

Personalhaushalt

Der Personalbestand in Sachsen liegt bei den Kernaufgaben deutlich über dem Durchschnitt der Flächenländer West.

Die Personalausgaben steigen schneller als der Gesamthaushalt.

Die Staatsregierung sollte Leitplanken für die Personalausgabenquote setzen.

1 Ausgaben und Aufwendungen für Personal

- 1 Haushaltssystematisch werden nur die Personalausgaben für den sog. Kernhaushalt, u. a. für den Schulbereich, die Polizei oder die Verwaltung, solitär im Haushalt in der HGr. 4, ausgewiesen. Der Personalaufwand in Staatsbetrieben (Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste, Staatsbetrieb Sachsenforst usw.) sowie in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Stiftungen (Universitäten und Hochschulen) werden aus HGr. 6 bezuschusst. Die Zuführungen zum Generationenfonds oder Zahlungen für das „Zusatzversorgungssystem nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz – AAÜG“ sind haushaltssystematisch „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen“ und werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert.

1.1 Personalausgaben Kernhaushalt

- 2 Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) der vergangenen 10 Jahre ist in Übersicht 1 dargestellt.

Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2010 bis 2019 in Mio. €

Hj.	Ausgaben HGr. 4	Quote ¹ %	je EW €	Veränderung Vorjahr Mio. €	Veränderung Vorjahr %
2010	3.596	22,1	866	-	-
2011	3.648	23,1	900	52	1,4
2012	3.680	24,2	909	32	0,9
2013	3.754	23,0	929	74	2,0
2014	3.904	23,4	965	150	4,0
2015	3.999	23,0	986	95	2,4
2016	4.257	24,5	1.044	258	6,5
2017	4.356	24,8	1.068	99	2,3
2018	4.607	24,2	1.131	251	5,8
2019	4.761	24,6	1.169	154	3,3

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist, Statistisches Bundesamt, Stand 30.06.

- 3 In den vergangenen 10 Jahren sind die Personalausgaben des Kernhaushaltes von 3.596 Mio. € im Hj. 2010 auf 4.761 Mio. € im Hj. 2019 angestiegen. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 32 %.
- 4 Die bereinigten Gesamtausgaben wuchsen in diesem Zeitraum von 16.250 Mio. € im Hj. 2010 auf 19.384 Mio. € im Hj. 2019, mithin um rd. 19 %.
- 5 **Damit sind die Personalausgaben im Vergleich zu den Gesamtausgaben deutlich schneller gestiegen.**

Personalausgaben steigen schneller als Gesamtausgaben

¹ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben der jeweiligen Haushaltsjahre.

- 6 Bezogen auf die Personalausgaben je EW haben sich diese von 866 € im Hj. 2010 auf 1.169 € im Hj. 2019 (rd. 35 %) erhöht. Bei der Vernachlässigung des Bevölkerungsrückgangs im Freistaat Sachsen in diesem Zeitraum von 4,15 Mio. im Jahr 2010 auf 4,07 Mio. EW im Jahr 2019² (rd. 2 %) beträgt die Steigerung der Personalausgaben je EW immerhin noch rd. 32 %.³
- 7 In den Jahren 2015 bis 2019 war der Anstieg der Personalausgaben von 3.999 Mio. € auf 4.761 Mio. € (rd. 19 %) überdurchschnittlich hoch (vgl. Übersicht 1).
- 8 Diese Entwicklung ist nicht ausschließlich auf Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie einem Stellenaufwuchs zurückzuführen. Hier wirkten auch Sondereffekte, wie die Nachzahlungen aufgrund von Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes vom 17.11.2015 sowie vom 23.05.2017.
- 9 Die im Hj. 2020 und gemäß der mittelfristigen Finanzplanung geplanten Ausgaben in der HGr. 4 enthält die Übersicht 2.

Übersicht 2: Personalausgaben HGr. 4 (Soll) in den Jahren 2020 bis 2023

Hj.	Ausgaben HGr. 4	Differenz Vorjahr	
		Mio. €	%
2020	4.974	213	4,5
2021	5.527	553	11,1
2022	5.658	131	2,4
2023	5.802	144	2,5

Quelle: Hj. 2020 Nachtragshaushalt 2020; Hj. 2021 bis 2023 Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen in den Jahren 2019 bis 2023.

- 10 Im Doppelhaushalt 2019/2020 waren für die HGr. 4 im Hj. 2020 noch 5.239 Mio. € vorgesehen. Mit dem infolge der Corona-Pandemie beschlossenen Nachtragshaushaltsgesetz 2019/2020 vom 09.04.2020 wurden im Kap. 1503 globale Minderausgaben bei den Personalausgaben i. H. v. 265 Mio. € veranschlagt. Danach betragen die geplanten Ausgaben für die HGr. 4 im Hj. 2020 nur noch 4.974 Mio. €.⁴ Damit sollen die voraussichtlichen Mindereinnahmen bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen teilweise kompensiert werden.
- 11 Der Planansatz für 2020 liegt damit 213 Mio. € über den Ist-Ausgaben im Hj. 2019 (rd. 4,5 %).
- 12 Bis zum Hj. 2023 ist nach der vorliegenden Mittelfristigen Finanzplanung ein Anstieg der Personalausgaben im Kernhaushalt auf 5.802 Mio. € vorgesehen, mithin um über 16 %.
- 13 Dieser Ansatz wird voraussichtlich nicht ausreichen, weil darin der Stellenaufwuchs in den Folgehaushalten wegen der Regierungsneubildung 2019 um insgesamt 270 Stellen noch nicht Berücksichtigung fand.
- 14 Die wesentlichsten Positionen der HGr. 4 sind in Übersicht 3 dargestellt.

