

NSTN



Nachrichten

Niedersächsischer Städtetag 11/2006



Qualifizierung und Fortbildung in Kommunalverwaltungen¹

von Dirk Schröder

Ein wichtiges Instrument innovativer und erfolgreicher kommunaler Arbeit ist die Fachlichkeit der Mitarbeiter und Führungskräfte, denn eine Verwaltung kann nur so gut sein, wie die Führungskräfte und Mitarbeiter, die in ihr arbeiten.

Den Umgang mit Qualifizierung und Fortbildung im öffentlichen Dienst beschreiben u.a. Hopp/Göbel und Damkowski/Precht folgendermaßen:

„Im öffentlichen Dienst werden in Bezug auf die verschiedenen Laufbahngruppen beachtliche Eingangsqualifikationen gefordert, die aber im weiteren Fortgang der persönlichen Karrieren verflachen, weil im strategisch wichtigen Bereich der Fort- und Weiterbildung evidente Mängel vorliegen.“²

„... dies gilt insbesondere für administrative Führungskräfte, die wohl die einzige Berufsgruppe sind, für die weitgehend kein systematisches Fort- und Weiterbildungssystem und –angebot besteht.“³

Unter Personalentwicklung werden unter anderem Maßnahmen verstanden, die dazu beitragen, die für die derzeitige oder anzustrebende Tätigkeit erforderlichen fachlichen, sozialen, persönlichen und methodischen Kompetenzen zu erhalten und kontinuierlich weiter zu entwickeln und auszubauen. Mitarbeiter müssen stets auf dem aktuellen Stand ihres Fachbereiches und ihrer Aufgaben bleiben. Dazu sind, neben dem Studium relevanter Literatur, Gesetzestexte und Richtlinien Qualifizierung und Fortbildungen notwendig und unumgänglich. Nur gut



ausgebildete und fachlich versierte Mitarbeiter sind in der Lage, eine optimale Umsetzung der Verwaltungsaufgaben zu gewährleisten. Gerade in Zeiten knapper Kassen und Phasen der Haushaltskonsolidierung ist es ein grober Fehler, in der fachlichen und persönlichen Fortbildung der Mitarbeiter zu sparen. Wer mit weniger Personal auskommen will/ muss, muss in die Qualifizierung und Weiterentwicklung der Mitarbeiter zwingend investieren.⁴

Aber auch eine Führungskraft ist nicht allein durch die erworbene Funktion per Status eine gute Führungskraft. Auch Führungskräfte müssen verpflichtet werden, sich regelmäßig weiterzubilden und neue Kenntnisse zu erwerben. Notwendig ist in diesem Bereich das Erlernen und ständige „Auffrischen“ notwendiger Schlüsselqualifikationen. Lt. KGSt besteht neben der Förderung des Umgangs mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten zwingend Bedarf bei allgemeinen Managementkenntnissen und kooperativ-kommunikativem Verhaltenstraining.⁵

Führungskräfte besitzen zwar ihre verbrieft Macht innerhalb der Kommune, ohne Fortbildung jedoch nur ein veraltetes Wissen moderner Führungskultur.⁶

Gerade in kleinen Kommunen ist es immer noch üblich, dass „lang gediente“ Mitarbeiter irgendwann in Führungsfunktionen aufsteigen/befördert werden, ohne über entsprechende Schlüsselqualifikationen zu verfügen.

Auch die hauptamtlichen Bürgermeister bedürfen umfangreicher Qualifikationen, da gerade diese Führungskräfte zum Teil aus verwaltungsfremden Bereichen von den Bürgern gewählt wurden und über keine oder nur marginale Führungskompetenzen in Kommunalverwaltungen verfügen und die Kenntnisse gerade hier von enormer Bedeutung für das Gelingen von Neuer Steuerung und innovativer Verwaltungsführung sind.⁷

Die für viele Kommunen noch neuen Strategien Neuer Steuerung und modernen Verwaltungshandelns müssen über die Führungskräfte in den Kommunen organisiert und umgesetzt werden. Aus diesem Grund sollten sich die Verwaltungsspitze und der Verwaltungsausschuss der Kommune im Rahmen des Berichtswesens einen jährlichen Bericht über den Qualifizierungsstand der Führungskräfte und Mitarbeiter und eine Darstellung anvisierter künftiger Maßnahmen zur Personalentwicklung vorlegen lassen.

Fortbildung ist für die Kommune ein personen- und zielgruppenbezogenes Qualifizierungsinstrument, das einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für notwendige Veränderungsprozesse der Kommunen bietet. Dazu gehören die Stärkung der Bürgerorientierung und Effizienz des Verwaltungshandelns, die Sicherstellung des politischen und

1 Der Autor (37) ist Leiter des Schul-, Sport- und Jugendamtes der Stadt Springe und Lehrbeauftragter an der Universität Lüneburg; der Aufsatz entstand im Rahmen seiner Master-Arbeit „Innovatives Verwaltungsmanagement“ im Aufbaustudiengang Sozialmanagement.

