

# Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II)

## Ergebnisbericht

9. Juni 2020



## Inhaltsverzeichnis

<b>A</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b>	<b>7</b>
<b>B</b>	<b>Vorbemerkungen</b>	<b>9</b>
B1	Ausgangslage .....	9
B2	Mitglieder der Kommission .....	9
B3	Methodik und Untersuchungsbereich .....	10
<b>C</b>	<b>Begriffsklärung und Abgrenzung</b>	<b>14</b>
<b>D</b>	<b>Personalsituation</b>	<b>17</b>
D1	Personalstruktur .....	17
D2	Altersabgänge .....	29
D3	Fluktuation.....	32
D4	Nachbesetzungsbedarfe.....	34
<b>E</b>	<b>Äußere Rahmenbedingungen</b>	<b>36</b>
E1	Bevölkerung .....	36
E2	Erwerbstätige/-fähige .....	39
E3	Arbeitskräftebindung .....	40
E4	Fachkräfteengpass/-mangel .....	41
E5	Staatsfinanzen .....	43
<b>F</b>	<b>Aufgaben</b>	<b>47</b>
F1	Abgrenzung.....	47
F2	Aufgabenkatalog .....	48
F3	Aufgabeneigenschaften.....	49
F4	Einschätzung Aufgabenentwicklung .....	53
F5	Digitalisierung.....	56
<b>G</b>	<b>Effizienter Öffentlicher Dienst</b>	<b>58</b>
G1	Begriffsklärung .....	58
G2	Prozessorientierung .....	58
G3	Benchmark.....	60
<b>H</b>	<b>Personalbedarf</b>	<b>61</b>
H1	Theorie.....	61
H2	Entwicklung .....	65
H3	Ländervergleiche.....	69
H4	Einschätzung der Kommission .....	71
<b>I</b>	<b>Handlungsempfehlungen</b>	<b>73</b>
I1	Personalkommission I .....	73
I2	Strategische Leitlinien .....	75
I3	Handlungsfelder und -empfehlungen.....	79

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Untersuchungsgegenstand der Kommission (Stand 1. Januar.2019) .....	12
Abb. 2: Schaubild Begriffsabgrenzung Personalbedarfe, Stellen, Personen .....	14
Abb. 3: Abgrenzung drittmittelfinanzierte Personen .....	15
Abb. 4: Systematik des Stellenplans.....	15
Abb. 5: Schalenkonzept gem. Personalstandstatistiken.....	16
Abb. 6: Relation von Personaleinsatz und Personen zu Stellen .....	17
Abb. 7: Personen nach Einzelplänen in Relation.....	19
Abb. 8: Personal nach Laufbahngruppen und Beschäftigungsverhältnis.....	21
Abb. 9: Anteil der Personen nach Voll- und Teilzeit .....	22
Abb. 10: Verteilung der Inanspruchnahme von Teilzeit je Alterskohorte.....	23
Abb. 11: Personal in Ausbildung nach Laufbahngruppen und Einzelplänen .....	24
Abb. 12: Personal in Ausbildung nach Laufbahngruppen .....	25
Abb. 13: Personal in Ausbildung nach Laufbahngruppen und Alterskohorten.....	26
Abb. 14: Anteil drittmittelfinanziertes Personal   Personalbestand 1. Januar 2019.....	27
Abb. 15: Anteil drittmittelfinanziertes Personal an den sächsischen Hochschulen und Universitätsklinikum .....	28
Abb. 16: Altersabgänge bis 2030   Vergleich Personalbestand 2015 und 2019 .....	29
Abb. 17: Altersabgänge bis 2030   Alterskohorten zum 1. Januar 2019 .....	30
Abb. 18: Personal nach Laufbahngruppen und Alterskohorten.....	31
Abb. 19: Weitere jährliche Personalabgänge in Personen   Mittelwerte 2015 bis 2018.....	33
Abb. 20: Bevölkerung Sachsen 2020 – 2030.....	37
Abb. 21: Bevölkerungsentwicklung 2010 – 2035   Werte in Tausend .....	37
Abb. 22: Zu- und Fortzüge über Landesgrenze des Freistaates Sachsen 1989 bis 2018.....	38
Abb. 23: Kumulierte verringerte Anzahl Erwerbsfähiger Sachsen 2020 bis 2030.....	39
Abb. 24: Einwohner, Erwerbsfähige und Bedienstete im ÖD (Gesamt), Sachsen 2018 .....	40
Abb. 25: Engpassberufe Sachsen gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit   2018.....	41
Abb. 26: Gesamteinnahmen des Freistaates Sachsen nach Höhe und Struktur, in Mrd. Euro ....	43
Abb. 27: Geplante Ausgabenstruktur des Sächsischen Staatshaushalts für das Jahr 2020 .....	44
Abb. 28: Aufgabenkatalog   Hauptgruppen mit Anzahl und Anteil der zugeordneten Aufgaben ..	48
Abb. 29: Verteilung besonders relevanter Aufgaben auf die Ressorts.....	50
Abb. 30: Umfang Aufgaben- und Prozessbeschreibungen   Staatsebene .....	51
Abb. 31: Umfang aufgabenorientierter Personalbedarfsbetrachtungen   Staatsebene.....	53
Abb. 32: Aufgabenentwicklung gemäß Abfrage der PK I nach Faktoren .....	54
Abb. 33: Entstehung und Abbau von Arbeitsplätzen 1976 bis 2017 .....	57
Abb. 34: Grundlagen der Personalbedarfsberechnung .....	61
Abb. 35: Berechnung Arbeitszeitbedarf .....	62
Abb. 36: Berechnung Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft .....	63
Abb. 37: Entwicklung Krankenstand von 2014 bis 2017   Staatsebene .....	64
Abb. 38: Beschäftigungsvolumen Freistaat Sachsen 1994 – 2020.....	66
Abb. 39: Relative und absolute Entwicklung Personaleinsatz in VZÄ zum Basisjahr 2012.....	67
Abb. 40: Entwicklung Personalstand auf Landesebene   2012 bis 2018 .....	70
Abb. 41: Zusammenwirken von Leitlinien, Handlungsfeldern und Handlungsempfehlungen .....	73
Abb. 42: Strategische Leitlinien.....	75
Abb. 43: Alternsgerechte Führung .....	78
Abb. 44: Lebens- und Berufsphasen.....	78

## **Exkurse**

Personalstrukturdatenbank und Personalverwaltungssoftware.....	18
Ausbildungsoffensive .....	26
Entwicklung am Arbeitsmarkt.....	41
Personalpool Demografie.....	42
Digitalisierung von Arbeitswelten .....	56
Auswirkung von Krankheit.....	63
Initiative Wertschätzung .....	74
Führen in altersheterogenen Teams.....	77

## **Tabellenverzeichnis**

Tab. 1: Mitglieder der Kommission.....	10
Tab. 2: Angehörte Expertin und Experten.....	11
Tab. 3: Personal nach Einzelplänen und Einstiegsebenen .....	20
Tab. 4: Leistungen der Landesverwaltung   Top-35 (Bürger) bzw. Top-30 (Unternehmen) .....	47

## **Anlagenverzeichnis**

Anl. 1: Aufgabenpakete und Fragestellungen	
Anl. 2: Definitionen und Erhebungsgrundsätze Datenerhebungen	
Anl. 3: Altersabgänge bis 2030 nach Laufbahngruppen   je Ressort	
Anl. 4: Präsentation SMF zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung	
Anl. 5: Vortrag der Vertreter der Bediensteten	
Anl. 6: ifo-Gutachten   Benchmark Personalbestände	

## Vorwort

Personal ist und bleibt die wichtigste Ressource für einen bürgernahen und leistungsfähigen Öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen.

Der Bericht der ersten Personalkommission liegt nunmehr vier Jahre zurück und leistete wichtige, ressortübergreifende Grundlagenarbeit zu den Themen Personal und Demografie. Der vorliegende Bericht der Personalkommission II knüpft an die Arbeit der ersten Personalkommission an und führt diese umfassend fort. Er setzt sich dabei unter anderem damit auseinander, welche Entwicklungen den Personalbedarf aktuell und künftig prägen. Anhand dieser Analyse und unter Berücksichtigung der aktuellen Personalstruktur ist es der Kommission möglich, eine Empfehlung zur Entwicklung des künftigen Personalbedarfs zu geben.



Aktives Gestalten ist bekanntermaßen die beste Möglichkeit, die Zukunftsaufgaben zu bewältigen. Diesem Grundsatz folgend, empfiehlt die Kommission der Staatsregierung zudem eine Vielzahl von Maßnahmen in den Bereichen Personal und Organisation.

Ich bin überzeugt, dass die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Bediensteten, Verwaltungsfachleuten und externen Experten wesentlich dazu beitragen kann, die Weichen für einen modernen, demografiefesten und zukunftsorientierten Öffentlichen Dienst zu stellen. Bereits angestoßene, aber auch weitere Veränderungen werden dazu beitragen, auch künftig ausreichend viele, gut qualifizierte und hoch motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu gewinnen und zu halten.

Zeitgleich mit dem Abschluss der Arbeit der Kommission begann die COVID-19-Pandemie unseren Alltag und eine Vielzahl der für den Öffentlichen Dienst maßgeblichen Rahmenbedingungen völlig neu zu prägen. Die bisherigen Arbeitsergebnisse dieser Kommission bekommen damit eine neue Gewichtung. Im Ergebnis bedarf es für eine Vielzahl der identifizierten Herausforderungen und Ziele nun noch größerer Anstrengungen und Stringenz diese jetzt anzupacken.

Der öffentliche Dienst des Freistaates Sachsen ist aufgefordert, die Bewältigung der Auswirkungen der Krise mit Hilfe der Optimierung von Prozessen, der Etablierung von Shared Services und der Umsetzung möglichst bürokratiearmer Standards zu unterstützen. Dies reduziert nicht nur den Vollzugsaufwand, sondern auch bürokratische Hindernisse für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und Kommunen. Die sich durch Digitalisierung bietenden Möglichkeiten sind dabei von wesentlicher Bedeutung für einen effizienten und effektiven Öffentlichen Dienst. Gleichzeitig wird der Öffentliche Dienst seine Aufgaben noch serviceorientierter erledigen müssen als bislang schon.

Den vor uns liegenden Herausforderungen werden wir uns entschlossen und zeitnah stellen. Eine Fortsetzung der vertrauensvollen Zusammenarbeit aller Ressorts und der Bedienstetenvertreter ist dabei wichtiger denn je.

Abschließend möchte ich meinen besonderen Dank den hinzugezogenen Expertinnen und Experten aussprechen, welche die Arbeit der Kommission mit ihren wissenschaftlichen Perspektiven bereichert haben. Ebenso bedanke ich mich bei den Kolleginnen und Kollegen in den Behörden und Einrichtungen des Freistaates, ohne die der vorliegende Bericht in dieser Form nicht möglich gewesen wäre.

Ihr

Thomas Popp  
Staatssekretär für Digitale Verwaltung und Verwaltungsmodernisierung (MdSReg)  
Amtschef der Sächsischen Staatskanzlei  
Vorsitzender der Kommission

## A Das Wichtigste in Kürze

Der Generationenwechsel im Öffentlichen Dienst führt bereits heute zu einem jährlichen Nachbesetzungsbedarf von tausenden qualifizierten und spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Dabei haben die Altersabgänge auf Staatsebene ihren Höhepunkt noch nicht erreicht. Insgesamt finden bis zum Jahr 2030 über 40.000 Personalabgänge statt.

Um die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen weiter gewährleisten zu können, müssen in dieser Zeit zahlreiche Abläufe und Strukturen in allen staatlichen Bereichen neu gedacht und verändert werden. Die Digitalisierung verstärkt diesen Prozess noch einmal deutlich. Diese Herausforderungen bestehen in einer Phase gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen, die durch die COVID-19-Pandemie enorm und unerwartet an Dynamik zugelegt haben, in der ein leistungsfähiger Öffentlicher Dienst für den Freistaat Sachsen weiter von besonderer Bedeutung ist.

Aus Sicht der Kommission muss es deshalb besonders in den kommenden Jahren gelingen, noch verfügbare gut qualifizierte Fachkräfte sowie kompetente und motivierte Nachwuchskräfte für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen und zu binden. Deshalb ist es die zentrale Empfehlung der Kommission, auf zu erfüllende Abbauverpflichtungen zu verzichten und bislang geschobene kw-Vermerke endgültig entfallen zu lassen.

Derzeit bestehen keine sicheren Anhaltspunkte für einen absehbar geringeren Personalbedarf. Vielmehr bedarf es besonders in den kommenden Jahren überkompensatorischer Einstellungen und der Stärkung von Schlüsselbereichen, um den Öffentlichen Dienst zukunftssicher und leistungsfähig aufzustellen.

Die Kommission ist überzeugt, dass trotz aller technologischen und automationsbezogenen Entwicklungen der Mensch seine Rolle als Erfolgsfaktor für den Öffentlichen Dienst dauerhaft behalten wird.

Der vorliegende Bericht gibt Empfehlungen, wie Personalwirtschaft eng mit Organisationsentwicklung vernetzt werden kann. Im Fokus steht dabei ein integriertes Personalkonzept. Dieses stimmt verschiedene Instrumente eines institutionenübergreifenden Personalmanagements wie beispielsweise ein zeitgemäßes Personalrecruiting, die Ermöglichung von Demografiebrücken, eine bedarfsorientierte Fort- und Weiterbildung oder moderne Führung aufeinander ab. Die Kommission formuliert für 13 Handlungsfelder insgesamt 50 Handlungsempfehlungen. Diese basieren auf der Auswertung und Analyse vorhandener bzw. im Auftrag der Kommission erhobener Daten. Themenbezogen wurde die aus Vertretern der Bediensteten und den Abteilungsleitern I bestehende Kommission durch externe Experten unterstützt.

Um die Handlungsempfehlungen entwickeln und begründen zu können, wurden insbesondere die Themenschwerpunkte Personalsituation, äußere Rahmenbedingungen, Aufgaben und Personalbedarf untersucht. Dabei konnten unter anderem folgende Feststellungen getroffen werden:

- Noch immer ist ca. die Hälfte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter **50 Jahre oder älter**. Bei isolierter Betrachtung einzelner Behörden und Einrichtungen liegt der Anteil mit bis zu 76 Prozent stellenweise jedoch deutlich höher.
- Während insgesamt 29 Prozent des Personals **Teilzeitmodelle** für sich in Anspruch nimmt, liegt der entsprechende Anteil einzelner Alterskohorten in mehreren Ressorts oberhalb von 50 Prozent. Damit müssen zur Deckung des Bedarfs entsprechend mehr Personen eingestellt werden.
- Eine für Arbeitnehmer fortgesetzt positive **Arbeitsmarktsituation** und der Rückgang an Erwerbsfähigen im Freistaat Sachsen um voraussichtlich 7,6 Prozent bis 2030, werden die Personalgewinnung spätestens ab Mitte der 2020er Jahre nochmals deutlich erschweren.

- Eine signifikante Verringerung der **Aufgabenlast** kann nicht prognostiziert werden. Die Ressorts schätzen vielmehr weiterhin ein, dass 95 Prozent der bestehenden Aufgaben künftig vollzugsintensiver erledigt werden müssen und neue Aufgaben hinzukommen. Diese Einschätzung wird bei Fachaufgaben beispielsweise mit neuen rechtlichen Standards begründet (Verbraucherschutz, Marktüberwachung, Umwelt- und Naturschutzrecht etc.). Bei Querschnittsaufgaben führen unter anderem veränderte rechtliche und gesellschaftliche Anforderungen im Zuge der Digitalisierung zu höheren Aufwänden und neuen Aufgaben.
- **Digitalisierung** hat umfangreiche Auswirkungen auf unsere Arbeitswelt und verändert diese. Dabei gleichen neu entstehende Arbeitsplätze den möglichen Abbau von Arbeitsplätzen bis heute aus.
- Digitalisierung bietet in vielen Bereichen ein Hilfsmittel zur Tätigkeitsausübung. Trotz bestehender **Substituierungspotentiale** sind Computer oder computergesteuerte Programme häufig kein adäquater Ersatz für Bedienstete. Bezogen auf den Öffentlichen Dienst betrifft dies insbesondere sogenannte systemrelevante Aufgaben wie bei Lehrern, Polizisten, Richtern oder Ärzten und Krankenpflegern.
- Lediglich ca. ein Zehntel der aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bzw. Unternehmen relevantesten **Verwaltungsleistungen** liegt in der Zuständigkeit des Landes. Bereits 80 Prozent dieser Aufgaben könnten heute schon durchgehend digital umgesetzt werden. Mit diesem Schritt der Digitalisierung kann die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Behörden des Freistaates Sachsen insbesondere in Krisenzeiten, wie der COVID-19-Pandemie, deutlich leichter sichergestellt werden.
- Bei 70 Prozent der durch die Kommission erhobenen 1.977 Aufgaben handelt es sich um **Fachaufgaben**. Nur für einen Teil dieser Aufgaben werden bereits mittel- und langfristige Personalbedarfe ermittelt.
- Binnen zwanzig Jahren verminderte sich der **Stellenhaushalt** um ca. ein Viertel von 117.409 Stellen im Jahr 1994 auf 85.543 Stellen im Jahr 2014. Seit 2016 erhöhte er sich, insbesondere aufgrund von Stellen für politisch definierte Schwerpunktbereiche und durch die Abbildung vormals bereits außerhalb des Stellenplans bestehender Beschäftigungsmöglichkeiten.
- Drei Ressorts mit den größten Personalkörpern prägen mit 72 Prozent den **Personaleinsatz** ganz wesentlich (SMK, SMI, SMWK). Demgegenüber werden in den vier kleinsten Ressorts insgesamt nur knapp 11 Prozent aller untersuchten Personen tätig.
- Der Personalbestand im Freistaat Sachsen entwickelt sich seit dem Jahr 2018 im Mittelfeld der **Länder**. Mit einem Zuwachs von 3,5 Prozent gegenüber dem Jahr 2012 bleibt er unter der Entwicklung der Flächenländer-West, die bei 3,9 Prozent liegt.

Die Kommission kommt mehrheitlich zu dem Schluss, dass die haushalterischen Rahmenbedingungen langfristig den erforderlichen Gestaltungsspielraum für eine demografieorientierte und nachhaltige Personalpolitik bieten. Jedoch wird die demografische Entwicklung dazu führen, dass nicht alle Personalbedarfe der Behörden und Einrichtungen im Freistaat Sachsen vollständig gedeckt werden können. Insbesondere die Handlungsempfehlungen im Bereich Organisationsentwicklung zeigen Möglichkeiten auf, wie beispielsweise durch Prozessorientierung, die Inanspruchnahme von Shared Services oder veränderte Vollzugsstandards absehbar dem steigenden Personalbedarf entgegengewirkt werden kann.

## B Vorbemerkungen

### B1 Ausgangslage

Mit dem im Juni 2016 vorgelegten Abschlussbericht der Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung (Personalkommission I) gelang es erstmals, ein realistisches Bild der demografischen Herausforderungen aufzuzeigen. In Reaktion auf die Ergebnisse wurde zum 1. Januar 2017 die Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie und Verwaltungsmodernisierung in der Sächsischen Staatskanzlei (SK) eingerichtet. Gemeinsam mit den Ressorts arbeitet die Stabsstelle seither daran, Veränderungen im Vorgriff auf absehbare Entwicklungen einzuleiten. Die Ausbildungsoffensive und der Personalpool Demografie sind nur zwei – allerdings wichtige – Beispiele für Maßnahmen, die dabei helfen, den Öffentlichen Dienst auf Staatsebene zukunftsorientiert aufzustellen.

Neben der demografischen Herausforderung sind es die fortschreitende Digitalisierung und die sich damit wandelnden Anforderungen an die Verwaltung, die den Öffentlichen Dienst vor besondere Herausforderungen stellen.

Mit dem Eckwertebeschluss vom 12. März 2018<sup>1</sup> hat das Kabinett unter Ziffer 11 „Finanzpolitische Rahmenbedingungen und Eckwerte des Doppelhaushalts 2019/2020“ die Gründung einer „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ mit dem Ziel vereinbart, unter Beteiligung der zuständigen Ressorts und unter Hinzuziehung externer Experten (insbesondere Verwaltungspraktikern) den künftigen, aufgabenorientierten Personalbedarf unter Beachtung länderübergreifender Vergleichsdaten zu ermitteln.

Die Leitung der Personalkommission II (Kommission) liegt bei der SK unter dem Vorsitz des Amtschefs. Der Sächsische Landtag hat der Kommission mit dem Haushaltsplan für den Doppelhaushalt 2019/2020 den Auftrag erteilt, eine Empfehlung zum Verbleib der im jeweiligen Sammelkapitel der Einzelpläne festgeschriebenen kw-Vermerke für die Jahre 2021 ff. auszusprechen.

### B2 Mitglieder der Kommission

<b>Vorsitz</b>	
Staatssekretär (MdSReg) und Amtschef SK	<b>Thomas Popp</b>
<b>Abteilungsleiter/in I</b>	
SK	<b>Dr. Erwin Wagner</b>
SMWA	<b>Dr. Wolfgang Harz</b>
SMI	<b>Jörg Schröder</b>
SMJusDEG	<b>Dr. Leon Ross</b>
SMF	<b>Sibylle Ferkau-Permesang</b> (bis 15. April 2019) <b>Anita Hartung (in Vertretung)</b> (16. April 2019 bis 14. Juni 2019) <b>Sybillie Gedenk-Fleger</b> (ab 15. Juni 2019)
SMK	<b>Jochen Rest</b>

<sup>1</sup> Vgl. Beschluss Nr. 06/0589.

SMWK	<b>Matthias Hüchelheim</b>
SMS	<b>Rüdiger Raulfs</b>
SMUL SMEKUL	<b>Dr. Ulrich Reusch</b> <b>Dr. Nils Geißler</b> (ab 20. Dezember 2019)
SMR	<b>Dr. Ulrich Reusch</b> (ab 20. Dezember 2019)
<b>Vertreter/in der Bediensteten</b>	
Vorsitzender AG HPR	<b>Andreas Spieker</b>
stellv. Vorsitzende AG HPR	<b>Nannette Seidler</b>

**Tab. 1: Mitglieder der Kommission**

Externe Experten unterstützen die Arbeit der Kommission temporär. Sie waren nicht Mitglieder der Kommission.

Die Kommission wurde durch eine Geschäftsstelle, die bei der Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie und Verwaltungsmodernisierung (SK.SOPV) in der SK angesiedelt ist, unterstützt.

### **B3 Methodik und Untersuchungsbereich**

Die Arbeitsweise der Kommission orientierte sich im Wesentlichen an der der Personalkommission I.

Die konstituierende Sitzung fand am 13. Dezember 2018 statt. Bis zur Vorlage des Abschlussberichts tagte die Kommission mit mehreren Unterbrechungen grundsätzlich monatlich. Insgesamt fanden elf Sitzungen statt.

Die Kommission legte frühzeitig die folgenden fünf Aufgabenpakete fest:

- I Herausforderungen und Rahmenbedingungen
- II Effiziente Verwaltung
- III Aufgaben- und Prozesskataloge
- IV Personalbestand/-bedarf
- V Geeignete Analysemethoden, u. a. Benchmark

Die Aufgabenpakete ergeben sich aus dem an die Kommission gerichteten Arbeitsauftrag. Diese sind:

- Die Kommission gibt eine Einschätzung zum künftigen aufgabenorientierten Personalbedarf des Öffentlichen Dienstes auf staatlicher Ebene. Diese umfasst einen Zeitraum bis zum Jahr 2030. Eine Empfehlung zum Umgang mit bislang geschobenen kw-Vermerken soll so frühzeitig erfolgen, dass diese noch in den Verhandlungen zum nächsten Doppelhaushalt berücksichtigt werden kann (Ende 2019).
- Für die Aufgaben des Öffentlichen Dienstes auf staatlicher Ebene ist, trotz ressortspezifischer Unterschiede, ein Aufgabenkatalog nach einheitlichen Kriterien zu erstellen. Ausgehend von den bestehenden Aufgaben identifiziert die Kommission die wichtigsten Prozesse, die unter Berücksichtigung von Digitalisierung und Bürokratieabbau besonders in den Blick zu nehmen sind. Hierfür werden Handlungsempfehlungen gegeben.

- Zur Analyse des Personalbestands werden aktuelle Daten erhoben und untersucht. Zudem sollen Standards zur Ermittlung des künftigen aufgabenorientierten Personalbedarfs abgestimmt werden.
- Die Kommission identifiziert und beurteilt die Herausforderungen bei der Absicherung künftiger Personalbedarfe und zeigt Lösungsansätze auf.

Die für die Aufgabenpakete formulierten Fragestellungen sind als Anlage 1 beigefügt.

Gegenstand der Kommissionsitzung vom 28. August 2019 war die Anhörung externer Experten. Diese wurden zur fachlichen Unterstützung herangezogen. Die Kommission berücksichtigt deren Einschätzungen im Rahmen der im Bericht enthaltenen Empfehlungen. Folgende Personen wurden als externe Expertin bzw. Experten hinzugezogen:

Externe Experten	Einrichtung	Thema
<b>Franziska Schork</b>	Regionales Forschungsnetz (RFN) / Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Sachsen	Digitalisierung – Herausforderung und Chance?
<b>Prof. Dr. Holger Mühlenkamp</b>	Rektor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	Aufgabenentwicklung im Öffentlichen Dienst – Herausforderung und Lösungsansätze
<b>Andreas Maas</b>	Berater Arbeitsmarktberichterstattung der Bundesagentur für Arbeit - Regionaldirektion Sachsen	Fachkräfteengpass/ -mangel – Herausforderungen und Lösungsansätze
<b>Jan Pratzka</b>	Geschäftsführung der Bundesagentur für Arbeit Dresden	
<b>Prof. Dr. Jürgen Wegge</b>	Vorstandsvorsitzender des Centrums für Demografie und Diversität der Technischen Universität Dresden	Demografie und Diversität – Herausforderungen und Lösungsansätze

**Tab. 2: Angehörte Expertin und Experten**

Die Einschätzungen der Experten sind themenspezifisch als Exkurse enthalten.

Am 6. Februar 2020 trugen die Vertreter der Bediensteten ihre wesentlichen Einschätzungen und Schlussfolgerungen vor.<sup>2</sup>

Die Kommission definierte als Untersuchungsgegenstand den gesamten Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen auf Staatsebene (vgl. Abbildung 1).<sup>3</sup> Die Aufgabenbereiche Polizei<sup>4</sup> und Schulen<sup>5</sup> erhielten einen Sonderstatus, da sich in diesen Bereichen zeitgleich eigene Gremien mit vergleichbaren Fragestellungen befassten.

<sup>2</sup> Vgl. Anlage 5.

<sup>3</sup> Abb. 1 bildet den Untersuchungsbereich (Einzelpläne 02 bis 09 und 12) ab. Die Haushaltskapitel 0208, 0209, 0402, 0602, 0720, 0802, 0902, 0903, 1202 und 1203 (insb. Sammelansätze und allgemeine Bewilligungen) wurde ausgenommen.

<sup>4</sup> Das SMI wurde mit Kabinettsbeschluss vom 8. Februar 2018 beauftragt, den Bericht der Fachkommission zur Evaluierung der Polizei des Freistaates Sachsen von 2015 fortzuschreiben und dabei die weiteren Personalbedarfe auf Grund der veränderten polizeilichen Lage und gesetzlich direkt oder indirekt normierten Verpflichtungen zu bewerten, den Gesamtstellenbedarf der Polizei zu aktualisieren und organisatorische Anpassungsbedarfe zu erheben. Der durch die hierzu eingerichtete Expertengruppe erstellte Abschlussbericht wurde dem Kabinett am 28. Januar 2020 durch Herrn Staatsminister Prof. Dr. Roland Wöller vorgelegt.

<sup>5</sup> Entsprechend § 63 b Absatz 5 SächsSchulG erstellt das Statistische Landesamt in den Jahren 2020, 2021 und danach alle zwei Jahre eine regionalisierte Schüler- und Absolventenprognose, die der Bildungsplanung und der bundesweiten Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen dient. Auf der Basis dieser Prognose, des jeweils aktuellen Lehrbedarfs sowie der für die Zukunft getroffenen Entscheidungen zum Schulbereich aktualisiert das SMK nachlaufend in gleichem Turnus seine Berechnungen zum Personalbedarf der Schulen (Lehrkräfte und pädagogische Fachkräfte im Unterricht). Die Bedarfsberechnungen werden zwischen der SK, dem SMF und dem SMK abgestimmt.

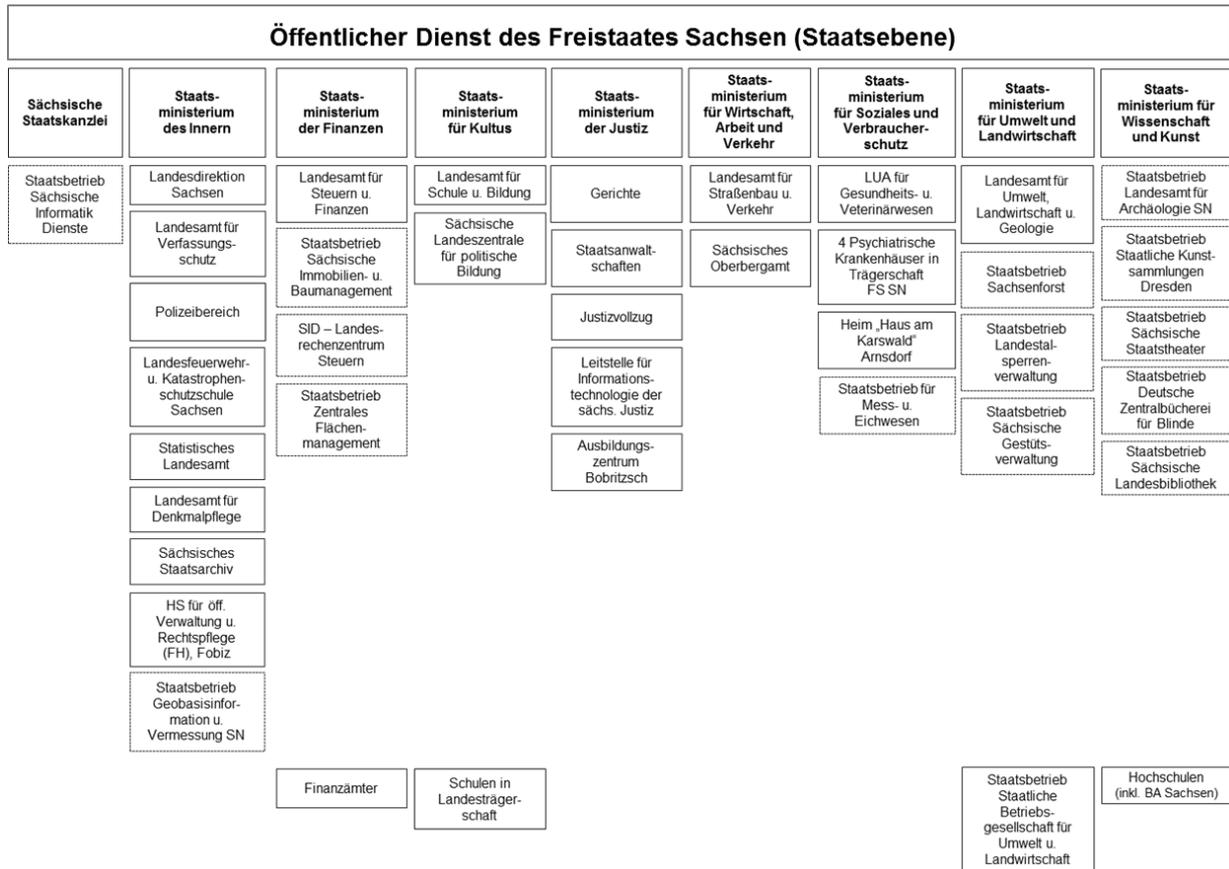


Abb. 1: Untersuchungsgegenstand der Kommission (Stand 1. Januar.2019)<sup>6</sup>

Insbesondere zur Unterstützung und Koordinierung von Datenerhebungen hat die Kommission eine begleitende Arbeitsgruppe mit Vertretern aller Ressorts eingesetzt. Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Vertretern der Bereiche Personal und Organisation zusammen.

Aus den durch die Kommission festgelegten Arbeitspaketen ergaben sich in den nachfolgenden drei Bereichen umfangreichere Datenerhebungen:

- Personalbestand zum 1. Januar 2019 (Erhebungsstichtag),
- Fluktuation und weitere Gründe für Personalabgänge in den Jahren 2015 bis 2018 und
- Aufgabenkatalog (Staatsebene).

Die für die Datenerhebungen verwendeten Definitionen und Erhebungsgrundsätze sind in Anlage 2 des Berichtes zusammengestellt.

Der vorliegende Bericht orientiert sich an den Inhalten der fünf Aufgabenpakete. Eine Vielzahl der enthaltenden Auswertungen basiert auf Daten, die die Behörden und Einrichtungen zur Verfügung gestellt haben. Die Befassung der Kommission erfolgte seitens der Zentralabteilungsleiter, eine konkrete haushalterische Betrachtung durch das Finanzressort erfolgte nicht. Dies ist auch hinsichtlich der Handlungsempfehlungen zu berücksichtigen.

<sup>6</sup> Die Regierungsneubildung für die VII. Legislatur führte zu Veränderungen in der Aufbauorganisation. Auf Staatsebene Gesamtschau ergeben sich jedoch daraus grundsätzlich keine Auswirkungen auf den untersuchten Datenbestand.

Im Verlauf der Kommissionsarbeit tauschten sich die Mitglieder auch über notwendige Maßnahmen aus, die im Zusammenhang mit der sächsischen Personal- und Organisationsentwicklung stehen. Diese Handlungsempfehlungen befinden sich zusammengefasst im Anschluss an den Analyseteil des Berichts.

Die Einschätzungen der Kommission sind als grau unterlegte Passagen zumeist am Ende von Textziffern enthalten.

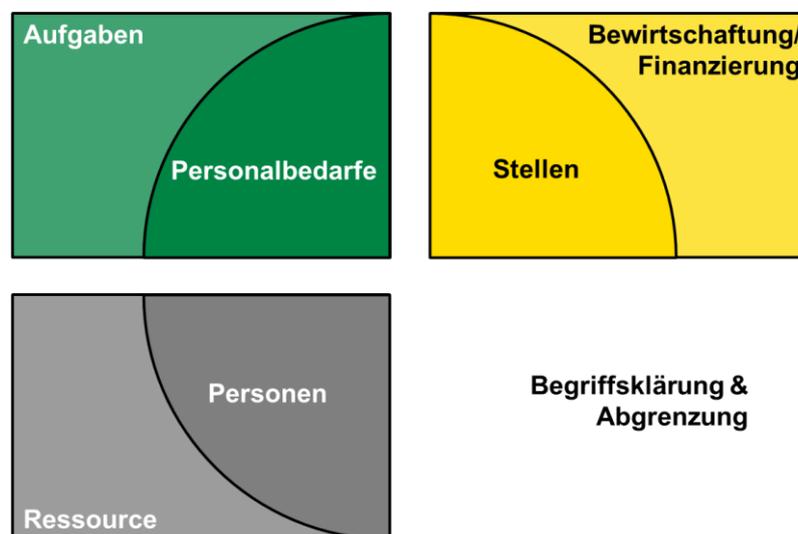
Die Umsetzungsstände von Maßnahmen, die auf Anregung der Personalkommission I begonnen oder umgesetzt wurden, sind ebenfalls im Bericht enthalten und mittels Rahmen gekennzeichnet.



Das nebenstehende Symbol weist im Text auf besonders relevante Feststellungen hin.

## C Begriffsklärung und Abgrenzung

Aus Sicht der Kommission ist es bei der Befassung mit personalrelevanten Themen erforderlich, ein übereinstimmendes Verständnis von Begriffen und deren Aussagekraft zu haben. Hierfür dienen nachstehende Erläuterungen.



**Abb. 2: Schaubild Begriffsabgrenzung Personalbedarfe, Stellen, Personen**

Der **Personalbedarf** gibt an, welcher personellen Kapazitäten es bedarf, um Aufgaben zeitgerecht und mit angemessener Beanspruchung der Bediensteten zu erledigen. Er sollte die Grundlage für die Anzahl der haushalterisch zur Verfügung gestellten Stellen bilden.

Der Personalbedarf wird regelmäßig in Vollzeitäquivalent (VZÄ) ausgedrückt. Dabei entspricht 1,0 VZÄ der Arbeitsleistung eines Vollzeit-Erwerbstätigen<sup>7</sup> im Rahmen der üblichen Arbeitszeit, beispielsweise 40 Stunden.

Abzugrenzen ist der Personalbedarf von dem **Personaleinsatz**. Dieser wird ebenfalls in VZÄ beziffert und bildet die Summe aller für den jeweiligen Untersuchungsbereich relevanten, individuellen Arbeitszeitanteile.

Wenn darüber hinaus im Folgenden von einem Nachbesetzungsbedarf gesprochen wird, ist damit derjenige Einstellungsbedarf umschrieben, der gedeckt werden muss, um den gegenwärtigen Personaleinsatz weiter zu gewährleisten. Eine Betrachtung, ob das Aufgabenaufkommen diesen Personaleinsatz erfordert, ist damit noch nicht verbunden.

Rechnerisch kann eine Person maximal den Personalbedarf von 1,0 VZÄ decken. Unterhalb dieses Wertes sind, insbesondere durch die Inanspruchnahme unterschiedlicher Teilzeitmodelle, nahezu alle Abstufungen möglich. Eine Person, die im Umfang von 20 der üblichen 40 Stunden beschäftigt ist, deckt rechnerisch einen Personalbedarf von 0,5 VZÄ.

Eine **Stelle** im haushaltswirtschaftlichen Sinne schafft die Beschäftigungsmöglichkeit und sichert deren Finanzierung im Rahmen des Staatshaushalts ab. Sie umfasst einen Umfang von höchstens 1,0 VZÄ. Die gleichzeitige Beschäftigung teilzeitbeschäftigter Personen auf einer Stelle ist möglich.

Eine Priorisierung bestimmter Ausgaben bzw. Aufgaben im Staatshaushalt kann dazu führen, dass die Anzahl der Stellen nicht dem Personalbedarf entspricht.

<sup>7</sup> Zur Ermittlung der Arbeitsleistung eines Vollzeit-Erwerbstätigen im Sinne der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft vgl. Kapitel H1.

Im Kontext dieses Berichtes werden Stellen des Öffentlichen Dienstes (Staatsebene) ohne Unterscheidung nach Planstellen (Beamte, Professoren, Richter) und sog. *anderen Stellen* (Beschäftigte) betrachtet.<sup>8</sup>

§ 7 Abs. 2 S. 1 HG 2019/2020 eröffnet weitere Beschäftigungsmöglichkeiten. Insbesondere die Finanzierung von **Beschäftigungsverhältnissen aus sog. Drittmitteln**<sup>9</sup> führt zu einem weiteren Personaleinsatz im Personalsoll D und außerhalb des Stellenplans. Die Kommission geht aufgrund der vorliegenden Datenmeldungen davon aus, dass 2018 über 13.500 drittmittelfinanzierte Beschäftigungsverhältnisse bestanden.<sup>10</sup> Für den Untersuchungsbereich der Kommission bedeutet dies, dass jede achte auf Staatsebene tätige Person drittmittelfinanziert<sup>11</sup> tätig wird.

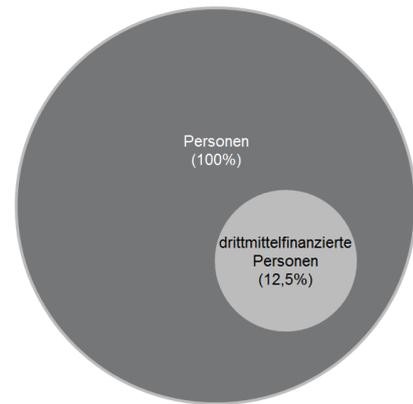


Abb. 3: Abgrenzung drittmittelfinanzierte Personen

Die Systematik des Stellenplans sieht zudem eine Differenzierung des Personalsolls in die Varianten A bis D sowie Stellen außerhalb des Stellenplans vor. Die Unterscheidungsmerkmale können der nachstehenden Übersicht entnommen werden.

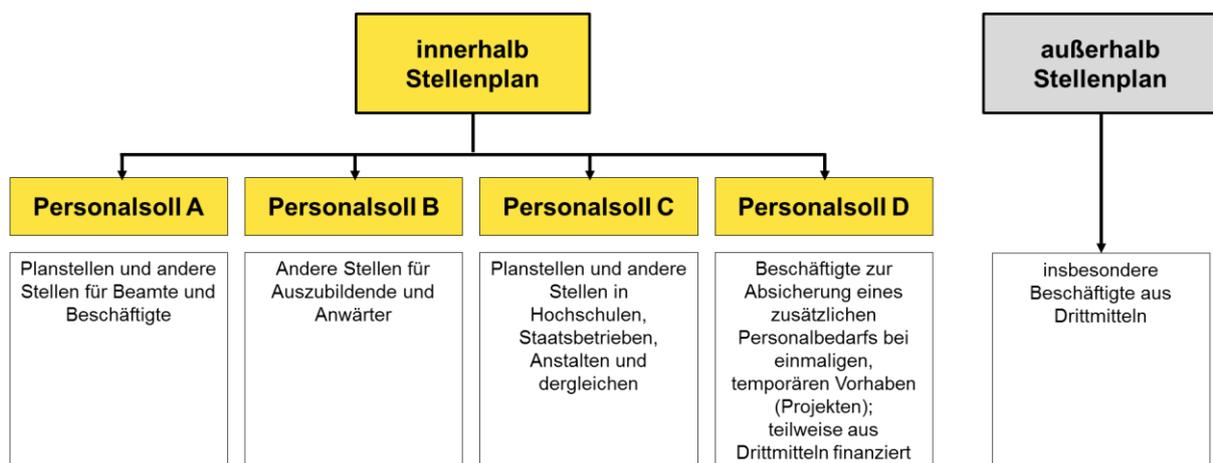


Abb. 4: Systematik des Stellenplans

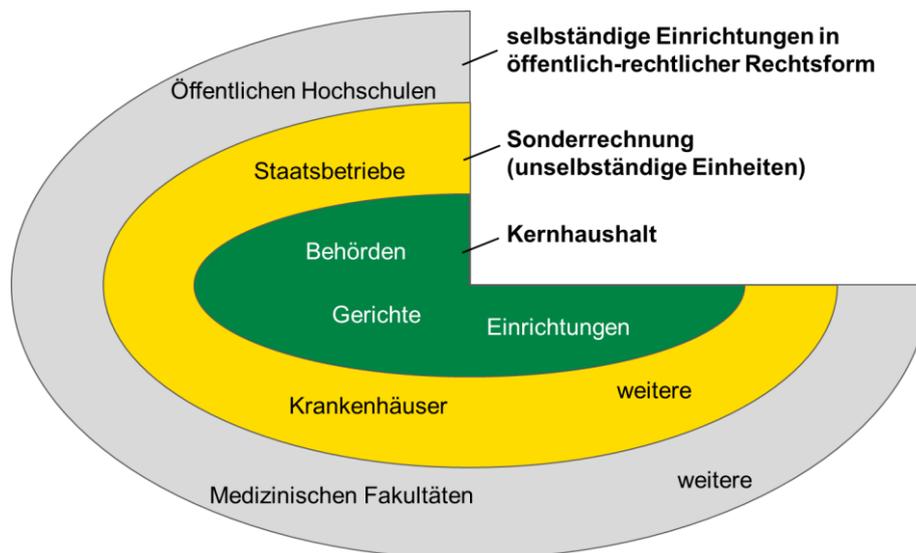
Von der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben aus der sog. Kernverwaltung wird unterschiedlich Gebrauch gemacht. Um dennoch eine möglichst hohe Vergleichbarkeit von Haushalts- und Personaldaten im Zeitverlauf und über die Grenzen der Länder zu ermöglichen, wurde das sog. **Schalensystem in Personalstandstatistiken** etabliert. Dieses berücksichtigt staatliches Personal in einem weitaus größeren Kontext als dem sog. Kernhaushalt. Nachstehende Abbildung zeigt die schematische Gliederung der einzelnen Schalen.

<sup>8</sup> Siehe auch § 17 Abs. 5 und 6 SäHO.

<sup>9</sup> Vgl. § 7 Abs. 2 s. 1 Nr. 2 und 3 HG 2019/2020.

<sup>10</sup> Die Summe ergibt sich auch einer Meldung des SMWK in Höhe von 12.588 drittmittelfinanzierten Personen und weiteren 1.211 drittmittelfinanzierten Personen aus Datenmeldungen an die Kommission.

<sup>11</sup> Der Prozentanteil von 12,5 Prozent entspricht dem Anteil von 13.799 drittmittelfinanzierten Personen an 110.065 (Gesamt).



**Abb. 5: Schalenkonzept gem. Personalstandstatistiken**

Zu den Kernhaushalten zählen alle Behörden und Gerichte der Kernverwaltung, für die in den Haushaltsplänen des Freistaates die Ausgaben und Einnahmen brutto veranschlagt und Personalausgaben ausgewiesen werden.

Der Begriff Sonderrechnungen wird in den Personalstatistiken als Synonym für rechtlich unselbständige Einheiten in öffentlich-rechtlicher Rechtsform verwendet, die über eine eigene Wirtschafts-/Rechnungsführung verfügen, deren Einnahmen und Ausgaben also nicht im Kernhaushalt enthalten sind. Zu den Sonderrechnungen zählen Staatsbetriebe nach § 26 SÄHO und Krankenhäuser.

Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform sind rechtlich selbständige Anstalten, Körperschaften und öffentlich-rechtliche Stiftungen, die unter Landesaufsicht stehen. Dazu gehören insbesondere Öffentliche Hochschulen (Universitäten, Hochschulen und Fachhochschulen) und die Medizinischen Fakultäten Dresden und Leipzig als unselbständige Einrichtungen der Universitäten.

Die Kommission weist im Zusammenhang mit den vorstehend erläuterten Größen auf folgende Grundsätze hin:

1. Die Anzahl von Stellen definiert den Umfang, in dem bestehende Personalbedarfe gedeckt werden können, wobei im Rahmen der Stellenbewirtschaftung und aufgrund von Personalfuktuation erfahrungsgemäß die zur Verfügung stehenden Stellen maximal zu 95-96 Prozent ausgeschöpft werden können.
2. Um den durch die Stellen definierten Beschäftigungsumfang zu erreichen, liegt – insbesondere aufgrund von Teilzeit – die Anzahl tätiger Personen über der Anzahl der Stellen.
3. Drittmittelfinanzierungen führen zu einer für den Staatshaushalt überwiegend kostenneutralen Beschäftigung von Personen im Interesse des Freistaates Sachsen.

## D Personalsituation

### D1 Personalstruktur

Bereits die Personalkommission I hat ausgehend vom Stichtag 1. Januar 2015 prognostiziert, dass bis zum Jahr 2030 etwa 51 Prozent der Bediensteten aus dem Dienst ausscheiden werden. Um eine Einschätzung über den künftigen Personalbedarf treffen zu können, hat die Kommission beschlossen, die Personalstruktur zum Stichtag 1. Januar 2019 erneut zu betrachten.

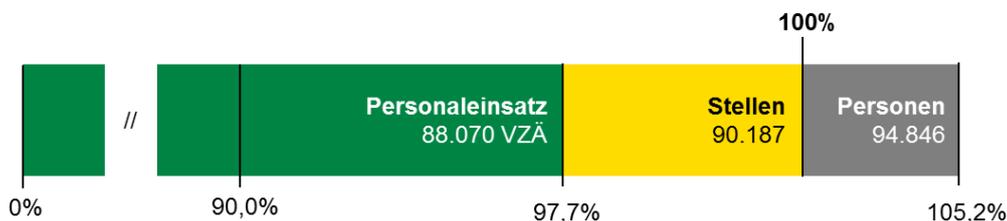
Hierfür hatte die Kommission die Ressorts beauftragt, die Daten zum Stellen- und Personalbestand gemäß der Haushaltssystematik nach einheitlichen Standards zu erheben.

Die Kommission beschloss die Erhebung:

- der Stellen gemäß Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019,
- der Personen, die zum Erhebungstichtag in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis zum Freistaat Sachsen stehen sowie
- des Personaleinsatzes in Vollzeitäquivalenten zum Erhebungstichtag.

Hierbei wurden vollständig abgeordnete oder zugewiesene Bedienstete bei der Dienststelle erfasst, zu der sie am Erhebungstichtag abgeordnet oder zugewiesen waren (aufnehmende Dienststelle).

Ausweislich des Stellenplans standen auf Staatsebene im Jahr 2019 insgesamt 90.187 Stellen zur Verfügung. Die Datenerhebung der Kommission zum 1. Januar 2019 hat ergeben, dass stellenplanrelevant insgesamt 94.846 Personen<sup>12</sup> tätig waren. Diese generierten einen Personaleinsatz von 88.070 VZÄ.



**Abb. 6: Relation von Personaleinsatz und Personen zu Stellen**

Unter anderem im Zeitpunkt der Datenerhebung stattgefundenere Besetzungsverfahren und nicht nutzbare Stellenreste aufgrund von Teilzeit führen dazu, dass der Personaleinsatz das stellenmäßig maximal mögliche Beschäftigungsvolumen um 2,3 Prozent unterschreitet. Die bestehende Differenz entsteht insoweit bei der Stellenbewirtschaftung und ist bei einem Personalkörper dieser Größenordnung unvermeidbar. Sie ist demgemäß kein Indiz für einen geringeren Personalbedarf.

Trotz eines vergleichbaren Untersuchungsbereichs werden gegenüber der Personalkommission I mehr Personen ausgewiesen. Neben dem Aspekt, dass anders als in der Personalkommission I diesmal das Personal in Ausbildung berücksichtigt wurde, ist dies auf drei weitere wesentliche Ursachen zurückzuführen:

1. Personalaufwuchs in Schwerpunktbereichen (insb. Bildung und Innere Sicherheit),
2. Überführung von ehemals außerhalb des Stellenplans geführten Personen und

<sup>12</sup> Nicht enthalten sind Personen in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in Freistellungsphase einer Sabbatzeit (1. Januar 2019: 3.364 Personen).

3. vollständige Erfassung der in Sächsischen Krankenhäusern und im Heim „Haus am Karswald“ tätigen Personen.

### **Personalstrukturdatenbank und Personalverwaltungssoftware**

Die Personalkommission I hatte festgestellt, dass nach wie vor weder landesweit noch ressortintern eine einheitliche Verwaltung elektronischer Personalaktendaten stattfindet. Das Kabinett hatte SOPV daraufhin beauftragt, die Methodik der Personalkommission in eine einheitliche Personalverwaltungssoftware in der Kernverwaltung zu implementieren. Mit dem Projekt „Personalstrukturdatenbank“, für das mit dem Sächsischen Personalanalysegesetz und der Sächsischen Personalanalysegesetz-Durchführungsverordnung zunächst die datenschutzrechtlichen Grundlagen geschaffen werden mussten, wird SOPV im Jahr 2020 ein der Methodik der Personalkommission entsprechendes Berichtswesen etablieren.

Die im Rahmen des Projektes „Personalstrukturdatenbank“ gewonnenen Erkenntnisse lassen die Einführung einer landeseinheitlichen Personalverwaltungssoftware noch dringender erscheinen. Für moderne und umfassende Personalanalysen, Personalentwicklung und Personalplanung notwendige, systematisch und auf aktuellem Stand auswertbare Informationen über den Personalbestand beim Freistaat Sachsen sind über die Vielzahl der eingesetzten Softwarelösungen<sup>13</sup> - noch dazu in höchst unterschiedlicher Art und Weise aufgebaut und genutzt - nicht zu erlangen. Auch gehen die mit der Einführung einer landeseinheitlichen (integrierten) Personalverwaltungssoftware verbundenen Zielstellungen weit über die vom Kabinett beauftragte Funktionalität eines integrierten Berichtswesens hinaus. Ein solches IT-System ist in der Lage, Aufgaben und Tätigkeiten aus den Bereichen Personal, Haushalt und Organisation umfassend und integriert zu automatisieren oder zu unterstützen. Daher ist im Rahmen einer für die zweite Hälfte 2020 geplanten Kabinettsvorlage vorgesehen, den Projektauftrag bezüglich Ziel, Umfang, (Zeit-) Planung, Projektorganisation und erforderlicher Ressourcen des Projektes zur Einführung einer landeseinheitlichen Personalverwaltungssoftware festzulegen.

Sowohl in der Personalkommission I als auch bei den Ressorts bestand Einvernehmen, dass der demografische Wandel in Sachsens Staatsverwaltung, insbesondere die außerordentlich hohe Zahl an Stellenausschreibungs- und Auswahlverfahren bis 2030, die zeitnahe Einführung einer Bewerbermanagementsoftware zur Unterstützung der personalverwaltenden Stellen unumgänglich macht. Die Einführung einer landeseinheitlichen Bewerbermanagementsoftware wurde daher priorisiert und als Teilprojekt einer integrierten Personalverwaltungssoftware Ende 2019 gestartet.

Basierend auf dem erhobenen Datenbestand erfolgen nachstehend Auswertungen zur Verteilung nach:

- Ressorts,
- Laufbahngruppen,
- Art des Beschäftigungsverhältnisses,
- Arbeitszeitumfang,
- Ausbildung und
- Finanzierung.

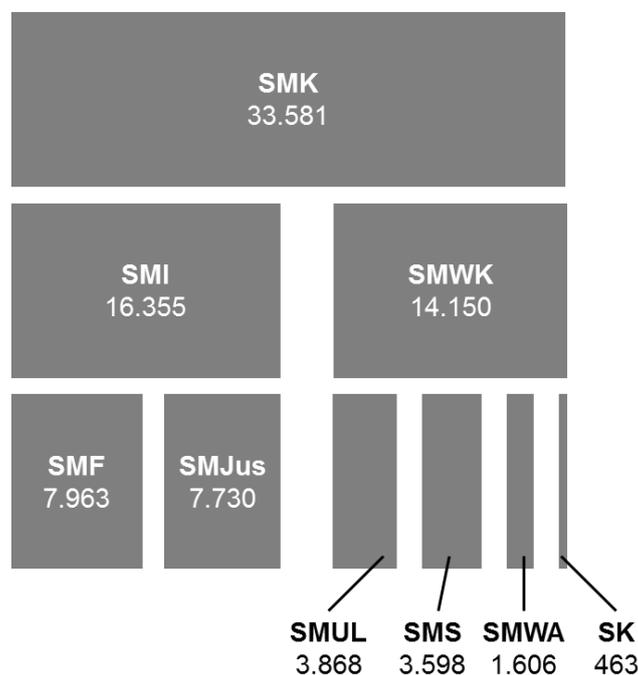
<sup>13</sup> Nach Recherchen der SOPV verwenden von den im Rahmen des Projektes „Personalstrukturdatenbank“ einbezogenen 69 Behörden und Einrichtungen 38 eine Version des PVS der Fa. Klopfer Software GmbH (allerdings in unterschiedlicher Ausprägung und Nutzung); 13 Behörden und Einrichtungen nutzen HIS, sechs SAP und 13 andere Systeme wie LPDK, MACH PM, SAGE, Access oder Excel.

## Nach Ressorts

Als maßgebendes Gliederungsmerkmal dienten der Kommission die Einzelpläne entsprechend der Haushaltssystematik. Wie bereits in der Personalkommission I sind die Bediensteten der Einzelpläne des Sächsischen Landtags, des Sächsischen Rechnungshofs und des Sächsischen Datenschutzbeauftragten nicht enthalten.

Die Auswertungen der Kommission können nur auf die im Zeitpunkt der Datenerhebungen geltende Struktur bezogen werden. Die Regierungsneubildung für die VII. Legislatur wirkte sich jedoch auf diese Struktur aus. Die Einrichtung eines zusätzlichen Ministeriums und weitere aufbauorganisatorische Anpassungen führten auf Ebene der Ressorts zu Veränderungen gegenüber dem 2019 erhobenen Stand.

Die Darstellung der in den Einzelplänen aktiv tätigen Personen zeigt bereits die starken Unterschiede in der Größe des Personalkörpers der Ressorts.



**Abb. 7: Personen nach Einzelplänen in Relation<sup>14</sup>**



Die Ressorts SMK, SMI und SMWK prägen den Personaleinsatz deutlich. Demgegenüber macht das in den Geschäftsbereichen von SMUL, SMS, SMWA und SK insgesamt eingesetzte Personal nicht einmal 11 Prozent des Gesamtpersonals aus.

Soweit personalintensive Aufgabenbereiche Auffälligkeiten aufweisen, kann sich dies überproportional auf den gesamten Untersuchungsbereich auswirken. Die Kommission trägt dem bei Einzelbetrachtungen Rechnung.

<sup>14</sup> Es gilt der Datenstand zum Erhebungsstichtag 1. Januar 2019. Nicht enthalten sind Personen in Ausbildung, Personen in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in Freistellungsphase einer Sabbatzeit im Umfang von insgesamt 8.896 Personen.

### Nach Einstiegsebenen der Laufbahngruppen

Der Personalkörper setzt sich nach Einstiegsebenen der Laufbahngruppen<sup>15</sup> wie folgt zusammen:<sup>16</sup>

	LG 1.1 (e. D.)		LG 1.2 (m. D.)		LG 2.1 (g. D.)		LG 2.2 (h. D.)	
<b>SK</b>	9	1,9%	84	18,1%	192	41,5%	178	38,4%
<b>SMI</b>	49	0,3%	9.657	59,0%	5.612	34,3%	1.037	6,3%
<b>SMF</b>	294	3,7%	3.146	39,5%	4.056	50,9%	467	5,9%
<b>SMK</b>	51	0,2%	453	1,4%	12.512	37,3%	20.493	61,2%
<b>SMJus</b>	451	5,8%	4.188	54,2%	1.422	18,4%	1.669	21,6%
<b>SMWA</b>	4	0,2%	530	33,1%	687	42,9%	380	23,7%
<b>SMS</b>	138	7,1%	1.032	52,7%	352	18,0%	435	22,2%
<b>SMUL</b>	42	1,2%	1.172	34,6%	1.349	39,8%	823	24,3%
<b>SMWK</b>	250	1,8%	3.873	28,6%	2.635	19,5%	6.777	50,1%
<b>Gesamt</b>	<b>1.288</b>	<b>1,5%</b>	<b>24.135</b>	<b>27,9%</b>	<b>28.817</b>	<b>33,3%</b>	<b>32.259</b>	<b>37,3%</b>
ohne Schulen	1.283	2,4%	24.046	44,6%	16.558	30,6%	12.076	22,4%

Tab. 3: Personal nach Einzelplänen und Einstiegsebenen

Der unterschiedliche Anteil von Personen in den jeweiligen Laufbahngruppen wird durch die konkreten Aufgabeninhalte geprägt. Auf die Gesamtrelation wirkt sich der Bereich des SMK überproportional aus. Ohne den dortig hohen Anteil an Personen in der Laufbahngruppe 2.2 verschiebt sich die Zusammensetzung in Richtung der niedrigeren Laufbahngruppen.

### Nach Art des Beschäftigungsverhältnisses und Laufbahngruppe

In den Behörden und Einrichtungen des Freistaates arbeiten Bedienstete in Angestellten- oder Beamtenverhältnissen.<sup>17</sup>

Um den Anteil von Beamtinnen und Beamten an den Gesamtbediensteten zu beurteilen, liegt ein Ländervergleich nahe. Die dazu erforderlichen Daten werden jedoch in den statistischen Publikationen nur fragmentarisch ausgewiesen.



Eine Veröffentlichung des dbb<sup>18</sup> enthält Angaben zum Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Bediensteten auf Landesebene. Hiernach beträgt der sich für den Freistaat Sachsen ergebende Anteil 25,9 Prozent (mit Lehrern) und liegt damit deutlich unterhalb des Durchschnitts der übrigen Länder (55,9 Prozent)<sup>19</sup>. Zwar ist mit der in Sachsen seit 2019 eingeführten Verbeamtung im Lehrerbereich sowie der Verstärkung im Polizeivollzugsdienst ein Anstieg des Beamtenanteils verbunden. Es steht jedoch nicht zu erwarten, dass dieser zum Erreichen des Länderdurchschnitts führen wird.

<sup>15</sup> Im Folgenden verkürzt als Laufbahngruppen bezeichnet.

<sup>16</sup> Es gilt der Datenstand zum Erhebungstichtag 1. Januar 2019. Nicht enthalten sind Personen in Ausbildung, Personen in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in Freistellungsphase einer Sabbatzeit im Umfang von insgesamt 8.896 Personen. 2.815 Personen sind keiner Laufbahngruppe zugeordnet und bleiben bei der Auswertung unberücksichtigt.

<sup>17</sup> Öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse eigener Art (insb. Richter) werden im Folgenden nicht isoliert betrachtet, sondern für die Zwecke dieses Berichts der Gruppe der Beamtinnen und Beamten zugerechnet.

<sup>18</sup> Vgl. dbb Zahlen Daten Fakten 2019.

<sup>19</sup> Ohne Stadtstaaten und ohne Freistaat Sachsen.

Zum Erhebungsstichtag befand sich ein Drittel des Personals in einem Beamtenverhältnis, zwei Drittel standen in einem Arbeitsverhältnis zum Freistaat Sachsen.<sup>20</sup> Die Verteilung nach Laufbahngruppen unter Auslassung des Bereichs Schule ergibt sich aus folgender Grafik.