² Stand jeweils zum 30.06. des Jahres, Quelle: Statistisches Bundesamt.

³ Berechnungsbasis: Personalausgaben im Hj. 2019 bezogen auf die Zahl der Einwohner im Freistaat Sachsen im Jahr 2010.

⁴ Im Epl. 15 Kap. 03 (Allgemeine Bewilligungen) wurden im Tit. 462 01 Globale Minderausgaben i. H. v. 265 Mio. € mit den Vermerk ausgebracht, dass mit Einwilligung des SMF die globale Minderausgabe auch in anderen HGr. erbracht werden kann.

Übersicht 3: Ausgabepositionen HGr. 4

Titel, OGr.	Bezeichnung	Ausgaben		Veränderung 2018/2019	
		2018	2019	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	32,7	35,0	2,3	6,9
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.156,2	4.281,8	125,6	3,0
	darunter:				
422	Bezüge Beamte und Richter	1.370,2	1.620,2	250,0	18,2
428	Entgelte Beschäftigte	2.769,8	2.644,8	-125,0	-4,5
43	Versorgungsbezüge und dgl.	287,7	292,5	4,8	1,7
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	111,3	128,4	17,1	15,4
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	19,3	23,6	4,3	22,3
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben	0	0	-	-
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.607,2	4.761,3	154,1	3,3

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

15 Die Personalausgaben im Hj. 2019 sind insgesamt um 154,1 Mio. € (3,3 %) gegenüber dem Hj. 2018 angestiegen. Dieser Anstieg ist insbesondere den in diesem Zeitraum vorgenommenen Tarif- und Besoldungs- sowie Versorgungsanpassungen i. H. v. 2,35 % zum 01.01.2018 geschuldet. Bei Nichtberücksichtigung des Sondereffektes der Nachzahlungen aufgrund des Beschlusses des BVerfG vom 23.05.2017 fällt diese Erhöhung mit 229,2 Mio. € (5,1 %) noch wesentlich deutlicher aus. Ursächlich hierfür war insbesondere der Stellenaufwuchs um 4.677 Stellen.⁵

16 Der Anstieg bei den Bezügen für Beamte und Richter (18 %) einerseits und die Reduzierung der Ausgaben bei den Entgelten für Beschäftigte (-4,5 %) andererseits resultieren vor allem aus den Verbeamtungen im Lehrerbereich.

17 Die Erhöhung bei den sonstigen personalbezogenen Ausgaben (OGr. 45) um rd. 4,3 Mio. € (22,3 %) wurde maßgeblich durch die strukturelle Zuordnung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Versorgungsausgleich (rd. 4 Mio. €) zu diesem Ausgabebetitel verursacht. Bislang wurden diese Ausgaben aus den Versorgungsbezügen finanziert.

18 Auffällig dynamisch entwickelten sich im Hj. 2019 die Ausgaben für Beihilfen und Unterstützungsleistungen (OGr. 44). Dabei stiegen die Beihilfeausgaben für aktive Beamte um 16,5 %, für Versorgungsempfänger um 16,9 % und für die Heilfürsorge um 10,4 %.

Große Dynamik bei den Beihilfeausgaben

1.2 Personalinduzierte Ausgaben HGr. 6

19 Wie bereits einleitend dargestellt, werden personalinduzierte Ausgaben zudem aus der HGr. 6 bezuschusst bzw. finanziert. Die Entwicklung dieser Ausgaben der vergangenen 10 Jahre zeigt Übersicht 4.

⁵ Unter Berücksichtigung der Integration der VZÄ (2.264) und Beschäftigungsmöglichkeiten aus Projektmitteln (552) in den Stellenplan im Hj. 2019 beträgt der Aufwuchs 1.861 Stellen.

Übersicht 4: Personalinduzierte Ausgaben HGr. 6 in den Hj. 2010 bis 2019 in Mio. €

Hj.	Neben- haushalte ⁶	Generationen- fonds	AAÜG	Gesamt
2010	1.033,1	501,0	680,9	2.215,0
2011	1.053,6	462,4	767,6	2.283,6
2012	1.050,7	478,4	722,7	2.251,8
2013	1.070,5	488,0	731,7	2.290,2
2014	1.117,2	510,0	741,9	2.369,1
2015	1.201,8	554,4	757,8	2.514,0
2016	1.224,1	611,4	779,2	2.614,7
2017	1.237,6	602,5	802,6	2.642,7
2018	1.338,0	607,4	812,8	2.758,2
2019	1.366,1	894,2	835,3	3.095,6

Quelle: Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden, Schreiben des SMF vom 14.02.2020 - Tit. 1540/631 41 und 1540/631 42.

Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 um 40 % erhöht

20 Die personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 haben sich im Zeitraum von 2010 bis 2019 um rd. 40 % erhöht. Sie haben sich dynamischer entwickelt als die Personalausgaben des Kernhaushalts. Diese Entwicklung wurde vor allem durch die im Zuge der Verbeamtungen im Lehrerbereich erforderlichen Zuführungen zum Generationenfonds im Hj. 2019 beeinflusst. Allein dafür ist aus dem Kap. 1540 eine Sonderzuführung i. H. v. rd. 162 Mio. € geleistet worden. Die Ausgaben für den Generationenfonds lagen im Hj. 2019 rd. 47 % (286,8 Mio. €) über denen des Hj. 2018.

21 Einen wesentlichen Anteil am Niveau der personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 haben Zahlungen nach AAÜG. Im Hj. 2019 betrug dieser Anteil rd. 28 %. Diese Zahlungen kann der Freistaat in der Höhe allerdings nicht beeinflussen.⁷

22 Der Anteil der personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 an den bereinigten Gesamtausgaben stieg von 13,6 % im Hj. 2010 auf 16 % im Hj. 2019 (vgl. auch Abbildung 2).

