

Joachim Ragnitz*

Die Ergebnisse der sächsischen „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ – Eine Bewertung¹

Im Sommer diesen Jahres hat die sächsische „Personalkommission II“ ihre Empfehlungen vorgelegt. Wichtigste Schlussfolgerung ist, dass es nicht zu einer Verringerung des Personalbestands kommen sollte; vielmehr müssten alle künftig aus demographischen Gründen freiwerdenden Stellen wiederbesetzt werden, um die Handlungsfähigkeit des Staates aufrechtzuerhalten. Der vorliegende Beitrag zeigt hingegen, dass dies weder nötig noch möglich ist. Vielmehr sollte die Politik ihre Prioritätensetzungen überprüfen und ggf. anpassen. Hieraus abgeleitet wäre dann auch der notwendige Personalbestand zu bestimmen.

Die Sächsische Staatsregierung hat im März 2018 die Gründung einer „Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs“ (Personalkommission II) beschlossen, um die Verwaltung des Freistaats Sachsen zukunftsfest aufzustellen. Hintergrund dessen war neben der Vermutung eines noch bestehenden Personalüberhangs und zunehmender haushaltspolitischer Restriktionen insbesondere die Befürchtung, die zu erwartenden altersbedingten Personalabgänge (in Höhe von rund 39 000 Bediensteten bis zum Jahr 2030) nicht mehr vollständig durch Neueinstellungen kompensieren zu können. Die Personalkommission II hat im Juni diesen Jahres ihren Abschlussbericht vorgelegt.² Wesentliche Schlussfolgerungen des Berichts sind, dass es keine Anhaltspunkte für einen abnehmenden Personalbedarf gibt, dass die zu erwartenden (altersbedingten) Personalabgänge vollständig ersetzt werden können und müssen und dass die haushalterischen Rahmenbedingungen einer Aufrechterhaltung des Personalbestands auf dem gegenwärtigen Niveau nicht entgegenstehen. Im Folgenden werden diese drei Ergebnisse kritisch geprüft.

PERSONALBEDARF

Der Personalbedarf des Staates bemisst sich an den zu erfüllenden Aufgaben, und diese wiederum sind nach allgemeiner Auffassung primär von der Zahl der Einwohner abhängig. Diese stellen den „Bedarfsträger“ für die öffentlichen Finanzen dar und sind deswegen Maßstab für die Verteilung der Mittel im bundesstaatlichen Finanzausgleich (§ 2 FAG); es wird lediglich eine Höhergewichtung der Einwohnerzahl in Stadtstaaten sowie in einigen dünnbesiedelten Ländern vorgenommen, um besondere Bedarfe zu berücksichtigen. Ähnlich verfährt auch der Freistaat Sachsen mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich (§ 7 Abs. 3 SächsFAG); hier werden allerdings zusätzlich auch besondere Bedarfe wie Schülerzahlen, Straßenbaulasten u. ä. (§ 7 Abs. 4 und § 17 SächsFAG) berücksichtigt.

Der zu erwartende Rückgang der Einwohnerzahl in Sachsen um bis zu 150 000 Personen bis zum Jahr 2030³ würde den

rechnerischen Personalbedarf des Freistaats um rund 3 300 Personen reduzieren, wenn man allein die Zahl der Einwohner zum Maßstab nimmt.

Die Personalkommission II (PK II) zweifelt allerdings die Angemessenheit des Bedarfsindikators „Einwohnerzahl“ an (S. 36). Dem ist nur teilweise zuzustimmen:

