

Der SRH sieht die Entwicklung des Personalhaushaltes mit größter Sorge und mahnt eine Neuausrichtung an.

Trotz gleichbleibender oder gar sinkender Bevölkerungszahlen sowie – ab 2028/2029 – sinkender Schülerzahlen setzt der Freistaat seinen nach 2016 begonnenen Weg eines massiven Stellen- und Personalzuwachses fort. Die Dynamik ist stark ansteigend. Die Zahl der Stellen stieg im Zeitraum 2016 bis 2021 um rd. 9.000 auf 93.397. Das sind mehr als 10 %.

Die Gesamtpersonalausgaben (HGr. 4 und 6) stiegen seit 2016 um rd. 18 % an, auf 8,114 Mrd. €. Diese Steigerung beläuft sich auf rd. 1,24 Mrd. €. Nach der Mittelfristigen Finanzplanung werden im Hj. 2026 nur für den Kernhaushalt Personalausgaben in Höhe von rd. 6,1 Mrd. € erwartet.

Während die Gesamtpersonalausgabenquote dauerhaft die 40 %-Marke zu übersteigen droht, sank die Investitionsquote 2021 auf einen historischen Tiefstand von knapp über 14 %. Der Freistaat muss die Dynamik bei den Personalausgaben dringend bremsen, denn schon heute veranschlagt die Staatsregierung in jedem Haushaltsjahr eine globale Minderausgabe für Personalausgaben (2021: 275 Mio. €) um einen Haushaltsausgleich überhaupt zu erreichen.

Weitere Ausgabeverpflichtungen durch immer neue Stellen und Stellenhebungen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates dauerhaft ein und belasten künftige Generationen.

Auch wenn die Zahl der Stellen weiter wächst, wird ein immer größer werdender Teil der Stellen wegen des Fachkräftemangels nicht besetzt werden können. Schon jetzt sind in der Staatsverwaltung dauerhaft Stellen unbesetzt, in den Hj. 2021/2022 durchschnittlich mehr als 5.000 Stellen (ohne Ausbildungsstellen), was einem Volumen von rd. 8,5 Mio.¹ Arbeitsstunden entspricht und Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 417 Mio. €² bindet.

Der massive Stellenaufwuchs verschärft zudem die Konkurrenz der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt um die immer weniger werdenden Fachkräfte. So wird der Stellenaufwuchs in der Landesverwaltung auch zum Problem für Kommunen und Unternehmen.

Mit dem Generationenfonds und dem Personalpool Demografie hat sich der Freistaat Sachsen zwei Instrumente geschaffen, die helfen können, den demografischen Wandel im öffentlichen Dienst zu bewältigen. Er muss diese Instrumente aber auch entsprechend wirksam ausgestalten und zweckentsprechend nutzen.

Beim Generationenfonds sollte die Staatsregierung das Ziel nicht aus dem Auge verlieren, die bestehende Deckungslücke zwischen Ansparungen und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen zu verringern oder doch zumindest nicht größer werden zu lassen.

Eine Vielzahl der Stellen des Personalpools Demografie wurden nicht zur Bewältigung des demografischen Wandels, sondern vielmehr ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung und lediglich durch Verwaltungserlass für sog. „Nicht vorhersehbare Aufgabemehrungen“ genutzt.

Damit verlor der Personalpool Demografie seine Funktion bei der Bewältigung des demografischen Wandels und wurde zu einem Beschleuniger des Stellen- und Personalzuwachses. Dies stellt nicht nur eine schwere Verletzung des Haushaltsrechts dar, sondern unterläuft auch das Budgetrecht des Landtages und führt zu einem dauerhaften Stellenaufwuchs.

¹ Die Jahresarbeitszeit vollbeschäftigter Personen beträgt im Jahr 2021 durchschnittlich 1.602,5 Stunden.

² Die Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Personalausgabenpauschsätzen für 2021 für Beamte und Beschäftigte.

1 Ausgaben und Aufwendungen für Personal

- ¹ Der Freistaat Sachsen finanziert die Gesamtpersonalausgaben und –aufwendungen aus unterschiedlichen Hauptgruppen. So werden die Personalausgaben und –aufwendungen des Kernhaushaltes aus der HGr. 4 finanziert. Die Nebenhaushalte erhalten Zuschüsse und Zuwendungen aus der HGr. 6 zur Deckung ihres Personalaufwandes. Zum Kernhaushalt gehört insbesondere das Personal in den Behörden und Einrichtungen der Landesverwaltung, z. B. in den Ministerien, den Schulen oder der Polizei. Zu den Nebenhaushalten zählen ausgelagerte Einheiten, wie bspw. Staatsbetriebe, Universitäten und Hochschulen. Die Personalausgaben setzen sich vor allem zusammen aus der Besoldung und Entlohnung des Personals inkl. der Zulagen und Zuschläge, der leistungsorientierten Bezahlung, den Ruhegehältern, Witwen- und Waisengeldern und anderen gesetzlichen Unterstützungsleistungen. Die Zuführungen zum Generationenfonds oder Zahlungen für das „Zusatzversorgungssystem nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz“ sind haushaltssystematisch „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme von Investitionen“ und werden ebenfalls aus der HGr. 6 finanziert.
- ² Um einen vollständigen Überblick über die Gesamtpersonalausgaben zu erlangen, müssen sämtliche zur Finanzierung des Personals genutzten HGr. des Staatshaushaltes betrachtet werden. Lediglich die Personalausgaben der HGr. 4 zu betrachten, genügt nicht. Diese bilden nur einen Teil sämtlicher Personalausgaben ab, nämlich den des Kernhaushaltes.

1.1 Personalausgaben im Kernhaushalt

- ³ Die Entwicklung der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) der vergangenen 10 Jahre ist in Tabelle 1 dargestellt.

Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2012 bis 2021

Hj.	Ausgaben HGr. 4 Mio. €	Quote ³ %	je EW €	Veränderung Vorjahr	
				Mio. €	%
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	24,5	1.169	154	3,3
2020	4.951	23,1	1.218	190	4,0
2021	5.054	24,7	1.249	103	2,1

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist, Statistisches Bundesamt, Stand 30. Juni 2022.

- ⁴ Die Personalausgaben des Kernhaushaltes stiegen in den letzten 10 Jahren von rd. 3.680 Mio. € im Hj. 2012 auf rd. 5.054 Mio. € im Hj. 2021. Dies entspricht einem Anstieg von rd. 37 %.
- ⁵ Die bereinigten Gesamtausgaben wuchsen in diesem Zeitraum von rd. 15.220 Mio. € auf rd. 20.424 Mio. € an, mithin um rd. 34 %.
- ⁶ Die Personalausgaben stiegen in stärkerem Maße als die Gesamtausgaben des Freistaates Sachsen und koppelten sich insoweit von der Gesamtentwicklung des Landshaushaltes ab.
- ⁷ Die Einwohnerzahl lag 2021 bei 4.044.997⁴, das waren 18.403 EW weniger als 2020. Damit wird der Mittelwert der letzten 10 Jahre (4.060 Mio.) leicht unterschritten. Die Pro-Kopf-Belastung bei den Personalausgaben des Kernhaushaltes lag im Hj. 2012 bei 909 € und im Hj. 2021 bereits bei 1.249 € je EW des Freistaates Sachsen. Der Steigerungsumfang im Verlauf von 10 Jahren beträgt etwa 37 %.

³ Berechnungsbasis für die Personalausgabenquote waren die bereinigten Gesamtausgaben der jeweiligen Haushaltsjahre. Für das Hj. 2021 ermittelt auf der Basis des vorläufigen Kassen-Ist (Stand: 18. Januar 2022).

⁴ Stichtag 30. Juni des Jahres.

- ⁸ Die dynamische Entwicklung der Personalausgaben wird die Pro-Kopf-Belastung weiter in die Höhe treiben, sofern der seit Jahren anhaltende Stellenaufwuchs nicht gestoppt wird.
- ⁹ Besonderes Augenmerk muss auch auf die Entwicklung der Schülerzahlen gelegt werden. Steigen die Schülerzahlen nach den aktuellen Prognosen des StaLa in allen Prognosevarianten noch bis zum Schuljahr 2027/2028 um etwa 8 bis 10 % gegenüber dem Schuljahr 2020/2021 an, ist ab dem Schuljahr 2028/2029 mit einem Rückgang der Schülerzahlen zu rechnen.⁵ Der Stellenhaushalt der Lehrkräfte sowie die Personalstrategie im Lehrerbereich sollte an diese Entwicklung angepasst werden.
- ¹⁰ Der Freistaat Sachsen verausgabte ausweislich der HR im Hj. 2020 das bisher höchste Mittelvolumen mit rd. 21,6 Mrd. €. Im Fokus des Jahres 2020 stand insbesondere die Bewältigung der Corona-Pandemie bei zu erwartenden Mindereinnahmen. Mit dem Nachtragshaushalt 2020 erfolgte die einmalige Zuführung an den Corona-Bewältigungsfonds Sachsen i. H. v. 725 Mio. €. Für das Hj. 2021 liegt noch keine HR vor.
- ¹¹ Mit dem Nachtragshaushalt wurde auch eine globale Minderausgabe i. H. v. 265 Mio. € für Personalausgaben veranschlagt. Der Planansatz des Hj. 2020 bei Personalausgaben reduzierte sich demzufolge von rd. 5.239 Mio. € auf 4.974 Mio. €. Die Ist-Personalausgaben lagen bei rd. 4.951 Mio. €.
- ¹² Die wesentlichen Positionen der Personalausgaben (HGr. 4) und deren Entwicklung sind der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2: Ausgabepositionen der HGr. 4 (Ist)

OGr.	Bezeichnung	Ausgaben (Mio. €)			Veränderung			
		2019	2020	2021	2019/2020		2020/2021	
					Mio. €	%	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	35,0	34,6	35,0	-0,4	-1,1	0,4	1,1
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.281,8	4.420,9	4.471,7	139,1	3,2	50,8	1,1
	darunter:							
422	Bezüge Beamte und Richter	1.620,2	1.799,0	1.908,6	178,8	11,0	109,6	6,1
428	Entgeltete Beschäftigte	2.644,8	2.605,5	2.546,5	-39,3	-1,5	-59,0	-2,3
43	Versorgungsbezüge und dgl.	292,5	330,9	365,3	38,4	13,1	34,4	10,4
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	128,4	140,5	156,3	12,1	9,4	15,8	11,3
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	23,6	23,6	25,5	0,0	0,0	1,9	8,1
46	Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben		(-265)					
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.761,3	4.950,5	5.053,8	189,2	4,0	103,3	2,1

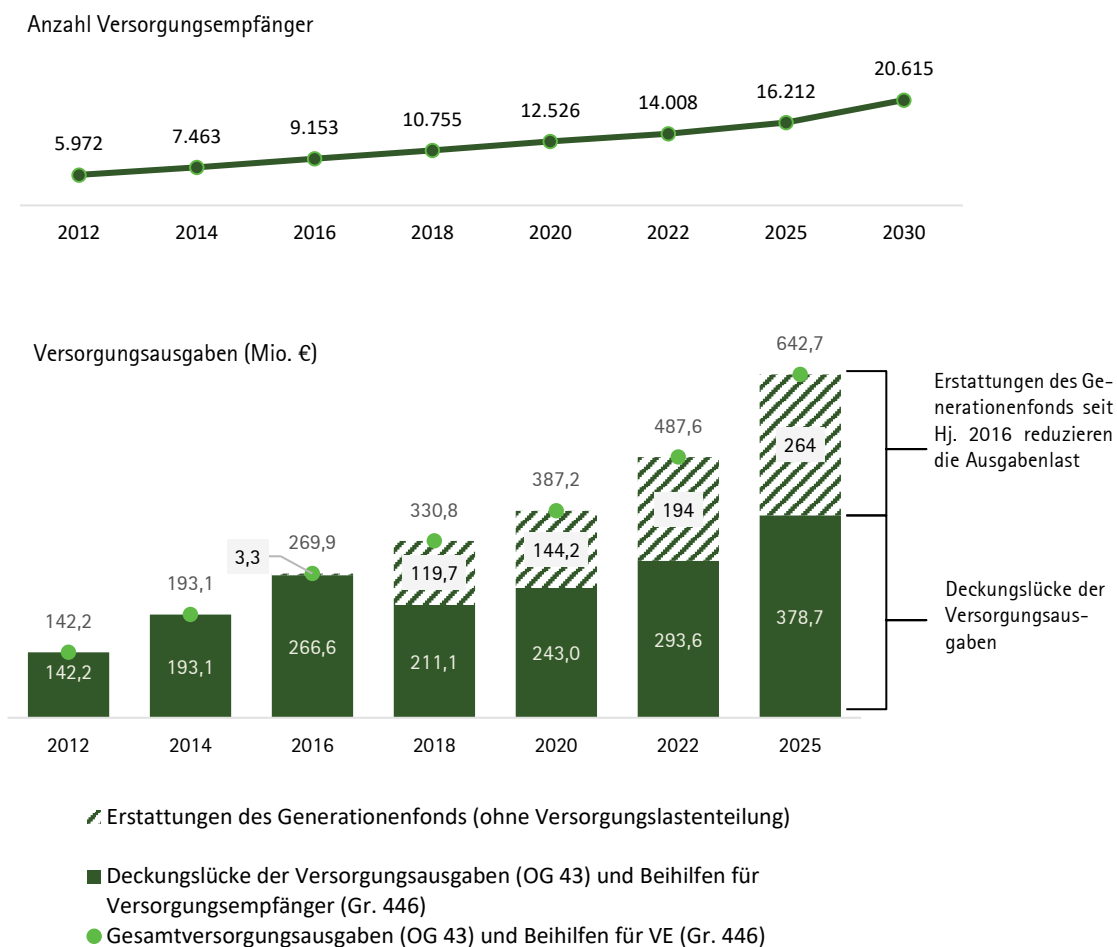
Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- ¹³ Die Personalausgaben des Hj. 2020 stiegen zum Vorjahr um rd. 189,2 Mio. € von rd. 4.761,3 Mio. € auf rd. 4.950,5 Mio. €. Der Anstieg erfolgte trotz der eingesparten Minderausgaben i. H. v. 265 Mio. € unter Nutzung nicht verbrauchter Verstärkungsmittel für Personalausgaben im Umfang von rd. 15,6 Mio. € (vgl. Jahresbericht 2022 des SRH – Teil I, Beitrag Nr. 1, Pkt. 4.3.1, Tz. 34 ff.).
- ¹⁴ Der größte Anstieg der Ist-Personalausgaben im Kernhaushalt 2020 betrifft die OGr. 42 Bezüge und Nebenleistungen (+ rd. 139,1 Mio. €), die OGr. 43 Versorgungsbezüge und dgl. (+ rd. 38,4 Mio. €) sowie die OGr. 44 Beihilfen, Unterstützungen und dgl. (+ rd. 12,1 Mio. €).