Über 7,8 Mrd. € für Personal

1.3 Gesamtausgaben Personal – HGr. 4 und HGr 6

23 Die Entwicklung der personalinduzierten Ausgaben insgesamt, d. h. der Gesamtausgaben für Personal aus der HGr. 4 und der HGr. 6, zeigt Abbildung 1. Diese Ausgaben erhöhten sich von 5.811 Mio. € im Hj. 2010 auf nunmehr 7.857 Mio. € im Hj. 2019, mithin um rd. 35 %.

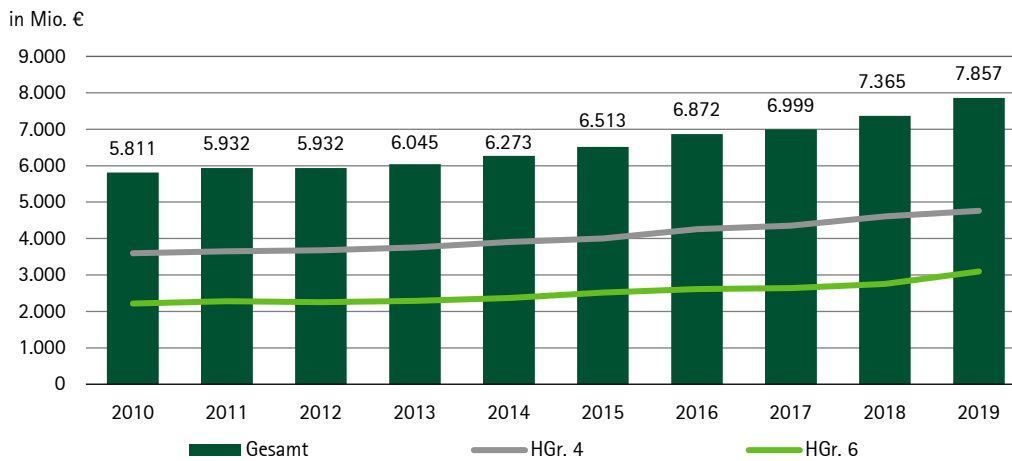
24 In Relation zur EW-Zahl des Freistaates Sachsen stiegen die Ausgaben von 1.399 €/EW im Hj. 2010 auf 1.929 €/EW im Jahr 2019 (rd. 38 %).

25 Damit wurden im Hj. 2019 für Personal 530 € mehr je EW verausgabt als noch im Hj. 2010.

⁶ Ohne Universitätsklinik.

⁷ Vgl. auch Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2019 bis 2023, S. 18 f.

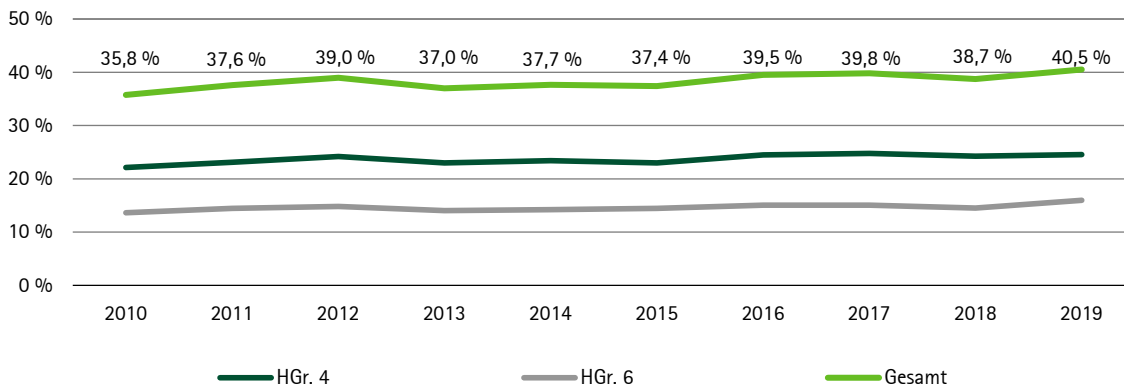
Abbildung 1: Entwicklung Personalausgaben gesamt Hj. 2010 bis 2019



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 26 Die Gesamtpersonalausgabenquote wuchs von rd. 36 % im Hj. 2010 auf über 40 % im Hj. 2019. Somit stiegen die Personalausgaben schneller an als der Gesamthaushalt. Gesamtpersonalausgabenquote beträgt 40 %
- 27 Die niedrigere Quote im Hj. 2018 von rd. 39 % beruht nicht auf niedrigeren Personalausgaben. Sie ist auf den überdurchschnittlichen Anstieg der Ausgaben beim Gesamthaushalt in diesem Haushaltsjahr zurückzuführen. Diese erhöhten sich von 2017 auf 2018 um rd. 8 %, währenddessen sich die Personalausgaben um rd. 4 % erhöhten.