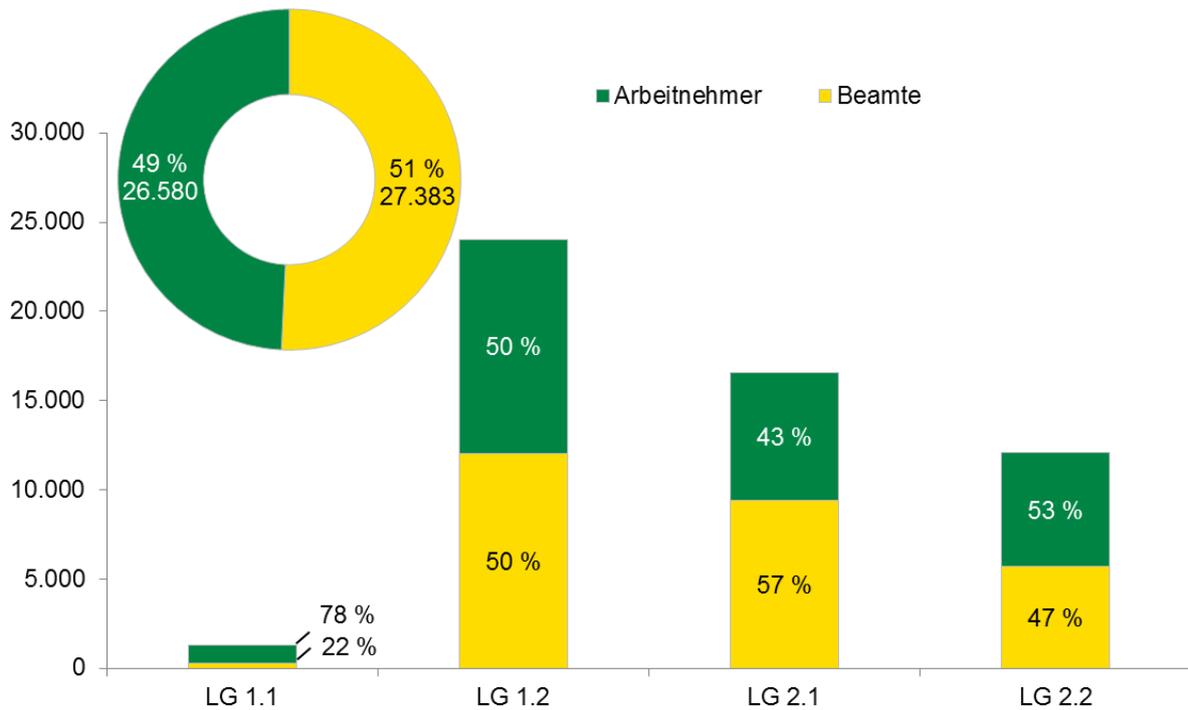


Abb. 8: Personal nach Laufbahngruppen und Beschäftigungsverhältnis<sup>21</sup>

Die Auswertung der Beschäftigungsverhältnisse nach Laufbahngruppen zeigt für die Staatsverwaltung (ohne den Bereich Schulen) eine vergleichsweise homogene Quote und einen annähernd gleichmäßigen Anteil von Beamten bzw. Angestellten. Hiervon auszunehmen ist die Laufbahngruppe 1.1.

### Nach Arbeitszeitumfang

Das Angebot zur Inanspruchnahme von Teilzeit ist ein wesentliches Instrument der lebensphasenorientierten Personalpolitik. Es soll den Bediensteten vor allem die Möglichkeit eröffnen, ihre zu erbringende Arbeitszeit an individuelle Lebensumstände anzupassen.

Im Umfang der Minderstundenzahl reduziert sich die zu erbringende Arbeits(zeit)leistung des Bediensteten gegenüber einer sog. Normalarbeitskraft<sup>22</sup> und somit auch der VZÄ-Anteil, der zur Deckung des Personalbedarfs zur Verfügung steht.

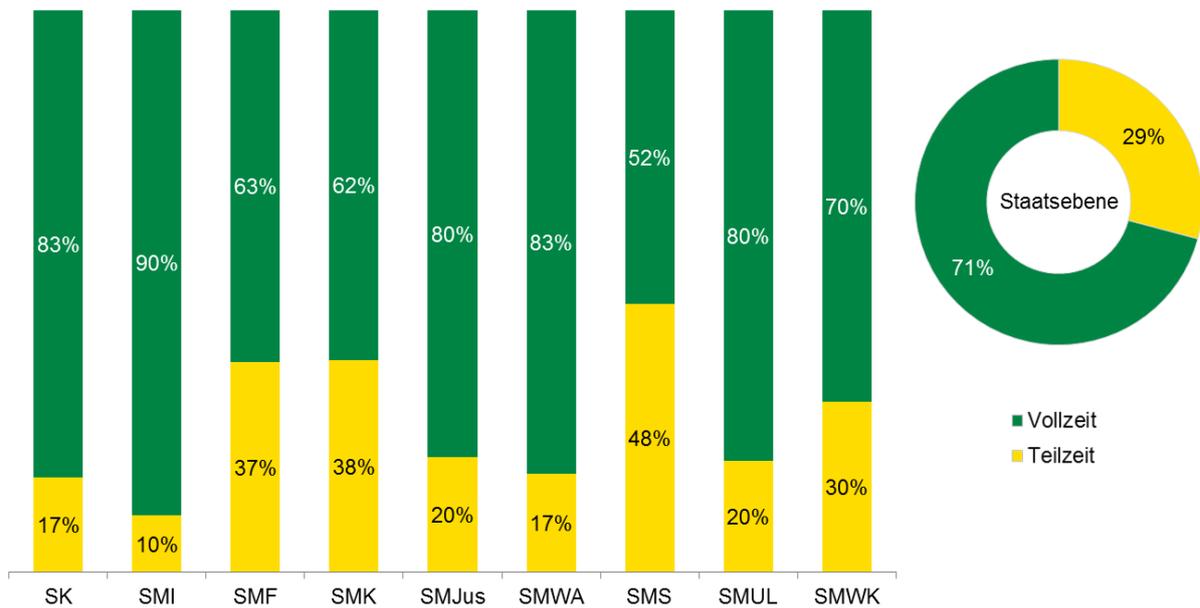
Die hierdurch entstehenden Stellenreste werden in unterschiedlichem Maße für die Beschäftigung zusätzlicher Personen genutzt. Die Abbildung 6 „Relation von Personaleinsatz und Personen zu Stellen“ zeigte bereits, dass den ca. 90.000 Stellen im Haushalt ca. 94.300 Personen gegenüber stehen und dennoch das maximale Beschäftigungsvolumen mit 87.539 VZÄ deutlich unterschritten wird. Es bestehen verschiedene Ursachen für die unvollständige Ausnutzung des möglichen Beschäftigungsvolumens. Nach Einschätzung der Kommission sind insbesondere im Zeitpunkt der Datenerhebung laufende Besetzungsverfahren vakanter Stellen dabei von besonderer Bedeutung. Die bestehende Differenz entsteht insoweit aus verfahrenstechnischen Gründen und ist kein Beleg für einen geringeren Personalbedarf.

<sup>20</sup> Ohne Abbildung.

<sup>21</sup> Ohne Schulen.

<sup>22</sup> Für Definition vgl. Textziffer H1.

Nachstehend wird der Anteil der Personen ausgewiesen, die in Teil- bzw. Vollzeit tätig werden. Die Inanspruchnahme von Teilzeit lässt dabei noch keinen Rückschluss auf deren zeitlichen Umfang zu.



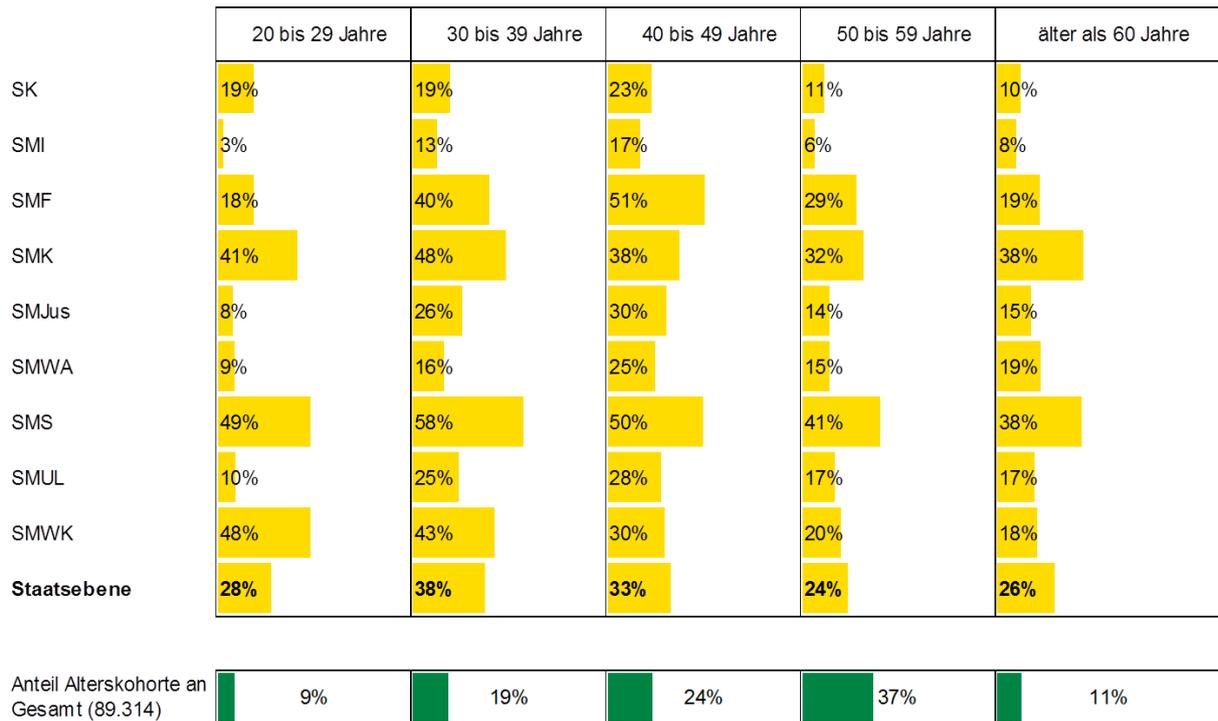
**Abb. 9: Anteil der Personen nach Voll- und Teilzeit**



Insgesamt nahmen zum Stichtag 1. Januar 2019 29 Prozent der Bediensteten ein Teilzeitmodell in Anspruch. Zwischen den Ressorts besteht eine Spannweite von 38 Prozentpunkten (SMI 10 Prozent - SMS 48 Prozent). Mit 38 Prozent im SMK und 30 Prozent im SMWK weisen insbesondere zwei Ressorts mit großen Personalkörpern überdurchschnittlich hohe Anteile von in Teilzeit arbeitenden Personen aus.

Aus der Datenerhebung wird zudem deutlich, dass der Anteil der Personen je nach Alterskohorte<sup>23</sup>, die Teilzeit in Anspruch nehmen, variiert. Nachstehende Grafik enthält als gelbe Balken den Anteil von Personen, die Teilzeitregelungen in Anspruch nehmen nach Ressorts und Altersgruppen. Bei maximal möglichen 100 Prozent (entspricht Spaltenbreite) liegt die Spannweite zwischen 3 Prozent und 58 Prozent.

<sup>23</sup> Beispiel Alterskohorte "50 bis 59 Jahre": das 50. Lebensjahr wird mit dem 50. Geburtstag vollendet, daher wurden die Bediensteten ab dem ersten Tag nach ihrem 50. Geburtstag dieser Alterskohorte zugeordnet.



**Abb. 10: Verteilung der Inanspruchnahme von Teilzeit je Alterskohorte<sup>24</sup>**

Bei einer Gesamtschau auf Staatsebene ergeben sich folgende Ergebnisse:

- höchster Anteil der Inanspruchnahme von Teilzeit bei den 30- bis 39-Jährigen (38 Prozent), gefolgt von der anschließenden Alterskohorte der 40- bis 49-Jährigen (33 Prozent),
- 28 Prozent der 20- bis 29-Jährigen nehmen Teilzeit in Anspruch und
- ältere Bedienstete (50- bis 59-Jähige: 24 Prozent | älter als 60 Jahre: 26 Prozent) nehmen zum geringsten Anteil Teilzeit in Anspruch.

Bemerkenswert ist der Teilzeitanteil bei Bediensteten im Alter von 20 bis 29 Jahren. Das in Sachsen bestehende Durchschnittsalter bei der Geburt des ersten Kindes liegt bei ca. 30 Jahren. Zudem kann in dieser Alterskohorte von noch vergleichsweise wenigen Fällen ausgegangen werden, in denen die Pflege von Angehörigen erfolgt. Als Gründe kommen die Wahrnehmung berufsbegleitender Weiterbildungen, geringere Verfügbarkeit von Vollzeitstellen, etwa im Hochschulbereich, oder der Wunsch nach individueller Lebensgestaltung in Betracht. Das Analyseergebnis bestätigt damit den gegenwärtigen Trend in der Arbeitswelt. Daraus folgt, dass das tatsächliche Arbeitszeitvolumen sinkt und in Folge der Aufwand für einen bedarfsdeckenden Personaleinsatz steigt.

Besonderheiten ergeben sich zudem bei der Einzelbetrachtung der Ressorts. So arbeitet in einzelnen Alterskohorten nur noch annähernd jeder zweite Bedienstete in Vollzeit. Eine Analyse auf Ebene der größten Behörden- und Einrichtungsbereiche<sup>25</sup> ergab, dass teilweise in der Alterskohorte der 40- bis 49-Jährigen knapp 60 Prozent der Bediensteten in Teilzeit tätig werden.

<sup>24</sup> Auf die Abbildung der unter 20-Jährigen wurde hier verzichtet, da zu dieser Alterskohorte nur 79 Personen gehören.

<sup>25</sup> Zum Zwecke der Auswertung erfolgte die Zusammenfassung von Behörden und Einrichtungen, soweit diese mit gleichen oder vergleichbaren Aufgaben befasst sind (z. B. Gesamtheit der sächsischen Finanzämter).

## Nach Ausbildung

Das wichtigste Instrument zur Bewältigung des Generationenwechsels im Öffentlichen Dienst ist die bedarfsgerechte Ausbildung von Nachwuchspersonal. Diese erfolgt schwerpunktmäßig an Bildungseinrichtungen und Hochschulen des Freistaates Sachsen.



Zum Erhebungsstichtag befinden sich im Untersuchungsbereich 5.532 Personen in Ausbildung. Dabei entfallen auf die Polizei 1.963 Personen, auf die Lehrerausbildung 1.553 Personen und auf die verbleibenden Bereiche 2.016 Personen.

Eine detaillierte Darstellung nach Laufbahngruppen und Ressorts enthält nachfolgende Abbildung 11.

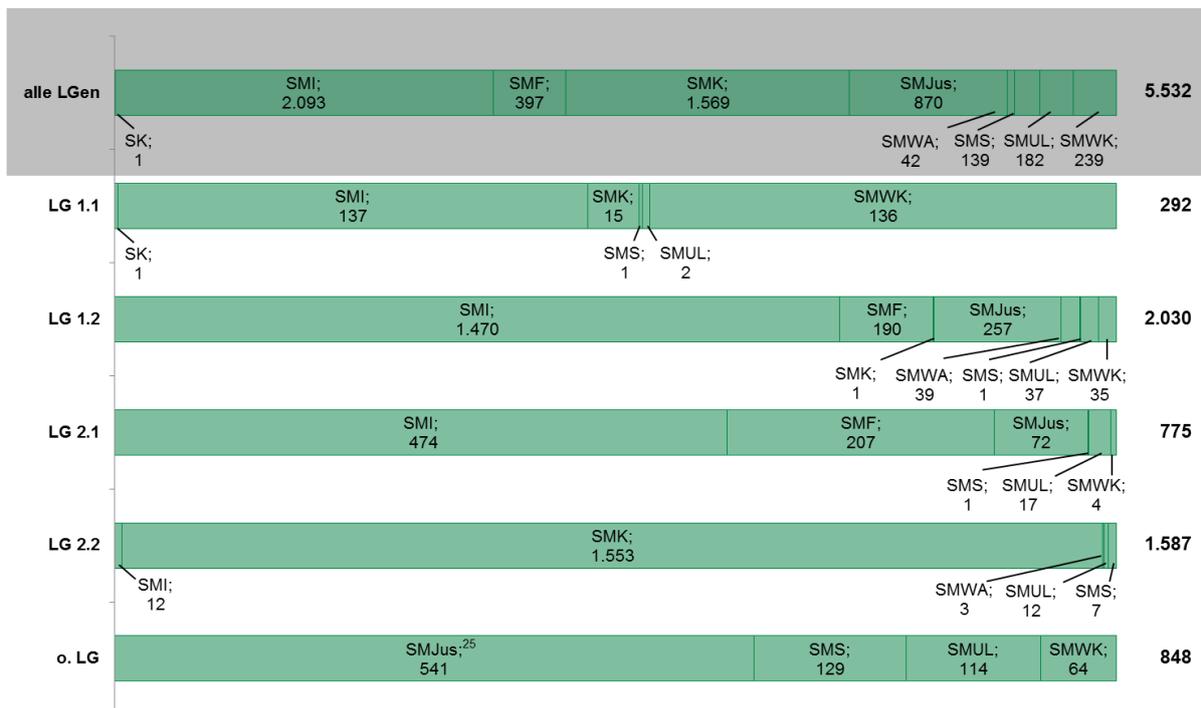
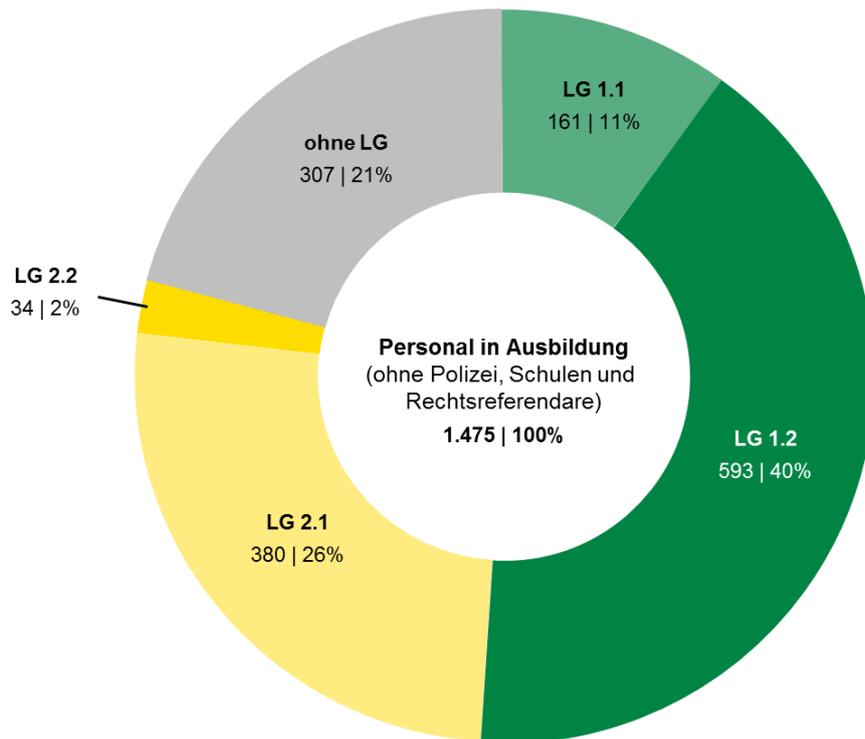


Abb. 11: Personal in Ausbildung nach Laufbahngruppen und Einzelplänen

Betrachtet man ausschließlich das in Ausbildung befindliche Personal der Bereiche ohne Polizei und Schulen verteilen sich die Personen wie folgt auf die Laufbahngruppen:

<sup>26</sup> Eine widerspruchsfreie Zuordnung der Rechtsreferendare zu einer Laufbahngruppe und den jeweils bestehenden Untergruppen ist nicht möglich. Mit erfolgreichem Abschluss des Vorbereitungsdienstes erhalten Referendare die Befähigung zum Richteramt und damit auch zum Amt eines Staatsanwalts (Laufbahngruppe 2.2). Tatsächlich werden diese Ämter aber nur einem kleinen Teil der erfolgreichen Absolventen übertragen.



**Abb. 12: Personal in Ausbildung nach Laufbahngruppen<sup>27</sup>**

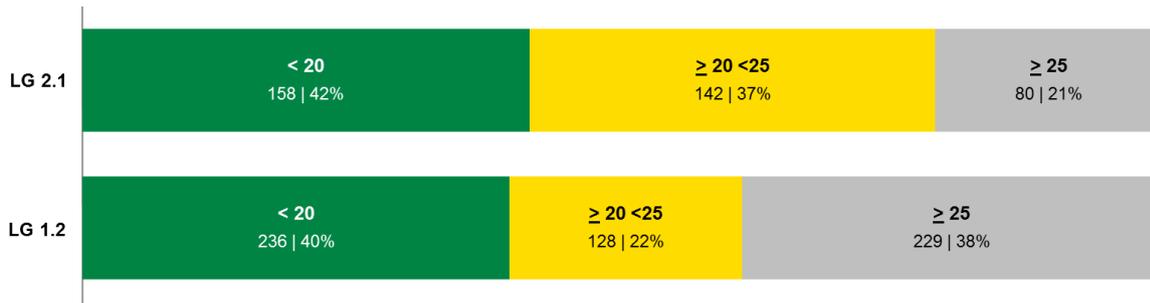
Personen in der Ausbildung der LG 1.1 finden sich ganz überwiegend im Hochschulbereich. Personal ohne Zuordnung zu einer Laufbahngruppe (ohne LG) wird insbesondere an den Gerichten, Staatsanwaltschaften, Sächsischen Landeskrankenhäusern und im Maßregelvollzug sowie im Staatsbetrieb Sachsenforst ausgebildet.

Ein weiterer quantitativer Schwerpunkt beim Personal in Ausbildung liegt bei der Laufbahngruppe 1.2 (ehem. mittlerer Dienst), dem mit Abstand die Laufbahngruppe 2.1 (ehem. gehobener Dienst) folgt. Bei Außerachtlassung der Rechtsreferendare entsprechen die sich für diese beiden Laufbahngruppen ergebenden Anteile nahezu dem Anteil am bereits eingesetzten Personal.

Der demgegenüber deutlich unterrepräsentierte Anteil von Personal in der Ausbildung der Laufbahngruppe 2.2 (ehem. höher Dienst) verdeutlicht, dass der hierfür erforderliche Personalbedarf durch die Gewinnung von stark nachgefragten Hochschulabsolventen gedeckt werden muss.

Die Laufbahnausbildung der LG 1.2 ist für Personen mit Realschulabschluss oder Hauptschulabschluss mit abgeschlossener Berufsausbildung vorgesehen. Besitzt eine Person die Hochschulzugangsberechtigung, steht ihr die Laufbahnausbildung der Laufbahngruppe 2.1 offen. Dass Personen nicht ausnahmslos unmittelbar nach Abschluss ihrer schulischen Ausbildung die Laufbahnausbildungen beginnen, wird bei Betrachtung der Durchschnittsalter der in Ausbildung befindlichen Personen deutlich:

<sup>27</sup> Ohne Polizei, Schulen und Rechtsreferendare.



**Abb. 13: Personal in Ausbildung nach Laufbahngruppen und Alterskohorten**

Jeweils ca. 40 Prozent der in Ausbildung befindlichen Personen beider Laufbahngruppen sind zum Erhebungsstichtag jünger als 20 Jahre. In den beiden folgenden, hier dargestellten Alterskohorten, besteht jedoch ein erheblicher Unterschied. Während in der Laufbahngruppe 2.1 weiter 37 Prozent im Alter zwischen 20 und 25 Jahren sind, beträgt dieser Anteil in der Laufbahngruppe 1.2 lediglich 22 Prozent.



Somit werden in der Laufbahngruppe des ehemaligen mittleren Dienstes im Umfang von 38 Prozent Personen ausgebildet, die 25 Jahre und älter sind. Wiedereum die Hälfte dieser Personen ist bereits älter als 30 Jahre. Dieser Umstand führt zu einer Konsolidierung der bestehenden Altersstruktur, da hierdurch Personen unterdurchschnittlich besetzter Geburtsjahrgänge gewonnen werden.

### **Ausbildungsoffensive**

Auf Handlungsempfehlung der Personalkommission I hin verschaffte sich die SK.SOPV im Jahr 2017 erstmalig einen ressortübergreifenden, im Wesentlichen an Altersabgängen orientierten Überblick über die Ausbildungsbedarfe im Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2030. Mit Ausnahme der Bereiche Polizeivollzugsdienst, Hochschule und Schule wurden für den Zeitraum 2019 bis 2030 ein Ausbildungsbedarf von insgesamt 11.406 Personen ermittelt. Fast die Hälfte davon (48 Prozent) kann über Ausbildungsgänge abgedeckt werden, die an staatseigenen Ausbildungseinrichtungen angeboten werden. Deutlich wurde, welche wesentliche Basis die eigene Ausbildung für die Deckung des Personalbedarfs des Freistaates Sachsen bildet. Insbesondere der Bedarf für Tätigkeiten, die eine Laufbahnausbildung erfordern, wie Justizvollzugsbedienstete, Steuerfachkräfte, Rechtspfleger und Verwaltungsspezialisten, kann nicht am freien Arbeitsmarkt gedeckt werden.

2018 hat die Sächsische Staatsregierung infolgedessen eine Ausbildungsoffensive auf den Weg gebracht. Die staatseigenen Ausbildungseinrichtungen, im Wesentlichen die Hochschule für Öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) Meißen sowie das Ausbildungszentrum Bobritzsch, wurden unter großem Zeitdruck ausgebaut und das Lehr- sowie Verwaltungspersonal vor Ort verstärkt, damit ab dem Ausbildungsjahr 2019 eine wesentlich größere Zahl an Anwärtern und Auszubildenden auf die Herausforderungen des Öffentlichen Dienstes sowohl auf Staatsebene als auch in den Kommunen vorbereitet werden kann. Ferner wird das Ziel verfolgt, den Auszubildenden und Studenten – anders als in der Vergangenheit – bereits mit Ausbildungsantritt beim Freistaat Sachsen eine Garantie zur unbefristeten Übernahme grundsätzlich bei erfolgreichem Abschluss zu erteilen.

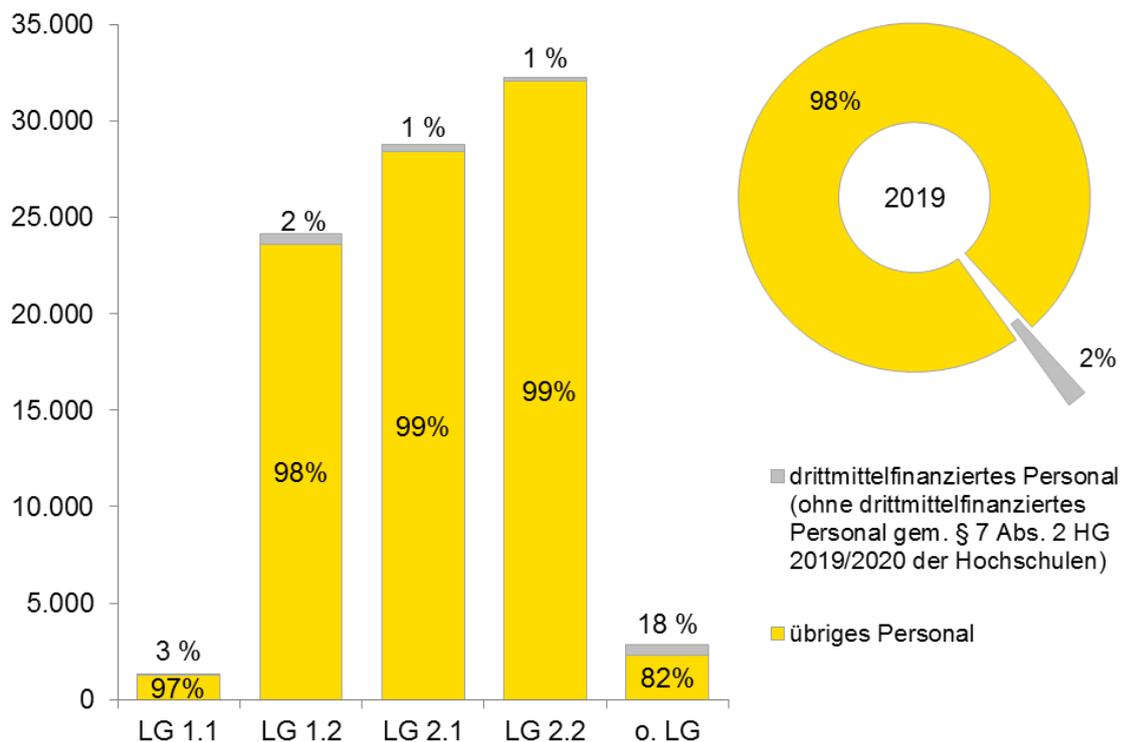
Konkret wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass an den staatseigenen Ausbildungseinrichtungen – dem Ausbildungszentrum in Bobritzsch, der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) Meißen, der Landesfeuerwehr- und Katastrophenschutzschule in Nardt und dem Staatsbetrieb Sachsenforst – ab dem Ausbildungsjahr 2019 jährlich insgesamt 550 Anwärter bzw. Auszubildende zusätzlich ausgebildet werden, über die Hälfte mehr als bisher. Ein weiterer Bedarf der sächsischen Kommunen sowie der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland von rund 300 Ausbildungsplätzen pro Jahr wird ebenso gedeckt.

## Finanzierung von Personalausgaben

Die Finanzierung von Personalausgaben erfolgt generell aus dem Staatshaushalt. Jedoch besteht die Möglichkeit, weitere Beschäftigungsverhältnisse durch Drittmittel zu finanzieren.<sup>28</sup>

Dem Grunde nach stellen Drittmittel Einnahmen aus einer vertraglichen Verpflichtung der Einrichtung dar, Leistungen gegenüber dem Drittmittelgeber zu erbringen. Damit sind Drittmittel öffentliche oder private Mittel, die aufgrund eines außerhalb der Einrichtung liegenden Interesses zur Verfügung gestellt werden.<sup>29</sup>

Aus der Datenerhebung der Kommission geht ca. 2 Prozent drittmittelfinanziertes Personal hervor, wovon 0,3 Prozent der Personen dem Personalsoll D zuzuweisen sind (siehe Abbildung 14).



**Abb. 14: Anteil drittmittelfinanziertes Personal | Personalbestand 1. Januar 2019**

Nicht von der Datenerhebung erfasst ist drittmittelfinanziertes Personal der sächsischen Hochschulen. Diese Einrichtungen sind beispielsweise auf Grundlage von § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 HG 2019/2020 i. V. m. § 1 Abs. 1 SächsHSFG berechtigt, außerhalb ihres Stellenplans drittmittelfinanziertes Personal zu beschäftigen.<sup>30</sup> Dieses wird insbesondere zur Durchführung von Forschungsaufträgen und -projekten sowie für Transfervorhaben für Dritte eingesetzt.

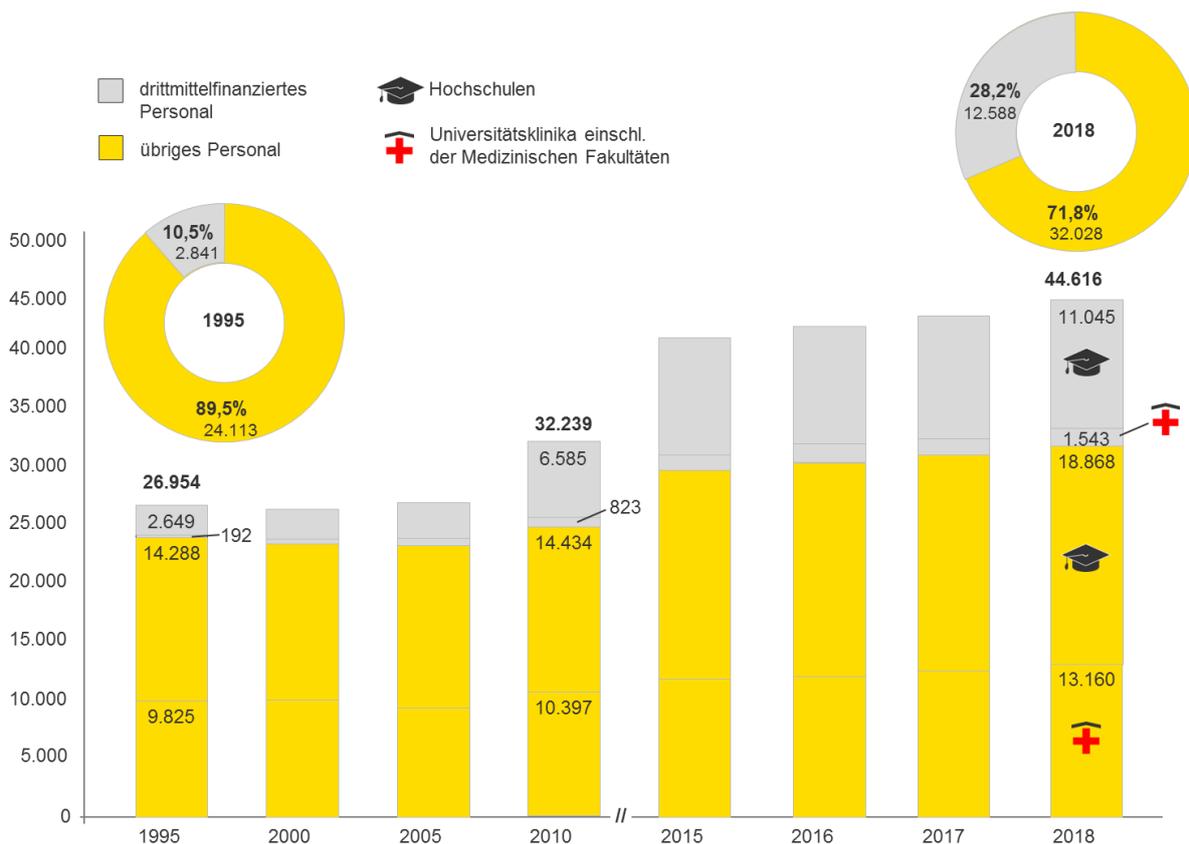


Seit 1995 steigt der Anteil des aus Drittmitteln finanzierten Personals an den sächsischen Hochschulen und Universitätsklinikum kontinuierlich. Waren es im Jahr 1995 knapp 10,5 Prozent der Beschäftigten, so verdreifachte sich deren Anteil bis ins Jahr 2018 auf ca. 28,2 Prozent. Dies bedeutet eine Vervielfachung der auf dieser Grundlage an den Hochschulen beschäftigten Personen (1995: 2.841 → 2018: 12.588).

<sup>28</sup> Vgl. Kapitel C.

<sup>29</sup> Negativabgrenzung Drittmittel: Drittmittelfinanzierte Beschäftigungsverhältnisse werden nicht aus Mitteln der Behörde oder Einrichtung selbst oder aus Mitteln des Landes als Träger einer Einrichtung finanziert.

<sup>30</sup> Die Berechtigung für Universitätsklinikum ergibt sich aus § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 HG 2019/2020.



**Abb. 15: Anteil drittmittelfinanziertes Personal an den sächsischen Hochschulen und Universitätsklinika**

Die hohe Anzahl an drittmittelfinanzierten Beschäftigten ist ein Ausweis der exzellenten wissenschaftlichen Reputation und der Qualität der Forschung sächsischer Hochschulen. Es handelt sich in der Regel um Personal mit einem befristeten Arbeitsvertrag, orientiert an der Laufzeit der Drittmittelprojekte. Der kontinuierliche Anstieg dieser Beschäftigungsgruppe erhöhte den Personalbedarf in den Verwaltungen der Hochschulen.

Außerhalb der Hochschulen und Universitätsklinika (einschl. Medizinische Fakultäten) werden zum 1. Januar 2019 die Beschäftigungsverhältnisse von insgesamt 1.308 Personen (958 VZÄ) aus Drittmitteln finanziert. Einen wesentlichen Anteil hieran tragen die Sächsischen Landeskrankenhäuser, der Maßregelvollzug, die Landestalsperrenverwaltung und der Straßenbetriebsdienst.

Die Kommission weist im Zusammenhang mit der Personalstruktur auf Folgendes hin: Die Größe der Personalkörper der Ressorts unterscheidet sich erheblich. Die vier kleinsten Ressorts machen nicht einmal 11 Prozent des gesamten Personalkörpers aus. Personalführungen für bisherige politische Schwerpunktsetzungen in großen, personalintensiven Aufgabenbereichen wie den Schulen oder der Polizei können nicht durch die verbleibenden Bereiche kompensiert werden.

Die Zusammensetzung der Laufbahngruppen variiert zwischen den Ressorts deutlich. Bleibt das Personal an Schulen unberücksichtigt, wird in der Laufbahngruppe 1.2 (ehem. mittlerer Dienst) mit 44,6 Prozent das meiste Personal eingesetzt.

Hinsichtlich des Anteils von verbeamteten bzw. angestellten Bediensteten hat der Freistaat Sachsen im Ländervergleich eine niedrige Quote von Beamtinnen und Beamten.

Ein hoher Anteil des Personals arbeitet in Teilzeit. Damit müssen zur Deckung des Personalbedarfs mehr Menschen beschäftigt werden. Gleichzeitig muss eine zukunftsorientierte Planung von räumlichen Bedarfen und Arbeitsmethoden diesen Umstand berücksichtigen.

Ogleich durch die Ausbildungsinitiative auch für die Bereiche außerhalb von Polizei, Schulen und Hochschulen zusätzliche Ausbildungsstellen geschaffen wurden, bestehen insbesondere für die Laufbahnausbildung LG 1.2 des allgemeinen Verwaltungsdienstes hinsichtlich der Inanspruchnahme durch die Ressorts noch Abweichungen bei der tatsächlichen zahlenmäßigen Umsetzung. Ziel muss es bleiben, die bestehenden Möglichkeiten eigener Ausbildung in größtmöglichem Umfang zu nutzen, um Nachbesetzungsbedarfe mit bestmöglich qualifiziertem Personal decken zu können und bereits im Rahmen der Ausbildung Transfer von Verwaltungswissen zu gewährleisten.

Drittmittelfinanziertes Personal bildet ein insbesondere im Bereich der Hochschulen und Universitätsklinika weitgehend kostenneutrales, zunehmend genutztes Beschäftigungsinstrument.

## D2 Altersabgänge

Die Personalkommission I hat bereits im Jahr 2015 prognostiziert, dass ca. 51 Prozent der Bediensteten bis zum Jahr 2030 altersbedingt aus dem Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen (Staatsebene) ausscheiden werden. Wie in Punkt D1 bereits ausgeführt, hat die Kommission den Personalbestand zum Stichtag 1. Januar 2019 ermittelt.

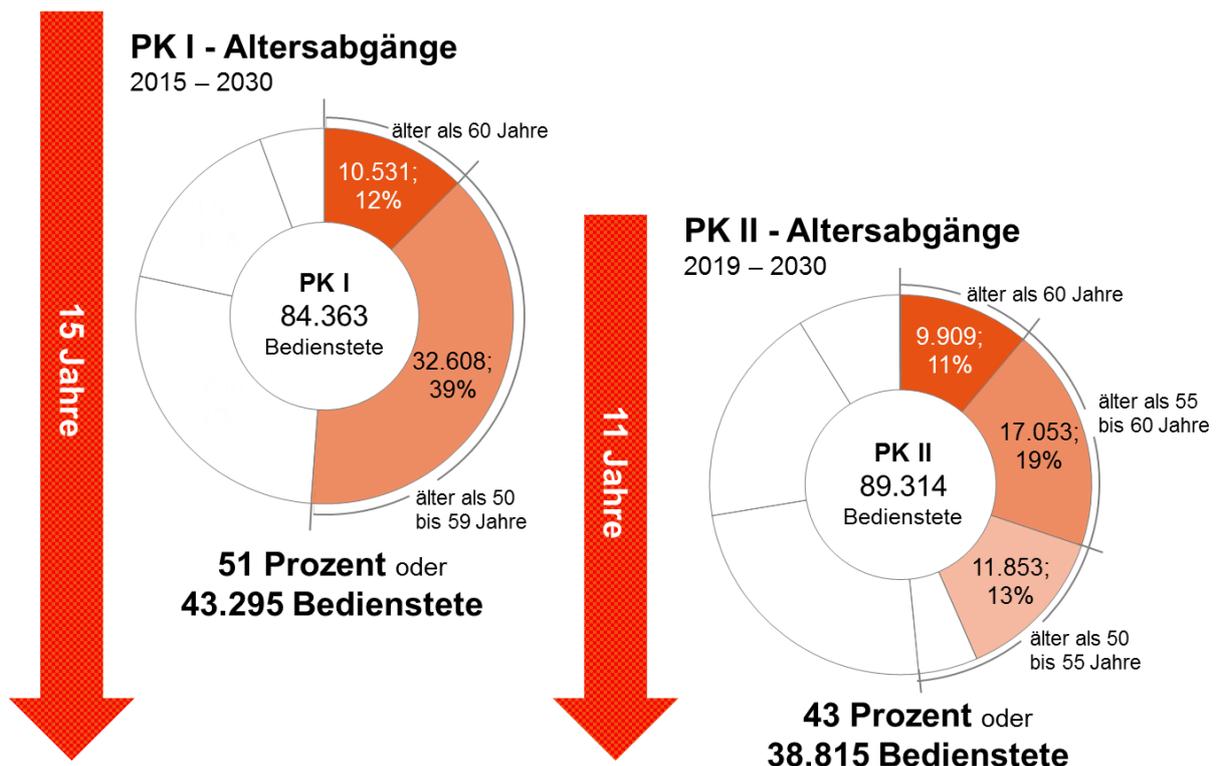


Abb. 16: Altersabgänge bis 2030 | Vergleich Personalbestand 2015 und 2019



Bis zum Jahr 2030 scheiden ca. 39.000 Bedienstete (43 Prozent) altersbedingt aus dem Öffentlichen Dienst auf Staatsebene aus. Angesichts des gegenüber der Personalkommission I um vier Jahre verkürzten Prognosezeitraums bedeutet dies eine deutliche Steigerung der jährlichen Altersabgänge.

Die Personalkommission I hatte für die Ermittlung der Altersabgänge bis 2030 alle Personen berücksichtigt, die im Zeitpunkt der Erhebung älter als 50 Jahre waren. Aufgrund des zeitlichen Abstandes zum Jahr 2030 war dies sachgerecht. Aufgrund des nunmehr auf elf Jahre verkürzten Prognosezeitraums, bedurfte es einer differenzierteren Betrachtung. Die zu erwartenden Altersabgänge wurden deshalb in reguläre und weitere Altersabgänge unterschieden (siehe Abbildung 1). Unter reguläre Altersabgänge fallen sämtliche Bedienstete, die

durch Erreichen einer Regelaltersgrenze oder einer besonderen (vorgezogenen) Altersgrenze<sup>31</sup> in den Ruhestand eintreten. Hierzu zählen rund 27.000 Bedienstete, die bis zum Jahr 2030 mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr tätig sein werden.

Hinzu kommen ca. 12.000 Bedienstete, die aufgrund des Erreichens einer Antragsaltersgrenze vorzeitig<sup>32</sup> in den Ruhestand oder in Rente gehen (weitere Altersabgänge).

Die Kommission hat die Anzahl der weiteren Altersabgänge mittels einer Modellrechnung prognostiziert. Hierfür wurden durch Zugrundelegung ressortspezifischer Erfahrungswerte aus den Jahren 2015 bis 2018 der Mittelwert der jährlichen weiteren Altersabgänge ermittelt und auf den Personalbestand in der jeweiligen Alterskohorte angewendet.

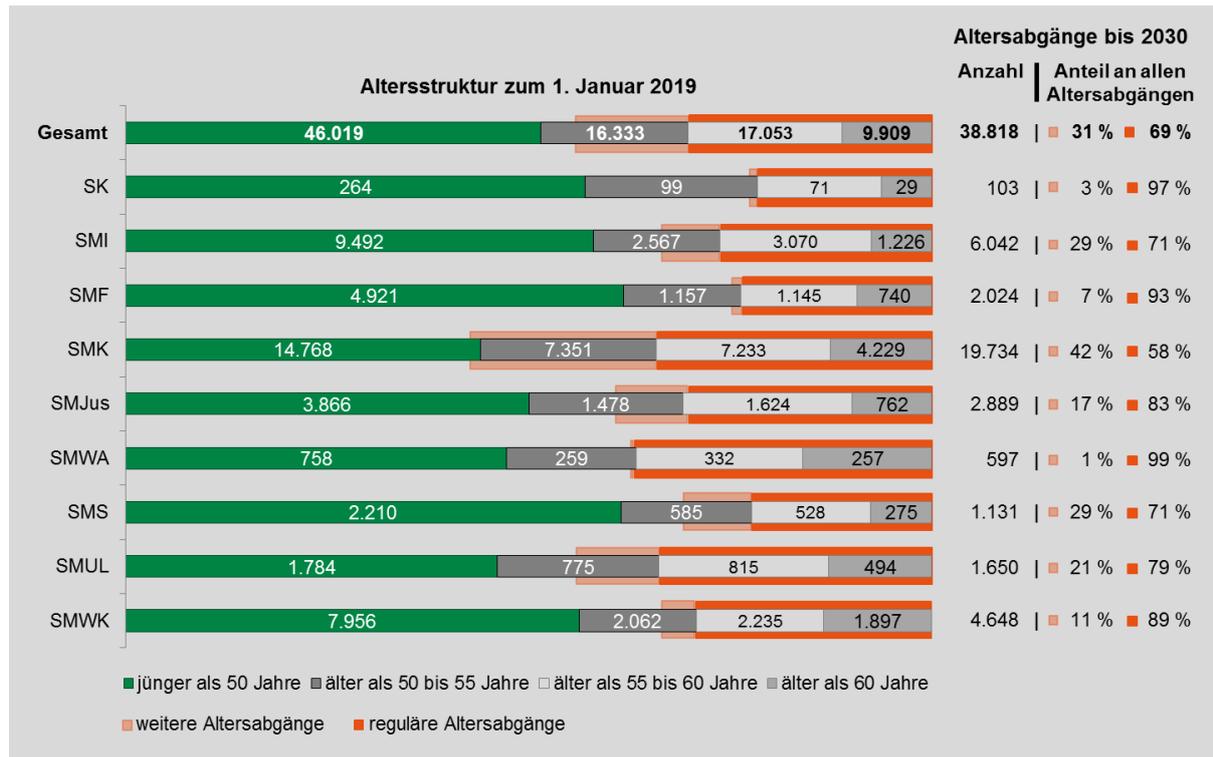


Abb. 17: Altersabgänge bis 2030 | Alterskohorten zum 1. Januar 2019

Setzt sich die der Modellrechnung zugrundeliegende Entwicklung fort, werden bis zum Jahr 2030 etwa zwei Drittel der Altersabgänge reguläre Altersabgänge und ein weiteres Drittel vorzeitige Altersabgänge sein.

Unter Zugrundelegung des mit durchschnittlich 34 Prozent zuletzt konstant hohen Anteils von Bediensteten, die von einem vorzeitigem Renten- bzw. Ruhestandseintritt Gebrauch machten, ergäben sich durchschnittliche Renten- bzw. Ruhestandseintritte mit 64 Jahren, neun Monaten im Jahr 2025 bzw. 66 Jahren, drei Monaten im Jahr 2030.



Bezogen auf die durch die Kommission erhobenen Alterskohorten bedeutet dies, dass:

- a) die Kohorten der über 55-Jährigen als planmäßiger Altersabgang zu bewerten sind und

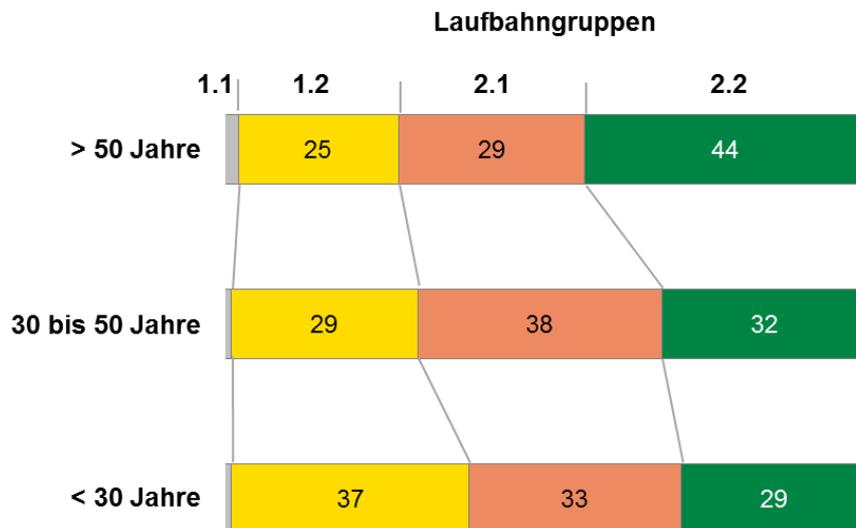
<sup>31</sup> Für Beamte der Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes (§ 139 SächsBG), Beamte des Justizvollzugsdienstes (§ 143 SächsBG) und Beamte der Fachrichtung Feuerwehr (§ 144 SächsBG) gelten besondere (niedrigere) Regelaltersgrenzen.

<sup>32</sup> Beamte können auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand eintreten (§ 48 SächsBG). Beschäftigte können als besonders langjährig Versicherte (Wartezeit von 45 Jahren), langjährige Versicherte (Wartezeit von 35 Jahren) oder aufgrund einer Schwerbehinderung auf Antrag vorzeitig in Rente gehen.

- b) ein signifikanter Anteil der über 50-Jährigen als erwartbarer Altersabgang zu bewerten ist.

Für Bereiche mit besonderen Altersgrenzen (hier Polizeivollzugsdienst und Justizvollzug) wurden die dort relevanten Altersgrenzen mit ca. 61 bis 62 Jahren beziffert. Infolgedessen ist absehbar, dass hier auch die Kohorte der im Jahr 2019 über 50- bis 55-Jährigen bis 2030 nahezu vollständig altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden wird.

Um eine Einschätzung geben zu können, wie sich der Nachbesetzungsbedarf in qualitativer Sicht unter der Annahme, dass alle freiwerdenden Stellen wiederbesetzt werden, darstellt, wurden die bis 2030 zu erwartenden Altersabgänge differenziert nach Laufbahngruppen untersucht (siehe Abbildung 18). Die Kommission hat keine erneute Erhebung nach Fachrichtungen vorgenommen. Für die Nachbesetzung einer Stelle sollte nicht die Qualifikation des bisherigen Stelleninhabers, sondern die zur Wahrnehmung der Aufgaben benötigte Qualifikation maßgebend sein.



**Abb. 18: Personal nach Laufbahngruppen und Alterskohorten<sup>33</sup>**

Auf Grundlage der durch die Kommission erhobenen Daten und getroffenen Annahmen zeigt sich, dass beispielsweise 44 Prozent der über 50-Jährigen der Laufbahngruppe 2.2 angehören. Jedoch befinden sich lediglich 32 Prozent der „nachrückenden“ Bediensteten ebendieser Laufbahngruppe in der nächsten hier dargestellten Alterskohorte.

Eine Auswertung der Altersstruktur nach Behörden und Einrichtungen zeigt, dass sich eine Vielzahl von Schwerpunktbereichen in einer besonders prekären Situation befindet. So beträgt der Anteil der über 50-Jährigen beispielsweise in den Arbeitsgerichten 76 Prozent, in den Oberschulen 62 Prozent (Gymnasien 60 Prozent) oder beim Staatsbetrieb Sachsenforst 60 Prozent. Zusätzlich befinden sich auch Querschnitts- bzw. Bündelungsbehörden, die für die ressort- und aufgabenbereichsübergreifende Arbeit Verantwortung tragen, in einer deutlichen demografischen Schieflage. Allen voran die Landesdirektion Sachsen mit einem Anteil der über 50-Jährigen von 51 Prozent, der Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement mit 50 Prozent und der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste mit 47 Prozent.

<sup>33</sup> Auswertung je Ressorts siehe Anlage 3.

Die Kommission schließt aus den vorliegenden Daten auf ca. 39.000 Altersabgänge bis 2030.

Dabei wurde angenommen, dass auch weiterhin ein signifikanter Anteil der Bediensteten von den Möglichkeiten eines früheren Renten- bzw. Ruhestandseintritts Gebrauch macht. Auch wenn sich die Altersgrenze zum abschlagsfreien Renteneintritt erhöhen wird, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich das tatsächliche Eintrittsalter vor dem Jahr 2030 maßgeblich 67 Jahren annähern wird.

Die erhobenen Daten zeigen auch, dass die Laufbahngruppen eine heterogene Altersstruktur aufweisen. Danach werden sich insbesondere in der Laufbahngruppe 2.2 hohe Nachbesetzungsbedarfe ergeben. Maßgebend hierfür ist insbesondere die Altersstruktur der Lehrerinnen und Lehrer. Aber auch bei den Richtern und Staatsanwälten wird sich in den Jahren 2025 ff. ein erheblicher Nachbesetzungsbedarf infolge von Ruhestandseintritten ergeben. Jedoch bestehen auch für weitere Aufgabenbereiche, die hochqualifiziertes Personal erfordern, hohe Nachbesetzungsbedarfe.

Aus Sicht der Kommission muss auf die absehbare Entwicklung weiterhin konsequent reagiert werden. Die Handlungsempfehlungen in Bezug auf eine demografieorientierte Personalpolitik berücksichtigen dies.

### D3 Fluktuation

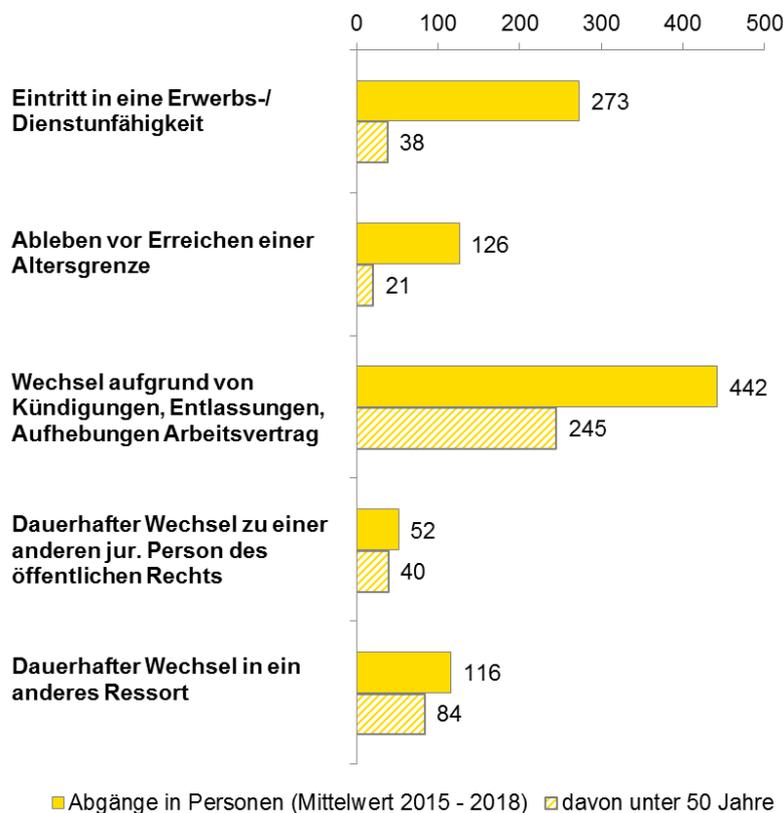
Neben Altersabgängen führt auch das Ausscheiden von Bediensteten aus sonstigen Gründen zu Nachbesetzungsbedarfen. Diese sog. Fluktuation tritt beispielsweise wegen dauernder Berufsunfähigkeit, Tätigkeits- oder Arbeitgeberwechsel ein. In welchem Umfang dies zu weiteren Personalabgängen im Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen führt, ist bisher nicht untersucht worden. Die Kommission hat deshalb für die Jahre 2015 bis 2018 diese Daten durch die Ressorts erheben lassen. Dabei erfolgte die Erhebung hinsichtlich des Umfangs und des Differenzierungsgrades der auch für den Personalbestand gewählten Herangehensweise.<sup>34</sup>

Als personalwirtschaftlich relevante Fluktuation im Sinne der vorliegenden Auswertung werden folgende Tatbestände verstanden:

- Eintritt Erwerbs-/Dienstunfähigkeit,
- Ableben vor Erreichen der Altersgrenze,
- Wechsel aufgrund von Kündigung/Entlassung/Aufhebung Arbeitsvertrag,
- dauerhafter Wechsel zu einer anderen juristischen Person des Öffentlichen Rechts und
- dauerhafter Wechsel in ein anderes Ressort.

In der nachstehenden Grafik ist die Anzahl der Personen nach diesen Fluktuationstatbeständen dargestellt. Als Balkengrafiken ist dabei jeweils der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 für alle Altersgruppen und die Anzahl der unter 50-Jährigen abgebildet.

<sup>34</sup> Zu Definitionen und Erhebungsgrundsätzen vgl. Anlage 2.



**Abb. 19: Weitere jährliche Personalabgänge in Personen | Mittelwerte 2015 bis 2018**

Die Auswertung der Daten ergab nur geringe Schwankungen je Tatbestandsmerkmal. Zudem zeigt sich, dass Kündigungen, Entlassungen und Aufhebungen von Arbeitsverträgen die häufigsten Ursachen für eine Fluktuation sind.



Aus den Mittelwerten des Betrachtungszeitraums ergeben sich allein bezogen auf die unter 50-Jährigen jährlich 344 zusätzliche Personalabgänge<sup>35</sup>. Setzen sich fluktuationsbedingte Personalabgänge auch künftig fort, müssen neben den bereits thematisierten Altersabgängen allein für diese Altersgruppe weitere **ca. 3.800** Nachbesetzungsbedarfe bis 2030 gedeckt werden.

Die Kommission ging auch der Frage nach, wie häufig ein dauerhafter Wechsel eines Bediensteten in ein anderes Ressort zu einem Nachbesetzungsbedarf führt. Die Kommissionsmitglieder stimmten darin überein, dass solche Fälle vor dem Hintergrund steigender Altersabgänge und abnehmenden Fachkräftepotentials zukünftig eine immer größere Bedeutung erlangen werden.

Die Kommission geht davon aus, dass unplanmäßige Personalabgänge (sog. Fluktuation) den Nachbesetzungsbedarf künftig in noch größerem Umfang als bisher erhöhen werden. Diese Einschätzung beruht darauf, dass die Anzahl von Bediensteten in der überproportional von Dienstunfähigkeit betroffenen Altersgruppe weiter steigt. Zudem wird davon ausgegangen, dass Personal zunehmend von anderen öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Arbeitgebern nachgefragt und abgeworben werden wird.

<sup>35</sup> Diese setzen sich zusammen aus Eintritt in eine Erwerbs-/Dienstunfähigkeit (ca. 38 Personen), Ableben vor Erreichen einer Altersgrenze (ca. 21 Personen), Wechsel aufgrund von Kündigungen, Entlassungen, Aufhebungen des Arbeitsvertrages (ca. 245 Personen) und dauerhaftem Wechsel zu einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts (ca. 40 Personen).

## D4 Nachbesetzungsbedarfe

Der Umfang anstehender Altersabgänge und Fluktuation macht deutlich, wie umfangreich künftige Nachbesetzungsbedarfe ausfallen, sofern alle Stellen wiederbesetzt werden sollen. Dabei besteht die Herausforderung nicht allein darin, einen geeigneten Nachfolger für frei werdende Stellen zu finden. Die Auswirkungen eines so umfangreichen Personalwechsels sind weitreichend und betreffen nahezu alle Arbeitsgebiete unmittelbar. So werden in den Personal- und Organisationsbereichen beispielsweise die zu betreibenden Verfahren der Stellenausschreibung oder Neueinstellung deutlich ansteigen. Gleiches gilt für die IT-Ausstattung und -Einrichtung für neues Personal und entsprechende Einweisungen und Schulungen in den Behörden und Einrichtungen.

Eine mindestens ebenso gewichtige Herausforderung wird jedoch die Integration neuer Kolleginnen und Kollegen in bestehende Teams und Arbeitsabläufe sowie die Nutzbarmachung sowohl vorhandenen Wissens als auch neuer Ideen und Ansätze sein.

Diese Prozesse werden immer dort erforderlich, wo Personalveränderungen stattfinden. Wenn dies auch bereits in der Vergangenheit ständige Praxis war, steht zu erwarten, dass Häufigkeit und Anzahl zunehmen werden. Im Ergebnis der Entwicklung wird die Altersstruktur in einer Vielzahl der Teams deutlich heterogener ausfallen. Zunehmende Unterschiede bezüglich Interessen, Herangehensweisen oder Lebensumständen sind zugleich Chance und Risiko für die Zusammenarbeit.

Anstehende Nachbesetzungen stellen noch eine weitere Herausforderung dar, die – wenn sie als Chance begriffen und genutzt wird – weitreichende Veränderungen für den Öffentlichen Dienst zulässt. Wie an mehreren Stellen des Berichtes deutlich wird, vollziehen sich nahezu zeitgleich ein Generationenwechsel und eine umfassende Digitalisierung im Öffentlichen Dienst. Zugleich entwickelt sich die Erwartungshaltung von Unternehmen und Bürgern an den Öffentlichen Dienst, aber auch die staatlicher Bediensteter an ihren Arbeitgeber zunehmend dynamisch.

