbeitsteiligen Prozessen auch jemanden, der alle Beteiligten koordiniert und auf das Projektziel einswört, also deutlich mehr Projektmanagementfähigkeiten besitzt, als es früher in der Kommunalverwaltung nötig war.

**Fazit: Erfolg versprechende Personalstrategie erfordert langfristige Planungssicherheit**

All diese Strategieansätze können nur funktionieren, wenn zwei Nebenbedingungen berücksichtigt werden: Zum einen muss zukünftig mit weniger Personal geplant werden, weil die alten Bestände bei einem immer weiter schrumpfenden Arbeitskräfteangebot realistischerweise nicht gehalten werden können. Viele der offenen Stellen können schon jetzt und auch in Zukunft nicht besetzt werden, sodass der Fachkräftemangel ein ständiges Phänomen bleiben wird. Ziel muss deshalb sein, mit den richtigen Personen an den richtigen Stellen eine leistungsfähigere Verwaltung zu erreichen. Daher führt kein Weg daran vorbei, die Planungs- und Investitionsprozesse so umzugestalten, dass sie mit deutlich weniger Personal bewältigt werden können.

Zum anderen bedarf es für eine langfristige Personalstrategie auch langfristig verlässlicher Rahmenbedingungen. Dies erfordert neben einem klaren Aufgabenzuschnitt für die kommunale Ebene auch eine entsprechend verlässliche Finanzausstattung und entsprechender Planungsspielräume bei den kommunalen Ausgaben. Wenn die Kommunen mehr öffentliche Investitionen tätigen sollen, wird auch der Personalbestand angepasst werden müssen. Jedoch lässt sich zurzeit noch nicht sagen, welche Investitionssteigerungen konkret nötig sein werden. Damit lässt sich auch kaum ableiten, wieviel mehr Personal die Kommunen benötigen werden. Sicher ist: Die „alte“ Sichtweise, dass laufende Kosten wie Personalausgaben per se schlechter sind als Investitionsausgaben steht hier im Weg, beide sind nämlich komplementär. Denn gleichzeitig bedeutet mehr Personal nicht automatisch mehr Investitionen, beispielsweise wenn andere Voraussetzungen wie die Finanzierung nicht adäquat erfüllt sind. Vielmehr müssen bestimmte Personalausgaben als ergänzend zu den Investitionsausgaben verstanden werden. Wird an diesen gespart, hat das auch negative Auswirkungen auf die Investitions- und damit letztendlich auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen.

Während sich die Finanzierungssituation kurzfristig (und zumindest temporär) über höhere Kredite verbessern lässt, bestehen solch einfache Optionen beim Personalbestand nicht. Der Personalbestand droht deshalb weiterhin zu einem strategischen Engpassfaktor zu werden, der die Umsetzung von Investitionen und Transformation in Kommunen erschwert. Nur wenn es gelingt ausreichend Personal und Finanzmittel für die Verwaltung bereitzustellen, wird die Ausweitung öffentlicher Investitionen und die Transformation des öffentlichen Sektors gelingen.

Folgen Sie KfW Research auf Twitter:

[https://twitter.com/KfW\\_Research](https://twitter.com/KfW_Research)

Oder abonnieren Sie unseren kostenlosen E-Mail-Newsletter, und Sie verpassen keine Publikation: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Service/KfW-Newsdienste/Newsletter-Research/>

<sup>1</sup> Vgl. Brand, S., Römer, D. und M. Schwarz (2021): 5 Bio. EUR klimafreundlich investieren – eine leistbare Herausforderung, Fokus Volkswirtschaft Nr. 350, KfW Research.

<sup>2</sup> Vgl. Krebs, T. und J. Steitz (2021): Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen im Zeitraum 2021-2030, Working Papers 03/2021, Forum New Economy oder auch Krebs, T., Steitz, J. und P. Graichen (2021): Öffentliche Finanzierung von Klima- und anderen Zukunftsinvestitionen, Impulspapier 244, Agora Energiewende.

<sup>3</sup> Vgl. bspw. Rietzler, K. (2022): Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen, Wirtschaftsdienst Heft 1/2022, S. 27ff.

