

Sehr geehrte Leser\*innen,

der demografische Wandel führt in vielen Bereichen unserer Gesellschaft zu gravierenden Veränderungen. Nicht nur bei der Betrachtung unserer Bevölkerungsstruktur, Geburtenraten sowie den steigenden Lebenserwartungen sind diese Auswirkungen spürbar. Gerade auch öffentliche Verwaltungen sehen sich mit einem Umbruch des Arbeitsmarktes konfrontiert. So ist es u. a. ein wichtiges Ziel, die dauerhafte Verfügbarkeit von qualifizierten Mitarbeitern\*innen sicherzustellen. Dafür müssen sie sich am Arbeitsmarkt besonders attraktiv positionieren. Mit unserer auf der Homepage veröffentlichten Artikelserie „Die Arbeitgebermarke in der öffentlichen Verwaltung“ haben wir Sie bereits in den letzten Monaten darauf aufmerksam gemacht, dass auch im kommunalen Bereich ein Umdenken in der Personalwirtschaft angebracht ist. In unserem vierten Newsletter ]PUBLICity[ - 360° möchten wir diese Artikelserie abschließen sowie weitere relevante Themen rund um unser Geschäftsfeld „Personal“ betrachten. Lesen Sie darüber hinaus auch Beiträge zum Erlass zu Erleichterungen in der Anwendung des Gemeindefachrechts sowie zur Neufassung der Organisationsempfehlung des Sächsischen Rechnungshofes für Kommunen der Größenklasse 5.000–10.000 Einwohner.

Mit vielen Grüßen aus Dresden



Patrick Reich-Schellenberg



Norbert Nitschke

Geschäftsführung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH

## Inhaltsverzeichnis

Neues aus unserem Unternehmen ..... 1

Unsere aktuellen Projekte ..... 2

### Schwerpunkt Personal

Und nun? Wie Ihr klassisches Projekt zur Entwicklung einer **Arbeitgebermarke** aussehen könnte ..... 4

**Kommunale Personalentwicklung** ..... 7

Die neue **Organisationsempfehlung** des Sächsischen Rechnungshofes für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern ..... 10

Organisation des **kommunalen Winterdienstes** in der Praxis ..... 13

Erlass zu Erleichterungen in der Anwendung des Gemeindefachrechts – **3. Corona-Erlass** ..... 17

So erreichen Sie uns ..... 20

Impressum ..... 20

## Neues aus unserem Unternehmen

### Neue Unterstützung für unser Team

Wir begrüßen in unserem Team Herrn Lukas Stefan. Er ist im Bereich Rechnungswesen und Kalkulation als Junior-Berater tätig und unterstützt Sie u. a. bei Kalkulationen der Kostenersätze für Leistungen der Feuerwehr sowie der Friedhofsgebühren.

### Nachlese zum 2. Kommunalen Forum

Trotz der diesjährigen ungewissen Zeit haben wir am 2. September 2020 erfolgreich unser 2. Kommunales Forum durchgeführt. Wir bedanken uns bei allen Teilnehmern\*innen für ihr Interesse sowie die Unterstützung. Zur Nachlese gelangen Sie unter folgendem Link:

Nachlese zum  
2. Kommunalen Forum

## Unsere aktuellen Projekte



### Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Standortentscheidung

In Vorbereitung strategischer Investitionsentscheidungen einer Kommune führen wir eine Wirtschaftlichkeitsanalyse durch. Dabei geht es zum einen um die Kindertageseinrichtungen der Gemeinde und zum anderen um den Bereich Feuerwehr. Gemeinsam mit unseren Kooperationspartnern aus dem technischen Bereich nehmen wir den baulichen Ist-Zustand auf und analysieren die derzeitigen Gebäudekosten sowie Investitions- und Instandhaltungsbedarfe. Im Rahmen einer Variantenanalyse werden wir verschiedene Varianten zu Sanierung, Umbau und Neubau bewerten und die zu erwartenden Kosten ermitteln. Dabei werden insb. auch die langfristig zu erwartenden Folgekosten in die Betrachtung einbezogen. Unter Berücksichtigung der spezifischen Anforderungen in den genannten Bereichen und zukünftig erwarteter Entwicklungen soll eine möglichst flexible Gebäudestruktur gefunden werden.

+++

### Variantenvergleich Ausgestaltung Geschäftsbesorgung Abwasserzweckverband

Für viele Abwasserzweckverbände stellt sich die Frage, ob die Aufgabenerfüllung nicht ganz oder teilweise an einen externen Geschäftsbesorger übertragen werden sollte. Für einen Abwasserzweckverband erarbeiten wir einen Variantenvergleich, in dem wir ausgehend von der Analyse der Struktur- und Rahmendaten des Zweckverbandes und der Beurteilung seiner wirtschaftlichen Lage Varianten für eine zukünftige Gestaltung der Aufgabenerfüllung darstellen. Dabei werden auch die Möglichkeiten hinsichtlich der Einbindung eines Geschäftsbesorgers betrachtet und der rechtliche Rahmen sowie mögliche Kosteneffekte bewertet. Im Ergebnis soll eine Handlungsempfehlung abgeleitet werden.

+++

### Durchführung einer Organisationsuntersuchung im Sozialbereich

Wir wurden von einem sächsischen Landkreis mit der Durchführung einer Organisationsuntersuchung (inkl. Aufgabenkritik und Personalbedarfsermittlung) im Sozialbereich beauftragt. Die Voruntersuchung startete bereits im November, der Auftakt der anschließenden Hauptuntersuchung ist für Januar geplant.

+++

### Kalkulation von Friedhofsgebühren

Im Jahr 2020 unterstützten wir mehrere Gemeinden bei der Kalkulation der Friedhofsgebühren. Von besonderer Bedeutung waren dabei die Einführung neuer Grabarten, wie zum Beispiel die Möglichkeit einer Baumbestattung und die Bestimmung des sogenannten „grünpolitischen Wertes“.

### Stadtrat beschließt Kurortentwicklungsplan

Die von uns erstellte Fortschreibung des Kurortentwicklungsplans für einen sächsischen Doppelkurort wurde vom Stadtrat der Kurstadt einstimmig beschlossen. Der Stadtrat dankte unseren Projektverantwortlichen für die fundierte Arbeit, insbesondere die breite Beteiligung sowie den umsetzungsorientierten Ansatz und wünscht die weitere Unterstützung durch unser Team im Rahmen der Antragstellung zur Folgeprädikatisierung. Von allen Stadträten gab es ein klares Bekenntnis dazu, den von uns im Rahmen der Kurortentwicklungsplanung erstellten Maßnahmenplan gemeinsam zielstrebig umzusetzen, um die Folgeprädikatisierung zu sichern und eine Attraktivitätssteigerung des Doppelkurortes zu erreichen.

+++

### Beteiligung von örtlichen Akteuren und Entscheidungsträgern an der Erstellung eines Kurortentwicklungsplans für ein Kneippheilbad

Im Rahmen eines Termins der Projektleitungsgruppe präsentierten wir Vorschläge für die strategische Ausrichtung des Kneippheilbades und leiteten daraus Handlungsfelder und Schlüsselprojekte ab. Im Anschluss daran fand eine rege und äußerst konstruktive Diskussion zur Vision und den Handlungsfeldern statt. Ergebnis war eine positive Resonanz der Lenkungsgruppenmitglieder und der gemeinsame Wunsch, die interne Kommunikation zu verbessern sowie dauerhaft zu gestalten und solche Veranstaltungen wie den Lenkungsgruppentermin oder verschiedene Workshops im Rahmen des Innenmarketings und Produktmanagements fest zu etablieren.

+++

### Begleitung Praxisprojekt an der FH Dresden

Unsere Projektleiterin für den Bereich Tourismus und Kultur, Frau Michaela Ziegenbalg, begleitet als Dozentin ein Praxisprojekt im Studiengang Tourismus- und Eventmanagement der Fachhochschule Dresden. Aufgabe des Projektteams ist die Erstellung eines Strategiekonzeptes für das Seifersdorfer Schloss der Gemeinde Wachau, insbesondere für den Veranstaltungsbereich und ein zukünftiges Besucherzentrum der Region Seifersdorfer Tal.

+++

### **Bewilligungsbescheide für den DigitalPakt Schule**

Wir freuen uns, mitteilen zu dürfen, dass wir allen Mandanten, die uns mit der Unterstützung beim DigitalPakt Schule beauftragt haben, zu einem erfolgreichen Antrag verhelfen konnten. Nach fristgerechter Ausarbeitung und Stellung der Anträge (inkl. technisch-pädagogisches Einsatzkonzept) erfolgte die Bewilligung der Förderung durch die Sächsische Aufbaubank (SAB) jeweils in weniger als einer Woche. Dem dringend nötigen Digitalisierungsschub der Schulen steht damit jetzt nichts mehr im Wege.

