

# Fachkräftemangel auch im öffentlichen Dienst: Die Vorschläge der Sächsischen Personalkommission

Joachim Ragnitz\*

Die ostdeutschen Länder weisen nach wie vor vergleichsweise hohe Personalbestände im öffentlichen Bereich auf. Je 1.000 Einwohner beläuft sich die Zahl der Beschäftigten [gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)] in den ostdeutschen Ländern und Kommunen (nur Flächenländer) derzeit auf 41,4 Personen; in den westdeutschen Flächenländern sind es hingegen nur 39,6 VZÄ. Nimmt man den Durchschnitt aller Flächenländer zum Maßstab, so bedeutet dies, dass im öffentlichen Dienst der ostdeutschen Länder derzeit noch beinahe 19.000 Personen „zu viel“ beschäftigt sind. Noch dramatischer erscheint dieser Überbesatz, wenn berücksichtigt wird, dass die Einwohnerzahl zumindest für den Schulbereich nicht die richtige Bezugsgröße ist: Bezieht man das für schulische Aufgaben gebundene Personal stattdessen auf die Zahl der Schüler<sup>1</sup>, so weisen die ostdeutschen Länder und ihre Kommunen sogar einen Personalmehrbesatz gegenüber dem Durchschnitt aller Flächenländer von knapp 40.000 Personen in VZÄ auf.<sup>2</sup>

Der gemessen an der Einwohnerzahl hohe Personalbestand im öffentlichen Dienst der ostdeutschen Länder lässt sich kaum mit etwaigen negativen Größeneffekten<sup>3</sup> erklären. Entscheidend ist vielmehr, dass der Abbau historisch bedingt überhöhter Stellenbestände in der öffentlichen Verwaltung in den Jahren unmittelbar nach der Vereinigung – als dies arbeitsrechtlich noch möglich gewesen wäre – auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen vielfach unterblieb. Hinzu kam der Wegfall von Aufgaben (durch Auslagerung und „Aufgabenkritik“, aber auch durch den starken Rückgang der Bevölkerung als wichtigster Bedarfsträger öffentlicher Aufgaben), der für sich genommen den tatsächlichen Personalbedarf weiter verringerte. Wegen der faktischen Unkündbarkeit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst konnte der erforderliche Personalabbau jedoch nur über den Weg der „natürlichen“ Fluktuation erreicht werden, indem altersbedingt ausscheidendes Personal nicht ersetzt wurde. Dies reichte angesichts der hohen Zahl von vergleichsweise jungen Beschäftigten aber nicht aus, die bestehenden Personalüberhänge bis heute tatsächlich abzubauen. Dies bindet direkt (über Ausgaben für Personal) und indirekt (über Zuweisungen an ausgelagerte Einrichtungen wie z. B. die Hochschulen) einen erheblichen Teil der verfügbaren öffentlichen Mittel, die den ostdeutschen Ländern und ihren Kommunen zur Verfügung stehen. Ein Abbau nicht

länger benötigter Stellen war und ist deswegen in allen ostdeutschen Ländern nach wie vor ein prioritärer Bestandteil fiskalischer Konsolidierungsstrategien.

In den kommenden Jahren wird sich die Situation jedoch grundlegend verändern: Die kollektive Alterung zahlreicher Belegschaften in den öffentlichen Einrichtungen wird zur Folge haben, dass selbst die Aufrechterhaltung des für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Personalbestands schon kurz- bis mittelfristig nicht mehr gewährleistet sein wird. Während in den kommenden Jahren ein Großteil der heutigen Bediensteten altersbedingt in den Ruhestand treten wird, stehen aufgrund des starken Geburtenrückgangs unmittelbar nach der Vereinigung häufig gar nicht mehr genügend Bewerber für einen quantitativ und qualitativ gleichwertigen Ersatz zur Verfügung. Eine vorausschauende Personalplanung muss daher vor allem darauf gerichtet sein, den notwendigen Ersatzbedarf zu decken – nicht aber darauf, zufällig frei werdende Stellen ausschließlich dafür zu nutzen, derzeit noch vorhandene Personalüberhänge abzubauen.