- Zutreffend ist dies auf jeden Fall mit Blick auf die Zahl der Schüler, die den relevanten Bedarfsindikator für die Zahl der Bediensteten im Schulbereich darstellen. Hier ist nach der Schülerprognose des Sächsischen Kultusministeriums bis zum Jahr 2027 mit einem Anstieg, danach aber wieder mit einem Rückgang zu rechnen. Im Jahr 2030 wird die Schülerzahl zwar weiterhin um rund 15 000 über dem heutigen Niveau liegen; spätestens Mitte der 2030er Jahre aber den derzeitigen Wert wieder erreichen. Ein zusätzlicher Bedarf an Lehrern besteht insoweit nur temporär.
- Teilweise zuzustimmen ist der Feststellung der Personalkommission auch mit Blick auf staatliche Aufgaben, die den Charakter „öffentlicher Güter“ (im ökonomischen Sinne) aufweisen. Dies sind staatliche Leistungsangebote, die unabhängig von der Nutzerzahl sind, wie z. B. Ausgaben zum Ausbau und zum Unterhalt der Infrastruktur, die eher von der Landesfläche als von der Zahl der Einwohner abhängig sind. Beim überwiegenden Teil der staatlichen Aufgaben handelt es sich aber nicht um die Bereitstellung öffentlicher Güter; zumindest mittelfristig scheint hier die Orientierung am Einwohnermaßstab sachgerechter. Zudem ist auch bei den als Beispiel genannten Infrastrukturausgaben eine gewisse Abhängigkeit von der Einwohnerzahl vorhanden, da diese zum Teil auch von der jeweiligen Nutzungsintensität abhängig sind (z. B. Instandhaltung von Infrastrukturen).
- Politische Prioritätensetzungen, die einen höheren Personalbedarf implizieren, sind zwar statthaft; letzten Endes bedarf es aber bereits bei der Festlegung derartiger Schwerpunktsetzungen einer Abwägung, ob man sich die damit

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

verbundenen zusätzlichen Kosten leisten kann und will. Die Entscheidung hierüber muss die Politik unter Berücksichtigung auch der finanziellen Möglichkeiten treffen. Es ist deswegen angemessen, dass die PK II hierzu keine Empfehlungen abgegeben hat.

- Die Verwendung von Einwohnerzahlen ist für zeitliche Vergleiche eher möglich als für Ländervergleiche des Personalbedarfs. Vor allem bei starker Disaggregation ergeben sich hier erhebliche methodische Schwierigkeiten.⁴ Schwierig ist es darüber hinaus auch, mit länderspezifischen „Sonderbedarfen“ zu argumentieren, da diese im Zweifel auch von anderen Ländern vorgebracht werden können.

Auch die Aussage der PK II, dass Bevölkerungsvorausberechnungen zu unsicher seien, um diese zur Grundlage langfristiger Entscheidungen zu machen, kann so nicht unwidersprochen bleiben. Die Unsicherheit von Bevölkerungsprognosen rührt vor allem aus den Schwierigkeiten, die Höhe der Wanderungen adäquat abzuschätzen; dementsprechend werden Bevölkerungsprognosen im Regelfall unter unterschiedlichen Wanderungsannahmen vorgenommen. Ohne Bevölkerungsvorausberechnung würde die Politik jedoch im Nebel stochern; langfristig wirksame Entscheidungen (über Personalbedarfe genauso wie über Infrastruktur- oder Wohnungsbauinvestitionen) wären überhaupt nicht möglich. Da die Politik sich bei ihren Entscheidungen auf die amtliche Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes stützt, muss diese schon aus Konsistenzgründen auch für die Berechnung des künftigen Personalbedarfs des Freistaats herangezogen werden.

Nimmt man dies alles zusammen, so ist die Aussage der PK II, dass der Personalbestand des Landes auch in Zukunft konstant bleiben müsse, nicht durch empirische Daten untersetzt. (Altersbedingte) Personalabgänge müssen vor allem auch dann nicht vollständig ersetzt werden, wenn Personaleinsparungen möglich sind. Auch nach Auffassung der Personalkommission ist die „aufgabenorientierte Personalplanung“ verbesserungsfähig (S.90); zum Teil lassen sich Personalbedarfe zudem auch durch weitere Effizienzsteigerungen reduzieren (Handlungsfelder „Vollzugsoptimierung“ bzw. „Vollzugsrahmen“, S.88). Darüber hinaus verbleibt bei den politischen Entscheidungsträgern die Aufgabe, stets auch die Aufgabenlast des Landes zu überprüfen und ggf. hier veränderte Prioritätensetzungen vorzunehmen.