Deshalb heißt es jetzt dranbleiben: Der nächste Schritt besteht nun in der Ausschreibung der geförderten Leistungen gemäß der fachlichen, d. h. pädagogischen und technischen Anforderungen; darauf folgt die Beschaffung der Geräte bzw. die Umsetzung der baulichen Maßnahmen im Falle von Verkabelung, WLAN usw.; schließlich gilt es, die Technik vor Ort in den Schulen nachhaltig einzuführen, wozu u. a. die passgenaue Fortbildung der Lehrkräfte von großer Bedeutung ist.

Mit der Umstellung auf den laufenden Regelbetrieb müssen dann auch die vorher konzipierten Service- und Supportstrukturen live geschaltet werden.

Sollten Sie sich als öffentlicher oder privater Schulträger unterstützende Begleitung bei diesem Prozess wünschen, zögern Sie nicht, unverbindlich mit uns ins Gespräch zu kommen!



## Schwerpunkt Personal



### Und nun? Wie Ihr klassisches Projekt zur Entwicklung einer Arbeitgebermarke aussehen könnte

Nahezu alle Branchen sind aktuell schon von ihm betroffen – dem demografischen Wandel. Eine kritische Würdigung der Gesamtsituation zeigt, dass besonders die öffentliche Verwaltung vor einem Umbruch steht: Das Statistische Landesamt des Freistaats Sachsen prognostiziert, dass in den nächsten 20 Jahren **58,2 % der Beschäftigten** des sächsischen Verwaltungsapparates in den Ruhestand versetzt werden.<sup>1</sup> Daraus resultiert die Notwendigkeit, ein Umdenken in der Personalarbeit anzuregen, um die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand zu sichern.<sup>2</sup>

Der Verknappung der notwendigen Fachkräfte kann mithilfe einer *Arbeitgebermarke* begegnet werden. Sie stellt einen wichtigen Ansatz zur Lösung der beschriebenen Problematik dar. Insbesondere eröffnet sich dadurch für die öffentlichen Verwaltungen die Chance, sich als besonders attraktiver Arbeitgeber im Rennen um die besten Fachkräfte zu positionieren und sich so von der Konkurrenz abheben zu können.

Das Konstrukt der Arbeitgebermarke hat seine Wurzeln in der Markentheorie und leitet sich aus dem Begriff der Marke ab. Die Arbeitgebermarke stellt ein unverwechselbares Vorstellungsbild eines Arbeitgebers dar, welches fest im Gedächtnis der präferierten Fach- und Führungskräfte verankert werden soll. Das Ziel der

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Sachsen, Statistischer Bericht, 30. Juni 2017.

<sup>2</sup> Vgl. Teil 1: Die Arbeitgebermarke in der öffentlichen Verwaltung.

Markenbemühungen besteht darin, die besondere Attraktivität als Arbeitgeber auf den relevanten Zielmärkten zu profilieren, was auch unter dem Synonym „Employer Branding“ gefasst wird.<sup>3</sup>

Mit der Entwicklung einer Arbeitgebermarke können Kommunalverwaltungen (auch kleine kommunale Verwaltungen im ländlichen Raum) folgende Ziele verfolgen:

- Erhebung von Alleinstellungsmerkmalen, welche die Gemeindeverwaltung als attraktiven Arbeitgeber charakterisieren,
- Erfolgreiche Darstellung der Attraktivität der Gemeindeverwaltung als Arbeitgeber nach innen und außen,
- Gewinnung von jungen Fachkräften auch in besonders ländlichen Regionen durch das Angebot von personalpolitischen Leistungen (z. B. Homeoffice, Kitaplatz, Potenziale des TVöD-VKA nutzen).

Die Arbeitgebermarke setzt sich darüber hinaus aus verschiedenen Komponenten zusammen, wovon die wichtigsten im Folgenden erläutert werden. Zunächst stellt die **Markenidentität** das Herzstück der Arbeitgebermarke dar und umfasst alle Werte, Merkmale und Eigenschaften dieser, welche sich gegenüber den relevanten Zielgruppen entfalten sollen. Mit der **Markenpositionierung** hingegen soll die Frage beantwortet werden, wie und wo die o. g. Werte oder Eigenschaften dargestellt werden. Einen weiteren ausschlaggebenden Bestandteil stellt das **Leistungsangebot an die (potenziellen) Beschäftigten** dar. Anzustreben ist dabei ein Maßnahmenpaket, welches sowohl Kontaktpunkte nach innen (aktuelle Beschäftigte) als auch außen (potenzielle Bewerber\*innen) besitzt.<sup>4</sup>

Im Bereich der kommunalen Arbeitgeber bietet auch der **Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD-VKA)** eine Reihe von (oft ungenutzten) Möglichkeiten, sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren. So legt dieser den Grundstein für eine erfolgreiche Personalentwicklung, bietet attraktive zusätzliche Gehaltsbestandteile (leistungsorientierte Bezahlung, Jahressonderzahlung, Arbeitsmarktzulage etc.) oder attraktive Urlaubskonditionen. Diese gilt es zu nutzen und u. a. in Stellenausschreibungen herauszustellen.<sup>5</sup>

Die Entwicklung und Implementierung einer Arbeitgebermarke in einer kommunalen Verwaltung kann mithilfe eines **Projektes**, welches aus vier Phasen besteht, umgesetzt werden. Vorab empfiehlt sich dazu die Einrichtung einer Projektgruppe, bestehend aus Vertretern der Verwaltungsleitung, Personalabteilung und des Personalrates. Die Phasen zur Entwicklung und Implementierung einer Arbeitgebermarke können mithilfe der nachstehenden Abbildung visualisiert werden und stellen ein beispielhaftes Vorgehen der B & P Kommunalberatung dar, welches im Folgenden näher beschrieben wird.

Dieses kann in der Praxis selbstverständlich individuell angepasst und durchgeführt werden.



Abbildung 1: Prozess zur Einführung einer Arbeitgebermarke

<sup>3</sup> Vgl. Teil 2: Die Arbeitgebermarke in der öffentlichen Verwaltung.

<sup>4</sup> Vgl. Teil 3: Die Arbeitgebermarke in der öffentlichen Verwaltung.

<sup>5</sup> Vgl. Teil 4: Die Arbeitgebermarke in der öffentlichen Verwaltung.

Im Rahmen der **Situationsanalyse** wird zunächst eine Untersuchung des verwaltungsspezifischen *Makroumfeldes* durchgeführt. Betrachtet wird dabei unter anderem, wie das zukünftige Potenzial der regionalen Arbeitsmärkte zu bewerten ist und welche Präferenzen die wichtigsten personellen Zielgruppen aufweisen. Anschließend wird im Zuge der folgenden Analyse des *Mikroumfeldes* das Leistungsangebot potenzieller Wettbewerber am Arbeitsmarkt untersucht. In der sich anschließenden *Potenzialanalyse* erfolgt dann mithilfe einer Umfrage eine Erhebung der aktuellen Mitarbeiterzufriedenheit. Zur Verdichtung und Validierung der Informationen werden anschließend Führungskräfteinterviews durchgeführt. Bestandteil der Potenzialanalyse ist ebenfalls die Realisierung einer Altersstrukturanalyse.

Aus den Erkenntnissen aus der Situationsanalyse heraus werden im Rahmen der **Planungs-Phase** zunächst die *markenpolitischen Ziele* definiert (Welche erhobenen Problemstellungen sollen mit der Arbeitgebermarke behoben werden?). Anhand dieser Ziele werden die wichtigsten Bestandteile der Arbeitgebermarke wie die *Markenidentität oder -positionierung* etc. geplant. Praktisch realisiert werden kann dies beispielsweise durch einen Maßnahmenplan, welcher relevante Handlungsfelder in kurz-, mittel- und langfristiger Umsetzbarkeit darstellt.

Die durchgeführte Planung stellt wiederum die Grundlage für die konkrete **Umsetzung** der Marketingmaßnahmen dar. In dieser Phase werden u. a. die *Gestaltung der Zielgruppenansprache* oder die *interne Markenführung* gemäß der festgelegten Leitlinien der Markenpositionierung umgesetzt. So werden die Werte und Eigenschaften der Arbeitgebermarke im Arbeitsalltag der Beschäftigten bzw. in dem Auftreten nach außen verankert. Umgesetzt werden kann dies durch die Etablierung von regelmäßigen Mitarbeitergesprächen zur Mitarbeiterzufriedenheit oder die Neugestaltung von Stellenausschreibungen.

