

Zwischen 2016 und 2020 wurden rd. 5.000 neue Stellen geschaffen. Weitere rd. 2.200 Stellen kommen im aktuellen Doppelhaushalt hinzu.

Die Personalausgaben werden in den Folgejahren weiter stark steigen. Der Stellenaufwuchs führt zu einem überproportionalen Anstieg des Anteils der Personalausgaben am gesamten Haushaltsvolumen (Personalausgabenquote). Bereits 2019 überstieg die Personalausgabenquote erstmals in dem 10-jährigen Betrachtungszeitraum die 40%-Marke.

Mit dem Stellenaufwuchs schränkt der Freistaat nicht nur seine finanziellen Handlungsspielräume weiter ein, sondern bindet zukünftige Haushalte über Jahrzehnte und belastet damit auch nachfolgende Generationen. Die Personalausgaben je EW des Freistaates Sachsen stiegen innerhalb des 10-jährigen Betrachtungszeitraumes um rd. 35 %, von 900 auf 1.218 € im Jahr 2020. Der Anstieg wird sich in den Folgejahren fortsetzen.

Es fehlt an einer Gesamtstrategie für den Personalhaushalt, die auf einem aufgabenorientierten Personalbedarf beruht.

Für den aktuellen Doppelhaushalt wurde erstmals kein Stellenentwicklungsbericht vorgelegt. Das SMF sollte den Stellenentwicklungsbericht für den Doppelhaushalt 2021/2022 erstellen.

Das im Haushaltsvollzug des Jahres 2020 konzipierte sog. Paket über 270 Stellen zur Regierungsneubildung hätte aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zumindest eines Nachtragshaushalts bedurft. Dessen ungeachtet waren die Stellenbedarfe entweder nicht stellenkonkret dargelegt oder der Bedarf nicht nachvollziehbar.

1 Ausgaben und Aufwand für Personal

- ¹ Als Personalausgaben im engeren Sinne werden gemäß der Haushaltssystematik nur die Ausgaben für das Personal im Kernhaushalt – insbesondere Verwaltung, Schulen und Polizei – sowie die Versorgungsbezüge und Beihilfen als „echte“ Personalausgaben ausgewiesen. Der Personalaufwand für Bedienstete in den sog. Nebenhaushalten wie Staatsbetrieben (z. B. Sächsisches Immobilien- und Baumanagement, Sachsenforst) sowie in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (insbesondere Hochschulen), die Erstattungen für Aufwendungen aus den Sonder- und Zusatzversorgungssystemen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz (AAÜG) und die Zuführungen zum Generationenfonds werden dagegen der Ausgabenkategorie „Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen“ zugerechnet (personalinduzierte Ausgaben). Will man einen aussagekräftigen Überblick über den gesamten Personalhaushalt erhalten, so müssen stets Stellen und Ausgaben im Kern- und in den Nebenhaushalten in den Blick genommen werden. Nur so lässt sich der Personalhaushalt sachgerecht, d. h. aufgabenorientiert und nachhaltig steuern. Dabei legt der SRH einen Betrachtungszeitraum von 10 Jahren zugrunde, um langfristige Entwicklungen zu erkennen.

1.1 Personalausgaben Kernhaushalt

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

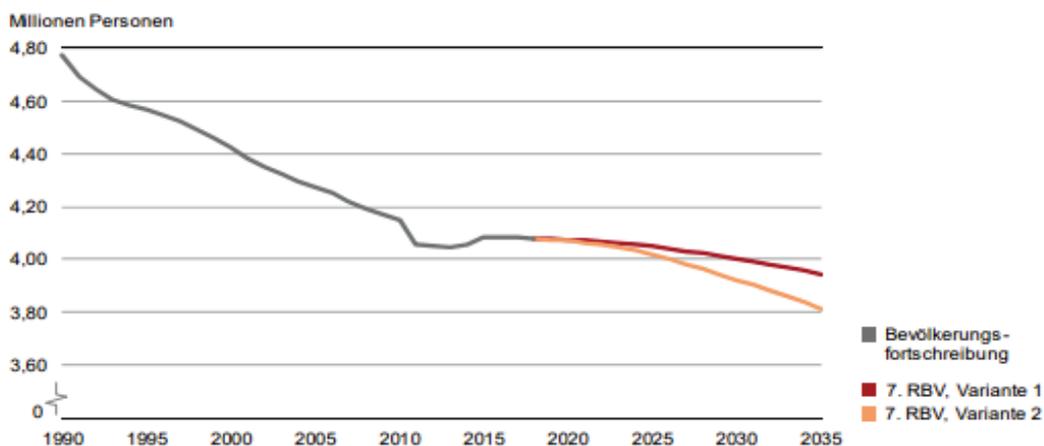
Übersicht 1: Entwicklung Personalausgaben (Ist) Kernhaushalt (HGr. 4) in den Hj. 2011 bis 2020 in Mio. €

Hj.	Ausgaben HGr. 4	Quote ¹	je EW	Veränderung Vorjahr	
	Mio. €	%	€	Mio. €	%
2011	3.648	23,1	900	52	-
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

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

- 3 Im Betrachtungszeitraum erhöhten sich die Personalausgaben des Kernhaushaltes von 3.648 Mio. € im Hj. 2011 auf 4.951 Mio. € im Hj. 2020. Dies entspricht einem Anstieg um 35,7 %.
- 4 Der Anstieg der Personalausgaben hat sich auch im Doppelhaushalt 2019/2020 mit 3,3 bzw. 4 % fortgesetzt.
- 5 Die Personalausgaben je EW des Freistaates Sachsen stiegen innerhalb des Betrachtungszeitraumes um rd. 35 %, von 900 auf 1.218 €. Da sich die durchschnittliche EW-Zahl (4,061 Mio. Menschen) nicht signifikant verändert hat, ist die Entwicklung auf den Anstieg der Personalausgaben zurückzuführen. Durch den weiteren starken Stellenaufwuchs um rd. 2.200 Stellen im Doppelhaushalt 2021/2022 einerseits und das langfristige Absinken der EW-Zahl, werden die Personalausgaben je EW auch weiterhin ansteigen.

Abbildung 1: Bevölkerung im Freistaat Sachsen 1990 bis 2035



Datenquelle: 1990 bis 2010 - Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Registerdaten vom 3. Oktober 1990
 2011 bis 2018 - Bevölkerungsfortschreibung auf Basis der Zensusdaten vom 9. Mai 2011
 2019 bis 2035 - 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2035

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen.

- 6 Der Freistaat Sachsen sollte auch das Absinken der EW-Zahl zum Anlass nehmen, die Notwendigkeit des erheblichen Stellenaufwuchses kritisch zu hinterfragen.

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

- 7 Die aktuelle Entwicklung der wesentlichen Positionen der Personalausgaben (HGr. 4) ist der Übersicht 2 zu entnehmen.