Diese drei Trends – Generationenwechsel, Digitalisierung und Erwartungshaltung – sollten auch deshalb zwingend bei strategischen Planungen berücksichtigt werden, weil sich hieraus erhebliche Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten ergeben. Zu den in diesem Zusammenhang relevanten Fragen gehören beispielsweise:

- Welche Führungsstile erwarten die Bediensteten und welche sind aufgrund der Aufgaben möglich?
- Welche Qualifikation wird künftig benötigt, um eine Aufgabe anforderungsgerecht zu erledigen, und welche technische Unterstützung ist dabei möglich?
- Welche Fachkompetenzen muss der Öffentliche Dienst selbst vorhalten und wo ist es sachgerecht, dass er sich externen Personals bedient?
- Welchen Ansprüchen können Öffentliche Dienstleistungen noch gerecht werden und ab welcher Grenze können Erwartungen nicht mehr erfüllt werden?
- Welche Aufgaben könnten künftig vollmaschinell oder IT-gestützt erledigt werden und bei welchen besteht auch weiterhin der Bedarf nach personeller Bearbeitung?

Dieser Katalog ließe sich weiter fortsetzen und verdeutlicht, dass die großen Trends eng mit Fragen der Aufgabenentwicklung und Personalausstattung verbunden sind.<sup>36</sup>

Jedoch kann der Öffentliche Dienst seinen Leistungsumfang und den damit verbundenen Ressourceneinsatz nicht beliebig entwickeln. Wichtige Leitplanken für eine langfristige Planung bilden die im nächsten Kapitel untersuchten äußeren Rahmenbedingungen.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Textziffer I3 sog. Integriertes Personalkonzept.

Für die Beurteilung des Nachbesetzungsbedarfs sind neben den Altersabgängen auch fluktuationsbedingte Abgänge zu berücksichtigen. Allein für die Altersgruppe der Bediensteten unter 50 Jahren erhöht sich hierdurch der Nachbesetzungsbedarf bis 2030 voraussichtlich um 3.800 VZÄ/Personen. In Summe ist bis zum Jahr 2030 von einem Nachbesetzungsbedarf von über 42.600 Personen auszugehen.

## E Äußere Rahmenbedingungen

Die Einschätzung künftiger Personalbedarfe kann nach Auffassung der Kommission nicht ohne die Berücksichtigung äußerer Rahmenbedingungen und deren Entwicklung getroffen werden. Dazu gehört, neben der generellen Aufgabenentwicklung, die Bevölkerungsentwicklung – im Sinne eines abstrakten Bedarfsträgers – ebenso wie die Frage nach dem Arbeitskräfteangebot zur Deckung künftig bestehender Bedarfe oder der Finanzierbarkeit des Personals im Öffentlichen Dienst.<sup>37</sup>

### E1 Bevölkerung

Die Bevölkerungszahl ist eine wichtige Größe bei der Befassung mit demografischen Fragen. Sie wird länderübergreifend mit hoher Genauigkeit und nach einheitlichen Grundsätzen ermittelt. Vergleichende Betrachtungen sind deshalb naheliegend. Ungeachtet dieses Vorteiles gilt es jedoch, zwei wesentliche Aspekte zu beachten:



1. Die Anzahl der Einwohner ist als genereller Bedarfsträger zur Ermittlung von aufgabenorientierten Personalbedarfen nur bedingt geeignet.
2. Prognosen und Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung haben stets Modellcharakter und skizzieren lediglich mögliche, künftige Szenarien.

Die Kommission hat sich mit der Frage, welche Indikatoren als Bedarfsträger geeignet sind, im Kontext der Aufgabenentwicklung befasst. Dabei wurde deutlich, dass der Personalbedarf für eine Vielzahl der auf Staatsebene zu erbringenden Leistungen nur unwesentlich von der Bevölkerungszahl abhängt. So werden beispielsweise

- Infrastrukturaufgaben (Straßenbau, Breitbandausbau, soziale Fürsorge, Hochwasserschutz etc.),
- altersgruppenspezifische Aufgaben (Schule, Pflege etc.),
- bestimmte Schutzaufgaben (Forsten, Gewässer- und Immissionsschutz etc.) oder
- Aufgaben der Inneren Sicherheit und Ordnung (insb. Polizei)

durch andere Bedarfsgrößen geprägt. Dies führt dazu, dass verschiedene Aufgaben trotz rückläufiger Bevölkerung einen konstanten oder sogar gestiegenen Personalbedarf aufweisen. Derartige Entwicklungen können beispielsweise folgende Ursachen haben:

- der relevante Bedarfsträger entwickelt sich entgegengesetzt zur Bevölkerung (schulpflichtige Kinder oder ältere Menschen),
- kraft Gesetz wird ein größerer Anteil der Bevölkerung von einer Regelung betroffen (z. B. Besteuerung von Alterseinkünften) oder
- politische Schwerpunktsetzungen sehen zusätzliche Leistungen vor (z. B. Förderung oder Qualifizierung).

Die nachstehenden Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung erfolgen unter der Prämisse, dass die Daten lediglich eine mögliche künftige Entwicklung skizzieren.

Die Bevölkerungszahl im Freistaat Sachsen wird sich voraussichtlich in den kommenden Jahren weiter verringern. Aktualisierte Bevölkerungsprognosen<sup>38</sup> sagen voraus, dass im Jahr 2030 hierzulande knapp 100.000 Menschen weniger leben werden, als noch im Jahr 2020. Dies entspräche einem Rückgang gegenüber dem Jahr 2020 um 2,4 Prozent. Damit folgt der Freistaat Sachsen der Entwicklung aller Flächenländer Ost. Demgegenüber werden die Flächenländer West ihre Einwohnerzahl bis zum Jahr 2030 leicht steigern können.

<sup>37</sup> Die genannten Größen sind Gegenstand einer Vielzahl von Gutachten und Einschätzungen. Die Kommission beschränkt sich darauf, diese nur insoweit zu betrachten, als es für Schlussfolgerungen im Kontext ihres Auftrages erforderlich ist.

<sup>38</sup> Vgl. DESTATIS, 14. koordinierte Bevölkerungsprognose 2019 - Variante 2.

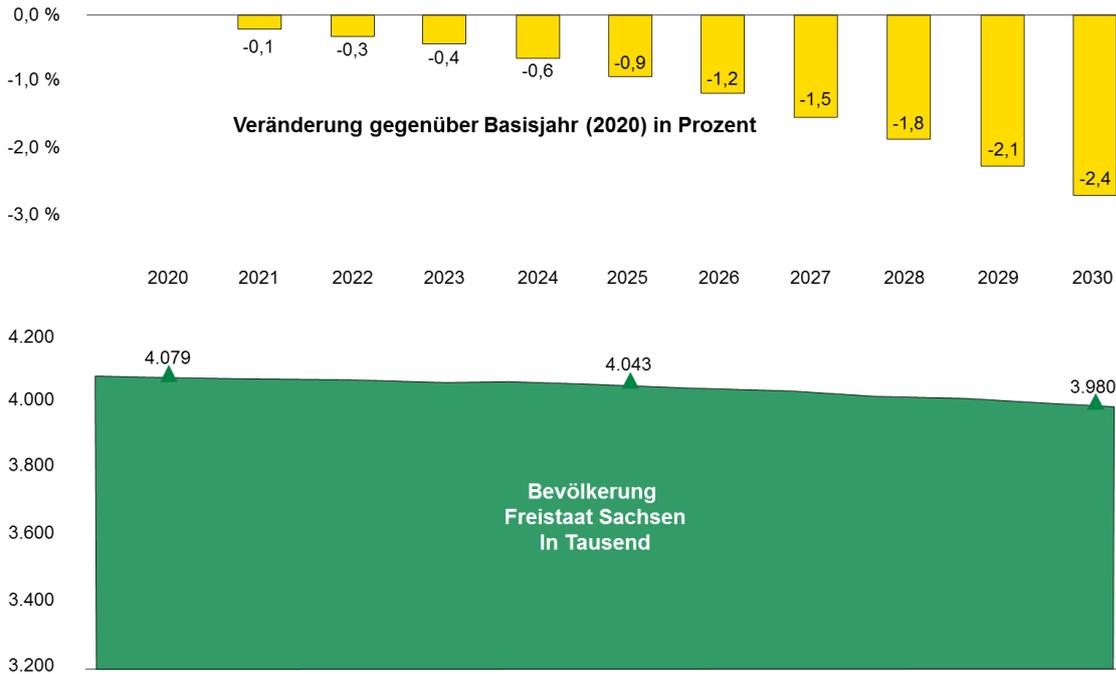


Abb. 20: Bevölkerung Sachsen 2020 – 2030

Beachtenswert ist, wie sich die unterschiedlichen Prognosen in den letzten zehn Jahren entwickelt haben.

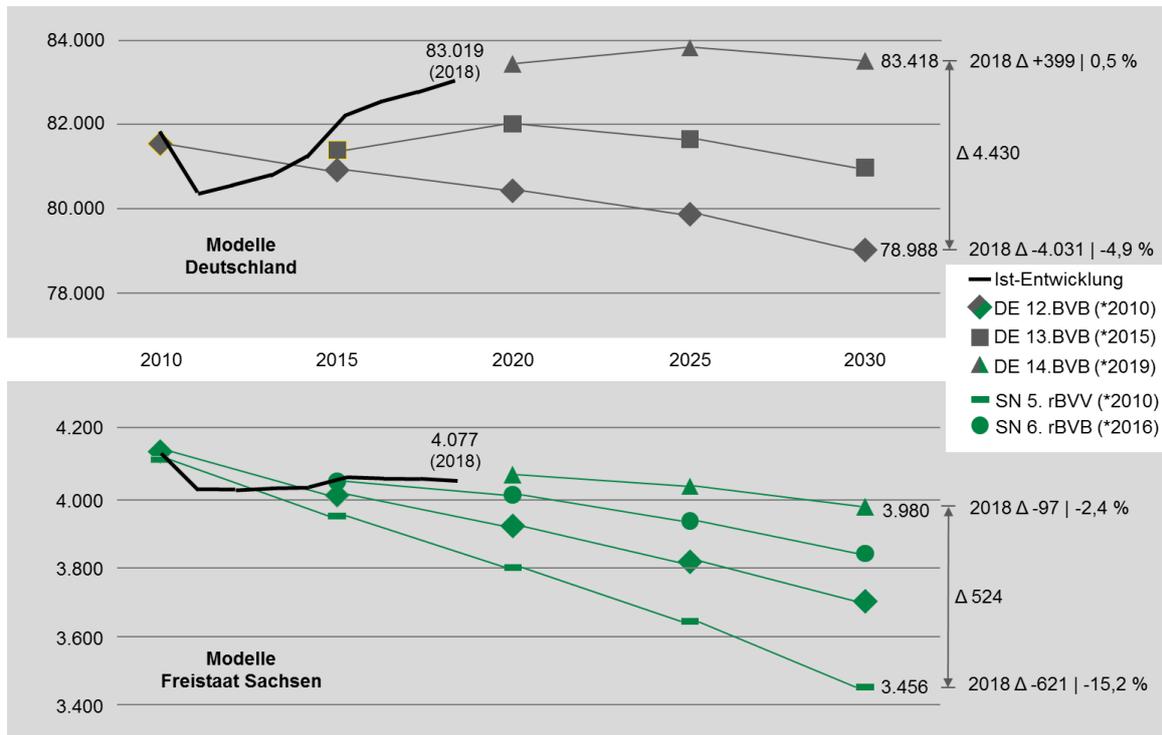


Abb. 21: Bevölkerungsentwicklung 2010 – 2035 | Werte in Tausend<sup>39</sup>

Aus der Grafik wird deutlich, dass sowohl die koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Bundes als auch die durch den Freistaat Sachsen veranlassten regionalisierten Berechnungen immer wieder deutlich nach oben korrigiert werden mussten. Wurde aus Sicht

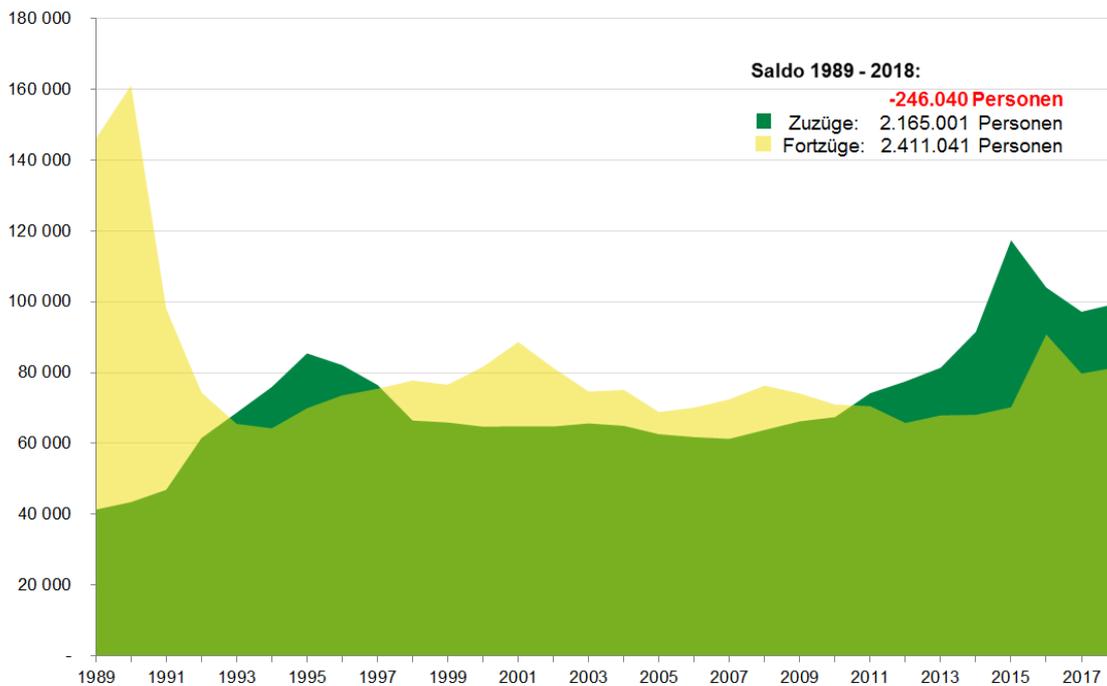
<sup>39</sup> Die Grafik enthält bundesweite (DE) und landeseigene (SN) Bevölkerungsprognosen/ -vorausberechnungen sowie in Klammern das Jahr der Veröffentlichung. Der deutliche Rückgang nach dem Jahr 2010 beruht auf der Berücksichtigung der Ergebnisse des Zensus 2011.

des Jahres 2010 noch von einer Bevölkerungszahl von ca. 3,5 Millionen im Freistaat Sachsen im Jahr 2030 ausgegangen, wurde dieser Wert in der 2019 erschienenen 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung auf ca. 4 Millionen angehoben. So war im Jahr 2010 nicht absehbar, wie sich beispielsweise durch Zuwanderung die Bevölkerungszahl in ganz Deutschland erhöhen würde. Die Entwicklung verdeutlicht jedoch die Anfälligkeit der Modellrechnungen.



Mit der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung wurde die Prognose aus dem Jahr 2010 betreffend das Jahr 2030 um ca. 13 Prozentpunkte angehoben (ohne Abbildung). Es ist zu erwarten, dass der künftige Bevölkerungsrückgang damit deutlich moderater ausfällt als bislang erwartet.

Neben dem Saldo aus Geburten und Sterbefällen<sup>40</sup> werden die innerdeutschen Zu- und Fortzüge auch für die Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen weiterhin eine maßgebende Größe sein. Diesbezüglich übersteigen seit einigen Jahren die Zuzüge nach Sachsen die Fortzüge in andere Bundesländer. Diese Entwicklung trägt dazu bei, dass sich der Saldo der seit 1989 abgewanderten Bevölkerung auf ca. 246.000 Frauen und Männer im Jahr 2018 verringert hat.



**Abb. 22: Zu- und Fortzüge über Landesgrenze des Freistaates Sachsen 1989 bis 2018**

Statistische Vorhersagen, insbesondere Bevölkerungsprognosen, dürfen nicht zum generell ausschlaggebenden Parameter strategischer Personalplanung gemacht werden. Vielmehr bedarf es einer stetig fortzuschreibenden Ist-Analyse aufgabenspezifischer, bedarfsprägender Faktoren. Sollte sich hieraus ein künftig geringerer Personalbedarf ergeben, werden anstehende Altersabgänge insoweit ausreichend Gestaltungsspielraum bieten.

<sup>40</sup> Aufgrund der höheren Anzahl von Sterbefällen gegenüber Geburten muss derzeit von einem Geburtendefizit gesprochen werden.

## E2 Erwerbstätige/-fähige<sup>41</sup>

Auch wenn sich die Bevölkerung Sachsens bis 2030 voraussichtlich nur vergleichsweise moderat verringern wird, hat die bereits begonnene Veränderung der Altersstruktur eine nachhaltige Reduzierung der Anzahl der Erwerbsfähigen zur Folge. Für die hier vorgenommenen Betrachtungen werden Personen im Alter zwischen 20 und 67 Jahren als erwerbsfähig angesehen. Die tatsächlichen Erwerbstätigen sind eine Teilmenge dieser Personengruppe.

Die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung prognostiziert einen Rückgang der Anzahl der 20- bis 67-Jährigen von 2.393.000 im Jahr 2020 auf 2.211.000 im Jahr 2030. Damit würde sich die Anzahl der Erwerbsfähigen um ca. 7,6 Prozent verringern.

Ursächlich für diese Entwicklung ist die Differenz zwischen der Anzahl der erstmals in den Arbeitsmarkt eintretenden und der in Rente bzw. Ruhestand eintretenden Personen. Exemplarisch soll dies anhand eines modellhaften Vergleichs der Anzahl der 19- und 67-Jährigen verdeutlicht werden. Im Zeitraum 2020 bis 2030 fehlen jährlich deutlich mehr 19-Jährige, um die Anzahl der 67-Jährigen Personen kompensieren zu können. Über den Gesamtzeitraum kumuliert sich dieses Defizit.

Dabei bleibt jedoch die Entwicklung in den Bereichen Binnenwanderung, Einwanderung sowie Einpendeln von Arbeitskräften in den sächsischen Arbeitsmarkt außer Betracht. In allen genannten Bereichen ist in den letzten Jahren eine positive Entwicklung festzustellen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die Verringerung des Erwerbsfähigenpotenzials geringer ausfallen wird.

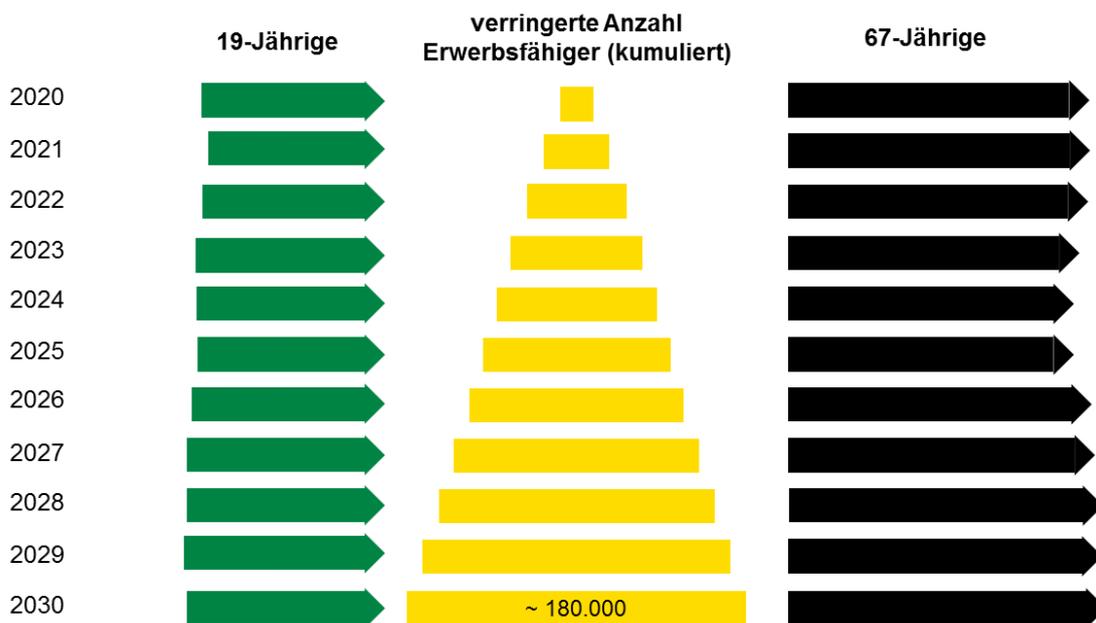


Abb. 23: Kumulierte verringerte Anzahl Erwerbsfähiger Sachsen 2020 bis 2030



Der erwerbsfähige Anteil der Gesamtbevölkerung (20- bis 67-Jährige) im Freistaat Sachsen verringert sich von 58,7 Prozent im Jahr 2019 auf 55,5 Prozent im Jahr 2030. Die Geburtenentwicklung und eine steigende Lebenserwartung führen dazu, dass im Jahr 2030 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (20- bis 67-Jährige) 80 Personen im Alter unter 20 bzw. über 67 Jahre kommen. Diese Entwicklung kann sich aufgrund positiver Salden in den Bereichen Binnenwanderung, Einwanderung sowie Einpendeln von Arbeitskräften in den sächsischen Arbeitsmarkt, wie in den letzten Jahren, abschwächen.

<sup>41</sup> Die Auswertungen dieser Textziffer basieren auf Daten der 14. koordinierten Bevölkerungsprognose 2019 - Variante 2.

### E3 Arbeitskräftebindung

Nachstehend wird untersucht, wie groß der Anteil der Erwerbsfähigen ist, der durch den Freistaat Sachsen als Arbeitgeber gebunden wird. Abweichend zum Untersuchungsbereich der Kommission werden nachstehend alle Bediensteten des Öffentlichen Dienstes (Staatsebene) im Freistaat Sachsen betrachtet.

Wie die nachstehende Grafik zeigt, waren im Jahr 2018 5,05 Prozent der in Sachsen Erwerbstätigen im Öffentlichen Dienst auf Staatsebene beschäftigt. Deren Anteil bezogen auf die Einwohner betrug 2,85 Prozent.

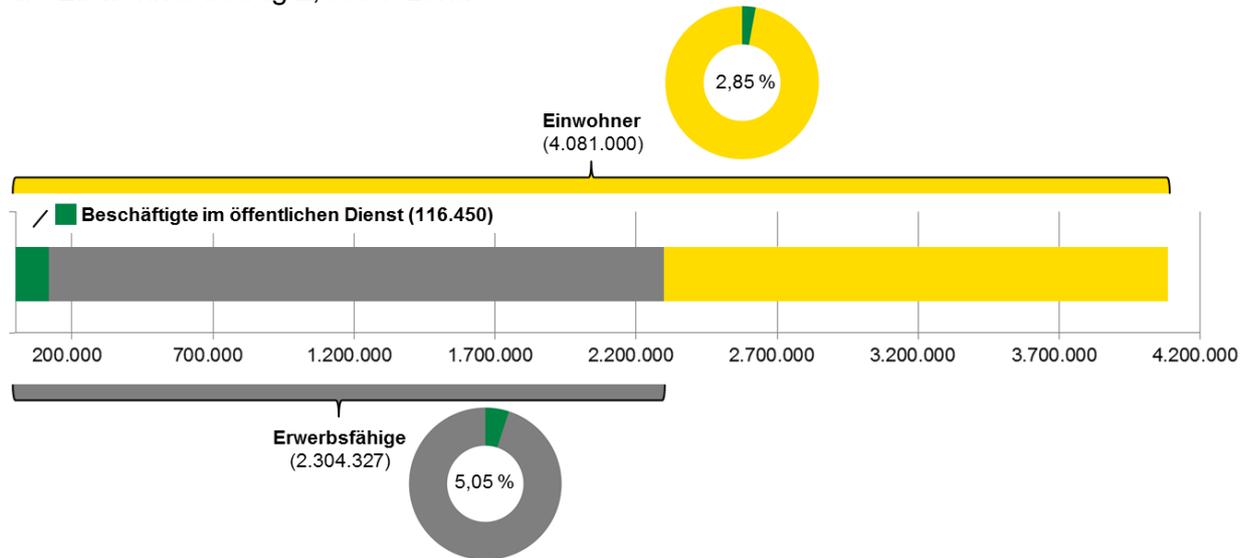


Abb. 24: Einwohner, Erwerbsfähige und Bedienstete im ÖD (Gesamt), Sachsen 2018

Sollte sich bei gleich starker Arbeitskräftenachfrage die Anzahl von Menschen im erwerbsfähigen Alter wie vorausgesagt verringern, können sich in Abhängigkeit von anderen Faktoren, wie dem Einpendeln von Arbeitskräften nach Sachsen daraus einschneidende gesamtwirtschaftliche Effekte ergeben. Diese Folgen betreffen die sächsische Wirtschaft ebenso wie den Öffentlichen Dienst im Freistaat.

Der Anteil der durch den Öffentlichen Dienst gebundenen Erwerbsfähigen ist deshalb ein wichtiger, Faktor bei der Planung des mittel- bis langfristigen Personaleinsatzes:

1. Ein personell gut ausgestatteter, leistungsfähiger Öffentlicher Dienst ist ein wesentlicher Standortfaktor für die mittelständig geprägte Wirtschaft im Freistaat Sachsen.
2. Öffentlicher Dienst und Wirtschaft konkurrieren in sehr unterschiedlichem Maße um dieselbe Absolventenklientel. In vielen Berufsgruppen (bspw. Lehrkräfte, Betreuungsberufe, nicht akademische juristische, sozialpflegerische, kulturelle Berufe) ist der öffentliche Sektor der dominierende Arbeitgeber. Besteht ein verfestigter Berufswunsch, der nur mittels einer Tätigkeit im Öffentlichen Dienst erfüllt werden kann – zum Beispiel Lehrerin/Lehrer an einer Schule in öffentlicher Trägerschaft oder Polizistin/Polizist –, so hält die Person regelmäßig daran fest. Bestehen entsprechende Einstellungsmöglichkeiten nicht beim Freistaat Sachsen, liegt die Aufnahme einer Tätigkeit in einem anderen Bundesland näher als die Aufnahme einer weniger präferierten Tätigkeit. Verschärften Wettbewerb mit der Privatwirtschaft wird es um akademische IuK-Fachkräfte, Ingenieure und akademische Gesundheitsfachkräfte geben.
3. In einer Vielzahl von Berufsbildern findet bereits heute ein Personalaustausch zwischen Wirtschaft und Öffentlicher Verwaltung und umgekehrt statt. Für Bereiche wie beispielsweise die Steuerverwaltung bedeutet dies, dass deutlich mehr grundständig ausgebildetes Personal den Öffentlichen Dienst verlässt, als der Wirtschaft entzogen wird.

Sowohl der Freistaat Sachsen als auch privatwirtschaftliche und weitere öffentliche Arbeitgeber werben um eine abnehmende Gruppe von Erwerbstätigen.

Den Vollzugsaufwand und damit Bürokratie abzubauen, bedeutet auch, den Personalkörper des Freistaates Sachsen auf das notwendige Maß zu beschränken und damit das Personalangebot für andere Arbeitgeber zu erhalten. Der Öffentliche Dienst ist als, öffentlicher Arbeitgeber deshalb in besonderer Weise gefordert. Gleichzeitig trägt der Öffentliche Dienst des Freistaates Sachsen aber auch erheblich dazu bei, Erwerbsfähige in Sachsen zu halten und aus anderen Ländern zu gewinnen. Die Handlungsempfehlungen dieser Kommission zur Organisationsentwicklung berücksichtigen diese Zusammenhänge.

## E4 Fachkräfteengpass/-mangel

Der demografische Wandel und damit einhergehend die arbeitsmarktpolitische Situation führen zu einer Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes. Dem Öffentlichen Dienst drohen aufgrund seines hohen Bedarfs an Fachkräften spürbare Engpässe.

Die Personalkommission I kam zu dem Ergebnis, dass knapp 90 Prozent der Bediensteten Fachkräfte sind, die auf Grundlage einer beruflichen oder akademischen Ausbildung tätig werden. Die Aufgabenvielfalt des Öffentlichen Dienstes bedingt, dass auch die erforderlichen fachlichen Qualifikationen sehr zahlreich sind. Im Rahmen der Arbeitgebermarke „Mach was Wichtiges“ werden über 140 Berufsbilder ausgewiesen.

Die Kommission diskutierte Fragestellungen im Zusammenhang mit dem aktuellen und absehbaren Fachkräfteengpass/-mangel.

### Expertenanhörung Bundesagentur für Arbeit – Entwicklung am Arbeitsmarkt

Die Bundesagentur für Arbeit konstatiert, dass die Konkurrenz um Fachkräfte seit einigen Jahren stetig zunimmt. In Sachsen herrsche aktuell noch kein allgemeiner Fachkräftemangel. Jedoch zeigen einige Berufszweige bereits einen Fachkräfteengpass.

Die Abbildung 25 zeigt die 19 Engpassberufe aus dem Jahr 2018.

#### Bestand gemeldete Arbeitsstellen in Engpassberufen

Sachsen Jahresdurchschnitt 2018 (ohne ANÜ und Helfer)

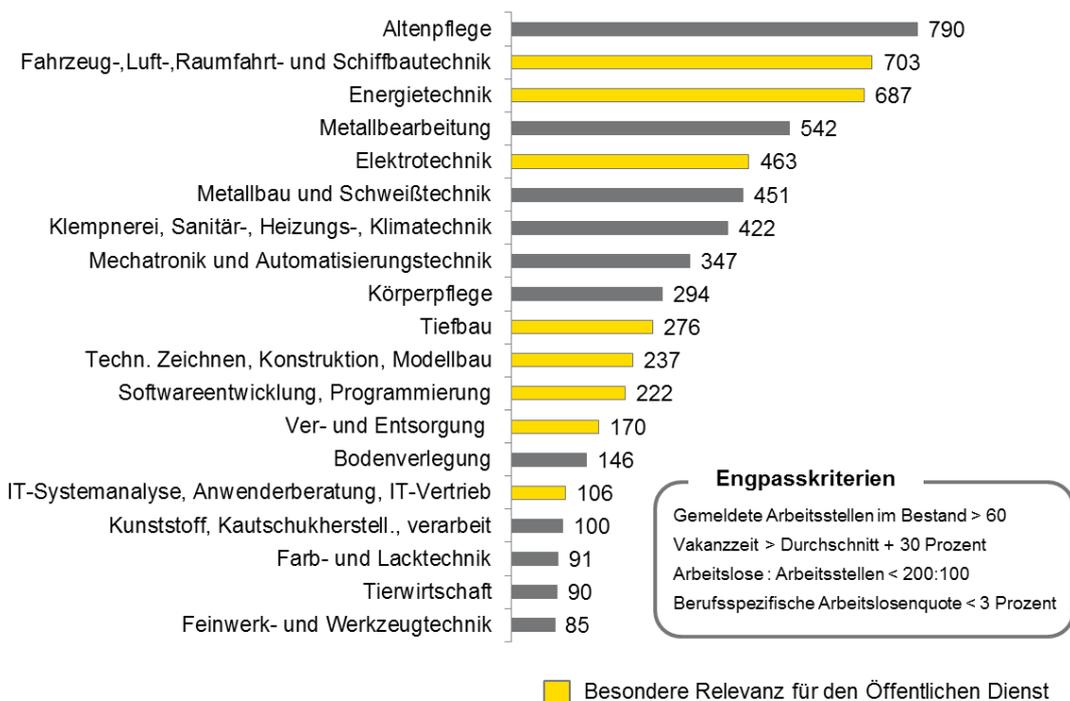


Abb. 25: Engpassberufe Sachsen gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit | 2018

Unter den abgebildeten Engpassberufen sind auch technische und handwerkliche Berufe, die für die Aufgabenwahrnehmung des Öffentlichen Dienstes maßgeblich sind. Hier steht der Öffentliche Dienst bereits in Konkurrenz um qualifiziertes Personal. In den Engpassberufen wachsen auch die Anforderungen der Arbeitnehmer. Vielfach werden Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Teilzeit und mobiler Arbeit vorausgesetzt. Hier muss der Öffentliche Dienst neben einer flexibleren Ausgestaltung von Tarifen zusätzliche Anreize schaffen, um im Wettbewerb bestehen zu können.

Eine pauschale Einschätzung bezüglich eines Fachkräftemangels über alle Berufsgruppen hinweg wäre nicht sachgerecht. Es zeichnen sich jedoch bereits heute ungünstige Tendenzen bei mehreren für den Öffentlichen Dienst relevanten Berufen ab. Die entstehenden Engpässe werden auch weiterhin zu Problemen bei der Besetzung offener Stellen führen.

Grundsätzlich können Engpässe bei der Gewinnung von Personal in zwei Kategorien unterschieden werden:

a) Personalgewinnung durch eigene Ausbildung

Personelle Engpässe können in Arbeitsbereichen, in denen eine fachliche Qualifikation durch eine eigene Ausbildung erfolgt, derzeit noch weitestgehend vermieden werden. Es zeigt sich jedoch ein allmählicher Rückgang bei der Zahl geeigneter Bewerber. Im Ergebnis ist absehbar, dass teilweise erhebliche Abstriche bei den Anforderungsprofilen (sog. Bestenauslese) hingenommen werden müssen.

b) Personalgewinnung am Arbeitsmarkt

Noch ungünstiger stellt sich die Lage in den Bereichen dar, in denen sich der Öffentliche Dienst als „Mitbewerber“ am Arbeitsmarkt um Fachkräfte bemühen muss. Hier zeigen sich über ein breites Spektrum der benötigten Berufsbilder teils deutliche Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung. So wird beispielsweise die Nachbesetzung von Stellen in medizinischen/therapeutischen, ingenieurtechnischen, naturwissenschaftlichen, aber auch handwerklichen Bereichen zunehmend schwierig. Ressortübergreifend wird die Personalgewinnung von Fachkräften mit IT-technischen Qualifikationen als besonders prekär beschrieben.

### **Personalpool Demografie**

Zur Unterstützung des bevorstehenden Generationenwechsels wurde auf Vorschlag der Personalkommission I ab dem Jahr 2017 der sogenannte Personalpool Demografie eingerichtet.

Bis dato war es haushalterisch und personalwirtschaftlich kaum umsetzbar, neues Personal parallel zum Stelleninhaber zu beschäftigen und eine Einarbeitung zu ermöglichen. Mittels sog. Poolstellen ist dies für einen Zeitraum von bis zu 36 Monaten nunmehr möglich.

Wertvolle Erfahrungen und über lange Jahre erarbeitete fachliche Kenntnisse der ausscheidenden Bediensteten können so innerhalb einer Übergangsphase an die nachfolgende Generation weitergegeben werden.

Gleichzeitig besteht so die Möglichkeit, auf diesem Wege, gewonnene Nachwuchs- und Fachkräfte an den Freistaat Sachsen zu binden und so auf kurzfristige, unvorhersehbare Aufgabenmehrungen zu reagieren. Durch die Bereitstellung entsprechender Verstärkungsmittel zur Finanzierung konnten insbesondere auch die vom demografischen Wandel besonders betroffenen Staatsbetriebe profitieren.

Der Personalpool Demografie hat sich damit als sinnvolles Instrument zur Gestaltung des demografischen Wandels auf Staatsebene etabliert. Dies belegen auch die stetig steigenden Antragszahlen, die sich von 96 beantragten Stellen in 2017 über 148 beantragte Stellen in 2018 auf 280 Stellenanträge in 2019 gesteigert haben. Zum Ende des Jahres 2019 waren alle zur Verfügung stehenden 300 Beschäftigungsmöglichkeiten (150 Planstellen / 150 Stellen) ausgereicht.

Die Kommission und die angehörten Experten teilen die Einschätzung, dass die Konkurrenz um Fachkräfte stetig zunimmt. Sowohl der demografische Wandel als auch die Digitalisierung und Flexibilisierung der Arbeitswelt führen bereits heute zu Fachkräftengpässen in bestimmten Berufsgruppen. Zu diesen Berufsgruppen gehören mit IT-Spezialisten und Ingenieuren gerade jene Qualifikationen, die für den Öffentlichen Dienst von besonderer Bedeutung sind. Um in dem Wettbewerb um besonders nachgefragte Fachkräfte zu bestehen, muss weiter in die Etablierung moderner und mitarbeiterorientierter Arbeitsbedingungen investiert werden. In diesem Zusammenhang gewinnt auch die strategische, bedarfsorientierte Fort- und Weiterbildung weiter an Bedeutung.

## E5 Staatsfinanzen

Personal für staatliche Aufgaben einzusetzen, bedeutet stets auch eine Entscheidung zu treffen, wie begrenzte Finanzmittel verwendet werden sollen.

Die Kommission hat die maßgebenden Rahmenbedingungen in mehreren Sitzungen erörtert.<sup>42</sup> Im Bericht werden die Punkte aufgegriffen, die aus Sicht der Kommission besondere Relevanz für die Personalausstattung und den Personalbedarf haben.

### Einnahmeentwicklung

Der Freistaat Sachsen konnte im letzten Jahrzehnt von einer konjunkturellen Entwicklung partizipieren, die in der jüngeren Geschichte Deutschlands beispiellos ist. Eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung schuf Arbeitsplätze sowie eine steigende Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen.

Im Ergebnis dieser Entwicklung stiegen insbesondere die steuerinduzierten Einnahmen.

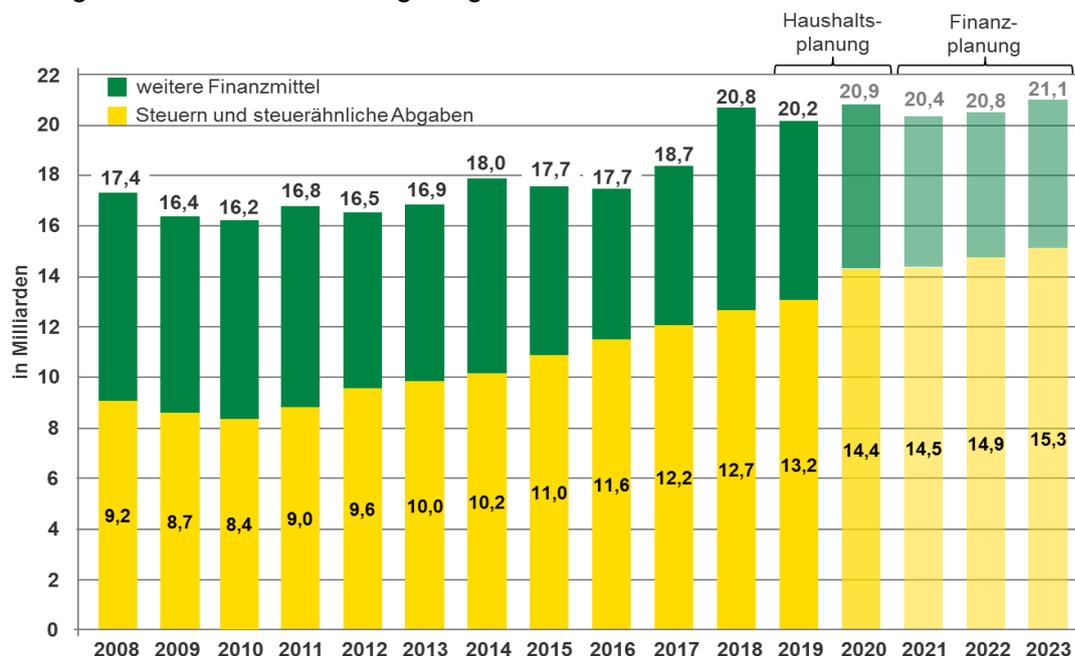


Abb. 26: Gesamteinnahmen des Freistaates Sachsen nach Höhe und Struktur, in Mrd. Euro<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Eine Präsentation des SMF zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ist als Anlage 4 beigefügt.

<sup>43</sup> Vgl. mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2019 bis 2023. Diese berücksichtigt die Effekte der COVID-19-Pandemie nicht, da sie vor der Pandemie erstellt wurde.

Allerdings werden die aus der COVID-19-Pandemie unabwendbaren, wirtschaftlichen Auswirkungen dazu führen, dass dieser Konjunkturzyklus tiefe Einschnitte erfährt. Die Auswirkungen auf unsere Volkswirtschaft werden umfangreich sein und erhebliche Konsequenzen für die Staatsfinanzen nach sich ziehen.

Auch unabhängig von den noch nicht abschließenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie verzichtete die Kommission auf eine Betrachtung der Einnahmen über das Jahr 2023 hinaus, weil derartige Prognosen häufig lediglich einen hypothetischen Charakter haben. Neben der Maßgeblichkeit des durch die Bevölkerungszahl Sachsens geprägten Anteils an der Gesamtbevölkerung Deutschlands wären eine Vielzahl weiterer, nicht ausreichend verlässlich vorhersagbarer Faktoren zu berücksichtigen. Die durch die COVID-19-Pandemie eingetretene Situation zeigt darüber hinaus, wie unerwartete Ereignisse mit einer nur geringen Eintrittswahrscheinlichkeit (sog. Wild Cards) unvorhersehbar starke Veränderungen erzeugen können.



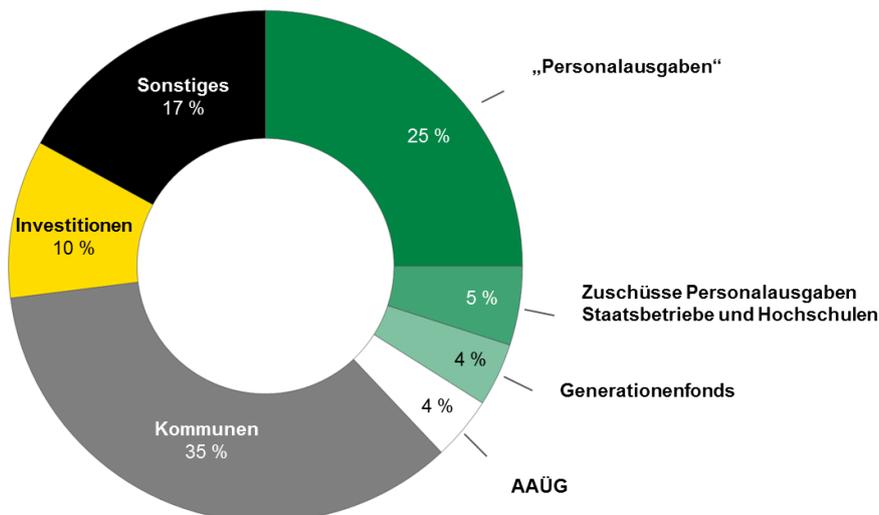
Welche Fehlertoleranz derartige Einschätzungen erfordern, zeigt eine vom ifo Institut Dresden im Jahr 2010 veröffentlichte langfristige Prognose der Einnahmentwicklung für den Landeshaushalt. Geht man von Steuermindereinnahmen von 2 Mrd. für 2020 infolge der Corona-Pandemie aus, lägen die Einnahmen mit 18,9 Mrd. Euro trotz unvorhergesehener COVID-19-Pandemie immer noch ca. 50 Prozent über dem 2010 für 2020 geschätzten Wert.

## **Ausgaben**

Aufgrund des bestehenden Neuverschuldungsverbots<sup>44</sup> gemäß der Sächsischen Verfassung orientiert sich die Planung der Höhe der Staatsausgaben an den Staatseinnahmen.

Staatliche Aufgaben sind nahezu durchgängig durch Dienstleistungstätigkeiten geprägt. Das bedeutet, dass es zur Leistungserbringung insbesondere personeller Ressourcen bedarf. Die durch die Kommission erhobenen Daten belegen, dass im Untersuchungsbereich über 70 Prozent der Bediensteten in Laufbahngruppen tätig sind, die einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss voraussetzen. Das hohe Qualifizierungsniveau bedingt hohe Lohnkosten und ist ein Grund dafür, dass Personalausgaben zu den größten Ausgabeblöcken des Landeshaushalts gehören.

Die geplanten Ausgaben für das Jahr 2020 verteilen sich insgesamt wie folgt:



**Abb. 27: Geplante Ausgabenstruktur des Sächsischen Staatshaushalts für das Jahr 2020**

<sup>44</sup> Das Neuverschuldungsverbot darf nur in Ausnahmefällen umgangen werden. Ein solcher Ausnahmefall kann das Vorliegen einer „außergewöhnlichen Notsituation“ sein, die mit einer mindestens Zwei-Drittel-Mehrheit durch den Sächsischen Landtag festgestellt werden muss. Am 9. April 2020 hat dieser ohne Gegenstimmen mit wenigen Enthaltungen einer Neuverschuldung über 6 Milliarden Euro zugestimmt, um die Folgen der COVID-19-Pandemie bewältigen zu können.

## **Personalausgaben**<sup>45</sup>

Wie bereits ausgeführt, bilden die Personalausgaben als essenzielle Grundlage für staatliches Handeln einen der größten Ausgabeblöcke. Aus Sicht der Kommission ist es jedoch erforderlich, die regelmäßig zu den Personalausgaben zugeordneten Positionen abzugrenzen.

Zu den für die Erbringung von Staatsaufgaben relevanten Personalausgaben zählen:

- Bezüge aktiver Beamtinnen und Beamten,
- Beihilfe,
- Versorgungsleistungen,
- Entgelte für Angestellte der Hauptgruppe 4 und 6 und ebenso
- Zuführungen in den Generationenfonds, da diese nach Maßgabe der Sächsischen Verfassung zweckgebunden einer Anstalt des öffentlichen Rechts zugeführt werden und damit im Jahr der Zuführung haushalterische Ausgaben darstellen.

Die Personalausgaben binden einen hohen Anteil der verfügbaren Staatseinnahmen. Aufgrund ihrer geringen Flexibilität ist deren Anteil umso höher, je geringer die Staatseinnahmen ausfallen. Und obgleich von diesem Szenario aufgrund der COVID-19-Pandemie ausgegangen werden muss, bedarf es weiterhin einer umsichtigen und zukunftsorientierten Personalpolitik.

## **Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz**

Zahlungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) sollten nicht als Personalausgaben berücksichtigt werden. Diese Aufwendungen entstehen durch die anteilige Kostentragung des Freistaates Sachsen für Zusatz- und Sonderversorgungen der gesetzlichen Rentenversicherung der DDR. Es ist davon auszugehen, dass die zu tragenden Aufwendungen für den Freistaat Sachsen noch bis Mitte der 2020er Jahre zunehmen werden. Danach werden Ansprüche erlöschen und sich infolgedessen auch die Belastung für den sächsischen Haushalt reduzieren. Die mittelfristige Finanzplanung geht davon aus, dass die tatsächlichen Ausgaben im Jahr 2018 in Höhe von 812,8 Mio. Euro auf erwartete Ausgaben von 918,2 Mio. Euro im Jahr 2022 steigen werden. Dies entspricht einer Zunahme von 11,5 Prozent, die sich aus den jährlichen Rentensteigerungen ergibt.

Der Freistaat Sachsen strebt gemeinsam mit weiteren ostdeutschen Ländern eine deutliche Reduzierung der durch sie zu leistenden Zahlungen nach dem AAÜG an. Sollten entsprechende Verhandlungen mit dem Bund erfolgreich verlaufen, würde dies zu einer spürbaren Entlastung des sächsischen Staatshaushalts führen.

## **Veränderungen in der Bezüge- und Entgeltstruktur**

Aus Sicht der Kommission wird im Zusammenhang mit der Entwicklung der Personalausgaben bislang ein wichtiger Aspekt nicht ausreichend berücksichtigt. Bei Angestellten und noch deutlich ausgeprägter bei Beamten steigen die aufzuwendenden Bezüge und Entgelte regelmäßig mit zunehmender Berufserfahrung. Wie dieser Bericht zeigt, findet derzeit ein Generationenwechsel statt, der seinen Höhepunkt noch nicht erreicht hat. Dies hat zur Folge, dass dienstälteres Personal mit höheren Bezügen und Entgelten durch junges Personal mit vergleichbar geringeren Bezügen und Entgelten ersetzt werden wird.

<sup>45</sup> Entstehende Minderpersonalausgaben reduzierten den ausgewiesenen Anteil von 25 Prozent im Jahr 2019 im Umfang von ca. 1,5 Prozentpunkten.



Dabei liegt der Bruttoarbeitslohn eines Beamten im Eingangsamt deutlich unter dem Bruttoarbeitslohn eines in den Ruhestand tretenden Beamten. Beispielhaft bedeutet dies, dass eine neu tätig werdende, ledige Person in der Laufbahngruppe 1.2 (Besoldungsgruppe A 6, Stufe 1) mit einem Bruttoarbeitslohn von ca. 28.600 Euro jährlich ca. 14.500 Euro (ein Drittel) weniger Bezüge erhält, als ein verheirateter Beamter derselben Laufbahngruppe, der in den Ruhestand eintritt (Besoldungsgruppe A 8, Stufe 11).<sup>46</sup>

Wenn auch weniger ausgeprägt, stellt sich durch die Maßgeblichkeit von Erfahrungsstufen auch für die Angestellten eine entsprechende Entwicklung ein.

Die Kommission erachtet es als erforderlich, bei der Untersuchung der Entwicklung von Personalausgaben diesen Umstand stärker zu berücksichtigen.

### **Weitere haushaltspolitische Kennzahlen**

Im Ländervergleich hat der Freistaat Sachsen je Einwohner beispielsweise:



- die zweitniedrigsten laufenden Personalausgaben (HG 4)<sup>47</sup>,
- den niedrigsten Schuldenstand<sup>48</sup> und
- den zweithöchsten Vermögensbestand für künftige Versorgungs- und Beihilfelasten<sup>49</sup>.

Auch im Hinblick auf die Investitionsausgaben<sup>50</sup> je Einwohner gehört der Freistaat Sachsen bundesweit zur Spitzengruppe der Flächenländer.

Diese erfreulichen Ergebnisse belegen die positive Entwicklung des Freistaates Sachsen und das hohe Maß nachhaltiger Haushaltspolitik.

Die Kommission kommt in einer Gesamtschau mehrheitlich zu dem Schluss, dass die haushalterischen Rahmenbedingungen langfristig den erforderlichen Gestaltungsspielraum für eine demografieorientierte und nachhaltige Personalpolitik sowohl für den Bereich der tariflich Beschäftigten als auch für den Bereich der Beamtinnen und Beamten bieten. Dabei gilt es kurz- und mittelfristig gebotene Schwerpunktsetzungen im Bereich Personal ebenso zu berücksichtigen, wie das langfristige Ziel, bei sich verringernder Bevölkerung mit weniger Personal auszukommen.

<sup>46</sup> Die Differenzen wurden für das Jahr 2020 auf geltender Grundlage ermittelt. Ein zusätzlich möglicher Familienzuschlag für Kinder blieb unberücksichtigt. Die Besoldungsgruppen zum Zeitpunkt des Ruhestandseintritts spiegeln nicht das jeweils laufbahnrechtlich höchste Beförderungsniveau wider und sind zurückhaltend gewählt.

<sup>47</sup> Vgl. BMF Einnahmen, Ausgaben und Kassenlage der Länder zum Ende Oktober 2019; hier Ift. Nr. 211 „Personalausgaben“.

<sup>48</sup> Vgl. Schuldenstand lt. BMF Az. 2019/0433368 v. 31. Juli 2019. Bestehende Anschlussfinanzierung des Freistaates Sachsen i. H. v. 7.474 Mio. Euro wird definitionsgemäß nicht ausgewiesen, jedoch hätte eine Berücksichtigung dieser Position keine wesentliche Auswirkung auf die grundsätzliche Aussage.

<sup>49</sup> Vgl. Jakob Kulawik, Felix Rösel und Marcel Thum in [...] Ein Überblick über die Beamten-Pensionsfonds der Länder in ifo Dresden berichtet 4 / 2017.

<sup>50</sup> Vgl. BMF Einnahmen, Ausgaben und Kassenlage der Länder zum Ende Oktober 2019; hier Ift. Nr. 223 „darunter Investitionsausgaben“.

## F Aufgaben

Die Kommission legte bei ihrer Arbeit einen Schwerpunkt auf die Katalogisierung bestehender Aufgaben und die Untersuchung ihrer Struktur. Die daraus resultierenden Ergebnisse werden in diesem Kapitel zusammengefasst.

### F1 Abgrenzung

Öffentliche Aufgaben werden von Gebietskörperschaften im Interesse des Allgemein- oder Gemeinwohls erfüllt. Ziel ist also die Befriedigung abgrenzbarer kollektiver sowie individueller Bedürfnisse.

Eine Untergliederung öffentlicher Aufgaben ist in vielerlei Hinsicht möglich. So kann beispielsweise zwischen Pflichtaufgaben – dabei handelt es sich um unverzichtbare Aufgaben der Daseinsvorsorge – und freiwilligen Aufgaben unterschieden werden. Letztgenannte zeichnen sich dadurch aus, dass die Legislative, ggf. auf Initiative der Exekutive, nicht nur über die Art und Weise des Vollzugs entscheiden kann, sondern auch gänzlich auf deren Wahrnehmung verzichten könnte.<sup>51</sup>

Eine weitere Abgrenzung öffentlicher Aufgaben muss danach erfolgen, welche Gebietskörperschaft für den Vollzug der jeweiligen Aufgabe zuständig ist. Aufgrund der vertikalen Gewaltenteilung kommen hierfür in Deutschland regelmäßig der Bund, das Land oder die Kommune in Frage. In diesem Zusammenhang diskutierte die Kommission, in welchem Umfang die Staatsebene Aufgaben wahrnimmt, die aus Sicht von Bürgern und Unternehmen zu den wichtigsten und am häufigsten wahrgenommenen Verwaltungsaufgaben zählen. Hierzu wurden die Ergebnisse einer im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats erstellten Studie herangezogen.<sup>52</sup>



Daraus zeigt sich, dass lediglich jeweils drei der aus Sicht der Bürger bzw. Unternehmen relevantesten Verwaltungsleistungen in der Zuständigkeit des Landes liegen. Für alle übrigen zeichnen Bund und – als ganz überwiegend zuständige Verwaltungsebene – die Kommunen verantwortlich.

Für folgende aus Bürger- und Unternehmenssicht relevantesten Verwaltungsleistungen ist die Landesebene zuständig:

Adressat	Aufgabe	durchgängig digital
Bürger	Einkommensteuererklärung	ja
	Änderung Lohnsteuerabzugsmerkmale	ja
	Antrag Ausbildungsförderung	nein
Unternehmen	Umsatzsteuervoranmeldung	ja
	Übermittlung Lohnsteuerbescheinigung	ja
	Körperschaftsteuererklärung	ja

Tab. 4: Leistungen der Landesverwaltung | Top-35 (Bürger) bzw. Top-30 (Unternehmen)

Erwähnenswert ist in Auswertung der Studie zudem, dass fünf der sechs auf Staatsebene zu erfüllenden Aufgaben durch die Steuerverwaltung zu erledigen sind und diese bereits zu 80 Prozent durchgehend digital erledigt werden können.

Eine Abgrenzung öffentlicher Aufgaben erfolgt vielfach nach deren Inhalt. Die Kommission wählte dabei eine Untergliederung der auf Staatsebene zu erfüllenden Aufgaben, die insbesondere bei organisatorischen und personalpolitischen Fragestellungen anwendbar ist. Die Ergebnisse dieser Katalogisierung werden nachstehend vorgestellt.

<sup>51</sup> Personalkommission I führte eine Erhebung zum Vorhandensein freiwilliger Aufgaben durch.

<sup>52</sup> Vgl. McKinsey & Company, ergänzende Dokumentation zu „Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung Digitalisieren“, Oktober 2017 im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats.

## F2 Aufgabenkatalog

Um bestehende Aufgaben zu dokumentieren und zu kategorisieren bedient sich der Öffentliche Dienst verschiedener Instrumente. Die Spannweite beginnt bei der Abgrenzung der Geschäftsbereiche über vornehmlich für statistische und haushalterische Zwecke genutzte Funktionskennziffern bis hin zum klassischen Geschäftsverteilungsplan.

Nach Sichtung der vorhandenen Ansätze kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass keiner der vorliegenden Kataloge für ein ressortübergreifendes, planmäßiges und auftragsgemäßes Vorgehen geeignet ist. Gleichzeitig war festzustellen, dass die durch die Ressorts geführten Aufgabenkataloge keinen einheitlichen Standard besitzen, sodass diese als Grundlage für die gesamte Staatsebene ebenfalls nicht herangezogen werden konnten.

Für die Ermittlungen aufgabenorientierter Personalbedarfe ist ein Aufgabenkatalog, der den Umfang an Aufgaben aufzeigt, unumgänglich. Da ein solcher Aufgabenkatalog für die gesamte Staatsebene bisher nicht vorliegt, hat sich die Kommission die Erstellung eines solchen Aufgabenkataloges nach einheitlichen Standards zum Ziel gesetzt. Dieser soll dabei für folgende Zwecke als Grundlage dienen:

- Differenzierung von Aufgaben zur Ermittlung von Personalbedarfen,
- Dokumentation von Aufgaben als Ausgangspunkt für ein weiterführendes Prozessregister,
- Erhebung verschiedener Charakteristiken (Adressat der Leistung, Vorhandensein von Aufgaben- und Prozessbeschreibungen etc.) und
- Kritische Prüfung der Aufgabe auf deren Notwendigkeit und Fortbestand.

Um ein umfassendes Bild von Aufgabenstruktur und weiterführenden Informationen zur Aufgabenwahrnehmung zu erzielen, umfasste die Erhebung alle Behörden und Einrichtungen des Untersuchungsbereichs.

Der Landeseinheitliche Aktenplan (LEAP) des Freistaates Sachsen stellt die geeignete Grundlage dar. Die darin im Zeitpunkt der Abfrage enthaltenen Aufgaben wurden durch die Ressorts geprüft und soweit erforderlich ergänzt. Abweichend zur Gliederung des LEAP wurden einzelne Fach- und Querschnittsaufgaben zu sogenannten Hauptgruppen zusammengefasst. Neben sog. Fachaufgaben konnten Aufgaben dadurch den fünf weiteren in Abb. 28 dargestellten Hauptgruppen zugeordnet werden.

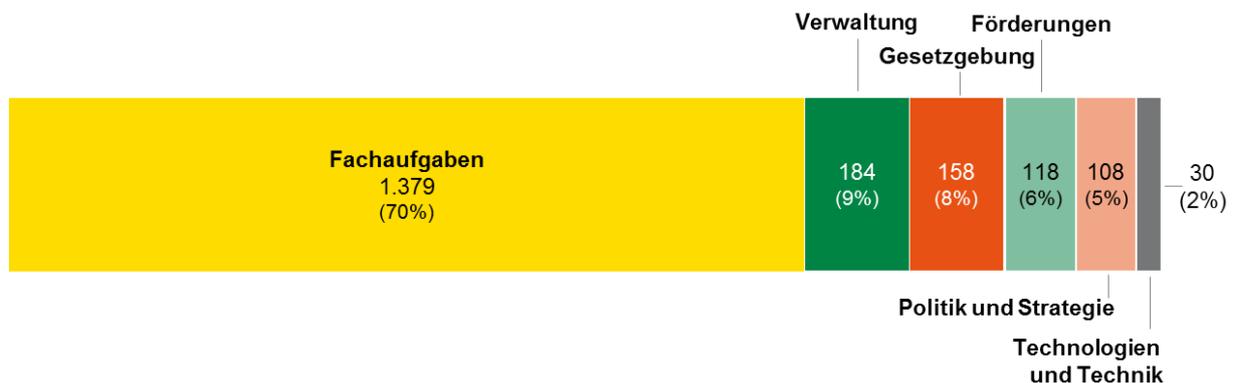


Abb. 28: Aufgabenkatalog | Hauptgruppen mit Anzahl und Anteil der zugeordneten Aufgaben



Der Aufgabenkatalog der Kommission dokumentiert für den Öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen (Staatsebene) 1.977 abgrenzbare Aufgaben. Die Gliederung des Aufgabenkatalogs der Kommission sieht neben Hauptgruppen weitere Gliederungsebenen vor:

I	Hauptgruppe
II	Untergruppe
III	Aufgabengruppen
IV	Aufgaben

Die Kommission empfiehlt, den Aufgabenkatalog als Grundlage für künftige aufgabenbezogene Betrachtungen auf Staatsebene zu verwenden. Hierzu sollen die erhobenen Inhalte in eine geeignete Datenbankstruktur überführt, den Ressorts zur Nutzung zugänglich gemacht und fortgeschrieben werden.

### **F3 Aufgabeneigenschaften**

Zu den enthaltenen Aufgaben wurden weitere Informationen zur Natur der Aufgabe, Umfang vorhandener Aufgaben- und Prozessbeschreibungen sowie bereits vorliegender aufgabenorientierter Personalbedarfsbetrachtungen erfasst. Diese Informationen sollten auch dazu herangezogen werden, definitionsgemäß als „besonders relevant“ einzustufende Aufgaben zu identifizieren. Die auf diesem Wege erhobenen Informationen werden im Folgenden sowohl einzeln als auch im Hinblick auf die Identifizierung „besonders relevanter Aufgaben“ ausgewertet.

#### **Adressatengruppen**

Hinsichtlich der Frage, für welche Adressatengruppen staatlich wahrgenommene Aufgaben erbracht werden, waren folgende Einordnungen möglich:

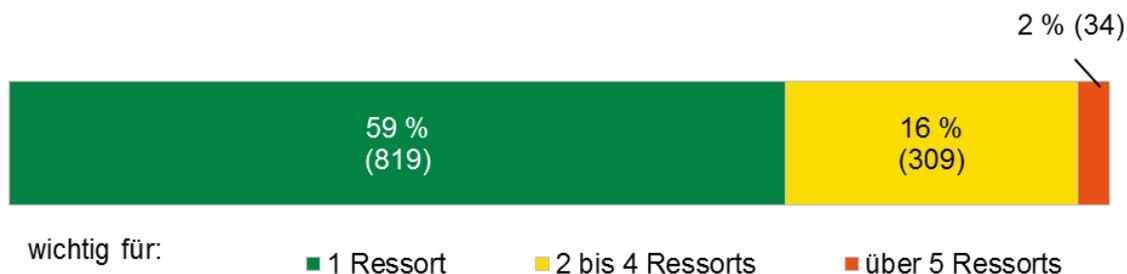
- ressortintern  
Dabei handelt es sich um Aufgaben, die lediglich innerhalb des Ressorts und verwaltungsintern wahrgenommen werden.
- ressortübergreifend  
Dabei handelt es sich um verwaltungsinterne Aufgaben, die innerhalb der Staatsebene ressortübergreifend wahrgenommen werden.
- gebietskörperschafts-übergreifend ("gk-übergreifend")  
Dabei handelt es sich um Aufgaben, die im Zusammenwirken mit Bund und/oder Kommune wahrgenommen werden.
- extern  
Dabei handelt es sich um Aufgaben, deren unmittelbare Adressaten Bürger und/oder Unternehmen sind.