⁵ Vgl. [StaLa, 2. Rationalisierte Schüler- und Absolventenprognose, letzte Aktualisierung 4. November 2021](#), zuletzt geöffnet am 4. Juli 2022.

- 15 Ursächlich für den Anstieg der Bezüge und Nebenleistungen sind nicht nur die linearen Anpassungen der Tarifentgelte für Beschäftigte und die entsprechenden Anpassungen der Bezüge für Beamte (rd. 3,2 % zum 1. Januar 2020), sondern vor allem der starke Stellenaufwuchs und die Hebung des Stellenniveaus in der Landesverwaltung.
- 16 Die Entgelte für Beschäftigte reduzierten sich um rd. 39,3 Mio. €. Hintergrund war die Umschichtung von Mitteln im Zuge der Verbeamtung von Lehrkräften und dem damit verbundenen Statuswechsel (Umwandlung von anderen Stellen in Planstellen).
- 17 Erheblichen Anteil an der Ausgabensteigerung hatten die Entwicklung der Bezüge der Beamten und Richter, der Versorgungsbezüge und Beihilfen sowie der Aufwuchs der Planstellen durch die Verbeamtung der Lehrkräfte.
- 18 Ursächlich für den Anstieg der Ausgaben für Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen (OGr. 44) von rd. 12,1 Mio. € in 2020 gegenüber dem Vorjahr und um rd. 15,8 Mio. € im Hj. 2021 war die Verbeamtung der Lehrkräfte. In den Jahren 2019 bis 2021 verbeamtete das SMK (Epl. 05) mehr als 9.000 Lehrkräfte, was zu einer erheblichen Ausweitung des Kreises der Beihilfeberechtigten führte.
- 19 Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen im Hj. 2020 um rd. 38,4 Mio. € auf rd. 330,9 Mio. € und im Hj. 2021 um rd. 34,4 Mio. € auf insgesamt rd. 365,3 Mio. € gegenüber dem Vorjahr an. Dies ist sowohl auf die Erhöhung der Versorgungsbezüge als auch auf die gestiegene Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen.

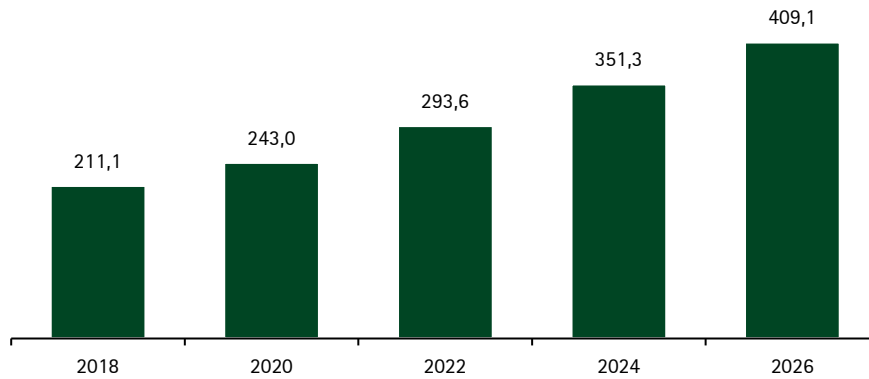
Abbildung 1: Versorgungsempfänger und -ausgaben seit 2012



Quelle: Kassen-Ist, Angaben des LSF zur Anzahl der Versorgungsempfänger jeweils zum 31. Dezember des Jahres, Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026.

- ²⁰ Seit 2012 hat sich die Anzahl der Versorgungsempfänger von 5.972 auf 12.526 im Jahr 2020 mehr als verdoppelt. Damit haben sich die Ausgaben für die Versorgungsbezüge (inkl. Beihilfe der Versorgungsempfänger) innerhalb von 8 Jahren nahezu verdreifacht, von rd. 142,2 Mio. € im Jahr 2012 auf rd. 387,2 Mio. € im Jahr 2020. Die Erstattungen des Generationenfonds ab 2016 führten zu einer spürbaren Senkung der Ausgabenlast bei den Versorgungsausgaben. Im Hj. 2020 konnten bspw. durch die Erstattungen des Generationenfonds i. H. v. rd. 144,2 Mio. € die Versorgungsausgaben auf rd. 243,0 Mio. € abgedeckt werden. Trotzdem nehmen die Versorgungslasten, die allein aus den laufenden Einnahmen des Haushaltes zu leisten sind, weiter zu:

Abbildung 2: Versorgungsausgaben abzüglich der Erstattungen des Generationenfonds (Mio. €)

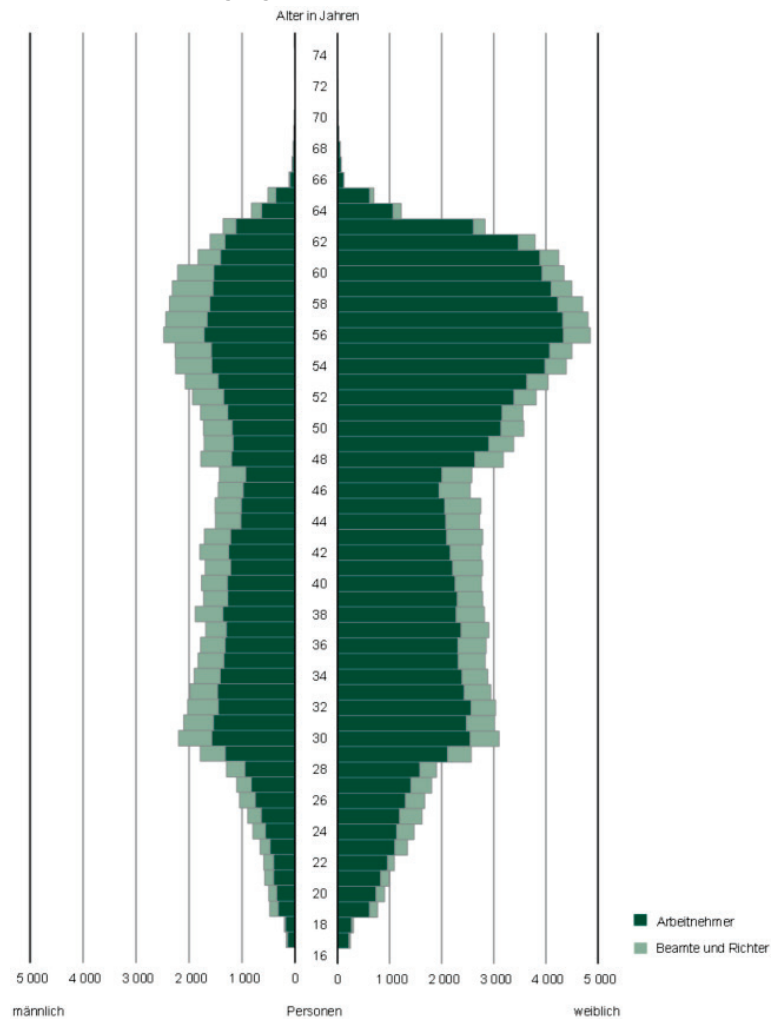


Quelle: Kassen-Ist, Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 - 2026.

- ²¹ Die Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026 prognostiziert bis 2026 weitere Ausgabenerhöhungen im Verhältnis zum Hj. 2020 für die Versorgung inkl. der Beihilfe der Versorgungsempfänger um rd. 322,9 Mio. € auf 710,1 Mio. €. Dieser Trend wird sich mindestens bis 2030 fortsetzen. Nach den Angaben des LSF werden im Zeitraum von 2022 bis 2030 insgesamt 7.135 Beamte altersbedingt Anspruch auf Versorgung haben. Im Jahr 2030 werden mehr als 20.000 Versorgungsempfänger zu finanzieren sein.⁶
- ²² Die außergewöhnlich hohen Altersabgänge bis 2030 werden zu weiteren ansteigenden Ausgabeverpflichtungen führen.
- ²³ Der Altersaufbau der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen (Abbildung 3) verdeutlicht, dass im Jahr 2020 der Anteil der Personen in der Altersgruppe 56 Jahre am größten war. Alle diese Personen und die darüberliegend angezeigten älteren Jahrgänge werden in den nächsten 10 Jahren in den Ruhestand eintreten. Unberücksichtigt bleibt bei dieser Betrachtung die Anzahl Beschäftigter, die vorzeitig in den Ruhestand eintreten werden. Erst nach dem Jahr 2030 kann eine Verringerung der Anzahl der Zugänge an Versorgungsempfängern erwartet werden.

⁶ Anspruch auf Versorgung im Zeitraum von 2022 bis 2030 für insgesamt 7.135 Beamte. Die Anzahl der zu erwartenden jährlichen Versorgungseintritte wurde jeweils zum Bestand addiert, ohne Berücksichtigung der Anzahl der Abgänge (Sterbefälle).

Abbildung 3: Altersaufbau der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen am 30. Juni 2020 nach Geschlecht und Art des Beschäftigungsverhältnisses



Quelle: StaLa.

- 24 Ein Teil der Ausgaben für Versorgungsempfänger einschließlich der Beihilfeausgaben für diesen Personenkreis können durch die Erstattungen aus dem Generationenfonds gedeckt und somit abgedeckt werden. Der aktuelle Doppelhaushalt sieht Erstattungen des Generationenfonds im Hj. 2021 i. H. v. rd. 155 Mio. € und im Hj. 2022 i. H. v. rd. 194 Mio. € vor.
- 25 Mit dem Generationenfonds hat der Freistaat die Finanzierung der Versorgungsausgaben zum Teil abgesichert, um nachkommende Generationen finanziell zu entlasten. Der Generationenfonds flacht die Kurve der ansteigenden Pensionslasten für den Haushalt zwar erheblich ab, dennoch werden die Pensionslasten im Haushalt zunehmen. Der Freistaat Sachsen sollte daher das Ziel nicht aus dem Auge verlieren, die bestehende Deckungslücke zwischen Ansparungen im Generationenfonds und zukünftigen Versorgungsverpflichtungen zu verringern oder doch zumindest nicht größer werden zu lassen.
- 26 Für das Hj. 2022 sind Personalausgaben der HGr. 4 i. H. v. rd. 5.483 Mio. € veranschlagt. In den kommenden Jahren wird dieser Ausgabenblock für die Personalausgaben des Kernhaushaltes auf ein Niveau von über 6 Mrd. € anwachsen (im Hj. 2026 i. H. v. rd. 6.130,8 Mio. €).⁷
- 27 Um den Haushaltsausgleich zu erreichen, wurde im Hj. 2021 eine globale Minderausgabe für Personalausgaben i. H. v. 275 Mio. € veranschlagt, für das Hj. 2022 i. H. v. 250 Mio. €. In dieser Höhe wird auch in der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 - 2026 für die Folgejahre eine Minderausgabe in Abzug gebracht.

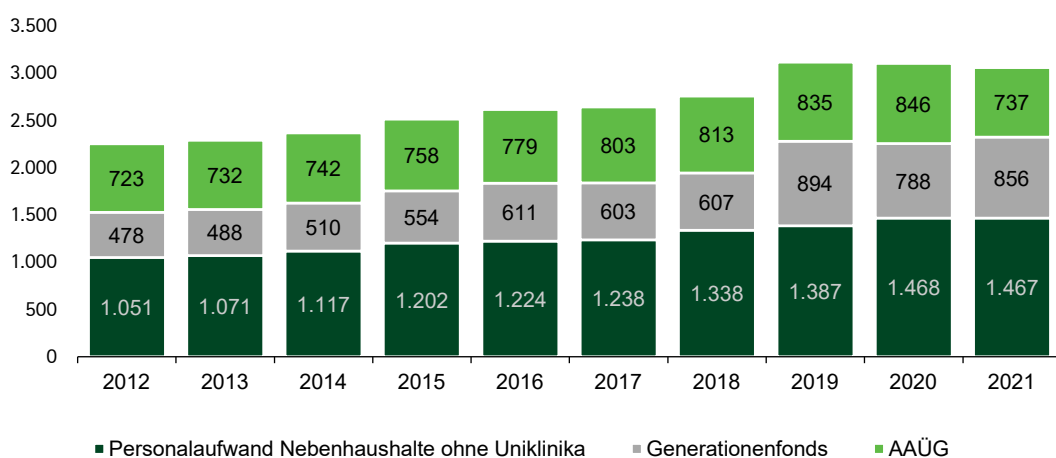
⁷ Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 - 2026.