Übersicht 2: Ausgabepositionen HGr. 4 (Ist)

OGr./Gr.	Bezeichnung	Ausgaben in Mio. €		Veränderung 2019/2020	
		2019	2020	Mio. €	%
41	Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige	35,0	34,6	-0,4	-1,1
42	Bezüge und Nebenleistungen	4.281,8	4.420,9	139,1	3,2
	darunter:				
422	Bezüge Beamte und Richter	1.620,2	1.799,0	178,8	11,0
428	Entgelte Beschäftigte	2.644,8	2.605,5	-39,3	-1,5
43	Versorgungsbezüge und dgl.	292,5	330,9	38,4	13,1
44	Beihilfen, Unterstützungen und dgl.	128,4	140,5	12,1	9,4
45	Sonstige personalbezogene Ausgaben	23,6	23,6	0,0	0,0
	Personalausgaben HGr. 4 gesamt	4.761,3	4.950,5	189,2	4,0

Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- 8 Die Personalausgaben sind im Hj. 2020 insgesamt um 189,2 Mio. € (4 %) gegenüber dem Hj. 2019 angestiegen. Ursachen hierfür sind vor allem die Tarif- und Besoldungsanpassungen (3,2 % zum 01.01.2020) sowie der Stellenaufwuchs.
- 9 Die Höhe der Tarif- und Besoldungsanpassungen kann nur sehr eingeschränkt aktiv beeinflusst werden, da sie im Wesentlichen durch die Lohnentwicklung insgesamt geprägt ist. Die Tarife können zudem nicht einseitig vorgegeben werden, sondern müssen durch gleichberechtigte Tarifpartner ausgehandelt werden. Die Festlegung der Besoldung indes muss sich an zahlreichen rechtlichen Erfordernissen messen lassen, wie z. B. dem verfassungsrechtlichen Prinzip der amtsangemessenen Alimentation und dem Abstandsgebot der Besoldungsgruppen. Daraus folgt:
- 10 Wegen der geringen Möglichkeiten, die Entwicklung der Tarif- und Besoldungsanpassungen aktiv zu steuern, muss der Freistaat Sachsen vor allem die Anzahl der Stellen aber auch deren Wertigkeit in den Blick nehmen, um die Personalausgaben insgesamt zu steuern. Auch deshalb sollte er die Erstellung des Stellenentwicklungsberichts für den jeweils laufenden Doppelhaushalt wieder aufnehmen.
- 11 Die Ausgaben für die Bezüge der Beamten und Richter (Gr. 422) erhöhten sich im Hj. 2020 um 178,8 Mio. € (11 %). Dieser überdurchschnittliche Anstieg geht auch auf die Einstellung von Personal zur Deckung als dringlich bezeichnete Bedarfe, bspw. im Polizei- und Lehrerbereich sowie auf die Fortführung der seit 2019 begonnenen Verbeamtung von Lehrkräften zurück.
- 12 Die Versorgungsbezüge (OGr. 43) stiegen im Jahr 2020 um 38,4 Mio. € auf insgesamt 330,9 Mio. € (13,1 %) an. Dies ist sowohl auf die Erhöhung der Versorgungsbezüge als auch auf die gestiegene Anzahl der Versorgungsempfänger zurückzuführen. Die Beihilfen (OGr. 44) erhöhten sich um 12,1 Mio. € (9,4 %).
- 13 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 Lehrer.
- 14 Ausweislich der Mittelfristigen Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024 sollen die Personalausgaben im Hj. 2021 um 196 Mio. € über dem Haushaltsansatz des Hj. 2020 (3,9 %) liegen. Für die Folgejahre sind weitere Aufwüchse bis zu 6 % im Hj. 2022 vorgesehen. Finanziert werden sollen insbesondere die umfangreichen Stellenmehrungen, auch infolge der Regierungsneubildung, Stellenhebungen sowie die erwarteten Tarifentgeltsteigerungen und Besoldungsanpassungen.

15 In der Übersicht 3 ist das geplante Ausgabevolumen der HGr. 4 dargestellt.

Übersicht 3: Personalausgaben HGr. 4 in den Jahren 2021 bis 2024

Hj.	Ausgaben HGr. 4 in Mio. €	Mio. €	Differenz Vorjahr %
2020	4.974,2		
2021	5.170,4	196,2	3,9
2022	5.482,9	312,5	6,0
2023	5.587,9	105,0	1,9
2024	5.724,0	136,1	2,4

Quelle: Mittelfristige Finanzplanung des Freistaates Sachsen 2020 bis 2024, Stand November 2020.

16 Die geplanten Mehrausgaben der Jahre 2021 bis 2024 liegen im Durchschnitt bei rd. 187 Mio. € und damit über dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre (135,5 Mio. €)².

17 Es sind enorme Ausgabensprünge nach oben geplant.

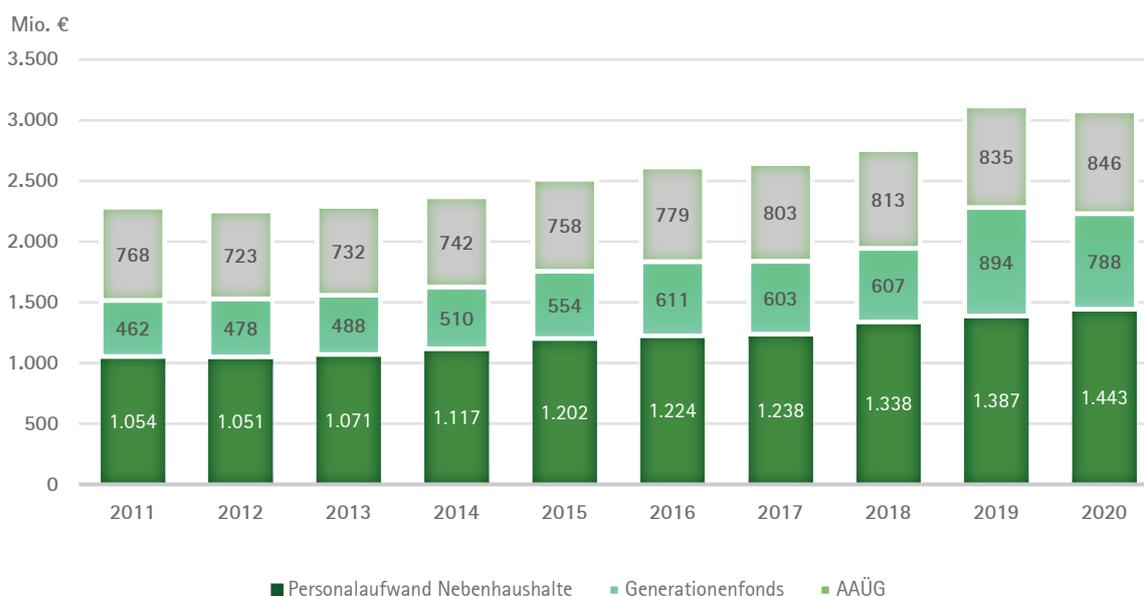
18 Bis zum Hj. 2024 ist nach der vorliegenden Mittelfristigen Finanzplanung ein Anstieg der Personalausgaben im Kernhaushalt auf 5.724 Mio. €, d. h. um 15 % gegenüber 2020 vorgesehen. Im Gegensatz dazu sollen die bereinigten Gesamtausgaben (vorläufiges Kassen-Ist 2020 im Verhältnis zur Finanzplanung 2024) um 2,2 % sinken.