<sup>4</sup> Vgl. Raffer, C. und H. Scheller (2021): KfW-Kommunalpanel 2021, KfW Research.

<sup>5</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2021): Kommunalfinanzierung in der Corona-Krise – Einschnitte, aber keine Zeitenwende, Wirtschaftsdienst Heft 1/2021, S. 46ff. oder Brand, S. et al. (2021): Corona-Update Kommunalfinanz: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an, Fokus Volkswirtschaft Nr. 216, KfW Research.

<sup>6</sup> Vgl. Krone, E. und H. Schelle (2020): KfW-Kommunalpanel 2020, KfW Research.

<sup>7</sup> Vgl. Brand, S., Steinbrecher, J. und E. Krone (2020): Digitalisierung in Kommunen: Große Erwartungen treffen auf viele offene Fragen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 298, KfW Research.

<sup>8</sup> Vgl. Brand, S., Raffer, C. und J. Steinbrecher (2021): Digitalisierung der Schulen – vielfältige Herausforderungen für die Kommunen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 344, KfW Research oder Brand, S. und J. Steinbrecher (2021): Sustainable Finance in Kommunen: Kann der grüne Kommunalkredit das Eis brechen? Fokus Volkswirtschaft Nr. 339, KfW Research.

<sup>9</sup> Die amtliche Personalstatistik zeigt keine Altersstruktur des Personals in Ausbildung unter 25 Jahren. Da ein Großteil aber eine Berufsausbildung oder ein duales Studium absolvieren dürfte, wird der Gesamtbestand den Personen unter 25 zugerechnet, wodurch diese Altersklasse im öffentlichen Dienst etwas überschätzt werden dürfte. Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14 Reihe 6, 2020 (und frühere Jahre).

<sup>10</sup> Vgl. Deutscher Beamten Bund (2021): Monitor Öffentlicher Dienst 2022, dbb Beamtenbund und Tarifunion.

<sup>11</sup> Vgl. Deutscher Beamten Bund (2021): Personalmangel im öffentlichen Dienst: Dem Staat fehlen fast 330 000 Mitarbeitende, Pressemitteilung v. 29.03.2021.

<sup>12</sup> Vgl. PwC (2018): Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst: Prognose und Handlungsstrategien bis 2030.

<sup>13</sup> Vgl. McCinsey & Company (2019): Die Besten, bitte: Wie der öffentliche Sektor als Arbeitgeber punkten kann.

<sup>14</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): a. a. O., Tab. 2.2.1, S. 29.

<sup>15</sup> Vgl. Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport (2019): Personalbericht – Das Personal des Bundes 2019 Daten und Fakten.

<sup>16</sup> Eigene Berechnungen auf Basis des TVöD nach Angaben von Öffentlicher-Dienst.info (zuletzt abgerufen am 26.02.2022).

<sup>17</sup> Vgl. Brand, S., Pflume, F. und J. Steinbrecher (2021): Digitalisierung und Fachkräftemangel erfordern neue Personalpolitik in Kommunen, Fokus Volkswirtschaft Nr. 214, KfW Research.

<sup>18</sup> Vgl. bspw. Ritzer, U. (2019): Kommunen suchen händeringend nach Personal, SZ v. 10.08.2019 oder Creutzburg, D. (2022): „Der Staat fliegt uns um die Ohren“, FAZ v. 10.01.2022.

<sup>19</sup> Vgl. Brand, S., Steinbrecher, J. und E. Krone (2020): a. a. O.

<sup>20</sup> Vgl. Hauser, J. (2020): Stau auf dem Bauamt, FAZ v. 06.02.2020.

<sup>21</sup> Vgl. Beeger, B. und J. Löhner (2022): Mit Vollgas in die Bauarbeiter-Lücke, FAZ v. 31.01.2022.

<sup>22</sup> Vgl. Scheller, H. et al. (2021): Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur – Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben, Wiso Diskurs 12/2021, Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>23</sup> Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (2020): Personalreport Öffentlicher Dienst 2020.