Die letzte Phase zur Implementierung einer Arbeitgebermarke stellt die **Evaluation** der durchgeführten Maßnahmen dar. So wird unter anderem über eine Betrachtung von verschiedenen *Kennzahlen* (Fluktuationsrate, Verhältnis geeigneter Bewerbungen etc.) überprüft, inwieweit die durchgeführten Maßnahmen vor dem Hintergrund der festgelegten markenpolitischen Ziele wirksam waren. Ebenfalls können *Folgebefragungen* zur Mitarbeiterzufriedenheit Rückschlüsse auf die Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen geben.

Grundsätzlich stellt dieses Verfahren einen Überblick dar, wie eine Arbeitgebermarke in der öffentlichen Verwaltung implementiert werden kann. Dieses ist stets individuell für jede Kommunalverwaltung und die jeweiligen spezifischen örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

Sich im Wettbewerb um die besten Fachkräfte zu behaupten, erfordert den Willen, bestehende Prozesse und Denkweisen zu verändern, aber auch finanzielle Ressourcen, um diesen Wandel zu realisieren. Enge Finanzrahmen der öffentlichen Einrichtungen haben den sächsischen Gesetzgeber dazu veranlasst, eine Förderrichtlinie zu erlassen, die eine materielle Förderung von Projekten zur Bewältigung von Folgen des demografischen Wandels ermöglichen soll und Zuwendungen i. H. v. 90 % der Gesamtausgaben vorsieht.<sup>6</sup>

In diesem Sinne möchten wir Sie ermutigen, den Herausforderungen des demografischen Wandels aktiv zu begegnen und Ihre Verwaltung fit für die Zukunft zu machen. Bei Fragen rund um die Entwicklung einer Arbeitgebermarke stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Seite und begleiten Sie auf dem Weg der Realisierung.



**Roman Reinhardt**  
Junior-Berater

<sup>6</sup> Vgl. FRL Demografie vom 24. September 2019 (SächsABl., S. 1406).



## Kommunale Personalentwicklung

Der Bereich der **Personalentwicklung** hat in vielen Verwaltungen bereits einen sehr hohen Stellenwert, da der Faktor Mensch häufig ein wichtiges Alleinstellungsmerkmal im Rahmen der kommunalen Leistungserstellung darstellt. Als Auslöser für die Personalentwicklung gelten zum einen die notwendige qualitative **Anpassung von Personalbestand und Personalbedarf**, zum anderen der Wunsch der **Mitarbeiterattraktion, -motivation und -bindung**. Gesellschaftlicher und organisationaler Wandel sowie die Bedeutung des lebenslangen Lernens erfordern immer stärker die Konzeption, Implementierung und Weiterentwicklung einer systematischen und strategischen Personalentwicklung.

Im prozessualen Verständnis des Personalmanagements setzt die Personalentwicklung dort an, wo im Ergebnis der Personalplanung eine qualitative Unterdeckung zwischen dem Personalbestand und dem Personalbedarf aufgezeigt wird. Der Bedarf der Anpassung von Qualifikationen bzw. Kompetenzen in der Belegschaft wird ersichtlich und die Personalentwicklung stellt quasi die Korrekturmaßnahme dar. Gründe für das Auslösen von Personalentwicklungen sind z. B. technologische Veränderungen wie die gerade stattfindende **Digitalisierung von Geschäftsprozessen**. Andererseits besteht heute – angetrieben durch den Demografie- und Wertewandel – auch bei vielen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen eine hohe Eigenmotivation zur Entwicklung und Weiterbildung. Diese ist für Verwaltungen, für die die Personalbindung im zunehmenden Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft ein wesentliches Element der Personalstrategie darstellt, ebenfalls ein wichtiger Grund für die Schaffung von passenden Entwicklungsangeboten und der Erstellung strategischer Personalentwicklungskonzepte.

### Organisation der Personalentwicklung

Der Frage nach der organisatorischen Einordnung der Personalentwicklung ist bei der Erstellung etwaiger Konzepte zunächst eine besondere Bedeutung beizumessen. Die Verwaltungen suchen nach dem für ihre Strategie am besten geeigneten Ansatz zur organisatorischen Gestaltung der Bildungs- und Entwicklungsprozesse. Klassisch wird dabei nach dem Grad der Zentralisierung in:

- zentrale Personalentwicklung und
- dezentrale Personalentwicklung

unterschieden. Sowohl der zentrale als auch der dezentrale Ansatz der Personalentwicklung bieten dabei entscheidende Vorteile. Daher hat sich in den letzten Jahren ein Trend entwickelt, beide Ansätze miteinander zu kombinieren (Blended-Ansätze). Das bedeutet, dass die Personalentwicklung grundsätzlich zentral organisiert ist und die strategisch für die gesamte Verwaltung erforderlichen Bildungs- und Entwicklungsprogramme plant und steuert. Darüber hinaus werden Prozesse etabliert, die eine geschäftsbereichs- oder fachamtsspezifische Maßnahmenplanung anhand deren aktueller operativer Erfordernisse ermöglicht. Die Umsetzung erfolgt dann ebenfalls in enger Abstimmung mit der die Maßnahme auslösenden Einheit. Um Kostenvorteile zu generieren, werden möglichst alle Initiativen und Maßnahmen mit einem zentralen Anbieter umgesetzt und die administrative Steuerung erfolgt ebenfalls über eine gemeinsame technologische Plattform. Auch die Evaluation und Erfolgskontrolle erfolgt anhand von zentral definierten Messgrößen, um zu gewährleisten, dass die operativen Einheiten Unterstützung bei der Auswahl, Verfolgung und Bewertung erfolgsrelevanter Kriterien für Bildungs- und Entwicklungsmaßnahmen, erhalten.



## Prozess der Personalentwicklung

Die Personalentwicklung stellt sich als ein Prozess im Personalmanagement dar, der sich in einzelne Teilprozesse unterteilen lässt.



Im ersten Schritt muss durch eine **Bedarfsanalyse** die Lücke zwischen den abgeleiteten Soll-Kompetenzen bzw. Fähigkeiten und Fertigkeiten und den bei den Mitarbeitern vorhandenen Ist-Kompetenzen bzw. Fähigkeiten und Fertigkeiten aufgezeigt werden. Dies setzt grundlegend aktuelle und aussagefähige Tätigkeitsbeschreibungen voraus.

Daran anschließend werden **konkrete Ziele** für die kollektive oder individuelle Personalentwicklung definiert, d. h. die gewünschten Verhaltens- und Leistungsstandards werden beschrieben und z. B. im Rahmen von Entwicklungsgesprächen kommuniziert.

Anhand dieser definierten Ziele werden im dritten Schritt geeignete **Maßnahmen zur Zielerreichung** konzipiert, bevor dann im vierten Schritt die **Umsetzung bzw. Durchführung der geplanten Entwicklungsmaßnahmen** unter Anwendung einer Vielzahl von Methoden und Instrumenten im Fokus steht.

Nach der Umsetzung oder vielmehr bereits während der Maßnahmen steht die **Erfolgskontrolle bzw. eine Evaluation der Maßnahmen** im Mittelpunkt. Dabei ist es besonders wichtig, neben einer Kosten- und Budgetkontrolle auch den Erfolg in Bezug auf die gewünschte Veränderung von Verhalten bzw. den Zuwachs an Fähigkeiten und Fertigkeiten zu betrachten. Wobei den Führungskräften stets eine besondere Rolle zukommt.

## Personalentwicklung als Führungsaufgabe

Führungskräfte nehmen im Rahmen der Personalentwicklung eine **Schlüsselrolle** ein. Als nicht delegierbare Führungsaufgabe obliegt ihnen die Initiativpflicht zur Umsetzung und Förderung der Personalentwicklung. Bereits die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) nennt dazu als Faustformel für mitarbeiterbezogene Führungsinstrumente einen zeitlichen Ansatz von 1 Stunde pro Woche und Mitarbeiter. Die Bemessung von Leitungsspannen wird seitens der B & P Kommunalberatung regelmäßig unter Bezugnahme dieser Faustformel durchgeführt. Letztendlich ist der tatsächliche zeitliche Bedarf durch die Kommune laufend zu evaluieren, denn naturgemäß unterliegt dieser u. a. dem **Qualifikations- und Erfahrungsniveau** der Mitarbeiter (Reifegrad), aber auch der tatsächlichen **Aufgabenstruktur** (quantitative oder nicht-quantitative Aufgaben).