19 Die Personalausgaben im Kernhaushalt entwickeln sich diametral zum Gesamthaushalt. Dies ist mit einem hohen Risikopotenzial behaftet, weil die aufgrund des Stellenplans eingegangenen personalwirtschaftlichen Verpflichtungen je Stelle über viele Jahrzehnte zu finanzieren sind und den Handlungsspielraum des Freistaates über Generationen hinweg immer weiter einschränken.

1.2 Personalinduzierte Ausgaben HGr. 6

20 Der Personalaufwand rechtlich unselbstständiger Teile der Staatsverwaltung, wie bspw. die Staatsbetriebe, Hochschulen und Krankenhäuser, gehört - wie unter Abbildung 1 dargestellt - nicht zum Kernhaushalt. Diese personalinduzierten Ausgaben werden aus der HGr. 6 bezuschusst bzw. finanziert. Die Entwicklung dieser Ausgaben der vergangenen 10 Jahre zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Personalinduzierte Ausgaben der HGr. 6 in den Hj. 2011 bis 2020



Quelle: Personalaufwand Nebenhaushalte nach Angaben der obersten Dienstbehörden (ohne Uniklinika), Kassen-Ist.

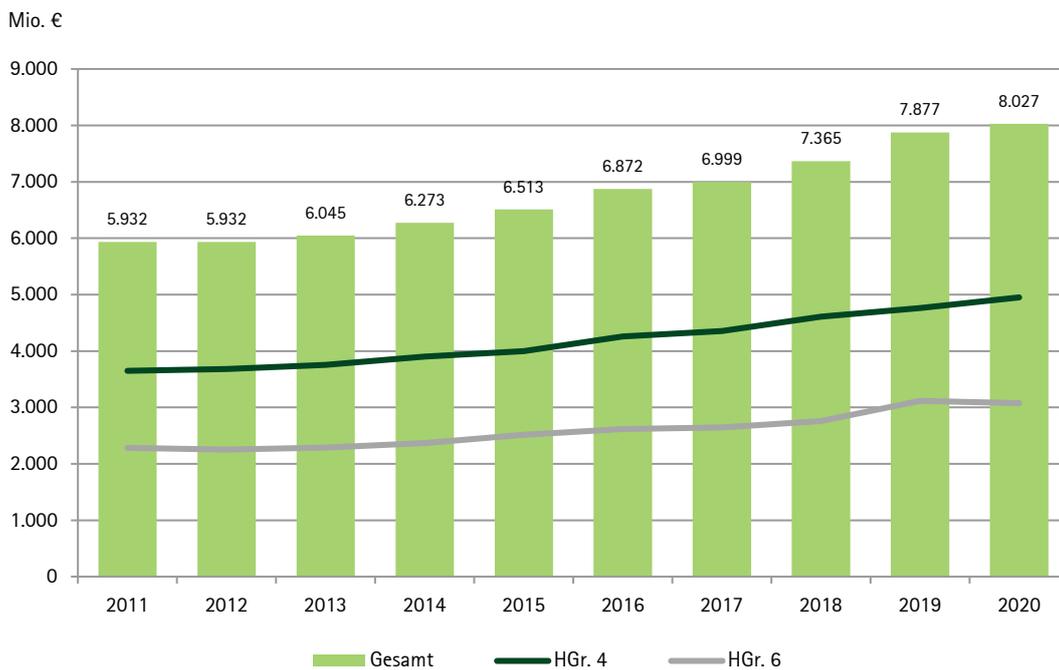
² Berechnung: Summe aus Übersicht 1, Spalte „Veränderung zum Vorjahr“ = 1.355 Mio. € : 10 Jahre.

- ²¹ Die personalinduzierten Ausgaben der HGr. 6 setzen sich aus dem Personalaufwand der Nebenhaushalte, den Abführungen an den Generationenfonds und den Ausgaben gemäß dem AAÜG zusammen. Im Zeitraum von 2011 bis 2020 sind diese Ausgaben ebenfalls kontinuierlich, insgesamt um 35 % angestiegen. Der sprunghafte Anstieg der Zuführungen an den Generationenfonds von 2018 zu 2019 geht im Wesentlichen auf eine Sonderzuführung i. H. v. rd. 162 Mio. € aufgrund der Verbeamtungen im Lehrerbereich zurück.
- ²² Die Zahlungen gemäß dem AAÜG kann der Freistaat Sachsen nicht beeinflussen. Ab 2021 wird infolge gesetzlicher Änderungen³ mit einer Entlastung dieser Zahlungen von jährlich über 100 Mio. € gerechnet.

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

- ²³ Im Hj. 2020 betragen die Personalausgaben aus den HGr. 4 und 6 insgesamt 8.027 Mio. €. Seit dem Hj. 2011 ist ein Anstieg der Gesamtpersonalausgaben von 5.932 Mio. € auf 8.027 Mio. € im Hj. 2020, mithin um rd. 35 %, zu verzeichnen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Entwicklung Personalausgaben gesamt Hj. 2011 bis 2020



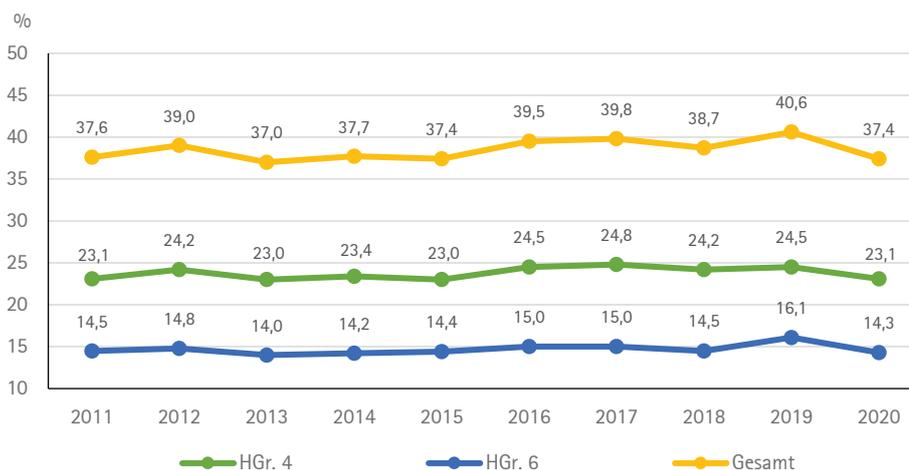
Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

- ²⁴ Die Personalausgaben des Freistaates Sachsen übersteigen im Hj. 2020 erstmals 8 Mrd. €.
- ²⁵ Der Anteil der Personalausgaben des Kernhaushaltes (HGr. 4) an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 2019 24,5 % (23,1 % in 2020).
- ²⁶ Die Gesamtpersonalausgabenquote – der Anteil der Personalausgaben (Summe HGr. 4 und 6) an den Gesamtausgaben⁴ des Jahres – betrug 37,4 % im Hj. 2020.

³ Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 06.10.2020, BGBl. I, S. 2072).

⁴ Bereinigte Gesamtausgaben 2020: 21.450,5 Mio. €.

Abbildung 4: Personalausgabenquoten im Zeitraum 2011 bis 2020



Quelle: Haushaltsrechnungen, Kassen-Ist.

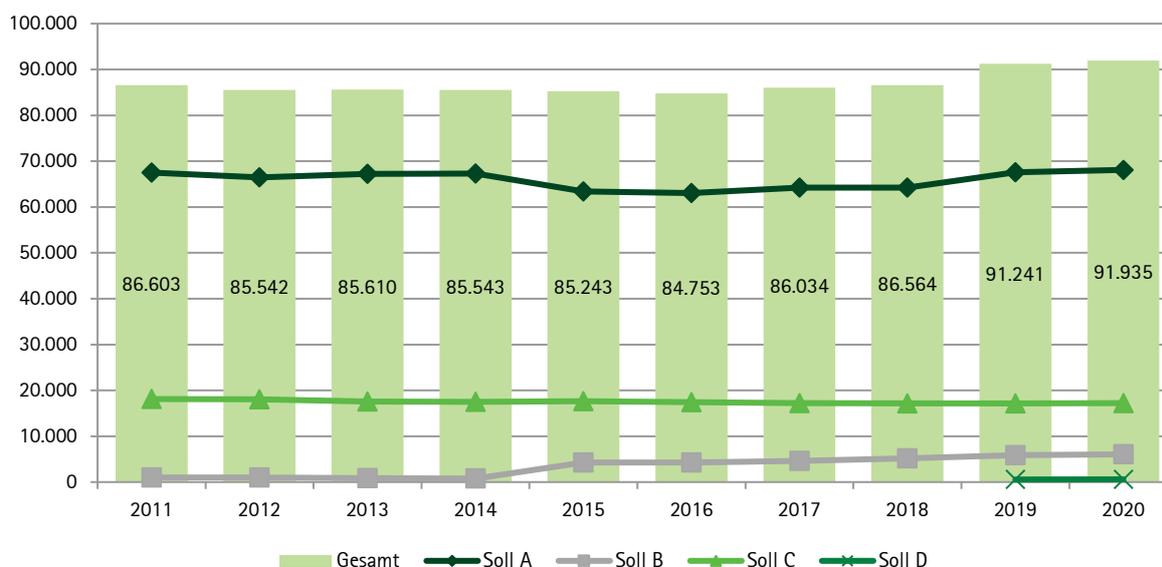
- 27 Der Anteil der personalinduzierten Ausgaben aus der HGr. 6 an den bereinigten Gesamtausgaben betrug 2019 16,1 % und 2020 14,3 %.
- 28 Zwar ist die Personalausgabenquote in 2020 um rd. 1,5 % niedriger ausgefallen als 2019. Dies ist jedoch nicht auf den Rückgang der Personalausgaben, sondern auf die im Wesentlichen pandemiebedingte Erhöhung der Gesamtausgaben um rd. 10 % infolge des Nachtragshaushalts 2020 zurückzuführen. Das Absinken der Personalausgabenquote in 2020 stellt insofern einen Sondereffekt dar, der keinen Anlass zur Entwarnung darstellt. Im letzten Vorpandemiejahr 2019 stieg die Personalausgabenquote erstmals über 40 %. Es ist damit zu rechnen, dass die Personalausgabenquote in den Folgejahren weiter ansteigt.
- 29 Der Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausgabenquote muss mehr Beachtung geschenkt werden. Um notwendige Spielräume bei der Bewirtschaftung des Haushaltes nicht weiter einzuschränken, sollte die Gesamtpersonalausgabenquote (HGr. 4 und 6) begrenzt werden. Die Gesamtpersonalausgabenquote könnte analog anderer Länder, z. B. Thüringen, gedeckelt werden.

2 Personalbestand

2.1 Entwicklung Stellenbestand Soll

- 30 Der Stellenplan umfasst Planstellen und andere Stellen (Stellen) und gliedert sich in Personalsoll A, B, C und D. Das Personalsoll A beinhaltet Stellen für Beamte, Richter und Beschäftigte, soweit diese nicht einem anderen Personalsoll zugeordnet sind. Personalsoll B enthält andere Stellen für Beamte im Vorbereitungsdienst, Anwärter und Referendare in öffentlich-rechtlichen Auszubildungsverhältnissen, Studenten, Praktikanten und Auszubildende in Auszubildungsverhältnissen, wissenschaftliche Volontäre sowie Akademiker in Fachausbildung. Zum Personalsoll C gehören alle Stellen in Staatsbetrieben, Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Im Personalsoll D werden Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfes bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben - Projekte - ausgewiesen.
- 31 Die Gesamtstellenzahl hat sich von 86.603 im Hj. 2011 auf 91.935 Stellen im Hj. 2020 und damit um rd. 6 % erhöht (Abbildung 5).

Abbildung 5: Zeitreihe nach Personalsoll



Quelle: Haushaltsplanung.

- 32 Während bis zum Hj. 2016 ein strikter Stellenabbau verfolgt wurde, ist ab dem Hj. 2017 ein Kurswechsel durch Aussetzung des kw-Vollzuges und einem jährlichen Stellenaufwuchs zu verzeichnen. Dieser erreichte im Hj. 2019, mit einer Stellenmehrung von 4.677 Stellen gegenüber dem Hj. 2018, einen Höchststand.
- 33 Nach dem Beschluss des Haushaltsplans 2021/2022 werden weitere 2.204 Stellen ausgebracht.⁵ Diese neuen Stellen sind u. a. für die Regierungsneubildung, Stärkung der Ausbildung, Umwandlung von befristeten in unbefristete Stellen im Personalsoll C und zusätzliche Projektstellen vorgesehen. Der Stellenplan soll dann insgesamt 93.397 Stellen im Hj. 2021 und 94.139 Stellen im Hj. 2022 umfassen. Das ist ein Aufwuchs von nahezu 9.400 Stellen gegenüber dem Jahre 2016.
- 34 Die Maßnahmen des Stellenabbaus bilden auch in der 7. Legislaturperiode keinen Schwerpunkt mehr, so sind u. a. die bisher geschobenen 2.084 kw-Vermerke im aktuellen Doppelhaushalt nicht mehr enthalten.
- 35 Vor dem Hintergrund prognostizierter rückläufiger Einnahmen, auch infolge der Corona-Pandemie, verringert die Staatsregierung mit dem beabsichtigten weiteren Stellenzuwachs dauerhaft ihren Handlungsspielraum und ihre Flexibilität.
- 36 Im Personalsoll A ist seit dem Hj. 2016 ein Aufwuchs von insgesamt 5.053 Stellen⁶ (rd. 8 %) zu verzeichnen. Allein im Doppelhaushalt 2019/2020 betrug der Stellenanstieg insgesamt 3.870 Stellen, 3.383 Stellen im Hj. 2019 und 487 Stellen im Hj. 2020.
- 37 Der Stellenbestand im Personalsoll A steigt seit dem Hj. 2016 stetig an und hat mittlerweile sogar das Stellenniveau von 2011 überschritten.
- 38 Nachdem das Personalsoll B mit dem HG 2015/2016 neu definiert und abgegrenzt wurde, stieg der Stellenumfang bis zum Hj. 2020 um 1.810 auf 6.045 Stellen. Für den Doppelhaushalt 2021/2022 wurde ein weiterer Stellenzuwachs von 7,6 % im Rahmen der Ausbildungsinitiative beschlossen.
- 39 Das Stellensoll C ist im Zeitraum 2011 bis 2018 um insgesamt 945 Stellen zurückgegangen und steigt seitdem wieder an, bis 2020 um 29 Stellen. Der Stellenrückgang bis 2018 wurde wesentlich durch Rechtsformwechsel von Staatsbetrieben bewirkt. Allein die Überführung der Staatsbetriebe „Landesbühnen Sachsen“ und „Staatliche Schlösser, Burgen und Gärten“ in eine GmbH bzw. gGmbH führte zu einem Wegfall von 500 Stellen im Personalsoll C. Beide Einrichtungen erhalten aber weiter wie Staatsbetriebe Zuschüsse aus dem Staatshaushalt.

