

**Maßnahmen
zur Erhöhung der Akzeptanz
des Landespersonalkonzeptes**

Juni 2007

Inhalt

I	Anlass	2
II	Konzeptionelle Maßnahmen	3
1.	Überprüfung der Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Landesdienst.....	3
2.	Umgang mit Beschäftigten, die 2010/2011 ausscheiden bzw. in die Freistellungsphase der Altersteilzeit eintreten	4
3.	Schutzstatus von Überhangbeschäftigten gem. Ziff. 3.5 c) UPK.....	5
4.	Forcierung der gemeinsamen Suche nach neuen Einsatzgebieten für Überhangbeschäftigte	5
5.	Verbesserung der Vermittelbarkeit von Überhangbeschäftigten	6
6.	Teilnahme des PeM an Vorstellungsterminen von Überhangkräften	6
7.	Haushaltsrechtliche Absicherung von befristeten Arbeitsverträgen	6
III	Kommunikationsmaßnahmen	6
1.	Kommunikation praktischer Erfolge	6
2.	Zugänglichkeit der PeM-Informationen	7
3.	Verbesserte Information durch die Häuser	7
IV	Qualifizierungsmaßnahmen	7
1.	Generelle Einstiegsberatung für Überhangbeschäftigte.....	7
2.	Qualifizierung für Überhangbeschäftigte.....	7
3.	Qualifizierung für Kernpersonal	8
4.	Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen.....	8

I Anlass

Die Umsetzung des Landespersonalkonzeptes hat erhebliche Auswirkungen auf die Dienststellen und auf eine große Zahl von Landesbediensteten. Mit der Zielsetzung, dass die Landesbediensteten auch unter den Reformbedingungen motiviert ihre Aufgaben wahrnehmen und das Leistungsniveau nicht beeinträchtigt wird, ist unter Nr. 333 der Koalitionsvereinbarung festgelegt worden, das Personalkonzept 2004 auf Möglichkeiten zur Erhöhung der Akzeptanz hin zu untersuchen. Daneben wird von Seiten der Belegschaftsvertreter gefragt, ob die bestehenden Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Landesdienst beibehalten oder sogar erweitert werden.

Die bisher durchgeführte Führungskräftequalifizierung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Personalstrukturreform und die vom PeM durchgeführten Gespräche zur Erstellung von Einsetzbarkeits- und Erwartungsprofilen mit Überhangbeschäftigten haben zudem eine Reihe von Kommunikationsdefiziten aufgezeigt.

II Konzeptionelle Maßnahmen

1. Überprüfung der Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Landesdienst

Eine wichtige Maßnahme im Rahmen des Personalkonzeptes ist das Angebot von Anreizen für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Landesdienst. Vor dem Hintergrund der durch die Föderalismusreform auf die Länder übertragenen Kompetenzen im Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrecht wird das Innenministerium gemeinsam mit dem Finanzministerium zusätzliche Möglichkeiten bzw. Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden von Beamten aus dem Dienst prüfen. So schreibt etwa der Entwurf des neuen Beamtenstatusgesetzes keine bundeseinheitliche Altersgrenze vor. Vielmehr können die Länder die Regelaltersgrenze sowie die Antragsaltersgrenze künftig selbst festlegen. Dies gilt gleichermaßen für die Höhe der Versorgungsbezüge bzw. die entsprechenden Abschläge bei vorzeitigem Eintritt in den Ruhestand. Hier könnte in Betracht gezogen werden, die derzeitige Antragsaltersgrenze von derzeit 63 Jahren mit entsprechenden Versorgungsabschlägen herab zu setzen. Ebenfalls könnte geprüft werden, ob und inwieweit langfristige Beurlaubungen bis zum Eintritt in den Ruhestand ggf. mit finanziellen Anreizen (wie z.B. Abfindung oder Anspruch auf Beihilfe bis zum Eintritt in den Ruhestand) versehen werden könnten

Das Ausmaß, in dem von Anreizen für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Landesdienst Gebrauch gemacht wird, ist auch von entscheidender Bedeutung für die Nachwuchsförderung. Im Jahr 2007 steht eine Neuverhandlung der Nachwuchskorridore für die Jahre 2008 und 2009 an. Es ist beabsichtigt, hier die Entwicklung der Altersstruktur innerhalb der Landesverwaltung über die nächste Dekade hinaus zu betrachten, damit die Erfordernisse einer hinreichend durchmischten Altersstruktur auch unter Berücksichtigung der Nachfrage bei Nachwuchskräften besser beachtet werden können.