Für eine Vielzahl von Aufgaben zeigte sich, dass diese von Behörden/Einrichtungen für unterschiedliche Adressatengruppen erbracht werden. Infolgedessen liegt die Anzahl der Aufgaben bei der Auswertung nach Adressatengruppen deutlich über der Anzahl von Aufgaben des Aufgabenkatalogs.

## **Besonders relevante Aufgaben**

Die im Kontext von Digitalisierung und Bürokratieabbau besonders relevanten Aufgaben sollten anhand vereinbarter Kriterien identifiziert werden. Folgende Auswahlkriterien wurden gemeinsam mit der begleitenden Arbeitsgruppe festgelegt:

- Vorkommenshäufigkeit,
- Personaleinsatz,
- Anzahl bestehender Schnittstellen und
- Erfassung vom Onlinezugangsgesetz.



**Abb. 29: Verteilung besonders relevanter Aufgaben auf die Ressorts**

Die Aufgaben, welche die Kommission als besonders relevant im Lichte möglicher Prozessoptimierung und Digitalisierung und des Bürokratieabbaus erachtet, lassen sich den beiden Hauptgruppen „Technologie und Technik“ und „Verwaltung“ zuordnen und betreffen zumeist klassische Querschnittsbereiche.

Für den Bereich „Technologien und Technik“ wurden insbesondere folgende drei Aufgabengruppen identifiziert:

- Grundsatzfragen, Rechtsgrundlagen
- Betrieb und Anwendung
- Entwicklung

In der Hauptgruppe „Verwaltung“ wurden die meisten Aufgaben(-gruppen) als besonders relevant im Sinne der Definition identifiziert. Diese nachfolgend aufgelisteten Aufgabengruppen bilden die klassischen Aufgaben im Bereich Organisation, Personal und Haushalt ab:

- ressortinterne Organisation
- Staatsmodernisierung
- Besoldung, Versorgung, Beihilfe
- Personalbeschaffung, Personalentwicklung
- Personalplanung, Personalbewirtschaftung
- Personalfürsorge, Personal- und Schwerbehindertenvertretung
- Fortbildung
- Weiterbildung
- öffentliches Auftragswesen
- Finanz-, Haushalts- und Wirtschaftsplanung
- Haushaltsvollzug
- Kassen- und Rechnungswesen
- Aufgaben der hausverwaltenden Dienststelle, nutzerbezogenes Bau- und Gebäudemanagement
- Dienstbetrieb
- Marketing, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

## **Aufgaben- und Prozessbeschreibung**

Als eine weitere ergänzende Information zu dem Inhalt des Aufgabenkatalogs wurde der Umfang vorliegender Aufgaben- und Prozessbeschreibungen abgefragt.

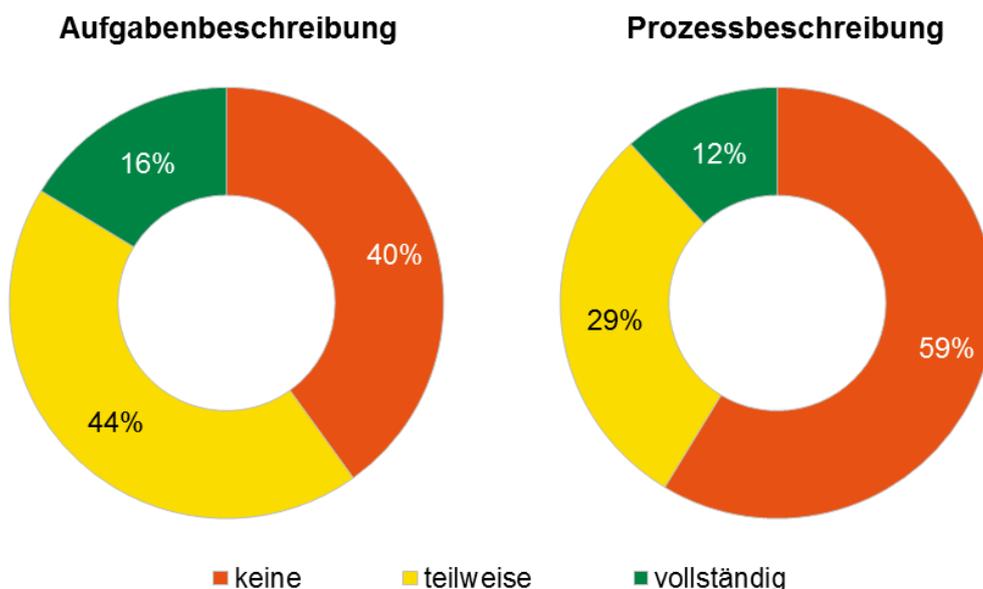
Unter einer Aufgabenbeschreibung im Sinne der Abfrage wird eine systematische Charakterisierung und Dokumentation der Aufgabe verstanden. Dazu gehören beispielsweise aktuelle Informationen über zuständige Organisationseinheiten, Teilaufgaben, Bearbeitungsdauer, Vorkommenshäufigkeit, Qualifikationsanforderungen oder IT-Unterstützung.

Eine Prozessbeschreibung im Sinne der Abfrage ist die graphische oder textliche Dokumentation von Prozessen. Anhaltspunkt für den Umfang der erforderlichen Prozessbeschreibung sind die Ausführungen gemäß dem Handbuch für die Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen<sup>53</sup> des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI).

Der Umfang der vorhandenen Aufgaben- und Prozessbeschreibungen wurde entsprechend der Gliederung des Aufgabenkatalogs wie folgt unterschieden:

- **keine**  
Es liegen keine aktuelle Aufgabenbeschreibung bzw. Prozessbeschreibungen vor.
- **teilweise**  
Nur für Teilaufgaben/ -prozesse liegt eine aktuelle Aufgabenbeschreibung bzw. Prozessbeschreibung vor.
- **vollständig**  
Für die Aufgabe / den Prozess liegt eine aktuelle und vollständige Aufgaben- bzw. Prozessbeschreibung vor.

Aufgrund bestehender Interpretationsspielräume und pauschal für sämtliche Aufgaben vorgenommener Einschätzungen einzelner Ressorts, erfolgt für Zwecke dieses Berichts lediglich eine Auswertung auf Staatsebene. Die Auswertung berücksichtigt zudem nicht den Umfang des für einzelne Aufgaben eingesetzten Personals und bietet daher nicht die für weitergehende Betrachtungen gebotene Gewichtung anhand des Aufgabenaufkommens.



**Abb. 30: Umfang Aufgaben- und Prozessbeschreibungen | Staatsebene**

<sup>53</sup> Vgl. Ziffer 6.2.4 Prozessmodelle.



Auf Staatsebene liegen für 16 Prozent der Aufgaben aktuelle und vollständige Aufgabenbeschreibungen bzw. für 12 Prozent der Aufgaben aktuelle und vollständige Prozessbeschreibungen vor. Diese vergleichsweise niedrigen Werte relativieren sich zwar bei Hinzurechnung des Anteils der Aufgaben, für die entsprechende Dokumentationen zumindest teilweise vorliegen, dennoch kann der erreichte Stand auch dann nicht zufriedenstellend sein. Es besteht erheblicher Aufhol- und Handlungsbedarf bezüglich Aufgaben- und Prozessbeschreibungen.

### **Personalbedarfsbetrachtungen**

Auch um Standards für die Ermittlung künftiger aufgabenorientierter Personalbedarfe ableiten zu können, wurde je Aufgabe der Stand vorliegender aufgabenorientierter Personalbedarfsbetrachtungen erhoben.

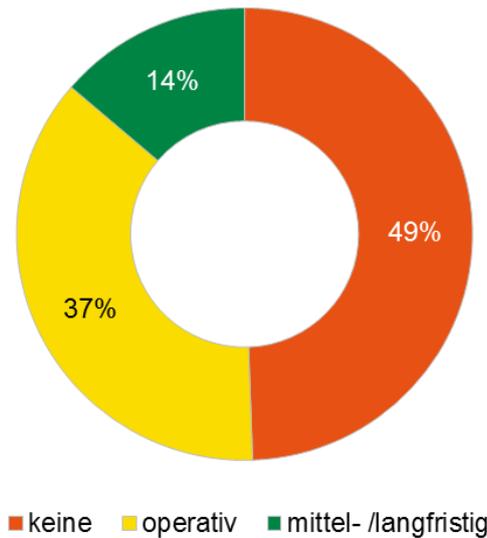
Als Anhaltspunkt für die Mindestanforderungen an eine solche Personalbedarfsbetrachtung diene ebenfalls das Handbuch für die Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfs-ermittlungen<sup>54</sup> des BMI.

Der Umfang der vorliegenden aufgabenorientierten Personalbedarfsbetrachtungen wird wie folgt unterschieden:

- keine  
Für die Aufgabe liegen keine aktuellen Personalbedarfsbetrachtungen vor.
- operativ  
Für die Aufgabe liegt eine Betrachtung des aktuellen, operativen Personalbedarfs aufgrund retrospektiver Parameter vor.
- mittel-/langfristig  
Für die Aufgabe liegt eine aktuelle Betrachtung des künftigen Personalbedarfs vor.
- für UG/AG  
Es bestehen aktuelle Personalbedarfsbetrachtungen auf Ebene der Untergruppen (UG) und Aufgabengruppen (AG).

Aufgrund bestehender Interpretationsspielräume und pauschal für sämtliche Aufgaben vorgenommener Einschätzungen einzelner Ressorts, erfolgt für Zwecke dieses Berichts lediglich eine Auswertung auf Staatsebene. Die Auswertung berücksichtigt zudem nicht den Umfang des für einzelne Aufgaben eingesetzten Personals und die dadurch gebotene unterschiedliche Gewichtung bei entsprechenden Betrachtungen.

<sup>54</sup> Vgl. Ziffer 5.1.3 Basisdaten der Personalbedarfsermittlung.



**Abb. 31: Umfang aufgabenorientierter Personalbedarfsbetrachtungen | Staatsebene**



Für ca. die Hälfte der auf Staatsebene wahrgenommenen Aufgaben liegen keine aktuellen Personalbedarfsbetrachtungen vor. Zu berücksichtigen ist, dass insbesondere große Personalkörper, also Bereiche wie Schule, Polizei, Justiz oder die Steuerverwaltung, mindestens operative Personalbedarfsbetrachtungen durchführen. Der Anteil des Personals, für das aufgabenorientierte Bedarfe bereits heute ermittelt werden, liegt demgemäß höher als es die Auswertung bezogen auf die Aufgaben des Aufgabenkatalogs nahelegt.

Dennoch zeigt auch diese Datenerhebung erhebliche Lücken bei der Anwendung von Verfahren zur Personalbedarfsermittlung und -planung auf.

Die Kommission sieht bei einer Vielzahl von Aufgaben einen Nachholbedarf bei Aufgabendokumentation, Prozessorientierung und Personalbedarfsbetrachtung. Angesichts der dafür regelmäßig notwendigen Grundlagenarbeit bedarf es in den kommenden Jahren einer bedarfsgerechten personellen, finanziellen und technischen Ausstattung zur Stärkung der Organisations-, Personal- und IT-Bereiche, um den Ressourceneinsatz in den Fachbereichen zu optimieren. Um Mehrfachbefassungen zu vermeiden und bestehendes Wissen ressortübergreifend zu nutzen, sollte die Koordination verstärkt und die Kooperation bei den genannten Themen intensiviert werden.

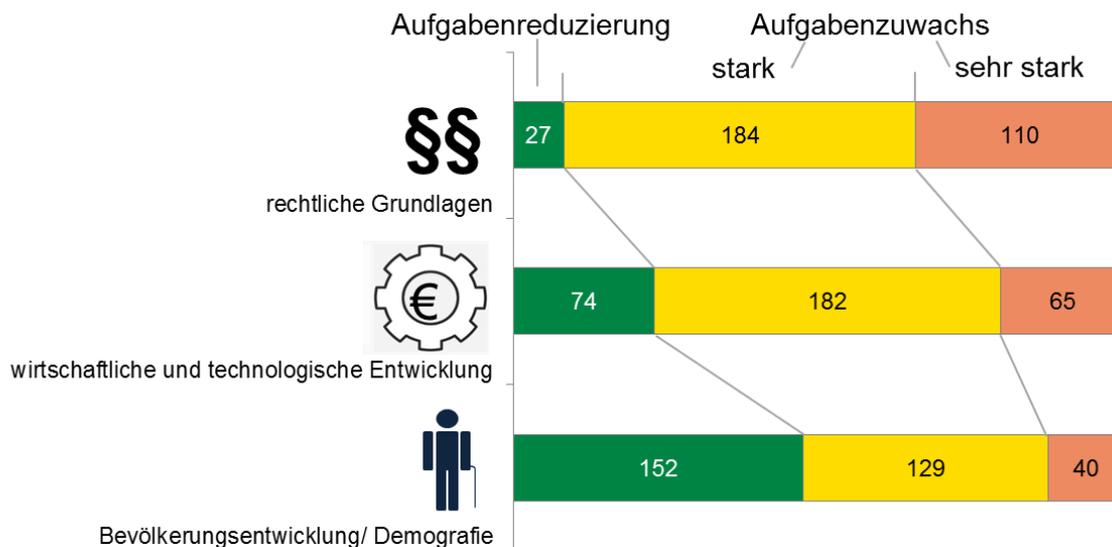
## F4 Einschätzung Aufgabenentwicklung

Bereits die Personalkommission I beschäftigte sich detailliert mit der erwarteten Aufgabenentwicklung.



Die Einschätzungen der Ressorts brachten zum Ausdruck, dass für 95 Prozent der Aufgaben ein starker bis sehr starker Aufgabenzuwachs erwartet wird. Möglichkeiten zur Aufgabenreduzierung wurden hingegen nur in wenigen Bereichen und in marginalem Umfang gemeldet.

Als Hauptursachen wurden die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die Auswirkungen der wirtschaftlichen/technischen Entwicklung sowie Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung (inkl. demografischem Wandel) identifiziert.



**Abb. 32: Aufgabenentwicklung gemäß Abfrage der PK I nach Faktoren**

Die Kommission hat ausgehend von dieser Prognose die Entwicklung der Aufgaben erneut thematisiert.

Für die Aufgabenentwicklung ist sowohl die Veränderung der Anzahl als auch des Vollzugsaufwandes der einzelnen Aufgaben von Bedeutung. Dabei sagt die bloße Anzahl der Aufgaben nichts über den Personalbedarf aus. Hauptindikator für sich ändernde Personalbedarfe ist vielmehr die Entwicklung des konkreten Vollzugsaufwandes.

Eine detaillierte Analyse der Entwicklung des Vollzugsaufwandes für 1.977 Aufgaben war der Kommission nicht möglich. Die Ressorts wurden stattdessen um Einschätzung zur Aufgaben- und Vollzugsaufwandsentwicklung gebeten. Diese sollte exemplarisch anhand einzelner Aufgaben unter Nennung der Ursachen dargestellt werden.



Inhaltlich bestätigte sich eine deutliche Erhöhung des Vollzugsaufwandes der übertragenen staatlichen Aufgaben. Eine Fortsetzung dieses Trends zeichnet sich auch für die Zukunft ab. Als Ursache wurden vor allem ein immer vollzugsintensiverer Rechtsrahmen (Gesetz und Fortentwicklung der Rechtsprechung) und geänderte gesellschaftliche bzw. gesellschaftsbedingte Anforderungen an den Öffentlichen Dienst genannt.

Die wirtschaftliche oder technische Entwicklung spielt als Aufwandstreiber zwar auch eine Rolle, jedoch bislang in geringerem Umfang. Nicht selten sind mehrere Gründe komplex miteinander verwoben. Dies alles gilt für Querschnitts- und Fachaufgaben gleichermaßen.

Im Einzelnen lässt sich ressortübergreifend festhalten:

### Querschnittsaufgaben

Im Bereich der Querschnittsaufgaben zeigen die Rückmeldungen der Ressorts ein besonders homogenes Bild:

- So wurde die Digitalisierung als grundlegendes Beispiel für einen aus rechtlichen (Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz [OZG]) und gesellschaftlichen Gründen (geänderte Kommunikationsbedürfnisse von Bürgern und Unternehmen) gestiegenen Vollzugsaufwand genannt. Dabei wurde festgehalten, dass die erfolgreiche Umsetzung eines Digitalisierungsprojektes zwar perspektivisch häufig zu Wirtschaftlichkeitseffekten führt, die Konzeptions- und Umsetzungsphase jedoch stets mit erheblichem Mehraufwand verbunden ist. In der Gesamtschau werden die Vielzahl zu bewältigender Digitalisierungsvorhaben, deren Konzeption, Umsetzung und ggf. Evaluation die Ver-

waltung des Freistaates in einem fortlaufenden Prozess noch über lange Zeit beschäftigen. Daher muss von einem kontinuierlichen Mehraufwand gesprochen werden.

- In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit der einfachen elektronischen Antragstellung in einigen Bereichen zu einer Erhöhung der Fallzahlen und dem Wegfall von Bündelungseffizienzen führen könnte (z. B. Einzel- statt bisheriger Sammeleinreichung von Rechnungen zur Erstattung bei der Beihilfe).
- Beispiele der Aufwandserhöhung aus rechtlichen Gründen sind die Umsetzung der DSGVO, neuer Arbeitsschutzanforderungen (z. B. psychische Gefährdungsbeurteilungen) sowie aus der Fortentwicklung der Rechtsprechung resultierende höhere Anforderungen bei Auswahl- und Beurteilungsverfahren oder für eine verfassungsgemäße Besoldung und Versorgung.
- Beispiele für Aufwandserhöhungen aus gesellschaftlichen Gründen sind zum einen der deutlich gestiegene Aufwand in der Öffentlichkeitsarbeit aufgrund des gestiegenen Transparenz- und Informationsbedürfnisses bei gleichzeitiger Diversifikation der Verbreitungswege sowie die Folgen des demografischen Wandels (erhöhter Personalmarketing-, Einstellungs- und Ausbildungsaufwand).
- Zu einer deutlich stärkeren Beanspruchung, insbesondere in den Ministerien, führte die Zunahme an parlamentarischen Anfragen.
- Mit der technischen Entwicklung verbunden ist beispielsweise ein erhöhter Aufwand für die IT-Sicherheit.

### **Fachaufgaben**

Im Bereich von Fachaufgaben führen verschiedene Ursachen zu teilweise erheblich steigenden Vollzugsaufwand:

- Am häufigsten resultierten Mehrungen bei Fachaufgaben aus neuen rechtlichen Anforderungen, insbesondere in den Bereichen Förderung, Verbraucherschutz, Marktüberwachung, Wettbewerbsrecht, Umwelt- und Naturschutzrecht mit Folgewirkungen unter anderem auf die Planung von Infrastrukturmaßnahmen. Für den Bereich des Straßen- und Radwegebbaus wurden Gründe und Auswirkungen im Rahmen der Kommission zur Evaluation von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Freistaat Sachsen detailliert untersucht, dargestellt und Handlungsempfehlungen unterbreitet, worauf verwiesen wird.  
Als weiteres Beispiel können die durch die Rechtsprechung verschärften Anforderungen an freiheitsentziehende Maßnahmen (Sicherheitsverwahrung, Vollzug von Abschiebungshaft) angeführt werden.
- Ebenfalls hohe Bedeutung hatten Aufwandserhöhungen aufgrund geänderter gesellschaftlicher Anforderungen. Hierzu gehören die starke Zunahme der Asylbewerberzahlen in den Jahren 2015 und 2016, demografisch bedingt höhere Aufwände im Pflege- und Versorgungsbereich, gewachsene Anforderungen an Bildung und Pädagogik sowie aufgrund der Entwicklung von Kriminalität/Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung.
- Eine geringere, aber dennoch nicht unerhebliche Rolle spielen Aufwandserhöhungen infolge wirtschaftlicher oder technischer Entwicklung, so unter anderem erweiterter Planungsaufwand durch neue technische Entwicklungen oder häufiger auftretende Naturschadensereignisse. Hierzu gehören beispielsweise auch erweiterte Analytikmethoden (z. B. Untersuchungsumfang im Arten- und Pflanzenschutz).

Die Kommission stellt fest, dass die in der Personalkommission I getroffenen Einschätzungen zur Aufgabenentwicklung weiter Bestand haben. Technologische, rechtliche und gesellschaftliche Entwicklungen führen absehbar zu neuen Aufgaben und vielerorts einem steigenden Vollzugsaufwand. Auf diese Entwicklung kann die Verwaltung nur begrenzt Einfluss nehmen. Für die Behörden und Einrichtungen wird es jedoch unumgänglich sein, künftig vermehrt auf vollzugsintensive Standards zu verzichten. Hierfür bedarf es einer kritischen Auseinandersetzung mit bestehenden Prozessen. Wird dabei deutlich, dass bestehende Vorschriften einem effektiven und effizienten Ressourceneinsatz oder einem unbürokratischen Verfahren entgegenstehen, müssen sie geändert werden, wenn dies rechtlich möglich, gesellschaftlich akzeptiert und politisch durchsetzbar ist.

## F5 Digitalisierung

Digitale Technologien bieten große Chancen, öffentliche Aufgaben transparenter und effektiver zu erbringen. Dazu müssen Technologie, Organisation und Recht zusammen gedacht werden, sodass eine technisch-organisatorische Vernetzung gelingt. Dazu bedarf es der Fähigkeit, Themen und Trends aufzugreifen, zu absorbieren und sie auf das Verwaltungshandeln zu beziehen. Dies gelingt jedoch nur dann, wenn die hierfür notwendige organisatorische Offenheit und Veränderungsfähigkeit aufgebracht wird. Dabei bietet die digitale Transformation der Verwaltung Chancen, die es zu nutzen gilt. Kernanliegen und Ausgangspunkt dieser Anstrengungen sind die Mehrwerte für Bürger, Unternehmen und Bedienstete, also auch die Steigerung der Effizienz und Effektivität der Aufgabenwahrnehmung im Öffentlichen Dienst.

Der Öffentliche Dienst hat sich infolge technologischer Möglichkeiten und Digitalisierung bereits in den letzten Jahren verändert. Während der COVID-19-Pandemie trug dies wesentlich dazu bei, die Funktionsfähigkeit von Behörden und Einrichtung aufrechterhalten zu können. Gleichzeitig wurde vielerorts deutlich, welche weiteren, teilweise dringenden Handlungsbedarfe bestehen. Die Nutzung elektronischer Kommunikation und die Kopplung von Datenbanken sind hierfür ebenso beispielhaft wie prozessuale IT-Lösungen im Antragsmanagement, der Vorgangsbearbeitung oder der Aktenführung.

### **Expertenanhörung Frau Schork – Digitalisierung von Arbeitswelten**

Im Hinblick auf die Möglichkeiten zur Digitalisierung stellen diese Entwicklungen jedoch nur den Beginn eines Prozesses dar, der die Arbeitswelt immer stärker verändern wird. Bereits heute ist die Integration menschlicher Tätigkeiten in Fachverfahren, der Einsatz automatisierter Verfahren zur Risikoanalyse oder die Aufbereitung unstrukturierter Daten (Big Data Analytics) Realität.

Dieser Prozess hat Auswirkungen auf unsere Arbeitswelt und verändert:

- die Art und Weise, wie wir arbeiten,
- welche Tätigkeiten wir beim Arbeiten übernehmen,
- wie wir uns Arbeiten vorstellen und
- welche Qualifikation wir brauchen.<sup>55</sup>

Automatisierung verändert die Arbeitswelt spätestens seit Beginn der 1970er Jahre. Dabei ist zu beobachten, dass der daraus resultierende Abbau von Arbeitsplätzen regelmäßig durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze ausgeglichen wurde.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Schork in Expertenanhörung am 28. August 2019.

<sup>56</sup> Schork in Expertenanhörung unter Bezugnahme auf Gartner und Stüber in IAB-KURZBERICHT 13/2019.

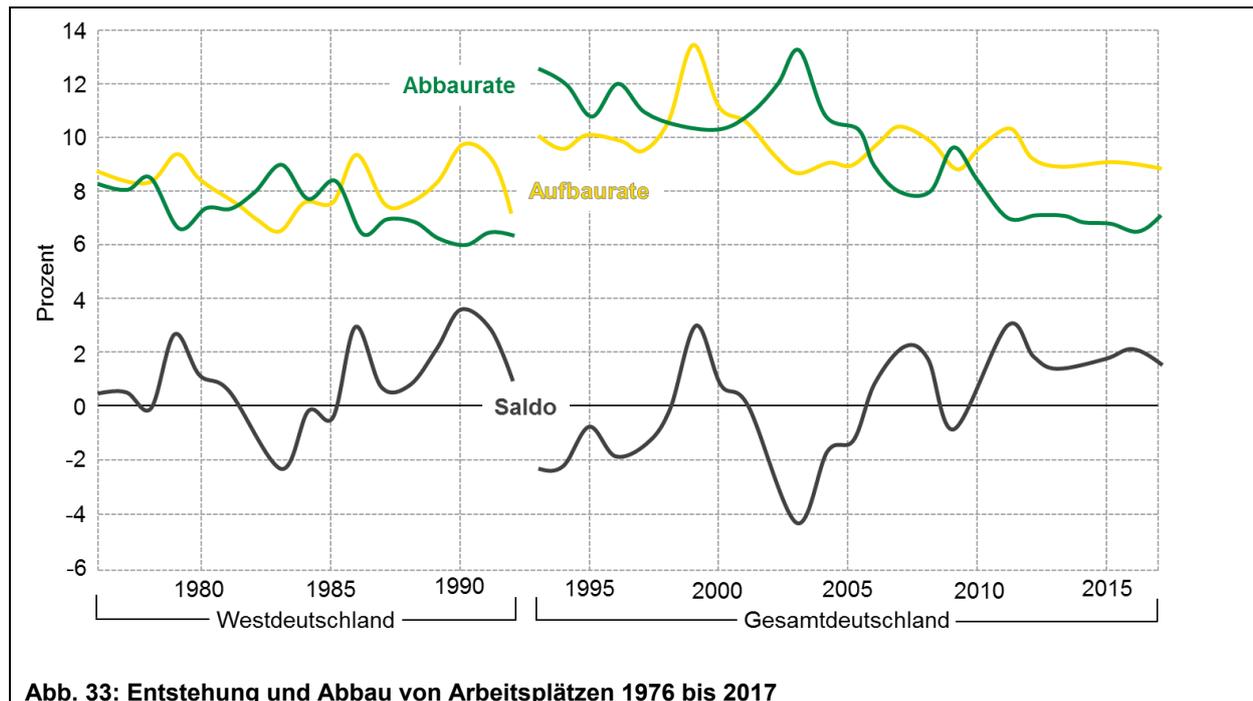


Abb. 33: Entstehung und Abbau von Arbeitsplätzen 1976 bis 2017



Für den Öffentlichen Dienst fallen die Veränderungsdaten vergleichsweise gering aus. Eine Erhebung für den Zeitraum 2005 bis 2017 ergibt eine Abbaurates von 4,7 Prozent, der eine Aufbaurates von 4,9 Prozent gegenüber steht.

Die Kommission geht aufgrund der Digitalisierung einzelner Prozesse oder ganzer Aufgaben von spürbaren Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung des Öffentlichen Dienstes aus. Diese werden dazu führen, dass Personalbedarfe für bestimmte Aufgaben abnehmen. Ebenso erfordern neue Methoden, neue Technologien oder veränderte Schwerpunktsetzungen mehr Personal an anderer Stelle. Die Erfahrungen aus dem durch Automatisierung eingetretenen Arbeitsplatzumbau, den unmittelbaren demografischen Herausforderungen im Öffentlichen Dienst und der derzeitigen und absehbaren Aufgabenentwicklung sprechen jedoch gegen eine proaktive Verringerung des Personals.

## **G Effizienter Öffentlicher Dienst**

### **G1 Begriffsklärung**

Potentialanalysen der Prozesse und Abläufe des Öffentlichen Dienstes müssen berücksichtigen, dass die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung besonderen Grundsätzen unterliegen. Diese führen dazu, dass verfassungsgemäße Grundsätze wie Gleichheit, Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeitserwägungen Schranken setzen. Das Postulat der Effizienz stößt beispielsweise dort an seine Grenzen, wo ein rechtmäßiges staatliches Handeln nicht mehr gewährleistet würde.

Der Öffentliche Dienst muss seine Aufgaben rechtmäßig, rechtzeitig und vollständig erledigen (Effektivität) und dabei seine Ressourcen zugleich auf jene Prozesse zu konzentrieren, bei denen diese ihren größtmöglichen Nutzen erzeugen (Effizienz). Ein Verzicht auf gesetzlich vorgesehene Handlungsmuster ist jedoch auch dann nicht möglich, wenn es nach wirtschaftlichen Maßstäben ineffizient ist.

Gilt es Effektivität oder Effizienz zu steigern, besteht die Gefahr, dass sich Verwaltungsleistungen einseitig entweder zu Ungunsten von Bürgern/Unternehmen, gesetzlichen Aufträgen oder Mitarbeitern verändern. Dieser Umstand erfordert es, den Prozess als Ganzes hinsichtlich der Erfüllung der politischen Ziele, der aufzuwendenden Kosten, der zu erbringenden Leistungen und seiner Wirkung zu analysieren und zu optimieren.



Der Grundsatz wirtschaftlichen Verwaltungshandelns darf kein Synonym für einseitiges Handeln in Form von Personalabbau sein. Der gesetzliche Auftrag, der Anspruch von Bürgern und Unternehmen, die Schwerpunktsetzungen von Politik und die Interessen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern definieren das Verständnis eines effektiven und effizienten Öffentlichen Dienstes.

Der gesetzliche Auftrag, der Anspruch von Bürgern und Unternehmen, die Schwerpunktsetzungen von Politik und die Interessen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an den Freistaat als Arbeitgeber definieren einen effektiven und effizienten Öffentlichen Dienst. Effizienter Öffentlicher Dienst kann neben einem geringeren Ressourceneinsatz auch bedeuten, eine bessere Leistung mit gleichem oder gestiegenem Personaleinsatz zu erbringen. So kann Gegenstand politischer Schwerpunktsetzung auch die Entscheidung sein, durch zusätzliches Personal in einem Bereich, die Aufgabenerfüllung quantitativ und/oder qualitativ zu verbessern.

### **G2 Prozessorientierung**

Aus den Anforderungen an einen effizienten Öffentlichen Dienst – ressourcengerechte und zugleich leistungsstarke Dienstleistungen rund um die Uhr anzubieten – ergibt sich die Notwendigkeit, Prozesse und Strukturen nachhaltig zu gestalten und zu verändern. Die Digitalisierung wird hierfür künftig immer stärker der maßgebende Treiber sein und neue Möglichkeiten eröffnen. Durch den Grundsatz „Optimierung vor Digitalisierung“ sind Prozesse und Strukturen stets und umfassend zu hinterfragen.

Wie bereits in Kapitel F2 beschrieben, ist der Umfang der Prozessorientierung auf Staatsebene gering und wächst nur langsam. Umfangreiche Maßnahmen zur Prozessoptimierung erfordern bei dezentraler Umsetzung einen jeweils hohen Ressourceneinsatz. Ist die Personalausstattung in den Bereichen Organisationsentwicklung und IT gerade ausreichend, um operative Aufgaben wahrzunehmen, müssen strategische Maßnahmen oft niedriger priorisiert werden. Daher wurde in der Vergangenheit die punktuelle Optimierung von Prozessen in einzelnen Behörden und Einrichtungen favorisiert. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass sich durch die punktuelle Digitalisierung nicht die gewünschten Potentiale erschließen lassen.

Gerade vor dem Hintergrund der COVID-19-Pandemie muss – neben der weiteren Modernisierung des Personalmanagements – die Umgestaltung verwaltungsinterner Abläufe und Standards noch entschlossener und kreativer gelingen.



Hohe Potentiale lassen sich hingegen bei organisatorischen und technischen Maßnahmen mit Querschnittscharakter erschließen, welche sich bei der Umsetzung nicht auf einzelne Prozesse, sondern auf große Teile der Gesamtorganisation auswirken können.

Durch die erforderliche Schwerpunktsetzung auf Leistungen, die Gegenstand des OZG sind, rückt oft die Bedeutung der Optimierung der internen Prozesse und Strukturen in den Hintergrund. Jedoch sind diese ebenfalls maßgeblich, wenn es darum geht, Bearbeitungszeiten für den Bürger und/oder Unternehmen zu verkürzen. In einem leistungsfähigen und zukunftsorientierten Öffentlichen Dienst müssen daher gerade Querschnittsaufgaben effizient und möglichst standardisiert wahrgenommen werden. Hierfür sind die zugrundeliegenden Prozesse zu dokumentieren und zu analysieren. Soweit festgestellt wird, dass mit den gegebenen Abläufen, Schnittstellen oder Strukturen die gewünschte Effizienz nicht erreicht werden kann, muss gehandelt werden. Dazu gehört auch, die Bündelung und konsequente Zusammenführung bestimmter Aufgaben in organisatorischen Einheiten (z. B. in Form von Shared Services) stärker zu forcieren. Die Inanspruchnahme bestehender Shared Services sollte künftig ressortübergreifender Grundsatz sein. Die damit anzustrebende Effizienz- und Qualitätssteigerung mittels Kompetenzbündelung setzt ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen voraus. Die Konzentration von Aufgaben in Shared Services darf sich insoweit nicht allein in dem Ziel der Kostenminimierung erschöpfen. Sprechen im Einzelfall gewichtige Gründe gegen eine Teilnahme, obliegt deren Nachweis demjenigen, der die Ausnahme anstrebt.

Neben Effizienzsteigerungen, die aus der Veränderung von Prozessschritten oder Zuständigkeiten resultieren, muss das Augenmerk auch auf vollzugerschwerenden rechtlichen Vorgaben liegen. Soweit ein effizienter Vollzug nicht möglich ist, weil Anweisungen, Verwaltungsvorschriften oder gar Gesetze diesem entgegenstehen, sollte künftig einer Überprüfung des normativen Rahmens der Vorrang vor technischen und personell aufwändigen Verfahren eingeräumt werden.

Doch nicht nur die Digitalisierung ist Treiber für eine stärkere Prozessorientierung der Staatsebene. Der demografische Wandel und die hohen Nachbesetzungsbedarfe bis 2030 stellen den Öffentlichen Dienst zunehmend vor Herausforderungen. Insbesondere im Personalmanagement sind die Prozesse weiter zu modernisieren und zu zentralisieren (u. a. Arbeitgebermarke, Bewerbermanagement, Personalstrukturdatenbank, Personalverwaltungsverfahren), um auch künftig mit sehr gut qualifiziertem Personal die Aufgaben in der gebotenen Qualität wahrnehmen zu können. Des Weiteren wird die Qualität der künftigen Aufgabenwahrnehmung wesentlich durch das, mit Prozessorientierung im Zusammenhang stehende, Wissensmanagement geprägt.

Nach Einschätzung der Kommission sind die Maßnahmen zur Prozessorientierung zu intensivieren und somit das Prozessmanagement als Steuerungs- und Optimierungsansatz auf Staatsebene zu etablieren. Hierfür sind die Kompetenzen zu bündeln und personelle Kapazitäten zentral und dezentral aufzustocken. Zudem soll die Inanspruchnahme von geeigneten, leistungsfähigen Shared Services künftig obligatorisch sein und Ausnahmen hiervon nur bei gewichtigen Gründen zugelassen werden.

### **G3 Benchmark**

Den eigenen Prozess und Erfolg der Erledigung einer Aufgabe zu untersuchen und sich dabei durch im Vergleich mit anderen besser geeigneten Herangehensweisen zu verändern, beschreibt die Methode eines sog. Benchmark.

Dabei ist es nicht das primäre Ziel, Ranglisten zu vermeintlichen Qualitätsindikatoren oder Personaleinsätzen zu generieren. Vielmehr ist es das Anliegen dieser Methode, jenen am besten geeigneten Praxisansatz zu finden, der dem gewollten staatlichen Handeln am besten gerecht wird.

Wesentlich für den Erfolg von Benchmarks ist die Akzeptanz der davon Betroffenen. Diese lässt sich in der Regel nur herstellen, wenn die Methode eigenständig und ergebnisoffen betrieben wird. Deshalb muss es im Ermessen des jeweils fachlich zuständigen Ressorts stehen, sich für einen Benchmark zu entscheiden. Nur dadurch kann sichergestellt werden, dass das Wissen um unterschiedliche Rahmenbedingungen (Ablauf- und Aufbauorganisation, Zuständigkeiten) in die Analyse bestehender Unterschiede einfließt und so Fehlinterpretationen vermieden werden.

Für eine Vielzahl von Aufgaben beteiligt sich der Freistaat Sachsen an in dieser Weise organisierten Austauschen.<sup>57</sup> Die ständige oder anlassgebundene Zusammenarbeit mit den Ländern, dem Bund und/oder internationalen Organisationen ist Ausdruck von Veränderungsbereitschaft und eigener Kritikfähigkeit. Insoweit beteiligt sich der Freistaat Sachsen aktiv an der Umsetzung des in Artikel 91d GG niedergelegten Ziels, zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen Vergleichsstudien durchzuführen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Erkenntnisse aus geeigneten Benchmarks die Behörden und Einrichtungen sowohl bei Fragen der Organisationsentwicklung als auch bei der Ermittlung von aufgabenorientierten Personalbedarfen unterstützen können. Auch deshalb sollte das Engagement Sachsens in entsprechenden Formaten aufrechterhalten bzw. gesteigert werden.

<sup>57</sup> Beispielsweise werden in den Bereichen Bildung, Justiz und Steuer entsprechende Austausche betrieben.

## H Personalbedarf

### H1 Theorie

Ausschlaggebend für den Personalbedarf ist eine Vielzahl von Faktoren. Einführend werden in dieser Textziffer die wesentlichen theoretischen Grundlagen entsprechend nachstehender Übersicht erläutert.

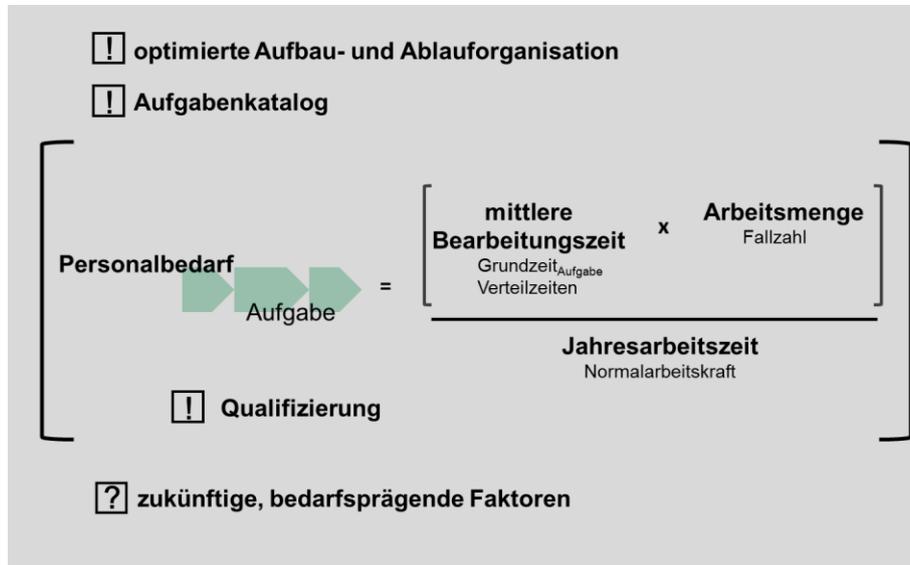


Abb. 34: Grundlagen der Personalbedarfsberechnung

#### Optimierte Aufbau- und Ablauforganisation

Personalbedarfsplanung verfolgt zum einen das Ziel, Personal für definierte Aufgaben möglichst konkret zuzuweisen. Dies flankiert den Anspruch der Verwaltung, Ressourcen möglichst wirtschaftlich und sparsam einzusetzen. Um einer standardisierten Personalbedarfsplanung gerecht zu werden, müssen die erforderlichen Erhebungen innerhalb einer bereits optimierten oder gleichzeitig zu optimierenden Aufbau- und Ablauforganisation erfolgen. Anderenfalls würden Bedarfe in einem nicht sachgerechten Umfang ermittelt und fortgeschrieben werden.

Die hierfür durchzuführenden Organisationsuntersuchungen und anschließend notwendigen Prozessanpassungen erfordern erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen. Dennoch erscheint es unumgänglich, mittelfristig diese wesentliche Grundvoraussetzung zur Ermittlung von Personalbedarfen zu schaffen, wo dies noch nicht geschehen ist.

#### Aufgabenkatalog

Um möglichst strukturiert vorzugehen und um Aufgaben in geeigneter Weise zueinander abgrenzen zu können, bedarf es einer umfassenden Gliederung der Aufgaben im Sinne eines Aufgabenkatalogs.

Dem durch die Kommission verfassten Aufgabenkatalog<sup>58</sup> liegt eine Gliederungstiefe zu Grunde, die für eine landesweite Darstellung geeignet ist. Für Zwecke einer detaillierten Erhebung in Behörden und Einrichtungen ist es erforderlich, auf weitere, unterschiedlich detaillierte Gliederungstiefen abzustellen. Erhebungen auf Ebene von Teilaufgaben, Prozessen oder Tätigkeiten sollten aber so gestaltet werden, dass eine Aggregation auf Ebene der durch den Aufgabenkatalog definierten Gliederung möglich ist.

<sup>58</sup> Vgl. Tz. F2.

## Arbeitszeitbedarf

Je routinierter und häufiger die der Aufgabenerledigung zugrundeliegenden Prozesse ablaufen, desto genereller, aber auch genauer kann der Arbeitszeitbedarf ermittelt werden. Das Produkt der sog. mittleren Bearbeitungszeiten und der anfallenden Arbeitsmenge bildet in diesen Fällen die maßgebende Größe.



**Abb. 35: Berechnung Arbeitszeitbedarf**

Die mittlere Bearbeitungszeit setzt sich aus zwei Komponenten zusammen, der Grundzeit und den Verteilzeiten.

Als **Grundzeiten** werden die zur Erledigung der Aufgabe unmittelbar erforderlichen Arbeitszeiten erfasst. Dazu gehören auch fallbezogene Recherchen in Fachliteratur oder die für Dienstreisen anrechenbaren Zeiten. Regelmäßig werden Stichproben die Erhebungsgrundlage bilden. Aufgrund bestehender Unterschiede bezüglich der Schwierigkeitsgrade der zu bearbeitenden Vorgänge und des unterschiedlichen Leistungsvermögens von Bediensteten muss die Stichprobe einen repräsentativen Zeitraum und Querschnitt umfassen.

Bei den **Verteilzeiten** werden die Zeiten zur Vornahme von Tätigkeiten erfasst, die nicht unmittelbar für eine konkrete Aufgabe aufgewendet werden, aber dennoch während der verfügbaren (Jahres-)Arbeitszeit zu erledigen sind. Neben persönlichen Verteilzeiten sind als sachliche Verteilzeiten beispielsweise die Einarbeitung neuer Bediensteter, die Betreuung von Auszubildenden und die Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen zu berücksichtigen.

Als **Arbeitsmenge** ist die Anzahl gleichartiger Vorgänge maßgebend, für die die entsprechende Arbeitszeit ermittelt wurde.

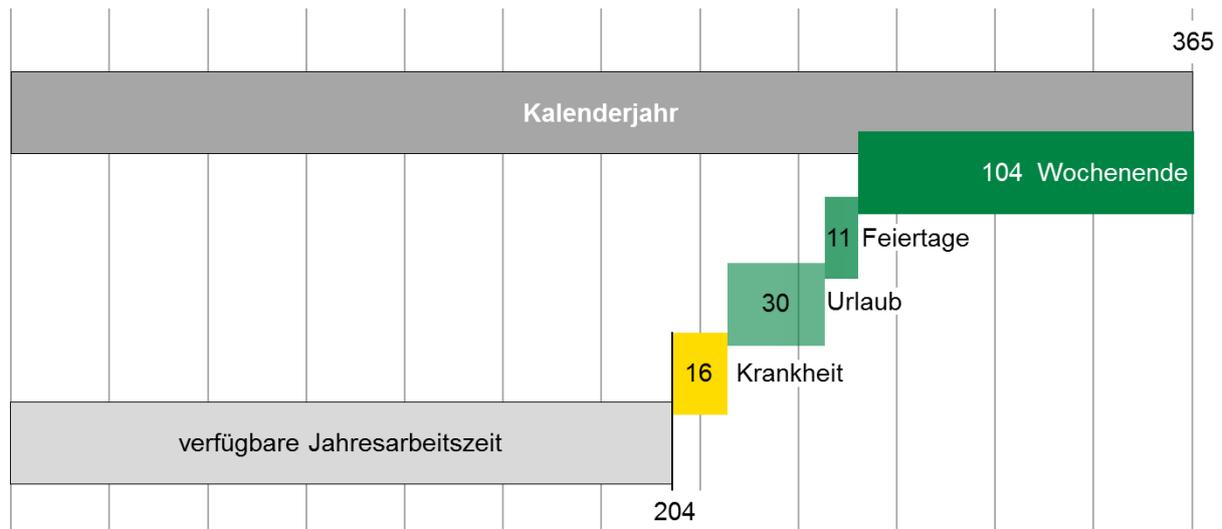
Grundsätzlich ist dieses Verfahren für alle Aufgaben anwendbar. Bei Aufgaben, denen nicht routinierte Prozesse zugrunde liegen, steht jedoch die Qualität der dadurch zu gewinnenden Daten ab einem bestimmten Punkt in einem unangemessenen Verhältnis zu dem dafür zu investierenden Aufwand. Der Personalbedarf für strategisch, koordinierend oder konzeptionell geprägte Aufgaben sollte deshalb in geeigneter anderer Art und Weise ermittelt werden. Das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen schlägt hierfür ein aus Sicht der Kommission geeignetes, alternatives Verfahren vor.<sup>59</sup>

## Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Anders als Bearbeitungszeiten oder Arbeitsmenge handelt es sich bei der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft um eine weitgehend pauschale Größe. Diese bringt zum Ausdruck, welche Arbeits(zeit)leistung eine Normalarbeitskraft jährlich verrichtet. Durch Division des ermittelten Arbeitszeitbedarfs (z. B. in Tage je Jahr) mit der Jahresarbeitszeit (in Tage je Jahr pro VZÄ) ergibt sich der Personalbedarf der Aufgabe.

Als Referenzgröße dient eine im Umfang der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit vollbeschäftigte Person. Bei der Ermittlung der Jahresarbeitszeit bleiben arbeitsfreie Zeiten unberücksichtigt. Die Abbildung zeigt die in diesem Zusammenhang relevanten Ereignisse.

<sup>59</sup> Vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen Tz. 5.3.



**Abb. 36: Berechnung Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft**



Als kalkulatorische Größe werden in der Praxis die Ansätze der VwV Kostenfestlegung (VwV KF) 2013 herangezogen. Hiernach fehlt eine Normalarbeitskraft durch Erkrankungen durchschnittlich 16 Arbeitstage im Jahr. Nach Bereinigung um weitere Zeiten der Nichtbeschäftigung ergibt sich eine Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft von 204 Tagen.

Bei der Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft wirken sich schwankende krankheitsbedingte Fehlzeiten besonders aus. Dies führt dazu, dass kalkulatorische Ausfalltage nicht mehr dem tatsächlichen Arbeitsvolumen entsprechen.

### **Auswirkung von Krankheit**

Die Höhe der verfügbaren Jahresarbeitszeit hat wesentlichen Einfluss auf den Personal- und den daraus abgeleiteten Stellenbedarf. Aus dem Stellenbestand 2019 in Höhe von 90.397 Stellen lässt sich bei Anwendung von 204 Arbeitstagen auf einen Arbeitseinsatz von 18.440.988 Arbeitstagen schließen.

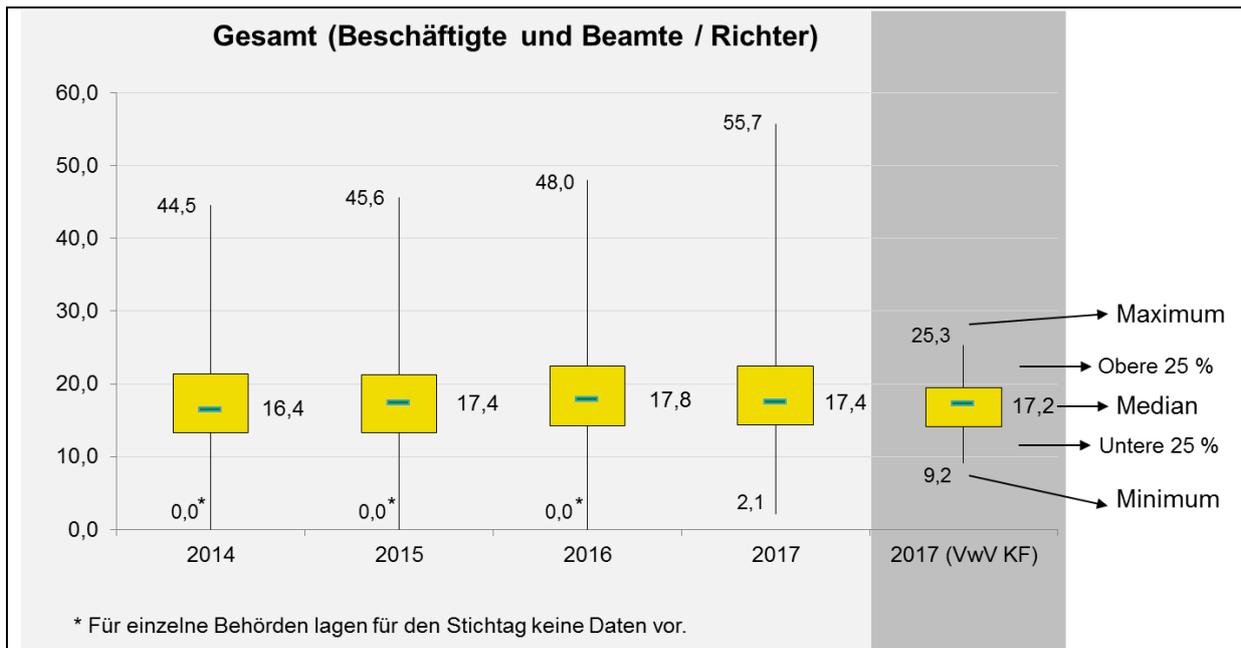


Übersteigen krankheitsbedingte Fehlzeiten die regelmäßig zugrunde gelegte Anzahl von 16 Arbeitstagen, erhöht sich der Personalbedarf rechnerisch für den ersten zusätzlichen Fehltag um 445 VZÄ<sup>60</sup>. Im umgekehrten Fall verringert sich der Personalbedarf um 441 VZÄ.

Die Kommission erörterte Daten zu Krankenständen.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Aus einem zusätzlichen Krankheitstag pro Stelle ergibt sich ein um 90.397 Arbeitstage geringerer Arbeitseinsatz. Um die Gesamtsumme der Jahresnormalarbeitszeit von 18.440.988 Arbeitstagen wieder zu erreichen werden sodann ca. 445 VZÄ benötigt, die rechnerisch an 203 Arbeitstagen tätig werden.

<sup>61</sup> Grundlage bildeten die Daten aus der Aktualisierung der VwV Kostenfestlegung und aus der Antwort der SReg bzgl. Kleinen Anfrage Drs.-Nr. 6/15590.



**Abb. 37: Entwicklung Krankenstand von 2014 bis 2017 | Staatsebene<sup>62</sup>**

Zudem ist aus Sicht der Kommission davon auszugehen, dass sich in den nächsten Jahren die Personalstruktur weiter zugunsten älterer und damit statistisch belegbar, häufiger krankheitsbedingt fehlender Bediensteter verändert.

So zeigt die Auswertung von Statistiken der Krankenkassen<sup>63</sup>, dass die Alterskohorte der 60- bis 64-Jährigen mit 29,4 Tagen Arbeitsunfähigkeit pro Jahr nahezu doppelt so lange krankheitsbedingt ausfällt wie die Personen in der Alterskohorte der 40- bis 44-Jährigen. Die Zunahme der Anzahl von Personen in krankheitsbedingt häufiger fehlenden Alterskohorten wird nicht durch den Umfang von Einstellungen junger Bediensteter kompensiert werden können. Ob die im Rahmen des Gesundheitsmanagements ergriffenen und noch beabsichtigten Maßnahmen ausreichen, um die absehbare Entwicklung zu kompensieren, bleibt abzuwarten. Gelingt es nicht, wird sich der rechnerische Personalbedarf durch den Rückgang verfügbarer Arbeitszeit im dreistelligen VZÄ-Bereich erhöhen.

Aus Sicht der Kommission ergeben sich Zweifel, ob krankheitsbedingte Fehlzeiten bislang in angemessen hohem Umfang berücksichtigt und nach einem einheitlichen und für Personalbedarfsrechnungen geeigneten Standard ermittelt werden.

Es erscheint zudem aufgrund der Spannweite der Fehlzeiten unumgänglich, für Aufgabebereiche unterschiedliche Werte zugrunde zu legen.

## **Qualifizierung**

Eine reine mengenmäßige Betrachtung des Personalbedarfs ist nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es der Kenntnis um die benötigte qualitative Zusammensetzung des Personals. Dabei bestimmen die Anforderungen der Aufgabe den Personalbedarf. Abhängig hieraus ergibt sich ein nach Eignung und Befähigung differenzierbarer Personalbedarf.

Neben der durch die Aufgabe vorgegebenen fachlichen Kompetenz ist die Zuweisung der erforderlichen Stellen nach Laufbahn- und ggf. Entgeltgruppen für den Öffentlichen Dienst von besonderer Relevanz und wird im Stellenplan abgebildet.

<sup>62</sup> Die Daten unter „2017 (VwV KF)“ entstammen vorläufigen Informationen aus der vorgesehenen Aktualisierung der VwV FK.

<sup>63</sup> Vgl. Gesundheitsreports 2016 der Krankenkassen AOK, DAK & TK.

## **Zukünftige, bedarfsprägende Faktoren**

Viele der für die Ermittlung des Personalbedarfs maßgebenden Größen basieren auf Vergangenheitsdaten. Technologische, rechtliche und personelle Veränderungen führen insbesondere bei einer hohen Veränderungsdynamik dazu, dass sich relevante Größen innerhalb kurzer Zeit teils signifikant verändern.

Aufgaben, Arbeitsmengen, Bearbeitungszeiten, Jahresarbeitszeit oder Qualifikationen lassen sich für einen Ein- bis Zweijahreszeitraum im Voraus grundsätzlich kalkulieren. Eine über diesen Zeitraum hinausreichende Prognose ist jedoch häufig nur eingeschränkt verlässlich. Selbst gerichtete Veränderungen – wie beispielsweise die Digitalisierung – erzeugen lediglich einen Trend, dessen Auswirkungen auf den Personalbedarf regelmäßig Meinungsbilder oder Vermutungen darstellen.

Im Zusammenhang mit den theoretischen Grundsätzen zur Personalbedarfsberechnung vertritt die Kommission folgende Standpunkte:

Es ist notwendig, die für eine sachgerechte Ermittlung und Fortentwicklung des Personalbedarfs erforderlichen Grundlagen zu schaffen und zu pflegen.

In einer Vielzahl von Behörden und Einrichtungen werden bereits entsprechende Verfahren praktiziert. Deren spezifische Ansätze bieten Anhaltspunkte für all jene Bereiche, in denen noch keine Bedarfsberechnungen durchgeführt werden.

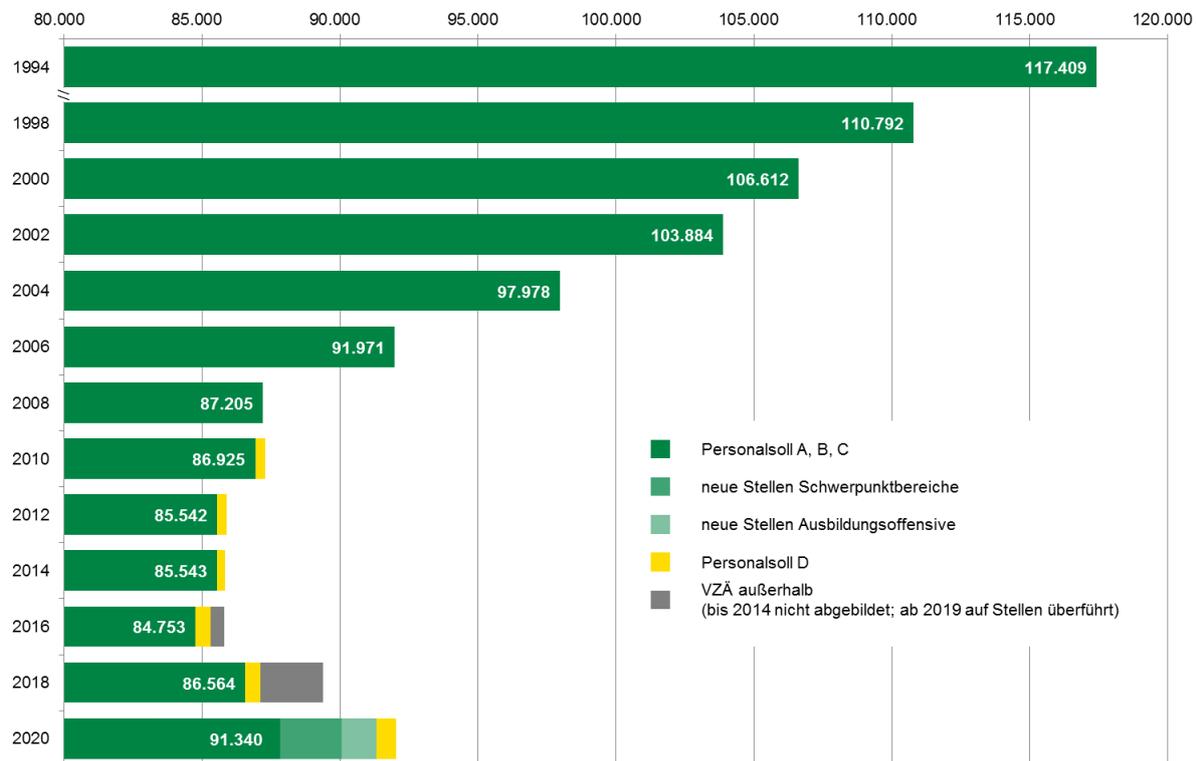
Der ermittelte Personalbedarf ist grundlegender Maßstab für den Personaleinsatz. Weichen Soll und Ist dauerhaft und signifikant voneinander ab, erzeugt dies einen unmittelbaren Handlungsbedarf in den betroffenen und übergeordneten Organisationseinheiten.

Eingeschränkt steuerbare äußere Einflüsse (insb. Aufgabenentwicklung und Arbeitsmenge) und eine hohe Veränderungsdynamik reduzieren den zeitlichen Planungshorizont. Mittel- bis langfristige Personalbedarfsplanungen können folglich nur äußerst eingeschränkt mittels standardisierter Methoden ermittelt werden.

## **H2 Entwicklung**

Seit dem Neuaufbau der Öffentlichen Verwaltung im Freistaat Sachsen in den Jahren nach der Wiedervereinigung war die Personalausstattung der Behörden und Einrichtungen zahlreichen Veränderungen unterworfen. Ausweislich der in den Stellenentwicklungsberichten regelmäßig abgebildeten Zahlen des Personalsolls A bis C verminderte sich die Stellenausstattung von 117.409 Stellen (1994) über 97.978 Stellen (2004) auf 85.543 Stellen (2014). Binnen zwanzig Jahren reduzierte sich demnach die Stellenausstattung um über ein Viertel oder ca. 32.000 Stellen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich beispielsweise durch die Verwaltungs- und Funktionalreform<sup>64</sup> im Jahr 2008 der Stellenbedarf auch durch die Abgabe von Aufgaben reduzierte und die Bevölkerungszahl in diesem Zeitraum rund 11 Prozent und die Schülerzahl an allgemeinbildenden Schulen um rund 45 Prozent zurückgegangen ist. Seit dem Schuljahr 2009/2010 steigen jedoch die Schülerzahlen an sächsischen allgemeinbildenden Schulen kontinuierlich an und erreichen aktuell beinahe das Niveau des Schuljahres 2003/2004.

<sup>64</sup> Damit verbunden war der Übergang von ca. 4.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Landkreise und Kreisfreie Städte sowie den Kommunalen Sozialverband.



**Abb. 38: Beschäftigungsvolumen Freistaat Sachsen 1994 – 2020**

Gegenüber den stark von einem Stellenabbau geprägten Jahren zwischen 1994 und 2008 stabilisierte sich die Stellenausstattung seither auf vergleichsweise konstantem Niveau. So verringerte sich die Anzahl der Stellen zwischen 2008 und 2018 um 0,74 Prozent (2008: 87.205 Stellen → 2018: 86.564 Stellen). Mit dem Ausweis von Personal außerhalb des Stellenplans wird seit dem Jahr 2015 deutlich, in welchem Umfang weitere Beschäftigungsverhältnisse zwar auch vorher bestanden, bis dato aber nicht durch das Stellensoll A, B und C abgebildet wurden. Ein wesentlicher Teil dieser Stellen wurde ab dem Jahr 2019 auf Stellen überführt. Zeitgleich erhöhte sich die Stellenausstattung insbesondere für politisch definierte Schwerpunktbereiche und durch die Ausbildungsinitiative.