#### 4 Handlungsschritte der Personalentwicklung

Grundlegend empfehlen wir die Erstellung einer Personalentwicklungskonzeption anhand folgender – hier sehr schematisch dargestellten – **Handlungsschritte**. Ähnlich wie der kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP) sind diese Handlungsschritte als sich wiederholender Prozess (Kreislauf) zu verstehen.

Nummer	Handlungsschritte der Personalentwicklung
1	<b>Erstellung und Fortschreibung einer Dienstvereinbarung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Benennung von Aufgaben, Meldepflichten und Verantwortlichen etc.</li> <li>• Definition von Standards und Grundsätzen der Personalentwicklung</li> <li>• Prozessgestaltung und -modellierung (interne Verfahrensweisen)</li> <li>• Entwicklung notwendiger Vordrucke und Muster als Anlagen</li> </ul>
2	<b>Stellenbeschreibungen inkl. Anforderungsprofile (Soll)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tätigkeitsbeschreibung mit dazu notwendigen Fachkenntnissen</li> <li>• Ableitung der Soll-Anforderungen (Hard- und Softskills)</li> <li>• Feststellung der tariflichen Wertigkeit (Entgeltgruppe nach TVöD-VKA)</li> <li>• Fortschreibung der Stellenbeschreibungen</li> </ul>
3	<b>Schaffung einheitlicher Grundlagen für Mitarbeitergespräche</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesprächsleitfäden/Schulungen</li> <li>• Leistungsbeurteilung (Feedback)</li> <li>• Ermittlung notwendiger Qualifizierungsmaßnahmen (§ 5 Abs. 3 TVöD-VKA)</li> <li>• Erhebung persönlicher Anmerkungen, Fort- und Weiterbildungsinteressen</li> <li>• ggf. Zielvereinbarung, Dokumentation</li> </ul>
4	<b>Einführung Fort- und Weiterbildungscontrolling und Evaluierung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Veranlassen der Maßnahmen durch den Personalbereich</li> <li>• Überwachung des Weiterbildungsfortschritts</li> <li>• Evaluierung des Fort- und Weiterbildungserfolgs (Inhalt, Nutzen)</li> <li>• Dokumentation innerhalb der Personalakten (Nachweise)</li> <li>• ggf. Aufnahme in Maßnahmenkatalog (wenn vorhanden)</li> </ul>



**Daniel Weser**  
Berater



## **Die neue Organisationsempfehlung des Sächsischen Rechnungshofes für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern**

Nach gut 15 Jahren gibt der Sächsische Rechnungshof (SRH) mit der Beratenden Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ den Kommunen ein Werkzeug zur Personalbedarfsplanung an die Hand. Bei der Empfehlung handelt es sich um eine Fortschreibung des Organisationsmodells aus dem Jahr 2005. Unterstützt wurde der SRH bei der Ausarbeitung von dem Beratungsunternehmen WIBERA Wirtschaftsberatung AG, einer Tochtergesellschaft der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (PwC).

Mit der Beratenden Äußerung zielt der SRH auf einen aktuellen Rahmen für die kommunale Stellenausstattung und Aufbaustruktur ab. Das Organisationsmodell in Kombination mit dem beigefügten Excel-Tool soll es Städten und Gemeinden ermöglichen, eigenständig Orientierungswerte für ihre Personalausstattung abzuleiten.

### **a. Was hat sich geändert?**

Der markanteste Unterschied besteht darin, dass der SRH sich von rein einwohnerzahlbasierten Richtwerten verabschiedet. Statt dieser Pauschalrechnung wird nun der Ansatz verfolgt, den angemessenen Personalbedarf anhand des Umfangs der zu erfüllenden Aufgaben und der dort jeweils anfallenden Fallzahlen zu ermitteln.

### **Insgesamt legt der SRH den Fokus jetzt verstärkt auf die Stellenbemessung; die Ausführungen zur eigentlichen Organisationsstruktur und zur Stellenbildung fallen wesentlich kürzer aus als noch 2005.**

Durch die erstmalige Berücksichtigung von außerordentlichen Aufgaben einer Kommune (etwa als erfüllende Gemeinde im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft), macht der SRH einen weiteren Schritt in Richtung einer lastengerechten Stellenbemessung. Der aufgabenorientierte Ansatz bedingt eine Neuauflage des kommunalen Aufgabenkatalogs (in kommentierter Form als Anlage 1), der in der neuen Fassung etwa um den Bauhof ergänzt wurde. Gegenüber dem letzten Modell beschränken sich die Aussagen also nicht mehr auf den Bereich der Kernverwaltung. Die Gliederung des Katalogs entspricht allerdings weder dem verbindlichen Produktrahmen (Anlage 1, VwV KomHSys) noch dem neuen Aktenplan vom Sächsischen Städte- und Gemeindetag (SSG) und dem Sächsischen Landkreistag (SLKT), sodass hier eine Vergleichbarkeit erst hergestellt werden muss.

Auch die sächsische Modellkommune in der Größenklasse von 5.000 bis 10.000 Einwohnern hat sich gewandelt. Ihre Daten beruhen auf dem Median (nicht Durchschnitt!) von sechs Vergleichskommunen, deren Werte in einem zweiten Schritt anhand von zehn weiteren Kommunen der gleichen Größenklasse validiert wurden. Im Vergleich zur letzten Beratenden Äußerung zeichnet sich die neue Modellkommune nun z. B. durch weniger Ortsteile (6 statt 8), ein kleineres Gemeindegebiet (56 km<sup>2</sup> statt 60 km<sup>2</sup>), aber dafür eine höhere Einwohnerzahl aus (7.700 statt 7.000). Auch werden erstmals Angaben zur durchschnittlichen Straßenlänge in kommunaler Baulastträgerschaft (85 km) und der Länge der zu unterhaltenden Wasserläufe (33 km Gewässer zweiter Ordnung) in die Charakteristik aufgenommen.

Hinsichtlich der empfohlenen Aufbaustruktur bleibt der SRH bei einem Zwei-Ämter-Modell. Mit den beiden vorgeschlagenen Varianten werden die bereits in der letzten Beratenden Äußerung empfohlenen Kombinationen beibehalten:

1. Haupt- und Finanzamt sowie Ordnungs- und Bauamt (ehemals „bürgerorientierter Ansatz“)
2. Haupt- und Ordnungsamt sowie Finanz- und Bauamt (ehemals „verwaltungsorientierter Ansatz“)

Das Festhalten an der schmalen Aufbaustruktur trotz Aufgabenzuwachs hat aufbauorganisatorisch eine hohe Leitungsspanne zur Folge; der SRH korrigiert seinen diesbezüglichen Pauschalwert, der die gesamte Palette sach- und personenbezogener Führungsaufgaben abdecken soll, von ehemals 1:8 Vollzeitäquivalente (VZÄ) auf nun 1:12 VZÄ deutlich nach oben. Im Gegensatz zum Modell von 2005 werden nun auch die Assistenz- und Sekretariatsaufgaben im Verhältnis zur Zahl der mit Fachaufgaben betrauten Stellen bemessen. Der SRH empfiehlt hier eine Relation von 1:30.

**b. Was ist besonders?**

**Die hervorstechende Besonderheit der neuen Organisationsempfehlung ist der Paradigmenwechsel bei der Bemessung: Weg von starren Richtwerten, hin zu einer aufgabengenaue Ermittlung unter Berücksichtigung der spezifischen Aufwände vor Ort.**

Zwar lässt sich auf Basis der Vergleichskommune immer noch ein VZÄ-Wert pro 1.000 Einwohner ableiten (4,5 VZÄ). Allerdings kann und soll dieser Wert laut SRH eben ausdrücklich nicht auf andere, individuelle Kommunen übertragen werden; die Streuung in dieser Weise ermittelter Soll-Stellenausstattungen der Vergleichskommunen erstreckt sich von 4,0 bis 6,0 VZÄ/1.000 Einwohner.