⁵ 1.462 Stellen im Hj. 2021 und 742 Stellen im Hj. 2022.

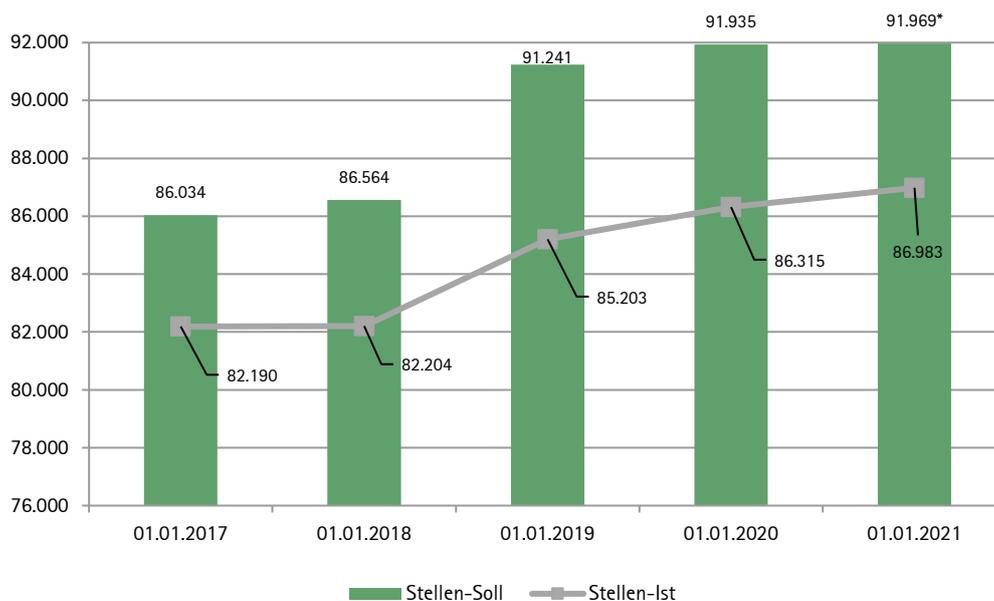
⁶ Differenz aus Stellenplan 2016: Personalsoll A = 63.044 Stellen und Stellenplan 2020: Personalsoll A = 68.097 Stellen

- 40 Das Personalsoll D wurde im Doppelhaushalt 2019/2020 neu, mit 556 Stellen in 2019 und 595 Stellen in 2020 im Haushalt eingestellt. Es umfasst Stellen für Beschäftigte zur Absicherung eines zusätzlichen Personalbedarfs bei der Durchführung einmaliger und zeitlich begrenzter Vorhaben.
- 41 Der hohe Stellenzuwachs kann auch nicht mit dem demografischen Wandel begründet werden. Denn jede durch altersbedingtes Ausscheiden freiwerdende Stelle kann ohnehin nahtlos nachbesetzt werden. Zusätzlicher Stellenbedarf besteht insofern nicht. Zudem erlaubt der Personalpool Demografie eine zeitweise überlappende Besetzung von Dienstposten und ermöglicht damit eine frühzeitige Personalrekrutierung an einem durch Fachkräfteknappheit gekennzeichneten Arbeitsmarkt und einen Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen dem ausscheidenden und dem neuen Stelleninhaber. Der SRH befürwortet den Personalpool Demografie als Instrument zur Bewältigung des demografischen Wandels in der Verwaltung, soweit er zweckentsprechend genutzt wird.
- 42 Die Abkehr der Landesregierung von den Zielen des Stellenabbaus, verbunden mit einem massiven Stellenaufwuchs wird auch weiterhin zu einem enormen und überproportionalen Anstieg der Personalausgaben führen, welche im Landeshaushalt langfristig Haushaltsmittel binden.
- 43 Für die Stellenentwicklung sind konkrete Personalbedarfsanalysen und eine personalwirtschaftliche Gesamtstrategie der Staatsregierung zwingend erforderlich. Hieran fehlt es bislang.
- 44 Zwar haben die Personalkommissionen I und II in ihren Abschlussberichten vom Juni 2016 und vom Juni 2020 zu zahlreichen Punkten eine faktenreiche Analyse vorgelegt, jedoch fehlt es nach wie vor an einer umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung und an einer Personalgesamtstrategie. Insbesondere der Bericht der Personalkommission II enthält zur Frage des künftigen Stellenbedarfs lediglich eine allgemein gehaltene Einschätzung der für Personal zuständigen Abteilungsleiter der Staatskanzlei und der Ministerien. Auch das von der Staatskanzlei beauftragte ifo-Institut in Dresden kommt in seiner Stellungnahme (ifo Dresden berichtet 06/2020, S. 21) zu dem Ergebnis, dass der Bericht der Personalkommission II keine ausreichende Entscheidungsgrundlage darstellt.
- 45 Mit Beschluss des SLT vom Dezember 1997 (Drs. 2/7610) war mit jedem Haushalt ein Bericht über die Stellentwicklung vorzulegen. Im Doppelhaushalt 2021/2022 wurden erstmals vorgesehene Stellenmehrungen ohne die Vorlage eines Stellentwicklungsberichtes eingeplant. Damit fehlen dem Parlament Informationen über längerfristige Entwicklungen in dem hochkomplexen Stellenhaushalt und der daraus resultierenden Personalausgaben.

2.2 Soll-Ist-Besetzung

- 46 Die Inanspruchnahme der in den Haushaltsplänen ausgebrachten Stellen liegt im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 bei 94,5 %. Der Anteil freier Stellen beträgt demzufolge durchschnittlich 5,5 %, das sind rd. 5.000 Stellen.