ARBEITSANGEBOT

Das Arbeitskräfteangebot wird sich in Sachsen künftig weiter vermindern; nach der aktuellen 7. Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Sachsen dürfte die Zahl der Erwerbsfähigen (Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren) im Jahr 2030 um rund 200 000 niedriger liegen als derzeit. Grund dafür ist, dass die nachwachsenden Erwerbsjahrgänge deutlich schwächer besetzt sind als die Kohorten, die aus dem Erwerbsleben ausscheiden.

Das ifo Institut hat im Jahr 2018 Schätzungen zu den Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Stellenbesetzungsschwierigkeiten im öffentlichen Dienst sowie in der Privatwirtschaft vorgelegt.⁵ Danach beläuft sich die zusätzliche Arbeitsnachfrage von Unternehmen und Staat in den

Jahren 2020 bis 2030 unter der Annahme einer vollständigen Wiederbesetzung aller altersbedingt freiwerdenden Stellen auf 486 000 Personen. Dem steht ein zusätzliches Arbeitskräfteangebot (Neueintritte in den Arbeitsmarkt zuzüglich Wiedereingliederung von Arbeitslosen) von insgesamt 580 000 Personen gegenüber. Rechnerisch sind insoweit genügend Arbeitskräfte vorhanden. Dennoch werden weder die Privatwirtschaft noch der öffentliche Dienst alle freiwerdenden Stellen wiederbesetzen können, weil Arbeitsangebot und -nachfrage sich nach beruflicher Qualifizierung und Qualifikationsniveau unterscheiden. Der Anteil nicht besetzbarer Stellen im Landesdienst beläuft sich nach dieser Schätzung auf rund 38% aller freiwerdenden Stellen. Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass das wirtschaftliche Wachstum den Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft nochmals erhöhen dürfte.

Vor diesem Hintergrund erscheint es schwierig, die von der PK II geforderte Wiederbesetzung aller Stellen tatsächlich zu erreichen. Daran dürften auch die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Personalgewinnung (S.83f.) nicht viel ändern. Das gravierendste Problem dürfte aber darin bestehen, dass Neueinstellungen im Staatsdienst den verbleibenden Bewerberpool für andere Arbeitgeber (Kommunen, Unternehmen) verringern. Wenn Sachsen einen größeren Teil nachwachsender Bewerber an sich binden will, dürfte dies zu Lasten der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes gehen.

HAUSHALTERISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

Wegen der Nivellierungswirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs hängen die Einnahmen des Freistaats nur von den gesamtdeutschen Steuereinnahmen und der Einwohnerzahl Sachsens (im Vergleich zu anderen Ländern) ab. Die demographische Entwicklung hat insoweit in den kommenden Jahren einen negativen Einfluss auf die Entwicklung der finanziellen Spielräume im Landeshaushalt. Die Einnahmen werden zwar steigen, aber weniger stark als in anderen Bundesländern. Damit verringern sich auch die Möglichkeiten im Personalbereich, zumal im öffentlichen Dienst wahrscheinlich mit Lohnsteigerungen zu rechnen ist, die höher liegen als das Wachstum der öffentlichen Einnahmen insgesamt. Gleichzeitig sind auch die Einsparmöglichkeiten in anderen Bereichen der öffentlichen Aufgabenerfüllung begrenzt, da diese zu einem beträchtlichen Teil durch Bundesauflagen bzw. gesetzliche Vorgaben determiniert sind.

Das ifo Institut hat in diesem Jahr eine Projektionsrechnung zur Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Freistaats Sachsen bis zum Jahr 2030 vorgelegt.⁶ Auch wenn diese wegen der negativen Effekte der Coronapandemie auf die Steuereinnahmentwicklung noch zu positiv sein dürfte, zeigt sich ein erheblicher struktureller Konsolidierungsbedarf von rund 1 Mrd. Euro jährlich im Staatshaushalt. Grund dafür sind die im Doppelhaushalt 2019/20 veranschlagten rücklagenfinanzierten Mehrausgaben, die annahmegemäß im Prognosezeitraum nicht oder zumindest nicht vollständig zurückgeführt werden können, da es sich zum Teil um dauerhaft angelegte Ausgaben handelt. Da eine weitere Rücklagenentnahme in den kommenden Jahren nicht länger möglich ist, bedarf es einer dauerhaften Rückführung der Ausgaben um den genannten Betrag.