2 Hopp/ Göbel, Management in der öffentlichen Verwaltung, 1999, S. 96.

3 Damkowski/Precht, Public Management, Neue Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, 1995, S. 220.

4 vgl. Reichard, Grundlegende Qualifizierung als Basis der Verwaltungsarbeit, in: Innovative Verwaltung, 6/2006, S. 12 ff.

5 vgl. KGSt- Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, S. 29.

6 vgl. Regnet, Der Weg in die Zukunft – Neue Anforderungen an die Führungskräfte, in: Rosenstiel/Regnet/Domsch, Führung von Mitarbeitern, 1999, S. 53 f.

7 vgl. König, Kein Universalgenie in Sicht, in: Der Gemeinderat, 3/2005, S. 12 f.

gesellschaftlichen Auftrages der Kommune und deren Weiterentwicklung zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen Kommune. Fortbildung ist im Rahmen einer „lernenden Organisation“ eine verpflichtende Daueraufgabe. Führungskräfte und politische Entscheidungsträger müssen Fortbildung als das Kernelement der Personalentwicklung verstehen, ernst nehmen und adäquat und gezielt unterstützen, fordern und fördern.

Ideal ist die Sicherstellung von Fortbildungen durch die Bildung von fachbereichsspezifischen Fortbildungsbudgets, die in den Fachbereichen direkt für die fachbereichsspezifische Fortbildung der Mitarbeiter und Führungskräfte eingesetzt werden können. Nur der entsprechende Fachbereich selber kann realistisch einschätzen, welcher Mitarbeiter welchen spezifischen Fortbildungsbedarf hat.

Darüber hinaus ist es Aufgabe des Fachbereichs Service (bzw. des Hauptamtes), fachbereichsübergreifende Fortbildungen, z.B. zu Themen wie EDV- Grundlagen, Kommunikationstraining aber auch neuer Steuerungsinstrumente für Führungskräfte zu initiieren. Fortbildungen sind denkbar als so genannte „Inhouse- Veranstaltungen“, bei denen z.B. eigene Fachkräfte oder auch externe Berater Fortbildungen in der Kommune anbieten, die für Mitarbeiter/ Führungskräfte unterschiedlicher Fachbereiche relevant sind. Bei dieser Art der Fortbildungen bietet sich insbesondere in kleineren Kommunen an, diese zentral zu organisieren und durchzuführen.

Zwei Beispiele aus Uelzen und Wallenhorst sollen dies verdeutlichen:

Die Stadt Uelzen hat beispielsweise durch gemeinsame Schulungen aller 27 Führungskräfte einheitliche Führungstechniken und -grundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Schwerpunkte Gesprächsführung, Selbst- und Zeitmanagement, Motivieren und Fördern der Mitarbeiter vermittelt. Über einen Zeitraum von zwei Jahren wurden Seminare, Praxisphasen und Workshops mit Unterstützung durch das Niedersächsische Studieninstitut e.V. und Stöver- Management Hamburg durchgeführt. Die Themen Führung, Kommunikation, Selbst- und Zeitmanagement und Motivation wurden durch Vorträge, Diskussionen,

Gruppenarbeit und Rollenspiele erarbeitet.⁸

In der Gemeinde Wallenhorst wurden vor der Einführung des Neuen Steuerungsmodells alle Führungskräfte (Verwaltungsleitung, Amtsleiter, stellvertretende Amtsleiter) in Kooperation mit einem örtlichen Bildungsträger ein Jahr lang geschult und auf die neuen Aufgaben vorbereitet. Ein halber Tag pro Woche wurde dafür genutzt, Standards der Führung und die Rolle von Führungskräften zu verdeutlichen. „Ganz nebenbei“ ist die Gruppe der Führungskräfte weiter zusammen gewachsen, deutlich erkennbar war im Laufe der Qualifizierung eine stärkere Kooperation untereinander und Entwicklung eines Führungsteams.

Kommunen mit eigenen Volkshochschulen (VHS) können diese Ressource auch für eigene Fortbildungen nutzen. Volkshochschulen sind i.d.R. in der Lage, maßgeschneiderte Fortbildungen oder Qualifizierungsreihen zu organisieren.⁹ Hier dürfte es unproblematisch sein, kostengünstige, passgenaue (in Bezug auf den zeitlichen Umfang und die Inhalte) Fortbildungen zu vereinbaren.