Abbildung 6: Istbesetzung der Jahre 2017 bis 2021



Quelle: SMF, Meldungen der Istbesetzung gemäß Anlage 1 der VwV-HWiF. Stellen im Haushaltsvollzug 2021.

47 Eine differenzierte Betrachtung der Stellenbesetzung im Doppelhaushalt 2019/2020⁷ ergibt eine Inanspruchnahme beim

Personalsoll A von 95,3 %,
 Personalsoll B von 81,1 %,
 Personalsoll C von 93,5 % und
 Personalsoll D von 60,8 %.

48 Die in der folgenden Übersicht aufgeführten Ressorts weisen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an unbesetzten Stellen aus.

Übersicht 4: Freie Stellen zum 01.01.2021 in ausgewählten Ressorts

Ressort	Anzahl freie Stellen	Anteil in %
SMWA	208	15,7
SMI	1.548	7,8
SMF	581	7,0
SMWKT	909	6,8

Quelle: SMF, Meldung der Ist-Besetzung Stand: 01.01.2021

49 Die höchste Besetzungsquote ist zu diesem Stichtag beim SMK mit 98,1 % zu verzeichnen.

50 Ohne Berücksichtigung des durchschnittlichen Anteils freier Stellen im Personalsoll B (Ausbildungsstellen) waren in den Hj. 2019/2020 durchschnittlich rd. 4.500 Stellen unbesetzt, was einem Volumen von rd. 7,2 Mio. Arbeitsstunden entspricht und Haushaltsmittel von mindestens 230 Mio. € bindet.

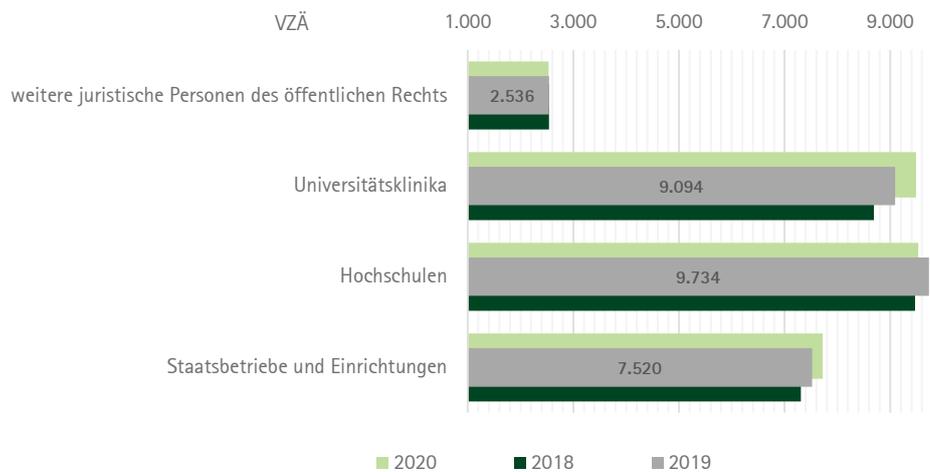
51 Die z. T. nicht nutzbaren freien Stellenanteile infolge Teilzeitbeschäftigung sind eine Ursache für die Unterschreitung des maximal möglichen Beschäftigungsvolumens. Alternativ sollten hierfür gesonderte Befugnisse übertragen werden, die den personalverwaltenden Stellen die Besetzung derartiger Stellenanteile erleichtern.

⁷ Stand jeweils 01.01. und 01.07. berücksichtigt.

2.3 Personalbestand der Nebenhaushalte

- 52 Die Nebenhaushalte sind institutionelle Einheiten, die öffentliche Aufgaben außerhalb der Kernverwaltung wahrnehmen und die ihre Finanzwirtschaft in einem separaten Rechnungswesen außerhalb der Kernhaushalte führen. Die Nebenhaushalte lassen sich in rechtlich unselbstständige (z. B. Staatsbetriebe und Sondervermögen) und rechtlich selbstständige Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts (z. B. Universitäten, Hochschulen und Stiftungen) unterteilen.
- 53 Der überwiegende Teil (90 %) der personalführenden Nebenhaushalte ist im Stellenplan des Landeshaushaltes als Personalsoll C abgebildet. Nicht abgebildet sind z. B. die SAB und die sächsischen Landeskrankenhäuser.
- 54 Der folgende Vergleich des Beschäftigungsvolumens beruht auf den Meldungen der Ressorts, ohne eine Aussage über den tatsächlichen Stellenbestand. Ein Teil der juristischen Personen des öffentlichen Rechts wie die berufsständischen Kammern, die sich über Beiträge finanzieren und zu den Nebenhaushalten zählen, sind in die Betrachtung nicht einbezogen, ebenso drittmittelfinanzierte Beschäftigte.
- 55 Das Beschäftigungsvolumen in den Nebenhaushalten (einschließlich Uniklinika) stieg im Hj. 2019 um 878 VZÄ auf insgesamt rd. 28.884 VZÄ gegenüber dem Vorjahr.
- 56 Im Hj. 2020 wuchs das Beschäftigungsvolumen der Nebenhaushalte um 389 VZÄ auf 29.273 VZÄ.
- 57 Große Personalkörper außerhalb des Staatshaushaltes finden sich im Hj. 2019 vor allem bei den Hochschulen mit 9.734 VZÄ, bei den Universitätsklinika mit 9.094 VZÄ und bei den Staatsbetrieben und Einrichtungen mit 7.520 VZÄ.

Abbildung 7: Große Personalkörper der Nebenhaushalte in den Jahren 2018 bis 2020⁸



Quelle: Angaben der obersten Dienstbehörden.

- 58 Die Personalzuwächse der Nebenhaushalte lagen im Durchschnitt bei 3 % im Hj. 2019 gegenüber dem Vorjahr. Beträchtliche Steigerungen verzeichneten 2019 bspw. der Staatsbetrieb Sächsische Informatik Dienste (32 VZÄ/19 %), die Sächsischen Staatstheater (71 VZÄ/7 %) und die Medizinischen Fakultäten in Leipzig und Dresden (71 VZÄ/6 %).
- 59 Die Entwicklung im Hj. 2020 zeigt einen geringeren Anstieg der VZÄ der Nebenhaushalte. Reduzierungen des Beschäftigungsumfangs sind in einigen Bereichen, bspw. bei den Hochschulen, ersichtlich.