Mithilfe des onlineverfügbaren Excel-Tools kann nun jede Kommune selbst die auf sie zutreffenden Richtwerte bestimmen und kontinuierlich aktuell halten. Die aufgabengenaue Bemessung gründet darauf, dass für jede Aufgabe bzw. Teilaufgabe ein „aufwandsprägendes Merkmal“ festgelegt wird. So wird etwa im Personen- und Meldewesen (Aufgabe 31.1) die Anzahl der Vorgänge pro Jahr und für die Aufgabe „Ausführung des Haushaltsplans und Erstellung des Jahresabschlusses“ (22.1.2) das Gesamtvolumen der kommunalen Aufwendungen herangezogen. Es geht hier also um Fallzahlen („Mengenwerte“), die dann mit einem bestimmten im Excel-Werkzeug hinterlegten Faktor multipliziert werden, hier 1 VZÄ/3.000 Vorgänge bzw. 1 VZÄ/50.000 T€ Investitionsvolumen. Diese Richtwerte fußen laut eigenen Angaben auf ganz verschiedenen Quellen (KGSt-Berichte, Benchmarks der Vergleichskommunen, Organisationsuntersuchungen etc.); im Einzelnen werden jedoch weder die konkrete Herkunft noch die sachlich-methodische Ermittlungsgrundlage angegeben.<sup>1</sup>

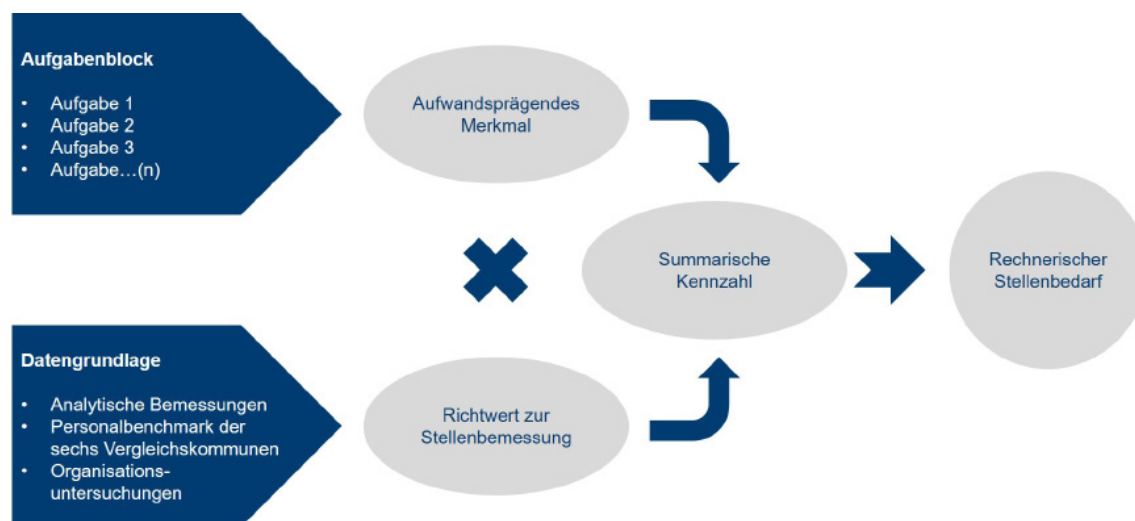


Abbildung 2: Ermittlung des rechnerischen Stellenbedarfs nach SRH (in Anlehnung an Berat. Äußerung 2020, S.29)

Im Fall der Haushaltsausführung wird den Kommunalverwaltungen über den fallzahlbasierten Umfang hinaus ein Grundbedarf von 2,00 VZÄ zuerkannt. Dieser Sockel setzt sich aus Querschnittsaufgaben (1,00 VZÄ), Anlagenbuchhaltung (0,30 VZÄ), KLR/Controlling (0,60 VZÄ) und Inventur (0,10 VZÄ) zusammen. Bei Gesamtaufwendungen von 20.000 T€ ergäbe sich somit ein Soll-VZÄ-Wert von 2,4. Diese eigenhändig ermittelten Soll-Werte lassen sich anschließend im Excel-Tool den Ist-Werten der Kommune gegenüberstellen (sofern diese aufgabenspezifisch vorliegen). Abhängig vom Grad der jeweiligen Abweichung springt das entsprechende Feld nach dem Ampelsystem auf Grün (< 5 %), Gelb (< 15 %) oder Rot (> 20 %).

So werden auf einen Blick die Punkte und Bereiche erkennbar, an denen es sich lohnt, genauer hinzuschauen. Wichtig: Der SRH gibt den ausdrücklichen Hinweis, dass die Ergebnisse der Stellenbedarfsermittlung „im Einzelfall nicht schematisch anzuwenden“ sind.

<sup>1</sup> Bei „dispositiv-kreativen“ Aufgaben und Mischaufgaben basieren die Richtwerte auf praktischen Erfahrungswerten. Es handelt sich dabei oft um freiwillige und damit kommunalpolitisch beeinflusste Aufgaben. Eine Reihe von „klassischen“ Verwaltungsaufgaben beruht hingegen auf rechtlich klar geregelten Verfahrensweisen und Prozessen. Zum Zweck der Personalbedarfsermittlung werden vom SRH an diesen Stellen analytische Bemessungen aus Einzeluntersuchungen vergleichbarer Kommunen herangezogen. Bei einzelnen Aufgabenkomplexen werden auch Festwerte genutzt. Hier ist zu beachten, dass Personalmindestausstattungen, z. B. im Bereich Wahlen, den Personalbestand bei kleineren Kommunen im Verhältnis besonders stark beeinflussen.

Abweichungen vom Soll zeigen lediglich Handlungsbedarfe im Sinne einer anstehenden Ursachen-Analyse auf und begründen für sich genommen noch keinen Auf- oder Abbau von Stellen. Bei einer solchen Analyse müssen dann die örtlichen Besonderheiten, etwa Zweck und Güte der Aufgabenerledigung (Aufgabenkritik), die konkrete Prozessausgestaltung sowie etwaige Differenzen im Hinblick auf die vom SRH getroffenen Hintergrundannahmen (Krankenstand, Qualifikationsniveau der Beschäftigten, Durchschnittsalter der Bevölkerung usw.) eingehend betrachtet und hinterfragt werden. Erst wenn dies sachgerecht erfolgt ist – was den Gesichtspunkt der wirtschaftlich-sparsamen Haushaltsführung einschließt –, lassen sich ggf. Mehr- oder Minderbedarfe rechtfertigen.

### **c. Resümee und Ausblick**

**Die neue Organisationsempfehlung ist, gerade zusammen mit dem Excel-Tool, ein wichtiges und praktisches Werkzeug für die sächsischen Kommunen; jedoch sollte, wie oben beschrieben, bei der Auswertung der Ergebnisse mit Bedacht vorgegangen werden.**

Das gilt umso mehr, da aktuelle Themenfelder wie die Digitalisierung zwar z. T. angeschnitten werden, aber aufgrund des Erhebungszeitraums (2015/16) oft nur mit Schätzwerten untermauert sind. Auch das Bürgerbüro, als organisatorischer Ansatz mit Auswirkungen auf den Stellenbedarf, wird nicht erwähnt. An solchen Stellen bedarf es absehbar der Konkretisierung. Auch bleiben Fragen hinsichtlich zweckmäßiger Geschäftsprozesse und Stellenzuschritte offen, mit denen sich die Organisationsempfehlung idealtypisch umsetzen lässt.

Wir unterstützen Sie gerne bei allen Fragen rund um die neue Organisationsempfehlung und eruieren mit Ihnen gemeinsam, was die Neuerungen ganz konkret für Ihre Verwaltung bedeuten.



**Dr. phil. Daniel Löffelmann**  
Berater



## Organisation des kommunalen Winterdienstes in der Praxis

„Unverhofft kommt oft“ so ein allgemein bekanntes Sprichwort. Mal schneit es, mal schneit es nicht und je nach geographischer Lage mal mehr und mal weniger.

Nichtsdestotrotz oder vielmehr gerade deshalb stellt sich jedes Jahr aufs Neue die Frage, wie die Durchführung des Winterdienstes abläuft. Denn zweifelsfrei stellt der **kommunale Winterdienst** für die Städte und Gemeinden einen kostenträchtigen Posten dar, der als Verkehrssicherungs- und Amtspflicht auch umfangreiche Haftungstatbestände, Tätigkeits- und Kontrollpflichten mit sich bringt. Der folgende Artikel eröffnet einen kurzen praktischen Einblick in die Organisation des kommunalen Winterdienstes unter Berücksichtigung von **Sonn- und Feiertagen sowie Rufbereitschaft oder auch Schicht- bzw. Nachtarbeit**.

Denn naturgemäß ist nicht damit zu rechnen, dass die ordnungsgemäße Wahrnehmung des Winterdienstes als kommunale Pflichtaufgabe stets innerhalb der gewohnten Arbeitszeit von z. B. 9 bis 17 Uhr erfolgen kann. Vielmehr bedingt der Winterdienst eine personelle Absicherung „rund um die Uhr“.