Abbildung 2: Personalausgabenquoten im Zeitraum 2010 bis 2019



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 28 Die Haushalte der Länder sind vergleichsweise personallastig. Die gegenwärtige politisch akzentuierte Schwerpunktsetzung im Freistaat Sachsen auf die Bereiche *Innere Sicherheit* und *Bildung* (vgl. auch Pkt. 2.3 und 2.5), die ohnehin bereits die größten Personalkörper in der sächsischen Staatsverwaltung bilden, wird die Höhe der Personalausgaben in der Zukunft beeinflussen. Hinzu kommen risikobildende Faktoren, u. a. die Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs infolge der demografischen Entwicklung. Insbesondere die absehbare demografische Entwicklung wird Einfluss auf Tarifabschlüsse und deren Übernahme auf den Bereich der Beamten, Richter und Versorgungsempfänger haben.
- 29 Insofern ist mittel- und langfristig auch weiter von überproportional wachsenden Personalausgaben auszugehen. Die Entwicklung der Personalausgaben stellt damit ein nicht unerhebliches Risiko für den Haushalt des Freistaates Sachsen dar. Haushaltsrisiko überproportional steigende Personalausgaben

30 Um den notwendigen Spielraum für das künftige politische Handeln bei der Bewirtschaftung des Haushaltes offen zu halten, wird empfohlen, dass sich die Staatsregierung Leitplanken für die Personalausgabenquote setzt.

2 Personalbestand

31 Im Haushalt des Freistaates Sachsen wird das Personal grundsätzlich mittels Stellen geplant und bewirtschaftet. Darüber hinaus wurden in den jeweiligen Haushaltsgesetzen oder in speziellen Vermerken in den Haushaltsplänen Ermächtigungen ausgebracht, die die Möglichkeit eröffneten, über den Stellenplan hinaus, Personal zu beschäftigen.

2.1 Entwicklung Stellenbestand Soll

32 Der Stellenplan unterscheidet grundsätzlich zwischen Personalsoll A, B und C. Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 trat das Personalsoll D hinzu. Das Personalsoll A erfasst dabei Planstellen und andere Stellen für Beamte und Beschäftigte ohne Auszubildende. Das Personalsoll B bezieht sich auf andere Stellen für Auszubildende und Anwärter. Das Personalsoll C bildet Planstellen und andere Stellen in Staatsbetrieben, Hochschulen, Anstalten und dgl. ab. Im Personalsoll D werden Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben - Projekte - ausgewiesen.

33 Die Gesamtstellenzahl hat sich von rd. 86.925⁸ im Hj. 2010 auf 91.241 Stellen im Hj. 2019 und damit um rd. 5 % erhöht (Abbildung 3).

34 Nach der aktuellen Haushaltsplanung soll sich der Stellenbestand im Hj. 2020 um weitere 694 Stellen, auf dann 91.935 Stellen, erhöhen. Hinzu kommen noch 270 Stellen, die im Zuge der Regierungsneubildung im Jahr 2019 neu geschaffen wurden.

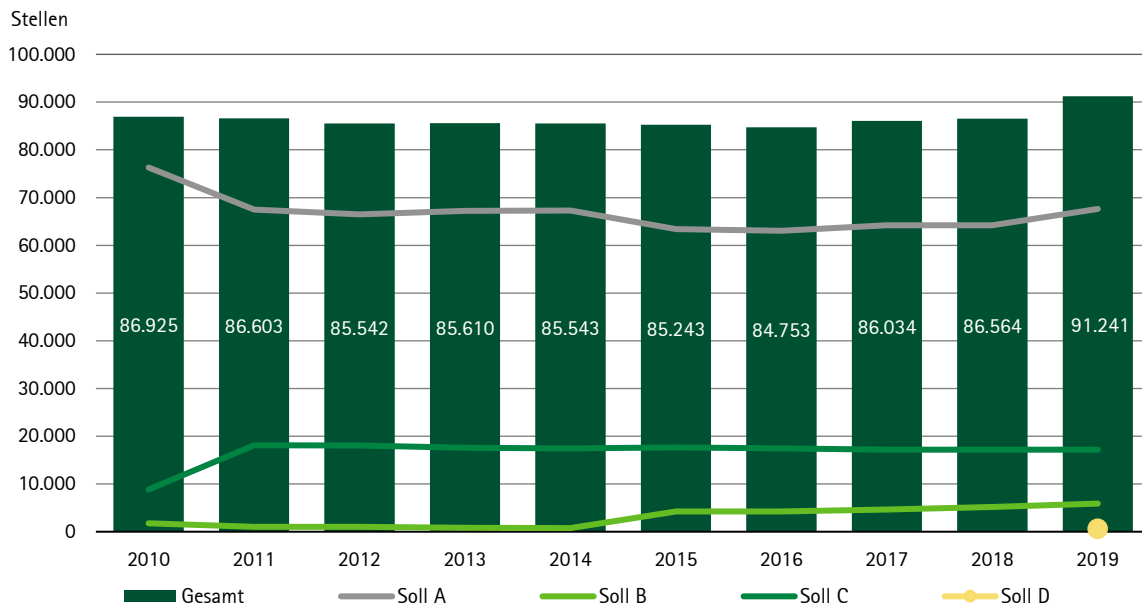
35 Das Personalsoll A widerspiegelt den Personalbestand im Kernhaushalt (ohne Ausbildungsstellen). Dieses hat sich im Betrachtungszeitraum von 76.302 Stellen (2010) auf 67.610 Stellen (2019) reduziert. Diese Reduzierung ist allerdings rein formaler Natur, weil insbesondere der Personalbestand des Hochschulbereichs (9.298 Stellen) im Hj. 2011 in das Stellensoll C überführt wurde. Zudem wurde mit dem HG 2015/2016 das Personalsoll B neu definiert. Im Zuge dessen wechselten u. a. die Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst sowie Referendare in öffentlich-rechtlichen Auszubildendenverhältnissen vom Personalsoll A in das Personalsoll B.

36 Bei Betrachtung der Jahre 2015 bis 2019 hat sich der Stellenbestand beim Stellensoll A um 4.237 Stellen (rd. 7 %) erhöht.

37 Nach der vorliegenden Stellenplanung soll der Bestand für das Stellensoll A im Hj. 2020 weiter auf dann 68.097 Stellen aufgestockt werden.