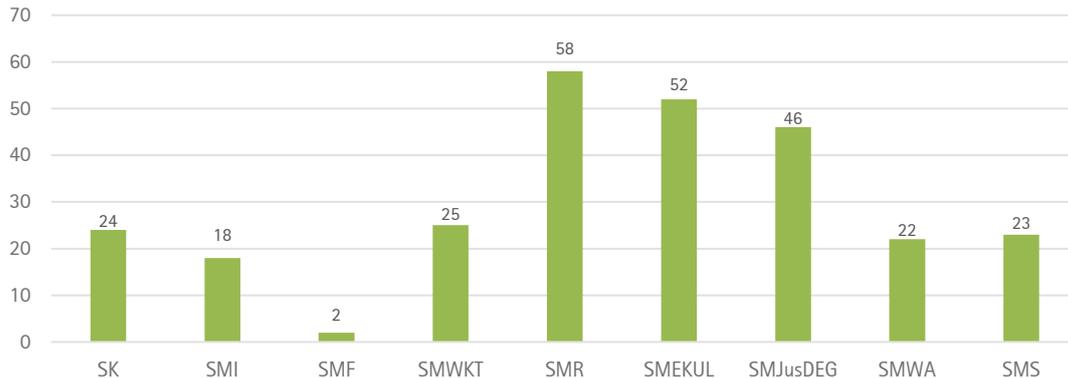
⁸ Angaben für 2020 teilweise noch vorläufig, da noch nicht alle Jahresabschlüsse vorliegen.

3 Stellen für die Regierungsneubildung

3.1 Ausgangslage

- ⁶⁰ Die Koalitionsparteien haben sich in einer ohne Datum versehenen Vereinbarung darauf geeinigt, im Zuge der Regierungsneubildung mit Wirkung ab 01.02.2020 insgesamt 270 neue Stellen zu schaffen. Im Haushaltsvollzug 2020 wurden dafür vorübergehend 76 Stellen aus dem Personalpool „Demografie“ und 194 freie Stellen der Ressorts durch entsprechende Umsetzung genutzt. Zudem wurde eine kapitel-, personalsoll- und laufbahnübergreifende sowie überwertige Besetzung für die erforderlichen Ausnahmen im Einzelfall für zulässig erklärt. Konkret vereinbart haben die Koalitionsparteien auch, über welche Stellen die aufnehmenden Ressorts in Anzahl und Wertigkeit verfügen sollen.

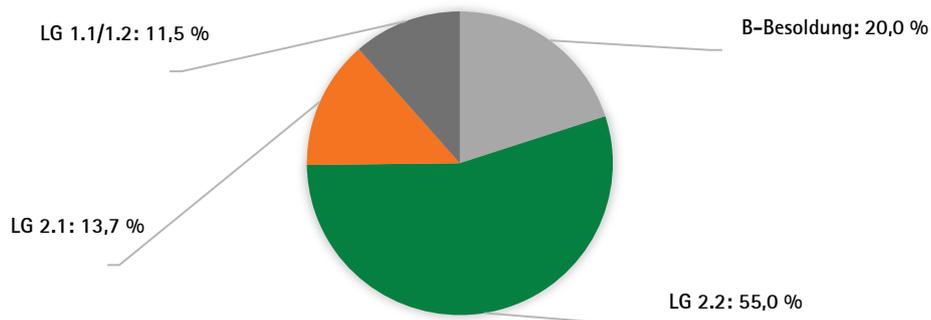
Abbildung 8: Aufteilung der 270 Stellen auf die aufnehmenden Ressorts



Quelle: Vereinbarung zur Regierungsneubildung Anlage B.

- ⁶¹ Den 9 Ressorts wurden 54 B-Stellen (B 2 bis B 9), 148 Stellen der LG 2.2 und vergleichbare EG (A 13 bis A 16; E 14, E 15, AT), 37 Stellen der LG 2.1 und vergleichbare EG (24 Stellen A 9 bis A 12; 13 Stellen E 9a bis E 12) sowie 31 Stellen vergleichbar LG 1.1/1.2 (4-PKP bis E 9) zugewiesen⁹.

Abbildung 9: Stellen für Regierungsneubildung



Quelle: Vereinbarung zur Regierungsneubildung Anlage B.

- ⁶² Auffällig ist, dass 75 % dieser Stellen in den höheren und höchsten Besoldungsgruppen ausgebracht wurden und damit einen weit überproportionalen Anteil haben. Eine Begründung dieses Stellenbedarfs bzw. dessen Unabweisbarkeit enthält die Vereinbarung der Koalitionsparteien nicht.

⁹ LG = Laufbahngruppe; EG = Entgeltgruppe; AT und PKP = Entgelt- und Pauschalgruppen

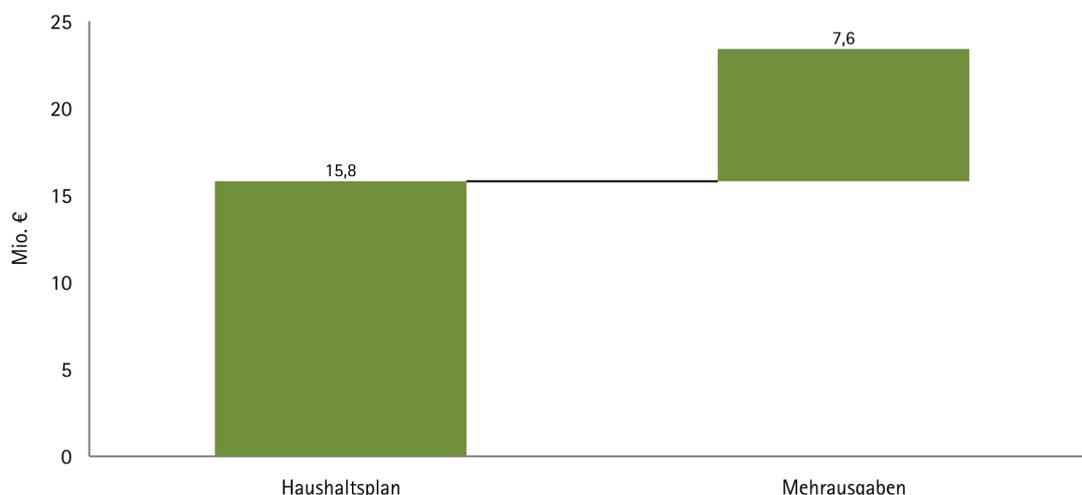
3.2 Stellenumsetzung

- 63 Nach Maßgabe der Vereinbarung der Koalitionsparteien konnten die betreffenden Ressorts ihre Stellenbedarfe beim SMF zur Zustimmung beantragen.
- 64 Anträge wurden gestellt nach § 50 Abs. 1 und 2 SäHO. Nach Abs. 1 dürfen Mittel und Stellen nur umgesetzt werden, wenn Aufgaben von einer Verwaltung auf eine andere Verwaltung übergehen. Gemäß Abs. 2 darf 1 Stelle in eine andere Verwaltung umgesetzt werden, wenn dort ein unvorhergesehener und unabweisbarer vordringlicher Personalbedarf (in sachlicher und zeitlicher Hinsicht) besteht.
- 65 Die Umsetzung von Stellen ohne Aufgabenübergang stellt einen Eingriff in das Budgetrecht des Parlaments dar, der nur dann gerechtfertigt ist, wenn für die Umsetzung ein unabweisbarer und vordringlicher Personalbedarf besteht. Hierbei handelt es sich um ein Notbewilligungsrecht der Exekutive, da das beim Gesetzgeber liegende Budgetrecht nicht unterlaufen darf.
- 66 Den unabweisbaren Personalbedarf in sachlicher Hinsicht haben die Ressorts lediglich allgemein mit neuen und geänderten Aufgaben infolge der Regierungsneubildung bzw. Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche begründet. Einigen Anträgen (z. B. SMWA, SMEKUL, SMR) war nicht einmal zu entnehmen, für welche konkreten Aufgaben und Funktionen/Dienstposten die beantragten Stellen tatsächlich benötigt wurden.
- 67 Dem SRH wurden auch auf Nachfrage nicht alle Anträge (z. B. SMS für 23 Stellen) zugänglich gemacht.
- 68 Die Ressorts haben den zusätzlichen Bedarf für die beantragten Stellen in Umfang und Wertigkeit nicht in jedem Fall dargelegt. Der unabweisbare Stellenbedarf in sachlicher und zeitlicher Hinsicht wurde in keinem Fall nachgewiesen.
- 69 Schon insofern hätte es aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zumindest eines Nachtragshaushalts bedurft. Die Vereinbarung der Koalitionspartner über das Paket und die Genehmigung einer Vielzahl von Einzelanträgen durch das SMF genügte den haushaltsverfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.