- 28 Der SRH hat im Jahresbericht 2022 – Band I zur HR darauf hingewiesen, dass die Budgetpflicht des Parlamentes gem. Art. 93 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen bei globalen Minderausgaben eine Einschränkung erfährt. Es ist Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers, nicht der Exekutive, zu entscheiden, an welcher Stelle im Personalhaushalt Einsparungen vorzunehmen sind.
- 29 Der SRH weist erneut auf die haushaltswirtschaftlichen Risiken derart ansteigender Personalausgaben hin. Weitere Ausgabeverpflichtungen durch neue Stellen und Stellenhebungen schränken die Handlungs- und Finanzierungsspielräume des Freistaates dauerhaft ein und belasten künftige Generationen. So werden für jede ab 2023 neu geschaffene und besetzte Stelle Personalausgaben über bis zu vier Jahrzehnte vorgebunden, zuzüglich sich daran anschließender Pensionszahlungen für Planstellen.

1.2 Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6

- 30 Der Freistaat Sachsen unterhält zahlreiche Nebenhaushalte zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben und finanziert bzw. bezuschusst diese mit Landesmitteln (HGr. 6). Diese Nebenhaushalte, wie Staatsbetriebe (bspw. Staatsbetrieb für Mess- und Eichwesen, Sächsische Staatstheater, Staatliche Kunstsammlungen) und Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden (bspw. Landeskrankenhäuser), Hochschulen und Akademien sowie Anstalten des öffentlichen Rechts (bspw. Studentenwerke, SAB) sowie Stiftungen, decken auch Personalausgaben aus diesen öffentlichen Haushaltsmitteln.
- 31 Überdies gehören zu den personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 die Zuführungen an den Generationenfonds und die Ausgaben gem. AAÜG. Die Entwicklung personalinduzierter Ausgaben aus der HGr. 6 im Zeitraum von 2012 bis 2021 zeigt die nachfolgende Abbildung 4.

Abbildung 4: Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 im Zeitraum 2012 bis 2021 (Ist; Mio. €)



Quelle: Kassen-Ist, Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden.

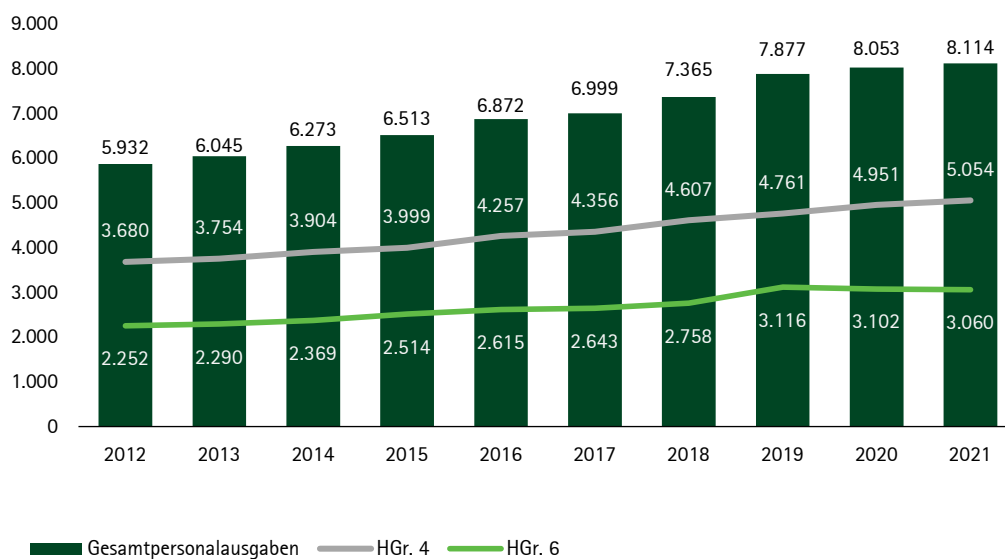
- 32 Die personalinduzierten Ausgaben aus HGr. 6 bewegten sich mit rd. 3 Mrd. € im Hj. 2020 und 2021 insgesamt auf nahezu konstantem Niveau.
- 33 Die personalinduzierten Ausgaben stiegen im Zehnjahresbetrachtungszeitraum kontinuierlich an. Sie sind von rd. 2.252 Mio. € in 2012 auf rd. 3.102 Mio. € in 2020, also um rd. 38 %, gestiegen.
- 34 Einen wesentlichen Anteil an der Ausgabensteigerung haben die Zuführungen an den Generationenfonds, die innerhalb von 10 Jahren um rd. 79 % gestiegen sind. Neben den laufenden Zuführungen erfolgte für die Lehrkräfte in 2019 eine einmalige Zuführung im Umfang von rd. 162,47 Mio. € an den Generationenfonds.

- 35 Die durch den Freistaat Sachsen nicht beeinflussbaren Zahlungen für Sonder- und Zusatzversorgung gemäß dem AAÜG lagen im Hj. 2020 bei rd. 846 Mio. € und damit bei dem bislang höchsten Ausgabenwert im Langzeitvergleich. Die Ausgaben nach dem AAÜG reduzierten sich erwartungsgemäß im Hj. 2021 um rd. 109 Mio. € gegenüber dem Vorjahr auf rd. 737 Mio. €. Bis zum Jahr 2026 werden laut Mittelfristiger Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2022 bis 2026 AAÜG-Ausgaben von durchschnittlich 770 Mio. € je Hj. erwartet.
- 36 Die Personalausgaben der Nebenhaushalte lagen im Hj. 2020 bei insgesamt rd. 1.468 Mio. € und im Hj. 2021 bei rd. 1.467 Mio. €. Diese Personalausgaben bewegten sich demnach in etwa auf dem Vorjahresniveau.
- 37 Ein überdurchschnittlich hoher Anstieg der Personalausgaben ist im Hj. 2021 beim Staatsbetrieb Landestalsperrenverwaltung des Freistaates Sachsen (LTV) mit rd. 8,3 Mio. € bzw. 22 % zu verzeichnen. Diese Ausgabensteigerung resultiert u. a. aus der Überführung von 180 bisherigen Projekt- und Drittmittelstellen zur Hochwasserschadensbeseitigung aus dem Personalsoll D in den Stellenplan der LTV, Personalsoll C. Zudem wurde der Staatsbetrieb im Rahmen der Stellenplanflexibilisierung ermächtigt, im Haushaltsvollzug die im Stellenplan ausgebrachten Stellensummen um bis zu 85 Stellen für befristet Beschäftigte zu überschreiten. Auch in den 4 Studentenwerken erfolgte eine Steigerung der Personalausgaben im Umfang von rd. 9 Mio. € bzw. 20 %⁹ und die Sächsische Akademie der Künste weist rd. 54 T€ bzw. 28 % mehr Personalausgaben aus.
- 38 Entgegen diesem Trend reduzierten sich im Hj. 2021 die Personalausgaben der Universität Leipzig um rd. 27 Mio. € bzw. 6 % und die Personalausgaben des Sächsischen Staatstheaters um rd. 5,6 Mio. € bzw. 7 %.
- 39 An den sächsischen Hochschulen (ohne Akademien) verminderten sich die Ausgaben um rd. 22,8 Mio. € bzw. 3 %. Aber auch außerhalb des Stellenplanes bestehen weitere Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für Beschäftigte an Hochschulen, deren Personalausgaben aus dem Bund-Länder-Programm über den Hochschulpakt 2020 und den Zukunftsvertrag „Studium und Lehre stärken“ (Nachfolgeprogramm zum Hochschulpakt) finanziert werden.

1.3 Gesamtausgaben für Personal – HGr. 4 und HGr. 6

- 40 Die Gesamtpersonalausgaben (Summe HGr. 4 + HGr. 6) betragen im Hj. 2020 rd. 8,053 Mrd. €. In den letzten 10 Jahren wuchsen die Gesamtpersonalausgaben um rd. 37 % von 5,932 Mrd. € im Hj. 2012 auf rd. 8,114 Mrd. € im Hj. 2021.

Abbildung 5: Entwicklung der Gesamtpersonalausgaben (Ist) 2012 bis 2021 (Mio. €)

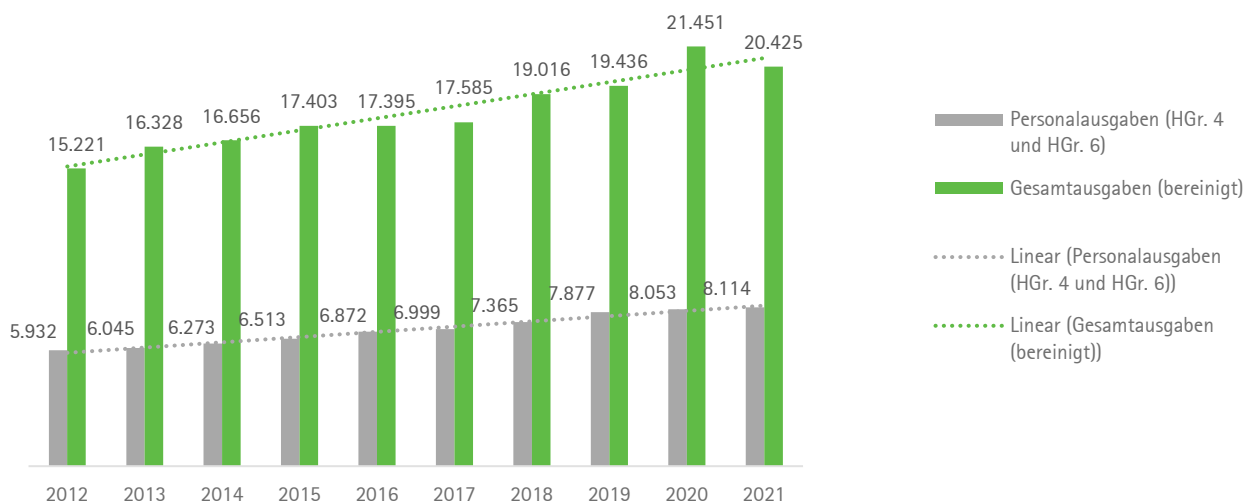


Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

⁸ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, Bundesgesetzblatt I S. 2072.

⁹ Angaben sind vorläufig, da noch kein Jahresabschluss für 2021 bis Redaktionsschluss vorlag.

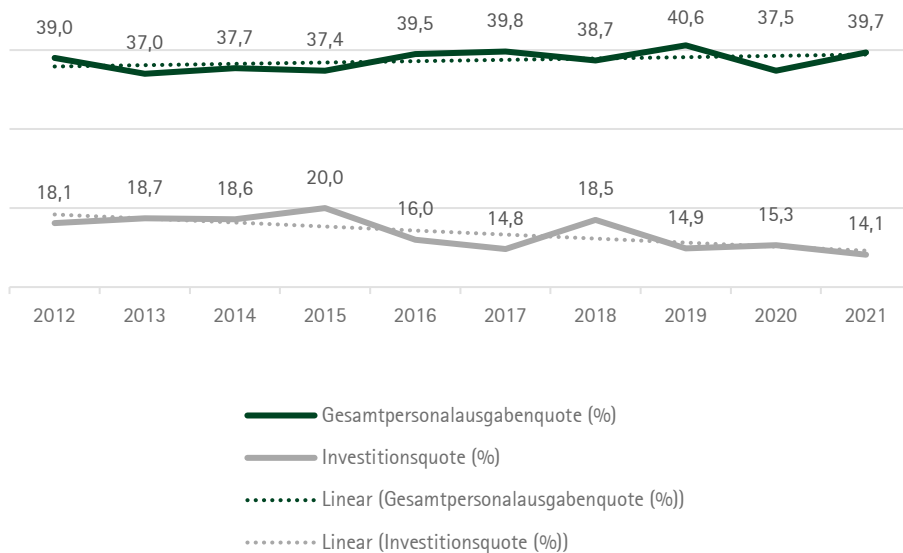
Abbildung 6: Anteil der Gesamtpersonalausgaben an den Gesamtausgaben (Ist) 2012 bis 2021 (Mio. €)



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 41 Der Anstieg im Hj. 2021 um weitere 62 Mio. € auf insgesamt rd. 8,1 Mrd. € wurde ausschließlich durch den Stellenaufwuchs im Kernhaushalt (HGr. 4) verursacht. Damit setzt sich die Ausgabensteigerung der Vorjahre fort.
- 42 Die Personalausgaben sind der zweitgrößte und am wenigsten zu beeinflussende Ausgabenblock. Insofern stellt die dynamische Entwicklung ein erhebliches Risiko für den Haushalt des Freistaates Sachsen dar.
- 43 Während die Gesamtpersonalausgabenquote, also der Anteil der Personalausgaben (HGr. 4 und HGr. 6) an den bereinigten Gesamtausgaben, tendenziell steigt, sinkt die Investitionsquote des Freistaates Sachsen (Abbildung 7).