Eine Überprüfung der bisherigen Anreize für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Landesdienst ergibt folgendes Bild:

Altersteilzeit

Erwartungsgemäß ist von dem Instrument der auf zehn Jahre erweiterten Altersteilzeit rege Gebrauch gemacht worden. Dies zeigt sich anhand der Entwicklung der Altersteilzeitfälle gemäß Anlage 2. Mit dem Beschluss des Kabinetts zur „Umsetzung des Personalkonzeptes / Sommer 2005“ ist die mögliche Inanspruchnahme der Altersteilzeit von sieben auf zehn Jahre ausgedehnt worden, wenn diese vor dem 31.12.2007 beginnt. Darüber hinaus schützt der Beginn der Altersteilzeit-Freizeitphase vor dem 31.12.2009 den betroffenen Beschäftigten vor einer Zuordnung in den Überhang.

Eine Ausweitung der Gewährung von Altersteilzeit mit einer Laufzeit von zehn Jahren auf die Jahre 2008 und 2009 wird derzeit nicht empfohlen. Die Freistellungsphase würde dann erst 2014 erreicht. Dies ist aber für den beabsichtigten Personalabbau zu spät. Die Ausweitung würde zu einer hohen Ausgabenbelastung für das Land führen, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem vergleichsweise geringen Nutzen stehen.

Übertarifliche Leistungen

Anders als die Altersteilzeit gestaltet sich die Inanspruchnahme bei den übertariflichen Leistungen. Mit dem Beschluss zur „Umsetzung des Personalkonzepts / Sommer 2005“ hatte das Kabinett den Katalog der möglichen übertariflichen Leistungen deutlich ausgeweitet:

- Erhöhung der maximalen Abfindungssumme auf 50.000 € (ab 2007 40.000 €) oder
- Gewährung einer auf fünf Jahre begrenzten Rückkehrgarantie für zu Arbeitgebern außerhalb des öffentlichen Dienstes wechselnde Beschäftigte,
- erleichterte Gewährung von befristeter bzw. unbefristeter Teilzeit,
- erleichterte Gewährung von Sonderurlaub.

Parallel dazu haben sich jedoch die Rahmenbedingungen durch Bundesgesetzgebung geändert (Versteuerung der Abfindung; Verkürzung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld). In der Folge verblieb außerhalb des Lehrerbereichs die Anzahl der in Anspruch genommenen Abfindungen und Vorruhestandsverträge auf sehr niedrigem Niveau (vgl. Anlage 3).

Zur Rückkehrgarantie und zur erleichterten Gewährung von befristeter bzw. unbefristeter Teilzeit bzw. Sonderurlaub liegen derzeit keine Erkenntnisse vor.

An den bestehenden Regelungen sollte einstweilen festgehalten werden.

2. Umgang mit Beschäftigten, die 2010/2011 ausscheiden bzw. in die Freistellungsphase der Altersteilzeit eintreten

Beschäftigte, die die Freistellungsphase im Rahmen ihrer Altersteilzeit bis zum 31. Dezember 2009 erreichen und eigentlich dem Überhang zuzuordnen wären, verbleiben nach Ziffer 3.1 b der UPK im Regelaufgabenbereich. Das gleiche gilt für die Beschäftigten, die aus anderen Gründen bis Ende 2009 ausscheiden.

Diese Regelung ist aus Sicht der Dienststellen unbefriedigend hinsichtlich der Beschäftigten, die erst 2010 oder 2011 altersbedingt ausscheiden oder in die Freistellungsphase übertreten. Aufgrund der Sozialkriterien werden i.d.R. diese Beschäftigten vor einer Zuordnung zum Überhang geschützt und es müssten an ihrer Stelle jüngere Kollegen dem Überhang zugeordnet werden. Von den Dienststellen wird daher eine Ausweitung der Anrechenbarkeit auf den Kernstellenbereich auch von solchen Bediensteten gefordert, die erst 2010 oder 2011 aus dem aktiven Dienst ausscheiden.

Ein generelles Verbleiben auch dieser Beschäftigten im Regelbereich würde das Personalkonzept sprengen. Dort aber, wo nur ein kleiner Teil von ca. 5% der Belegschaft einer Dienststelle von einer Überhangzuordnung betroffen sein und die Erbringung der Ressort einsparung insofern nur um maximal zwei Jahre bis Ende 2011 verzögert würde, kann eine Vereinbarung zum Absehen der Personalisierung zwischen dem jeweiligen Ressort und dem PeM unter nachfolgenden Voraussetzungen in Betracht kommen:

- (1) Das Ressort weist nach, dass der vorgegebene Personalabbau hinsichtlich dieses Personenkreises bis spätestens Ende 2011 realisiert werden könnte und dass die vorgegebene Zahl des Kernpersonals in 2010 und 2011 nur unwesentlich (ca. 5 %) überschritten würde;
- (2) das Ressort legt dem PeM bis Ende 2007 - soweit das Ministerium betroffen ist, nach Abschluss der Überhangspezifizierung - einen Vorschlag für eine zeitnah beginnende neue Verwendung im Sinne von Ziff. 6 UPK der in 2010 bzw. 2011 aus dem aktiven Dienst ausscheidenden Beschäftigten vor und stellt sicher, dass die Kernaufgaben in

der jeweiligen Behörde nach 2009 ausschließlich von Kernpersonal wahrgenommen werden.