Mit dem Ausbringen neuer Stellen ab dem Jahr 2019 wurden erste wichtige Schritte unternommen, um die Stellenausstattung an den bestehenden bzw. steigenden Personalbedarf anzupassen.

Das Jahr 2019 stellt in mehrfacher Hinsicht einen Paradigmenwechsel dar. Zum einen wurden bislang VZÄ außerhalb des Stellenplans auf Stellen überführt, zum anderen wurden neue Stellen insbesondere für politisch definierte Schwerpunktbereiche und zur Schaffung eines zusätzlich erforderlichen Ausbildungsvolumens geschaffen. Einschließlich des ebenfalls erstmals ausgewiesenen Personalsolls D umfasste der Stellenhaushalt des Jahres 2019 im Ergebnis ein Personalsoll von 91.935 Stellen. Das im Wesentlichen im Lichte der Finanz- und Wirtschaftskrise und rückblickend aufgrund zu pessimistischer Bevölkerungsprognosen aufgelegte kw-Programm aus dem Doppelhaushalt 2011/2012 konnte somit eingefroren werden. Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 wurden damit durch den Haushaltsgesetzgeber wichtige Weichenstellungen für die künftige Personalpolitik getroffen.

Die Kommission untersuchte die Entwicklung der Personalausstattung zusätzlich anhand des Personaleinsatzes der Jahre 2012 bis 2018 in VZÄ. Hierfür wurden insgesamt drei Bereiche definiert, die insbesondere die Schwerpunktsetzungen sächsischer Personalpolitik widerspiegeln.

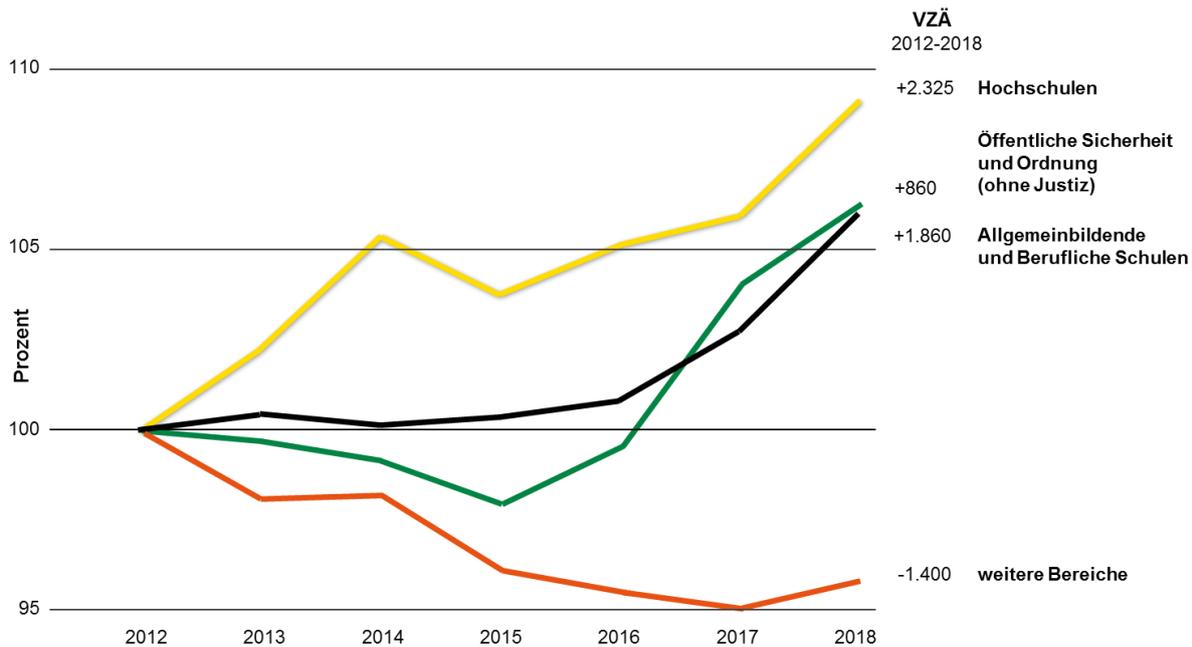


Abb. 39: Relative und absolute Entwicklung Personaleinsatz in VZÄ zum Basisjahr 2012<sup>65</sup>

Aus der Entwicklung wird deutlich, dass in den Bereichen Hochschule sowie allgemeinbildende und berufliche Schulen gegenüber dem Basisjahr 2012 eine Erhöhung des Personaleinsatzes erfolgte. Zugleich wurde die für den Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Justiz) begonnene Reduzierung des Personaleinsatzes bereits im Jahr 2015 gestoppt und seither zusätzliche Kapazitäten aufgebaut. Am Beispiel der Allgemeinbildenden und Beruflichen Schulen wird deutlich, dass die statistisch erfasste Entwicklung nicht alle zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten abbildet. Durch Einstellungen außerhalb des Stellenplans zur Absicherung des Generationenwechsels im Lehrerbereich sowie des zusätzlichen Personalbedarfs für die schulische Integration von Migranten gemäß den Haushaltsgesetzen 2015/2016 und 2017/2018 erhöhte sich der Personaleinsatz hier bereits wesentlich früher und deutlicher als sich dieser in Abbildung 39 darstellt.<sup>66</sup> Allein die weiteren Bereiche weisen einen gegenüber dem Jahr 2012 deutlich verringerten Personaleinsatz aus. Jedoch zeigt sich auch hier in Summe eine ansatzweise Trendumkehr im Jahr 2018. Diese kann aber die massiven seit 2012 und in den Jahren zuvor erfolgten Rückgänge nicht kompensieren und wird bei der weiteren strategischen Personalplanung für diese Bereiche zu berücksichtigen sein. Es wird deutlich, dass die politisch definierten Schwerpunktbereiche künftig von einer anderen Personalbasis aus arbeiten werden, als die Bereiche, die massiv zur Erbringung des Stellenabbaus herangezogen worden sind und die nur begrenzt von den in den vergangenen beiden Doppelhaushalten ausgebrachten zusätzlichen Stellen profitiert haben.

In dem Betrachtungszeitraum lag der Gesamtpersonaleinsatz nur im Jahr 2015 (-0,5 Prozent, -480 VZÄ) unter dem des Basisjahres 2012. Bis zum Jahr 2018 erhöhte sich der Personaleinsatz insgesamt um 3,5 Prozent (+3.645 VZÄ).



Aus der Entwicklung des Personalkörpers wird deutlich, dass die Schwerpunktsetzungen im Bereich Hochschule, Schule sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung (ohne Justiz) spätestens seit 2016 maßgebend den Personaleinsatz im Freistaat Sachsen geprägt haben.

<sup>65</sup> Auswertung des Statistischen Bundesamtes auf Grundlage der Fachserientabelle 4.3. Die Bereiche wurden analog der durch das ifo-Institut definierten Clustern gewählt. Folgende Funktionskennziffern wurden in den Bereichen berücksichtigt: Hochschulen (Fkz. 132, 133), Öffentliche Sicherheit und Ordnung (Fkz. 042, 044; nicht Justiz), Allgemeinbildende und Berufliche Schulen (Fkz. 111, 112, 114, 124, 127) und weitere Bereiche (verbleibende Fkz.).

<sup>66</sup> Nach den Haushaltsgesetzen 2015/2016 und 2017/2018 konnten zusätzliche Lehrkräfte außerhalb des Stellenplans eingestellt werden. Die Anzahl stieg von 385 Vollzeitäquivalenten im Jahr 2015 auf 2.177 Vollzeitäquivalente im Jahr 2018.

Aus Sicht der Kommission zeigt die Differenz zwischen der im Doppelhaushalt 2011/2012 geplanten und der tatsächlichen Stellenentwicklung, dass konkrete Planungen künftiger Personalbedarfe mit erheblichen Unsicherheiten und Risiken verbunden sind.

Strategische Fragen der Qualifizierung von Bediensteten, der Digitalisierung von Prozessen oder der Standortentwicklung müssen mittel- bis langfristig erfolgen. Die konkrete Stellenausstattung sollte mit dem zweijährigen Zyklus der Haushaltsaufstellung korrespondieren.

Auf Veränderungen kann so zeitnah reagiert werden.

Die hohen Altersabgänge in den Jahren bis 2030 und danach bieten ausreichend Möglichkeiten, um einen jetzt zur Bewältigung des Generationswechsels notwendigen Stellenaufwuchs ggf. wieder zu kompensieren, soweit der Personalbedarf künftig sinken sollte. Die neben den politisch definierten Schwerpunktbereichen verbleibenden Bereiche können auf Grund ihrer geringen Größe nicht zur Kompensation von Aufwüchsen herangezogen werden.

### **Auswirkung der Digitalisierung auf den Personalbedarf**

Es gibt eine Vielzahl von Prognosen und Studien über die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Personalbedarf. Häufig zielen diese darauf ab, die Freisetzung von Arbeitskräften zu prognostizieren. Komplexere Ansätze befassen sich jedoch auch mit der Frage, wie Digitalisierung dabei helfen kann, die Beanspruchung der Bediensteten zu verringern, Effizienz zu erhöhen oder Qualität zu verbessern.

Die Kommission hat sich in mehreren Sitzungen, auch unter Hinzuziehung externer Experten, mit der Thematik und den bisherigen Erfahrungen auseinandergesetzt. Die Ergebnisse der Befassung im Hinblick auf den Öffentlichen Dienst werden hier kurz zusammengefasst.

Das Tätigkeitsfeld der Verwaltung bedingt, dass vor allem Computer und computergesteuerte Programme, mögliche Substituierbarkeitspotentiale generieren. Wichtig hierbei ist, die beiden Begriffe Substituierbarkeitspotential und Beschäftigungseffekt klar voneinander abzugrenzen, da sie häufig im öffentlichen Diskurs fälschlicherweise miteinander gleichgesetzt werden. Substituierbarkeitspotential bezieht sich dabei auf eine mögliche Automatisierung von (einzelnen) Tätigkeiten oder auch (ganzen) Aufgaben unter Beachtung aktueller technischer Möglichkeiten, während der Begriff Beschäftigungseffekt auf die tatsächlichen Arbeitsmarktveränderungen verweist. Es besteht folglich ein klarer Unterschied zwischen theoretischer Automatisierungsmöglichkeit und tatsächlicher Automatisierung.

Die Entscheidung über eine eventuelle Arbeitsplatzsubstitution erfolgt zudem nicht automatisch. Faktoren wie gesellschaftliche oder politische Ansprüche oder die jeweilige Organisationskultur wirken entscheidend bei der Frage, ob Beschäftigung durch Digitalisierung entfällt.

Eine wichtige Frage bezüglich Automatisierung und Substitution von Arbeitsplätzen ist jene genereller Wirtschaftlichkeit. So können sich hohe Investitionskosten für eine Automatisierung ergeben, die sich erst nach einem zu langen Zeitraum amortisieren würden. Ein hoher Investitionsaufwand kann somit ein wesentlicher Grund sein, Personen dennoch mit Aufgaben zu betrauen, welche ein eigentlich hohes Substituierbarkeitspotential aufweisen. Gerade in Service-Bereichen ist die soziale Akzeptanz von Automatisierung außerdem ein weiterer hemmender Faktor. Mit Hinblick auf die Digitalisierung und ihren Einfluss auf den Arbeitsmarkt muss des Weiteren beachtet werden, dass sich der Personalbedarf zwar in manchen Bereichen durch Substituierbarkeitspotentiale verringern kann, in anderen Tätigkeitsfeldern jedoch neuer Bedarf an entsprechend qualifiziertem Personal entsteht oder sich Tätigkeiten innerhalb eines Berufes durch Digitalisierung verlagern können. Dies würde die Fortsetzung der bereits in jüngster Vergangenheit zu beobachtenden Entwicklung bedeuten.

Digitalisierung wird nahezu alle Berufsbilder zu einem gewissen Grad betreffen. Es ergeben sich jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Qualifikationsebenen. Diese können wie folgt gegliedert werden:

<b>Helfer</b>	keine berufliche Ausbildung oder eine einjährige Ausbildung,
<b>Fachkräfte</b>	eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder einen berufsqualifizierenden Abschluss einer Berufsfach- oder Kollegschule,

**Spezialisten** Meister- oder Techniker Ausbildung bzw. weiterführender Fachschul- oder Bachelorabschluss,

**Experten** ein mindestens vierjähriges, abgeschlossenes Hochschulstudium.

Generell gilt, dass das Substituierbarkeitspotential umso geringer ist, je höher die Qualifikationsebene. Relevanter für die Frage der Substituierbarkeit ist jedoch die Art der Tätigkeit. Beispielsweise wird für soziale und kulturelle Dienstleistungsberufe, Sicherheitsberufe sowie medizinische und nicht-medizinische Gesundheitsberufe nur ein geringes Substituierbarkeitspotential gesehen.



Digitalisierung bietet in diesen Bereichen häufig ein Hilfsmittel zur Tätigkeitsausübung, nicht jedoch ein Substitut für Bedienstete. Bezogen auf den Öffentlichen Dienst betrifft dies insbesondere Berufe wie Lehrer, Polizisten, Richter oder Ärzte und Krankenpfleger sowie mit diesen Berufen vergleichbare Tätigkeiten.

Demgegenüber werden die größten Substituierungspotentiale bei Helfertätigkeiten gesehen. Eine entsprechende Zuordnung bestimmter Laufbahngruppen oder Aufgaben des Öffentlichen Dienstes erscheint in diesem Zusammenhang nicht sachgerecht.

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die voranschreitende Digitalisierung – trotz in einigen Bereichen hoher Substituierungspotentiale – im Öffentlichen Dienst kurz- und mittelfristig im Saldo nicht zu einem signifikant geringeren Personalbedarf führen wird. Kurzfristig erscheint es unumgänglich, in die Digitalisierung sowohl finanziell als personell zu investieren. Mittelfristig werden Tätigkeiten durch die Digitalisierung unterstützt oder sogar ersetzt werden können. Jedoch entstehen gleichzeitig neue Anforderungen und Aufgaben. Dies wird künftig auch bei der Fort- und Weiterbildung der Bediensteten zu berücksichtigen sein. Langfristig bietet die Digitalisierung jedoch Potentiale für einen geringeren Personaleinsatz in verschiedenen Bereichen.

### H3 Ländervergleiche

Ländervergleiche zum Personaleinsatz können als externer Maßstab und Indikator ein ergänzendes Element bei der Befassung mit Personalbedarfen sein. Dies gilt umso mehr, soweit Personalbedarfsberechnungen noch nicht vorliegen oder aufgrund der Natur der Aufgabe nicht zielführend sind.

Abstrakte Vergleiche auf Grundlage von länderübergreifenden, zusammenfassenden Statistiken sind regelmäßig nur für den Einstieg in Betrachtungen der Personalausstattung geeignet. Für eine nähere Befassung bedarf es eines Vergleichs des tatsächlichen Personaleinsatzes und weiterer Informationen über den Vollzug klar abgegrenzter Aufgaben.<sup>67</sup>

Die maßgebende, länderübergreifende Statistik ist die Fachserie 14 Reihe 6 Finanzen und Steuern - Personal des Öffentlichen Dienstes des Statistischen Bundesamtes (Personalstandstatistik).



Welche Möglichkeiten und Grenzen sich infolge aus ebendieser Statistik abgeleiteter, aufgabenbezogener Personalbestandsvergleichen ergeben, untersuchte das ifo Institut Dresden im Auftrag der SK. Herr Prof. Ragnitz konstatierte im Kontext der Auswertung des Gutachtens,<sup>68</sup> dass:

- die Vergleichbarkeit von Personalbeständen auf Grundlage der amtlichen Statistik in erheblichem Maße eingeschränkt ist,
- Personalmehr- oder -minderbestände in einzelnen Aufgabenbereichen auch politische Prioritätensetzungen widerspiegeln können,

<sup>67</sup> Vgl. hierzu Tz. G3 Benchmark.

<sup>68</sup> Das Gutachten zu Möglichkeiten und Grenzen des aufgabenbezogenen Benchmarks von Personalbeständen auf Landesebene ist als Anlage 6 beigefügt.

- Ineffizienzen beim Personaleinsatz sich auf diese Weise nicht identifizieren lassen, so dass hieraus auch keine weitergehenden politischen Schlussfolgerungen zu etwaigen Stelleneinsparungen gezogen werden können und
- Personalbestandsvergleiche nur in sehr eingeschränktem Maße sinnvoll sind.

Wesentliche Ursache für zu beachtende Einschränkungen sind Unterschiede zwischen den Ländern bei:

- dem Ausmaß der Ausgliederung an Extrahaushalten und Sonderrechnungen,
- der Aufgabenzuweisung zwischen Land und Kommune und
- unterschiedlichen Herangehensweisen bei der Zuordnung von Personal auf einzelne staatliche Funktionen.

Die Kommission beschränkt sich deshalb im Zusammenhang mit der Personalstandstatistik darauf, die Entwicklung des Personalstands aller Behörden und Einrichtungen auf Landesebene zwischen 2012 und 2018 zu betrachten. Ein weiter zurückreichender Zeitreihenvergleich ist aufgrund abweichender Definitionen in der Personalstandstatistik nicht möglich.

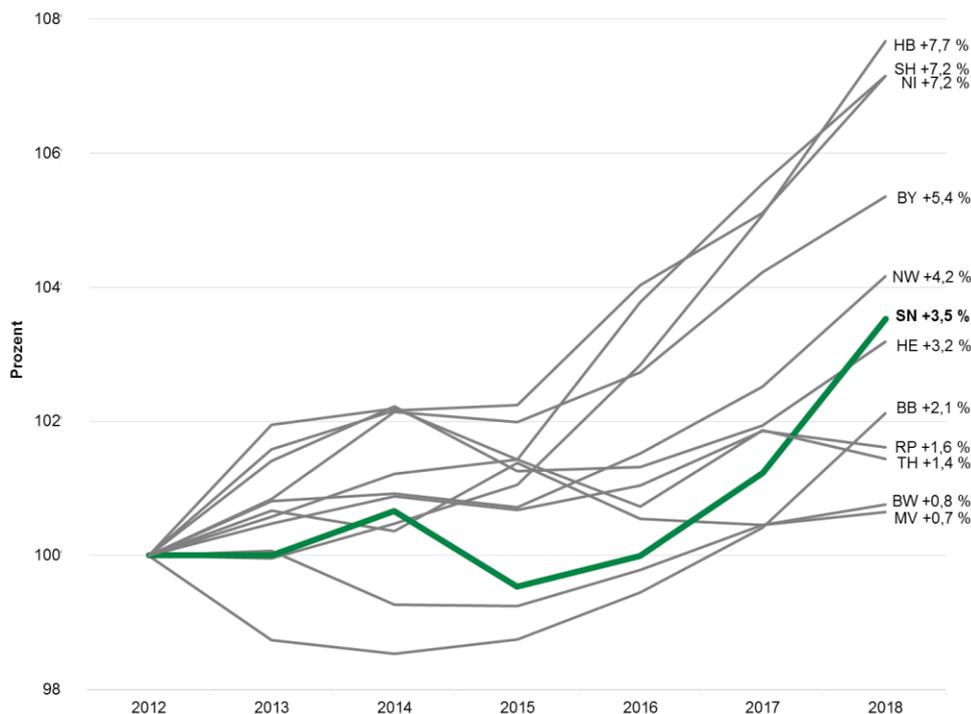


Abb. 40: Entwicklung Personalstand auf Landesebene | 2012 bis 2018<sup>69</sup>



Die Auswertung zeigt für alle Länder einen Anstieg gegenüber dem Basisjahr 2012. Nahezu alle Flächenländer West und die Mehrzahl der Flächenländer Ost weisen seit 2015 einen anhaltend steigenden Personalbestand aus. Der Freistaat Sachsen entwickelt sich, nach einem zwischenzeitlich unterdurchschnittlichen Verlauf, nunmehr im Mittelfeld der Länderergebnisse und erreicht einen Zuwachs von ca. 3,5 Prozent.

Nach Einschätzung der Kommission können eingeschränkt geeignete statistische Personalstandsvergleiche nicht alleinige Grundlage einer sächsischen Personalstrategie sein, sondern nur ergänzendes Element bei der Befassung mit Personalbedarfen. Anderenfalls besteht die Gefahr einer nur schwer korrigierbaren Fehlsteuerung.

<sup>69</sup> In der Zusammenschau der Länder werden jeweils die zwei Länder mit den höchsten und niedrigsten Veränderungsdaten nicht abgebildet. Dabei handelt es sich um die Länder Berlin (+10,1%) und Hamburg (+7,7 %) sowie Saarland (-3,5 %) und Sachsen-Anhalt (-5,9 %).

## **H4 Einschätzung der Kommission**

### **Umgang mit kw-Vermerken**

Generationenwechsel im Öffentlichen Dienst heißt bereits heute, jährlich für tausende qualifizierte und spezialisierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Nachfolge zu finden. Dabei haben die Altersabgänge auf Staatsebene ihren Höhepunkt bei Weitem noch nicht erreicht. In zahlreichen Bereichen wird die Spitze der jährlichen Altersabgänge erst ab 2025 ff. erwartet. Die fortgesetzt positive Arbeitsmarktsituation und der Rückgang an erwerbsfähigen Menschen im Freistaat Sachsen erschweren jedoch die Personalgewinnung spätestens ab Mitte der 2020er Jahre nochmals erheblich.

Parallel hierzu kann keine signifikante Verringerung der Aufgabenlast prognostiziert werden. Die Ressorts schätzen vielmehr weiterhin ein, dass bestehende Aufgaben kurz- und mittelfristig aufwändiger erledigt werden müssen und auch weiterhin neue Aufgaben hinzukommen werden. Allein schon neue Aufgaben im Zusammenhang mit den Themen Asyl und Migration oder Strukturentwicklung bedeuteten zusätzlichen Arbeitsaufwand in mehreren Ressorts. Ressortübergreifend werden darüber hinaus umfangreichere Bürgerbeteiligung, steigende Sicherheitsstandards oder komplexere Personaleinstellungsverfahren als Ursachen steigender Personalbedarfe identifiziert.

Die hohe Zahl erforderlicher Neueinstellungen erhöht zugleich den Zeitbedarf für die Ausbildung von Nachwuchskräften. Zudem erfordert eine sich verändernde Arbeitswelt weitreichende Maßnahmen zur Qualifizierung und Fortbildung der Bediensteten. Diese Entwicklungen erhöhen mittelbar den Personalbedarf aller Behörden und Einrichtungen.

Die genannten Herausforderungen bestehen in einer Phase gesellschaftlicher und konjunktureller Entwicklungen, in der ein leistungsfähiger Öffentlicher Dienst für den Freistaat Sachsen von besonderer Bedeutung ist. Um diesem Anspruch auch langfristig gerecht zu werden, müssen Abläufe und Strukturen in allen staatlichen Bereichen neu und digital gedacht und verändert werden. Für die Umsetzung eines solchen Modernisierungsprozesses braucht es gut qualifizierte Fachkräfte sowie kompetente und motivierte Nachwuchskräfte. Ein Festhalten an pauschalen Abbaupflichtungen in Form von kw-Vermerken wirkt dieser Notwendigkeit entgegen. Diese Einschätzung der Kommission deckt sich insoweit mit den politischen Zielen des Koalitionsvertrages, der neben überkompensatorischen Einstellungen in den kommenden Jahren oder einer Übernahmegarantie für Nachwuchskräfte auch die zur Aufgabenerfüllung notwendige Personalausstattung vorsieht. Es ist insoweit erforderlich, die Stellenausstattung auf Stand zu bringen. Das bedeutet konkret: Stellen für den sich aus der Aufgabenentwicklung ergebenden Personalmehrbedarf zu schaffen.

Besonders in den kommenden Jahren muss es gelingen, noch verfügbare gut qualifizierte Fachkräfte sowie kompetente und motivierte Nachwuchskräfte für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen und zu binden. Im Hinblick auf den Auftrag des Haushaltsgesetzgebers empfiehlt die Kommission deshalb, auf zu erfüllende Abbaupflichtungen zu verzichten und bislang geschobene kw-Vermerke endgültig entfallen zu lassen.

### **Künftiger Personalbedarf**

Die vorgenannten Aspekte wirken auf den zukünftigen Personalbedarf. Zugleich zeigen die Erfahrungen aus der Personalpolitik in den Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 wie leicht es bei grundlegenden Veränderungen zu Grundsatzentscheidungen kommen kann, die langfristig nachteilige Konsequenzen erzeugen. Obgleich sich die Wirtschaftskraft im Freistaat Sachsen damals lediglich einmalig im Jahr 2009 verringerte, wurde – auch unter Betrachtung zu pessimistischer demografischer Prognosen – ein Personalabbau von ca. 20 Prozent angestrebt. Heute ist bekannt, dass damit wichtiges Fachpersonal, das in allen Bereichen öffentlicher Dienstleistungen auch jetzt wichtiger denn je ist, verloren gegangen ist und auch nicht im erforderlichen Umfang neu gewonnen werden konnte.

Der Freistaat Sachsen hat zuletzt bereits damit begonnen, am Arbeitsmarkt noch verfügbares (Fach-)Personal für den Öffentlichen Dienst zu gewinnen und zu binden. Diese Bemühungen betreffen gleichermaßen gut qualifizierte Fachkräfte wie auch kompetente und motivierte Nachwuchskräfte. Jedoch zeigen sich dabei die bereits erwarteten Schwierigkeiten. Diese äußern sich darin, dass stark nachgefragte Berufsgruppen nicht gewonnen werden können und ein zunehmender Anteil der Nachwuchskräfte den hohen Anforderungen von Ausbildung oder Studium nicht gewachsen ist. Der hieraus erwachsende personelle Engpass wird absehbar dazu führen, dass trotz vorhandener Einstellungsmöglichkeiten keine adäquate Nachbesetzung gelingen wird.

Angesichts dieser Entwicklung ist es aus Sicht der Kommission dringend geboten, weitere Korrekturen in der Personalpolitik des Freistaates Sachsen vorzunehmen. Dazu gehört nicht nur die Erkenntnis, dass sich die Entscheidungsgrundlagen (Bevölkerungs- und Einnahmentwicklung, verfügbares Fachkräftepotential) für den ehemals angestrebten Stellenabbau wesentlich verändert haben, sondern auch, dass eine erfolgreiche Einstellungspolitik in den kommenden Jahren entscheidend für die langfristige Leistungsfähigkeit und Qualität des Öffentlichen Dienstes ist. Dies gilt auch für die personalintensiven Bereiche Schule und Polizei. Auch hier erhöht ein absehbar steigender Personalbedarf die ohnehin hohen Nachbesetzungsbedarfe. Bei dieser Betrachtung ist zu berücksichtigen, dass im Laufe der vergangenen 14 Jahre bestimmte Geschäftsbereiche, die von der Politik nicht als Schwerpunktbereiche definiert wurden, überproportional von den Stellenabbauverpflichtungen betroffen waren. Die daraus resultierende Unterdeckung sowie der daraus wiederum folgende Erledigungsstau sind bei der Erarbeitung strategischer Personalplanungen zu berücksichtigen.

Abstrakte haushalterische Risiken dürfen dabei nicht zu einer Personalpolitik führen, die den Mangel an Fach- und Nachwuchskräften noch verstärkt. Dies gilt umso mehr, als neue Schwerpunktsetzungen auch aktuell zu steigenden Personalbedarfen führen. Neue Zielsetzungen können nur erreicht, neue Aufgaben nur erfüllt und Verwaltungsleistungen nur angeboten werden, wenn hierfür ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt auch für die Organisations- und Personalbereiche in den Behörden und Einrichtungen. Diese haben eine Schlüsselfunktion bei der Vorsorge, die der Freistaat Sachsen angesichts der absehbaren Personalsituation erbringen muss. Ihnen obliegt es, Verwaltungshandeln auf Prozessebene zu analysieren und zu verändern. Nur so können möglichst effiziente und zukunftsfähige Arbeitsweisen und -strukturen umgesetzt werden. Der erreichte Stand in Bezug auf Prozessorientierung oder Personalbedarfsermittlung verdeutlicht den Umfang bestehender Herausforderungen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – auch das zeigt sich im Verlauf der COVID-19-Pandemie – stellen sich neuen Herausforderungen verantwortungsvoll, umsichtig und mit einem hohen Maß an Flexibilität und Kreativität. Sie sind und bleiben der wesentliche und entscheidende Schlüssel zu den Lösungen, die in den kommenden Jahren nötig sind.

Der überwiegende Teil der von der Kommission am Ende dieses Berichtes gegebenen Handlungsempfehlungen beinhaltet Maßnahmen, die auf kurz- bis mittelfristige Veränderungen abzielen. Gelingt es künftig nicht, den Aufgaben- und Vollzugsaufwand zu begrenzen bzw. zu reduzieren, kann dies zu einer Absenkung bestehender Standards führen.

Aus Sicht der Kommission bestehen derzeit keine sicheren Anhaltspunkte für einen absehbar geringeren Personalbedarf. Vielmehr bedarf es besonders in den kommenden Jahren überkompensatorischer Einstellungen und der Stärkung von Schlüsselbereichen, um den Öffentlichen Dienst zukunftssicher und leistungsfähig aufzustellen.

## I Handlungsempfehlungen

Der Auftrag an die Kommission umfasst die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen. Diese werden in diesem Kapitel aus strategischen Leitlinien abgeleitet und in Handlungsfeldern zusammengefasst dargestellt.



**Abb. 41: Zusammenwirken von Leitlinien, Handlungsfeldern und Handlungsempfehlungen**

Ziel der Kommission ist es, den Öffentlichen Dienst (Staatsebene) unmittelbar in die Lage zu versetzen, Maßnahmen zur Umsetzung der Handlungsempfehlungen zu ergreifen. Vorangestellt ist eine Einschätzung der seit Vorlage des Abschlussberichtes der Personalkommission I eingetretenen Veränderungen.

### I1 Personalkommission I

Im Abschlussbericht der Personalkommission I wurden der Sächsischen Staatsregierung Vorschläge im Zusammenhang mit Personalstruktur, Personalbedarf und Personalgewinnung sowie Aufgabenstruktur und Aufgabenentwicklung gemacht. Zur federführenden Umsetzung bzw. Begleitung dieser und weiterer Vorschläge wurde die Stabsstelle Organisation und Personal<sup>70</sup> bei der SK eingerichtet.

<sup>70</sup> Seit April 2018 wurden die Aufgaben der SOP um die der Verwaltungsmodernisierung erweitert und die Bezeichnung in Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie und Verwaltungsmodernisierung – SOPV – geändert.

In Zusammenarbeit mit den Ressorts konnten seit 2017 eine Vielzahl von Empfehlungen umgesetzt werden:

- Ausbildungsinitiative
- Personalpool Demografie
- Arbeitgebermarke „Mach was Wichtiges“
- Initiative Wertschätzung / Mitgestalten

### **Initiative Wertschätzung**

In den Handlungsempfehlungen der Personalkommission I waren neben Maßnahmen zur Personalgewinnung nach außen auch Überlegungen zu einem Personalmarketing nach innen enthalten. Dabei geht es schwerpunktmäßig um die Bindung und Motivation der in der Staatsverwaltung bereits tätigen Bediensteten, die zugleich als wichtigste Markenbotschafter fungieren („Mund-zu-Mund-Propaganda“).

Hier setzt die Initiative zur Wertschätzung an. Unter Federführung der Stabsstelle wurde im Jahr 2018 eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Wertschätzung“ eingerichtet. Diese setzt sich aus Vertretern aller Ressorts sowie Interessenvertretern der Bediensteten zusammen. Ziel der Arbeitsgruppe ist die Verbesserung der wahrgenommenen Wertschätzung, Förderung der Gesunderhaltung der Bediensteten und die Verbesserung der Stellung des Freistaates Sachsen am Arbeitsmarkt durch gute mitarbeiterorientierte Rahmenbedingungen. Daneben wurde den Ressorts empfohlen, jeweils eigene interne Arbeitsgruppen zu gründen und Maßnahmen umzusetzen, die sich mit dem Thema Wertschätzung befassen.

In die Wertschätzungsinitiative wurden die Bediensteten von Anfang an einbezogen. So wurden sie um Vorschläge für wertschätzende Maßnahmen gebeten und über den gesamten Zeitraum auf dem hierfür eingerichteten Bedienstetenportal [www.mitgestalten.sachsen.de](http://www.mitgestalten.sachsen.de) informiert.

Die seitens der Bediensteten eingegangen ca. 35.000 Rückmeldungen (5.600 Maßnahmenvorschläge außerhalb des Lehrerbereichs und 29.000 Vorschläge von Lehrkräften zeigen das große Interesse an der Initiative. Außerhalb des Bereichs der Lehrkräfte häufig genannte Themen waren Führung und Zusammenarbeit, moderne Arbeitsplatzgestaltung und Gesundheitsmanagement. Die eingegangenen Vorschläge wurden thematisch strukturiert und von der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe nach Wirksamkeit und Reichweite priorisiert.

Mit Kabinettsbeschlüssen vom 16. April und 25. Juni 2019 wurde ein Paket mit insgesamt 40 ressortübergreifenden Einzelmaßnahmen, z. B. zum Reisekostenrecht oder zur Arbeitszeitregelung, durch die Staatsregierung verabschiedet, das zahlreiche Vorschläge der Bediensteten aufgreift. Für einzelne komplexe Themenbereiche, wie Führung und Gesundheitsmanagement, werden weiterführende Konzepte sowie eine Umsetzungsplanung erarbeitet. Gerade bei dem am häufigsten von den Bediensteten genannten Themengebiet Führung bedarf es eines intensiven Prozesses hin zu einer modernen Führungskultur, der eng mit der Fortschreibung der Fortbildungs- und Personal(entwicklungs)konzeption verzahnt werden muss.

Die Initiative zielt auf eine nachhaltige und dauerhafte Wertschätzungskultur ab. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, dass eine Evaluation geplant ist.

Die Umsetzung weiterer, auch mit Handlungsempfehlungen der Kommission korrespondierender Maßnahmen befindet sich in Vorbereitung. Dies sind beispielsweise:

- Bewerbermanagementsoftware,
- Personalverwaltungssoftware oder
- Personalstrukturdatenbank.

In der Gesamtheit der Initiativen schärft sich das Profil des ganzheitlichen Personal- und Organisationskonzepts.<sup>71</sup>



Zur Umsetzung bedarf es grundlegender organisatorischer Veränderungen und eines erhöhten, gezielten Ressourceneinsatzes. Die Etablierung einer Prozessorientierung umzusetzen oder die zur Ermittlung von künftigen, aufgabenorientierten Personalbedarfen erforderlichen Grundlagen zu schaffen, gelingt nicht neben dem „Tagesgeschäft“.

## I2 Strategische Leitlinien

Ein starker Öffentlicher Dienst ist eine wesentliche Grundlage für einen funktionierenden Freistaat Sachsen. Er schafft die Basis für ein gutes und sicheres Miteinander, bietet in allen Lebenslagen bestmögliche Leistungen für jeden Einzelnen und agiert wachstumsfördernd im Interesse sächsischer Standort- und Ansiedlungspolitik. Dabei erbringt der Öffentliche Dienst seine Leistungen in einem Spannungsfeld zwischen individuellen Ansprüchen einerseits und rechtsstaatlichen Grundsätzen andererseits.

Die Handlungsempfehlungen setzen ganz überwiegend unterhalb der Grenze an, wo Veränderungen nur durch die Überarbeitung rechtlicher Rahmenbedingungen möglich sind.

Die Themenbereiche Personal und Organisation bilden infolgedessen den Schwerpunkt der Handlungsempfehlungen. Ausgangspunkt dieser Handlungsempfehlungen sind insgesamt fünf strategische Leitlinien, welche die Kommission wie folgt definiert hat.



Abb. 42: Strategische Leitlinien

### Dienstleistungsorientiertes Selbstverständnis

Der Öffentliche Dienst im Freistaat Sachsen ist serviceorientiert und kritikfähig.

Ziel ist ein empfängerorientiertes Handeln unter Beachtung der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung und bestehender rechtsstaatlicher Grundsätze.

<sup>71</sup> Vgl. auch Textziffer I3 Integriertes Personalkonzept.

Eine Kultur des Ermöglichens bedeutet, Bürgerinnen und Bürgern ebenso wie Unternehmerinnen und Unternehmern auf Augenhöhe zu begegnen. Bestehende und neu zu schaffende Ermessensspielräume werden umfassend genutzt. Anregungen aus der Gesellschaft und von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind eine Chance für positive Veränderungen.

### **Demografiefeste Personalpolitik**

Auf die Herausforderungen bereits begonnener demografischer Veränderungen wird mit planvollen und strategischen Maßnahmen reagiert. Dazu gehören insbesondere Anstrengungen, den schon vorhandenen oder noch entstehenden Personalbedarf durch qualifiziertes Personal zu decken.

Die hierfür erforderlichen Schritte werden in einem integrierten Personalkonzept<sup>72</sup> zusammengeführt. Dieses schafft eine institutionelle und interdisziplinäre Integration notwendiger Maßnahmen und betroffener Strukturen.

Die Planung des Personalhaushaltes geschieht auch unter Berücksichtigung künftiger finanzieller Möglichkeiten. Dazu gehört es, die absehbaren demografischen Entwicklungen zu berücksichtigen, um auch für künftige Generationen Chancengleichheit zu ermöglichen.

### **Optimale Prozesse und Strukturen**

Effiziente und empfängerorientierte Verwaltungsabläufe und -strukturen sind Ausdruck eines modernen und leistungsstarken Freistaates. Die dem Verwaltungshandeln zugrundeliegenden Prozesse werden im Lichte neuer technologischer Möglichkeiten und sich ändernder Rahmenbedingungen umfassend auf den Prüfstand gestellt. Im Ergebnis sollen die Abläufe nicht nur effizienter, sondern die Möglichkeiten der Steuerung und Planung in den Bereichen Personal, Digitalisierung und Struktur deutlich verbessert werden.

Die Behörden und Einrichtungen sollen zudem von Aufgaben entlastet werden, die durch die Nutzung von Shared Services in vergleichbarer Qualität zentral erledigt werden können.

### **Moderne Führungskultur**

Sich wandelnde Ansprüche an den Öffentlichen Dienst, neue Formen der Aufgabenerledigung und ein sich wandelndes Selbstverständnis junger Generationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verändern die Arbeitswelt – auch die des Öffentlichen Dienstes. Die Bedeutung von Führung und Zusammenarbeit muss deshalb deutlich stärker akzentuiert und teilweise neu gedacht werden. Führungskräfte sind Motor, Vorbild und Stütze in den anstehenden Veränderungsprozessen.

### **Attraktive Arbeitsbedingungen**

Die Arbeitsbedingungen im Öffentlichen Dienst werden zur Verbesserung der Attraktivität für potentiell neue Bedienstete und zur langfristigen Bindung vorhandener Bediensteten fortentwickelt. Neben zukunftssicheren Ausbildungsangeboten, bedarfsorientierten Fortbildungsprogrammen und transparenten Karrierewegen werden auch die begonnenen Anstrengungen auf dem Gebiet der Wertschätzung nachhaltig fortgesetzt.

Mit den vorgenannten strategischen Leitlinien korrespondieren die in der folgenden Textziffer beschriebenen Handlungsfelder. Die Systematik der Handlungsfelder und -empfehlungen folgt dabei dem Anspruch, konzeptionelle Ansätze im Bereich Personal eng mit solchen aus dem Bereich der Organisationsentwicklung zu verbinden. Dies erscheint erforderlich, weil trotz aller zukunftsorientierten, technologischen und automationsbezogenen Entwicklungen der Mensch seine erfolgskritische Rolle im Öffentlichen Dienst behalten wird.

Personalarbeit wird künftig auf der einen Seite strategisch-komplexer, auf der anderen Seite individueller und differenzierter.

<sup>72</sup> Vgl. Textziffer I3 Integriertes Personalkonzept.

Isolierte, operational ausgerichtete Personalsysteme können diesen Anforderungen nicht mehr hinreichend Rechnung tragen. „Integrierte Personalkonzepte“ rücken deshalb immer mehr in den Vordergrund.

Ein integriertes Personalkonzept entwickelt bestehende Grundsätze der Personalarbeit in zweifacher Weise fort.

### **Institutionelle Integration**

Hierbei handelt es sich um die Unterordnung aller durch die Aufbauorganisation abgegrenzter Bereiche (Behörden und sonstige Einrichtungen) unter einer größtmöglich sinnvollen Ebene (Staatsebene | alt. Öffentlicher Dienst).

Im Ergebnis wird Personalarbeit nicht als in hohem Maße ebenen-, ressort- oder behörden-spezifisch verstanden. Vielmehr folgt sie, auf der Grundlage einheitlicher Standards, gesamtstaatlichen Initiativen und gesamtstaatlichen Leitlinien.

### **Interdisziplinäre Integration**

Hierbei handelt es sich um die untrennbare Vernetzung von Instrumenten und Funktionen des Personalmanagements und weiterer für die Verwaltungsentwicklung relevanter Aufgaben. Personalarbeit wird als Gesamtprozess verstanden. Die Verknüpfung der Teilfunktionen des Personalmanagements untereinander und mit weiteren strategischen Tätigkeitsfeldern<sup>73</sup> (Prozessorientierung, Aufgabenentwicklung) eröffnet eine umfassend strategische Personalarbeit. Individuelle Kompetenzen, Potentiale und Ansprüche können so für aufgabenorientierte und strategische Bedarfe des Öffentlichen Dienstes erschlossen werden.

### **Expertenanhörung Prof. Wegge – Führen in altersheterogenen Teams**

Der Generationenwechsel konfrontiert in zunehmendem Maße Führungskräfte mit verschiedenartigen Herausforderungen in den Bereichen Demografie und Diversität. Auch werden Behörden und Einrichtungen in ihrer Funktion als Arbeitgeber und Gestalter des Arbeitsprozesses künftig noch stärker als bislang gefordert sein.

Herr Professor Wegge von der Technischen Universität Dresden stellte der Kommission im Rahmen der Expertenanhörung Ursachen, Wirkungen und Möglichkeiten zur Intervention im Kontext von Demografie und Diversität vor. Den Schwerpunkt bildeten die Arbeit in altersgemischten Teams, alter(n)sgerechte Führung sowie lebensphasenorientierte Personalpolitik.

In der Anhörung wurde deutlich, dass es zur erfolgreichen Gestaltung altersgemischter Teamarbeit gezielter Maßnahmen bedarf, um anderenfalls eintretende, negative Folgen zu verhindern bzw. zu minimieren. Eine gelebte Wertschätzung von Altersdiversität und authentische, respektvolle Führung sind dazu ebenso elementar wie die Reduzierung von Vorurteilen gegenüber Jung und Alt. Möglichkeiten zur alter(n)sgerechten Führung von Teams wurden anhand allgemeiner Prinzipien und altersgerechter Verhaltensweisen vorgestellt.

<sup>73</sup> Entsprechende Handlungsempfehlungen der Kommission sind unter der Überschrift „Organisationsentwicklung“ erfasst.



**Abb. 43: Altersgerechte Führung**

Individuelle Lebens- und Berufsphasen prägen in Kombination mit betrieblichen Anforderungen den Gesamtkontext privat-beruflicher Beanspruchung.



**Abb. 44: Lebens- und Berufsphasen**

Dabei zeichnet sich jeder Aspekt dadurch aus, dass er unterschiedlich häufig Änderungen unterworfen ist und diese sich mehr oder weniger intensiv auswirken. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom sog. Rush-Hour-Dreieck. Lebensphasenorientierte Personalpolitik zeichnete sich dabei dadurch aus, dass sie sich der Wirkung eintretender Veränderungen bewusst ist und darauf aktiv und individuell reagiert. Dabei sind Handlungsfelder wie:

- Unternehmenskultur / Betriebsklima,
- Führung,
- Gesundheitsförderung und
- Steuerung- und Erfolgsbewertung

über alle Lebens- und Berufsphasen hinweg relevant. Andere Handlungsmöglichkeiten wie z. B. Angebote von Coaching oder längeren Freizeitphasen sollten auf die speziellen Konstellationen von Lebens- und Berufsphase genauer abgestimmt sein.

Der demografische Wandel und altersbedingte Diversität sind unbestritten wesentliche Herausforderungen für Führung und Organisationsentwicklung. Um diese zu meistern, braucht es eine Kombination von evaluierten Führungstrainings, lebensphasenorientierter Personalpolitik und alter(n)sgerechter Arbeitsgestaltung. Der Freistaat Sachsen hat hier bereits zahlreiche Maßnahmen eingeleitet. Dennoch bedarf es kurz- und mittelfristig der Weiterentwicklung bestehender und der Etablierung zusätzlicher Instrumente. Zudem sollte eine stärkere Verknüpfung bestehender Lösungen angestrebt werden.

### **I3 Handlungsfelder und -empfehlungen**

Um die mit den strategischen Leitlinien verfolgten Ziele zu erreichen, hat die Kommission insgesamt 50 Handlungsempfehlungen formuliert und in sog. Handlungsfeldern zusammengefasst. Deren Grundlage sind die in diesem Bericht enthaltenen Einschätzungen zu Herausforderungen und Rahmenbedingungen.

Die acht Handlungsfelder im Bereich Personal stehen in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander und sind eng mit fünf Handlungsfeldern aus dem Bereich Organisationsentwicklung verknüpft. In ihrer Gesamtheit sind sie geeignet, umfassende Veränderungen herbeizuführen und deren Erfolg zu dokumentieren.

## **Integriertes Personalkonzept**

### **Handlungsfeld Führung**

Führungskräfte sollen Vorbilder und Ansprechpartner für Bedienstete sein. Das gilt generell, jedoch umso mehr in Zeiten grundlegender Veränderungen.

Eigenverantwortlichkeit, Kompetenz und ein hohes Maß an Lösungs- und Serviceorientierung werden künftig noch deutlich stärker gefordert sein als bislang. Deshalb sind exzellente Führung und ein wertschätzendes Miteinander feststehende Leitlinien sächsischer Personalpolitik.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass diese Veränderungen bereits in vollem Gange sind. Egal, ob neue Aufgaben und Arbeitsweisen durch Digitalisierung, zunehmend herausfordernde Teamarbeit durch Demografie und Diversität oder die notwendigerweise kritische Auseinandersetzung bei Prozessorientierung, allerorten wird gute Führung gefragt denn je sein.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Es werden verbindliche, einheitliche Führungsleitlinien definiert. Diese geben den Rahmen und die Wertezielvorstellung guter Führung vor.



Führungsleitlinien verabschieden

Der Austausch über erlebte und gelebte Führung soll dabei helfen, die Zusammenarbeit im Team zu verbessern. Hierzu soll ein für den Öffentlichen Dienst geeignetes Feedback-Verfahren genutzt werden. Die sich ergebenden Einschätzungen sollen unter fachkundiger Anleitung ausgewertet werden und die Zusammenarbeit positiv verändern.



Feedback-Verfahren nutzen

Kompetenzen und erforderliches Wissen betreffend guter Führung vermitteln, ist Aufgabe des Freistaates Sachsen als Dienstherr und Arbeitgeber. Diesbezüglich sollten gezielte Fortbildungsangebote und geeignete Formen des Austauschs – beispielsweise durch Hospitationen oder kurzzeitige Rotationen – deutlich ausgebaut und weiter an den Bedarf angepasst werden. Die Angebote der freistaatseigenen Aus- und Fortbildungseinrichtungen sind bedarfsgerecht auszubauen. Die notwendigen Ressourcen müssen zur Verfügung gestellt werden.



Führungskräftefortbildung und -austausch intensivieren

### **Handlungsfeld Wertschätzung**

Das der Wertschätzung zugrundeliegende Bekenntnis zum eigenen Personal ist wichtiger Bestandteil eines integrierten Personalkonzepts. Die davon ausgehenden Impulse wirken unmittelbar zugunsten der Bediensteten und prägen zudem die Wahrnehmung des Freistaates Sachsen als potentiell Arbeitgeber. Die von gelebter Wertschätzung ausgehende, motivierende Wirkung dient somit der Gewinnung und Bindung von Personal ebenso wie der Aufrechterhaltung von deren Leistungsbereitschaft.

Das Spektrum möglicher Wertschätzung zum Ausdruck bringender Maßnahmen ist umfassend und reicht von ideellen über nicht-monetäre bis hin zu monetären Ansätzen.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Das vom Kabinett im Rahmen der Initiative Wertschätzung bereits beschlossene Maßnahmenpaket wird konsequent umgesetzt.

HE

Initiative Wertschätzung fortsetzen

Leistungsorientierte Bezüge- und Entgeltbestandteile reduzieren sich im Wesentlichen auf Leistungsprämien und Stufenzulagen. Das bestehende System sollte fortentwickelt werden. Ziel sollte sein, dauerhaft erbrachte und deutlich über dem Erwartbaren liegende Leistungen angemessener zu honorieren.

HE

Anreizsysteme erweitern

Bestehende und künftig neue technische Möglichkeiten schaffen die Voraussetzungen, Arbeit orts- und zeitunabhängig zu erbringen. Individuelle Bedürfnisse und strukturpolitische Zielstellungen, aber auch Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie, machen es erforderlich, bestehende Angebote weiter auszubauen und kreativ zu entwickeln.

HE

Flexible Arbeitszeit- und Arbeitsortmodelle fortentwickeln

Zur Gesunderhaltung der Bediensteten bedarf es ressortübergreifender Mindeststandards für ein Gesundheitsmanagement. Diese gilt es koordiniert zu entwickeln, einzuführen und zu evaluieren.

HE

Gesundheitsmanagement ausbauen

### **Handlungsfeld Vielfältigkeit und Chancengleichheit**

Der Freistaat Sachsen hat in den kommenden Jahren nicht nur einen erheblichen Nachbesetzungsbedarf, sondern als staatlicher und landesweit größter Arbeitgeber eine nicht unbedeutende Vorbildfunktion. Die aus dem Generationenwechsel resultierende Zunahme der Diversität im Öffentlichen Dienst gilt es, aktiv zu begleiten und als Chance zu begreifen.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Gezielte Ansprache und Qualifizierung aller potentiell Erwerbsfähigen für eine Tätigkeit im Öffentlichen Dienst. Dazu gehören auch Menschen mit Behinderung oder Langzeitarbeitslose ebenso wie Menschen mit Migrationshintergrund. Hierfür sollte beispielsweise die Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit intensiviert werden.

HE

Erwerbsfähigenpotentiale umfassend nutzen

Es bedarf einer Sensibilisierung der Bediensteten für die Folgen des demografischen Wandels und der daraus resultierenden Diversität. Hierfür gilt es, Vorurteile jeder Art zu identifizieren und diesen durch gezielte Angebote entgegenzuwirken.

HE

Vorurteilen gegenüber Diversität entgegenwirken

## **Handlungsfeld Haushalt und Stellenbewirtschaftung**

Der Öffentliche Dienst wird in den kommenden Jahren mit einer weiteren Zunahme an Altersabgängen konfrontiert sein. Allerdings bestehen schon jetzt teilweise Unterdeckungen, insbesondere außerhalb der politisch definierten und in der Vergangenheit bereits personell verstärkten Schwerpunktbereiche Polizei, Schulen und Hochschulen. Gleichzeitig wird es auf Grund der Knappheit von Arbeitskräften zunehmend schwieriger, freie Stellen zeitnah und adäquat nachzubesetzen. Hinzu kommt, dass der bundesweite Trend zum Abbau von Stellen im Öffentlichen Dienst nicht nur gestoppt, sondern umgekehrt wurde. Auch der Freistaat Sachsen hat zuletzt begonnen seine Personalpolitik maßvoll zu korrigieren.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Die noch aus dem Doppelhaushalt 2011/2012 stammenden Stellenabbauziele werden korrigiert. Hierzu entfallen grundsätzlich alle im Personal-Soll A, B und C noch vorhandenen kw-Vermerke. Diese Maßnahme unterstützt auch dabei, Nachwuchskräften grundsätzlich bereits mit Ausbildungsantritt beim Freistaat Sachsen eine Garantie zur unbefristeten Übernahme bei erfolgreichem Abschluss zu erteilen.

 kw-Vermerke streichen

Um noch verfügbare Fach- und Nachwuchskräfte zu gewinnen, werden durch Erweiterung des Personalpools Demografie weitere Einstellungsmöglichkeiten geschaffen. Hierzu soll der Personalpool mit dem Doppelhaushalt 2021/2022 auf 500 Stellen aufgestockt – davon ein Drittel ausfinanziert – werden. Gleichzeitig soll die zulässige Bewilligungszeit auf 72 Monate verlängert werden.

 Personalpool Demografie aufstocken

Der in einer Vielzahl von Fällen unverzichtbare Wissenstransfer bei Nachbesetzungen im Zuge von Altersabgängen soll vereinfacht werden. Hierzu sollen durch eine entsprechende Regelung im Haushaltsgesetz Stellen, die durch Altersabgang einer Fachkraft frei werden, für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten vor dem Altersabgang durch die Ressorts doppelt besetzt werden können. Die zusätzlichen Personalausgaben sind durch die Ressorts zu tragen und dürfen je Ressort 2 Prozent der veranschlagten Personalausgaben nicht überschreiten.

 Wissenstransfer durch temporäre Stellendoppelbesetzungen ermöglichen

Ein modernes Personalmanagement endet dort, wo starre Stellenpläne einer flexiblen Personalbewirtschaftung eine Grenze setzen. Die insbesondere durch eine Vielzahl von Teilzeitbeschäftigungen entstehenden freien Stellenanteile müssen umfangreicher genutzt werden können.

 Stellenreste nutzen

Neben einer intensivierten Bewirtschaftung des stellenplangebundenen Beschäftigungsvolumens ist zu prüfen, wie über die Methodik des Stellenplans hinaus in Teilen eine flexibilisierte, an den Personalausgaben orientierte Steuerung des Personalkörpers erfolgen kann. Den Rahmen bilden dabei die veranschlagten Personalausgaben. Die Ressorts sollten ermächtigt werden, bis zu 30 Prozent der regelmäßig ungenutzten Personalausgaben für Neueinstellungen zu nutzen. Maßgebend zur Bemessung des Umfangs sollte der Durchschnitt der vergangenen drei Jahre sein.



Flexibilisierungsmöglichkeiten schaffen

### **Handlungsfeld Personalrecruiting**

Als flankierende Maßnahme der Personalgewinnung dient eine zeitgemäße Präsentation des Freistaates Sachsen als Arbeitgeber. Bereits ergriffene Maßnahmen moderner Formen des Personalrecruitings zeigen ein positives Interesse so angesprochener Personen. Um potentielle Bewerber zu gewinnen und diese möglichst eng an den Freistaat Sachsen als späteren Arbeitgeber zu binden, müssen zusätzliche Möglichkeiten zu begleitenden Tätigkeiten geschaffen werden.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Die Kampagne „MACH WAS WICHTIGES“ wird als zentrale Arbeitgebermarke weiter etabliert.



Arbeitgebermarke „MACH WAS WICHTIGES“ weiter etablieren

Social Media, Businessnetzwerke und Plattformen der Arbeitsagenturen werden verstärkt für die Präsentation des Freistaates Sachsen als Arbeitgeber und zur unmittelbaren Personalgewinnung eingesetzt.



Personalgewinnung breit und zielgruppengerecht aufstellen und modernisieren

Durch die Einführung einer einheitlichen Bewerbermanagementsoftware für die Staatsverwaltung werden Einstellungsverfahren effizienter und die Interaktion mit dem Bewerber deutlich modernisiert.



einheitliche Bewerbermanagementsoftware für die Staatsverwaltung einführen

Sowohl Schüler als auch Studenten werden gezielt auf die Einstiegsmöglichkeiten im Öffentlichen Dienst angesprochen. Neben einer zunehmenden Präsenz in Schulen, Hochschulen und auf Messen, sollten hierfür auch neue Möglichkeiten einer (studien-)begleitenden Tätigkeit (Werksstudenten, vergütete Praktika etc.) angeboten werden.



Berufsorientierung für den Öffentlichen Dienst frühzeitig erreichen

Das Personalmarketing in digitaler Form, speziell über Social Media, gewinnt immer mehr an Bedeutung, wohingegen „traditionelle Werbemaßnahmen“ von der jüngeren Generation weniger wahrgenommen werden. Personalmarketing muss dort stattfinden, wo sich die Zielgruppe bewegt, und Informationen müssen zielgruppenspezifisch in den richtigen Medien platziert werden.

HE

zielgruppenorientiertes Personalmarketing mit zeitgemäßen Medien, z. B. ressortübergreifenden Instagram-Kanal  
@MACHWASWICHTIGES etablieren

### **Handlungsfeld Personalverwaltung und -controlling**

Die Datenerhebungen der Kommission haben gezeigt, wie aufwändig es ist, ressortübergreifende Informationen zum Personal zu erhalten. Obgleich in vielfacher Hinsicht steuerungsrelevant, liegen derartige Daten häufig noch nicht vor. Zudem zeigt sich, dass relevante Informationen zum Teil nicht maschinell erhoben werden können. Die Möglichkeiten der Datenerhebung und -auswertung aus der in Umsetzung befindlichen Personalstrukturdatenbank können diesbezüglich nur ein Zwischenschritt sein.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Es bedarf einer landeseinheitlichen Personalverwaltungssoftware (Kernverwaltung). Diese unterstützt IT-gestützt das Personalmanagement und bietet die Informationen für interne und ressortübergreifende strategische Entscheidungen.

HE

Landeseinheitliche Personalverwaltungssoftware in der Kernverwaltung einführen

Die Prozesse der Personalarbeit sollten durchgängig medienbruchfrei und digital gestaltet sein. Die Einführung elektronischer Personalakten muss koordiniert und ressortübergreifend mit dem Ziel eines einheitlichen Standards fortentwickelt werden.

HE

Elektronische Personalakten ressortübergreifend, einheitlich, medienbruchfrei digitalisieren

### **Handlungsfeld Aus-, Fort- und Weiterbildung**

Die eigene Ausbildung von Nachwuchspersonal durch Behörden und Einrichtungen des Freistaates Sachsen ist existenziell zur Nachwuchsgewinnung. Nur durch die Ausbildung und das Studium an Einrichtungen des Freistaates Sachsen kann der künftig hohe Bedarf an Fachkräften gedeckt werden. Die in Form der Ausbildungsoffensive bereits ergriffenen Maßnahmen sind dabei ein notwendiger und wichtiger Schritt.

Die im Bericht enthaltene Auseinandersetzung mit den Themen Digitalisierung und Aufgabenentwicklung zeigt auch, dass es künftig anderer und teilweise neuer Kompetenzen und neuen Fachwissens bedarf.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Die Ausbildungsoffensive muss in Höhe der festgestellten Bedarfe umgesetzt und fortgesetzt werden.

HE

Ausbildungsoffensive umsetzen und fortsetzen

Die verwaltungsinternen Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen des Freistaates Sachsen müssen gestärkt werden. Insbesondere die HSF Meißen sowie das Ausbildungszentrum in Bobritzsch (AZB) sollten hierzu umfassend erweitert werden.

HE

Bildungseinrichtungen stärken

Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung führen zu weitreichenden Veränderungen des Arbeitsplatzes und der Arbeitsinhalte. Die Fort- und Weiterbildungsangebote für Bedienstete des Freistaates Sachsen werden darauf abgestimmt.

HE

Fort- und Weiterbildungsoffensive konsequent vorantreiben

Es bedarf einer zeitgemäßen Neukonzeption der Führungskräftefortbildung, die Führungskräfte aller Ebenen und Erfahrungsstufen anspricht. Ein „Führungskräftezentrum“ unter dem Dach der HSF könnte die Bedeutung dieses Themas weiter stärken und einen geeigneten Rahmen für die Einbindung neuer Bausteine bilden.

HE

Führungskräftefortbildung neu konzipieren, stärken und verbreitern

Eine zunehmende Anzahl von Anwärtern/Auszubildenden und die Bindung von Bediensteten in eigenen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen wirken sich durch eine Zunahme sog. Verteilzeiten auf den Personalbedarf aus. Gleichzeitig entstehen Mehrbedarfe für die Unterbringung von Anwärtern/Auszubildenden in den Behörden und Einrichtungen.

HE

Personelle und räumliche Folgebedarfe berücksichtigen

### **Handlungsfeld Kompetenzentwicklung und Karriere**

Die Häufigkeit geradliniger Lebensläufe wird sich in Zukunft weiter verringern. Deshalb erscheint es umso wichtiger für Bedienstete aller Fachrichtungen und Qualifikationsebenen vielfältigere Karrierewege zu ermöglichen, die ggf. auch jenseits des erlernten Berufsbilds liegen. Das Fördern und Fordern von individuellen Entwicklungsmöglichkeiten dient dabei sowohl der Bindung von Personal als auch der Deckung von sich ändernden Personalbedarfen. Insbesondere um hochqualifiziertes Personal zu gewinnen, bedarf es flexibler Stellenausschreibungen sowie Einstellungsmöglichkeiten.<sup>74</sup> Solche Bewerber werden künftig trotz fehlender Berufserfahrung in die dienstlichen Abläufe einzubinden sein, um das am Arbeitsmarkt vorhandene Potential nutzen zu können.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Zur Gewinnung von Nachwuchsführungskräften werden zentrale Einstellungsmöglichkeiten (sog. „Talentepool“) geschaffen.

HE

Talentepool schaffen

<sup>74</sup> So auch Vertreter der Bundesagentur für Arbeit – Regionaldirektion Sachsen in Expertenanhörung.