Abbildung 7: Personalausgabenquoten und Investitionsquoten im Zeitraum 2012 bis 2021



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 44 Die Gesamtpersonalausgabenquote lag im Hj. 2020 bei rd. 37,5 % und im Hj. 2021 wieder annähernd bei 40 %. Die Personalausgaben des Kernhaushaltes 2020 (HGr. 4) nehmen davon einen Teil von rd. 23,1 % und die Personalausgaben der Nebenhaushalte (HGr. 6) von rd. 14,5 % ein. Das Absinken der Personalausgabenquote im Hj. 2020 beruht nicht auf einem Rückgang der Personalausgaben, sondern ist auf die pandemiebedingte Erhöhung der Gesamtausgaben um rd. 10 % in Folge des Nachtragshaushaltes 2020 zurückzuführen und stellt insofern einen Sondereffekt dar.

- 45 Im Gegensatz dazu entwickelte sich die Investitionsquote des Freistaates Sachsen von rd. 18,1 % im Hj. 2012 auf rd. 15,3 % im Hj. 2020 und sank auf rd. 14,1 % im Hj. 2021.
- 46 Die Gesamtpersonalausgabenquote i. H. v. fast 40 % wird am stärksten durch die Ausgabensteigerungen im Kernhaushalt beeinflusst.

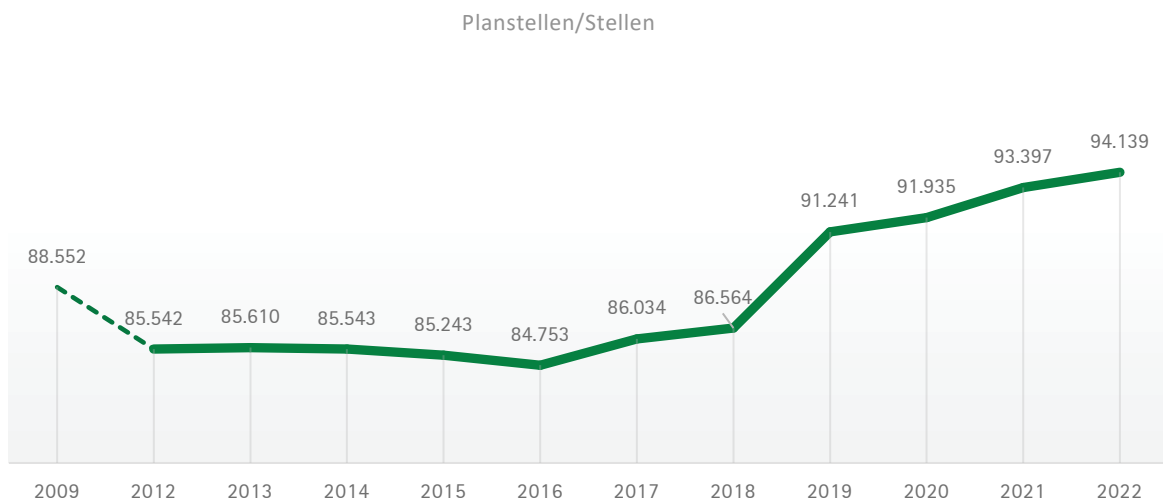
2 Personalbestand

- 47 Die Anzahl des Personals, also der Personalbestand, ist die einzig relevante Stellschraube zur Steuerung der Personalausgaben. Die Höhe der Besoldung der einzelnen Besoldungsgruppen der Beamten und Richter sowie die Höhe der Tarifentgelte der einzelnen Entgeltgruppen der Beschäftigten sind für den Freistaat Sachsen nur schwer beeinflussbar. Sie orientieren sich aufgrund der Tarifautonomie bei Beschäftigten sowie des rechtlichen Rahmens zur amtsangemessenen Alimentation der Bezüge der Beamten und Richter letztlich im Wesentlichen an der allgemeinen Lohnentwicklung in Deutschland.
- 48 Die Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb und außerhalb des Stellenplanes richten sich nach deren Finanzierungsquelle. Stellenplanbezogenes Personal des Personalsolls A (Planstellen für Beamte, Richter und andere Stellen für Beschäftigte), des Personalsolls B (Stellen für Auszubildende und Anwärter), des Personalsolls C (Planstellen und Stellen in Staatsbetrieben, Hochschulen, Anstalten und dgl.) und des Personalsolls D (Stellen für Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben) wird aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen finanziert. Außerhalb des Stellenplanes sind überdies fremdfinanzierte Beschäftigungsverhältnisse aus Drittmitteln möglich.

2.1 Entwicklung Stellenbestand

- 49 Die Gesamtstellenanzahl stieg von 85.542 im Hj. 2012 auf 91.935 im Hj. 2020, d. h. das Beschäftigungsvolumen des Freistaates wuchs innerhalb von 10 Jahren um 6.393 Stellen bzw. rd. 7,5 % im Soll an.

Abbildung 8: Entwicklung Stellenbestand (Soll)



Quelle: Haushaltsplanung.

- 50 Der Stellenplan des Hj. 2020 umfasste mit insgesamt 91.935 Stellen einen historischen Höchstwert seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verwaltungs- und Funktionalreform im Freistaat Sachsen im Jahr 2008, mit der ein konsequenter Stellenabbau verfolgt wurde. Erreicht werden sollte dies insbesondere durch die Kommunalisierung von Bereichen der Staatsverwaltung, die verstärkte Bildung von Staatsbetrieben sowie die Ausgliederung der Hochschulen in rechtsfähige Körperschaften des öffentlichen Rechts.

- ⁵¹ Aber bereits im Jahr 2019 lag das Niveau der Stellen lt. Haushaltsplan wieder über dem des Hj. 2009. Das SMF stellte im Stellenentwicklungsbericht 2021 – 2022 auch fest, dass bereits im Hj. 2018 das Niveau der Stellenausstattung des Hj. 2009 überschritten wurde.¹⁰ Nachdem bis zum Hj. 2016 ein Stellenabbau auf 84.753 Stellen des Haushaltsplanes erreicht war, erfolgte ab 2017 ein sprunghafter Stellenanstieg um mehrere tausend Stellen in jedem Doppelhaushalt. Ein Teil der Stellenmehrung ist allerdings auf die Überführung von bisher zusätzlich außerhalb der Stellenplanung zur Verfügung stehenden Beschäftigungsmöglichkeiten durch entsprechende Ermächtigungen in den Vermerken zu den Haushaltsplänen und aus Projektmitteln in den Stellenplan zurückzuführen; im Doppelhaushalt 2019/2020 wurden 2.264 VZÄ aus den Haushaltsvermerken sowie weitere 552 Beschäftigungsverhältnisse aus Projektmitteln in den Stellenplan integriert. Der SRH begrüßt ausdrücklich die damit geschaffene Transparenz.
- ⁵² Zugunsten der Regierungsneubildung bewilligte das SMF im Haushaltsvollzug 2020 umfangreiche Umsetzungen von Stellen und Mitteln und zum Teil laufbahnübergreifende und überwertige Stellenbesetzungen. Allein die Mehrkosten aufgrund der überwertigen Besetzung führten im Hj. 2020 zu Mehrausgaben im Umfang von über 5 Mio. €. Hinzu kommt, dass im Doppelhaushalt 2021/2022 sämtliche Stellen zusätzlich und dauerhaft veranschlagt wurden.
- ⁵³ Im Zuge der Neugliederung der Geschäftsbereiche¹¹ entstand ein neues Staatsministerium für Regionalentwicklung (Epl. 10), zu dem u. a. die Aufgaben der Landesentwicklung, Wohnungsbau und Städtebauförderung inkl. des Landesamtes für Denkmalpflege und dem Staatsbetrieb Geobasisinformation vom SMI (Epl. 03) übergingen. Im SMWK (Epl. 12) wurden 22 neue Stellen für den zusätzlichen Geschäftsbereich des Sächsischen Staatsministeriums für Kultur und Tourismus (SMKT) geschaffen. Zudem wurden die Zuständigkeiten für Demokratie, Europa und Gleichstellung im Epl. 06 zentriert.
- ⁵⁴ Die Regierungsneubildung war mit einer umfangreichen Stellenmehrung und Umressortierung ganzer Aufgabenbereiche verbunden; Untersuchungen zum Personalbedarf wurden nicht angestellt.¹²
- ⁵⁵ Für die Aufgaben im Braunkohlestrukturwandel sind 7 verschiedene Organisationseinheiten (SK, SMR, SMWA, SMF, SAS, SAB, Regionalbüros) zuständig. Zusätzlich erfolgt noch eine Beratung durch Externe. Auch in den Bereichen Künstliche Intelligenz (SK, SMWA, SMWK), Demokratie (SMJusDEG, SMS, SMI) und Medien (SK, Mitteldeutsche Medienförderung GmbH (MDM), Sächsische Landesmedienanstalt (SLM)) sind mehrere Organisationseinheiten zuständig.
- ⁵⁶ Fehlende Aufgabenbeschreibungen und -abgrenzung führten zu Doppelstrukturen in mehreren Aufgabenbereichen.
- ⁵⁷ Die Anzahl der Stellen entwickelte sich in dem jeweiligen Personalsoll unterschiedlich. Der Zuwachs im Hj. 2020 (694 Stellen) gliedert sich in 487 Stellen des Personalsolls A, 157 Stellen des Personalsolls B, 11 Stellen des Personalsolls C und 39 Stellen des Personalsolls D.

Übersicht 3: Anzahl der Stellen gegliedert nach Personalsoll

	2018	2019	2020	2021	2022
Personalsoll A	64.227	67.610	68.097	68.338	68.598
Personalsoll B	5.168	5.888	6.045	6.559	6.513
Personalsoll C	17.169	17.187	17.198	17.795	18.035
Personalsoll D	0	556	595	705	993
Summe der Stellen	86.564	91.241	91.935	93.397	94.139

Quelle: Haushaltsplanung.

¹⁰ Das SMF berücksichtigt neben den Stellen des Haushaltsplanes auch Projektmittel bis 2018 und VZÄ außerhalb des Stellenplanes.

¹¹ Beschluss der Sächsischen Staatsregierung über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsministerien vom 13. Februar 2020.

¹² Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 3, Tz. 60 ff.

- ⁵⁸ Trotz des massiven Stellenaufwuchses im Doppelhaushalt 2019/2020 um mehr als 2.500 Stellen¹³ stehen der Staatsverwaltung auch im aktuellen Doppelhaushalt weitere 2.204 neue Stellen zur Verfügung.
- ⁵⁹ Laut dem Regierungsentwurf für den Doppelhaushalt 2023/2024 sind Stellenmehrungen von insgesamt 2.335 Stellen geplant. Das entspricht einem Stellenaufwuchs gegenüber dem Stellenplan 2022 auf 96.474 Stellen bzw. um rd. 2,5 %. Die Ausgaben dafür werden auf rd. 5,8 Mrd. € im Kernhaushalt (HGr. 4) ansteigen. Die geplanten Personalausgaben der HGr. 4 bleiben nur wegen der Veranschlagung einer globalen Minderausgabe i. H. v. 250 Mio. € unterhalb von 6 Mrd. €.
- ⁶⁰ Der SRH sieht den sprunghaften Stellenaufwuchs von mehreren tausend Stellen pro Doppelhaushalt mit größter Sorge. Denn dabei fehlt es an einer personalwirtschaftlichen Gesamtstrategie des Freistaates. In weiten Teilen erfolgt der Stellenaufwuchs sowohl ohne die in den Abschlussberichten der Personalkommissionen I und II empfohlene Aufgabenkritik als auch ohne die vom SRH in seiner Stellungnahme zum Bericht der Personalkommission II angemahnte Personalbedarfsberechnung.¹⁴
- ⁶¹ In Anbetracht der demografischen Entwicklung und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels besteht die Herausforderung darin, eine moderne und leistungsfähige Verwaltung mit weniger Personal zu erreichen. Der effiziente Einsatz des verfügbaren Personals bedingt eine Prüfung und Veränderung bestehender Verwaltungsstrukturen. Schon heute wird das vorhandene Stellenvolumen nicht genutzt, der Anteil unbesetzter Stellen ist auch im aktuellen Doppelhaushalt angestiegen (vgl. Pkt. 2.2). Der derzeit beschrittene Weg hin zu immer mehr Stellen für immer weniger Sachsen bei gleichzeitig fehlender Personalgesamtstrategie führt in ein finanzielles Fiasko, vor allem für künftige Generationen.
- ⁶² Die Ausbringung immer neuer Stellen verstärkt den Fachkräftemangel und verschärft den Wettbewerb zwischen Arbeitgebern auf dem Arbeitsmarkt mit entsprechend volkswirtschaftlich schädlichen Wirkungen. Schon jetzt erscheint absehbar, dass viele der neuen Stellen aufgrund des Fachkräftemangels gar nicht besetzt werden können.¹⁵ Zudem treibt die stellenaufwuchsbedingte zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften auch die Lohnspirale künstlich nach oben. Der Staat wird auf diese Weise zum Inflationstreiber. Die staatliche Nachfrage nach Arbeitskräften wird dabei auch zunehmend für den Gesamtmarkt zum Problem. Es ist im Interesse eines gesamtwirtschaftlich ausgeglichenen Arbeitsmarktes, dass gerade in Zeiten des Arbeitskräftemangels auch die Bedarfe der Kommunen und der Wirtschaft an Arbeitskräften berücksichtigt werden. Es braucht nicht nur einen leistungsfähigen öffentlichen Dienst in der Landesverwaltung, sondern auch die Kommunalverwaltung, das Handwerk, die Industrie und den Handel, Ärzte, Pflege u. v. m. Speziell in Ostdeutschland könnte der Mangel an Fachkräften im produzierenden Gewerbe zu einer „zweiten Deindustrialisierung“ führen.¹⁶ Ferner ist zu befürchten, dass Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, weil nicht ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte gewonnen werden können.¹⁷
- ⁶³ Der Freistaat hat daher bei der Schaffung neuer Aufgaben, Behörden und Stellen auch die Belange eines gesamtwirtschaftlich ausgeglichenen Arbeitsmarktes in besondere Weise zu berücksichtigen.
- ⁶⁴ Die Staatsregierung sollte nunmehr unverzüglich eine Gesamtpersonalstrategie entwickeln. Sie sollte dabei nicht nur die staatlichen Aufgaben und Bedarfe kritisch hinterfragen, sondern auch bedarfsorientiert abschätzen, wieviel Arbeitskräfte für den Staat am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der Belange der Gesamtwirtschaft überhaupt noch gewonnen werden können.