PeM sichert dem Ressort mit Abschluss der Vereinbarung den Verbleib der eigentlich dem Überhang zuzuordnenden Beschäftigten in dem neuen Einsatz zu. Insoweit erfolgt keine Personalisierung. Durch die Vermeidung von Konflikten bei der Personalisierung und durch eine hohe Sozialverträglichkeit dieser Maßnahme würde das Leistungsniveau in den betroffenen Dienststellen positiv beeinflusst.

3. Schutzstatus von Überhangbeschäftigten gem. Ziff. 3.5 c) UPK

Nach Ziff. 3.2 UPK behält Personal, das vorher schon als Überhang definiert worden war, grundsätzlich seinen Status, sofern die Zuordnung in einem nachvollziehbaren Verfahren vorgenommen wurde und sie nicht gegen Kernpunkte der UPK verstößt.

Nach Ziff. 3.5 c) sind aber nur solche Beschäftigte, die „...im Zuge der Umsetzung des Personalkonzeptes 2004 bereits einem Überhangbereich zugerechnet wurden ...“, vor einer erneuten Überhangzuordnung geschützt, wenn sie dauerhaft auf eine Regelstelle bei einer anderen Beschäftigungsbehörde versetzt wurden.

Das Ergebnis, Altfälle einer Überhangzuordnung zwar weiterhin als Überhangfälle zu führen, ihnen aber nicht allen den Schutzstatus gem. Ziff. 3.5 c) der UPK zuzuerkennen, erscheint unbillig.

Ziff. 3.5 c) UPK wird deshalb wie folgt neu gefasst:

“Beschäftigte, die als Personalüberhang auf eine unbefristete freie Stelle im Kernbereich versetzt wurden, können nicht nochmals dem Überhang zugeordnet werden. Dies gilt auch dann, wenn die besetzte Stelle in einer späteren Stufe der Personalstrukturreform als Überhangstelle ausgewiesen wird.“

4. Forcierung der gemeinsamen Suche nach neuen Einsatzgebieten für Überhangbeschäftigte

Die beste Vorsorge zur Begrenzung von Verunsicherungen und Demotivierungen bei den Beschäftigten, in deren Behörden sich eine Personalisierung nicht vermeiden lässt, kann dadurch erzielt werden, dass die Überhangbeschäftigten unmittelbar nach der Personalisierung in eine andere Verwendung gebracht werden. Soweit dies ausnahmsweise nicht möglich sein sollte, verbleiben die Beschäftigten zunächst in ihrer alten Verwendung.

Voraussetzung für eine rasche alternative Verwendung von Überhangbeschäftigten ist zum einen, dass frei werdende und möglicherweise nicht ressortintern nachbesetzbare Kernstellen möglichst früh für eine Nachbesetzung angezeigt werden und damit die Chance eröffnet wird, Beschäftigte zielführend für ein Nachrücken auf freie Kernstellen zu qualifizieren, und zum anderen, dass rechtzeitig neue temporäre Einsatzfelder für die nicht sofort auf Kernstellen einsetzbaren Beschäftigten zwischen den Ressorts und PeM abgestimmt werden. Dabei gilt es, regional und bewertungsmäßig passende Einsatzfelder zu erarbeiten, die die Kriterien gem. Ziff 6 UPK für Projekte oder sonstige Einsätze erfüllen. Die Beschäftigten sind zu jedem Verfahrensstand umfassend und frühzeitig zu informieren.

Erste temporäre neue Einsatzfelder in der allgemeinen Verwaltung zeichnen sich ab, so die Abarbeitung von Verwendungsnachweisen, die Bereinigung und Umstellung der Registraturen und Archive auf elektronische Grundlagen oder die Einführung einheitlicher Personalerfassungssysteme.