Zweckmäßig ist jedoch auch der Besuch von Veranstaltungen externer Anbieter. Viele Aufgaben von kommunalen Mitarbeitern sind zu speziell, als das man für eine Inhouse- Veranstaltung aus den eigenen Reihen ausreichend Teilnehmer frequentieren könnte. Spezielle Kenntnisse müssen von darauf spezialisierten Anbietern der Fortbildungsbranche genutzt werden.

Nicht zu unterschätzen ist die Qualität mehrtägiger oder längerfristiger Veranstaltungen. Hier besteht die Möglichkeit, neue Kontakte zu Mitarbeitern anderer Kommunen zu knüpfen (oder in den o.g. Beispielen die Kooperation der Führungskräfte untereinander auszubauen), die auch in der Alltagsbewältigung vielschichtiger Aufgaben von großem Nutzen sein können. Durch diese bestehenden Kontakte entwickelt sich ein Austausch über „den Tellerrand“ hinweg, bringt neue Impulse

für die eigene Arbeit, für die Umsetzung der Aufgaben und Bewältigung von schwierigen Fällen. So kann ein „Best-Practice“-Netzwerk zwischen Führungskräften/Mitarbeitern unterschiedlicher Fachbereiche, Kommunen und Einrichtungen entstehen, das Motivationsaspekte für den Einzelnen, aber auch aus wirtschaftlicher Sicht für die Verwaltung Vorteile bietet.

Reichard empfiehlt, verstärkt längerfristige Lernprozesse z.B. durch Weiterbildungsprogramme auf Masterstufe zu implementieren, die sich in fundierter und zugleich praxisrelevanter Weise mit den Konzepten und Instrumenten des Public Management auseinandersetzen und für Manager/ Führungskräfte im Verwaltungsbereich wichtig sind. Dies ist die entscheidende Grundlage, um der Notwendigkeit eines kulturellen Wandels begegnen zu können.¹⁰

Grundlage für eine effektive Fortbildungsplanung ist die bedarfsgerechte Auswahl geeigneter Fortbildungen, orientiert an den strategischen Verwaltungszielen und eine anschließende systematische Erfolgskontrolle. Hilfreich ist dabei ein individueller Fortbildungsplan, der im Rahmen von Zielvereinbarungsgesprächen zwischen Vorgesetztem und Mitarbeiter erarbeitet wird und den notwendigen Qualifizierungsbedarf beschreibt.

Dafür müssen folgende Schritte eingeleitet und umgesetzt werden:

- Definition der Anforderungsprofile für die entsprechenden Positionen
- Besetzung freier Stellen mit geeigneten Bewerbern
- Ergänzende Qualifizierung der Personen, die diese Positionen schon innehaben und bei denen erkennbarer Fortbildungsbedarf besteht
- Verbindliche Festschreibung von Qualifizierungsverpflichtungen für Führungskräfte (z.B. mind. 6 Tage für Führungskräfte/Jahr)
- Festschreibung eines Qualifizierungsetats, aufgeteilt auf die entsprechenden Fachbereichsbudgets

In der gängigen Fachliteratur und von relevanten Spitzenverbänden der Städte und Gemeinden gibt es kaum Hin-

8 vgl. Stadt Uelzen, Auf dem richtigen Weg, Dokumentation über die Einführung neuer Steuerungsinstrumente, 1/10/2001, internes Papier.

9 Die VHS Calenberger Land (südl. Region Hannover) bietet u.a. eine Qualifizierungsreihe „Schlüsselkompetenzen“ für Führungskräfte an.

10 vgl. Reichard, Grundlegende Qualifizierung als Basis der Verwaltungsarbeit, in: Innovative Verwaltung, 6/2006, S. 14.

weise auf die Höhe eines für Kommunen angemessenen Etats oder Budgets für Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen.

Eine Befragung von kommunalen Spitzenverbänden¹¹ ergab, dass entsprechende Empfehlungen nicht vorhanden sind. Lediglich die KGSt hat bereits im Jahr 1993 Informationen dazu veröffentlicht. Danach beträgt der Etat für Fortbildungen in der freien Wirtschaft drei Prozent an den gesamten Personalkosten, während in der Kommunalverwaltung im Schnitt lediglich 0,5 Prozent der Brutto-Personalkosten für Fortbildungen eingesetzt werden. Die KGSt empfiehlt, dass Kommunen mindestens 1,5 Prozent der Brutto-Personalkosten für Fortbildungen und Qualifizierungen einplanen sollten.¹²

Im Rahmen der Masterarbeit „Innovatives Verwaltungsmanagement“ an der Universität Lüneburg wurden daher insgesamt 150 Kommunen um Auskunft über die entsprechenden Haushaltsansätze gebeten und die Ergebnisse der Befragung im Verhältnis zu den jeweilig aufgewendeten Brutto-Personalkosten dargestellt. Dadurch ergeben sich, auch bezogen auf die unterschiedlichen Größen und Aufgabenwahrnehmungen der befragten Kommunen, vergleichbare Werte der Aufwendungen für Fortbildungen und Qualifizierungen. Die Ergebnisse stellen Erhebungen aus willkürlich ausgewählten Kommunen unterschiedlicher Größe aller Bundesländer dar. Alle Daten der 100 Kommunen, die ihre Haushaltszahlen mitgeteilt haben¹³, sind ohne weitere Filterung in der Übersicht erfasst.