2.2 Soll-Ist-Besetzung

- ⁶⁵ Die Auslastung der Stellen sank vom 1. Januar 2020 (rd. 93,9 %) zum 1. Januar 2021 (rd. 93,1 %) um 0,8 Prozentpunkte, obwohl 668 Stellen mehr besetzt waren. Das heißt, für die gestiegene Anzahl verfügbarer Haushaltsstellen ist nicht das entsprechende Personal eingestellt worden. Der Anteil der nicht besetzten Stellen nimmt

¹³ 2.555 = 91.935 - 86.564 - 2.816 (vgl. S. 11 Abs. 2; Berücksichtigung der Integration der VZÄ (2.264) und Beschäftigungsmöglichkeiten aus Projektmitteln (552) in den Stellenplan im Hj. 2019).

¹⁴ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 3, Tz. 43 f.

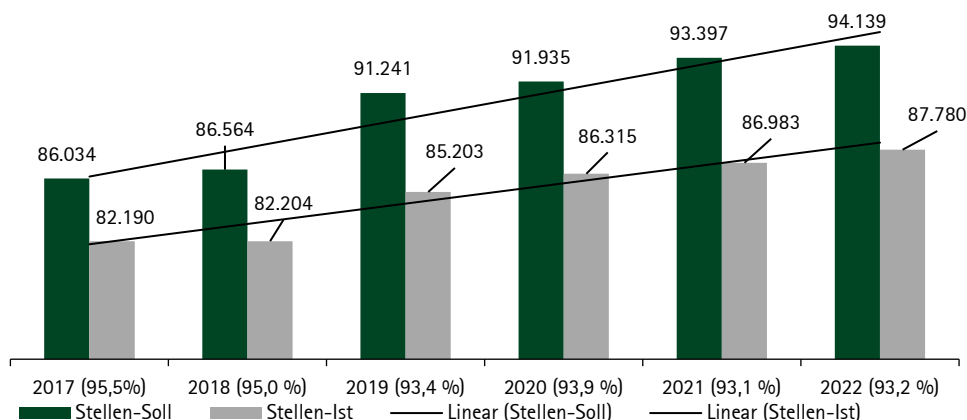
¹⁵ Vgl. Leibert, Tim (2021): Alterung und Stillstand auf dem Arbeitsmarkt; in: Leibniz-Institut für Länderkunde N aktuell 15 (Ausgabe 05/2021).

¹⁶ Ebd.

¹⁷ Vgl. Ragnitz, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, 26. Jahrgang, Ausgabe 03/2019, S. 3.

auch im Zuge des demografisch bedingten Fachkräftemangels von Jahr zu Jahr zu. Dies unterstreicht die Forderung des SRH, dass die öffentliche Verwaltung und ihre politisch verantwortlichen Führungskräfte lernen müssen, die staatlichen Aufgaben mit weniger Personal als gewünscht zu erledigen.

Abbildung 9: Soll-Ist-Besetzung in den Jahren 2017 bis 2022 (jeweils zum 1. Januar des Jahres)



Quelle: Meldungen der Ist-Besetzung gemäß Anlage 1 der VwV-HWiF 2021/2022.

⁶⁶ Von den am 1. Januar 2022 verfügbaren 94.139 Haushaltsstellen im Personalsoll A, B, C, D waren insgesamt 87.780 besetzt, das entspricht rd. 93,2 %. Mithin waren mehr als 6.300 Stellen unbesetzt.

⁶⁷ Eine differenzierte Betrachtung der Stellenbesetzung im Doppelhaushalt 2021/2022¹⁸ ergibt eine Inanspruchnahme beim

Personalsoll A von 94,7 %,
 Personalsoll B von 84,8 %
 Personalsoll C von 93,1 % und
 Personalsoll D von 47,2 %.

⁶⁸ Das Potenzial der Ausbildungsstellen im Personalsoll B wurde zu rd. 15 % nicht ausgeschöpft. Weit über die Hälfte aller Projektstellen (Personalsoll D) wurden nicht genutzt.

Übersicht 4: Unbesetzte Stellen zum 1. Januar 2022

Einzelplan	Freie Stellen	unbesetzt (%)
03 SMI	1.340	6,9
05 SMK	1.275	3,7
04 SMF	1.063	11,7
12 SMWK	1.044	7,5
06 SMJusDEG	674	7,2
07 SMWA	175	12,7

Quelle: SMF Meldungen zur Ist-Besetzung Stand 1. Januar 2022. Nach Angaben des SMF enthält das Stellen-Ist 53 Umsetzungen, die erst nach dem 1. Januar 2022 wirksam werden sowie 6 Stellen nach § 7a HG.

⁶⁹ Die Anzahl freier Stellen war zum 1. Januar 2022 am größten im SMI mit 1.340 unbesetzten Stellen, gefolgt vom SMK mit 1.275 und dem SMF mit 1.063 freien Stellen.

⁷⁰ Ohne Berücksichtigung des durchschnittlichen Anteiles freier Stellen im Personalsoll B (Ausbildungsstellen) waren in den Hj. 2021/2022 durchschnittlich 5.327 Stellen unbesetzt, was einem Volumen von rd. 8,5 Mio. Arbeitsstunden¹⁹ entspricht und Haushaltsmittel i. H. v. mindestens 417 Mio. €²⁰ bindet.

¹⁸ Stand jeweils 1. Januar und 1. Juli des Jahres berücksichtigt.

¹⁹ Jahresarbeitszeit vollbeschäftigter Personen beträgt im Jahr 2021 durchschnittlich 1.602,5 Stunden.

²⁰ Die Berechnung basiert auf den durchschnittlichen Personalausgabenpauschsätzen für 2021 für Beamte und Beschäftigte.

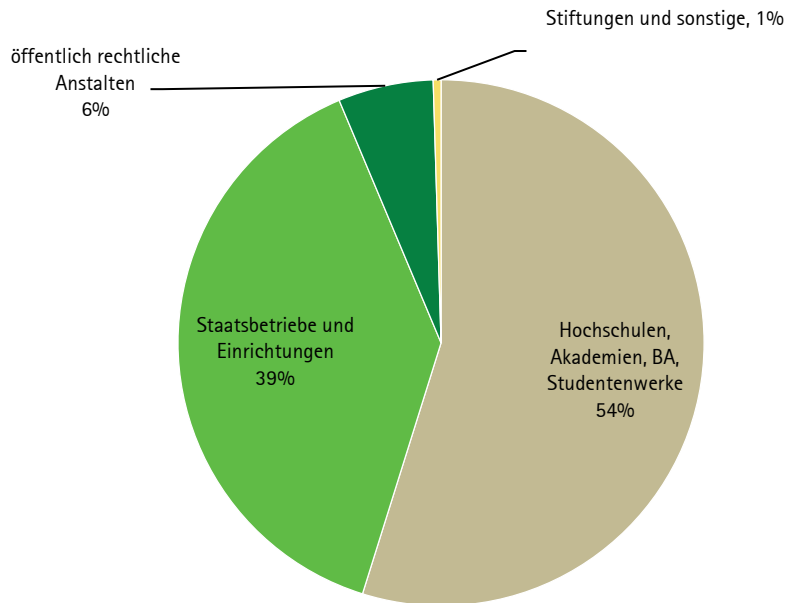
- 71 Aus Abbildung 9 ergibt sich, dass die erhebliche Abweichung zwischen Soll- und Ist-Besetzung schon seit vielen Jahren besteht. Eine dauerhafte derartige Abweichung zwischen veranschlagten und besetzten Stellen, lässt Zweifel an der Einhaltung des Grundsatzes der Haushaltswahrheit aufkommen. Danach sind die voraussichtlichen Aufwendungen sachgerecht zu schätzen. Nach Ansicht des SRH ist in die Prognoseentscheidung einzubeziehen, in welchem Maß Stellen wegen des Fachkräftemangels realistischerweise auch besetzt werden können und so zu Personalausgaben führen.
- 72 Die Höhe der veranschlagten Stellen ist insgesamt kritisch zu hinterfragen. Im Bereich der Projektstellen sieht der SRH den größten Handlungsbedarf.
- 73 Der SRH regt an, eine Kappungsgrenze einzuführen, sodass über ein noch festzulegendes Maß hinaus ungenutzte Stellen wegfallen.
- 74 Das SMF hat darauf hingewiesen, dass die am 1. Januar 2021 im Doppelhaushalt 2021/2022 neu ausgebrachten Stellen noch nicht sofort besetzt werden konnten, da dieser erst am 20. Mai 2021 beschlossen wurde. Ungeachtet dessen seien die Meldungen zur Ist-Besetzung Stichtagsmeldungen, aus denen sich nicht ablesen lasse, ob eine bestimmte Stelle längerfristig oder unterschiedliche Stellen nacheinander unbesetzt seien. Vakanzen würden sich z. B. zwangsläufig ergeben und seien unbeeinflussbar, wenn ein Nachfolger die Stelle seines Vorgängers nicht unmittelbar am Tag nach dessen Ausscheiden antreten könne. Überdies würden sich Reste aus Teilzeitstellen nicht immer ohne Weiteres so zusammenfassen lassen, dass sie für Besetzungen verwendet werden können. Es sei eine gewisse Bewirtschaftungsreserve bei den Stellen personalwirtschaftlich unerlässlich.
- 75 Dem SRH ist bewusst, dass – wie vom SMF geschildert – vielfältige personalwirtschaftliche Aspekte und Faktoren eine Stellennachbesetzung beeinflussen können und eine 100 %-Auslastung über alle Stellenpläne hinweg praktisch nicht möglich ist. Dennoch lässt sich aus der Langzeitentwicklung zur Ist-Besetzung ein eindeutiger Aufwärtstrend hinsichtlich der unbesetzten Stellen ablesen. Das Heranziehen eines anderen Meldestichtages (bspw. 1. Juli) oder häufigere Meldestichtage würde zu keiner anderen Aussage führen.

2.3 Personal der Nebenhaushalte

- 76 Einen Teil der öffentlichen Aufgaben nehmen institutionelle Einheiten außerhalb der Kernverwaltung in sog. Nebenhaushalten wahr. Diese Einheiten besitzen ein eigenes Rechnungswesen außerhalb des Kernhaushaltes (vgl. hierzu auch Jahresbericht 2022 – Band I, Beitrag Nr. 25). Ein Teil der Nebenhaushalte erhält aus dem Staatshaushalt Zuwendungen und Zuschüsse aus HGr. 6.
- 77 Die Betrachtung des SRH zur Finanzierung der Personalaufwendungen und Entwicklung des Personalbestandes dieser Nebenhaushalte umfasste im Hj. 2020 insgesamt 13 Staatsbetriebe, 7 Einrichtungen, die wie Staatsbetriebe geführt werden, 16 Körperschaften, 10 Anstalten und 5 Stiftungen mit einem Beschäftigungsvolumen von insgesamt 19.709 VZÄ.²¹

²¹ Ausweislich der Angaben der Ressorts.

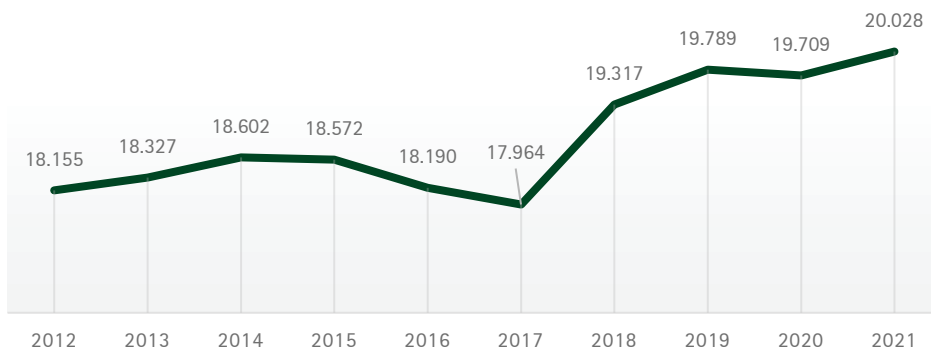
Abbildung 10: Personalbestand der Nebenhaushalte 2020 in VZÄ (ohne Universitätskliniken)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach den Angaben der Ressorts.

78 Den größten Teil des Personalbestandes der Nebenhaushalte (Ist) in VZÄ nimmt im Hj. 2020 der Bildungsbereich (Hochschulen, Akademien, Berufsakademie und die vier Studentenwerke) mit rd. 54 % ein. Die Staatsbetriebe und ähnlich geführte Einrichtungen beschäftigten insgesamt rd. 39 % des Gesamtvolumens. Die Universitätskliniken Dresden und Leipzig mit insgesamt 9.485 VZÄ sind in den Abbildung 10 und Abbildung 11 nicht enthalten.