Vor diesem Hintergrund hat der Freistaat Sachsen eine „Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung“ ins Leben gerufen, die im Sommer dieses Jahres ihren Abschlussbericht vorgelegt hat.<sup>4</sup> Auftrag<sup>5</sup> der Kommission war es, für die Landesverwaltung (einschließlich nachgeordneter Behörden) konzeptionelle Überlegungen für eine zukünftige, aufgabenkritische Personalbedarfsplanung anzustellen.<sup>6</sup> Den Kern des Berichts bildet dabei eine Darstellung der heutigen Altersstruktur der Bediensteten in der Landesverwaltung, die aufzeigt, wie hoch die planmäßigen Altersabgänge in den einzelnen Dienststellen bzw. Aufgabenbereichen in den kommenden Jahren sein werden.<sup>7</sup> Im Ergebnis zeigt sich, dass der Anteil der Beschäftigten, der schon kurzfristig (bis zum Jahr 2020) in den Ruhestand wechseln wird, bei 12 % liegt. Eine regelrechte Verrentungswelle wird dann im kommenden Jahrzehnt einsetzen – bis zum Jahr 2030 werden mehr als 50 % der heutigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst Sachsens (ohne Referendare im Justizdienst und

\* Prof. Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

ohne drittmittelfinanzierte Beschäftigte des Hochschulbereichs) altersbedingt ausscheiden. In einzelnen, durchaus auch quantitativ bedeutsamen Aufgabenbereichen liegt der Anteil der in den Ruhestand tretenden Beschäftigten sogar nochmals deutlich höher – einzelne nachgeordnete Behörden werden bis 2030 mehr als 80 % ihres heutigen Personals verlieren. Bei einem gleichmäßigen Altersaufbau des Personals würde der altersbedingte Personalabgang hingegen nur bei 36 % im genannten Zeitraum liegen.<sup>8</sup>

Es ist offenkundig, dass angesichts dieses Bildes selbst bei einem reduzierten Aufgabenbestand die Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung kaum noch gewährleistet ist, wenn es nicht schon kurzfristig zu entsprechenden Neueinstellungen kommt. Dies gestaltet sich aber schwierig, da das Land beim Werben um qualifiziertes Personal in Konkurrenz zu anderen öffentlichen und privaten Arbeitgebern in und außerhalb Sachsens steht. Gleichzeitig dürfte das Angebot an geeigneten Kräften wegen des demographischen Wandels spürbar niedriger ausfallen. Die Personalkommission zieht hieraus den berechtigten Schluss, dass bereits heute begonnen werden sollte, durch vorgezogene Neueinstellungen (sogenannte „Demographiebrücken“) und gezielte Personalentwicklungsmaßnahmen (z. B. Fortbildungen) dem absehbaren Fachkräftemangel auch im öffentlichen Bereich entgegenzuwirken. Bisherige Stellenabbaupläne sollten daher nicht weiter verfolgt werden.<sup>9</sup>

In diesem Zusammenhang wurde durch die Personalkommission auch die Frage thematisiert, inwieweit durch Aufgabenreduzierung, -verlagerung oder -bündelung eine Verringerung des Personalbedarfs ermöglicht werden kann. Tatsächlich scheinen die Potenziale hierfür jedoch weitgehend ausgereizt, da mit der Verwaltungsstrukturreform 2008 bereits entsprechende Strukturvereinigungen vorgenommen wurden. Nur in kleineren Teilbereichen (z. B. Reisekostenbearbeitung, Beschaffung u. ä.) scheint es diesbezüglich noch Optimierungspotenziale zu geben. Denkbar wäre überdies auch eine weitere Reduktion freiwilliger Leistungen des Freistaats (z. B. im Bereich der Kultur- und Forschungsförderung oder im Bereich der schulischen Bildung); hierüber kann letzten Endes aber nur politisch entschieden werden.