⁸ Im Hj. 2010 gab es zudem 353 Beschäftigungsmöglichkeiten aus Projektmitteln. Diese wurden seinerzeit noch außerhalb des Stellenplans geführt.

Abbildung 3: Entwicklung des Stellenbestandes in den Hj. 2010 bis 2019



Quelle: Haushaltsplanung.

- 38 Das Stellensoll C hat sich seit dem Hj. 2011 kontinuierlich von 18.114 Stellen auf 17.187 Stellen im Hj. 2019 um rd. 5 % reduziert. Darin enthalten sind aber auch Stellenrückgänge durch Rechtsformwechsel von Staatsbetrieben. So führte z. B. die Überführung der Staatsbetriebe „Landesbühnen Sachsen“ und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten“ in eine GmbH bzw. gGmbH zu einem Wegfall von 500 Stellen im Personalsoll C. Beide Einrichtungen erhalten aber weiter wie Staatsbetriebe Zuschüsse aus dem Staatshaushalt.
- 39 Mit dem Hj. 2019 wurden die Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln in den Stellenplan (als neues Stellensoll D) überführt. Dies betraf 556 Stellen im Hj. 2019.
- 40 Die Entwicklung der Stellen in Relation zur Einwohnerzahl im Freistaat Sachsen zeigt Übersicht 5. Danach erhöhte sich die Anzahl der Stellen gesamt im Betrachtungszeitraum von 20,9 Stellen 2010 auf 22,4 Stellen je Tsd. EW im Hj. 2019, mithin um rd. 7 %. Der Rückgang der Bevölkerung in diesem Zeitraum hat auf diese Entwicklung einen Einfluss von rd. 0,4 Stellen/Tsd. EW.

Übersicht 5: Entwicklung Stellen bezogen auf die Anzahl EW im Freistaat Sachsen

Jahr	Stellen		EW Stand 30.06.	Soll A+B je Tsd. EW	Stellen gesamt je Tsd. EW
	Soll A+B	Gesamt			
2010	78.085	86.925	4.153.631	18,8	20,9
2011	68.489	86.603	4.054.859	16,9	21,4
2012	67.491	85.542	4.046.079	16,7	21,1
2013	68.035	85.610	4.041.663	16,8	21,2
2014	68.070	85.543	4.045.543	16,8	21,1
2015	67.608	85.243	4.055.888	16,7	21,0
2016	67.288	84.753	4.078.397	16,5	20,8
2017	68.836	86.034	4.077.464	16,9	21,1
2018	69.395	86.564	4.075.262	17,0	21,2
2019	73.498	91.241	4.072.660	18,0	22,4

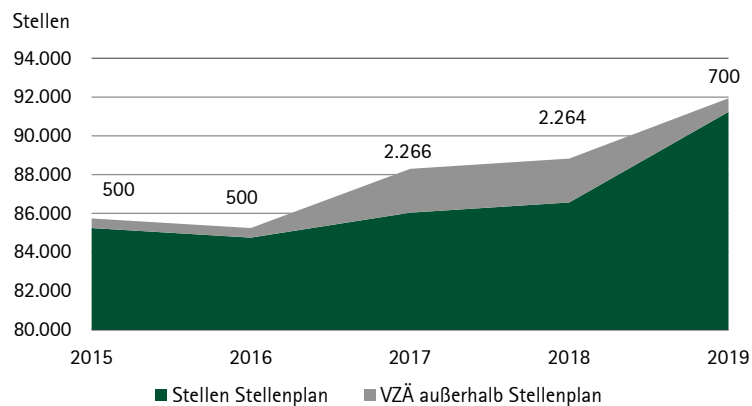
Quelle: Stellenpläne Haushaltspläne; Statistisches Bundesamt.

- 41 Maßgeblichen Einfluss auf diese Entwicklung hat insbesondere der Aufwuchs beim Stellensoll A und B.

2.2 Personal außerhalb der Stellenplanung

- 42 Durch entsprechende Ermächtigungen in den Haushaltsgesetzen und/oder Vermerken in den Haushaltsplänen wurde die Möglichkeit eröffnet, neben den stellenplangebundenen Beschäftigungsmöglichkeiten, weiteres Personal zu beschäftigen. Der Umfang dieser Ermächtigungen in VZÄ für die Hj. 2015 bis 2019 ist in Abbildung 4 dargestellt.

Abbildung 4: Personal in VZÄ außerhalb des Stellenplans in den Hj. 2015 bis 2019



Quelle: SMF, Stellenentwicklungsbericht zum StHpl. 2019/2020, S. 11, Kapitelvermerk Nr. 3 zu Kap. 0535 bis 0539 StHpl. 2019/2020.

- 43 Mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 sind 2.264 VZÄ in den Stellenplan überführt worden, davon 22 VZÄ aus dem Epl. 02, 5 VZÄ aus dem Epl. 03, 2.177 VZÄ aus dem Epl. 05 und 60 VZÄ aus dem Epl. 07. Damit wurde die Aussagekraft des Stellenplans über das tatsächliche Beschäftigungspotenzial der Staatsverwaltung durchaus erhöht.