3.3 Überwertige- und/oder laufbahnübergreifende Stellenbesetzung

- 70 Gemäß § 50 Abs. 2 Satz 2 SäHO kann das SMF im Rahmen von Stellenumsetzungen Stellenzahlen, -wertigkeiten und Amtsbezeichnungen kostenneutral ändern.
- 71 Das SMF willigte in rd. 87 % aller Stellenumsetzungen in eine überwertige und/oder laufbahnübergreifende Besetzung gem. Nr. 3.1.2 Satz 1 i. V. m. Nr. 3.1.1 Satz 3 der VwV zu § 49 SäHO ein.
- 72 Zulässig sind nach § 49 SäHO überwertige und laufbahnübergreifende Stellenbesetzungen nur dann, wenn dadurch geringere Personalausgaben entstehen oder dies im Rahmen der verfügbaren Personalausgaben in besonderen Einzelfällen unabweisbar ist.
- 73 Rund 87 % aller umgesetzten Stellen wurden überwertig und/oder laufbahnübergreifend besetzt.
- 74 Beispiel für überwertige Besetzungen:
- | | |
|--------|---|
| SMEKUL | A-13-Stellen wurden als B-9-, B-3- und B-2-Stellen genutzt, |
| SMS | A-11-Stellen wurden als B-6-, A-16- und A-15-Stellen genutzt, |
| SK | A-9-Stellen wurden als B-3-, A-15- und A-13-Stellen genutzt. |
- 75 Sowohl der Stellenumfang von 87 % als auch das Niveau der genehmigten überwertigen Besetzungen gehen weit über die haushaltsrechtlichen Grenzen des „besonderen Einzelfalls“ hinaus. Die Ressorts und das SMF haben die Ausnahme zur Regel gemacht.
- 76 Infolge der umfangreichen Ermächtigung zur überwertigen Besetzung der Stellen muss mit einem Anstieg der geplanten Personalausgaben des Hj. 2020 gerechnet werden.

Abbildung 10: Mehrausgaben 2020 bei überwertiger Besetzung der Stellen



Quelle: Berechnung des SRH anhand vorliegender Anträge der Ressorts.

- 77 Die Stellenumsetzungen im Rahmen der Regierungsneubildung erfolgten nicht kostenneutral.
- 78 Mit der Ermächtigung des SMF nach § 49 SäHO zur überwertigen und/oder laufbahnübergreifenden Besetzung von Stellen¹⁰ wird der Grundsatz der Unzulässigkeit überwertiger Stellenbesetzung durchbrochen. Sie ist insofern als Ausnahmeermächtigung im Einzelfall zu verstehen, insbesondere unter Beachtung der Tatsache, dass sich vergleichbare Ermächtigungen weder in der Bundeshaushaltsordnung noch in den Haushaltsordnungen anderer Länder wiederfinden.
- 79 Das SMF hat entgegen rechtlicher Voraussetzungen Stellenumsetzungen bewilligt und damit im Haushaltsvollzug 2020 Personalmehrausgaben i. H. v. mindestens 7,6 Mio. € (5,3 Mio. € Personalausgaben und 2,3 Mio. € Generationenfonds) gebunden.
- 80 Die weitreichenden Zustimmungen des SMF sind vom Haushaltsgesetzgeber nicht gedeckt gewesen.

3.4 Personalpool Demografie

- 81 Gemäß der Vereinbarung der Koalitionäre wurden 76 Stellen aus dem Personalpool Demografie in die aufnehmenden Ressorts umgesetzt.
- 82 Mit dem Personalpool Demografie sollen im Vorgriff auf anstehende Altersabgänge Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, um demografisch bedingten Personalgewinnungsbedürfnissen hinreichend Rechnung tragen und insbesondere den notwendigen Wissenstransfer und die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des Öffentlichen Dienstes im Freistaat Sachsen sicherstellen zu können.¹¹ Eine Personalpoolstelle steht somit i. d. R. als Übergangslösung zeitlich befristet bis zum Freiwerden einer besetzten Stelle, bei der ein Altersabgang ansteht, zur Verfügung und fällt nach dem Altersabgang an den Pool zurück. Besetzbare bzw. durch Altersabgänge absehbar freiwerdende Stellen, sog. Einfädelstellen, standen für die Regierungsneubildung in den Ressorts gerade nicht zur Verfügung. Die bloße Erwartung bzw. Hoffnung, der Haushaltsgesetzgeber werde im kommenden Doppelhaushalt neue Stellen schaffen, um dann über genügend Einfädelstellen zu verfügen, genügt nicht. Hierin liegt eine Vorbindung des Haushaltsgesetzgebers, die sein Budgetrecht unterläuft.
- 83 Überdies sind für die Stellen des Personalpools Demografie keine Personalausgaben im Haushaltsplan eingestellt, weshalb auch die dafür erforderlichen Haushaltsmittel für eine derartige Stelle i. d. R. aus der HG. 4 des antragstellenden Ressorts aufzubringen sind. Für die in Rede stehenden 76 Pool-Stellen betragen die jährlichen Personalausgaben rd. 5,6 Mio. €¹².

¹⁰ Nr. 3.1.2 Satz 1 letzter Hs. der VwV zu § 49 SäHO.

¹¹ Erlass der SK zum Verfahren für die Beantragung und Zuweisung von Stellen aus dem Personalpool Demografie vom 17.12.2018, Ziff. II Nr. 1 bzw. Neufassung des Erlasses vom 20.06.2020.

¹² Berechnungsgrundlage: durchschnittlicher Personalausgabenpauschsatz aus A 13 und E 13 x 76 Stellen.

⁸⁴ Die Stellen des Personalpools Demografie wurden im Rahmen der Regierungsneubildung nicht zweckentsprechend und entgegen der Rechtslage genutzt. Die Finanzierung der Personalausgaben für die 76 Stellen des Personalpools Demografie muss vollständig zusätzlich aus dem Haushalt 2020 erbracht werden.