Bestehende Möglichkeiten des Aufstieges sollten vor dem Hintergrund steigender Bedarfe an höherwertigen Qualifikationen zunehmend ergriffen und die dafür erforderlichen Voraussetzungen erleichtert werden.

HE

Karrieremöglichkeiten flexibilisieren

Angebote der dienstlichen Fortbildung sollten durch eine aktive Unterstützung privater Weiterbildungen ergänzt werden. Denkbar sind monetäre und nicht-monetäre Anreize sowie eine verbindliche Entwicklungsperspektive für jeden Bediensteten.

HE

Personalentwicklung durch lebenslanges Lernen absichern

Ausschreibungen mit dem Ziel der Personalgewinnung sollten ein weitgehend offenes Anforderungsprofil haben. Gesuchten Fähigkeiten und Talenten kommt im Zuge dessen eine deutlich stärkere Bedeutung zu. Statt ausschließlich auf ein bereits vorhandenes Erfahrungswissen des Bewerbers abzustellen, sollte auf die Entwicklung des erforderlichen Erfahrungswissens im Rahmen der Ausübung der (neuen) Tätigkeit größerer Wert gelegt werden.

HE

Anforderungsprofile überarbeiten

## Organisationsentwicklung

### Handlungsfeld Prozessorientierung

Die durch die Kommission zusätzlich zu den Aufgaben erhobenen Daten haben gezeigt, dass insbesondere im Hinblick auf die Prozessorientierung und -optimierung Nachholbedarf besteht. Aus Sicht der Kommission muss es, auch im Kontext der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen, gelingen, ein strukturiertes und langfristig angelegtes Vorgehen zur Erfassung, Dokumentation und Optimierung bestehender Prozesse zu etablieren. Hierbei würden sich eine Vielzahl von Anknüpfungsmöglichkeiten für Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung und -optimierung ergeben.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Bei der geforderten Prozessorientierung und, soweit noch nicht vorhanden, der Grundlagenarbeit im Bereich Personalbedarfsplanung müssen die Ressorts unterstützt werden. Die Umsetzung der gestellten Anforderungen ist mit der bestehenden Personalausstattung und Organisationsstruktur nicht zu bewältigen. Zur ressortübergreifenden Unterstützung sollte eine geeignete Struktur geschaffen und personell unterlegt werden.

HE

Ressortübergreifende Struktur und Organisationseinheit für Prozessorientierung schaffen und bestehende Strukturen stärken

Wissensmanagement bildet ein zentrales Element zur Bereitstellung von für den Arbeitsprozess erforderlichen Informationen. Um diese bereitzustellen, zu bewahren und fortzuentwickeln, bedarf es verstärkter Anstrengungen zur Etablierung eines modernen und benutzerfreundlichen Informationssystems.

HE

Wissensmanagement etablieren

Der durch die Kommission entwickelte Aufgabenkatalog sollte die Grundlage für das weitere Vorgehen und Schwerpunktsetzungen in den Bereichen Prozessorientierung und Personalbedarfsermittlung bilden. Die vorliegende Fassung soll dazu in ein intranettaugliches Format (z. B. CMS) überführt und mit weiteren Themenfeldern (z. B. OZG) verknüpft werden.

HE

Aufgabenkatalog fortschreiben

Sowohl als Ausdruck von Vertrauen in die Kompetenz des zuständigen Bearbeiters als auch zur Verschlankung von Prozessen muss die Eigenverantwortung gestärkt werden. Die Sachentscheidung sollte vermehrt dort erfolgen, wo der Vorgang überwiegend bearbeitet wurde. Die gebotene Kontrolle durch Vorgesetzte sollte nach der Art der Aufgabe und Qualifikation des für die Bearbeitung zuständigen Bearbeiters variieren.

HE

Eigenverantwortung stärken

Vorhandene Erfahrungen zur Optimierung von Prozessen, Strukturen und Technologien müssen ressortübergreifender genutzt werden. Insbesondere für Querschnittsaufgaben bedarf es eines stärkeren Austauschs zwischen den Behörden und Einrichtungen.

HE

Prozesserfahrungen teilen

### **Handlungsfeld Vollzugsoptimierung**

Bei verschiedenen Themen wurde der in Bezug auf Verwaltungsmodernisierung bestehende Handlungsbedarf deutlich. Es hat sich aber auch gezeigt, dass es eine Vielzahl von Ansätzen und eine ausgeprägte Bereitschaft zur Veränderung hergebrachter Grundsätze gibt. Ideenpotentiale, die der Öffentliche Dienst aus sich selbst heraus erzeugt, und solche, die von externen Impulsgebern an ihn herangetragen werden, gilt es künftig noch stärker zu nutzen.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Auf der Grundlage des durch die Kommission erhobenen Aufgabenkatalogs und der enthaltenen Informationen wird ein Vorgehensmodell zur Verwaltungsmodernisierung entwickelt.



Vorgehensmodell zur Verwaltungsmodernisierung entwickeln

Auch für den Öffentlichen Dienst des Freistaat Sachsens haben mehrere externe Kommissionen und Gutachten Optimierungspotentiale aufgezeigt. Die Auseinandersetzung mit entsprechenden Empfehlungen sollte stets davon geprägt sein, diese – soweit sinnvoll und möglich – umzusetzen.



Kommissionsempfehlungen umsetzen

Die Erprobungen grundlegend neuer Herangehensweisen sollten modelhaft in klar abgegrenzten Bereichen stattfinden können. Hierfür sollten entsprechende finanzielle und personelle Grundlagen geschaffen werden.



Experimentierräume schaffen

Zu Gunsten schneller und unbürokratischer Verwaltungsverfahren soll geprüft werden, für welche Antragsverfahren eine sog. Genehmigungsfiktion bereits möglich, aber ungenutzt, oder grundsätzlich denkbar ist. Im Ergebnis der Erhebung sollen konkrete Vorschläge zur Nutzung bestehender bzw. zur Schaffung neuer Genehmigungsfiktionen gemacht werden. Besteht der Anlass für Änderungen des Bundesrechts, sollen entsprechende Anregungen auch in die Aktivitäten zum Bürokratieabbau und zur Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene einfließen.



Genehmigungsfiktion stärken und in den Blick nehmen

### **Handlungsfeld Vollzugsrahmen**

Insbesondere die Einschätzung zur Aufgabenentwicklung hat gezeigt, dass Rechtsnormen und weitere verwaltungsinterne Regelungen den Vollzugaufwand maßgebend prägen. Die in diesem Zusammenhang bestehenden Einflussmöglichkeiten der Verwaltung sind unterschiedlich stark. Dennoch sollten die Anstrengungen verstärkt werden, Vollzugaufwand dort abzubauen, wo dieser vermeidbare bürokratische Lasten erzeugt. Es ist aus Sicht der Kommission zudem langfristig unumgänglich, personelle Kapazitäten unter Berücksichtigung eines Kosten-Aufwands-Auswirkungs-Risikomanagements stärker auf besonders relevante, prüfungswürdige Vorgänge zu konzentrieren. Die Auswirkungen veränderter Herangehensweisen gilt es unter Ausnutzung technischer Möglichkeiten auszuwerten, um erforderlichenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Möglichkeiten, bestehende Regelungen verfahrenserleichternd auszugestalten, müssen in größerem Maße erschlossen werden. Gelingt dies, kann nicht nur verwaltungsintern, sondern auch gegenüber Bürgern und Unternehmen bestehende Bürokratie abgebaut werden. Um dies zu erreichen, sollte in Betracht gezogen werden, eine unabhängige, ressortinterne oder ressortübergreifende Instanz zu etablieren und die Einschätzungen der mit dem Vollzug befassten Bediensteten stärker einzubeziehen.

Mittels eines ernstgenommenen und umsetzungsorientierten Vorschlagswesens könnte der Ideenreichtum der Bediensteten künftig umfassender erschlossen werden. Neben einer ressortinternen Zuständigkeit ist hierfür auch eine zentrale Zuständigkeit in Betracht zu ziehen.

HE

Vollzugserleichternden Rechtsrahmen schaffen

Langfristig bedarf es einer stärker aufwandsminimierten und risikoorientierten Bearbeitung. Antragsrelevante Sachverhalte sollten abhängig von der Eintrittswahrscheinlichkeit und des Ausmaßes eines möglichen Schadens geprüft werden. Kontroll- und Vorlagepflichten korrespondieren mit diesem Grundsatz. In geeigneten Verfahren sollte die Auswahl prüfungsrelevanter Sachverhalte mittels eines IT-gestützten Verfahrens erfolgen.

HE

Risikoorientierte Bearbeitung in geeigneten Bereichen standardisieren und ausbauen

Im Zuge einer prozessorientierten Aufgabenbetrachtung würde es zudem möglich, Daten zur Einschätzung des Verwaltungshandelns automatisiert zu erheben. Die steuerungsrelevanten, ggf. aus den Grunddaten zu berechnenden Kennzahlen könnten sodann auch für eine Einschätzung dienen, ob Verwaltungsleistungen anforderungsgemäß erbracht werden. Bei der Grundlagenarbeit zu Digitalisierung und Prozessorientierung sollen diese Funktionalitäten berücksichtigt werden.

HE

Kennzahlenbasierendes Controlling in geeigneten Bereichen einführen und ausbauen

### **Handlungsfeld Bündelung und Zusammenführung**

In allen Ressorts und teilweise in allen Behörden und Einrichtungen wird eine Vielzahl gleichartiger Querschnittsaufgaben erledigt. Diese zur Erledigung von Kernaufgaben unverzichtbaren Handlungen binden aufgrund deren hohen Vorkommenshäufigkeit erhebliche Ressourcen. Um dem entgegenzuwirken bedarf es einer stärkeren Arbeitsteiligkeit bei solchen Aufgaben. Ähnliches gilt für Aufgaben, die beispielsweise hohe technische, personelle oder infrastrukturelle Anforderungen haben.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Existierende und noch zu begründende Shared Services sollten zunehmend verbindlich durch die Behörden und Einrichtungen genutzt werden. Entsprechende Leistungsangebote sind bei der Abwicklung von Dienstreisen, dem Clientmanagement, der Beschaffung und der Vergabe denkbar.

HE

Shared Services etablieren und ausbauen

Verschiedene Aufgaben können wirtschaftlicher oder besser in Zusammenarbeit mehrerer Bundesländer vollzogen werden. Für welche Aufgaben dies in Frage kommt, sollte durch die Ressorts geprüft werden.

HE

Kooperation mit Ländern stärken

### **Handlungsfeld Bedarfsorientierung**

In der Gesamtschau der durch die Kommission untersuchten Themen, zeigen sich zum einen Personalbedarfe für konkrete Aufgaben. Zum anderen wird deutlich, welche Grundlagen noch geschaffen werden müssen, um Personalbedarfe anforderungsgemäß ermitteln zu können.

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang Folgendes vor:

Der Personaleinsatz zur Realisierung von Aufgaben und Projekten in den Bereichen Digitalisierung, Organisation und Personal muss temporär erhöht werden.

HE

Schlüsselbereiche stärken

Um den bisher erreichten Stand der Digitalisierung der Verwaltung zu sichern und weitere Potenziale zu erschließen, muss der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (SID) als zentraler IT-Dienstleister der Staatsverwaltung positioniert und mit ausreichend Kompetenzen, Personal und finanziellen Mitteln ausgestattet werden. Gerade während der COVID-19-Pandemie ist die Bedeutung der Digitalisierung für einen funktions- und arbeitsfähigen Öffentlichen Dienst noch einmal sehr deutlich geworden. Die bereits begonnenen Aktivitäten zur Stärkung des SID müssen konsequent fortgeführt und durch substantielle Zuführung von Ressourcen untersetzt werden. Eine zunehmende Herausforderung stellt dabei die Gewährleistung von Datenschutz und Informationssicherheit dar. Auf der Fachseite müssen Fach- und Führungskräfte in die Lage versetzt werden, Anforderungen an die Digitalisierung zu formulieren und durchzusetzen. Die Ressorts erhalten einen ausreichenden Vorort-Support an ihren Standorten um ihre Arbeitsfähigkeit zu erhalten. Nur so lässt sich die digitale Souveränität des Freistaat Sachsen herbeiführen und aufrechterhalten. Ähnliches gilt für die weiteren IT-Dienstleister auf Staatsebene.

HE

Digitalisierungsvorhaben absichern

Der durch die Kommission erstellte Aufgabenkatalog soll die Grundlage für künftige aufgabenbezogene Betrachtungen auf Staatsebene bilden. Hierzu werden die erhobenen Inhalte in eine geeignete Datenbankstruktur überführt und den Ressorts zugänglich gemacht. Hierbei ist die Handlungsempfehlung zur Fortschreibung der Aufgaben zu berücksichtigen.

HE

Aufgabenkatalog verstetigen

Korrespondierend mit der mittelfristigen Finanzplanung soll, wo noch nicht geschehen, eine aufgabenorientierte Personalbedarfsplanung nach einheitlichen Standards auf Staatsebene etabliert und regelmäßig fortgeschrieben werden. Diese soll sich an aufgabenspezifischen und bedarfsprägenden Parametern und gesamtstaatlich relevanten Faktoren orientieren und stets auch die Notwendigkeit des Fortbestandes einer Aufgabe im Sinne einer Aufgabenkritik hinterfragen. Die hierfür erforderliche Grundlagenarbeit ist eine Gemeinschaftsaufgabe aller

Ressorts, die ein solches System noch nicht implementiert haben, und wird zentral koordiniert.

HE

mittelfristigen Personalbedarf prognostizieren

Der Anteil operativer Personalbedarfsberechnungen nach standardisierten Kriterien wird deutlich erhöht.

HE

Personalbedarfsberechnung weiter etablieren

Unterschiedlich begründete Vakanzzeiten (eigene Krankheit, Fortbildung etc.) erhöhen sog. Verteilzeiten. Der Umfang entsprechender Zeitanteile und deren Entwicklung sind in mehrfacher Hinsicht steuerungsrelevante Größen. Sie ermöglichen es, ungünstige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und ihnen gegenzusteuern. Gleichzeitig zeigen sie auf, welche Auswirkungen auf den Personalbedarf daraus entstehen.

Insbesondere zu krankheitsbedingten Fehlzeiten sollte eine möglichst mit Externen vergleichbare und ressortübergreifend einheitlichen Standards unterliegende Lösung geschaffen werden, mittels derer erforderliche Informationen aktuell und automationsgestützt abgebildet werden können.

HE

Einflussfaktoren auf Arbeitsvolumen identifizieren



## Aufgabenpaket

## Ziel / Zentrale Fragestellungen

### Personalbestand/ -bedarf

#### Aufgaben-/behördenspezifische Erhebungen zum Personal als Grundlage zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs

- a) Welche Anzahl von aa) Stellen, bb) VZÄ und cc) Köpfen ergibt sich für die Behörden des Freistaates Sachsen zum **01.01.2019**?
- b) Welche aufgabenorientierter Personalbestands- und/oder Personalbedarfsbetrachtung gibt es in den einzelnen Behörden?
- c) Welche „anerkannten“ Methoden zur Ermittlung eines aufgabenbezogenen Personalbedarfs gibt es und wann gilt eine Methode als „anerkannt“?
- d) Wie sollte mit den bislang geschobenen kw-Vermerken umgegangen werden?

### Aufgaben- und Prozesskatalog

#### Abschließende Dokumentation staatlicher Aufgaben auf einer festzulegenden Aggregationsebene als Ausgangspunkt der Ermittlung des künftigen Personalbedarfs

- a) Welche Detailtiefe eines Aufgaben- und Prozesskatalogs soll für die Arbeit der Kommission zugrunde gelegt werden?
- b) In welchem Umfang liegen aktuelle Dokumentationen zu Aufgaben und Prozessen zur Nutzung durch die Kommission vor?
- c) Was wird unter den Begriffen „wesentlich“ | „kritisch“ | „umfänglich“ verstanden?

Aufgabenpaket	Ziel / Zentrale Fragestellungen
<b>Herausforderungen und Rahmenbedingungen</b>	<b>Darstellung der Entwicklung der Kriterien und langfristige Prognose</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Was sind die Herausforderungen für den öffentlichen Dienst im Freistaat Sachsen?</li><li>b) In welchem Maße erzeugen diese Handlungsdruck in Bezug auf Verwaltungshandeln und Personalausstattung?</li><li>c) Anhand welcher Kriterien ist eine Entwicklung darstellbar und eine Prognose möglich?</li></ul>
<b>Effizienter öffentlicher Dienst</b>	<b>Effizienzverständnis für den öffentlichen Dienst thematisieren und grundlegend definieren</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Wann ist der öffentliche Dienst effizient?</li><li>b) Welche Kriterien zur Beurteilung dieser Frage können herangezogen werden?</li><li>c) Wer bewertet die Effizienz bei Aufgabenerledigung?</li></ul>
<b>Geeignete Analysemethoden u. a. Benchmark</b>	<b>Leistungs- und Personalbestandsvergleiche als Rahmen / Korrektiv aufgabenbezogener Personalbedarfe</b> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Welche Aussagekraft und Relevanz für Personalbestandsentscheidungen kann den bekannten Benchmarks beigemessen werden?</li><li>b) Welche Benchmarks mit Angaben zum Personal liegen vor?</li><li>c) Gibt es Benchmarks die Einschätzungen zur Qualität und/ oder Effizienz sächsischen Verwaltungshandelns zulassen?</li></ul>





<b>Ausfüllhinweise</b>																			
0.	Bei der Erhebung sind grundsätzlich nur unbefristete Beschäftigungsverhältnisse zu erfassen. Befristete Beschäftigungsverhältnisse sollen nicht erfasst werden.																		
1.	<p>Unter Nummer 1 sind die Altersgruppen in Schritten von fünf Jahren nach folgendem Schema benannt: "älter als 50 Jahre bis 55 Jahre".</p> <p>Um etwaige Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden, wird darauf hingewiesen, dass das 50. Lebensjahr mit dem 50. Geburtstag vollendet wird. "Älter als 50 Jahre" ist man mithin ab dem ersten Tag nach dem 50. Geburtstag. "Bis 55 Jahre" wiederum bedeutet dann einschließlich des 55. Geburtstages.</p>																		
2.	<p>Unter Nummer 2 sind die Laufbahngruppen benannt.</p> <p>o. LG Arbeitnehmer: Arbeitnehmer, die keiner Laufbahngruppe zugeordnet sind, weil sie besonderen Tarifverträgen unterliegen (z.B. TVK oder NV Bühne). Dies betrifft insbesondere den Geschäftsbereich des SMWK. Die übrigen Ressorts lassen diese Zeile frei.</p>																		
3.	Eintragungen sind allein in den gelb unterlegten Feldern vorzunehmen. Die übrigen Felder sind mit einem Schreibschutz gesichert.																		
4.	<p>Unter Nummer 4 sind sämtliche Bediensteten (Köpfe) zu erfassen, die durch Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand eingetreten sind.</p> <p>Für Beamte gelten die Regelaltersgrenzen gemäß § 46 Absatz 1 des SächsBG.</p> <p>Für Richter gelten die Regelaltersgrenzen gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 des Richtergesetzes des Freistaates Sachsen.</p> <p>Für Beschäftigte (Arbeitnehmer) gelten die folgenden Regelaltersgrenzen:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Geburtsjahr</th> <th style="text-align: left;">Regelaltersgrenze</th> <th style="text-align: left;">Erreichen der Regelaltersgrenze</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1949</td> <td>65 + 3 Monate</td> <td>04.2014 bis 03.2015</td> </tr> <tr> <td>1950</td> <td>65 + 4 Monate</td> <td>05.2015 bis 04.2016</td> </tr> <tr> <td>1951</td> <td>65 + 5 Monate</td> <td>06.2016 bis 05.2017</td> </tr> <tr> <td>1952</td> <td>65 + 6 Monate</td> <td>07.2017 bis 06.2018</td> </tr> <tr> <td>1953</td> <td>65 + 7 Monate</td> <td>08.2018 bis 07.2019</td> </tr> </tbody> </table>	Geburtsjahr	Regelaltersgrenze	Erreichen der Regelaltersgrenze	1949	65 + 3 Monate	04.2014 bis 03.2015	1950	65 + 4 Monate	05.2015 bis 04.2016	1951	65 + 5 Monate	06.2016 bis 05.2017	1952	65 + 6 Monate	07.2017 bis 06.2018	1953	65 + 7 Monate	08.2018 bis 07.2019
Geburtsjahr	Regelaltersgrenze	Erreichen der Regelaltersgrenze																	
1949	65 + 3 Monate	04.2014 bis 03.2015																	
1950	65 + 4 Monate	05.2015 bis 04.2016																	
1951	65 + 5 Monate	06.2016 bis 05.2017																	
1952	65 + 6 Monate	07.2017 bis 06.2018																	
1953	65 + 7 Monate	08.2018 bis 07.2019																	
5.	<p>Unter Nummer 5 sind sämtliche Beamte (Köpfe) zu erfassen, die durch Erreichen einer besonderen (vorgezogenen) Regelaltersgrenze in den Ruhestand eingetreten sind.</p> <p>Für folgende Beamte gelten besonderen Regelaltersgrenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beamte der Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes gemäß § 139 SächsBG,</li> <li>- Beamte des Justizvollzugsdienstes und des Justizwachtmeisterdienstes gemäß § 143 SächsBG und</li> <li>- Beamte der Laufbahnen der Fachrichtung Feuerwehr gemäß § 144 SächsBG.</li> </ul> <p>Zudem sind sämtliche Beschäftigte (Köpfe) zu erfassen, die abschlagsfrei als besonders langjährig Versicherte (Wartezeit von 45 Jahren), langjährig Versicherte (Wartezeit von 35 Jahren) oder aufgrund einer Schwerbehinderung in die Rente eingetreten sind (siehe Anlage "Altersgrenzen der Beschäftigten ab 1945").</p>																		
6.	<p>Unter Nummer 6 sind sämtliche Beamte (Köpfe) zu erfassen, die auf Antrag gemäß § 48 SächsBG in den Ruhestand eingetreten sind.</p> <p>Zudem sind sämtliche Beschäftigte (Köpfe) zu erfassen, die mit Abschlägen als besonders langjährig Versicherte (Wartezeiten von 45 Jahren), langjährig Versicherte (Wartezeit von 35 Jahren) oder aufgrund einer Schwerbehinderung in die Rente eingetreten sind (siehe Anlage "Altersgrenzen der Beschäftigten ab 1945").</p>																		
7.	Unter Nummer 7 sind sämtliche Bedienstete (Köpfe) zu erfassen, die durch Eintritt in eine Erwerbs- oder Dienstunfähigkeit dauerhaft nicht in der Lage sind, die dienstlichen Pflichten zu erfüllen und somit vollständig aus dem Dienst ausscheiden.																		
8.	Unter Nummer 8 sind sämtliche Bedienstete (Köpfe) zu erfassen, die vor dem Eintritt in den Ruhestand verstorben sind.																		

<b>Ausfüllhinweise</b>	
9.	Unter Nummer 9 sind sämtliche Bedienstete (Köpfe) zu erfassen, deren Dienst- oder Arbeitsverhältnis zum Freistaat Sachsen aufgrund von Kündigung, Entlassung oder Aufhebung geendet hat. Diese Kategorie ist auch als "Sonstiges" zu verstehen, d. h. alle dauerhaften Abgänge, die nicht unter 4 bis 8 oder 10 bis 11 fallen, sind in der Spalte 9 zu erfassen. Beendet sind Dienst- oder Arbeitsverhältnisse bei dauerhaften Personalabgängen, nicht also "Abordnungen".
10.	Unter Nummer 10 sind -soweit bekannt- sämtliche Bedienstete (Köpfe) zu erfassen, die zu einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts (Kommune, Bund, anderes Bundesland) dauerhaft gewechselt sind.
11.	Unter Nummer 11 sind sämtliche Bedienstete (Köpfe) zu erfassen, die dauerhaft in ein anderes Ressort des Freistaates Sachsen gewechselt sind.

<b>Ausfüllhinweise Aufgabenkatalog</b>	
1.	Als Grundlage für die Gliederung des Aufgabenkataloges wurden die Begrifflichkeiten des Landeseinheitlichen Aktenplans (LEAP) übernommen und einzelne Fach- und Querschnittsaufgaben als Aufgabenhauptgruppen zusammengefasst.
2.	Die Spalte A enthält die Aufgabenhauptgruppen. Dazu zählen neben "Fachaufgaben" fünf weitere Aufgabenhauptgruppen, die gesondert ausgewiesen werden: "Politik und Strategie", "Gesetzgebungen", "Förderungen", "Verwaltung" und "Technologien und Technik". Hier sind keine Änderungen vorzunehmen.
3.	Die Spalte B enthält die Aufgabenuntergruppen. Hier sind keine Änderungen vorzunehmen.
4.	Die Spalte C enthält die Aufgabengruppen. Bitte prüfen Sie diese auf Richtigkeit und Vollständigkeit und teilen Sie etwaige Änderungen der Geschäftsstelle mit. Eigene Änderungen sind nicht möglich.
5.	Die Spalte D enthält die Aufgaben und somit die unterste Ebene des Aufgabenkataloges. Bitte prüfen Sie diese auf Richtigkeit und Vollständigkeit. Es gilt der Grundsatz: "Keine Aufgabengruppe ohne Aufgabe(n)."
6.	Für eine einheitliche Struktur des Aufgabenkataloges sind die Spalten A bis D schreibgeschützt. Änderungen oder Ergänzungen können Sie bitte unterhalb des schreibgeschützten Aufgabenkataloges (grau markiert) in der vorgegebenen Struktur (Spalte A "Aufgabenhauptgruppe", Spalte B "Aufgabenuntergruppe", Spalte C " Aufgabengruppen" und Spalte D "Aufgaben") ergänzen.
7.	In der Spalte E sind jene Aufgaben auszuwählen, die durch die Behörde (entsprechend Haushaltskapitel) wahrgenommen werden. Bitte kennzeichnen Sie diese Aufgabe durch folgende Auswahl "x".
8.	In der Spalte F ist jeweils die Art der Aufgabe, d. h. an welche Adressatengruppe richtet sich die Aufgabe, auszuwählen. Folgende Auswahlmöglichkeiten sind hierfür vorgesehen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- "ressortintern": verwaltungsinterne Aufgabe die ressortintern wahrgenommen wird</li> <li>- "ressortübergreifend": verwaltungsinterne Aufgabe die innerhalb der Staatsverwaltung ressortübergreifend wahrgenommen wird</li> <li>- gebietskörperschaften-übergreifend ("gk-übergreifend"): Aufgabe die im Zusammenwirken von Bund, Kommune u./o. Land wahrgenommen wird</li> <li>- „extern“: Aufgabe deren unmittelbarer Adressat Bürger u./o. Unternehmen sind</li> </ul>
9.	In der Spalte G sind diejenigen Aufgaben (je Behörde ca. 5 bis 10 je Adressatengruppe), die als die "wichtigsten" Aufgaben unter Berücksichtigung von Digitalisierung und Bürokratieabbau besonders in den Blick zu nehmen sind, auszuwählen. Bitte kennzeichnen Sie die "wichtigsten" Aufgaben durch folgende Auswahl "x". Merkmale zur Identifizierung der "wichtigsten" Aufgaben sind: <ul style="list-style-type: none"> <li>- unabhängig von der Art der Aufgabe: Vorkommenshäufigkeit, Personaleinsatz</li> <li>- für verwaltungsinterne Aufgaben: Anzahl von Schnittstellen</li> <li>- für gebietskörperschaften-übergreifende / externe Aufgaben: OZG-Status</li> </ul>

<b>Ausfüllhinweise Aufgabenkatalog</b>	
10.	<p>In der Spalte H ist der Umfang der vorhandenen Aufgabenbeschreibungen anzugeben. Unter einer Aufgabenbeschreibung wird eine systematische Charakterisierung und Dokumentation verstanden. Dazu gehören beispielsweise Informationen über zuständige Organisationseinheiten, Teilaufgaben, Bearbeitungsdauer, Vorkommenshäufigkeit, Qualifikationsanforderungen oder IT-Unterstützung. Maßgebend ist zudem, dass die vorhandenen Informationen den aktuellen Stand wiedergeben.</p> <p>Folgende Auswahlmöglichkeiten sind hierfür vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es liegt keine Aufgabenbeschreibung vor ("keine").</li> <li>- Für Teilaufgaben liegt eine Aufgabenbeschreibung vor ("teilweise").</li> <li>- Für die Aufgabe liegt eine vollständige Aufgabenbeschreibung vor ("vollständig").</li> </ul>
11.	<p>In der Spalte I ist der Umfang der vorhandenen Prozessbeschreibungen anzugeben. Eine Prozessbeschreibung ist die graphische oder textliche Dokumentation von Prozessen. Anhaltspunkt für den Umfang der erforderlichen Prozessbeschreibung sind die Ausführungen gemäß dem Handbuch für die Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen des BMI (Ziffer 6.2.4 Prozessmodelle). Maßgebend ist zudem, dass die vorhandenen Informationen den aktuellen Prozess wiedergeben.</p> <p>Folgende Auswahlmöglichkeiten sind hierfür vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es liegt keine Prozessbeschreibung vor ("keine").</li> <li>- Für einzelne Prozesse der Aufgabe liegen Prozessbeschreibungen vor ("teilweise").</li> <li>- Für alle Prozesse der Aufgabe liegen Prozessbeschreibungen vor ("vollständig").</li> </ul>
12.	<p>In der Spalte J ist anzugeben in welchem Umfang aufgabenorientierte Personalbedarfsbetrachtungen vorliegen. Anhaltspunkt für die Mindestanforderungen sind im Handbuch für die Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen des BMI (Ziffer 5.1.3 Basisdaten der Personalbedarfsermittlung) genannt. Maßgebend ist zudem, dass die vorhandenen Informationen im Wesentlichen den aktuellen Stand wiedergeben.</p> <p>Folgende Auswahlmöglichkeiten sind hierfür vorgesehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Für die Aufgabe liegen keinerlei Personalbedarfsbetrachtungen vor ("keine").</li> <li>- Für die Aufgabe liegt eine Betrachtung des operativen Personalbedarfs aufgrund retrospektiver Parameter vor ("operativ").</li> <li>- Für die Aufgabe liegt eine Betrachtung des künftigen Personalbedarfs ("mittel- /langfristig") vor.</li> <li>- Es bestehen Personalbedarfsbetrachtungen [insb. Personalbedarfsrechnung, -ermittlung] auf Ebene der Aufgabenuntergruppen [AUG] und Aufgabengruppen [AG] ("für AUG/AG").</li> </ul>

# Anlage 2 – Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs – Ergebnisbericht –

## Erhebung des Personalbestands des öffentlichen Dienstes des Freistaates Sachsen zum Stichtag 1. Januar 2019

Organisations- einheit:	Daraus Anzahl der Stellen im				
		Personalsoll-A	Personalsoll-B	Personalsoll-C	Personalsoll-D
	HH - Kapitel:				
	HH - Kapitel:				
	HH - Kapitel:				

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Altersgruppe	Laufbahngruppe	Personen (Köpfe)	(Bezug: Spalte 4) davon in		(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 8)	(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 12)	(Bezug: Spalte 4)	(Bezug: Spalte 14)	(Bezug: Spalte 4)	
			Vollzeit (Köpfe)	Teilzeit (Köpfe)	Vollzeit- äquivalent (VZÄ)	Abord- nungen und Zuwei- sungen (Köpfe)	Abord- nungen und Zuwei- sungen (VZÄ)	Personal in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in der Frei- stellungs- phase einer Sabbatzeit (Köpfe)	Personal in Ausbildung (Köpfe)	darunter drittmittel- finanziertes Personal, dessen Stellen im Personalsoll D ausgewiesen werden (Köpfe)	darunter drittmittel- finanziertes Personal, dessen Stellen im Personalsoll D ausgewiesen werden (VZÄ)	darunter drittmittel- finanziertes Personal, außerhalb des Stellen- plans, § 7 II HG (Köpfe)	darunter drittmittel- finanziertes Personal, außerhalb des Stellen- plans, § 7 II HG (VZÄ)	darunter befristet beschäftigtes Personal (Köpfe)		
älter als 60 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	o. LG	Arbeitnehmer	0													
	<b>LGen zus.</b>	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	
	älter als 55 bis 60 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0												
LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
o. LG	Arbeitnehmer	0														
<b>LGen zus.</b>	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>		
älter als 50 bis 55 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
o. LG	Arbeitnehmer	0														
<b>LGen zus.</b>	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>		
älter als 45 bis 50 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0														
o. LG	Arbeitnehmer	0														
<b>LGen zus.</b>	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>		

# Anlage 2 – Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs – Ergebnisbericht –

## Erhebung des Personalbestands des öffentlichen Dienstes des Freistaates Sachsen zum Stichtag 1. Januar 2019

Organisations- einheit:		Daraus Anzahl der Stellen im				
		Personalsoll-A	Personalsoll-B	Personalsoll-C	Personalsoll-D	
		HH - Kapitel:				
		HH - Kapitel:				
		HH - Kapitel:				

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
Altersgruppe	Laufbahngruppe		Personen (Köpfe)	(Bezug: Spalte 4) davon in		(Bezug: Spalte 4) Vollzeit- äquivalent (VZÄ)	(Bezug: Spalte 4) (Bezug: Spalte 6) darunter		(Bezug: Spalte 4) Personal in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in der Frei- stellungs- phase einer Sabbatzeit (Köpfe)	(Bezug: Spalte 4) Personal in Ausbildung (Köpfe)	(Bezug: Spalte 4) darunter	(Bezug: Spalte 12) drittmittel- finanziertes Personal, dessen Stellen im Personalsoll D ausgewiesen werden (Köpfe)	(Bezug: Spalte 12) drittmittel- finanziertes Personal, dessen Stellen im Personalsoll D ausgewiesen werden (VZÄ)	(Bezug: Spalte 4) drittmittel- finanziertes Personal, außerhalb des Stellen- plans, § 7 II HG (Köpfe)	(Bezug: Spalte 14) drittmittel- finanziertes Personal, außerhalb des Stellen- plans, § 7 II HG (VZÄ)	(Bezug: Spalte 4) befristet beschäftigtes Personal (Köpfe)
				Vollzeit (Köpfe)	Teilzeit (Köpfe)		Abord- nungen und Zuwei- sungen (Köpfe)	Abord- nungen und Zuwei- sungen (VZÄ)								
älter als 40 bis 45 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	o. LG	Arbeitnehmer	0													
	LGen zus.	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>
älter als 35 bis 40 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	o. LG	Arbeitnehmer	0													
	LGen zus.	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>
älter als 30 bis 35 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	o. LG	Arbeitnehmer	0													
	LGen zus.	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>
älter als 25 bis 30 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0													
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
	o. LG	Arbeitnehmer	0													
	LGen zus.	<b>Beamte u. Professoren</b> <b>Richter u. Staatsanw.</b> <b>Arbeitnehmer</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>	<b>0</b> <b>0</b> <b>0</b>	<b>0,00</b> <b>0,00</b> <b>0,00</b>

# Anlage 2 – Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs – Ergebnisbericht –

## Erhebung des Personalbestands des öffentlichen Dienstes des Freistaates Sachsen zum Stichtag 1. Januar 2019

Organisations- einheit:				
	Daraus Anzahl der Stellen im			
	Personalsoll-A	Personalsoll-B	Personalsoll-C	Personalsoll-D
	HH - Kapitel:			
	HH - Kapitel:			
HH - Kapitel:				
HH - Kapitel:				

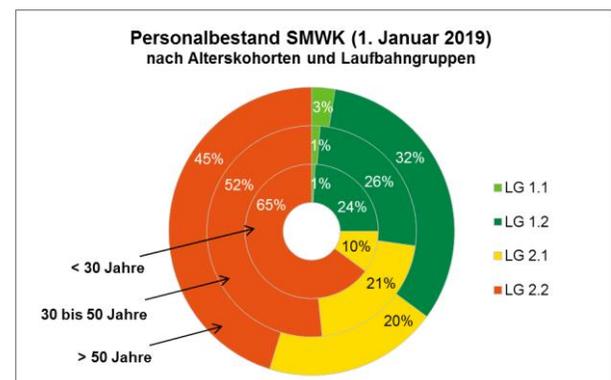
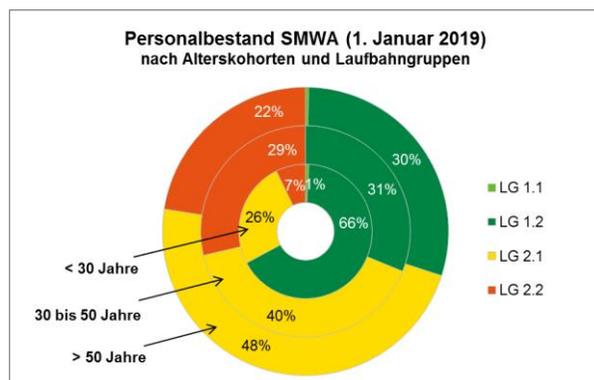
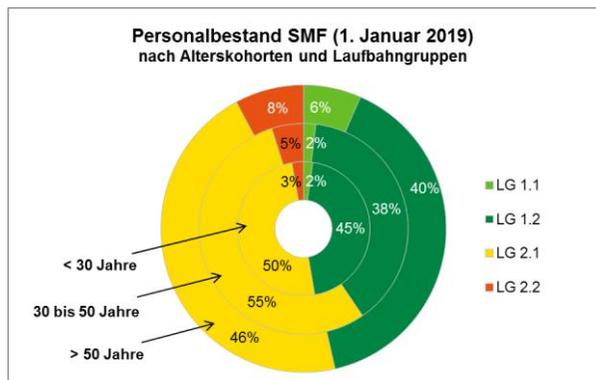
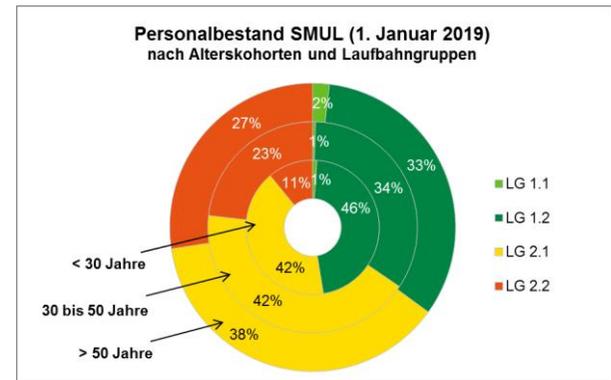
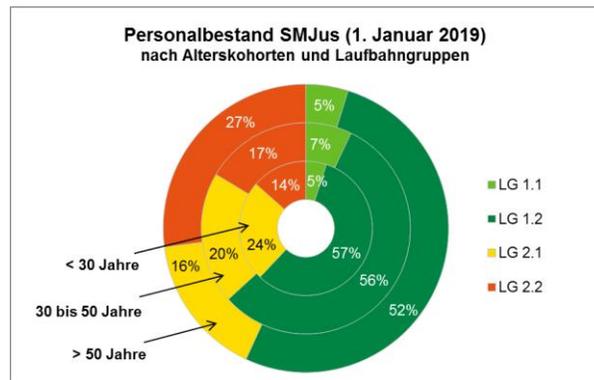
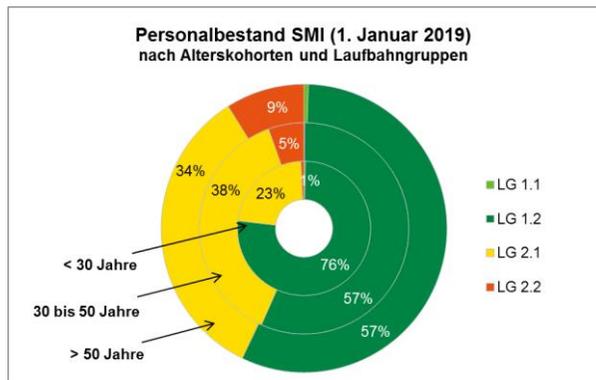
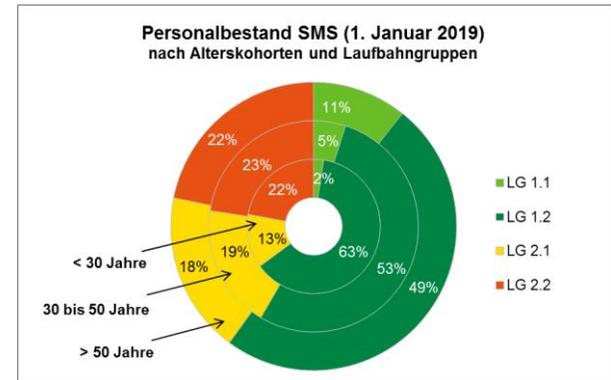
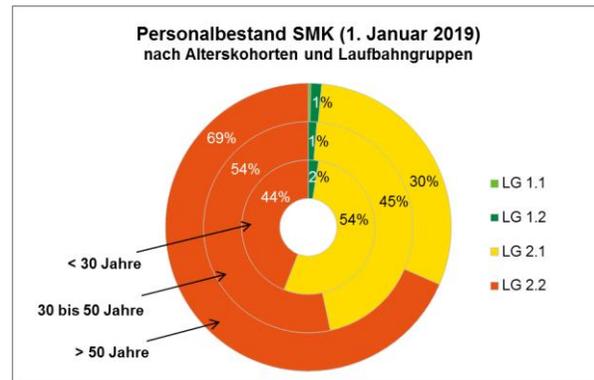
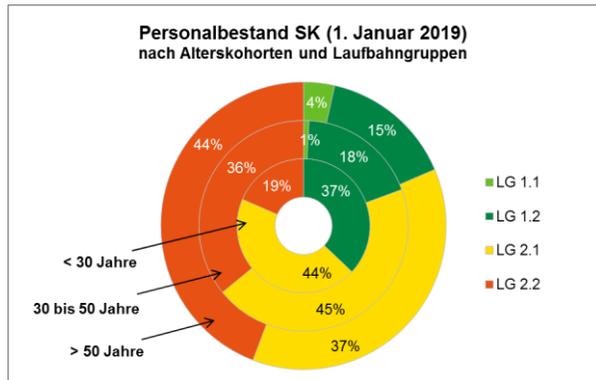
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Altersgruppe	Laufbahngruppe	Personen (Köpfe)	davon in		Vollzeit- äquivalent (VZÄ)	darunter		Personal in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in der Frei- stellungs- phase einer Sabbatzeit (Köpfe)	Personal in Ausbildung (Köpfe)	darunter	darunter		darunter		befristet beschäftigtes Personal (Köpfe)
			Vollzeit (Köpfe)	Teilzeit (Köpfe)		Abord- nungen und Zuwei- sungen (Köpfe)	Abord- nungen und Zuwei- sungen (VZÄ)				drittmittel- finanziertes Personal, dessen Stellen im Personalsoll D ausgewiesen werden (Köpfe)	drittmittel- finanziertes Personal, dessen Stellen im Personalsoll D ausgewiesen werden (VZÄ)	drittmittel- finanziertes Personal, außerhalb des Stellen- plans, § 7 II HG (Köpfe)	drittmittel- finanziertes Personal, außerhalb des Stellen- plans, § 7 II HG (VZÄ)	
älter als 20 bis 25 Jahre	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0												
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0												
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0												
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0												
	o. LG	Arbeitnehmer	0												
	LGen zus.	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanw. Arbeitnehmer	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00
	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanwälte Arbeitnehmer	0 0 0												
LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0													
o. LG	Arbeitnehmer	0													
LGen zus.	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanw. Arbeitnehmer	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	
alle Altersgruppen zusammen	LG 2/2	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanw. Arbeitnehmer	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	
	LG 2/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0	0 0	0,00 0,00	0 0	0,00 0,00	0 0	0 0	0 0	0 0	0,00 0,00	0 0	0,00 0,00	
	LG 1/2	Beamte Arbeitnehmer	0 0	0 0	0,00 0,00	0 0	0,00 0,00	0 0	0 0	0 0	0 0	0,00 0,00	0 0	0,00 0,00	
	LG 1/1	Beamte Arbeitnehmer	0 0	0 0	0,00 0,00	0 0	0,00 0,00	0 0	0 0	0 0	0 0	0,00 0,00	0 0	0,00 0,00	
	o. LG	Arbeitnehmer	0	0	0,00	0	0,00	0	0	0	0	0,00	0	0,00	
	LGen zus.	Beamte u. Professoren Richter u. Staatsanw. Arbeitnehmer	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0 0 0	0,00 0,00 0,00	0

<b>Ausfüllhinweise</b>	
1.	<p><u>Begriffsdefinition:</u>  <b>Vollzeitäquivalent (VZÄ)</b>, auch Vollbeschäftigtenäquivalent: weist als Dezimalzahl (z.B. 0,75) aus, wie hoch der Anteil der geschuldeten Arbeitszeit einer teilzeitbeschäftigten Person in einem definierten Zeitraum im Verhältnis zur geschuldeten Arbeitszeit einer vollzeitbeschäftigten Person im gleichen Zeitraum ausfällt. Schuldet beispielsweise eine teilzeitbeschäftigte Person 20 Wochenstunden Arbeitszeit, dann beträgt das VZÄ 0,50, wenn eine vollbeschäftigte Person (1,00 VZÄ) regelmäßig 40 Wochenstunden Arbeitszeit schuldet. Bezogen auf die Organisationseinheiten gibt die summarische Anzahl der VZÄ als Dezimalzahl (z.B. 114,75) an, wie viele vollzeitbeschäftigte Personen sich <u>rechnerisch</u> aus einem, aus voll- und teilzeitbeschäftigten Personen oder auch nur aus teilzeitbeschäftigten Personen, zusammengesetzten Personalkörper ergeben.</p> <p><b>o. LG Arbeitnehmer:</b> Arbeitnehmer, die keiner Laufbahngruppe zugeordnet sind, weil sie besonderen Tarifverträgen unterliegen (z.B. TVK oder NV Bühne). Dies betrifft insbesondere den Geschäftsbereich des SMWK. Die übrigen Ressorts lassen diese Zeile frei.</p> <p><b>Bedienstete:</b> Der Begriff wird hier als Oberbegriff für alle Beamten/Richter/Staatsanwälte/Professoren und Beschäftigten (Arbeitnehmer) verwendet.</p>
2.	Eintragungen sind allein in den gelb unterlegten Feldern vorzunehmen. Die übrigen Felder sind mit einem Schreibeerschutz gesichert.
3.	<p>In den Feldern der Spalten 7, 9, 13 und 15 sind Plausibilitätsprüfungen hinterlegt. In Spalte 7 wird geprüft, ob der eingetragene Wert nicht größer als der entsprechende Wert in der Spalte 4 ist. In den Spalten 9, 13 und 15 wird jeweils geprüft, ob der eingetragene Wert nicht größer ist als der entsprechende Wert der jeweils vorhergehenden Spalte. Im Falle der Unplausibilität wird das entsprechende Feld rot unterlegt. In Ausnahmefällen kann ein als unplausibel angezeigter Wert dennoch richtig sein, beispielsweise dann, wenn durch Teilabordnung der VZÄ-Wert höher sein sollte als die Personenzahl (Köpfe).</p>
4.	<p>Als erstes sind die Haushaltskapitel in die vorgesehenen Felder einzutragen. Innerhalb einer Organisationseinheit können mehrere HH-Kapitel angesprochen sein; beispielsweise dann, wenn Personal aus dem Personalpool Demografie beschäftigt wird. Neben den HH-Kapiteln ist jeweils die Art (Personalsoll A, B, C, D) und deren Anzahl einzutragen.</p>
5.	Bei den Tarifbeschäftigten entsprechen die Entgeltgruppen E1 bis E4 der LG 1/1, die Entgeltgruppen E5 bis E9 der LG 1/2, die Entgeltgruppen E9 bis E12 der LG 2/1 und die Entgeltgruppen E13 bis E15 und E 15 Ü der LG 2/2.
6.	<p>In den Spalten 5 und 6 sind sämtliche Bedienstete zu erfassen, die sich am Erhebungsstichtag im Personalbestand der Behörde befanden, ausgenommen allein die Bediensteten, die sich in der Freistellungsphase einer Altersteilzeit im Blockmodell befanden. Zu erfassen sind deshalb auch die Bediensteten, die sich am Erhebungsstichtag:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in Ausbildung (z. B. Auszubildende für Berufe nach Berufsbildungsgesetz, Bedienstete im Vorbereitungsdienst, Referendare)</li> <li>- in Erholungsurlaub,</li> <li>- in einer Wiedereingliederung,</li> <li>- in einem Beschäftigungsverbot nach dem Mutterschutzgesetz,</li> <li>- in Elternzeit,</li> <li>- in der Freistellungsphase einer Sabbatzeit,</li> <li>- in einem Urlaub ohne Bezüge,</li> <li>- in einer Reha-Maßnahme befanden oder arbeits-/dienstunfähig erkrankt waren.</li> </ul> <p>Ebenso ist das drittmittelfinanzierte Personal zu erfassen. In den Feldern der Spalte 4 ist jeweils eine Summenformel hinterlegt, die die entsprechenden Felder der Spalten 5 und 6 automatisch addiert.</p>

7.	<p>In den Spalten 5 und 6 sind die Personenzahlen (Köpfe) aller Bediensteten am Erhebungsstichtag zu erfassen.</p> <p>Die Personenzahlen (Köpfe) vollständig abgeordneter oder zugewiesener Bediensteter sind dabei <b>allein</b> bei der Dienststelle zu erfassen, zu der sie am Erhebungsstichtag abgeordnet sind (aufnehmende Dienststelle).</p> <p>Die Personenzahlen (Köpfe) teilabgeordneter oder teilzugewiesener Bediensteter sind hingegen <b>allein</b> bei der Stammdienststelle zu erfassen.</p> <p>Die entsprechenden Erfassungsregeln zu den VZÄ finden sich im Hinweis 9.</p>
8.	<p>Bedienstete, die sich am Erhebungsstichtag in Elternzeit, in Urlaub ohne Bezüge oder in der Freistellungsphase einer Sabbatzeit befanden, sind zunächst in der Spalte 5 zu zählen, unabhängig davon, ob sie zuvor in Vollzeit oder in Teilzeit tätig waren. Bei der Ermittlung des VZÄ in Spalte 7 bleiben diese Bediensteten unberücksichtigt (0,00 VZÄ). In Spalte 10 ist jeder dieser Bediensteten mit einem Kopf zu zählen. Personen, die sich in Teilzeitbeschäftigung im Rahmen des Elterngeldes Plus befinden sind in der Spalte 6 zu zählen.</p>
9.	<p>In Spalte 7 sind die VZÄ aller Bediensteten am Erhebungsstichtag zu erfassen. Vollzeitbedienstete sind dabei jeweils mit 1,00 VZÄ, Bedienstete in Teilzeit mit ihrem jeweiligen Teilzeitsatz (z.B. 0,75 VZÄ) zu erfassen.</p> <p>Die VZÄ vollständig abgeordneter oder zugewiesener Bediensteter sind dabei bei der Dienststelle zu erfassen, zu der sie am Erhebungsstichtag abgeordnet oder zugewiesen waren (aufnehmende Dienststelle).</p> <p>Die VZÄ teilabgeordneter oder teilzugewiesener Bediensteter sind entsprechend der Aufteilung bei der Stammdienststelle <b>und</b> bei der Dienststelle zu erfassen, zu der sie am Erhebungsstichtag teilabgeordnet oder teilzugewiesen waren (aufnehmende Dienststelle).</p>
10.	<p>In den Spalten 8 und 9 sind die abgeordneten und zugewiesenen Bediensteten zu erfassen. Eingeschlossen sind auch alle von und nach Sachsen abgeordneten Bediensteten.</p> <p>Vollständig abgeordnete oder zugewiesene Bedienstete sind dabei bei der Dienststelle zu erfassen, zu der sie am Erhebungsstichtag abgeordnet oder zugewiesen waren (aufnehmende Dienststelle).</p> <p>Teilabgeordnete oder teilzugewiesene Bedienstete sind hinsichtlich der VZÄ [Spalte 9] entsprechend der Aufteilung bei der Stammdienststelle <b>und</b> bei der aufnehmenden Dienststelle zu erfassen, hinsichtlich der Personenzahl (Köpfe) [Spalte 8] jedoch <b>allein</b> bei der Stammdienststelle (Gleichlauf mit der Erfassung in den Spalten 5 und 6, siehe auch Hinweise 7 und 9).</p>
11.	<p>In den Spalten 10 und 11 sind die Personenzahlen (Köpfe) der Bediensteten zu erfassen, die sich am Erhebungsstichtag in Urlaub ohne Bezüge, in der Freistellungsphase einer Sabbatzeit, in Elternzeit oder in Ausbildung befanden.</p>
12.	<p>In den Spalten 12 und 13 werden die Personenzahlen (Köpfe) und die VZÄ des Personals erfasst, das am Erhebungsstichtag auf drittmittelfinanzierten HH-Stellen geführt wurde.</p>
13.	<p>In den Spalten 14 und 15 werden die Personenzahlen (Köpfe) und die VZÄ des Personals erfasst, das am Erhebungsstichtag als drittmittelfinanziertes Personal außerhalb des Stellenplans § 7 HG beschäftigt war.</p>
14.	<p>In Spalte 16 werden abschließend und allein im letzten Tabellenteil "alle Altersgruppen zusammen" die Personenzahlen (Köpfe) der befristet beschäftigten Bediensteten eingetragen, unabhängig davon, in welcher Quantität diese Bediensteten bereits in den übrigen Spalten enthalten sind.</p>



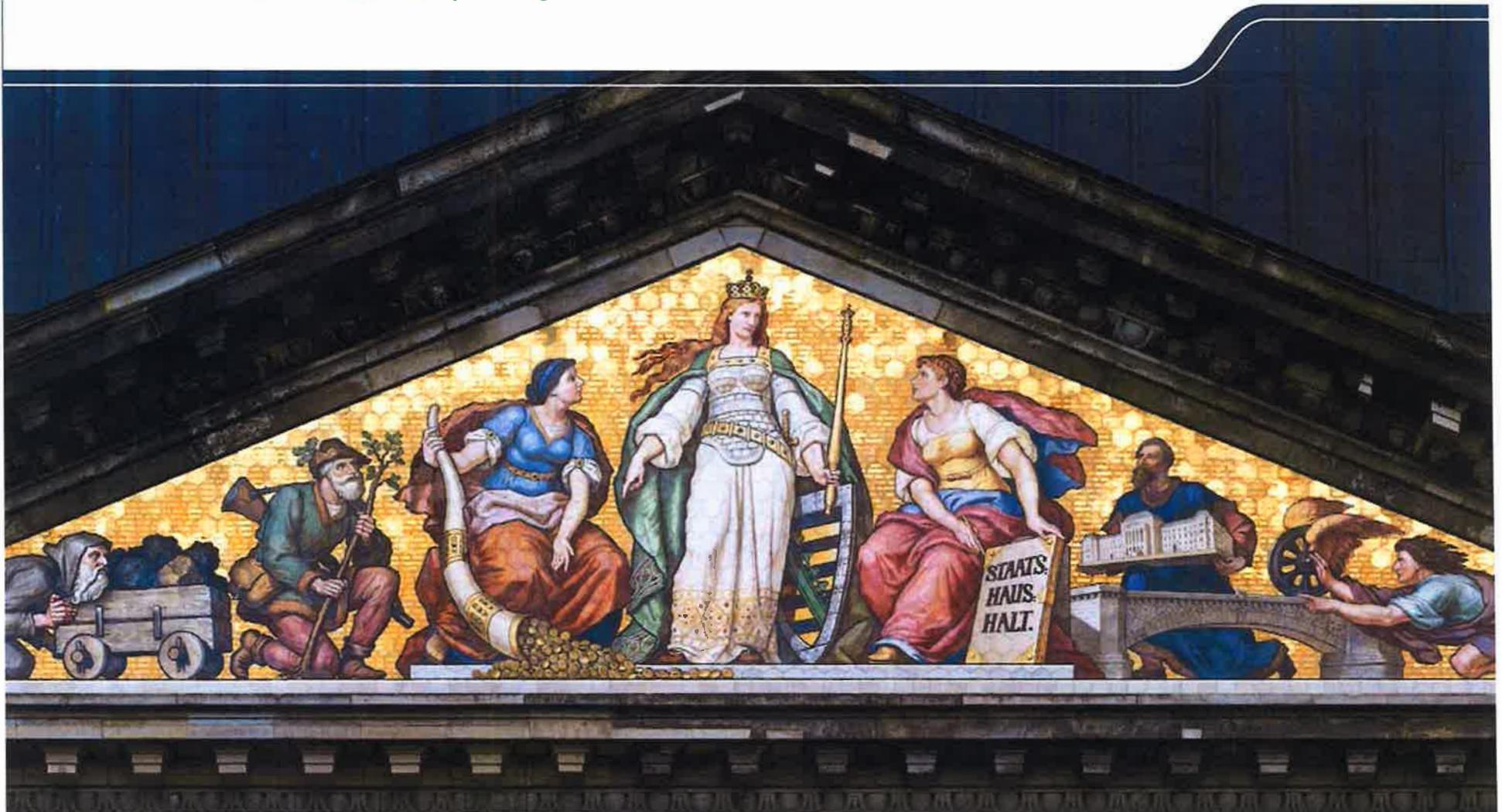
### Anlage 3 – Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs – Ergebnisbericht –





## Personalkommission II, 5. Sitzung am 18. April 2019

### TOP 2.1 – Einnahmen | Ausgaben



# Finanzielle Rahmenbedingungen Tragfähigkeit des Sächsischen Haushalts bis 2030



## I Tragfähigkeit des Sächsischen Haushalts

- SMF prüft fortlaufend alle aktuellen, relevanten Faktoren, die Auswirkungen auf die langfristige Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben haben

## I Entwicklung der Ausgaben folgt dann der Einnahmeentwicklung sowie den Verhandlungen über die künftigen Haushalte.

## Kurz- und mittelfristige Wirkfaktoren auf der Einnahme- und Ausgabenseite (Schwerpunkte)



- | Rückgang der EU-Mittel im Förderzeitraum 2021-2027
- | gleichzeitiger Anstieg des EU-Mittel-Kofinanzierungsbedarfs (Hebelwirkung)
- | Steigerungen bei den Personalausgaben auf Grund von Tarifsteigerungen
- | Anstieg der „sekundären“ Personalausgaben (insb. Versorgungsausgaben, Beihilfeleistungen, AAÜG-Zahlungen)
- | Politische Schwerpunktsetzungen (z. B. Forschungsbereich/Exzellenz)
- | Qualitätsverbesserungen im Erziehungs- und Bildungsbereich (u. a. Kita)
- | Mehrbedarf aus Kofinanzierung Strukturentwicklung Braunkohleregionen

# Auswirkungen einzelner Entwicklungen der Einnahmen und Ausgaben auf den Personaleinsatz



## I Rückgang der EU-Mittel im Förderzeitraum 2021-2027

- muss zu einer Anpassung der bestehenden Strukturen führen
- Mittel der Landesprogramme müssen ggf. zur (erhöhten) Kofinanzierung eingesetzt werden
- bei Klein- und Kleinstprogrammen ist auch deren Fortführung kritisch zu hinterfragen, entsprechende Entscheidungen werden sich (spürbar) auf den künftig erforderlichen Personalbedarf niederschlagen

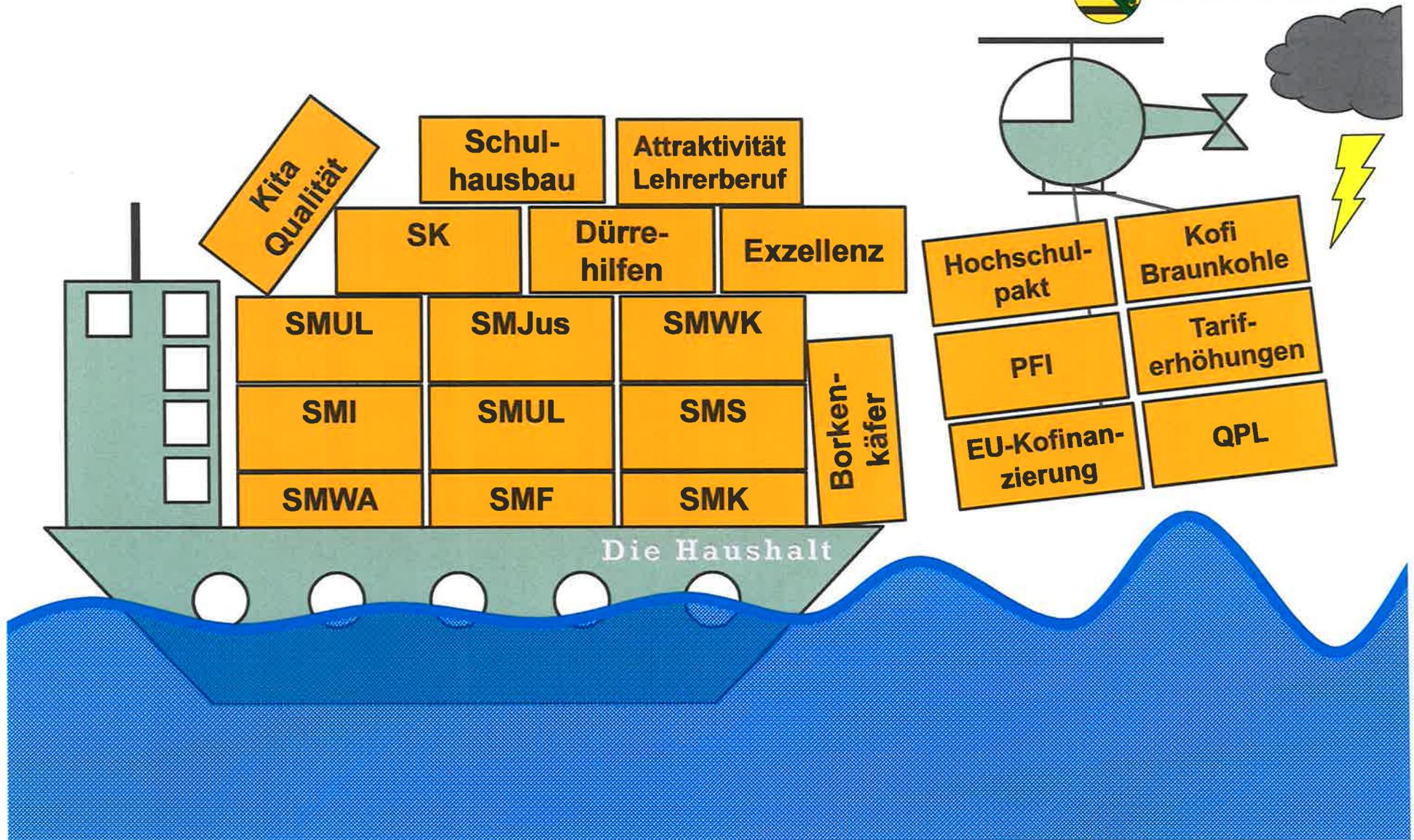
## I Fördervereinfachungen

- auch insoweit muss sich der künftige Personaleinsatz an den - dann geringeren - Anforderungen an den Fördervollzug anpassen