Abbildung 11: Personalbestand der Nebenhaushalte in VZÄ (ohne Universitätskliniken)



Quelle: Eigene Darstellung SRH nach Angaben der Ressorts. Die Angaben der Ressorts zum Personalbestand der Nebenhaushalte gehen über das im Haushaltsplan ausgewiesene Stellensoll C hinaus, um ein umfassendes Bild zu erhalten.

79 Der Personalbestand der Nebenhaushalte des Hj. 2020 verminderte sich gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 80 VZÄ (- rd. 0,4 %); im Folgejahr 2021 ist ein Anstieg um 319 VZÄ auf 20.028 VZÄ (rd. 1,6 %) zu verzeichnen.

80 Seit 2012 stieg das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte insgesamt um 1.873 VZÄ (rd. 10,3 %) von 18.155 VZÄ auf 20.028 VZÄ in 2021 an. Der Anstieg des Hj. 2018 ist vor allem begründet mit der Ersterfassung der SAB als Anstalt des öffentlichen Rechts (über 1.000 VZÄ).

3 Personalpool Demografie

3.1 Ausgangslage/Ziele

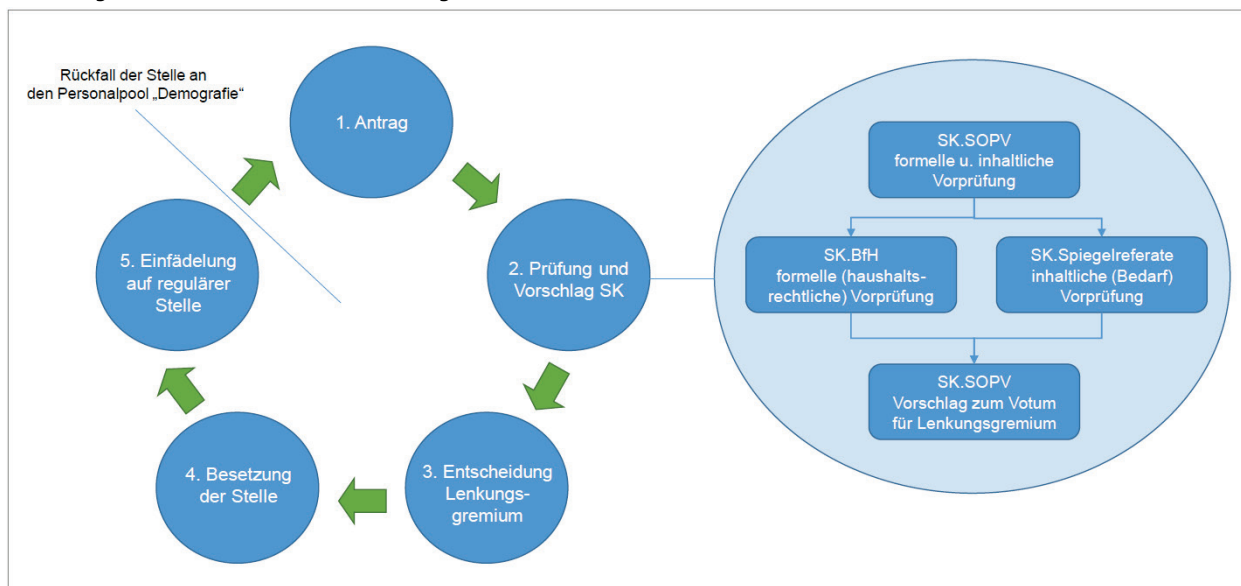
- ⁸¹ Eine der zentralen Feststellungen der zum 1. Februar 2015 eingesetzten Personalkommission I war, dass voraussichtlich rd. 50 % des Personalkörpers der Staatsverwaltung des Betrachtungsjahres 2016 bis zum Jahr 2030 altersbedingt ausscheiden werde. Die Personalkommission I empfahl daher die Einrichtung sog. „Demografiebrücken“, die der Gewinnung von Fachkräften für Bereiche mit hoher Aufgabenlast und Sicherstellung des Wissenstransfers dienen sollten.²²
- ⁸² In Umsetzung dieser Empfehlung hat der Haushaltsgesetzgeber ab dem Hj. 2017 den Personalpool „Demografie“ (nachfolgend „Personalpool“) im Haushaltsplan zunächst im Epl. 15 und später im Epl. 2 ausgebracht. Im Vorgriff auf anstehende Altersabgänge sollten damit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, um demografiebedingten Personalgewinnungsbedürfnissen hinreichend Rechnung tragen und insbesondere den notwendigen Wissenstransfer und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen sicherstellen zu können.
- ⁸³ Insgesamt erhöhten sich die ausgebrachten Poolstellen von 50 im Hj. 2017 auf inzwischen 390 im Hj. 2022.
- ⁸⁴ Mit dem Personalpool steht der Staatsverwaltung ein von der Grundidee her geeignetes personalwirtschaftliches Instrument zur Verfügung, um Personalübergänge in Zeiten des demografischen Wandels steuern zu können.

3.2 Verfahren und Zuständigkeiten bei Beantragung von Stellen aus dem Personalpool

- ⁸⁵ Die Zuweisung einer Poolstelle oder von Verstärkungsmitteln setzt einen entsprechenden Antrag voraus. Anträge sind unter Verwendung eines standardisierten Formulars von den obersten Staatsbehörden – auch für deren jeweils nachgeordnete Behörden oder Einrichtungen –, von der Verwaltung des Sächsischen Landtages, vom Sächsischen Rechnungshof oder dem Sächsischen Datenschutzbeauftragten an die zum 1. Januar 2017 eingerichtete „Stabsstelle Landesweite Organisationsplanung, Personalstrategie, Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau“ (SOPV) zu richten, die organisatorisch bei der SK angegliedert und in ihrem Votum fachlich nicht weisungsabhängig ist.
- ⁸⁶ Die SOPV erarbeitet dann im Einvernehmen mit dem Beauftragten für den Haushalt der SK einen Entscheidungsvorschlag. Auf dieser Grundlage votiert das Lenkungsgremium, welches sich aus den Amtsleitungen der SK, des SMF und der Ressorts der stellvertretenden Ministerpräsidenten zusammensetzt, über die vorliegenden Anträge. Das Lenkungsgremium entscheidet durch Mehrheitsentscheidung. Auch eine Entscheidung im Umlaufverfahren ist möglich.
- ⁸⁷ Bei positivem Votum des Lenkungsgremiums werden die Antragssteller über die Stellenreservierungen und Bewirtschaftungsbefugnisse für Poolstellen und ggf. Verstärkungsmittel informiert. Eine Umsetzung von Poolstellen in den Epl. der Antragssteller erfolgt jedoch nicht.
- ⁸⁸ Den antragstellenden Ressorts stehen die Poolstellen als zeitlich befristete Übergangslösung bis zum Freiwerden einer besetzbaren Stelle zur Verfügung und fallen (z. B. nach einem Altersabgang) an den Pool zurück, wenn letztlich eine sog. Einfädelstelle (besetzbare bzw. absehbar freiwerdende Stelle) zur Verfügung steht. Im begründeten Ausnahmefall kann eine Poolstelle bis zu einer Gesamthöchstdauer von 36 Monaten zugewiesen werden. Die Stellenbesetzung hat bei der beantragenden Stelle demgegenüber allerdings gem. Ziff. II Nr. 1 Erlass unbefristet zu erfolgen.

²² Vgl. Abschlussbericht der Personalkommission I, LT-Drs. 6/5473, S. 61 f.; Evaluierungsbericht zum Personalpool „Demografie“ der Sächsischen Staatskanzlei vom 16. April 2021, S. 6 ff.

Abbildung 12: Schematische Darstellung des Verfahrens



Quelle: SK vom 2. August 2022.

- 89 Die Poolstellen besitzen eine Wertigkeit von A/E 13 und können auch unter- bzw. überwertig besetzt werden. Für eine laufbahnübergreifende und/oder überwertige Besetzung der Stellen ist ein gesonderter Antrag beim SMF zu stellen. Für die Stellen des Personalpools sind allerdings keine Personalausgaben im Haushaltsplan eingestellt. Daher sind die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel aus der HGr. 4 des antragstellenden Ressorts bzw. der HGr. 6 der Staatsbetriebe, Hochschulen und anderen Zuschusseinrichtungen aufzubringen oder können aus Verstärkungsmitteln finanziert werden.
- 90 Für die Abrechnung der bewilligten Verstärkungsmittel erbringen die Ressorts, Staatsbetriebe, Hochschulen oder anderen Zuschusseinrichtungen einen titel- und centgenauen Nachweis der tatsächlichen Inanspruchnahme durch eine jährliche Meldung im Rahmen der HR. Die Ist-Ausgaben für die Poolstellen bilden dabei die Obergrenze der Inanspruchnahme. Zudem soll eine Prognose des Verstärkungsmittelbedarfes für das aktuelle Hj. erfolgen.
- 91 Der SK obliegt zunächst die Stellenbewirtschaftung der im Kap. 02 09 veranschlagten Poolstellen im Umfang von momentan 390 Stellen mit einem Personalausgabenvolumen von aktuell rd. 34 Mio. €²³ im Jahr. Bei Zuweisung der beantragten Poolstellen an das antragstellende Ressort überträgt die SK laut ihrem Erlass auch die Bewirtschaftungsbefugnis für die Stellen. Die vom SRH bei der SK erbetenen Angaben zur Ist-Besetzung konnte die SK nicht beantworten und verwies an die Ressorts, denen die Bewirtschaftung übertragen wurde. Die SK hat keinen zentralen Überblick über die Ist-Besetzung der 390 Poolstellen.
- 92 Die SK nahm dahingehend Stellung, dass es sich beim Personalpool nicht um einen klassischen Stellenplan handle, weshalb nicht alle Angaben zur tatsächlichen Ist-Besetzung (Besoldungs-/Entgeltgruppe) zentral durch die SK gelistet würden. Die tatsächliche Bewirtschaftung obliege den Ressorts.
- 93 Gemäß Pkt. 5 der VwV zu § 49 SäHO sind für alle zur Bewirtschaftung zugewiesenen Stellen Stellenbesetzungslisten mit den erforderlichen Angaben zu führen. Eine Unterscheidung zwischen „klassischen“ und „nicht klassischen“ Stellenplänen wird bewusst nicht getroffen. Die Führung der Stellenbesetzungslisten stellt auch keine bloße Förmelerei dar, sondern ist für die Haushaltssteuerung unerlässlich. Der SRH sieht dabei durchaus die Besonderheiten des Personalpools. Allerdings liegt hierin kein Grund, von der Überwachung der Ist-Besetzung gem. Pkt. 5 der VwV zu § 49 SäHO abzusehen. Im Gegenteil, die erhöhte Komplexität der ressortübergreifenden Weitergabe von Bewirtschaftungsbefugnissen bezüglich jeweils einzelner Stellen an eine Vielzahl von Behörden erhöht sogar noch das Bedürfnis nach einer vollständigen, lückenlosen und zentralen Nachweisführung. Die SK ist gehalten, für die im Kap. 02 09 veranschlagten Poolstellen eine Stellenbesetzungsliste zu führen.

²³ Berechnung anhand der Personalausgabenpauschsätze 2021 zzgl. Ausgaben für den Generationenfonds.

⁹⁴ Nach den von der SK zum Antrags- und Genehmigungsverfahren vorgelegten Unterlagen wurden im Zeitraum vom 15. September 2017 bis 28. Dezember 2021 249 Anträge auf insgesamt 726 Poolstellen gestellt. Wegen anderweitiger Erledigung sind vereinzelt Anträge nicht behandelt worden; keiner der behandelten Anträge wurde abgelehnt.

3.3 Evaluierung des Personalpools und Erlassfortschreibung

⁹⁵ Im ersten Erlass zur Normierung des Personalpools wurde eine dreijährige Evaluierung dessen Inanspruchnahme und Auswirkungen festgeschrieben. Diese wurde im Zeitraum vom 1. Januar 2017 bis 31. März 2020 durch die SOPV unter Beteiligung der Ressorts durchgeführt. In dem daraus resultierenden Evaluierungsbericht vom 16. April 2021 wurden insbesondere Handlungsempfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Personalpools aufgenommen. Daneben soll im Rahmen regelmäßiger Kabinettsberichte der SOPV eine Berichterstattung zum Vollzug des Personalpools erfolgen.²⁴

⁹⁶ Im aktuell gültigen Erlass vom 8. Juni 2021 wurde ein erneuter Evaluierungszeitraum bis zum Ende des ersten Quartals 2024 festgelegt.

⁹⁷ Seit Einführung des Personalpools ergaben sich auf Grundlage des Praxisvollzuges zahlreiche Anpassungsbedürfnisse, sodass der erste Erlass inzwischen dreimal geändert wurde.²⁵

⁹⁸ Wesentliche Änderungsschwerpunkte waren hierbei:

- Einführung eines einheitlichen Antragsformulars,
- Erweiterung des Kreises der antragsberechtigten Stellen,
- Einführung der Fallgruppe Ziff. II Nr. 2 Buchst. c „Gewinnung und Bindung von Nachwuchs und Fachkräften bei nicht vorhersehbarer Aufgabenmehrung“ (nachfolgend „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“).