Die Personalkommission des Freistaats betrachtet hingegen lediglich die Einnahmentwicklung bis zum Jahr 2023 (S. 44). Insoweit ist die abgeleitete Schlussfolgerung, dass die haushalterischen Rahmenbedingungen ausreichenden Spielraum für eine „nachhaltige Personalpolitik“ auch bis 2030 bieten, nicht nachvollziehbar. Die notwendigen Ausgabenkürzungen können aus heutiger Sicht nur bei „freiwilligen“ Ausgaben des Freistaats (Investitionen, Förderung) oder bei den Personalausgaben vorgenommen werden. Wegen der potenziell nachteiligen Auswirkungen einer Einschränkung der Investitionsausgaben auf die Standortqualität führt deswegen wohl kein Weg daran vorbei, den Personalbestand weiter zurückzuführen. Ein „benchmarking“ mit Vergleichsländern⁷ kann dabei trotz aller Schwächen eine Orientierung bieten. Rechnerisch entspricht der einwohner- bzw. schülerbezogene Mehrbesatz an Personal in Sachsen in etwa dem erforderlichen Bedarf an Ausgabenkürzungen.

FAZIT

Alles in allem scheinen die vorgenannten Kritikpunkte so schwerwiegend, dass die Staatsregierung den Bericht der Personalkommission nicht zur Grundlage für Entscheidungen über die künftige Personalpolitik machen sollte. Dies gilt vor allem auch deswegen, weil die Folgen der aktuellen Coronapandemie die Landeshaushalte auch längerfristig unter erheblichen Konsolidierungsdruck auf der Ausgabenseite stellen dürften. Dies zwingt die Politik dazu, ihre Ausgaben und damit auch ihre Aufgaben daraufhin zu überprüfen, was Priorität haben sollte. Hieraus abgeleitet wäre dann auch der notwendige Personalbestand zu bestimmen. Diese Aufgabe kann freilich nicht einer externen Kommission überlassen bleiben, sondern ist genuine Aufgabe der Staatsregierung bzw. des Parlaments.

LITERATUR

Bauer, D. und J. Ragnitz (2020), „Möglichkeiten und Grenzen des aufgabenbezogenen Benchmarkings von Personalbeständen auf Landesebene“, in: Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II), Ergebnisbericht, Anlage 6, 139–166, <https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/ergebnisbericht-personalkommission.pdf>

Bauer, D., Ragnitz, J. und J. Sonnenburg (2020), Tragfähigkeit des sächsischen Haushalts – Eine Projektionsrechnung bis zum Jahr 2030, ifo Dresden Studie Nr. 85, ifo Institut München/Dresden.

Bauer, D., Ragnitz, J., Sonnenburg, J. und M. Weber (2018), Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft, ifo Dresden Studie Nr. 81, ifo Institut, Dresden/München.

Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2020), Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II), Ergebnisbericht, Download unter <https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/staatsregierung/ergebnisbericht-personalkommission.pdf>

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2020), 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035 (Variante 2), Kamenz.

- 1 Der vorliegende Beitrag fasst die Aussagen einer Stellungnahme des ifo Instituts anlässlich der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Sächsischen Landtags (25. November 2020) zum Ergebnis der Personalkommission II zusammen.
- 2 „Ergebnisbericht Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II“, Lt.-Drs. 7/3193. Zitierte Seitenzahlen in diesem Beitrag beziehen sich auf diesen Bericht, vgl. Sächsische Staatskanzlei 2020.
- 3 Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2020), 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035 (Variante 2), Kamenz.
- 4 Vgl. Bauer und Ragnitz 2020.
- 5 Vgl. Bauer et al. 2018.
- 6 Vgl. Bauer et al. 2020.
- 7 Vgl. Bauer und Ragnitz (2020), a.a.O.