Weiterhin Personal außerhalb des Stellenplans

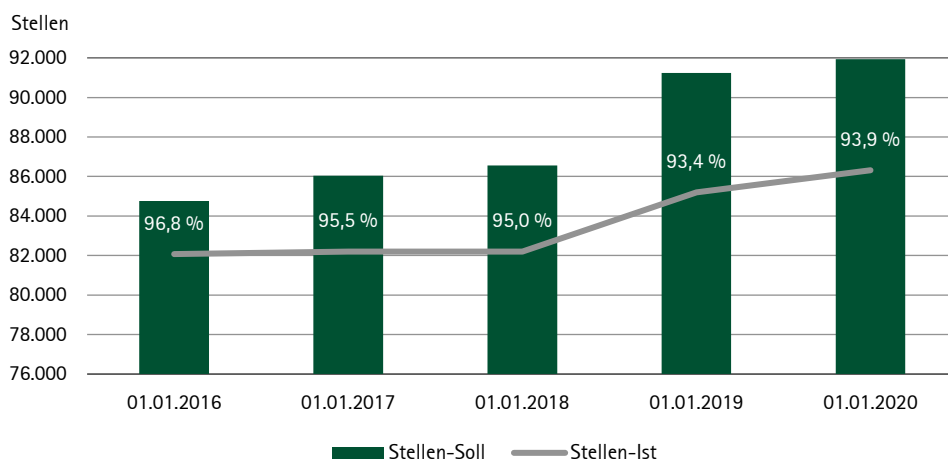
- 44 Allerdings besteht auch im Doppelhaushalt 2019/2020 weiterhin die Möglichkeit, Personal in erheblichem Umfang außerhalb des Stellenplans unbefristet zu beschäftigen.
- 45 Neben den in Abbildung 4 aufgeführten 700 VZÄ in den Schulkapiteln (Kap. 0535 bis 0539) sind bspw. im Epl. 09 (0920 – Staatsbetrieb Landes-talsperrenverwaltung oder 0923 – Staatsbetrieb Sachsenforst) entsprechende Ermächtigungen im Umfang von insgesamt 214 Stellen ausgebracht.
- 46 Darüber hinaus wurden dem SMK zur Finanzierung des Vertretungslehrerprogramms ab dem Hj. 2018 Personalausgaben für zusätzliche Lehrkräfte i. H. v. jährlich 15 bis 16 Mio. € zur Verfügung gestellt. Das damit zu finanzierende Personal (Umfang und Wertigkeit) ist weder im Stellenplan noch im Titelvermerk ausgebracht.
- 47 Unter Berücksichtigung der Personalkostenpauschsätze der EG 13, kann das SMK mit den Ausgabemitteln rd. 200 Stellen außerhalb des Stellenplans finanzieren.
- 48 Der Stellenplan widerspiegelt nicht das tatsächliche Beschäftigungspotenzial in der Staatsverwaltung.
- 49 Insbesondere unbefristete Beschäftigungsverhältnisse neben dem Stellenplan zu ermöglichen, entwertet den Stellenplan in seiner wesentlichen Funktion als Instrument zur nachhaltigen Bewirtschaftung des

Personalbestandes. Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des Stellenplans führen zudem zur Intransparenz der Haushaltspläne.

2.3 Soll-Ist-Besetzung

50 In den Hj. 2016 bis 2020 stieg der Stellenbestand in der Staatsverwaltung um 7.182 Stellen. Die umfangreichsten Stellenmehrungen (5.371 Stellen) erfolgten mit dem Doppelhaushalt 2019/2020, insbesondere in den Schwerpunktbereichen Polizei, Justiz und Schulen.

Abbildung 5: Soll-Ist-Besetzung Stellen in den Hj. 2016 bis 2020; Stand 01.01.



Quelle: Haushaltsplanung, Meldungen Ist-Besetzung gemäß Anlage 1 VwV-HWiF.

51 Von den 84.753 Stellen im Hj. 2016 waren zum Stichtag 01.01.2016 2.682 Stellen nicht besetzt (rd. 97 %). Zum Stichtag 01.01.2020 waren von den 91.935 Stellen 5.620 unbesetzt (94 %). Der Anteil der unbesetzten Stellen stieg im Betrachtungszeitraum von nahezu jeder 30. Stelle im Jahr 2016 auf jede 16. Stelle in 2020. Anteil nicht besetzter Stellen steigt

52 Mit zunehmender Stellenmehrung sank gleichzeitig die tatsächliche Besetzung dieses Stellenpotenzials (Abbildung 5).

53 Den größten Anteil an unbesetzten Stellen weisen zum 01.01.2019 die SK mit 39 % (320 Stellen), das SMF, SMWA und SMS mit 9 % (844, 123 und 80 Stellen) bzw. das SMI und SMWK mit 8 % (1.603 und 1.017 Stellen) aus.

54 Ausgehend vom Jahr 2015 werden in der Staatsverwaltung bis zum Jahr 2030 etwa 49.000 Bedienstete altersbedingt ausscheiden. Dies entspricht einem Anteil von rd. 50 %.⁹ Gleichzeitig werden in diesem Zeitraum im Freistaat Sachsen rd. 20 % weniger Personen in den Arbeitsmarkt eintreten als altersbedingt austreten werden.¹⁰

55 Angesicht der prognostizierten demografischen Entwicklung wird es für den Freistaat Sachsen immer schwieriger werden, das geplante Stellenniveau in der Staatsverwaltung, auch in Konkurrenz zur Privatwirtschaft, mit qualifizierten Fachkräften wieder zu besetzen. Nachbesetzung freier Stellen wird schwieriger

56 Die Folgen der Corona-Pandemie werden in den kommenden Jahren die Ein- und Ausgaben des Freistaates Sachsen negativ beeinflussen. Zudem wirkt sich der erwartete Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2030¹¹

⁹ Vgl. Bauer, D., Ragnitz, J., Sonnenburg, J., Weber, M.: Personalbedarfe im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen bis 2030 und Konkurrenzsituation zur Privatwirtschaft, ifo Institut, Niederlassung Dresden, 2018, S. 1.

¹⁰ Vgl. ebenda, S. 31.