Um die dazu notwendigen personellen Ressourcen bedarfsgerecht abwägen zu können, ist eine vorherige Priorisierung der Zuständigkeitsbereiche<sup>1</sup> unabdingbar. Die Zuständigkeit der Kommunen in Sachsen zur Räumung der Geh- und Überwege von Schnee und Eis und nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit auch

<sup>1</sup> Z. B. nach Vorrangstraßen, Sammelstraßen oder sonstige Straßen und Wegen.



auf öffentlichen Straßen innerhalb geschlossener Ortslage ergibt sich aus § 51 SächsStrG. Wobei der Gesetzgeber willentlich auf die Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Zumutbarkeit“ und „Leistungsfähigkeit“ zurückgreift. Die Frage was für eine Kommune zumutbar und leistbar ist, muss anhand einer vorherigen Priorisierung der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (i. w. S. Aufgabenkritik) als Grundlage für die Organisation des Winterdienstes beantwortet und dokumentiert werden. Regelmäßig findet sich diese Dokumentation innerhalb einer Dienstanweisung und Räum- und Streuplänen wieder.

### **Die Dokumentation der Wintereinsätze ist wichtig, insbesondere, wenn es um Gerichtsverfahren geht.<sup>2</sup>**

In einer (**Winter-**)**Dienstanweisung** sind grundsätzlich alle Einzelheiten zu regeln, die den Winterdienst betreffen. In einem allgemeinen Teil können die Aufgaben des Winterdienstes beschrieben werden und mit welchen persönlichen und sachlichen Mitteln der Winterdienst erfüllt werden muss; hierzu gehört unter anderem die Organisation des Warn- und Erkennungsdienstes sowie der personellen Absicherung. In einem weiteren Teil sind Ausführungen zur Durchführung des Winterdienstes, der Art und Weise des Schneeräumens und des Streuens zu machen. Schließlich ist die Erstellung der Räum- und Streuberichte, als Dokumentation der tatsächlich erbrachten Leistungen und die Überwachung des Winterdienstes zu organisieren.

### **Die personelle Absicherung des Winterdienst**

Zur personellen Absicherung des Winterdienstes stehen der Kommune mit der Rufbereitschaft, dem Bereitschaftsdienst oder auch dem Schichtdienst verschiedene Arbeitszeitmodelle zur Verfügung. In der Praxis am häufigsten eingesetzt wird dabei die Rufbereitschaft, welche im TVöD-VKA als Sonderform der Arbeit geregelt ist. Die Rufbereitschaft ist grundsätzlich vom Bereitschaftsdienst (§ 7 Abs. 3 TVöD-VKA) abzugrenzen.

**Rufbereitschaft** nach § 7 Abs. 4 TVöD-VKA leisten Beschäftigte, die sich auf Anordnung des Arbeitgebers, anders als im Schichtbetrieb, außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit an einer dem Arbeitgeber anzuzeigenden Stelle aufhalten, um auf Abruf kurzfristig die Arbeit aufzunehmen. Dabei wird grundsätzlich eine begründbare Reaktionszeit von ca. 45 Minuten nach ständiger Rechtsprechung als ausreichend angenommen. Kürzere Reaktionszeiten bedürfen im Weiteren daher regelmäßig der Anordnung von **Bereitschafts- oder Schichtdienst**. Ohne Anordnung liegt keine Rufbereitschaft im Tarifsinn vor. Folglich befindet sich der Arbeitnehmer in seiner Freizeit.

Die Anordnung von Rufbereitschaft, welche nunmehr mit Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 04.09.2020 AZ 6 P 10.11 der Mitbestimmung der Personalvertretung unterliegt, darf jedoch nur erfolgen, wenn dies aus betrieblichen bzw. dienstlichen Gründen notwendig ist. Die Erfüllung von Räum- und Streupflichten im Winter ist ein anerkannter und ausreichender betrieblicher bzw. dienstlicher Sachgrund, der die Anordnung einer Rufbereitschaft notwendig macht. Diese betriebliche bzw. dienstliche Notwendigkeit sollte im allgemeinen Teil bereits durch die o. g. Priorisierung im Einzelnen konkretisiert und präzisiert werden. Auch zu präzisieren ist, dass das Bereithalten zur Arbeitsaufnahme zur Frei- und Ruhezeit des Arbeitnehmers gehört und persönliche Einschränkungen im Rahmen der Treue- und Rücksichtnahmepflichten hingenommen werden müssen. Im Erholungsurlaub kann hingegen der Arbeitgeber übrigens grundsätzlich keine Rufbereitschaft anordnen.

Zu Unterscheiden ist die Rufbereitschaft im Weiteren auch von der Anordnung von Überstunden. Die Anordnung von Überstunden findet regelmäßig im direkten Anschluss an die Beendigung der regelmäßigen Arbeitszeit statt – selbst dann, wenn der Arbeitnehmer selbst zur Rufbereitschaft eingeteilt ist. Überstunden stellen eine Änderung des Dienstplanes aufgrund unvorhersehbarer, demnach ungeplanten, Zusatzarbeiten dar.

### **Bezahlung der Rufbereitschaft**

Die Bezahlung der Rufbereitschaft ist in § 8 Abs. 3 TVöD-VKA abschließend geregelt. Grundsätzlich wird zwischen Rufbereitschaft unterschieden, die kürzer als oder mindestens 12 Stunden andauert. Unabhängig davon, ob die Rufbereitschaft kürzer oder mindestens 12 Stunden andauert, erfolgt die Bezahlung in zwei Stufen. Für eine angeordnete Rufbereitschaft erhält der Arbeitnehmer stets eine Pauschale (Stufe 1).

<sup>2</sup> Zur Exkulpation der Kommune in Haftungsangelegenheiten nach § 823 BGB.



Zusätzlich dazu wird die tatsächliche Arbeitsleistung in einer Rufbereitschaft mit dem Überstundensatz vergütet (Stufe 2).

Maßgebend für die Bemessung der Pauschale ist stets der Tag an dem die Rufbereitschaft, sofern diese über mehrere Tage geht, beginnt.



### Vorgezogene und geteilte Dienste

Winterdienst kann auch durch vorgezogene oder geteilte Dienste angeordnet und geleistet werden. Bei einem **vorgezogenen Dienst** wird die normale, regelmäßige Arbeitszeit durch Anordnung des Arbeitgebers auf einen Zeitpunkt vorverlegt, zu dem Winterdienst geleistet werden soll.

Darüber hinaus kann der Arbeitgeber den Arbeitnehmer zu **geteilten Diensten** heranziehen, bei denen jeweils zwischen den Teilen der Arbeitszeit eine längere unbezahlte Pause liegt. Der Arbeitnehmer wird in diesem Fall nur während der schwankenden, arbeitstäglichen Winterdienstzeit beschäftigt.

Vorgezogene und geteilte Dienste sind Arbeitszeitmodelle, die tariflich nicht ausdrücklich geregelt werden. Die Zulässigkeit derartiger Arbeitszeitmodelle ergibt sich jedoch aus § 106 GewO. Die Befugnis des Arbeitgebers, die Arbeitszeit zu verteilen, ist Kerngegenstand des arbeitgeberseitigen Direktionsrechts.

Vorgezogene und/oder geteilte Dienste können dann sinnvoll sein, wenn Winterdiensteinsätze am nächsten Tag oder in den nächsten Stunden relativ sicher sind. Ist diese Sicherheit nicht gegeben und ein Winterdiensteinsatz eher unwahrscheinlich, so erscheinen die Planung und Anordnung von Rufbereitschaften vorteilhafter.

### Schichtdienste

Nach § 6 Absatz 5 TVöD sind Beschäftigte auch zur Leistung von **Schichtarbeit** verpflichtet. Der Arbeitgeber kann den Winterdienst also auch über Schichtdienste, z. B. durch Schichtarbeit, steuern. Schichtdienste sind allerdings personalintensive Arbeitszeitmodelle. Der Arbeitgeber benötigt dazu erst einmal das erforderliche Personal, das er dann nach Schicht- und Einsatzplänen auf Zeitschichten verteilt.

Die Schichtarbeit kann für den Winterdienst herangezogen werden. Dafür ist wesentlich, dass eine bestimmte Arbeitsaufgabe über einem erheblich längeren Zeitraum als die wirkliche Arbeitszeit eines Arbeitnehmers hinaus anfällt und daher auch außerhalb der allgemein üblichen Arbeitszeit, erbracht wird.