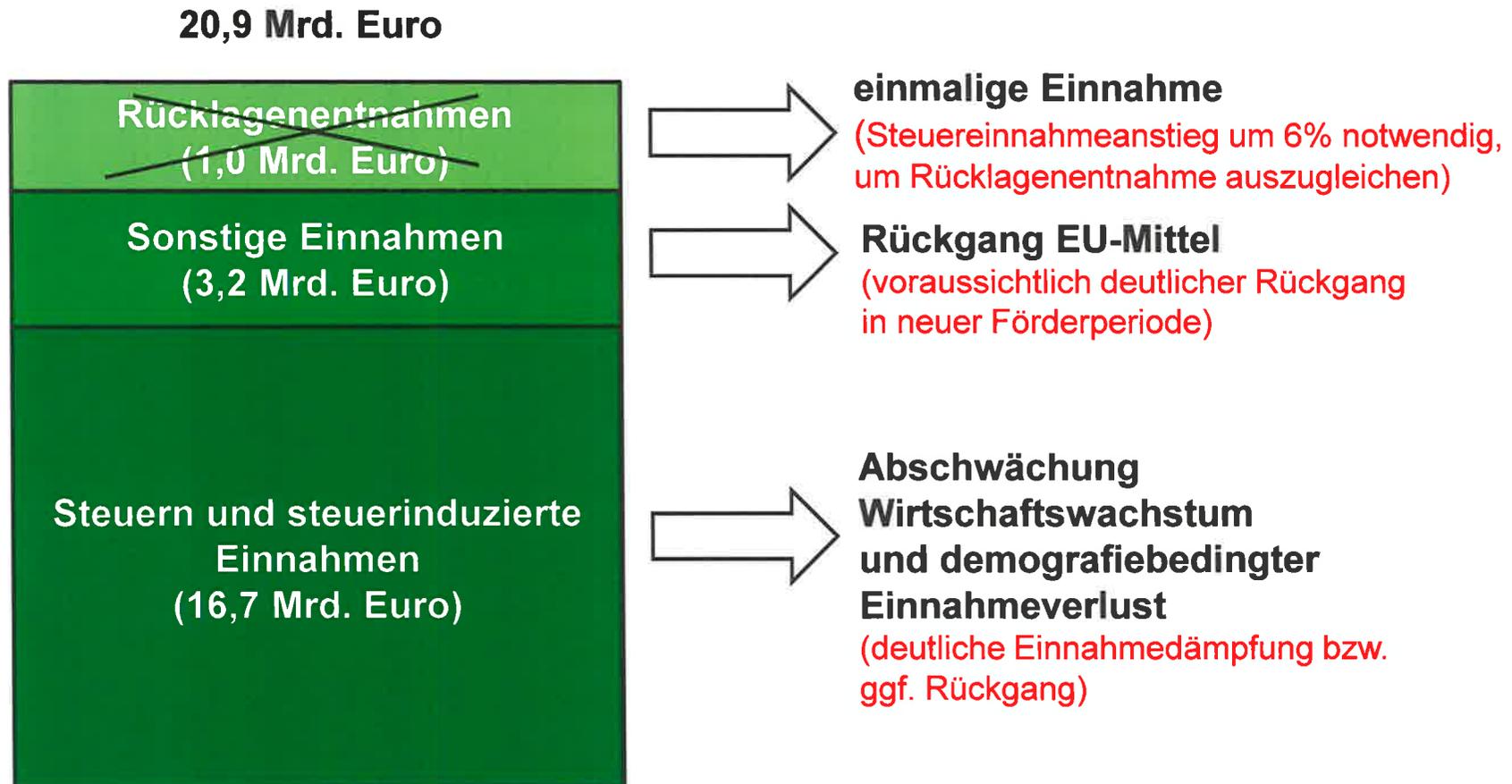
## I Digitalisierung

- angesichts des sich abzeichnenden Fachkräftemangels müssen die Substituierbarkeitspotentiale durch Digitalisierung/Automation genutzt werden

## Aktuelle Haushaltssituation

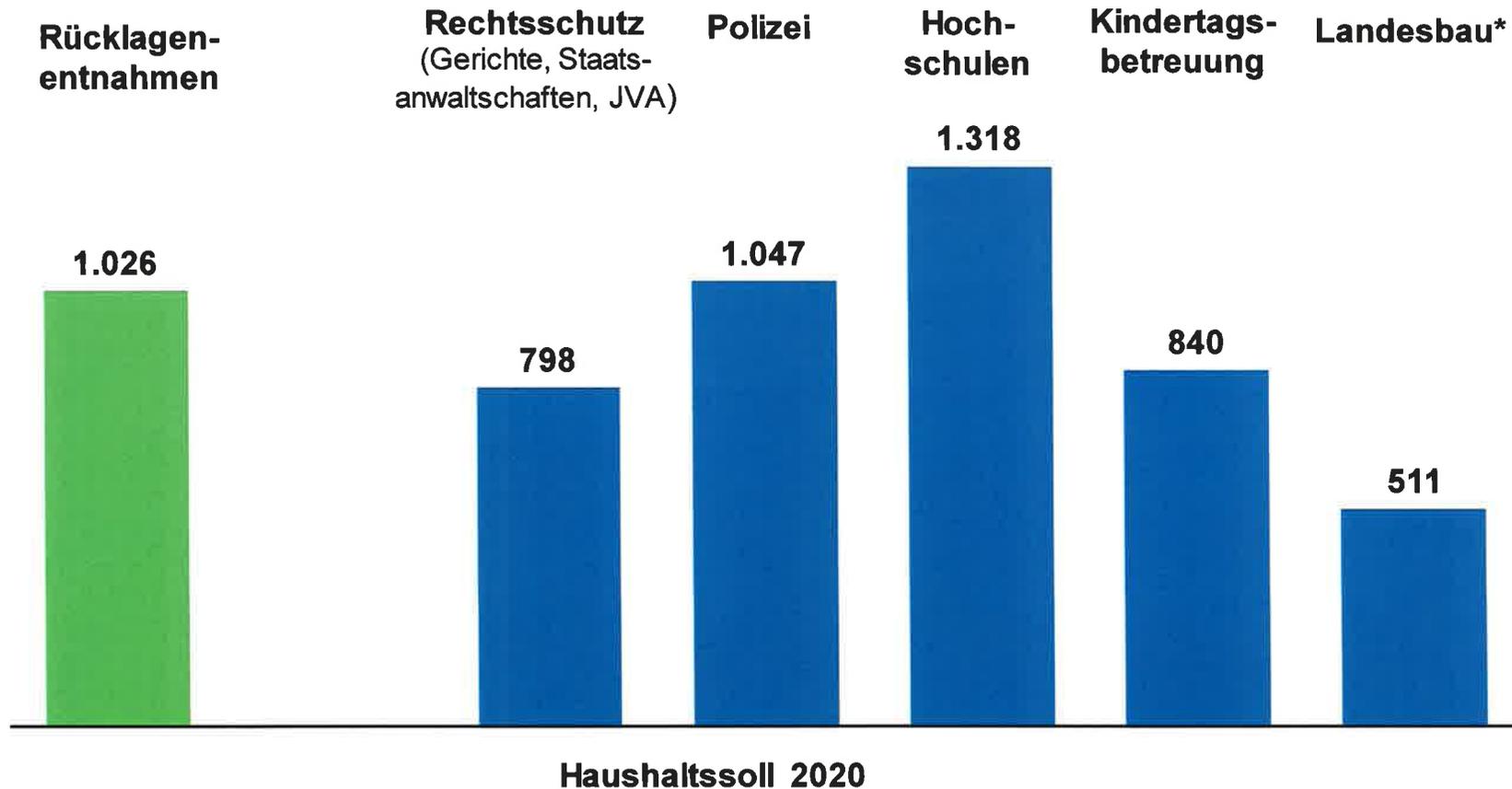


## Einnahmerahmen 2020 und zukünftige Trends



# Relation der einmaligen Rücklagenentnahmen 2020 zu verschiedenen Ausgabepositionen

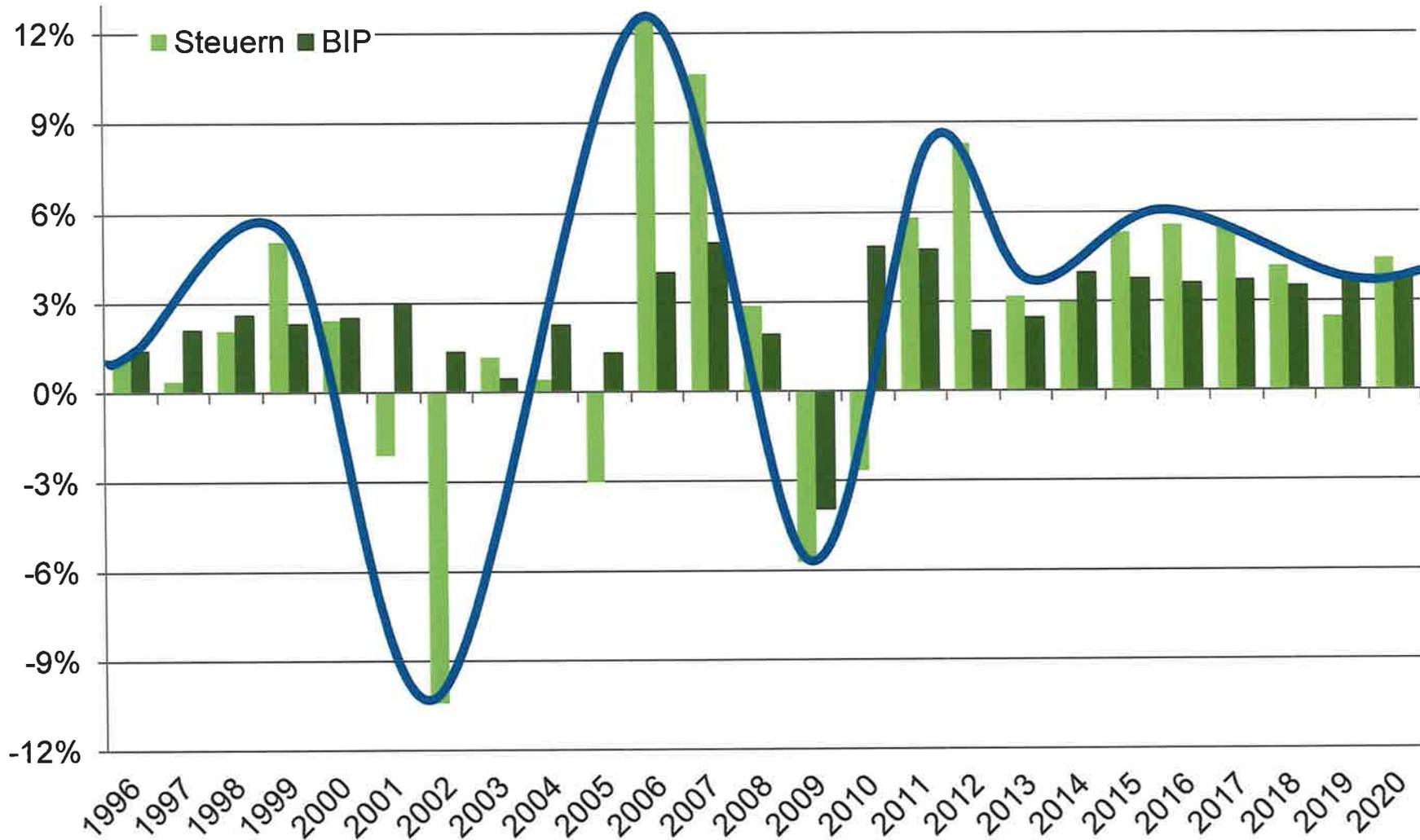
in Mio. Euro



\* Landesbaumaßnahmen sind ebenfalls bei Rechtsschutz, Polizei und Hochschulen enthalten.

# Seit 2011 schwankungsarme Entwicklung Steuern

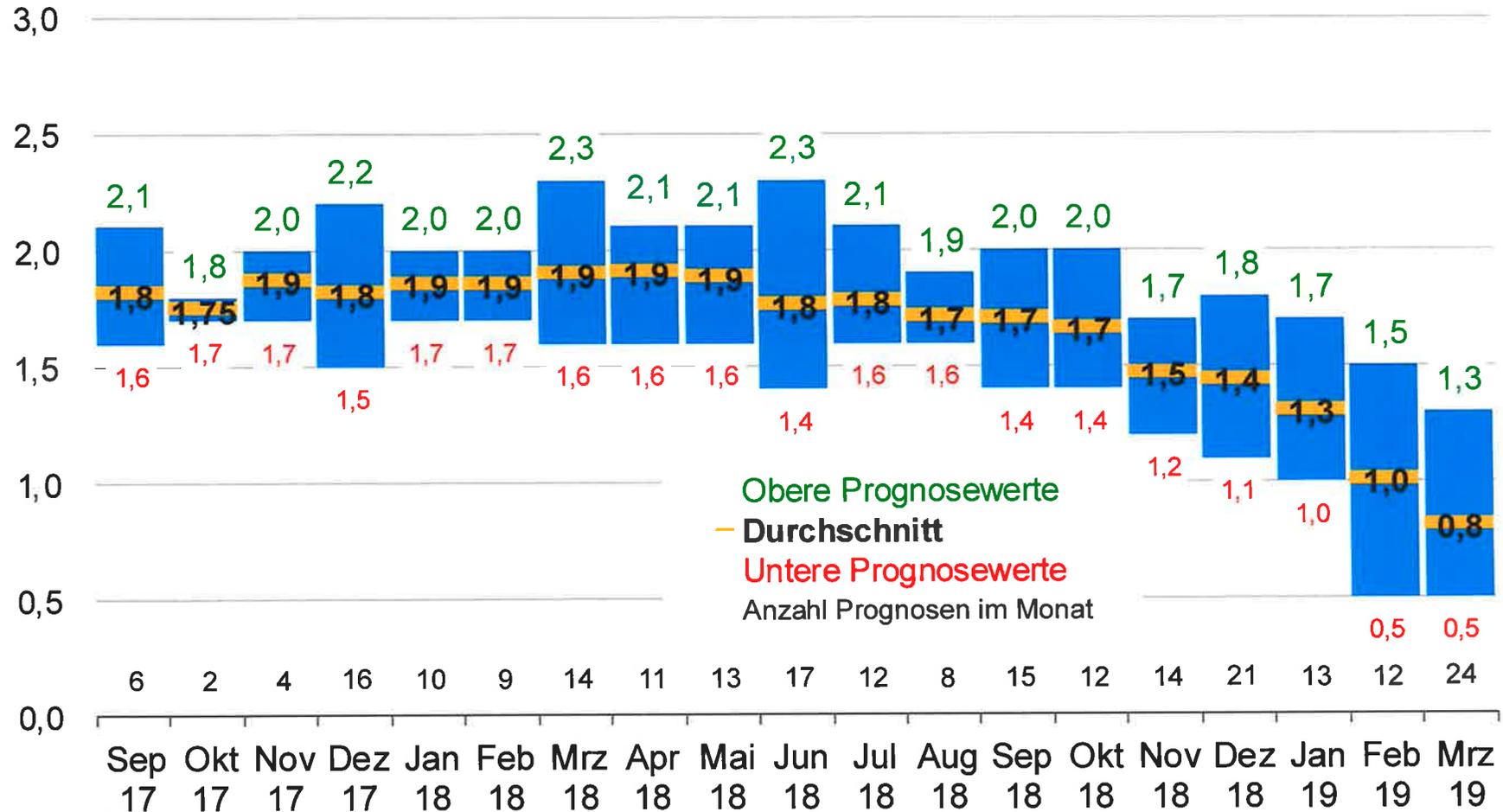
Veränderung Konjunktur und Steuern ggü. Vorjahr



# Konjunktuell wieder schwierigeres Fahrwasser vorhergesagt



## Prognosekorridor für das Wirtschaftswachstum Deutschlands im Jahr 2019 in %

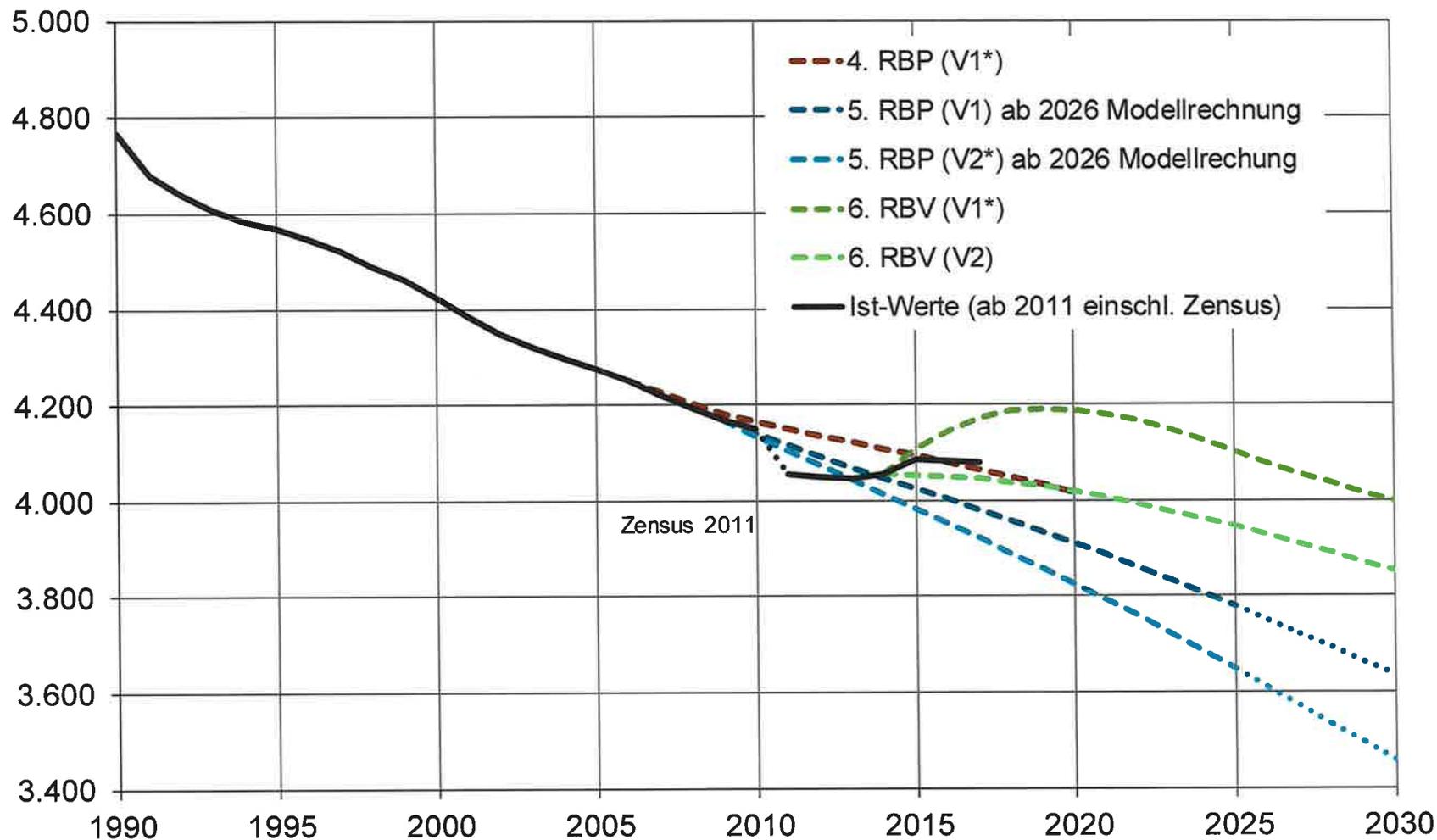


Quellen/Prognosespektrum: BMWi, Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Wirtschaftsforschungsinstitute, Banken, DIHK, IWF,

# Bevölkerungsvorausrechnungen für Sachsen und tatsächliche Entwicklung



Bevölkerung in Tsd.

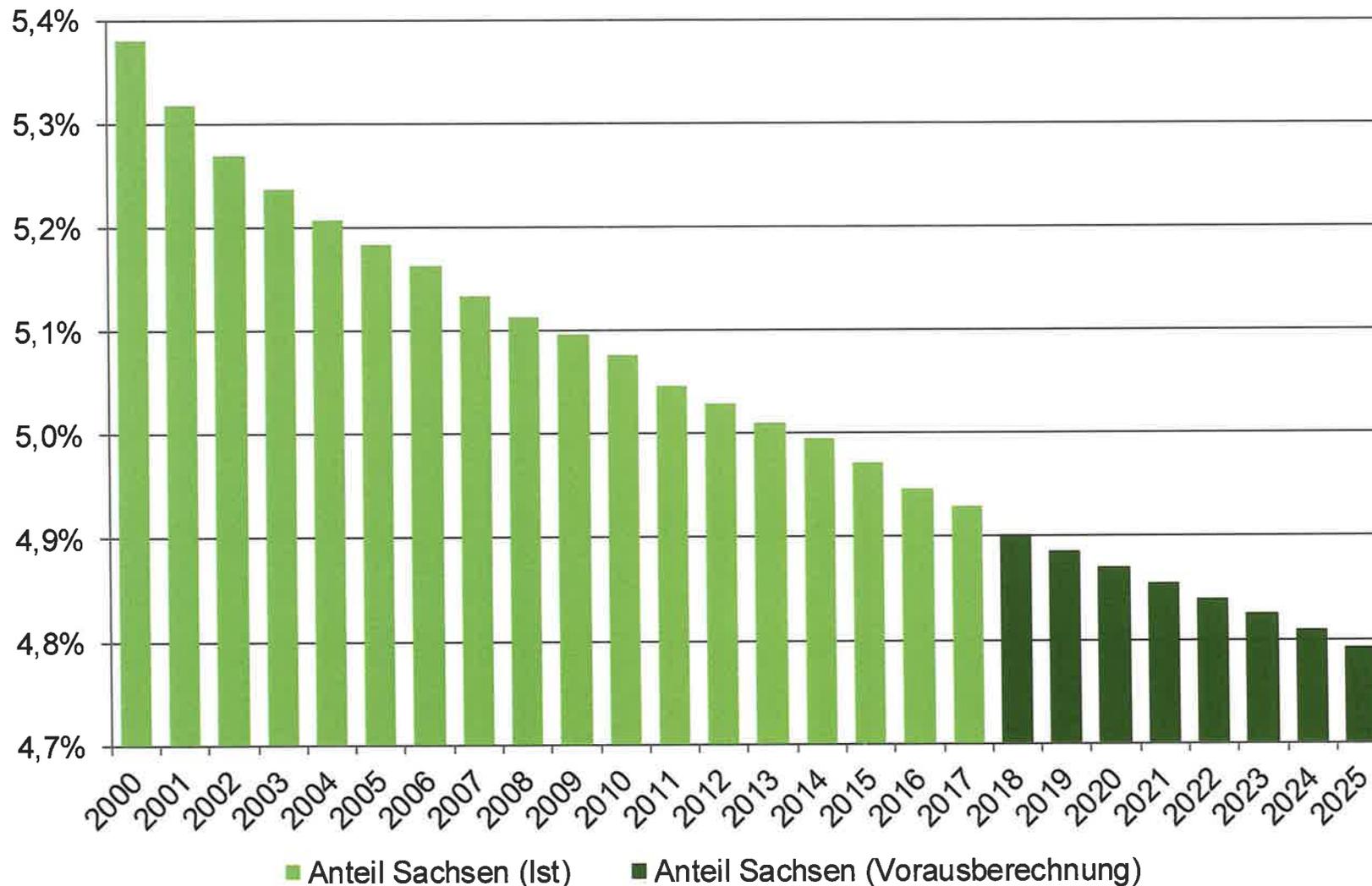


\* landesspezifische Annahmen

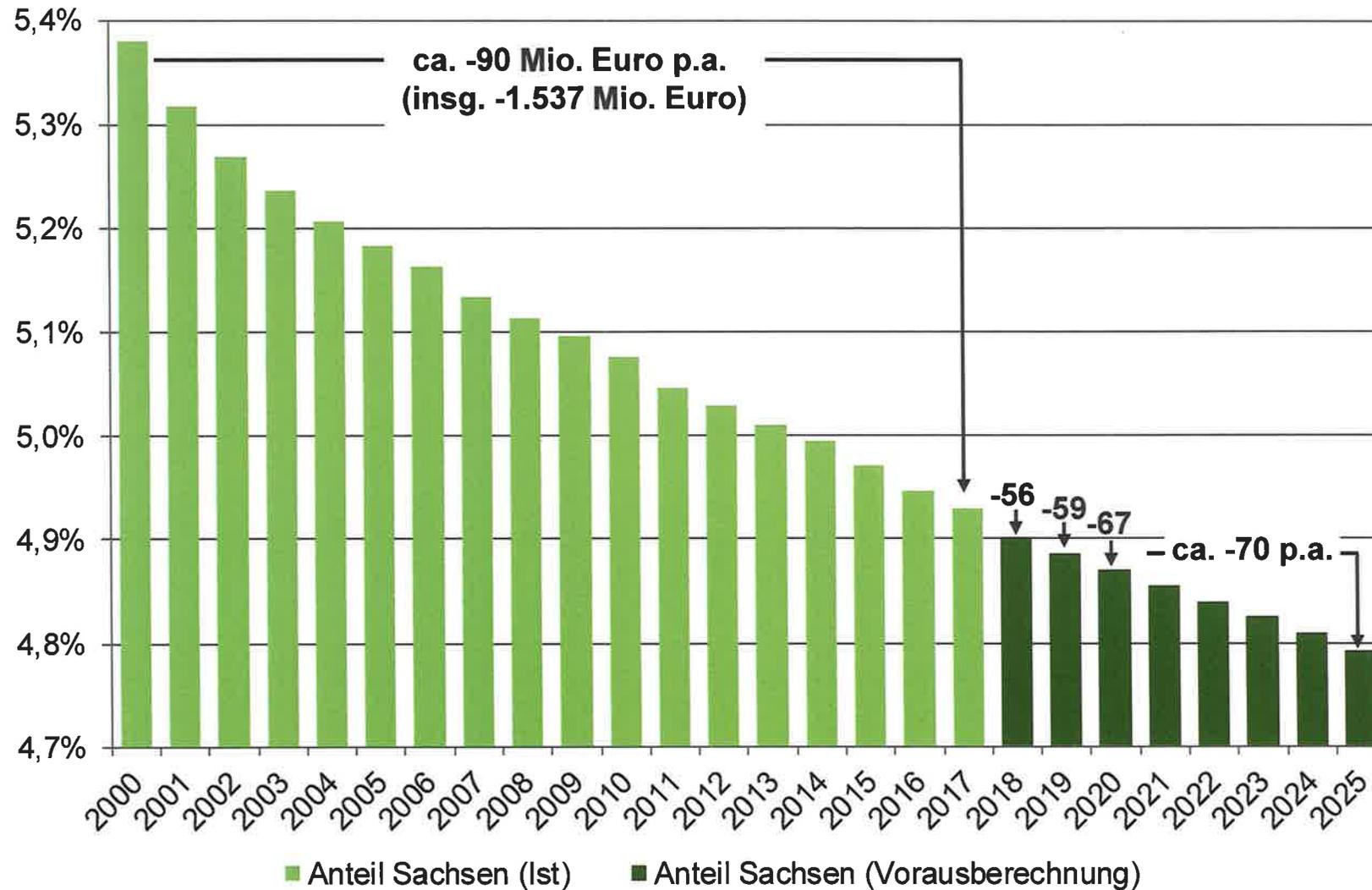
# Dauerhaft sinkender Bevölkerungsanteil Sachsens an der Gesamtbevölkerung Deutschlands...



## Anteil Bevölkerung Sachsen an Deutschland

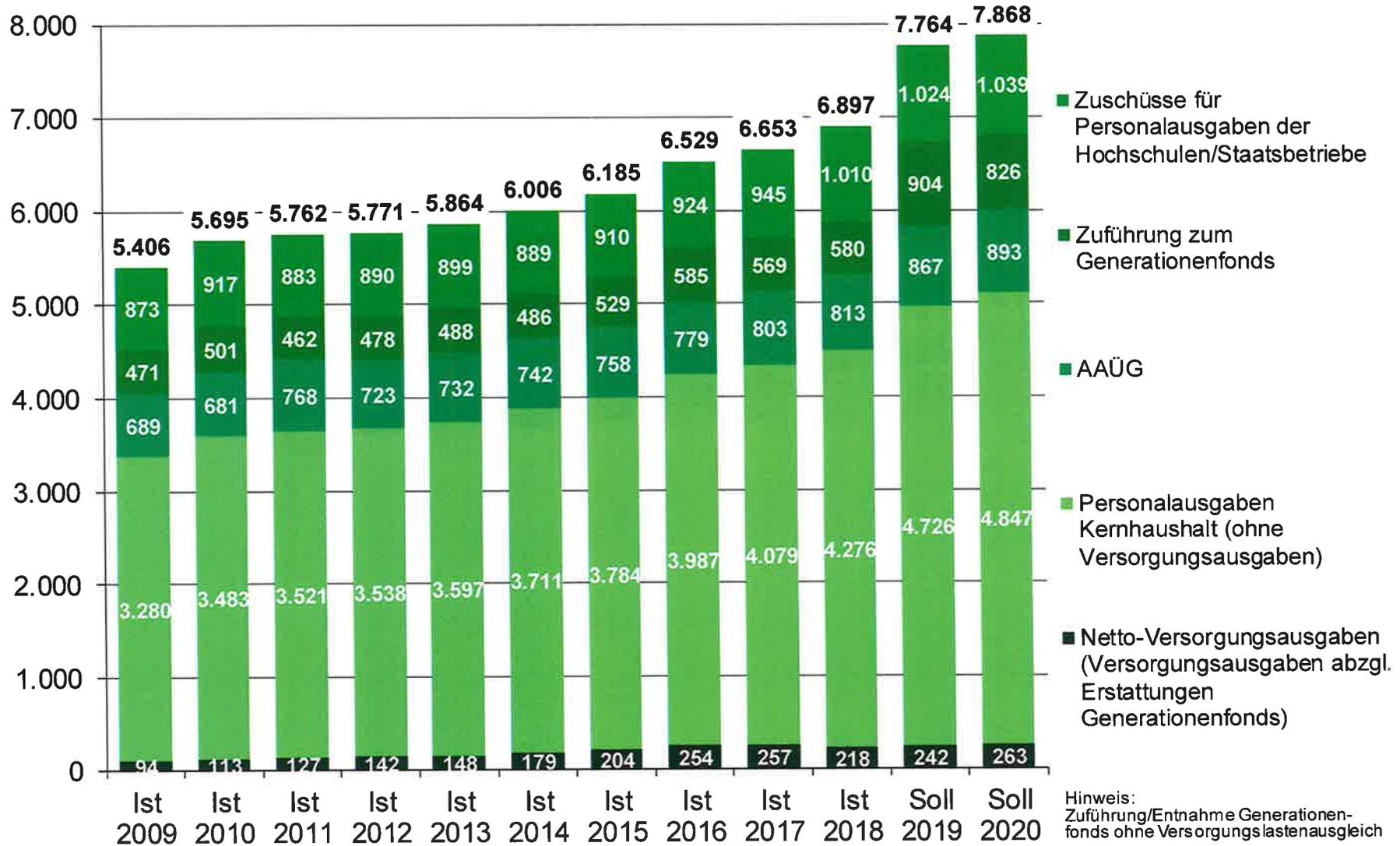


# ...hat dauerhaft haushalterische Auswirkungen durch Mindereinnahmen über den Bund-Länder-Finanzausgleich

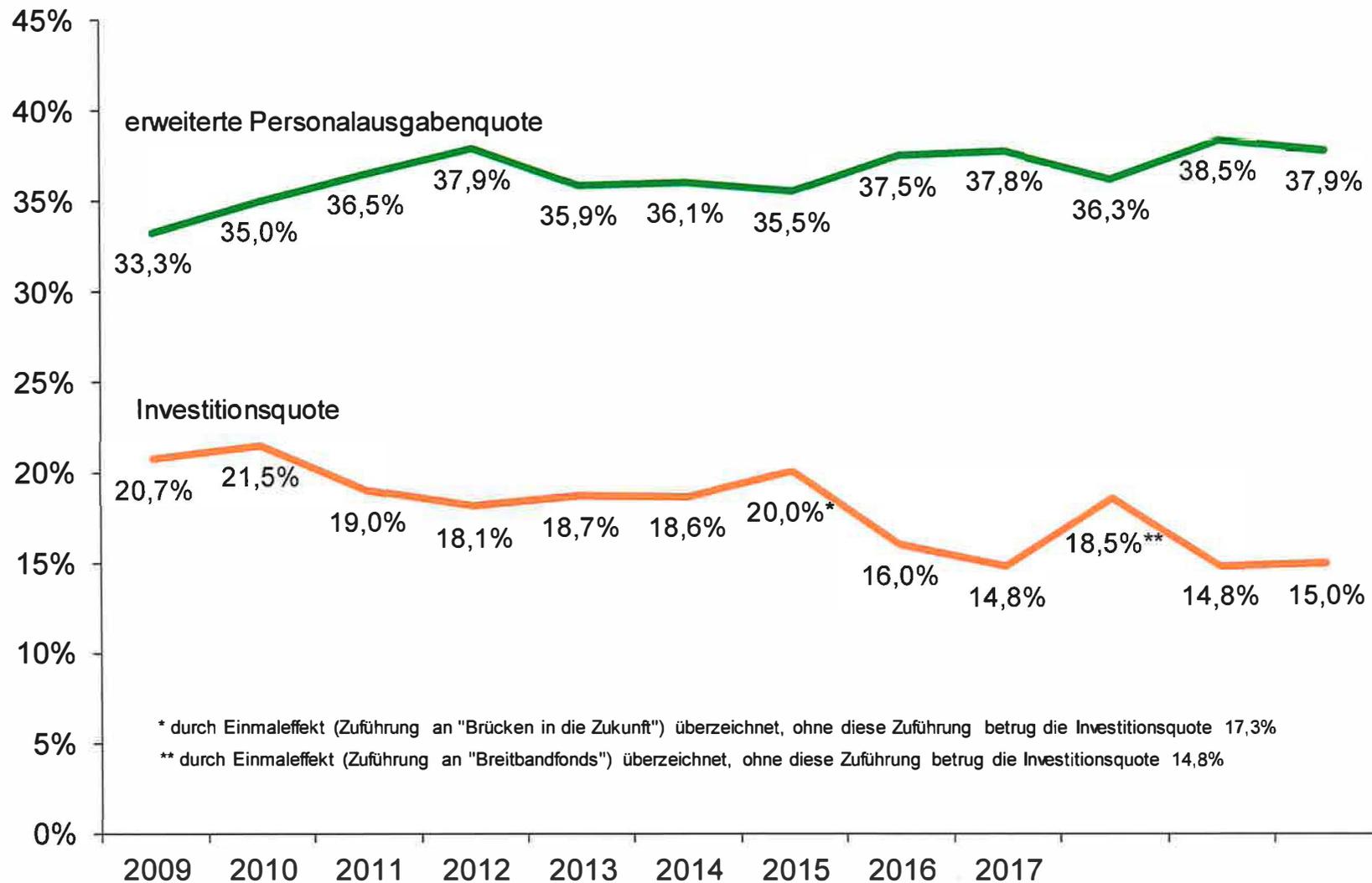


# Dynamisch steigenden Ausgaben für Personal...

Entwicklung der Ausgaben für Personal in Mio. Euro



**...sorgen für hohe Verbindung des Haushalts von rund 40%**  
**Ausgaben für Personal und Investitionsausgaben in Relation zu den**  
**bereinigten Ausgaben**



# 11. Sitzung

## der Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (PK II)

Vortrag der Vertreter der Bediensteten

Dresden, am 6. Februar 2020

# Gliederung

1. Vorbemerkungen
2. Ausgangslage – die Fakten
3. Ausgangslage – eine Bewertung
4. zu betrachtende Handlungsbereiche
5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse (1 – 8)
6. Verfahrensempfehlungen

# 1. Vorbemerkungen

- Bereits die Personalkommission I war ein wichtiger und richtiger Meilenstein für den Paradigmenwechsel in der Personalstrategie des Freistaates Sachsen.
- Mit der Umsetzung der Handlungsempfehlungen des Abschlussberichtes wurde erfolgreich begonnen, politische Fehlentscheidungen zu korrigieren und auf aktuelle Entwicklungen adäquat reagieren zu können.
- Die Arbeit der „Personalkommission II“ (PK II) setzte diese notwendige Arbeit fort und baut zugleich die Brücke zu einer verstetigten konzeptionellen und ressortübergreifenden Personalstrategie des Freistaates Sachsen als:
  - Grundlage für das politische Handeln der verantwortlichen Akteure
  - Grundlage für mittel- und langfristige planerische Maßnahmen
  - Grundlage für das Verwaltungshandeln in den Einrichtungen des Staatsdienstes
- Zugleich ist die Arbeit der PK II ein wichtiges Instrument der Kommunikation zwischen den Ressorts zum Zwecke des Informationsaustauschs und der Kompromissfindung.

## 2. Ausgangslage – einige Fakten

- Die Bevölkerung im Freistaat Sachsen verringert sich derzeit (und wohl auch in absehbarer Zukunft) wesentlich langsamer als ursprünglich erwartet.
- Das Aufgabenvolumen wächst seit Jahren stetig.
- Die qualitativen Anforderungen an die Aufgabenerledigung sind gestiegen.
- Die Gesamtzahl der Beschäftigten und Beamten des Freistaates Sachsen ist in den vergangenen Jahren angestiegen.
- In Schwerpunktbereichen (Bildung und Sicherheit) wurde durch politische Entscheidungen und veränderte Rechtsnormen der kritischen Entwicklung entgegengewirkt.
- In zahlreichen Bereichen wurden durch das Verschieben des Personalabbaus und der dadurch möglichen Nachbesetzung von Stellen Eskalationen vorerst verhindert.
- In bestimmten Bereichen (z. B. in der IT) ist die Personalgewinnung wegen höherer Löhne in der Privatwirtschaft schwierig.
- Die Konkurrenz innerhalb des Freistaates wächst, was zu erheblichen „Reibungsverlusten“ führt.

### 3. Ausgangslage – eine Bewertung

- Durch die ungünstige demografische Situation auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, durch die auch dadurch resultierende Konkurrenzsituation zwischen allen potentiellen Arbeitgebern sowie durch die steigende Zahl an Altersabgängen in den kommenden Jahren wird es schwierig werden, den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Personalbestand in nahezu allen Bereichen des Landesdienstes halten und rekrutieren zu können.
- Hinzu kommt, dass der Freistaat als Arbeitgeber bzw. Dienstherr finanziellen, rechtlichen und organisatorischen Zwängen unterliegt, die es erschweren innerhalb dieser Konkurrenzsituation bestehen zu können
- Die sofortige Beendigung des sog. „KW-Programms“ ist lange überfällig! Die Beschlüsse zum Personalabbau bzw. zur Fortgeltung der „KW-Vermerke“ wirken in jeder Hinsicht kontraproduktiv. Die weitere Schiebung von „KW-Vermerken“ stellt keine Lösung dar!
- Die Verbeamtung hat sich als attraktives Angebot an Bewerber herausgestellt und kann junge Menschen langfristig an den Freistaat binden.

## 4. Zu betrachtende Handlungsbereiche

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

Aus Sicht der Beschäftigtenvertreter ist das Handeln in folgenden Bereichen erforderlich:

- in der Stellenplanung, der Stellenbereitstellung und der Stellenbesetzung
- in der tariflichen Entgeltentwicklung und in der Besoldungsanpassung
- bei der Umsetzung und der Weiterentwicklung von Aus- und Fortbildungsstrategien
- in der rechtlichen Normierung aller Bereiche, die unmittelbar und mittelbar die Arbeitserledigung beeinflussen
- Bei der Standortplanung und Standortentwicklung
- in der Organisationsentwicklung und sachgerechten Nutzung moderner Arbeitsformen und Arbeitsmittel
- in der Führungskultur und dem Verhältnis zwischen Verantwortung, Vertrauen und Partizipation
- bei gegenseitiger Wertschätzung und dem Handeln in Hierarchien
- bei der Überprüfung von Standards und der Frage der Notwendigkeiten

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 1

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
1	sofortige Aufhebung des „KW-Programmes“ und aller Beschlüsse über den pauschalen Personalabbau	X	X
2	Regelmäßige, verstetigte Aufgabenkritik unter Nutzung vereinheitlichter Monitorings- und Evaluierungsmethoden als Grundlage für die Stellenplanung, die Stellenverwendung und die Stellenbesetzung	X	X
3	Neuausrichtung der Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften, insbesondere durch: <ul style="list-style-type: none"> <li>- die Bereitschaft zum Abschluss von Tarifverträgen</li> <li>- die Verabredung eines Procedere zur Einbeziehung von Gewerkschaften bei der Erarbeitung von beamtenrechtlichen Regelungen</li> </ul>	X	X
4	zwischen allen Ressorts abgestimmte und vereinheitlichte Kriterien für die Personalentwicklung - und Gewinnung	X	X
5	Personalentwicklung für alle Laufbahngruppen und Einstiegsebenen, insbesondere mit besserer „Durchlässigkeit“ zwischen den Laufbahngruppen und Einstiegsebenen	X	

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 2

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)



	Maßnahme	für Bestandspersonal	für Personalgewinnung
6	Hinwirken darauf, dass von der EU oder vom Bund vorgegebene Standards notwendig UND plausibel sind	X	X
7	Die Ausbildungsoffensive fortsetzen und ausbauen durch: <ul style="list-style-type: none"> <li>- alle Ressorts in die Ausbildungsinitiative einbinden</li> <li>- Investitionen an eigenen Standorten zügig umsetzen und im notwendigen Umfang erweitern</li> <li>- mehr Personal an eigenen Ausbildungseinrichtungen</li> <li>- Kooperation mit den Kommunen festigen bzw. ausbauen</li> <li>- Studiengänge regelmäßig dem Bedarf anpassen</li> <li>- Kooperation zwischen allen Hoch- und Fachschulen des Freistaates verstärken (Zusammenarbeitsgebot)</li> <li>- In allen Ressorts Praktikantenstellen zu attraktiven Konditionen vorhalten</li> <li>- Übernahme- und Einstellungsgarantien nach erfolgreicher Ausbildung bzw. Praktikum schaffen</li> </ul>		X
8	Erarbeitung und Umsetzung einer abgestimmten Verbeamtungskonzeption für den Freistaat Sachsen sowie einheitlicher Beförderungsgrundsätze und Beförderungseckwerte	X	X

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 3

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
9	<p>Eine Fortbildungsinitiative auf den Weg bringen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit dezentralen Fortbildungsangeboten</li> <li>- mit besser herausgearbeiteten Fortbildungsbedarfen</li> <li>- mit modernen Fortbildungsangeboten (modulare Fortbildungsgänge, Online-Fortbildungen)</li> <li>- durch Kooperationen und Partnerschaften mit externen Einrichtungen (Kommunen, Wirtschaft etc.)</li> </ul>	X	
10	<p>Das Thema „Dienstreisen“ neu angehen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die tatsächliche Notwendigkeit von Dienstreisen prinzipiell überprüfen</li> <li>- Dienstreisen schrittweise durch Online-Kommunikation ersetzen</li> <li>- Grundsatz: Bus und Bahn geht vor Individualverkehr</li> <li>- volle Anerkennung von Reisezeiten als Arbeitszeit</li> <li>- Organisationsabläufe bei der Beantragung und der Abrechnung von Dienstreisen vereinfachen, vereinheitlichen und digitalisieren</li> </ul>	X	

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 4

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
11	<p>Schnellstmöglich in allen Ressorts moderne Formen der Arbeit einführen und ermöglichen, wie z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeit mit mobilen Endgeräten</li> <li>- einfache Gestattung von Teleheimarbeit, Satellitenarbeit, Kurzzeit-Telearbeit usw.</li> <li>- WLAN in den Einrichtungen des Freistaates unter Beachtung möglicher gesundheitsgefährdender Aspekte</li> <li>- flexible Arbeitszeitmodelle (basierend auf Erfahrungen Dritter)</li> <li>- Einführung von Langzeitkonten prüfen</li> <li>- Erarbeitung eines Konzeptes zur Einführung von lebensphasenorientierten Arbeitszeitmodellen und an den Lebensphasen orientierter Formen der Arbeitsorganisation</li> <li>- Nutzung von Altersteilzeit-/Altersübergangsmodellen als Instrumente gegen das vorzeitige Ausscheiden aus dem Dienst</li> <li>- Förderung des lebenslangen Lernens</li> </ul>	X	X

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 5

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
12	<p>Standorte a)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- alle noch nicht umgesetzten Standortentscheidungen auf den Prüfstand bringen und die Wirtschaftlichkeit überprüfen</li> <li>- bei der Entscheidung über die Errichtung von Einrichtungen des Freistaates an neuen Standorten alle wichtigen Fragen der Infrastruktur in Betracht ziehen (auch unter den Gesichtspunkten „Ganzheitlichkeit“ und „Nachhaltigkeit“ und insbesondere unter dem Blickwinkel der „Fürsorge“)</li> <li>- Den SIB zum leistungsfähigen Dienstleister fortentwickeln</li> <li>- Flächenvorgaben der RL-Bau für die Raumgrößen an ASiG-Empfehlungen anpassen</li> <li>- Speiseversorgung der Beschäftigten auf höchstmöglichen Niveau sicherstellen (Kantinenversorgung)</li> <li>- „aus der Zeit gefallene“ Rechtsnormen abschaffen (Beispiel: „Warmwasserverordnung“)</li> <li>- Ladestationen für eAutos an allen Standorten aufbauen</li> <li>- In geeigneter Weise und bedarfsgerecht die Betreuung von Kindern in Tagesstätten ermöglichen</li> </ul>	X	X

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 5

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
13	Standorte b) - bei Standortentscheidungen und Baumaßnahmen für oberste Landesbehörden sollte auf die Konzentration der Verwaltungsstandorte geachtet werden. Diese sollten – wenn nicht einer politischen Standortentscheidung folgend – möglichst nicht auf verschiedene Standorte einer Kommune aufgeteilt, sondern in einem Gebäudekomplex untergebracht werden (Vermeidung von Postwegen, Dienstgängen und Dienstreisen) - gleichzeitig dienststellen- und ressortübergreifende Sattelitenarbeit (Coworking-Spaces) in Landesliegenschaften ermöglichen - Auf klimatische Bedingungen achten! Dies beinhaltet planerische Aspekte der Gebäudearchitektur und der Gebäudeausrüstung hinsichtlich der Gebäudeklimatisierung durch die Ausstattung mit entsprechenden Anlagen unter Nutzung erneuerbarer Energien - Unterstützung der Bediensteten bei der Wohnungssuche nach Standortentscheidungen oder Personalmaßnahmen	X	X

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 7

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
14	<p>Digitalisierung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- den SID und weitere verantwortliche Organisationseinheiten im IT-Bereich als leistungsfähige Dienstleister ausbauen</li> <li>- Möglichst alle Beschäftigten bei Umstellungsprozessen auf Grundlage der Methoden des Changemanagements mitnehmen (informieren, qualifizieren, Support anbieten)</li> <li>- alle Organisationsabläufe auf die Möglichkeit einer Digitalisierung prüfen</li> <li>- einheitliche Hard-, Software sowie IT-Sicherheitsstandards grundsätzlich in allen Einrichtungen des Freistaates schaffen</li> <li>- Ressort- oder behördenspezifische Insellösungen vermeiden oder nach Möglichkeit abschaffen</li> <li>- individuelles „digitales Know-how“ nutzen</li> </ul>	X	X
	<p>Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- BGM auf guter finanzieller Grundlage und nach festen Leitlinien umsetzen</li> <li>- Maßnahmen des BGM in allen Ressorts durch professionelles Personal koordinieren und organisieren</li> </ul>	X	X

## 5. Beispiele konkreter Handlungserfordernisse - 8

(in Stichworten, ohne Rang- und Reihenfolge)

	Maßnahme	für Bestands- personal	für Personal- gewinnung
15	<p>Führung und Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelmäßige Führungskräftefeedbacks nach abgestimmten und einheitlichen Standards in allen Einrichtungen des Freistaates durchführen</li> <li>- Führungskräfteworkshops sollten obligatorisch werden</li> </ul>	X	
16	Grundsätzlich keine Privatisierungen zulassen	X	
17	<p>Die Organisationseinheiten in den OPH-Bereichen stärken durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mehr Stellen und qualifiziertes Personal</li> <li>- Nutzung einheitlicher digitaler Verfahren (z. B. für das Personalmanagement und das Bewerbermanagement)</li> </ul>	X	X

## 6. Verfahrensempfehlungen

- Die Umsetzung der Handlungsempfehlungen sollte weiterhin zentral, von der SK/SOPV, koordiniert werden.
- Größtmögliche Transparenz in allen Prozessen und Entscheidungen
- Die Initiative „Wertschätzung“ sollte in geeigneter Form und in allen Ressorts weitergeführt werden.
- Die Arbeitgebermarke „MACH WAS WICHTIGES!“ sollte fortgesetzt und nach einem geeigneten Zeitraum evaluiert werden.
- Die Arbeit der Personalkommission sollte auf Grundlage des Koalitionsvertrages schnellstmöglich ihre Arbeit fortsetzen und in geeigneter Weise verstetigt werden.

Wir sind auf dem richtigen Weg.  
Aber dieser ist steinig und lang!

**Vielen Dank!**



# **Gutachten**

## **zum Forschungsvorhaben**

**„Möglichkeiten und Grenzen des aufgabenbezogenen Benchmarkings von Personalbeständen auf Landesebene“**

**im Auftrag der  
Sächsischen Staatskanzlei**

Dresden, Januar 2017

# **Gutachten**

zum Forschungsvorhaben

**„Möglichkeiten und Grenzen des aufgabenbezogenen Benchmarkings von Personalbeständen auf Landesebene“**

im Auftrag der  
Sächsischen Staatskanzlei

**ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V.  
Niederlassung Dresden**

Joachim Ragnitz (Projektleiter)  
David Bauer

Dresden, Januar 2017

## Inhaltsverzeichnis

<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>4</b>
<b>2 Personalbestände in den Bundesländern: Das empirische Bild.....</b>	<b>5</b>
2.1 Verwendete Datengrundlage.....	5
2.2 Personalbestände in den Bundesländern: Ergebnisse .....	9
<b>3 Methodische Schwierigkeiten eines Personalbestandsvergleichs auf Landesebene .....</b>	<b>12</b>
3.1 Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen.....	12
3.2 Unterschiede in der Aufgabenlast.....	16
3.3 Vergleichbarkeit der Funktionen zwischen den Ländern.....	20
<b>4 Fazit.....</b>	<b>24</b>
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis.....</b>	<b>25</b>
<b>Anhang.....</b>	<b>26</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufteilung der Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber nach dem Schalenkonzept, 2015 (in %) .....	7
Tabelle 2: Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nach Aufgabenbereichen auf Landesebene, 2015 (je 1 Mill. Einwohner) .....	11
Tabelle 3: Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber im Landes- und Kommunalbereich, 2015 .....	13
Tabelle 4: Kommunalisierungsgrade in ausgewählten öffentlichen Aufgabenbereichen, 2015 (in %) .....	15
Tabelle 5: Vollzeitäquivalente des Personals im öffentlichen Schulbereich auf Landesebene, 2015 (je Tsd. Schüler nach Schulart) .....	19
Tabelle 6: Vollzeitäquivalente des Personals im öffentlichen Dienst nach ausgewählten Funktionen auf Landesebene, 2015 (je 1 Mill. Einwohner) .....	21
Tabelle 7: Vollzeitäquivalente des Personals in der Ernährung und Landwirtschaft so-wie Forst-, Jagd- und Fischereiwirtschaft auf Landesebene, 2015 (je 1 Mill. Einwohner) .....	26
Tabelle 8: Vollzeitäquivalente des Personals an öffentlichen Hochschulen auf Landesebene, 2015 (je Student/je Tsd. Studenten nach Hochschulart) .....	27

## 1 Einleitung

Die Personalbestände im öffentlichen Bereich sind in den ostdeutschen Flächenländern relativ zu den westdeutschen Flächenländern vergleichsweise hoch. Gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je tausend Einwohner wird in den Ländern und Kommunen der Flächenländer Ostdeutschlands mit gut 41,4 VZÄ weiterhin mehr Personal beschäftigt als in Westdeutschland (39,6 VZÄ; Angaben jeweils für 2015). Gleiches gilt auch für den Freistaat Sachsen – hochgerechnet auf die Zahl der Einwohner beläuft sich der „Überbesatz“ des Personals im öffentlichen Dienst hier auf mehr als 8.500 Personen.<sup>1</sup> Noch höher erscheint die relative Mehrausstattung Sachsens mit Personal, wenn in einzelnen Bereichen bedarfsorientierte Vergleichsmaßstäbe (anstelle der bloßen Einwohnerzahl) herangezogen werden, so im Bereich der Schulen (Schülerzahl) oder der Hochschulen (Studenten). Da die öffentlichen Pro-Kopf-Einnahmen des Freistaats wegen der Einwohnerorientierung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs auf mittlere Sicht nicht höher liegen werden als in den (finanzschwachen) westdeutschen Flächenländern, ist damit zu rechnen, dass ein gleichbleibend hoher Personalbestand im öffentlichen Dienst und die damit verbundenen Personalausgaben bei gegenüber dem gegenwärtigen Stand rückläufigen Einnahmen die ausgabenpolitischen Handlungsspielräume von Land und Kommunen gravierend einschränken würde. Dies hätte insbesondere einen negativen Einfluss auf die Investitionsmöglichkeiten der öffentlichen Hand.

Gleichzeitig muss aber auch gesehen werden, dass es gerade vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung immer schwieriger wird, altersbedingt freiwerdende Stellen im öffentlichen Bereich überhaupt wieder zu besetzen. Schon aus diesem Grund werden die derzeit noch bestehenden Personalüberhänge sich quasi automatisch reduzieren. Man wird daher im Zweifel nicht nur mit Blick auf die Aufgabenbelastung, sondern auch mit Blick auf die Verfügbarkeit von Bewerbern Prioritäten setzen müssen, welche Stellen in welchem Umfang künftig wieder besetzt werden müssen, um die öffentliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Ein Vergleich des von den einzelnen Bundesländern in den verschiedenen Aufgabenbereichen eingesetzten Personals kann insoweit auch Aufschluss darüber geben, wie hoch der tatsächliche Personalbedarf im Einzelfall ist.

Darüber hinaus kann ein solcher Vergleich Hinweise auf mögliche Einsparpotentiale im Personalbereich liefern. Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland geht grundsätzlich davon aus, dass der Aufgabenbestand eines Landes durch die Zahl der Einwohner approximiert werden kann – der Einwohner ist somit „Bedarfsträger“ der öffentlich zu erfüllenden Aufgaben. Dies bestimmt insoweit auch den für notwendig erachteten Personaleinsatz. Den ostdeutschen Ländern wurde allerdings mit den Vereinbarungen zum Solidarpakt II (Schließung der Infrastrukturlücke bis zum Jahr 2020) ein höherer Ausgabenbedarf zugebilligt, was wiederum auch einen höheren Personaleinsatz impliziert. Ein gewisser Teil des Personalmehrbesatzes im öffentlichen Dienst der ostdeutschen Länder ist insoweit durch eine höhere Aufgabenbelastung gerechtfertigt. Dies gilt aber nur temporär; ab dem Jahr 2020 stellt die Personalausstattung der westdeutschen Flächenländer (genauer: der finanz-

<sup>1</sup> Hier ist das Personal auf der Landesebene sowie auf der kommunalen Ebene einbezogen.

schwachen westdeutschen Flächenländer) den Maßstab dar, an dem sich auch der Freistaat orientieren müssen.

Dies gilt allerdings nicht notwendigerweise für alle Aufgabenbereiche, für die der Freistaat Personal einsetzt: Zum einen kann die Aufgabenbelastung aufgrund landesspezifischer Besonderheiten in Teilbereichen sich von jener in den Vergleichsländern unterscheiden, zum anderen gibt die Finanzverfassung (und mit ihr: die bundesstaatlich vereinbarte Zuweisung von Bundesaufgaben in die Erfüllungshoheit der Länder) nur den allgemeinen Rahmen vor, von dem nach Maßgabe landespolitischer Prioritätensetzungen auch abgewichen werden kann. Ein Personal-Benchmarking auf Ebene einzelner Aufgabenbereiche kann daher nur aufdecken, wo der Freistaat gegebenenfalls mehr oder weniger Personal einsetzt als die westdeutschen Vergleichsländer; ob dies auf etwaige Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung, auf einen Mehrbestand an Aufgaben oder auf politisch gewollte Prioritätensetzung zurückzuführen ist, lässt sich durch eine solche Analyse nicht ermitteln und müsste mittels vertiefter Untersuchung eruiert werden. Hinzu kommt, dass Vergleiche zwischen Bundesländern durch unterschiedliche institutionelle Strukturen und Unschärfen in der statistischen Erfassung erheblich erschwert werden können.

Die vorliegende Kurzstudie zielt deswegen nur darauf ab, die vorgelagerte Frage zu klären, inwieweit die vorhandenen amtlichen Statistiken überhaupt die Möglichkeit eröffnen, derartige Vergleiche durchzuführen. Im Ergebnis zeigt es sich, dass einem derartigen „benchmark“-Vergleich erhebliche Schwierigkeiten entgegenstehen. Das entbindet die öffentliche Verwaltung aber nicht von der Aufgabe, mit Blick auf eine aufgabengerechte (und nicht an Erfahrungen der Vergangenheit orientierte) Zuweisung von Stellen auf einzelne Ressorts bzw. Dienststellen den jeweiligen Personalbedarf auch vor dem Hintergrund der Gegebenheiten anderer Länder zu prüfen.

Für die nachfolgenden Analysen wird eine Sonderauswertung der Personalstandstatistik (Fachserie 14, Reihe 6) des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2016e) herangezogen. Dabei werden ausschließlich die dreizehn deutschen Flächenländer einander gegenübergestellt. Dies ist dadurch zu begründen, dass die Verwaltungsstrukturen der Stadtstaaten stark von denen der Flächenländer abweichen, da hier keine klare Trennung zwischen kommunalen und staatlichen Aufgabenbereichen möglich ist.

## **2 Personalbestände in den Bundesländern: Das empirische Bild**

### *2.1 Verwendete Datengrundlage*

Den Bezugspunkt für die Analyse der Möglichkeiten eines aufgabenbezogenen Vergleichs der Personalbestände<sup>2</sup> auf der Landesebene<sup>3</sup> bildet die Personalstandstatistik des STATISTI-

<sup>2</sup> Zu beachten ist, dass die Angaben in der Personalstandstatistik aus datenschutzrechtlichen Gründen einer 5er-Rundung unterliegen. Das bedeutet, dass die Einerstelle der Beschäftigtenzahl bspw. auf null gerundet wird, wenn sie zwei oder weniger Beschäftigte in einem Bereich umfasst, während bei drei bis sieben Beschäftigten die Einerstelle auf fünf gesetzt wird. Auf die nächsthöhere Zehnerstelle wird gerundet, wenn die Einerstelle der Beschäftigtenzahl mindestens acht beträgt.

SCHEN BUNDESAMTES.<sup>4</sup> Zwar weisen die öffentlichen Haushaltspläne typischerweise auch Stellenpläne für das in der Landesverwaltung eingesetzte Personal aus. Im Gegensatz zur Personalstandstatistik beinhalten die Stellenpläne aber nicht das Personal, das außerhalb des Stellenplans geführt (z.B. wegen einer Drittmittelfinanzierung oder sonstiger Sonderregelungen<sup>5</sup>) oder in ausgelagerten Einrichtungen zur Aufgabenerfüllung des Landes eingesetzt wird. Ein bloßer Vergleich der Personalbestände zwischen den Ländern auf Grundlage der Stellenpläne muss daher zu Fehlinterpretationen führen, da Teile des vorhandenen Personalbestands nicht erfasst sind. Die amtliche Personalstandstatistik bezieht demgegenüber das von den Ländern (und Kommunen) insgesamt im öffentlichen Bereich beschäftigte Personal ein. Zudem sollte aufgrund einheitlich geltender Vorschriften zur Erhebung dieser Statistik auch eine weitgehende Vergleichbarkeit zwischen den Ländern gewährleistet sein.