Im Durchschnitt wurden im Jahr 2005 bei allen befragten deutschen Kommu-



nen 0,53 Prozent der Brutto-Personalkosten für Fortbildungen und Qualifizierungen der Mitarbeiter zur Verfügung gestellt, für das laufende Jahr 2006 beträgt der Fortbildungsansatz im Schnitt 0,56 Prozent der Brutto-Personalkosten.

Festgestellt werden kann, dass sich seit der Untersuchung der KGSt im Jahr 1993 und der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Erhebung keine signifikanten Unterschiede ergeben haben und die Diskussion um Neue Steuerung und Verwaltungsmodernisierung im Schnitt keine Auswirkungen auf die Haushaltsansätze für Fortbildungen und Qualifizierungen hatte. Die Ansätze im untersuchten Zeitraum variieren von 0,12 Prozent (Schleswig und Sindelfingen) und 0,13 Prozent (Butzbach und Frankfurt/M.) bis hin zu den Spitzenwerten von 1,14 Prozent und 1,28 Prozent (jeweils Hollenstedt) und 1,04 Prozent (Wallenhorst und Rosenheim).

Unterschiede zwischen den Ansätzen bezogen auf die Gemeindegrößen gibt es nicht, die Durchschnittswerte der Kommunen unter 20.000 Einwohnern entsprechen den Werten der größeren Kommunen.

Zum Vergleich wurde die Gemeinde Tilburg (Niederlande) nach entsprechenden Etats befragt. Hier wurden im Jahr 2005 1,66 Prozent der Brutto-Personalkosten in Fortbildungen und Qualifizierungen der Mitarbeiter investiert.

Ein ernüchterndes Ergebnis, wenn man dies mit der 1,5 Prozent Empfehlung der KGSt vergleicht und im Kontext notwendiger Modernisierung und Reformen von Verwaltungsstrukturen betrachtet. Im Ergebnis kann konstatiert werden, dass der größte Teil der Kommunen noch zu wenig Wert auf adäquat fortgebildete und qualifizierte Mitarbeiter legt oder es den Verwaltungen nicht möglich ist, den politischen Gremien diese Notwendigkeit entsprechend zu verdeutlichen.¹⁴

Interessant wäre eine weitergehende Untersuchung hinsichtlich der konkreten Gründe der Höhe der jeweiligen Ansätze.

Das hier grundsätzlicher Handlungsbedarf seitens der Kommunen und kommunalen Spitzenverbände besteht, ist offensichtlich.

11 Angefragt wurden im Rahmen dieser Arbeit der Deutsche Städtetag, der Niedersächsische Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund, der Niedersächsische Landkreistag und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

12 KGSt-Bericht 5/1993, Das Neue Steuerungsmodell, S. 29. Diese Angaben beziehen sich auf die Angaben der KGSt aus dem Jahre 1993, jedoch bereits bezogen auf die Bedarfslage im Neuen Steuerungsmodell. Neuere Empfehlungen konnten trotz intensiver Recherche nicht ermittelt werden.

13 insgesamt wurden 150 Kommunen im Juni/ Juli 2006 schriftlich gebeten, Daten für diese Erhebung bereit zu stellen. 100 Kommunen (66,67 Prozent) stellten ihre Daten für diese Arbeit zur Verfügung.

14 Interessant war im Rahmen dieser Datenerhebung und Befragung der Kommunen, dass viele Ansprechpartner in den Kommunen sehr interessiert an dem Ergebnis der Befragung und Auswertung waren. Mehrfach wurde mitgeteilt, dass Vergleiche mit anderen Kommunen durchaus erwünscht seien. In einigen Fällen wurde mitgeteilt, dass die Verwaltung höhere Ansätze für Fortbildungen zur Verfügung stellen wollte, die politischen Gremien hier jedoch Einsparpotentiale im Rahmen allgemeiner Haushaltseinsparungen gesehen haben. Dieses lässt vermuten, dass politische Entscheidungsträger in vielen Kommunen die Notwendigkeit adäquater finanzieller Mittel für Fortbildungen nicht erkannt haben oder die Verwaltung den entsprechenden Bedarf nicht ausreichend verdeutlichen konnte. Aufgrund anstehender Kommunalwahlen waren einige Kommunalverwaltungen zu keiner Auskunft bereit