<sup>24</sup> Vgl. Brand, S. und Steinbrecher, J. (2016): Erst mehr Geld und jetzt mehr Personal – was benötigen Kommunen für Investitionen? Fokus Volkswirtschaft Nr. 121, KfW Research oder zum Thematik der Auslagerungen siehe Brand, S. und J. Steinbrecher (2019): Kommunale Auslagerungen: Ein Spiegelbild regionaler Vielfalt in Deutschland, Fokus Volkswirtschaft Nr. 268, KfW Research.

<sup>25</sup> Vgl. Gornig, M. und C. Michelsen (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, Wochenbericht 11/2017, DIW.

<sup>26</sup> Vgl. Scheller, H. et al. (2021): a. a. O., S. 23ff.

<sup>27</sup> Trotz aller bestehenden Hemmnisse konnten die Kommunen aufgrund des guten konjunkturellen Umfelds bis zur Corona-Krise ihre Investitionsausgaben in den letzten Jahren steigern. Das Aggregat verdeckt jedoch regionale Unterschiede zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen. Zudem geht ein wesentlicher Teil des Ausgabenwachstums auf gestiegene Baupreise zurück, vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2020): Kommunale Investitionen: Preiseffekte am Bau „fressen“ Zinsentlastung auf, Fokus Volkswirtschaft Nr. 281, KfW Research.

<sup>28</sup> Vgl. Brand, S. und J. Salzgeber (2021): Finanzierung öffentlicher Investitionen: Kredite allein helfen den Kommunen nicht, Fokus Volkswirtschaft Nr. 360, KfW Research.

<sup>29</sup> Vgl. Brand, S. und J. Steinbrecher (2019): Green Bonds – nachhaltige Alternative für die kommunale Infrastrukturfinanzierung? Fokus Volkswirtschaft Nr. 245, KfW Research.

<sup>30</sup> Vgl. PD (2021): Analyse der kommunalen Förderlandschaft oder Berlin-Institut und Wüstenrot Stiftung (2020): Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben? eher konträr: vgl. BBSR (2022): Kommunale Finanzen und Fördermittel. Eine Übersicht über Förderprogramme für Kommunen gibt die Förderdatenbank des Bundes, die zum Januar 2022 für Kommunen 879 Förderprogramme ausweist, allein 407 im Bereich Infrastruktur. In jedem Bundesland werden über 100 Förderprogramme angeboten, dazu kommen noch 120 bundesweite Programme. Siehe unter [www.foerderdatenbank.de](http://www.foerderdatenbank.de) (zuletzt abgerufen am 28.02.2021). Für einen möglichen Reformansatz, vgl. bspw. Geißler, R. (2021): Ein kommunales Investitionsprogramm für das nächste Jahrzehnt - Die Verfahren sind entscheidend, DezernatZukunft.

<sup>31</sup> Vgl. Kommunale Spitzenverbände (2021): Gemeinsames Papier zur Situation des Fachkräftemangels in den Kommunen. Handlungsmöglichkeiten und -empfehlungen. Positionspapier Sept. 2021.

<sup>32</sup> Vgl. Next:Public (2022): Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst. Die Bedeutung der Sinnhaftigkeit einer Beschäftigung im Öffentlichen Dienst zeigt sich auch daran, dass Stellenausschreibungen, die den positiven Einfluss auf Andere oder auf das Gemeinwohl hervorheben, deutlich erfolgreicher bei der Rekrutierung neuer Bewerber sind. Vgl. Vogel, D., Döring, M. und M. Sievert (2022): Effektivität von Stellenanzeigen im öffentlichen Sektor.

<sup>33</sup> Vgl. bspw. Färber, G. (2021): Die Attraktivität des öffentlichen Dienstes, Speyerer Forschungsbericht 300, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

<sup>34</sup> Vgl. Stifterverband (2021): Die lernende Verwaltung - Fort- und Weiterbildung als Schlüssel zur Modernisierung, Diskussionspapier Nr. 5.

<sup>35</sup> Vgl. Creutzburg, D. (2021): Der stille Abschied vom Leistungsprinzip, FAZ v. 28.11.2021.

<sup>36</sup> Vgl. Landsberg, G. (2020): Maßnahmenkatalog zum Abbau des kommunalen Investitionsrückstandes, Positionspapier v. 03.01.2020, DStGB.