Schichtarbeit ist Dienstplanarbeit und erfordert zwingend einen Schichtplan. Der Tarifvertrag regelt in § 7 Abs. 2 TVöD-VKA, dass bei Schichtarbeit ein regelmäßiger Wechsel des Beginns der täglichen Arbeitszeit um mindestens zwei Stunden in Zeitabschnitten von längstens einem Monat vorliegen muss und die Arbeit innerhalb einer Zeitspanne von mindestens 13 Stunden zu leisten ist. Hierdurch ist erstens der Umfang des regelmäßigen Wechsels der täglichen Arbeitszeit sowie zweitens der Mindestzeitraum (Zeitspanne), der durch den Schichtplan abzudecken ist, konkretisiert.

Der Mindestzeitraum umfasst die Zeitspanne vom Beginn der ersten Schicht bis zum Ende der letzten Schicht.

### **Anspruch auf Schichtzulage**

Beschäftigte, die Schichtarbeit im vorgenannten Sinne leisten, haben Anspruch auf eine **Schichtzulage** gemäß § 8 Abs. 6 TVöD. Nach dem Sinn und Zweck der Schichtzulage soll dem Arbeitnehmer ein finanzieller Ausgleich dafür gewährt werden, dass Schichtarbeit erheblich auf seinen Lebensrhythmus einwirkt und dadurch zu Erschwerungen führt. Insoweit sind Schichtzulagen Erschwerniszulagen. Arbeitnehmer müssen dazu mindestens einmal im Monat ihre Arbeit in einer anderen Schichtart erbringen (Wechsel von der Früh- in die Spätschicht). Schichtarbeit setzt aber keine Nachtschichten voraus.

Beschäftigte, die ständig Schichtarbeit (zehn aufeinander folgende Wochen) leisten, erhalten eine Monatspauschale. Beschäftigte, die nicht ständig Schichtarbeit leisten, erhalten eine stundenweise Zulage. Die Zulage muss für jeden Monat neu geprüft und bestimmt werden.

Die ständige Schichtarbeit, d. h., der dauerhafte Einsatz des Beschäftigten, muss sich zwingend aus dem Dienstplan ergeben. Eine Unterbrechung durch Arbeitsbefreiung, Freizeitausgleich, bezahlten Urlaub oder Arbeitsunfähigkeit ist unschädlich.

Beschäftigte, die nicht ständig Schichtarbeit leisten, erhalten nur eine stundenweise Zulage. Die Zahlung dieser Zulage setzt voraus, dass der Beschäftigte im tariflichen Sinne „nur“ vertretungsweise oder eben vorübergehend die Arbeit nach einem Schichtplan erbracht hat.



**Daniel Weser**  
Berater

## **Erlass zu Erleichterungen in der Anwendung des Gemeindefinanzrechts – 3. Corona-Erlass**

Die Corona-Pandemie hat nicht nur gravierende Auswirkungen auf die Privatwirtschaft, sondern auch auf die öffentliche Hand. Insbesondere die Kommunen leiden unter der Reduktion wesentlicher Einnahmequellen, erhöhten Ausgaben in bestimmten Bereichen und der insgesamt bestehenden erhöhten Unsicherheit in Bezug auf die mittelfristige Finanzplanung. Daraus resultiert eine angespannte kommunale Haushaltsituation, wodurch die gegenwärtige und die zukünftige Handlungsfähigkeit gefährdet wird.

Um dem entgegenzuwirken haben Bund und Länder eine Vielzahl an finanziellen Hilfsmaßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie beschlossen. In Sachsen geschah diese mit dem „Gesetz zur Unterstützung der Kommunen des Freistaates Sachsen zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie vom 15. Juli 2020“. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Gesetzes stellt dabei die Änderung des § 129 Abs. 2 SächsGemO dar.

Demnach kann das Sächsische Staatsministerium des Inneren (SMI) im Einvernehmen mit dem Sächsischen Staatsministerium der Finanzen (SMF) durch Verwaltungsvorschrift Ausnahmen oder Befreiungen von bestimmten Vorschriften der SächsGemO im Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen zulassen, die bei den betroffenen Gemeinden zu unabwendbaren Auszahlungen oder Aufwendungen oder zu unerwarteten Minderungen der Einzahlungen oder Erträge führen.



Aus der geänderten Regelung des § 129 Abs. 2 SächsGemO ergeben sich folgende Voraussetzungen:

### **1. Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Belastungen**

Das Sächsische Staatsministerium des Inneren stellt fest, dass die Corona-Pandemie eine außergewöhnliche Notsituation für Kommunen darstellt. Deren Eintritt war für sie weder antizipierbar noch hätte sie von Bund und Ländern verhindert werden können.

### **2. Durch Verwaltungsvorschrift**

Solche Ausnahmeregelungen sind durch Erlass zu regeln. Dieser wurde vom Sächsischen Staatsministerium des Inneren zur Anwendung des Gemeindefinanzrechts im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie im Freistaat Sachsen vom 27. Oktober 2020 erlassen. Der zweite Corona-Erlass vom 27. Mai 2020 tritt damit außer Kraft.

Nachfolgend seien die wesentlichen „Erleichterungen“ kurz zusammengefasst:

#### **1. Aufnahme von Kassenkrediten (§ 84 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 SächsGemO)**

Grundsätzlich bedarf es der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde, falls der Kassenkredit höchstbetrag ein Fünftel der Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt übersteigt.

Nunmehr gilt eine Überschreitung des Kredithöchstbetrages für Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie anfallen, als genehmigt, wenngleich die zuständigen Aufsichtsbehörden weiterhin darüber zu unterrichten sind. Die Kassenkredite dürfen ausdrücklich auch zur Kompensation der pandemiebedingten Mindereinnahmen genutzt werden. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, Kassenkredite auch über die kurzfristige Liquiditätssicherung hinaus zu nutzen. Pandemiebedingte Kassenkredite sollen innerhalb von fünf Jahren zurückgeführt werden.

2. [Ermöglichung von über- und außerplanmäßigen Aufwendungen \(§ 79 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SächsGemO\)](#)

Unabweisbare Aufwendungen oder Auszahlungen zählen immer nur dann zu den über- und außerplanmäßigen Aufwendungen, wenn die Finanzierung im Finanzhaushalt gewährleistet ist sowie im Ergebnishaushalt kein erheblicher Fehlbetrag entsteht.

Die mit der Corona-Pandemie im Zusammenhang stehenden Kosten sind unabweisbare Aufwendungen oder Auszahlungen. Dabei ist unerheblich, ob ein erheblicher Fehlbetrag entsteht. Darüber hinaus ist es ausreichend, wenn ausreichende liquide Mittel für die Auszahlungen bereitstehen. Ob die Mittel aus Investitions- oder Kassenkrediten stammen, ist unerheblich. Sofern die erforderliche Zustimmung des Zustimmungsorgans (i. d. R. Gemeinderat) für Auszahlungen von erheblichem Umfang und Bedeutung fehlt, sollen die von der Rechtsaufsicht verhängten Sanktionen unterbleiben.

3. [Kreditaufnahmen \(§ 82 Abs. 1 SächsGemO\)](#)

Generell dürfen Kredite nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden.

Die Aufnahme von Krediten ist nunmehr auch für coronabedingte Auszahlungen möglich, sofern sie mit der Bewältigung der Corona-Pandemie im Zusammenhang stehen. Darüber hinaus ist es zulässig, Kredite zum Ausgleich der Mindereinnahmen aufzunehmen und somit auch die laufende Verwaltungstätigkeit über Kredite zu finanzieren.

4. [Nachtragssatzung \(§ 77 Abs. 2 SächsGemO\)](#)

Die ursprüngliche Änderung der Haushaltssatzung (Nachtragssatzung) hat dann nicht zu erfolgen, wenn der Grund dafür in den finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie liegt. Das gilt auch für die genannten Kreditaufnahmen. Die Regelung gilt nur für das Haushaltsjahr 2020 bzw. im Fall eines Doppelhaushaltes 2020/21 für beide Jahre.

5. [Allgemeine Haushaltsgrundsätze \(§ 72 Abs. 3 bis 7 SächsGemO\)](#)

Grundsätzlich muss der Ergebnishaushalt in jedem Jahr ausgeglichen sein, andernfalls ist ein Haushaltsstrukturkonzept aufzustellen. Darauf kann dann verzichtet werden, wenn die Fehlbeträge Corona-bedingt entstanden sind.

Um der Gesetzmäßigkeit des Haushalts Rechnung zu tragen, ist es erforderlich, dass im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres ein Zahlungsmittelsaldo aus laufender Verwaltungstätigkeit mit dem Betrag des Zahlungsmittelsaldos auf Finanzierungstätigkeit gedeckt werden kann. Der Finanzhaushalt kann durch verfügbare Mittel sowie Kreditaufnahmen bzw. Kassenkreditverbindlichkeiten ausgeglichen werden.