Bereits vor einer Personalisierung sollte gezielt nach Personal für derartige neue Einsätze gesucht werden. Personal, das auf diesem Wege freiwillig für einen neuen Einsatz gewonnen wird, wird auf die Einsparvorgabe angerechnet, muss aber nicht dem Überhang zugeordnet werden, wenn im Rahmen einer Vereinbarung zwischen PeM und Ressort im Einzelfall eine Beschäftigung in Projekten oder sonstigen Einsätzen bis zum Nachrücken auf eine Kernstelle bzw. bis zum Ausscheiden aus dem aktiven Landesdienst sichergestellt ist.

5. Verbesserung der Vermittelbarkeit von Überhangbeschäftigten

In der Vermittlungspraxis zeichnen sich Probleme bei der Vermittlung bestimmter Berufsgruppen ab, für die es nach der Verwaltungsreform keine oder allenfalls im geringen Ausmaß Verwendung in der öffentlichen Verwaltung gibt. Neben der Gruppe der Waldarbeiter ist hier insbesondere das Hauspersonal (Reinigungskräfte und Pförtner) zu erwähnen, deren Aufgaben bereits ausgelagert wurden oder ausgelagert werden sollen. Unter den Bedingungen des Personalkonzepts sind insoweit frühere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überprüfen. Hier müssen Maßnahmen eines Insourcing einschließlich der Ausleihe von Überhangbeschäftigten an beauftragte externe Unternehmen geprüft und Umschulungsmöglichkeiten für jüngere Bedienstete gefunden werden.

6. Teilnahme des PeM an Vorstellungsterminen von Überhangkräften

Mitarbeiter des PeM erhalten künftig die Möglichkeit, an Vorstellungsterminen von Überhangkräften als Zuhörer teilzunehmen. Auf diese Weise hat PeM die Möglichkeit, die Vermittlungschancen von Überhangbeschäftigten besser einzuschätzen und erforderlichenfalls gezielte Qualifizierungen anzubieten.

7. Haushaltsrechtliche Absicherung von befristeten Arbeitsverträgen

Soweit freiwerdende Stellen in der Landesverwaltung derzeit nicht mit internen Bewerbern nachbesetzt werden können, erfolgt in der Regel nur eine zeitlich befristete Nachbesetzung durch externe Arbeitnehmer, um landesverwaltungsinternen Bewerbern zu einem späteren Zeitpunkt die Möglichkeit zu geben, auf diese Stellen zu wechseln.

Der Abschluss befristeter Arbeitsverträge ist jedoch mit Blick auf die Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes risikobehaftet. FM wird prüfen, ob die Zulässigkeit befristeter Anstellungen u.a. dadurch gesichert werden kann, dass Befristungstatbestände auch haushaltsmäßig, etwa durch haushaltsneutrale Dotierung von 427er Ansätzen, kenntlich gemacht werden.

III Kommunikationsmaßnahmen

1. Kommunikation praktischer Erfolge

In der ersten Stufe der Spezifizierung des Personalüberhangs konnten von 297 Überhangbeschäftigten 99 auf Kernstellen zurückkehren. Das sind über 33 %. PeM beabsichtigt, stärker als bisher auch im Internet über erfolgreiche Vermittlungen zu informieren, um den Überhangbeschäftigten die Rückkehrmöglichkeiten auf eine Kernstelle als konkrete Perspektive aufzuzeigen. Ebenso soll verstärkt über Beispiele für gelungene Projekte oder über Qualifizierungsmaßnahmen berichtet werden, mit deren Hilfe Beschäftigte erfolgreich dauerhaft vermittelt werden konnten.

2. Zugänglichkeit der PeM-Informationen

PeM veröffentlicht laufend ausführliche Informationen zur Personalvermittlung und Qualifizierung im Intranet. Leider haben nicht alle Landesbehörden Zugriff auf LOTSE. Daher veröffentlicht PeM die wichtigsten Informationen jetzt auch im Internet.

Zudem besteht über das Intranet Zugang zur webbasierten Datenbank des PeM, die eine automationsgestützte Personalvermittlung ermöglicht.

3. Verbesserte Information durch die Häuser

Wesentliche Voraussetzung für eine Akzeptanz von Veränderungen in einer Behörde ist die frühzeitige einheitliche Informationen aller Beschäftigten über geplante Maßnahmen durch Vorgesetzte, die erkennen lassen, dass sie selbst hinter dem Personalkonzept stehen.

Es erscheint deshalb zur Umsetzung des Personalkonzeptes erforderlich, dass

- (1) die Zentralabteilungen der Häuser dafür Sorge tragen, dass alle Bediensteten – auch im nachgeordneten Bereich - Zugang zu Informationen über ressortübergreifende Maßnahmen und Regelungen haben und dass
- (2) das obere Führungsmanagement verstärkt darauf achtet, dass die mittlere Führungsebene ausreichend in die Umsetzung von Reformmaßnahmen eingebunden wird.