¹¹ Vgl. Statistisches Bundesamt, 14. Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Variante 2 nach Ländern, 2019, S. 10.

(2019: 4.081 Tsd. EW, 2030: 3.980 Tsd. EW) auf die Einnahmen des Freistaates Sachsen aus, da die Mittelzuweisung vom Bund einwohnerbezogen erfolgt. Steigende Ausgaben für Personal schränken dabei den Handlungsspielraum der Staatsregierung in anderen Bereichen ein (vgl. auch Pkt. 1.3).

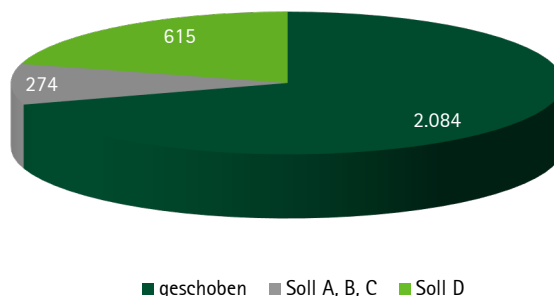
Aktuelles Stellenniveau dauerhaft nicht realistisch

- 57 Vor dem Hintergrund dieser absehbaren Entwicklung schätzt auch das SMF ein, dass das mit dem Doppelhaushalt 2019/2010 erreichte Stellenniveau dauerhaft nicht realistisch sei.¹²
- 58 Ein vordringliches Ziel der Staatsregierung sollte deshalb sein, die Aufgaben einer modernen, leistungsfähigen Verwaltung in den Kernbereichen (u. a. Bildung, innere Sicherheit, Justiz) zu definieren und daraus einen nachhaltig finanzierbaren sowie mit qualifizierten Fachkräften besetzbaren Stellenbedarf abzuleiten.

2.4 Künftig wegfallende Stellen (kw-Stellen)

- 59 Stellen sind als *künftig wegfallend* zu bezeichnen, wenn sie in den folgenden Haushaltsjahren nicht mehr benötigt werden (§ 21 SäHO). Sie erhalten einen sog. *kw-Vermerk* (VwV Nr. 1 zu § 21 SäHO) der grundsätzlich mit einer Jahresangabe zu versehen ist. Über diese Stellen darf von dem Zeitpunkt an, mit dem die im Haushaltsplan bezeichneten Voraussetzungen für den Wegfall erfüllt sind, nicht mehr verfügt werden (§ 47 Abs. 1 SäHO).
- 60 Nach dem Stellenentwicklungsbericht des SMF zum Haushaltsplan 2019/2020 enthalten die Stellenpläne für die Hj. 2019 ff. insgesamt 2.973 kw-Stellen.

Abbildung 6: Übersicht kw-Stellen nach Rubriken



Quelle: Stellenentwicklungsbericht des SMF zum Haushaltsplan 2019/2020.

- 61 Von den im Doppelhaushalt 2017/2018 insgesamt ausgebrachten 2.973 kw-Stellen wurden für 2.084 die kw-Vermerke „geschoben“. Die restlichen 889 kw-Stellen sind wie terminiert zu erbringen.
- 62 Die geschobenen kw-Stellen waren vorerst nicht zu vollziehen und ressortbezogen in den jeweiligen Sammelkapiteln auszubringen.
- 63 Über den Vollzug der geschobenen kw-Stellen sollte nach Vorlage der Ergebnisse der *Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen* (sog. Personalkommission II) entschieden werden. Die Kommission hat ihren Ergebnisbericht mit Stand 09.06.2020 zwischenzeitlich vorgelegt und darin vorgeschlagen,

¹² Vgl. SMF, Stellenentwicklungsbericht zum Haushaltsplan 2019/2020, S. 6.

auf die zu erfüllenden Abbaupflichtungen zu verzichten und bislang geschobene kw-Vermerke endgültig entfallen zu lassen.¹³

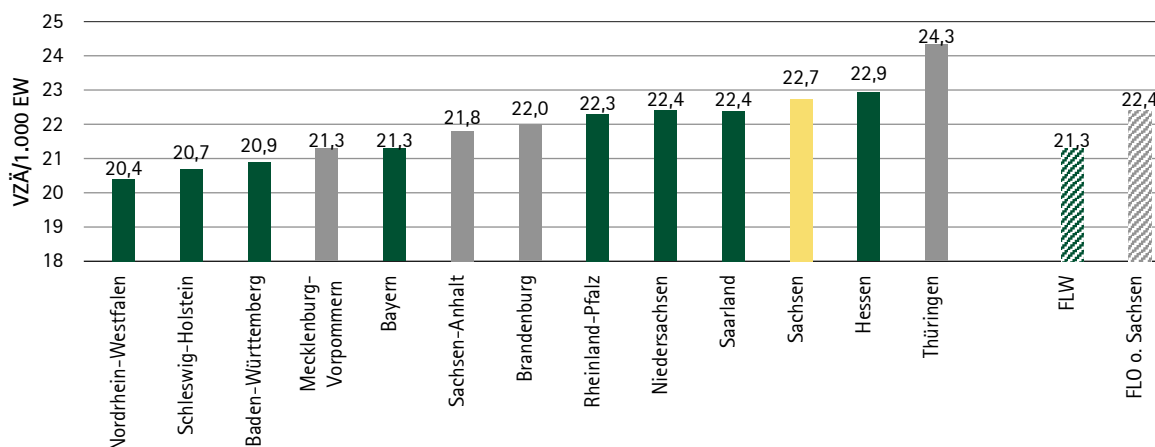
- 64 Bei Streichung der 2.358 kw-Vermerke (ohne kw-Vermerke Personalsoll D) wird auf eine dauerhafte Entlastung des Personalhaushaltes i. H. v. rd. 178 Mio. € verzichtet.¹⁴

Bei kw-Vollzug 178 Mio. € Einsparungen möglich

2.5 Personalbestand im Ländervergleich

- 65 Einen Ländervergleich zum Personalbestand in VZÄ/1.000 EW enthält Abbildung 7. Dabei wurde das Personal der Hochschulkliniken und das der Krankenhäuser nicht berücksichtigt, weil es aus Drittmitteln finanziert wird (Krankenkassen).