6. [Fehlbeträge Ergebnishaushalt in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 \(§ 72 Abs. 3 SächsGemO\)](#)

Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis oder Sonderergebnis können durch Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und des Sonderergebnisses gedeckt werden. Dabei können die Fehlbeträge bezogen auf die so genannten Altabschreibungen auf das vor dem 31.12.2017 angeschaffte Vermögen sanktionslos gegen das Basiskapital gebucht werden. Kann in dieser Konstellation kein Ausgleich erreicht werden, wäre ein Haushaltsstrukturkonzept (HSK) aufzustellen.

Mit dem Erlass wird die Möglichkeit eröffnet, weitere Fehlbeträge, die über die oben genannten Fehlbeträge hinausgehen und nicht zahlungswirksam sind, mit dem Basiskapital zu verrechnen. Verbleibende Fehlbeträge sollen ohne die Verpflichtung zur Aufstellung eines HSK vorgetragen werden und beginnend mit dem Haushaltsjahr 2023 zur Deckung veranschlagt werden. Es wird gefordert, dass die Deckung spätestens mit dem Haushaltsjahr 2030 erfolgen muss.

7. Ausgleich des Finanzhaushaltes ( § 72 Abs. 4 SächsGemO)

Der Ausgleich des Finanzhaushaltes ist im Grundsatz gegeben, wenn der Zahlungsmittelsaldo lfd. Verwaltungstätigkeit ausreicht, um die ordentliche Kredittilgung zu bedienen.

Der Ausgleich soll nun auch durch die aufgenommenen Kredite (Zahlungsmittelsaldo Finanzierungstätigkeit) und Kassenkredite möglich sein. Diese sehr weitgehende Regelung gilt ab dem Haushaltsjahr 2020 bis auf weiteres.

8. Wegfall der Haushaltssperre

Resultierend aus den Maßnahmen unter den Punkten 5 und 6 entfällt die Pflicht zum Verhängen einer Haushaltssperre, wenngleich die Freiwilligkeit der Verhängung davon nicht berührt wird.

9. Buchhaltung und Rechnungswesen

Die im Zusammenhang mit der Pandemie-Bewältigung stehenden Erträge und Aufwendungen bzw. Einzahlungen und Auszahlungen sollen den Produktbereichen 71 bis 76 zugeordnet werden. Allerdings sollte hier darauf geachtet werden, dass nur eindeutig abgrenzbare Sachverhalte zugeordnet werden (keine Aufteilungen). Fiktive Mindererträge (Steuerausfälle) dürfen nicht buchhalterisch erfasst werden. Einen Ausnahmetatbestand stellen hier die nicht erhobenen Elternbeiträge dar (siehe Schreiben des SMI).

Neben den vereinfachten Regelungen werden die Rechtsaufsichtsbehörden aufgefordert, bei Prüfung von Vorschriften, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen, maßvoll vorzugehen. Darüber hinaus entfällt bei Fördermaßnahmen, die im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen, die gemeindegewirtschaftliche Stellungnahme. Die Inhalte des Erlasses finden auf den Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2020, die Haushaltssatzungen 2020 (einschließlich etwaiger freiwillig aufgestellter Nachtragssatzungen) sowie im Fall von Doppelhaushaltssatzungen 2020/2021 auf den Haushalt für das Haushaltsjahr 2021 Anwendung.

Ein Teil der Regelungen, das betrifft die Kassenkredite und die Aufnahme von Investitionskrediten zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie das Aussetzen der Verpflichtung zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes, gelten auch für den Haushaltsvollzug im Haushaltsjahr 2021, die Haushaltssatzungen 2021 (einschließlich etwaiger freiwillig aufgestellter Nachtragssatzungen) sowie im Fall von Doppelhaushaltssatzungen 2021/2022 für den Haushalt des Jahres 2022.

Die vorgetragenen Fehlbeträge aus dem Ergebnishaushalt der Jahre 2020 und 2021 bzw. im Fall von Doppelhaushalten auch für das Jahr 2022 dürfen zur Deckung bis in das Jahr 2030 veranschlagt werden. Damit reicht die Wirkung dieses Erlasses weit über den Zeitraum bis 2022 hinaus. Ähnliches gilt für die Regelungen zum Ausgleich des Finanzhaushaltes und damit insgesamt auch für die Pflicht zur Aufstellung von Haushaltsstrukturkonzepten (§ 72 Abs. 6 SächsGemO), womit zentrale Regelungen des gesetzlichen im Freistaat Sachsen Haushaltsausgleiches bis auf weiteres ausgesetzt sind.

Wie aus der Präambel des Erlasses hervorgeht, sollen die beschriebenen Erleichterungen die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherstellen und maßvoll angewendet werden.

Wir empfehlen jeweils im Einzelfall sorgfältig zu überlegen, welches die kurz- und langfristigen Auswirkungen der Anwendungen einzelner Regelungen sind. Der Erlass sollte nicht als Möglichkeit verstanden werden, von den Grundsätzen einer geordneten Haushaltswirtschaft abzuweichen.



**Dr. rer. pol. Christoph Trumpp**  
Prokurist | Abteilungsleiter

## So erreichen Sie uns



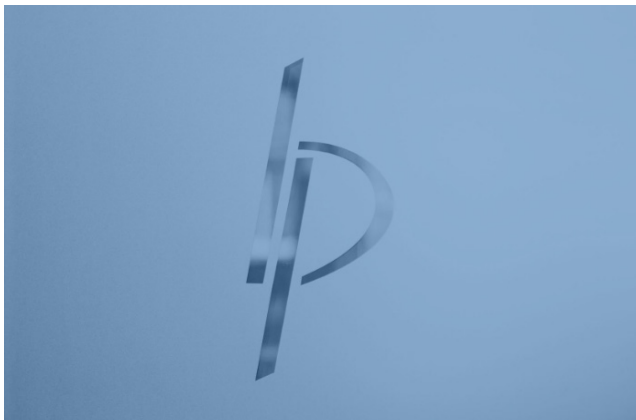
### **B & P Management- und Kommunalberatung GmbH**

Franklinstraße 22  
01069 Dresden

Tel.: 0351 / 47 93 30 – 30

[kanzlei@bup-kommunalberatung.de](mailto:kanzlei@bup-kommunalberatung.de)

[www.bup-kommunalberatung.de](http://www.bup-kommunalberatung.de)



#### **Impressum**

Herausgeber:

B & P Management- und Kommunalberatung GmbH, Franklinstraße 22, 01069 Dresden,

Tel.: +49 (351) 47933030 | [kanzlei@bup-kommunalberatung.de](mailto:kanzlei@bup-kommunalberatung.de)

Verantwortlich für den Inhalt: Norbert Nitschke, Patrick Reich-Schellenberg

Dieser Newsletter ist ein unverbindliches Informationsangebot und dient allgemeinen Informationszwecken. Es handelt sich dabei weder um eine rechtliche, steuerrechtliche oder betriebswirtschaftliche Beratung, noch kann es eine individuelle Beratung ersetzen. Bei der Erstellung des Newsletters und der darin enthaltenen Informationen ist die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. Die enthaltenen Informationen sind nicht auf einen speziellen Sachverhalt einer Einzelperson oder einer juristischen Person bezogen, daher sollte im konkreten Einzelfall stets fachlicher Rat eingeholt werden. Die B & P Management- und Kommunalberatung GmbH übernimmt keine Verantwortung für Entscheidungen, die der Leser aufgrund dieses Newsletters trifft. Unsere Ansprechpartner stehen gern für Sie zur Verfügung. Der gesamte Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet ist geistiges Eigentum von der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt der Newsletter und der fachlichen Informationen im Internet nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung der B & P Management- und Kommunalberatung GmbH.

Bildquellen:

Eigene Abbildungen und Bilder: Seiten 5 und 8

Abbildung auf Seite 11 in Anlehnung an: Sächsischer Rechnungshof (2020): Organisationsempfehlung für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohner (Beratende Äußerung gem. § 88 Abs. 2. i. V. m. § 96 Abs- 1 Sazu 3 SàHO), S. 29.

Fotografenbilder: Crispin-Iven Mokry – Fotografie & Design (S. 20)

Lizenzierte Bilder: Die Bilder auf den Seiten 3, 4, 7, 13 und 15 wurden durch Lizenzvereinbarungen mit istockphoto.com erworben. Das Bild auf Seite 17 wurde durch Lizenzvereinbarungen mit Adobe Stock erworben.