IV Qualifizierungsmaßnahmen

1. Generelle Einstiegsberatung für Überhangbeschäftigte

In den Vermittlungsgesprächen, die Mitarbeiter des PeM mit Überhangbeschäftigten geführt haben, wurde deutlich, dass etliche Beschäftigte sich nach ihrer Zuordnung zum Überhang von ihrer Dienststelle nur unzureichend über das weitere Verfahren informiert fühlen. Es ist daher vorgesehen, dass das PeM im Vorfeld der individuellen Erstellung von Einsetzbarkeits- und Erwartungsprofilen eine generelle Einstiegsberatung für Überhangbeschäftigte anbietet.

2. Qualifizierung für Überhangbeschäftigte

Vorrangiges Ziel von Qualifizierungsmaßnahmen ist es, Beschäftigte im Überhang die Rückkehr auf eine Kernstelle zu ermöglichen. Die Maßnahmen orientieren sich dabei stets an den Anforderungen der freien Dienstposten.

Die Überhangvermittlung kann zukünftig vor allem in folgender Weise verbessert werden:

- (1) Die Ressorts melden PeM frühzeitig frei werdende Kernstellen.
Es ist von entscheidender Bedeutung, dass PeM möglichst früh über frei werdende und möglicherweise nicht ressortintern nachbesetzbare Kernstellen informiert wird, damit die Chance besteht, Überhangbeschäftigte für diese Stellen gezielt zu qualifizieren. Als Qualifizierungsmaßnahmen kommen z.B. Fortbildungslehrgänge, der Erwerb von Zusatzqualifikationen oder auch Umschulungsmaßnahmen in Betracht. Diese Qualifizierungsmaßnahmen sollten vorrangig an der FHöVPR in Güstrow stattfinden, bei Bedarf kann aber auch auf andere Bildungsträger zurückgegriffen werden.

- (2) PeM vermittelt Überhangqualifizierung.
Sofern PeM neue Einsatzgebiete für Überhangkräfte frühzeitig gemeldet werden, kann durch PeM eine bedarfsgerechte Qualifizierung vermittelt werden.
- (3) Dienststellen richten sich auf Nachbesetzung durch Überhangkräfte ein.
Dienststellen gehen bei einer zu besetzenden Stelle zumeist nach wie vor davon aus, dass für die Besetzung die gleichen Anforderungen benannt werden können, wie für eine Ausschreibung auf dem freien Markt. Diese Erwartung ist während der Umsetzung eines Personalabbaukonzeptes in der Regel nicht realistisch und wird den Überhangbeschäftigten nicht gerecht.
Es wird deshalb zukünftig darauf ankommen, dass
- Stellenausschreibungen möglichst allgemein gehalten werden,
 - Überhangkräfte zunächst erprobt und durch ihre neuen Vorgesetzten besonders eingeführt werden und im Bedarfsfall
 - PeM besondere Nachqualifizierungsbedarfe, wie z.B. im Bereich sozialer Kompetenzen mitgeteilt und gemeinsam nach einer bestmöglichen Bedarfsdeckung gesucht wird.

3. Qualifizierung für Kernpersonal

Nicht nur die Überhangbeschäftigten, auch die Beschäftigten im Kernbereich sind bedarfsgerecht zu qualifizieren. Zum einen werden nicht für alle Umschulungsmaßnahmen genügend Überhangbeschäftigte zur Verfügung stehen. Auch Beschäftigte aus dem Kernbereich sollen folglich die Möglichkeit haben, sich für Umschulungen zu bewerben.

Zum anderen wird die Landesverwaltung durch die Beschränkung auf den internen Arbeitsmarkt übergangsweise nur einen begrenzten Zustrom gut ausgebildeter Nachwuchskräfte haben. Um so wichtiger ist es, die derzeit Beschäftigten so gut wie möglich zu qualifizieren. Damit soll die Zielsetzung des Landes unterstützt werden, sich im interregionalen Standortwettbewerb besser zu platzieren. Das Innenministerium wird prüfen, welche Qualifizierungsmaßnahmen in Betracht kommen.

4. Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen

Bei der Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen für Überhangbeschäftigte ist zu beachten, dass die in den Ressorts vorgesehenen Mittel für die Qualifizierung von Kernpersonal gewahrt bleiben. Sofern die Ressorts die Qualifizierung von Überhangbeschäftigten nicht aus eigenen Mitteln finanzieren können, besteht die Möglichkeit, Verstärkungsmittel zu beantragen.