3.3.1 Einführung der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“

⁹⁹ Mit Erlass vom 17. Dezember 2018 wurde zum 1. Januar 2019 die Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ eingeführt. Der entsprechende Tatbestand ist wie folgt definiert:

¹⁰⁰ *„Im Fall einer Aufgabenmehrung auf Grund nicht vorhersehbarer bzw. kurzfristiger Änderungen der Gesetzgebung oder Rechtsprechung, im Antragsverhalten von Unternehmen und Bürgerinnen bzw. Bürgern oder sonstiger äußerer Einflüsse, wie beispielweise Naturkatastrophen oder Lageereignisse, können Aufgabenbereiche kurzfristig verstärkt und das dazu zu gewinnende Personal vorübergehend auf einer Stelle des Stellenpools „Demografie“ geführt werden, wenn dies zur Bewältigung der Aufgabenmehrung und zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der Behörden bzw. Einrichtungen erforderlich ist und Abhilfe nicht auf andere Weise geschaffen werden kann.“*

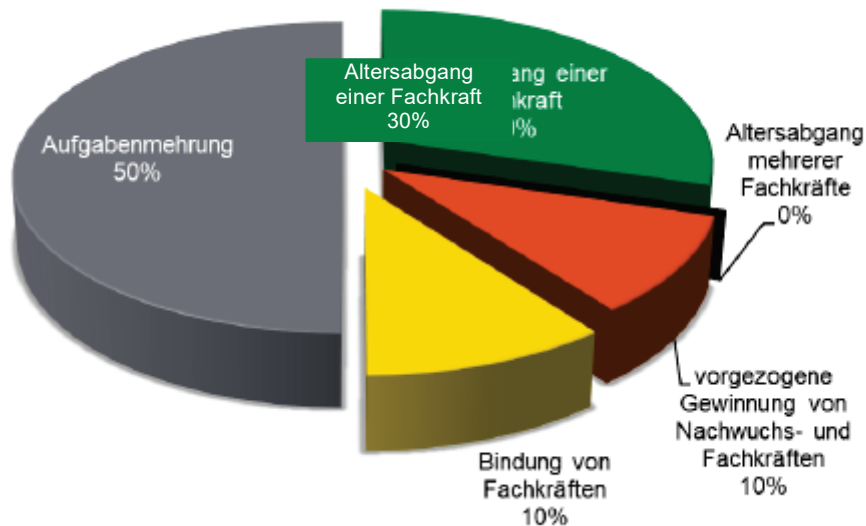
¹⁰¹ Die von der SK per Erlass erfolgte Einführung der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ ist haushaltsrechtlich unzulässig. Sie findet keine Rechtsgrundlage in dem vom Landtag beschlossenen Haushalt. Sie missachtet zudem die Grundintention des Demografiepools als eine demografische Brücke. Der Pool sollte einen geordneten Übergang bei altersbedingt ausscheidendem Personal sicherstellen, indem für eine gewisse Zeit eine doppelte Besetzung zugelassen wird und der neu eingestellte Bewerber auf die Stelle des ausscheidenden Stelleninhabers eingefädelt wird. Der Demografiepool ist indes kein Instrument, um unter Umgehung des Parlaments Stellen für neue Aufgaben bereit zu stellen. Bei unvorhergesehenen Personalbedarfen außerhalb bestehender Stellenpläne und Ermächtigungen bedarf es entweder einer Veranschlagung oder Ermächtigung im beschlossenen Haushalt oder – im Falle sachlicher und zeitlicher Unabweisbarkeit – einer Genehmigung eines vom Staatsminister der Finanzen gestellten Antrages gem. § 7a HG durch den HFA.

²⁴ Dem SRH wurden bislang drei Kabinettsberichte aus den Jahren 2017 und 2018 sowie der genannte Evaluierungsbericht vorgelegt.

²⁵ Vgl. Erlasse vom 17. Dezember 2018, 28. Juni 2020 und vom 8. Juni 2021.

- ¹⁰² Die SK verwies in ihrer Stellungnahme auf die durch das Sächsische Kabinett am 7. Dezember 2016 beschlossene Konzeption zur Errichtung der SOPV. Diese beinhalte auch die Ziele des Demografiepools, nämlich die Absicherung des Wissenstransfers und den Erhalt der Handlungs- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen.
- ¹⁰³ Nachdem sich ab 2018 die Schwierigkeit abgezeichnet habe, bei nicht vorhersehbaren Ad-hoc Aufgabenmehrungen ausgeschriebene Stellen adäquat zu besetzen, habe sich die SK entschlossen, die Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ bei der Erlassüberarbeitung mit aufzunehmen. Denn es sollte für die frühzeitige Gewinnung und Bindung von Nachwuchs- und Fachkräften „[...] erlasskonform möglich sein, Stellen für temporäre Aufgabenmehrungen unbefristet zu besetzen.“ Das Lenkungsrgremium habe den überarbeiteten Erlass der SK anschließend zur Kenntnis genommen.
- ¹⁰⁴ Weiterhin wahre die Einführung der neuen Fallgruppe die Grundintention des Demografiepools. Denn oberstes Ziel sei die Gewährleistung der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Staatsebene des Freistaates durch einen Wissenstransfer.
- ¹⁰⁵ Der Verweis der SK auf den Kabinettsbeschluss greift nicht durch. Es ist nichts dafür erkennbar, dass das Kabinett mit der Formulierung „[...] Erhalt der Handlungs- und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung [...]“ bezweckt hat, dass der Demografiepool auch außerhalb seiner Funktion als demografische Brücke zusätzlich noch Stellen wegen – vermeintlich – neuer Aufgaben zur Verfügung stellen soll, die im Ergebnis zu dauerhaftem Stellenaufwuchs führen. Der Umstand, dass der erste Erlass der SK die Fallgruppe „Aufgabenmehrung“ noch nicht enthielt, sondern erst später geschaffen wurde, deutet zudem darauf hin, dass selbst die SK diese Fallgruppe zunächst nicht als dem Demografiepool immanent ansah. Überdies weisen allein das vom SLT beschlossene HG sowie der Haushaltsplan einen formellen Rechtsnormcharakter auf und sind damit bindend für den Haushaltsvollzug des Freistaates.
- ¹⁰⁶ Unabhängig von der Intention der Einführung der in Rede stehenden Fallgruppe stellt der Erlass zum Demografiepool keine gesetzliche Grundlage dar, um bei unvorhergesehenen Personalbedarfen Stellen mit externem Personal von außerhalb der sächsischen Staatsverwaltung unbefristet zu besetzen, falls hierfür zum Zeitpunkt der Besetzung keine Ermächtigung durch einen Haushalt, einen Nachtragshaushalt oder eine Genehmigung gem. § 7a HG durch den HFA vorliegt. Dies stellt eine Haushaltsüberschreitung dar, die auch das Budgetrecht des Landtages verletzt.
- ¹⁰⁷ Hinzu kommt, dass die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe in dem Erlass ohne erläuternde Hinweise (z. B. im Antragsformular) zu Rechtsunsicherheiten der beantragenden Stellen führen kann, aufgrund welcher Fallgruppe eine Poolstelle beantragt werden soll. So weist die SK selbst darauf hin, dass Antrags- und Genehmigungsgründe auseinanderfallen können (s. u.), was aus Sicht des SRH die Genehmigungspraxis jedenfalls intransparent erscheinen lässt.
- ¹⁰⁸ Der Evaluierungsbericht führt hinsichtlich des Antragsaufkommens nach Fallgruppen für den Zeitraum von Januar 2017 bis März 2020 aus, dass „[...] der Schwerpunkt mit insgesamt 80 Prozent aller Anträge bei der personellen Abdeckung von unvorhersehbaren Aufgabenmehrungen (50 Prozent aller Anträge) und der Kompensation von Altersabgängen (30 Prozent aller Anträge) liegt. Die Verwendung von Stellen des Personalpools „Demografie“ für die Bindung von Fachkräften bzw. der vorgezogenen Gewinnung von Nachwuchs- und Fachkräften ist mit jeweils 10 Prozent dagegen eher von nachgeordneter Bedeutung. Die Fallgruppe des Altersabganges mehrerer Fachkräfte wurde bislang nicht bei der Antragsstellung in Anspruch genommen.“

Abbildung 13: Antragsaufkommen nach Fallgruppen



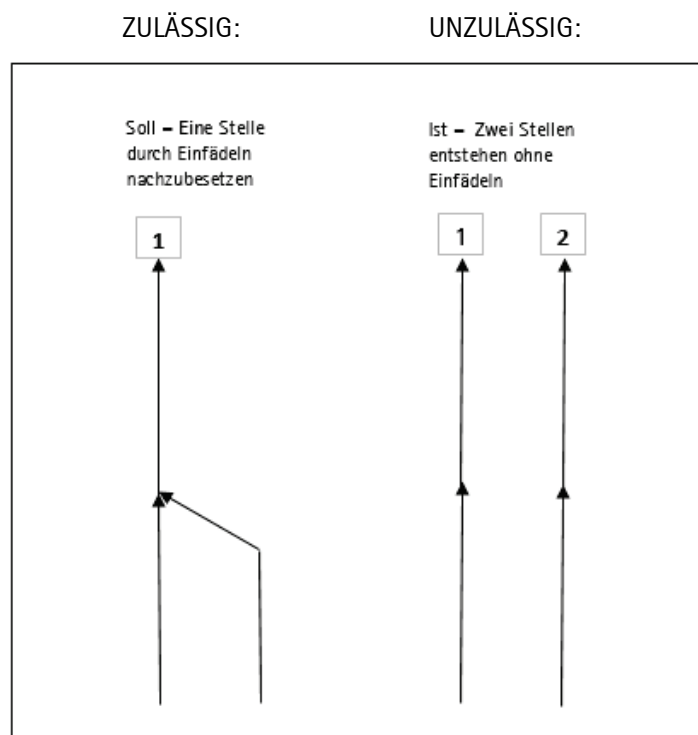
Quelle: Evaluierungsbericht zum Personalpool „Demografie“ der Sächsischen Staatskanzlei vom 16. April 2021, S. 20.

- ¹⁰⁹ Dies zeigt, dass die Hälfte aller Anträge im genannten Zeitraum mit der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ begründet wurden.
- ¹¹⁰ Erheblichen Einfluss hatte hierbei u. a. die Regierungsneubildung, für die im Hj. 2019 76 Stellen nach dem Tatbestand „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ gebunden wurden.²⁶
- ¹¹¹ Der Evaluationsbericht enthält jedoch keine Aussage, ob die genannten Anträge im Einzelfall auch tatsächlich aufgrund einer „nicht vorhersehbaren Aufgabenmehrung“ genehmigt wurden. Auf den Umstand, dass Antrags- und Genehmigungsgründe abweichen können, wies die SK erst in ihrer diesbezüglichen Stellungnahme hin.
- ¹¹² Der Anwendungsbereich des Personalpools wurde gerade mit Einführung der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ so weit gefasst, dass ein Personalbedarf aufgrund jeglicher langfristiger Aufgabenmehrung darunter subsumiert werden kann.
- ¹¹³ Damit hat sich der ursprünglich als „Demografiebrücke“ zur Absicherung eines Wissenstransfers konzipierte Personalpool zu einem (Hilfs-)Instrument des Stellenaufwuchses im Haushaltsvollzug gewandelt. Dies stellt einen Missbrauch des Demografiepools und eine Missachtung des Budgetrechtes des Parlaments dar. Im Erlass der SK ist die in Rede stehende Fallgruppe Ziff. II Nr. 2 Buchst. c zu streichen und bis zur Streichung der weitere Vollzug unverzüglich außer Kraft zu setzen. Unabweisbare Stellenmehrbedarfe im Haushaltsvollzug sind nach den Maßgaben des HG beim SMF mit Einwilligung des HFA zu beantragen (§ 7a HG) und dürfen nicht eigenmächtig durch den Demografiepool gedeckt werden. Künftig sollten alle wesentlichen Regelungen zum Demografiepool nicht mehr durch Erlass der SK, sondern im HG getroffen werden.
- ¹¹⁴ Ausweislich der Anträge der Ressorts werden die Stellen meist für mehrere Jahre, zum Teil über einzelne Doppelhaushalte hinaus, beantragt. In der Regel steht für das unbefristet eingestellte Personal nach Ablauf dieser Zeit jedoch keine erforderliche (Einfädel-)Stelle zur Verfügung. In den Anträgen erklären die Ressorts deshalb, dass sie die erforderlichen Stellen im nächsten oder übernächsten Doppelhaushalt beantragen werden bzw. erwarten, dass diese zugewiesen werden. So beispielsweise das SMI im Antrag vom 28. Juli 2020 zur Beantragung von 11 Planstellen für das Landesamt für Verfassungsschutz Sachsen:

²⁶ Vgl. Jahresbericht 2021 des SRH, Beitrag Nr. 3, Pkt. 3.4, Tz. 82 ff.