Nicht zu verkennen ist, dass eine Abkehr von der bisherigen Strategie des Stellenabbaus die angesichts des Auslaufens des Solidarpaktes II notwendige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erschwert. Derzeit belaufen sich die Ausgaben für aktives Personal im Freistaat Sachsen (nur Landesebene) auf rund 30 % der Gesamtausgaben; dieser Anteil wird künftig schon deshalb steigen, weil mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II die Ausgaben insgesamt reduziert werden müssen. Eine zumindest temporär höhere Stellenzahl als in der bisherigen

Planung veranschlagt wird deshalb nur möglich sein, wenn die derzeit noch überdurchschnittlich hohen Investitionsausgaben zurückgeführt werden. Über die Höhe des als akzeptabel angesehenen Investitionsniveaus muss zwar politisch entschieden werden; die für die Personalkommission angestellten Projektionsrechnungen des IFO INSTITUTS<sup>10</sup> zeigen aber, dass die Investitionsquote selbst unter eher ungünstigen Annahmen nicht unter das Niveau der westdeutschen Flächenländer fallen dürfte. Aus fiskalischen Gründen scheint ein weiterer Stellenabbau daher nicht zwingend erforderlich.

Alles in allem lässt sich festhalten, dass der Freistaat Sachsen wohl als erstes ostdeutsches Bundesland das Problem des drohenden Fachkräftemangels auch für die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung erkannt hat. Der derzeit noch vorhandene Überbesatz an Personal verdeckt dieses Problem, vor dem über kurz oder lang auch die übrigen ostdeutschen Bundesländer (sowie ihre Kommunen) stehen. Letzten Endes wurde von der Personalkommission ein Bericht vorgelegt, der einen Weg weist, wie die Personalpolitik des Freistaats künftig ausgerichtet werden kann. Tatsächlich hat die Staatsregierung angekündigt, einen Großteil der vorgeschlagenen Maßnahmen schon kurzfristig umzusetzen.<sup>11</sup> Hierzu zählt insbesondere auch die Abkehr von dem bislang eher ungesteuerten Prozess des Stellenabbaus. Insoweit könnte und sollte das Vorgehen Sachsens diesbezüglich auch ein Vorbild für andere Länder sein.

<sup>1</sup> Schüler an allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen im Durchschnitt der Schuljahre 2014/15 und 2015/16; einschließlich Schulen des Gesundheitswesens.

<sup>2</sup> Verwendet man anstelle des Durchschnitts aller Flächenländer den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer, so beläuft sich der Mehrbesatz sogar auf 22.500 Personen (bezogen auf Personal/1.000 Einwohner) bzw. auf 46.700 Personen (Personal im Schulbereich bezogen auf Schüler).

<sup>3</sup> Zu vermuten wäre, dass Länder mit geringerer Bevölkerungszahl relativ mehr Personal vorhalten müssen, um nicht einwohnerbezogene Aufgaben erfüllen zu können (z. B. Aufgaben der politischen Führung oder auch der inneren Sicherheit). Tatsächlich lässt sich ein derartiger Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Personalbestand in den Flächenländern Deutschlands jedoch nicht feststellen.

<sup>4</sup> Der Autor war als „wissenschaftlicher Vertreter“ Mitglied dieser Kommission.

<sup>5</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD 2014–2019 vom 23.10.2014, Zeile 3030 ff.

<sup>6</sup> Die Zusammensetzung der Personalkommission (sämtliche Landesministerien und externe Sachverständige) gewährleistete, dass die Durchsetzung von Partikularinteressen einzelner Ressorts vermieden werden konnte.

<sup>7</sup> Vgl. den Abschlussbericht der Personalkommission, S. 29/30.

<sup>8</sup> Vgl. Abschlussbericht der Personalkommission, S. 31.

<sup>9</sup> Bislang wurde als Zielgröße für die Landesverwaltung ein Bestand von 70.000 Stellen vorgesehen (derzeit: 84.800 Stellen).

<sup>10</sup> Vgl. RAGNITZ, J., Personalausgaben und mittelfristige Einnahmementwicklung des Freistaates Sachsen, Anlage 3 des Abschlussberichts der Personalkommission.

<sup>11</sup> Vgl. Pressemitteilung der Sächsischen Staatskanzlei „Freistaat setzt auf frühzeitige Personal-Planung“ vom 15.06.2016.