Konstitutiv für die Personalstandstatistik ist dabei das sogenannte *Schalenkonzept*. Dieses Konzept wurde für die Zwecke der Personalstandstatistik zum 30.06.2011 mit der Begründung eingeführt, dass zunehmend öffentliche Aufgaben aus der Kernverwaltung der Gebietskörperschaften in rechtlich selbstständige Einrichtungen ausgelagert werden und damit in den Haushaltsplänen der Länder und Gemeinden nicht länger auftauchen. Entsprechend ist ein immer größer werdender Anteil des für die staatliche Aufgabenerfüllung herangezogenen Personals im mittelbaren öffentlichen Dienst sowie in Einrichtungen in privater Rechtsform beschäftigt.<sup>6</sup> Da dieser Prozess in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten ist, bedurfte es zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Ergebnisse über die Zeit und zwischen den Bundesländern einer Einbeziehung dieser ausgelagerten Einheiten in das statistische Berichtswesen. Über das Schalenkonzept werden diese Einheiten in Abstimmung mit den Finanzstatistiken in die Personalstandstatistik integriert.

Gemäß dem Schalenkonzept kann die Verteilung des Personals der öffentlichen Arbeitgeber in den einzelnen Einrichtungen in zwei unterschiedlichen Formen dargestellt werden.<sup>7</sup> Einen Überblick über die beiden Darstellungsformen sowie die prozentuale Aufteilung des gesamten Personals auf die einzelnen Bereiche wird in Tabelle 1 wiedergegeben. Sämtliche Angaben in der Tabelle beziehen sich auf die Gesamtbeschäftigung der öffentlichen Arbeitgeber, die sich zum Stichtag 30.06.2015 auf 5.818.340 Personen belief.

<sup>3</sup> Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Aufgabenzuordnung zwischen Landesebene und der kommunalen Ebene in den Ländern nicht immer vergleichbar ist. Dies wird in Kapitel 3.1 genauer analysiert.

<sup>4</sup> Fachserie 14, Reihe 6.

<sup>5</sup> Vgl. zu diesen Sonderregelungen die Ausführungen im Jahresbericht 2016 des SÄCHSISCHEN RECHNUNGSHOFS (2016), S. 55f.

<sup>6</sup> Der öffentliche Dienst lässt sich in den unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst unterteilen. Zum unmittelbaren öffentlichen Dienst wird das Personal gezählt, das bei den Kernhaushalten und Sonderrechnungen des Bundes, der Länder und den Kommunen sowie den Zweckverbänden beschäftigt ist. Darunter fällt das Personal in den Ämtern, Behörden, Gerichten und den rechtlich unselbstständigen Einrichtungen. Hingegen wird das Personal dem mittelbaren öffentlichen Dienst zugeordnet, das in der Bundesagentur für Arbeit, der Deutschen Bundesbank, den Sozialversicherungsträgern und anderen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform beschäftigt ist, die in der Rechtsaufsicht des Bundes, der Länder oder der Kommunen stehen.

<sup>7</sup> Als öffentliche Arbeitgeber wird der öffentliche Bereich in den Finanzstatistiken verstanden.

Tabelle 1: Aufteilung der Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber nach dem Schalenkonzept, 2015 (in %)

			Bundesbereich	Landesbereich	Kommunaler Bereich	Sozialversicherungen	Insgesamt	
Öffentliche Arbeitgeber	Abgrenzung I	Öffentlicher Gesamthaushalt	Kernhaushalte	7,29	29,65	19,16	6,22	<b>62,32</b>
			Extrahaushalte	0,49	6,39	2,42	0,30	<b>9,61</b>
			Zusammen	7,78	36,04	21,58	6,52	<b>71,92</b>
		Sonstige öffentliche Einrichtungen	4,09	6,94	16,55	0,49	<b>28,08</b>	
	Abgrenzung II	Öffentlicher Dienst	Kernhaushalte	7,29	29,65	19,16	6,22	<b>62,32</b>
			Sonderrechnungen	0,62	3,21	3,24	-	<b>7,07</b>
			Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	0,50	7,47	2,35	0,13	<b>10,45</b>
			Zusammen	8,41	40,34	24,74	6,35	<b>79,84</b>
		Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform	3,46	2,65	13,39	0,66	<b>20,16</b>	
	<b>Insgesamt</b>			<b>11,87</b>	<b>42,99</b>	<b>38,13</b>	<b>7,01</b>	<b>100,00</b>

Bemerkung: Anteile beziehen sich auf die Gesamtzahl von 5.818.340 Beschäftigten bei öffentlichen Arbeitgebern

Quellen: Statistisches Bundesamt (2016e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Unabhängig von der Trägerschaft lassen sich die öffentlichen Arbeitgeber einerseits in den öffentlichen Gesamthaushalt und die sonstigen öffentlichen Einrichtungen unterteilen (vgl. Abgrenzung I in Tabelle 1). Dabei wird im öffentlichen Gesamthaushalt das Personal ausgewiesen, das in den Kern- und Extrahaushalten beschäftigt ist. Bei den Kernhaushalten handelt es sich hierbei um die öffentliche Verwaltung im engeren Sinne. Das bedeutet, dass dort ausschließlich das Personal erfasst wird, für das in den Haushaltsplänen von Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern auch Personalausgaben ausgewiesen werden. Hingegen stellen die Extrahaushalte die von den Kernhaushalten ausgegliederten Einrichtungen mit eigenem Rechnungswesen dar. Darunter fallen öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die unabhängig von ihrer Rechtsform unter staatlicher Kontrolle stehen und überwiegend durch staatliche Zuweisungen finanziert werden; hierzu gehören beispielsweise Hochschulen, Krankenhäuser oder Staatsbetriebe. Die Abgrenzung des „öffentlichen Gesamthaushalts“ erfolgt dabei nach den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen und entspricht institutionell dem Sektor Staat. Im Jahr 2015 entfallen bundesweit etwa 71,9 % der Gesamtbeschäftigung der öffentlichen Arbeitgeber auf den öffentlichen Gesamthaushalt, wovon ca. 62,3 Prozentpunkte den Kernhaushalten und die übrigen 9,6 Prozentpunkte den Extrahaushalten zugeordnet werden können. Die übrigen 28,1 % des gesamten Personalbestandes öffentlicher Arbeitgeber sind in sonstigen öffentlichen Einrichtungen

gen beschäftigt. Hierzu gehören öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die zwar unter staatlicher Kontrolle stehen, aber als Marktproduzenten tätig sind und deswegen nach der Klassifikation des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen nicht zum Sektor Staat gezählt werden (zum Beispiel gewinnorientierte Unternehmen in staatlichem Eigentum).

Andererseits können die öffentlichen Arbeitgeber als Gesamtheit von öffentlichem Dienst und rechtlich selbständigen, jedoch unter Kontrolle der öffentlichen Hand<sup>8</sup> stehenden Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform betrachtet werden (Abgrenzung II in Tabelle 1). Zum öffentlichen Dienst zählen dabei in der Personalstandstatistik das Personal aller Kernhaushalte sowie der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen werden dabei hinsichtlich ihrer rechtlichen Selbstständigkeit unterschieden: Auf der einen Seite zählen hierzu die rechtlich selbstständige Einrichtungen wie Anstalten, Körperschaften und Stiftungen, auf der anderen Seite aber auch rechtlich unselbstständige Organisationen wie die Bundes- und Landesbetriebe nach § 26 BHO/LHO sowie Sondervermögen von Bund, Ländern und Gemeinden („Sonderrechnungen“). Die rechtlich selbständigen Einrichtungen vereinigen dabei 10,5 % der gesamten Beschäftigten öffentlicher Arbeitgeber; der Anteil der rechtlich unselbstständigen Einrichtungen an der Gesamtbeschäftigung betrug im Jahr 2015 ca. 7,1 % (vgl. Tabelle 1).

Die unterschiedlichen Abgrenzungen führen dazu, dass die Abgrenzungen *öffentlicher Dienst* und *Staatssektor* nicht deckungsgleich sind. Die im weiteren Verlauf dieser Studie ausgewerteten Statistiken beziehen sich grundsätzlich auf die Abgrenzung des *öffentlichen Dienstes*, und beinhalten insoweit also nicht das Personal in den staatlich kontrollierten Einrichtungen in privater Rechtsform, auch wenn diese möglicherweise in der institutionellen Abgrenzung des öffentlichen Gesamthaushalts mit einbezogen sind.

Ferner kann das Personal innerhalb des Schalenkonzepts anhand der Trägerschaft unterschieden werden. So waren im Jahr rund 11,9 % beim Bund, etwa 43,0 % bei den Ländern und ca. 38,1 % bei den Kommunen beschäftigt. Die übrigen 7,0 % des bei den öffentlichen Arbeitgebern insgesamt beschäftigten Personals entfielen auf die Sozialversicherungen. Schwerpunktmäßig sind die meisten Beschäftigten dem öffentlichen Dienst auf Landesebene zugehörig; rund 40,3 % der Gesamtbeschäftigung bzw. knapp 94 % der Beschäftigung im Landesbereich sind dort tätig. Lediglich 6 % der Beschäftigung auf Landesebene sind damit den privaten Einrichtungen und Unternehmen zugehörig. Die Aufteilung der Beschäftigung bei den öffentlichen Arbeitgebern des Freistaats Sachsen ist weitgehend identisch: Von den 116.782 Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber im Landesbereich sind nur 4.548 den Einrichtungen in privater Rechtsform zugehörig. Damit werden in Sachsen lediglich etwa 3,9 % der öffentlichen Beschäftigung auf der Landesebene durch die Statistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst.

<sup>8</sup> Als *öffentlich* werden jene Fonds, Einrichtungen und Unternehmen bezeichnet, deren Kapital- oder Stimmrechte zu mehr als 50 % von den Kernhaushalten gehalten werden. Die Beteiligung kann sowohl mittelbar als auch unmittelbar erfolgen. Zudem ist dieser Begriff nicht gleichbedeutend mit den Begriffen *öffentlich-rechtlichen* und *privatrechtlichen* zu sehen. Das bedeutet, dass auch privatrechtliche Einrichtungen, die mehrheitlich in öffentlicher Hand sind, als *öffentliche* Einrichtungen bezeichnet werden.

Die Beschränkung der nachfolgenden Analysen auf das Personal im öffentlichen Dienst ist darüber hinaus dadurch begründet, dass in der Personalstandstatistik des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2016e) nur auf dieser Ebene nach Aufgabenbereichen differenzierte Ergebnisse zu den Personalbeständen veröffentlicht werden. Des Weiteren werden für den öffentlichen Dienst Vollzeitäquivalente (VZÄ) des Personals nach einzelnen Funktionen der Länder ausgewiesen. Durch die Verwendung von VZÄ wird der Vergleich auf Landesebene in dem Sinne begünstigt, dass dadurch am ehesten die Stellenzahl approximiert werden kann. Hingegen würde die alleinige Betrachtung der Beschäftigtenzahlen wegen der fehlenden Angaben zur tatsächlich geleisteten Arbeitszeit zu Fehlinterpretationen führen.

## 2.2 Personalbestände in den Bundesländern: Ergebnisse

Im Folgenden werden die Personalbestände (in VZÄ) im öffentlichen Dienst (Landesebene) relativ zur Bevölkerung der einzelnen Bundesländer miteinander verglichen; dies ist erforderlich, um die unterschiedliche Größe der Bundesländer zu berücksichtigen. Zudem gilt, wie erwähnt, der Einwohner gemeinhin als „Bedarfsträger“ der öffentlichen Aufgaben. Die Angaben werden dabei jeweils auf 1 Mill. Einwohner „hochgerechnet“.

Schon bei dieser Betrachtung zeigen sich erste Unterschiede im Ausmaß des in den verschiedenen Aufgabenbereichen („Funktionen“) eingesetzten Personals (vgl. Tabelle 2). So liegt die Zahl der Bediensteten des öffentlichen Dienstes auf der Landesebene je 1 Mill. Einwohner in Sachsen um 500 VZÄ höher als in den ostdeutschen Flächenländern insgesamt und sogar um mehr als 1.900 VZÄ höher als in den westdeutschen Flächenländern.

Man könnte nun geneigt sein, die auf der aggregierten Ebene feststellbaren Unterschiede in den Personalbeständen einzelnen Aufgabenbereichen bzw. einzelnen institutionellen Ebenen zuzuordnen. Genauerer Hinsehen zeigt aber, dass dies mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist, weil sich die einzelnen Länder(gruppen) diesbezüglich in starkem Maße unterscheiden:

Institutionell wird aus Tabelle 2 die im vorigen Abschnitt angesprochene Ausgliederung einzelner Funktionen aus den Kernhaushalten im Landesbereich deutlich. Als *ausgegliederte* Einrichtungen werden dabei die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sowie die Sonderrechnungen auf Ebene der Länder gesehen. Sowohl über die Funktionen als auch über die Ländergruppen hinweg ist die Verteilung der Personalbestände auf Kernhaushalte bzw. ausgegliederte Einrichtungen dabei von starker Heterogenität geprägt. Zwar sind die Kernbereiche hoheitlicher Aufgaben (*Politische Führung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Justiz*) überall auch in den Kernhaushalten angesiedelt, und auch in anderen, für das Selbstverständnis eines Landes konstitutiven Bereichen *Innere Verwaltung, Finanzverwaltung* sowie *Schulwesen* ist das Personal überwiegend den Kernhaushalten zugeordnet. In den übrigen Aufgabenbereichen haben die einzelnen Länder hingegen im zum Teil erheblichen Maße Ausgliederungen vorgenommen. Augenfällige Beispiele hierfür sind die Bereiche *Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Gesundheitswesen* sowie *Hochschulen*. Während in den ostdeutschen Flächenländern die Hochschulen fast vollständig in die Sonderrechnungen bzw. in Einrichtungen öffentlich-rechtlicher Rechtsform ausgegliedert wurden, werden in West-

deutschland noch etwa 17 % des Hochschulpersonals in den Kernhaushalten geführt.<sup>9</sup> Ähnlich verhält es sich im Bereich *Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen*, wo in Ostdeutschland noch etwa 20 % der dieser Funktion zugeordneten VZÄ den Kernhaushalten der Länder beschäftigt sind, wohingegen es in Westdeutschland mehr als die Hälfte des Personals ist. Mit den Funktionen *Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik, Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung, Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und kommunale Gemeinschaftsdienste* und *Verkehrs- und Nachrichtenwesen* weist der Freistaat Sachsen eine selbst von allen ostdeutschen Flächenländern abweichende Verteilung des Personals auf. Es ist offenkundig, dass ein Personalbestandsvergleich, der nur die Kernhaushalte (und damit die in den Haushaltsplänen eines Landes ausgewiesenen Personalbestände) einbezieht, angesichts dieser unterschiedlichen institutionellen Strukturen zu fehlerhaften Ergebnissen führen muss. Vergleiche sind insoweit nur auf Basis der über die einzelnen institutionellen Ebenen aggregierten Personalbestände möglich.

<sup>9</sup> Dies betrifft insbesondere die Länder Baden-Württemberg (ca. 20 %), Bayern (ca. 59 %) und, wenn auch knapp, Rheinland-Pfalz (ca. 15 %), die im Vergleich zur Ländergesamtheit überdurchschnittlich viel Personal in diesem Bereich ausweisen.

Tabelle 2: Vollzeitäquivalente der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nach Aufgabenbereichen auf Landesebene, 2015 (je 1 Mill. Einwohner)

	Sachsen			Flächenländer Ost			Flächenländer West		
	Insgesamt	Kernhaus- halte	ausgeglie- dert	Insgesamt	Kernhaus- halte	ausgeglie- dert	Insgesamt	Kernhaus- halte	ausgeglie- dert
<b>Politische Führung</b>	764,3	764,3	0,0	1.020,6	1.019,4	1,2	421,5	421,1	0,5
<b>Innere Verwaltung</b>	556,0	483,2	72,7	448,6	393,8	54,8	465,2	463,1	2,1
<b>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	3.343,3	3.343,3	0,0	3.420,5	3.418,5	2,0	2.873,8	2.871,7	2,1
<b>Rechtsschutz</b>	1.909,6	1.909,6	0,0	1.970,5	1.964,5	6,0	1.856,1	1.856,0	0,1
<b>Finanzverwaltung</b>	1.494,1	1.458,4	35,8	1.486,8	1.475,2	11,6	1.503,6	1.503,6	0,0
<b>Allgemeinbildende und berufliche Schulen</b>	7.568,0	7.568,0	0,0	7.841,7	7.840,5	1,2	8.851,8	8.849,4	2,4
<b>Hochschulen</b>	6.469,6	25,9	6.445,0	4.708,2	52,0	4.656,6	5.121,0	869,2	4.251,7
<b>Soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik</b>	152,9	0,0	152,9	147,5	80,4	67,6	90,6	77,7	12,9
<b>Krankenhäuser und Heilstätten</b>	591,7	0,0	591,7	610,1	0,0	610,1	199,3	0,3	198,9
<b>Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste</b>	62,9	0,0	62,9	179,1	133,9	45,2	154,4	137,5	16,9
<b>Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	589,3	221,9	367,4	792,8	249,9	542,9	339,5	159,6	179,9
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleitungen</b>	212,0	18,5	193,5	173,9	36,4	137,5	144,5	52,9	91,6
<b>Verkehrs- und Nachrichtenwesen</b>	272,4	266,3	6,2	550,5	387,4	163,1	361,6	188,5	173,2
<b>Insgesamt</b>	<b>25.338,5</b>	<b>16.248,0</b>	<b>9.091,7</b>	<b>24.837,9</b>	<b>17.675,5</b>	<b>7.162,5</b>	<b>23.400,2</b>	<b>18.047,6</b>	<b>5.352,8</b>

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2016) und Statistisches Bundesamt (2016e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

### 3 Methodische Schwierigkeiten eines Personalbestandsvergleichs auf Landesebene

Die bisherige Darstellung auf aggregierter Ebene weist eine Reihe von Schwächen auf, die ihre Interpretierbarkeit einschränken. So wird nicht berücksichtigt, dass die Aufgabenverteilung zwischen einem Land und seinen Kommunen unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Zudem ist nicht gesichert, dass der Aufgabenanfall in den einzelnen Ländern identisch ist. Schließlich können auch Ungenauigkeiten in der statistischen Erhebung zu Schwierigkeiten bei einem Ländervergleich führen. Diese Aspekte werden im Folgenden näher betrachtet.

#### 3.1 Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen

Der einfache Vergleich von Personalbeständen auf der Landesebene anhand der Personalstandstatistik berücksichtigt nicht, dass sich die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen – genauer: zwischen der Ebene des Landes und der Kommunen – in den einzelnen Ländern unterscheiden kann. Zwar gibt Art. 28 Abs. 2 GG vor, dass den Gemeinden „das Recht gewährleistet sein [muss], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft [...] in eigener Verantwortung zu regeln.“; letzten Endes obliegt es aber der demokratisch gefassten Entscheidung jedes einzelnen Landes, welche Aufgaben welcher der beiden Ebenen zugewiesen wird (vgl. auch Art. 85 SächsVerf). Ein im Ländervergleich überdurchschnittlich hoher Personaleinsatz auf der Landesebene kann insoweit auch dadurch begründet sein, dass die jeweiligen Aufgaben in stärkerem Maße von der Landesebene erfüllt werden müssen. Letztlich spricht dies dafür, bei benchmark-Vergleichen die Ebene von Ländern und Kommunen zusammen zu betrachten, sofern eine eindeutige Identifikation der jeweiligen Aufgabenverteilung nicht möglich erscheint – was aber der Zielsetzung widerspricht, für die jeweiligen föderalen Ebene entsprechende benchmark-Vergleiche durchzuführen.

Ein Hilfsmittel, um Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen zu ermitteln, ist die Bestimmung sogenannter Kommunalisierungsgrade in den jeweiligen Aufgabenbereichen. Diese sind definiert als der Anteil der bei den Kommunen beschäftigten VZÄ an den von Land und Kommunen zusammen in einem bestimmten Aufgabenbereich eingesetzten VZÄ. Bei der empirischen Umsetzung dieses an sich einfachen Konzepts offenbaren sich jedoch erhebliche Schwierigkeiten.

Wesentliche Voraussetzung für die Berechnung aufgabenspezifischer Kommunalisierungsgrade ist es, dass die Aufgabenbereiche von Land und Kommunen inhaltlich vergleichbar abgegrenzt sein müssen. Dies ist jedoch nicht der Fall, da die von den Kommunen zu erfüllenden Funktionen aufgrund der hier zunehmend angewandten doppischen Buchführung inzwischen nur noch in Form von „Produktgruppen“ erfasst werden.<sup>10</sup> Auf der Landesebene gilt hingegen in nahezu allen Ländern weiterhin die kameralistische Buchführung, die auch

<sup>10</sup> Die Einführung der Doppik auf der kommunalen Ebene ist noch nicht abgeschlossen. Dies führt dazu, dass die Personalbestände nicht überall einheitlich nach Produktgruppen ausgewiesen werden. Hinzu kommt, dass viele Kommunen ihr Personal mangels ausreichender Informationen nicht einzelnen Produktgruppen, sondern vielmehr dem Bereich *Allgemeine Verwaltung* zuordnen [vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2016e)].

die in der amtlichen Statistik verwendete Klassifikation der Personalbestände nach Aufgabenbereichen („Funktionen“) prägt. Erforderlich wäre also eine genaue Zuordnung von Produktgruppen (auf der kommunalen Ebene) zu Funktionskennziffern (auf der Landesebene), was wegen fehlender Konsistenz der jeweiligen Klassifikationen auf einer disaggregierten Ebene nicht möglich ist. Kommunalisierungsgrade für einzelne Aufgabenbereich können daher allenfalls als Näherungswerte ermittelt werden.

Zusätzliche Interpretationsschwierigkeiten ergeben sich dadurch, dass viele Kommunen ihre Aufgaben an Unternehmen und Einrichtungen mit privater Rechtsform übertragen haben, die nach dem Schalenkonzept (vgl. Kapitel 2.2) nicht Bestandteil des öffentlichen Dienstes sind. Da diese Ausgliederung in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit vorangeschritten ist, sind die in der Personalstandstatistik ausgewiesenen Angaben für die Zahl der Beschäftigten auf der kommunalen Ebene zwischen den Ländern nur eingeschränkt vergleichbar. Zwar wird das Personal in den privatrechtlich organisierten staatlichen Einrichtungen in der Personalstandstatistik ebenfalls erfasst, jedoch nicht nach Ländern getrennt ausgewiesen. Zudem erfolgt keine Differenzierung nach Aufgabenbereichen, und auch eine Umrechnung in VZÄ wird nicht vorgenommen. Damit muss offen bleiben, wie hoch der Privatisierungsgrad in den einzelnen Ländern auf Landes- bzw. auf kommunaler Ebene tatsächlich ist.

Tabelle 3 zeigt die Beschäftigungsaufteilung der öffentlichen Arbeitgeber in den öffentlichen Dienst und den privatrechtlichen Einrichtungen für den Landes- und Kommunalbereich. Hieraus wird deutlich, dass vornehmlich im kommunalen Bereich mit mehr als einem Drittel ein nicht unbedeutender Teil der Beschäftigten den privatrechtlichen Einrichtungen zugehörig ist. Auf der Landesebene sind hingegen nur etwa 6 % des Personals in Einrichtungen in privater Rechtsform beschäftigt.

**Tabelle 3: Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber im Landes- und Kommunalbereich, 2015**

		Insgesamt	Öffentlicher Dienst			Einrichtungen und Unternehmen in privater Rechtsform
			Insgesamt	Kernhaushalte	Extrahaushalte	
<b>Landesbereich</b>	Beschäftigte	2.501.095	2.346.945	1.725.230	621.710	154.155
	Anteil an der Gesamtheit	100%	94%	69%	25%	6%
<b>Kommunaler Bereich</b>	Beschäftigte	2.218.510	1.439.485	1.114.580	324.905	779.030
	Anteil an der Gesamtheit	100%	65%	50%	15%	35%

Quellen: Statistisches Bundesamt (2016e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

In der Personalstandstatistik des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2016e) werden für die kommunale Ebene 16 Produktgruppen unterschieden, die wiederum zu vier übergeordneten Gruppierungen zusammengefasst werden. Insgesamt sind davon jedoch nur fünf Produktgruppen näherungsweise mit den entsprechenden Aufgabenbereichen auf der Landesebene vergleichbar und können deshalb für eine Ermittlung von aufgabenspezifischen Kommunalisierungsgraden verwendet werden (vgl. Tabelle 4). Selbst dann sind die sich ergebenden

Kommunalisierungsgrade nur eingeschränkt interpretierbar. Dies gilt insbesondere für die Aufgabenbereiche *Grundschulen* sowie *Krankenhäuser und Heilstätten*, bei denen die jeweiligen Funktionsbereiche nicht notwendigerweise deckungsgleich sind. Die Daten lassen damit eine weitgehend eindeutige Zuordnung nur für die Bereiche *Innere Verwaltung*, *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung* zu.

Der höchste Kommunalisierungsgrad wird dabei im Aufgabenbereich *Innere Verwaltung* ermittelt, die in Ostdeutschland zu 89,2 % und in Westdeutschland zu 87,2 % in der Verantwortung der Kommunen steht. Hierin spiegelt sich die grundgesetzliche Vorgabe, dass den Kommunen die Regelung „aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ in eigener Verantwortung obliegt; allerdings dürften die Angaben hier durch die in Fußnote 10 angesprochenen „Fehlbuchungen“ verzerrt sein. Auch der Aufgabenbereich *Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung* ist zum Großteil den Kommunen zugeordnet (Ost: 62,2 %, West: 81,0 %); hier werden insbesondere die kommunalen Krankenhäuser verbucht. Anders sieht es im Aufgabenbereich *Öffentliche Sicherheit und Ordnung* aus (der auf der Länderebene im Wesentlichen der Polizei, auf der kommunalen Ebene hingegen vornehmlich dem örtlichen Ordnungsdienst (Verkehrswacht, Feuerwehr usw.) entspricht). Mit einem Kommunalisierungsgrad von 34,5 % (Ostdeutschland) bzw. 34,3 % (Westdeutschland) ist dieser Aufgabenbereich in erheblichem Umfang auf der Landesebene angesiedelt.

Betrachtet man angesichts dieser Schwierigkeiten lediglich die über alle Aufgabenbereiche bzw. Produktgruppen aggregierten Angaben des Kommunalisierungsgrades, so zeigen sich durchaus erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Über alle Länder hinweg betrachtet werden rund zwei Fünftel des gesamten öffentlichen Personals auf der kommunalen Ebene eingesetzt, wobei flächenmäßig kleinere Länder eher zu einer Zentralisierung zu neigen scheinen als flächenmäßig größere Länder – was auch durchaus plausibel erscheint, da die Allokation von Aufgaben auf die einzelnen Ebenen auch danach erfolgen sollte, wie weit die Ausstrahleffekte externer Effekte reichen.<sup>11</sup> Der Freistaat Sachsen weist dabei einen im Vergleich zu den ostdeutschen Flächenländern insgesamt leicht unterdurchschnittlichen Kommunalisierungsgrad auf; noch etwas größer ist der Unterschied zum Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer. Dies impliziert, dass im Vergleich zu den übrigen Ländern ein leicht höherer Personalbestand auf der Landesebene in Sachsen gerechtfertigt ist, da das Land hier weniger Aufgaben an seine Kommunen übertragen hat. Die in Abschnitt 2.2 ermittelten Unterschiede zwischen Sachsen und den übrigen Ländern lassen sich dadurch jedoch keinesfalls erklären: Bei gleichem Kommunalisierungsgrad wie in den westdeutschen Flächenländern wäre der Personalbestand auf der Landesebene rechnerisch nur um rund 700 VZÄ je 1 Mill. Einwohner niedriger als in Tabelle 2 ausgewiesen (24.630 VZÄ statt 25.338 VZÄ).

<sup>11</sup> Kleinere Länder bzw. Länder mit kleinen Landkreisen sollten daher Aufgaben mit räumlich ausstrahlenden externen Effekten eher der jeweils übergeordneten Ebene (Kreis, Regierungsbezirk, Land) zuordnen.

**Anlage 6 – Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs – Ergebnisbericht –**

**Tabelle 4: Kommunalisierungsgrade in ausgewählten öffentlichen Aufgabenbereichen, 2015 (in %)**

	<b>BW</b>	<b>BY</b>	<b>BB</b>	<b>HE</b>	<b>MV</b>	<b>NI</b>	<b>NW</b>	<b>RP</b>	<b>SL</b>	<b>SN</b>	<b>ST</b>	<b>SH</b>	<b>TH</b>	<b>FLO</b>	<b>FLW</b>
<b>Innere Verwaltung</b>	85,0	75,5	93,7	80,2	92,7	95,2	92,1	95,2	100,0	87,0	90,7	97,1	85,4	89,6	87,2
<b>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>	31,0	26,9	35,1	35,0	35,1	33,5	42,3	30,5	29,7	34,0	36,7	32,2	31,8	34,5	34,3
<b>Grundschulen</b>	100,0	42,9	25,1	32,1	38,1	30,1	28,8	31,2	32,1	23,3	24,8	54,6	31,9	27,4	39,3
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung</b>	82,9	82,0	60,2	75,1	63,4	76,2	89,1	61,1	77,4	70,1	49,0	76,2	68,0	62,2	81,0
<b>Krankenhäuser und Heilstätten</b>	59,1	98,2	100,0	100,0	100,0	82,1	99,9	40,8	0,0	61,0	21,5	100,0	100,0	47,6	87,9
<b>Insgesamt</b>	41,2	43,4	44,2	39,0	36,2	38,1	42,0	38,3	34,4	39,2	42,2	37,5	37,2	39,9	40,9

*Quellen: Statistisches Bundesamt (2016e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.*

### 3.2 Unterschiede in der Aufgabenlast

Der in Abschnitt 2.2 vorgenommene Vergleich der über die unterschiedlichen institutionellen Ebenen (Kernhaushalte und ausgegliederte Einrichtungen) aggregierten Personalbestände zeigt, dass in den ostdeutschen Flächenländern insgesamt mehr Personal vorhanden ist als in den westdeutschen Flächenländern. So übersteigt der Personalbestand im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands den westdeutschen Wert um etwa 1.400 VZÄ je 1 Mill. Einwohner. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die ostdeutschen Länder in der *Politischen Führung* (ca. 600 VZÄ je 1 Mill. Einwohner), der *Öffentlichen Sicherheit und Ordnung* (ca. 550 VZÄ je 1 Mill. Einwohner), den *Krankenhäusern und Heilstätten* (ca. 410 VZÄ je 1 Mill. Einwohner) oder auch im Bereich *Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* (ca. 450 VZÄ je 1 Mill. Einwohner) mehr Personal einsetzt. Bezieht man sich allein auf Sachsen, so ergeben sich bezogen auf den Personaleinsatz je 1 Mill. Einwohner markante Abweichungen sogar von der ostdeutschen Gesamtheit. Insgesamt liegt der Personaleinsatz im öffentlichen Dienst (Landesebene) im Freistaat um etwa 500 VZÄ je 1 Mill. Einwohner höher als im ostdeutschen Durchschnitt (und damit um rund 1.900 VZÄ je 1 Mill. Einwohner höher als in den westdeutschen Flächenländern).<sup>12</sup> Zwar liegt der Freistaat in einigen Funktionen, bspw. im Bereich *Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste* oder im *Verkehrs- und Nachrichtenwesen* sowohl unter den ostdeutschen als auch unter den westdeutschen Flächenländern. Auch im Bereich der Schulen ist der Personaleinsatz in Sachsen, gemessen an der Zahl der Einwohner, weit niedriger als in den Vergleichsländern.<sup>13</sup> Hingegen weist Sachsen insbesondere bei den *Hochschulen* einen erheblich höheren Personaleinsatz relativ zur Bevölkerung auf. Auch im Bereich *Innere Verwaltung* gibt es in Sachsen mehr Personal als im Durchschnitt der ostdeutschen Länder insgesamt. Hieraus kann jedoch noch nicht auf etwaige Einsparpotentiale geschlossen werden, da hierzu auch die jeweilige Aufgabenlast bekannt sein müsste, die sich aufgrund von länderspezifischen Besonderheiten von Land zu Land unterscheiden kann. Zudem kann die Verteilung des Personals auf die einzelnen Aufgabenbereiche auch unterschiedliche politische Prioritätensetzungen widerspiegeln.

Im Rahmen der hier vorgenommenen Analyse ist es jedoch nicht möglich, den Aufgabenbestand in den einzelnen Ländern hinreichend genau zu ermitteln, um auf dieser Basis den für die Erledigung einer Aufgabe erforderlichen Mindestpersonalbestand zu bestimmen. Zum einen ist die von der amtlichen Personalstandstatistik verwendete Aufteilung des Personals auf Aufgabenbereiche hierfür nicht fein genug<sup>14</sup>, zum anderen sind die Aufgaben in den einzelnen Ländern auch von der jeweiligen Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft, der Höhe der Arbeitslosigkeit, der Siedlungsstruktur, Gegebenheiten der Lage (z. B. an der Außen-

<sup>12</sup> Bezogen auf die Einwohnerzahl Sachsens entspricht dies einem Mehreinsatz öffentlichen Personals in Höhe von 7.860 VZÄ.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu aber auch die nachfolgenden Ausführungen zur Frage, inwieweit der Einwohnermaßstab hier die richtige Referenzgröße darstellt.

<sup>14</sup> Auch die vom STATISTISCHEN BUNDESAMT (2016e) zur Verfügung gestellte stärker disaggregierte Auflistung des Personals ist hierfür nicht ausreichend. Ein Grund dafür ist, dass die von den zuständigen Landesbehörden übermittelten Angaben zum Einsatzbereich des Personals zumeist eine grobe Zuordnung nach dem Schwerpunktprinzip vornehmen. Vgl. hierzu genauer die Ausführungen in Kapitel 3.3 dieser Arbeit.

grenze Deutschlands) und anderen landesspezifischen Charakteristika abhängig. So müssen beispielsweise landwirtschaftlich geprägte Länder naturgemäß höhere Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft erfüllen und hierfür auch entsprechendes Personal vorhalten,<sup>15</sup> wirtschaftsschwächere Länder wiederum verstärkt im Bereich der Wirtschaftsförderung, städtisch geprägte Bundesländer eher im Bereich des Städtebaus usw. Vor allem in den nachgelagerten („sektorspezifischen“) Aufgabenbereichen dürfte sich die Aufgabenlast der einzelnen Länder daher deutlich unterscheiden.<sup>16</sup> In den Kernbereichen staatlichen Handelns (also: *Politische Führung, Innere Verwaltung, Finanzverwaltung, Öffentliche Sicherheit und Ordnung* sowie *Justizwesen*) dürfte der Aufgabeanfall hingegen weitgehend proportional zur Einwohnerzahl sein und insoweit über die einzelnen Länder gleich verteilt sein. Bestenfalls ist in kleineren Ländern ein höherer „Fixbestand“ an Aufgaben im Bereich der Politischen Führung/Inneren Verwaltung zu erwarten; dieser wird jedoch durch die Mechanismen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gesondert berücksichtigt (Bundesergänzungszuweisungen „wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung“ gemäß § 11 Absatz 4 FAG), so dass ein entsprechend höherer Personalbestand in diesem Aufgabenbereich sogar gerechtfertigt wäre. Alles in allem führt dies dazu, dass allein aus einem Vergleich von aufgabenbezogenen Personalbeständen über die Länder hinweg nicht auf etwaige Einsparpotentiale geschlossen werden kann.

Der wichtigste Bereich, in dem die Einwohnerzahl ganz offenkundig keinen geeigneten Maßstab für einen Ländervergleich der Personalbestände liefert, ist der Aufgabenbereich *Öffentliche allgemeinbildende und berufliche Schulen*. Die Gesamtbevölkerung ist hier offenkundig kein relevanter Bedarfsindikator, sondern vielmehr die Zahl der Schüler (die bei unterschiedlicher Altersstruktur der Bevölkerung in den einzelnen Ländern eben nicht bevölkerungsproportional ist).

Wird im Bereich der *öffentlichen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen* die Zahl der Schüler als Grundlage der Analyse herangezogen, verkehren sich die Ergebnisse des eben angestellten Ost-West-Vergleichs (vgl. Tabelle 2) in diesem Aufgabenbereich geradewegs in ihr Gegenteil (vgl. Tabelle 5). Betrachtet man den Personalbestand in VZÄ je 1 Tsd. Schüler für die 13 Flächenländer, so wird deutlich, dass in den ostdeutschen Flächenländern mit 70,9 VZÄ deutlich mehr Personal in diesem Aufgabenbereich eingesetzt wird als in den westdeutschen Flächenländern mit 63,3 VZÄ. Dies gilt dabei für alle einbezogenen Schularten, so dass die Unterschiede im Aggregat auch nicht etwa auf unterschiedliche Schulstrukturen in den einzelnen Ländern zurückgeführt werden können. Lediglich bei den *sonstigen schulischen Aufgaben* wird in Ostdeutschland weniger Personal eingesetzt als in den westdeutschen Flächenländern; dieser Bereich ist jedoch von quantitativ untergeordneter Bedeutung.

<sup>15</sup> Eine detailliertere Darstellung zur Verteilung der VZÄ des Personals in der Ernährung und Landwirtschaft sowie der Forst-, Jagd- und Fischereiwirtschaft ist dem Anhang hinterlegt (vgl. Tabelle 7).

<sup>16</sup> Im Rahmen dieser Studie wurde geprüft, inwieweit durch einen Vergleich der nicht-personalbezogenen Ausgaben nach Aufgabenbereichen die den einzelnen Ländern obliegenden Aufgaben ermittelt werden können. Dies scheiterte letzten Endes daran, dass die zugrundeliegende Jahresrechnungsstatistik des STATISTISCHEN BUNDESAMTES bislang nur für das Erhebungsjahr 2011 vorliegt und sich nur auf die Kernhaushalte bezieht. Derzeit ist eine Aktualisierung dieser Statistik nach Auskunft des STATISTISCHEN BUNDESAMTES nicht möglich, so dass dieser Weg auf absehbare Zeit nicht gangbar ist.

Die Darstellung für den Schulbereich weist allerdings auf ein weiteres Problem des benchmarking von Personalbeständen hin: Wird nämlich der Vergleich der Bundesländer untereinander auf der Ebene einzelner Schularten vorgenommen, so fallen teilweise erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern ins Auge, die unter der Annahme einer tendenziell ähnlichen Altersverteilung der Schüler wenig plausibel erscheinen. Während sich der Freistaat Sachsen in fast allen Funktionen des öffentlichen Schulbereichs zwischen dem ost- und westdeutschen Mittel bewegt, weichen einige Länder für bestimmte Schularten deutlich vom Mittel der Ländergruppen ab. So weist Baden-Württemberg beispielsweise überhaupt kein Personal in den öffentlichen *Grundschulen* aus – hingegen sind hier in den *weiterführenden Schulen* (ohne Sonder- und Förderschulen) mit 84,7 je 1 Tsd. Schüler deutlich mehr Personen beschäftigt als in den übrigen Ländern. Der entscheidende Grund für diese auffälligen und nicht plausiblen statistischen Angaben liegt darin, dass das Land Baden-Württemberg den Personaleinsatz in *Grundschulen* und *weiterführenden Schulen* nicht gesondert ausweist, sondern pauschal allein unter der entsprechenden Funktionskennziffer für die *weiterführenden Schulen* verbucht. Darüber hinaus können die feststellbaren Unterschiede bezüglich der Zahl des Personals in den verschiedenen Schulbereichen auch darauf zurückzuführen sein, dass die Grundschule in den Ländern Berlin und Brandenburg abweichend von den übrigen Ländern auch die Klassenstufen 5 und 6 einschließt. Weitere Unterschiede in den Schulverordnungen der einzelnen Länder sind denkbar – weshalb ein Ländervergleich auf Basis der vorliegenden Personalstandstatistiken nur im Aggregat, nicht jedoch bei einzelnen Schularten zulässig erscheint.

Ähnliche Analysen wie für den Schulbereich können auch für den Hochschulbereich angestellt werden; auch hier ist die Einwohnerzahl nicht notwendigerweise ein geeigneter Maßstab zur Ermittlung von Unterschieden im Personalbestand. Naheliegender wäre es, stattdessen die Zahl der Studierenden in den einzelnen Ländern als „Bedarfsträger“ heranzuziehen.<sup>17</sup> Gegen diese Herangehensweise spricht aber, dass die Hochschulen ihr Personal nicht allein für die Lehre, sondern auch für die Forschung beschäftigen – was gegen die Verwendung der Zahl der Studierenden (und eher für die Zahl der Einwohner) als Bewertungsmaßstab spricht. Überdies wird das bei den Hochschulen eingesetzte Personal zu einem erheblichen Teil durch Forschungs-Drittmittel finanziert und verursacht insoweit keine zusätzlichen Kosten im Landeshaushalt; bundesweit wurden im Jahr 2015 im Hochschulbereich etwa 23,9 % des Personals durch Drittmittel finanziert, wovon 79,3 % öffentliche Drittmittel darstellen.<sup>18</sup> Insoweit wäre es auch denkbar, den Hochschulbereich bei einem Vergleich der Personalbestände zwischen den Ländern nur zum Teil zu berücksichtigen oder sogar völlig außer Acht zu lassen.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Eine entsprechende Auswertung für den Hochschulbereich findet sich in Tabelle 8 im Anhang.

<sup>18</sup> Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2016c).

<sup>19</sup> Eine ähnliche Argumentation lässt sich für den Bereich der Hochschulmedizin anführen, da die Beschäftigten an den Universitätskliniken nicht nur in Forschung und Lehre, sondern auch im Bereich der allgemeinen Krankenhausversorgung tätig sind und hierfür durch Zahlungen der Patienten bzw. deren Krankenversicherungen entgolten werden.

Tabelle 5: Vollzeitäquivalente des Personals im öffentlichen Schulbereich auf Landesebene, 2015 (je Tsd. Schüler nach Schulart)

		BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FLO	FLW
<b>Öffentliche allgemeinbildende Schulen</b>	Grundschulen <sup>a</sup>	0,0	60,7	76,3	54,5	43,1	64,1	57,4	62,5	62,9	57,5	64,7	26,5	83,3	64,9	48,7
	Weiterführende Schulen (ohne Sonderschulen/ Förderschulen) <sup>a</sup>	84,7	70,3	53,6	65,8	71,3	64,7	58,3	68,7	68,5	71,8	78,0	78,9	82,2	70,6	68,4
	Sonderschulen/ Förderschulen <sup>a</sup>	172,3	154,1	180,9	224,2	175,5	269,4	187,4	227,7	253,0	208,3	314,4	391,0	318,6	234,3	197,1
	Insgesamt <sup>b</sup>	63,8	70,6	66,3	67,9	67,1	71,1	63,2	72,3	73,8	73,7	86,2	67,3	91,5	76,4	67,1
<b>Öffentliche berufliche Schulen<sup>c</sup></b>		42,2	29,1	35,5	41,9	38,6	40,0	32,7	35,6	36,9	38,6	37,4	40,0	57,5	41,3	36,2
<b>Öffentliche allgemeinbildende und berufliche Schulen</b>	Unterrichtsverwaltung <sup>d</sup>	0,4	0,3	1,1	0,9	0,9	0,8	0,1	0,5	0,0	1,7	0,0	0,0	1,0	1,1	0,4
	Förderung für Schüler <sup>d</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Sonstige schulische Aufgaben <sup>d</sup>	8,1	0,0	0,6	0,0	0,0	0,6	6,1	3,9	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,5	3,5
	Insgesamt <sup>e</sup>	66,4	61,0	62,8	62,5	62,8	64,7	62,1	67,9	63,0	67,7	78,0	60,5	85,3	70,9	63,3
Bemerkungen: a) VZÄ bezogen auf die der Schulart entsprechenden Schülerzahl. b) VZÄ aller allgemeinbildenden Schulen bezogen auf die Zahl der Schüler an allgemeinbildenden Schulen. c) VZÄ bezogen auf die Schülerzahl an beruflichen Schulen. d) VZÄ bezogen auf die Gesamtzahl der Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen. e) VZÄ aller Funktionen im Schulbereich relativ zur Gesamtzahl der Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen.																

Quellen: Statistisches Bundesamt (2016a, b, e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

### 3.3 *Vergleichbarkeit der Funktionen zwischen den Ländern*

Ein Vergleich der Personalbestände auf disaggregierter Ebene wird auch dadurch erschwert, dass nicht alle der in der Statistik ausgewiesenen Funktionen tatsächlich von allen Ländern wahrgenommen werden. Neben den regionalen Spezifika einzelner Länder kann dies auch darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Aufgaben auch länderübergreifend wahrgenommen werden. Zudem wird die statistische Zuordnung von Personal zu Aufgaben nicht länder einheitlich vorgenommen.

Einen beispielhaften Einblick über die Zuordnung der Personalbestände zu untergeordneten Funktionen bietet Tabelle 6. In der Tabelle werden die VZÄ je 1 Mill. Einwohner des Personals auf Landesebene für ausgewählte Funktionen wiedergegeben. Vorwiegend wird dabei der Fokus auf länderspezifische und länderübergreifende Funktionen gelegt. Auch sonstige Posten sind in der Tabelle aufgeführt, die im Zusammenhang mit einem Ländervergleich von Personalbeständen Fragen aufwerfen.

**Anlage 6 – Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs – Ergebnisbericht –**

**Tabelle 6: Vollzeitäquivalente des Personals im öffentlichen Dienst nach ausgewählten Funktionen auf Landesebene, 2015 (je 1 Mill. Einwohner)**

		BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
<b>Politische Führungen und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten</b>		1.276,7	1.350,4	1.817,8	1.563,9	2.083,6	842,8	799,9	1.282,0	2.319,9	1.681,5	1.799,6	1.992,2	1.712,4
darunter:	Statistischer Dienst	50,1	52,2	166,4	55,6	0,0	45,8	0,0	73,4	80,9	78,9	91,9	0,0	102,1
	Sonstige allgemeine Staatsaufgaben	65,4	10,6	0,0	119,4	0,0	72,5	108,0	44,8	217,3	4,9	33,6	792,0	0,0
<b>Rechtsschutz</b>		1.568,5	1.744,3	2.038,9	2.083,0	2.074,2	1.850,4	2.040,6	1.845,2	1.961,1	1.909,6	1.976,7	1.805,7	1.923,6
darunter:	Sonstige Rechtsschutzaufgaben	0,0	0,0	46,7	0,0	71,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	62,8	0,0	0,0
<b>Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten</b>		16.386,9	13.468,2	10.253,5	14.342,2	13.791,7	14.801,8	14.354,9	13.790,6	16.385,9	14.879,6	11.288,4	13.118,5	15.518,7
darunter:	Sonstige Kulturpflege	27,8	5,9	148,1	4,1	0,0	18,4	0,0	0,0	5,1	9,9	38,1	0,0	0,0
<b>Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung</b>		843,0	295,8	491,0	0,8	834,1	261,4	193,4	959,9	550,9	739,7	2.801,4	235,8	466,4
darunter:	Verwaltung für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	12,3	0,0
<b>Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen</b>		88,6	296,2	50,7	237,1	9,4	197,2	19,5	23,6	25,3	212,0	307,0	322,1	227,4
darunter:	Talsperren, Hochwasserrückhaltebecken	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	193,5	29,1	0,0	111,4
	Kohlenbergbau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	25,3	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Insgesamt</b>		<b>24.596,1</b>	<b>23.303,0</b>	<b>21.665,4</b>	<b>23.969,1</b>	<b>25.824,7</b>	<b>23.523,9</b>	<b>22.103,3</b>	<b>24.653,0</b>	<b>27.379,0</b>	<b>25.338,5</b>	<b>25.075,7</b>	<b>22.646,8</b>	<b>26.545,2</b>

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Einige der in der disaggregierten Personalstandstatistik aufgeführten Funktionen sind auf regionale Charakteristika der Länder zurückführbar. So ist Personal für die *Verwaltung für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz* lediglich in den Ländern erforderlich, wo entsprechende Anlagen vorhanden sind. Aus Tabelle 6 wird deutlich, dass lediglich Sachsen-Anhalt (2,2 VZÄ je 1 Mill. Einwohner) und Schleswig-Holstein (12,3 VZÄ je 1 Mill. Einwohner) hierfür explizit Personal ausweisen.<sup>20</sup> Atomare Anlagen mit daraus resultierenden Aufsichtspflichten gibt es aber auch in anderen Bundesländern – offenkundig wird hier die Zuordnung des Personals nicht funktionsgerecht vorgenommen, sondern vielmehr einem übergeordneten Aufgabenbereich zugewiesen. Auch bezogen auf den *Kohlenbergbau* werden ähnliche Differenzen deutlich: Lediglich für das Saarland werden hier aufgabenbezogene Personalbestände im öffentlichen Dienst ausgewiesen, während andere Länder das diesbezügliche Personal offenkundig anderswo verbuchen. Ein anderes, bereits angeführtes Beispiel stellt der Schulbereich dar (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 3.2). Der fehlende Ausweis von Personal in einem bestimmten Aufgabenbereich lässt insoweit nicht darauf schließen, dass diese Aufgabe hier nicht anfällt.

Offenkundig bestehen also für die Länder Ermessensspielräume, mit welcher Genauigkeit sie Personal einzelnen Funktionen zuordnen. Im Qualitätsbericht der Personalstandstatistik des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2016e) wird hierzu unter Punkt 6.1 *Räumliche Vergleichbarkeit* ausgeführt, dass „... die Buchungspraxis bezüglich der funktionalen Zuordnung in den Länderhaushalten nicht immer einheitlich [ist]. Gleiches gilt für die Aufgabenbereiche auf kommunaler Ebene.“<sup>21</sup> Die Personalbestände können somit der tatsächlichen, der ihr übergeordneten oder der zugehörigen administrativen Funktion zugeordnet sein. Gerade in Verwaltungseinheiten mit dispersem Aufgabenbestand scheint die Zuordnung dabei eher grob zu erfolgen: Während in den Haushaltsplänen der Länder (und der darauf aufbauenden Finanzstatistik) die Ausgaben der Länder zwar in ausreichender Genauigkeit den verschiedenen Aufgaben (Funktionskennziffern der Haushaltssystematik) zugeordnet werden, erfolgt die Zuordnung in den Stellenplänen (und in der darauf aufbauenden Personalstandstatistik) hingegen zumeist nach dem *Schwerpunktprinzip*. Die Personalstandstatistik erlaubt es deswegen nicht, das für eine Funktion eingesetzte Personal exakt zu ermitteln. Gleichzeitig wird durch die von Land zu Land unterschiedliche Buchungspraxis die Vergleichbarkeit zwischen den Ländern eingeschränkt. Ein Ländervergleich ist auch aus diesem Grund allenfalls auf der Ebene aggregierter Aufgabenbereiche möglich, nicht jedoch auf der Ebene disaggregierter Aufgabenbereiche wie sie in Tabelle 6 ausgewiesen sind.

Einzelne Aufgaben werden darüber hinaus von mehreren Bundesländern gemeinsam durchgeführt. Dabei wird das Personal in der Personalstandstatistik bei dem Bundesland erfasst, bei dem die unter die Funktion fallende Verwaltungseinheit ihren Sitz hat. Zwar gibt es insgesamt nur wenige (und quantitativ wenig bedeutsame) Funktionen, in denen dies eine Rolle spielt. So wird beispielsweise in den Personalbeständen des Freistaats Sachsens das Personal der in Bautzen ansässigen STIFTUNG FÜR DAS SORBISCHE VOLK (28,5 VZÄ) unter der

<sup>20</sup> Die *Verwaltung von Reaktorsicherheit und Strahlenschutz* umfasst in Sachsen-Anhalt die Überwachung der Umweltradioaktivität, die von der Landesmessstelle des Landesamtes für Umweltschutz durchgeführt wird. In Schleswig-Holstein sind es die Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren, für die das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zuständig ist.

<sup>21</sup> S. 7 des Qualitätsberichtes.

Funktion der *Sonstigen Kulturpflege* aufgeführt, die als länderübergreifende Aufgabe gemeinsam mit dem Land Brandenburg durchgeführt wird.<sup>22</sup> Ein anderes Beispiel sind die *Statistischen Ämter*, die in zwei Fällen (Berlin/Brandenburg und Hamburg/Schleswig-Holstein) als länderübergreifende Einrichtungen (mit Sitz in Brandenburg bzw. Hamburg) betrieben werden – mit der Folge, dass in Schleswig-Holstein überhaupt kein Personal in diesem Aufgabenbereich ausgewiesen wird, hingegen in Brandenburg überproportional viel.

<sup>22</sup> Der hohe Personalbestand in diesem Aufgabenbereich im Land Brandenburg ist darauf zurückzuführen, dass hier abweichend von den Vorgaben des Funktionenplans auch das Personal für die Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg verbucht wird (korrekt wäre die Zuordnung zur FKZ 188: *Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten*).

#### 4 Fazit

Die vorliegende Studie hat das Ziel, die Möglichkeiten und Grenzen eines aufgabenbezogenen Vergleichs der Personalbestände auf der Ebene der Länder aufzuzeigen. Hintergrund ist, dass zumindest auf der aggregierten Ebene von der amtlichen Personalstandstatistik für die ostdeutschen Länder (und auch für den Freistaat Sachsen) deutlich höhere Personalbestände ausgewiesen werden als für die westdeutschen Flächenländer. Dies könnte auf Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung und insoweit auf Einsparpotentiale im öffentlichen Bereich hinweisen.

Es lässt sich jedoch zeigen, dass die Vergleichbarkeit der von der amtlichen Statistik ausgewiesenen Personalbestände über die Länder hinweg in hohem Maße eingeschränkt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn ausschließlich das in den Kernhaushalten ausgewiesene Personal (das in etwa gleichzusetzen ist mit dem im Stellenplan eines Landes geführten Personal) betrachtet wird, weil die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Aufgaben an ausgegliederte Einrichtungen (Extrahaushalte und Sonderrechnungen) übertragen haben. Aussagekräftig sind insoweit nur Vergleiche für den öffentlichen Dienst insgesamt ungeachtet der institutionellen Zuordnung. Selbst dann ergeben sich aber Schwierigkeiten bei einem Vergleich über die Länder hinweg, sei es aufgrund voneinander abweichender Aufgabenzuweisung an Land oder Kommune oder aufgrund landesspezifisch unterschiedlicher Aufgabenbelastung. Insbesondere bei nach Aufgabenbereichen disaggregierten Analysen kann dies eine Rolle spielen. Erschwert wird die Vergleichbarkeit zusätzlich durch eine unterschiedliche statistische Zuordnung des Personals auf einzelne staatliche Funktionen. Zwar ist das hierfür maßgebliche Klassifizierungsschema für alle Länder einheitlich, doch haben die Länder mit Blick auf die konkrete Verbuchung erhebliche Ermessensspielräume. Insoweit ist ein Ländervergleich umso schwieriger, je stärker nach einzelnen Aufgaben unterschieden wird.

Die hier genannten Punkte machen deutlich, dass die Vergleichbarkeit von Personalbeständen auf Grundlage der verfügbaren Daten der amtlichen Statistik in erheblichem Maße eingeschränkt ist und bei schematischer Anwendung zu Fehlinterpretationen führen dürfte. Ineffizienzen beim Personaleinsatz lassen sich auf diese Weise nicht identifizieren, so dass hieraus auch keine weitergehenden politischen Schlussfolgerungen zu etwaigen Stelleneinsparungen gezogen werden können. Hinzu kommt, dass Personalmehr- oder -minderbestände in einzelnen Aufgabenbereichen auch politische Prioritätensetzungen widerspiegeln können, die sich einer wissenschaftlichen oder statistischen Bewertung entziehen. Die Entscheidung darüber, wie viel Personal sich ein Land leistet (bzw. in welchen Aufgabenbereichen dieses eingesetzt wird) sollte daher eher nach Maßgabe der bestehenden bzw. zu erwartenden Entwicklung der öffentlichen Einnahmen unter Berücksichtigung anderer Ausgabenverpflichtungen getroffen werden.

## **Literatur- und Quellenverzeichnis**

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN [BMF] (2016): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, Berlin.

SÄCHSISCHER RECHNUNGSHOF (2016), Jahresbericht 2016, Band I: Haushaltsplan, Haushaltsvollzug und Haushaltsrechnung, Staatsverwaltung, Leipzig.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2016a): Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen, Schuljahr 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 1, erschienen am 07.10.2016, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2016b): Bildung und Kultur – Berufliche Schulen, Schuljahr 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 2, erschienen am 28.10.2016, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2016c): Bildung und Kultur – Personal an Hochschulen, Jahr 2015, Fachserie 11, Reihe 4.4, erschienen am 14.10.2016, Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2016d): Bildung und Kultur – Studierende an Hochschulen, Wintersemester 2015/2016, Fachserie 11, Reihe 4.1, erschienen am 02.09.2016, Wiesbaden

STATISTISCHES BUNDESAMT (2016e): Finanzen und Steuern – Personal des öffentlichen Dienstes, Jahr 2015 [einschließlich Sonderauswertungen und Vorveröffentlichungen], Fachserie 14, Reihe 6, erschienen am 23.06.2016, Wiesbaden.

Anhang

Tabelle 7: Vollzeitäquivalente des Personals in der Ernährung und Landwirtschaft sowie Forst-, Jagd- und Fischereiwirtschaft auf Landesebene, 2015 (je 1 Mill. Einwohner)

		BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FLO	FLW
<b>Ernäh- rung und Land- wirt- schaft</b>	Verwaltung für Ernährung und Landwirtschaft	115,5	347,6	164,3	0,0	196,8	185,1	19,8	287,2	0,0	221,9	401,2	105,6	264,5	246,7	141,8
	Agrarstruktur und ländlicher Raum	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	9,0	0,0	27,8	6,4	0,0
	Landwirtschaftliche Produktion, Tiergesundheit und Ernährung	41,8	20,8	32,5	135,7	28,1	26,7	4,0	0,0	0,0	29,6	4,5	0,0	0,0	20,4	29,0
	Insgesamt	157,3	368,4	196,8	135,7	224,9	211,8	23,8	287,2	0,0	251,5	414,6	105,6	292,4	273,4	170,7
<b>Forst-, Jagd- und Fische- reiwirt- schaft</b>	Forst-, Jagd- und Fischereiverwaltung	14,4	3,1	0,0	0,0	706,0	0,0	68,4	0,0	0,0	337,8	80,7	5,3	0,0	214,3	22,5
	Forstwirtschaft und Jagd	26,4	279,7	752,7	324,5	0,0	168,6	0,0	414,1	192,1	0,0	260,0	72,2	640,4	305,0	146,3
	Insgesamt	198,1	651,3	949,5	460,3	930,9	380,4	92,2	701,3	192,1	589,3	755,3	183,0	932,8	792,8	339,5
<b>Insgesamt</b>		<b>355,4</b>	<b>1.019,7</b>	<b>1.146,3</b>	<b>596,0</b>	<b>1.155,8</b>	<b>592,2</b>	<b>115,9</b>	<b>988,5</b>	<b>192,1</b>	<b>840,8</b>	<b>1.169,9</b>	<b>288,6</b>	<b>1.225,2</b>	<b>1.066,2</b>	<b>510,2</b>

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2016), Statistisches Bundesamt (2016e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 8: Vollzeitäquivalente des Personals an öffentlichen Hochschulen auf Landesebene, 2015 (je Student/je Tsd. Studenten nach Hochschulart)

		BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH	FLO	FLW
<b>Hochschulen und Volkshochschulen<sup>a</sup></b>	Öffentliche Hochschulen und Berufsakademien	109,2	104,7	108,3	91,8	106,1	116,9	79,9	80,3	115,8	140,4	70,0	94,2	136,4	117,8	94,8
	Volkshochschulen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Sonstige Hochschulaufgaben	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2	4,9	0,0	0,0	10,5	0,0	0,0	1,9	0,3
	Förderung für Studierende und wissenschaftlichen Nachwuchs	5,9	0,0	7,0	5,1	6,8	0,0	0,0	6,0	0,0	9,0	5,8	6,1	11,0	8,2	2,1
	Insgesamt	115,2	104,7	115,6	96,9	112,9	116,9	80,1	91,2	115,8	149,4	86,4	100,3	147,4	127,9	97,3
<b>Hochschulkliniken<sup>b</sup></b>		2,1	1,8	0,0	0,7	2,0	2,4	1,7	2,0	2,1	2,3	0,4	2,0	2,3	1,8	1,8
<b>Insgesamt<sup>c</sup></b>		<b>189,2</b>	<b>169,7</b>	<b>115,5</b>	<b>118,1</b>	<b>275,0</b>	<b>181,6</b>	<b>124,0</b>	<b>137,5</b>	<b>246,0</b>	<b>240,2</b>	<b>106,6</b>	<b>219,4</b>	<b>237,1</b>	<b>200,0</b>	<b>152,8</b>
Bemerkungen: a) VZÄ je Tsd. Studenten in nicht-medizinischen Studiengängen. b) VZÄ je Student in einem medizinischen Studiengang. c) VZÄ je Tsd. Studenten aller Studiengänge.																

Quellen: Statistisches Bundesamt (2016d, e), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.



## Impressum

**Herausgeber:**

Sächsische Staatskanzlei

**Kontakt:**

Sächsische Staatskanzlei

Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie, Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau

E-Mail: [info@sk.sachsen.de](mailto:info@sk.sachsen.de)

Telefon: +49 351 564 0

Postanschrift: Archivstraße 1, 01097 Dresden

**Redaktion:**

Sächsische Staatskanzlei

**Gestaltung und Satz:**

Sächsische Staatskanzlei

**Redaktionsschluss:**

9. Juni 2020

**Bezug:**

Sächsische Staatskanzlei

**Download:**

<https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/ergebnisbericht-personalkommission.pdf>

**Copyright**

Diese Veröffentlichung ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte, auch die des Nachdruckes von Auszügen und der fotomechanischen Wiedergabe, sind dem Herausgeber vorbehalten.