Abbildung 7: Ländervergleich Personalbestand in VZÄ/1.000 EW, Stand: 30.06.2018¹⁵



Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011.

- 66 Bei diesem Vergleich liegt Sachsen mit rd. 1,4 VZÄ/1.000 EW (rd. 5.720 VZÄ) über dem Durchschnitt der Flächenländer West (FLW) und rd. 0,3 VZÄ/1.000 EW (rd. 1.360 VZÄ) über dem Durchschnitt der Flächenländer Ost (FLO ohne Sachsen).

- 67 Dieser Vergleich ist allerdings nur eingeschränkt aussagekräftig, weil er die unterschiedliche Aufgabenverteilung in den Ländern zwischen Land und Kommunen nicht berücksichtigt. Deshalb hat der SRH noch einen bereichsbezogenen Vergleich der Personalbestände für Kernaufgaben der Länder durchgeführt (Übersicht 6). Diese Aufgaben werden nahezu in ausschließlicher Zuständigkeit der Länder wahrgenommen. Der Aufgabenbereich „Sonstige“ umfasst alle weiteren Aufgaben der Länder.

¹³ Kommission zur Ermittlung des künftigen Personalbedarfs (Personalkommission II); Ergebnisbericht 09.06.2020, S. 71.

¹⁴ 4.371,5 Mio. € Personalausgaben Ist Hj. 2019 aus HGr. 4 + 1.366,1 Mio. € Personalausgaben Ist Nebenhaushalte 2019 + 731,7 Mio. € Zuführungen zum Generationenfonds 2019 (ohne Einmalzahlung für Lehrerverbeamtung) = 6.469,2 Mio. € Personalausgaben/85.545 Stellen Ist-Besetzung Stellensoll A, B, C, D zum 01.07.2019 = 75.624 € durchschnittliche Personalausgaben je Stelle.

¹⁵ Ohne Hochschulkliniken, ohne Krankenhäuser und Heilstätten.

Übersicht 6: Ländervergleich Personalbestand nach Aufgabenbereichen (Kernaufgaben), Stand 2018

Aufgabenbereich	FLW	FLO ohne Sachsen	Sachsen
Politische Führung und zentrale Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten (VZÄ pro 1.000 EW)	1,25	1,85	1,68
Polizei (VZÄ pro 1.000 EW)	2,90	3,42	3,55
Rechtsschutz (VZÄ pro 1.000 EW)	1,87	1,94	1,92
Finanzverwaltung (VZÄ pro 1.000 EW)	1,50	1,50	1,45
Allgemeinbildende und berufliche Schulen (VZÄ pro 1.000 Schüler, ohne private Schulen)	71,00	81,49	79,45
Hochschulen, ohne Hochschulkliniken (VZÄ pro 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft ¹⁶)	110,19	116,53	159,22
Sonstige (VZÄ pro 1.000 EW) ¹⁷	1,90	3,10	2,29

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Reihe 6 2018, Fachserie 11 Reihe 1 Schuljahr 2018/2019; Fachserie 11 Reihe 1.1 Schuljahr 2018/2019; Fachserie 11 Reihe 2 Schuljahr 2018/2019; Fachserie 11 Reihe 4.1, Sommersemester 2018, Bevölkerung nach Bundesländern auf der Grundlage des Zensus 2011.

Bei Kernaufgaben deutlich mehr Personal als FLW

- 68 **Bei allen Kernaufgabenbereichen – bis auf die Finanzverwaltung – liegt Sachsen teilweise deutlich über der Personalausstattung der Flächenländer West.**
- 69 Auffällig groß sind die Differenzen zwischen Sachsen und den Flächenländern West im Hochschul- und im Polizeibereich. Bei den Hochschulen (ohne Hochschulkliniken, einschließlich Berufsakademie) liegt Sachsen rd. 4.800 VZÄ über diesem Durchschnitt. Grundlage des Vergleichs war die Kennzahl VZÄ (einschließlich Drittmittelbeschäftigte) pro 1.000 Studierende an Hochschulen in Landesträgerschaft (Sommersemester 2018). Im Polizeibereich beträgt die Mehrausstattung rd. 2.600 VZÄ. Hier wurde die Vergleichskennzahl VZÄ pro 1.000 EW (Stand 30.06.2018) herangezogen.
- 70 Im Vergleich zu den Flächenländern Ost liegt Sachsen, abgesehen von Polizei- und Hochschulbereich, unter dem Niveau der anderen Länder. Hier beträgt das Personalplus bei den Hochschulen rd. 4.200 VZÄ und bei der Polizei rd. 500 VZÄ.

¹⁶ Einschließlich 4.337 Studierende der Berufsakademie Sachsen, Stand: 31.10.2018, Quelle: Freistaat Sachsen, Statistisches Landesamt, Statistisches Jahrbuch 2019, 28. Jahrgang, S. 179. Die Ergänzung erfolgte, weil Sachsen das einzige Land ist, dessen Berufsakademie keinen Hochschulstatus besitzt.

¹⁷ Ohne Hochschulkliniken, ohne Krankenhäuser und Heilstätten.