- 115 „Es wird davon ausgegangen, dass die entsprechenden Nachfolgestellen zu den Poolstellen im Haushalt 2021/2022 ausgebracht werden.“
- 116 Eine wesentliche Voraussetzung für die Zuweisung einer Poolstelle ist gem. Ziff. III Nr. 1 Buchst. d des Erlasses, dass für das unbefristet eingestellte Personal eine verfügbare Stelle zur Verfügung steht. Diese sog. Einfädelstellen stehen jedoch gerade bei der Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ nicht zur Verfügung. Darauf wies ausweislich des Evaluationsberichts²⁷ auch ein Ressort hin:
- 117 „Ein Ressort führte aus, dass die Einführung der neuen Fallgruppe in der Regel keine Anwendung findet, weil das Kriterium nach Ziffer III Nr. 1. Buchst. d) des Erlasses 2018 – Bestätigung, dass nach Ablauf des Zeitraumes der beantragten Zuweisung der Poolstelle eine freie und besetzbare Stelle für eine dauerhafte Weiterbeschäftigung zur Verfügung steht – mangels fehlender Einfädelstellen nicht zu erfüllen ist“.
- 118 Die wegen einer „Nicht vorhersehbaren Aufgabenmehrung“ verwendeten Poolstellen wurden, sofern keine Einfädelstellen zur Verfügung standen, nicht zweckentsprechend und entgegen der Rechtslage zugewiesen und genutzt. Dies stellt eine Haushaltsüberschreitung dar, die zugleich das Budgetrecht des Landtages verletzt.
- 119 Stellen und Planstellen ermächtigen haushaltsrechtlich dazu, Beschäftigte und Beamte unbefristet einzustellen und damit künftige Haushalte auch über ggf. viele Jahrzehnte vorzubinden. Diese Ermächtigung kann vom Gesetzgeber – wie beim Demografiepool – zeitlich begrenzt werden. Dann ist eine Verbindung nur bis zu der zeitlichen Grenze zulässig, es sei denn, im Zeitpunkt der unbefristeten Einstellung ist sicher, dass nach Ablauf der Stellenbefristung eine Weiterführung auf einer vorhandenen, regulären Stelle möglich ist. In dieser Weise ist auch der Demografiepool konzipiert.

Abbildung 14: Soll und Ist-Verfahren Poolstellen schematisch



Quelle: Eigene Darstellung SRH.

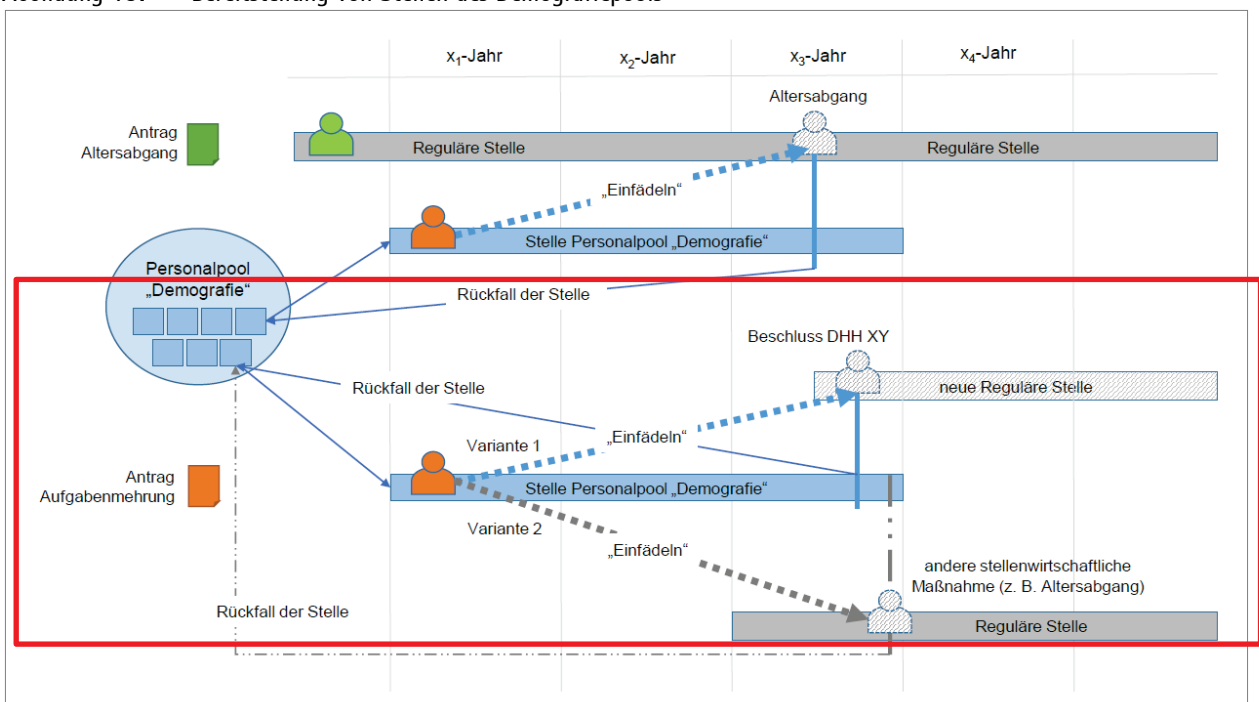
- 120 Die bloße Erwartung bzw. „Hoffnung“ der Verfahrensbeteiligten, der Haushaltsgesetzgeber werde im kommenden (Doppel)Haushalt neue Stellen schaffen, um dann über genügend Einfädelstellen zu verfügen, genügt nicht. Eine

²⁷ Vgl. Evaluierungsbericht zum Personalpool „Demografie“ der Sächsischen Staatskanzlei vom 16. April 2021, S. 38.

bloße „Hoffnung“ oder Erwartung auf eine neue Stelle ist keine haushaltsrechtliche Ermächtigung. Hierin liegt zudem eine Verbindung des Haushaltsgesetzgebers, die sein Budgetrecht missachtet.

- 121 Dazu kommt noch, dass der Druck auf den Haushaltsgesetzgeber, Stellen im kommenden Haushalt zu schaffen, mit fortgesetzter Dauer der Stelleninanspruchnahme immer weiter steigt. Denn je länger das zuvor aufwändig ausgewählte Personal eingearbeitet und in der zugewiesenen Funktion verwendet wird, desto größer sind die Anstrengungen des betreffenden Ressorts, in den nächsten Haushaltsverhandlungen die entsprechenden (Einfädel)Stellen zu erhalten, selbst wenn die Aufgabenmehrung inzwischen wieder entfallen sein sollte.
- 122 Die SK konzedierte in ihrer Stellungnahme, dass das antragstellende Ressort ein „*Risiko*“ des Fehlens einer Einfädelstelle zu tragen habe. Daher sei durch das Lenkungsgremium eine zukünftige Änderung des Verfahrens zum Umgang mit Anträgen beschlossen worden, bei denen bei Antragstellung nicht das Vorhandensein einer Einfädelstelle bestätigt werden könne. Demnach würden Anträge auf Poolstellen nach dem 1. Juni 2022 nur noch dann bewilligt, wenn bei Antragstellung bestätigt würde, dass eine reguläre Stelle nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes zur Verfügung stehe. Die SK werde bei der Überarbeitung des Erlasses zum Personalpool für den Doppelhaushalt eine entsprechende Klarstellung aufnehmen.
- 123 Der SRH begrüßt dies ausdrücklich als Schritt in die richtige Richtung, hält dies jedoch nicht für ausreichend.
- 124 Eine solche Bestätigung soll bereits seit Inkrafttreten des ersten Erlasses im Rahmen der Antragstellung von den beantragenden Ressorts abgegeben werden. Zudem ist es nicht ausreichend, ein lediglich ohnehin bekanntes „*Risiko*“, dass eine Einfädelstelle letztlich nicht zur Verfügung steht, zu benennen. Vielmehr muss bereits im Zeitpunkt der Besetzung der zeitlich befristeten Poolstelle sicher sein, dass eine Weiterführung der unbefristet eingestellten Person auf einer anderen Stelle nach Ablauf der Stellenbefristung möglich ist. Ist dies nicht der Fall, fehlt es bereits an der haushaltsrechtlichen Ermächtigung der Besetzung der Poolstelle.
- 125 Durch eine unbefristete Einstellung eines Beschäftigten oder Beamten auf einer befristeten Stelle wird der Haushaltsgesetzgeber dahingehend gebunden, spätestens bis zum Ende des Bewilligungszeitraumes der Poolstelle eine Einfädelstelle zu schaffen, falls das antragstellende Ressort diese nicht durch andere stellenwirtschaftliche Maßnahmen bereitstellen kann.
- 126 Dies verdeutlicht auch das durch die SK übersandte Schaubild zur Bereitstellung von Stellen des Demografiepools:

Abbildung 15: Bereitstellung von Stellen des Demografiepools



Quelle: SK vom 2. August 2022.

127 Anhand dieser Grafik wird deutlich, dass bei Zuweisung von Poolstellen aufgrund „nicht vorhersehbarer Aufgabenmehrerungen“ zum Zeitpunkt der Antragstellung keine reguläre Stelle vorliegt, auf die unbefristet eingestelltes Personal später eingefädelt werden kann. Die Schaffung neuer Stellen ist Teil des Konzeptes.

3.3.2 Fallgruppe Ziff. II Nr. 2 Buchst. c – Einzelfeststellungen

128 Der nachfolgende Fall zeigt exemplarisch, wie der Demografiepool unter Außerachtlassung seiner eigentlichen Funktion als Demografiebrücke als Instrument zur Schaffung neuer Stellen unter Umgehung des Haushalts- und Budgetrechts missbraucht wurde:

129 Ausweislich der dem SRH von der SK übergebenen Übersicht zu beantragten und zugewiesenen Poolstellen beantragte das SMI am 26. April 2019 für die LDS 13 Stellen wegen „Nicht vorhersehbarer Aufgabenmehrerungen“ für verschiedene Aufgabenbereiche. Für die Bereiche Veterinärmedizin, wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren, Deponie- und Abfallrecht, Umwelt- und Wasserrecht, Siedlungswasserwirtschaft, Betriebssicherheit sowie Gefahr- und Biostoffe wurden der LDS u. a. antragsgemäß 6 Poolstellen für ein Jahr (15. Juni 2019 bis 14. Juni 2020) zugewiesen.

130 Dazu führt der bereits genannte Evaluierungsbericht der SK auf S. 25 hinsichtlich Zuweisungen aus dem Stellenpool im Evaluierungszeitraum aus:

131 *„Die Anzahl an Stellen für das SMI lässt sich im Wesentlichen auf die Landesdirektion Sachsen (LDS) zurückführen. Die Umsetzung einiger seit 2017 aus Bundes- oder EU-Vorschriften resultierenden neuen Aufgaben erfolgt auf Ebene der LDS und war kurzfristig mit zusätzlichem Personal zu untersetzen.“*

132 Sofern die entsprechenden Mehrbedarfe bereits seit 2017 bekannt waren, konnten diese im Zeitpunkt der Antragstellung am 26. April 2019 weder als „nicht vorhersehbar“ noch als „kurzfristig“ im Sinne des Erlasses bezeichnet werden. Die Stellen hätten entweder in die Verhandlungen zum Doppelhaushalt 2019/2020²⁸ eingestellt oder im Rahmen des § 7a HG beantragt werden können, sodass Abhilfe auf andere Weise i. S. v. Ziff. II Nr. 2 Buchst. c hätte geschaffen werden können.

133 Die Stellen des Pools wurden in diesen Fällen erlasswidrig und haushaltsrechtswidrig beantragt und genehmigt.

134 Die SK nahm dazu wie folgt Stellung:

135 *„Der Vorgang spiegelt jedoch die über mehrere Jahre bestehende kritische Personalsituation der LDS wider. Bereits im Jahr 2017 bemühte sich die LDS um entsprechende Stellen, um den Bundes- und EU-Vorschriften gerecht zu werden. Jedoch konnte der Stellenbedarf auch mit dem Doppelhaushalt 2019/2020 nicht ansatzweise gedeckt werden. So wurden beispielsweise keine Stellen für die Großansiedlungen im Doppelhaushalt 2019/2020 geschaffen, wofür Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ bereitgestellt wurden. Daher musste die LDS die Stelleninhaber auf reguläre Stellen (Altersabgänge) umsetzen. Dies führte dazu, dass ohne die Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ die Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben nicht mehr gewährleistet werden konnte. Daher hat die LDS für die o. g. Aufgaben im Jahr 2019 Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ beantragt und bewilligt bekommen.“*

136 Dies zeigt, wie der Personalpool in diesem Fall für eine Aufweitung des Stellenplanes des antragstellenden Ressorts genutzt wurde, um im Erlasswege – unter Umgehung des Parlaments, das sich in den Haushaltsverhandlungen gegen die Schaffung neuer Stellen entschieden hat – Poolstellen aufgrund von vermeintlichen Aufgabenmehrerungen bereitzustellen. Damit wird auch die Rolle des Parlaments als dasjenige Verfassungsorgan missachtet, dass in Ausübung seines Budgetrechtes über Anzahl und Wertigkeit von Stellen entscheidet. So wurde ohne entsprechende Stellen unbefristet neues Personal bei der LDS eingestellt.

²⁸ HG 2019/2020 vom 14. Dezember 2018.

- ¹³⁷ Mit Blick auf die schweren und mehrfachen, strukturellen, haushaltsrechtlichen Verstöße bei der Bewirtschaftung des Demografiepools mahnt der SRH die SK,
- Poolstellen nur beim Vorhandensein von sog. Einfädelstellen auszureichen,
 - die Fallgruppe „Nicht vorhersehbare Aufgabenmehrung“ unverzüglich aufzugeben.
- ¹³⁸ Überdies sollten künftig alle wesentlichen Regelungen zum Demografiepool nicht mehr durch Erlass der SK, sondern das Parlament selbst als Träger des Budgetrechtes im HG getroffen werden.