

## 10. Personalkostenbudgetierung

Die Personalkostenbudgetierung stellt grundsätzlich ein geeignetes Steuerungsinstrument für einen planmäßigen und wirtschaftlichen Personaleinsatz dar.

Die in der Landesverwaltung praktizierte Personalkostenbudgetierung hat von 1997 bis 2003 zu Einsparungen von 70,1 Mio. € aus budgetrelevanten Streichungen von Stellen und zu weiteren Einsparungen in Höhe von 31,1 Mio. € geführt. Noch größere Einsparungen wären möglich gewesen, wenn sie uneingeschränkt angewendet worden wäre.

Andere Zielsetzungen der Personalkostenbudgetierung wurden aber nicht, nur unzureichend oder nur ansatzweise erreicht.

Das Finanzministerium hat seine Aufgabe, die inhaltlichen Vorgaben für die Personalkostenbudgetierung weiterzuentwickeln sowie die Verfahrensabläufe zu definieren und zu überwachen, nicht in ganzer Breite wahrgenommen.

In ihrer gegenwärtigen Ausprägung ist die Personalkostenbudgetierung kein effektives Steuerungsinstrument. Hierzu kann sie sich nur entwickeln, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und das System von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern angenommen wird.

Um die Personalkostenbudgetierung als Steuerungsinstrument auf der Ebene der Personal bewirtschaftenden Dienststellen effektiver und effizienter auszugestalten, ist es erforderlich, das vorhandene Konzept nicht nur umzusetzen, sondern es auch weiterzuentwickeln.

### 10.1 Allgemeines

Im Rahmen der Modernisierungsvorhaben in der Verwaltung des Landes Schleswig-Holstein wurde vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Lage des Landes zum 01.01.1998 die Personalkostenbudgetierung (PKB)<sup>1</sup> als neues Steuerungsinstrument im Haushaltswesen eingeführt, um insbesondere den Anstieg der Personalausgaben zu bremsen, sie langfristig sogar zu reduzieren.<sup>2</sup> Im Vorgriff erfolgte 1997 die Festschrei-

<sup>1</sup> Tatsächlich handelt es sich um eine Personalausgabenbudgetierung. Da der Begriff der PKB aber in der öffentlichen Verwaltung üblich ist, wird keine abweichende Formulierung verwendet.

<sup>2</sup> Konzept für die PKB vom 15.05.1997 (nicht veröffentlicht).

bung der Personalkostenansätze als verbindliche Obergrenze für zu leistende Personalausgaben. Die Stellenpläne und Stellenübersichten<sup>1</sup> können seitdem nicht mehr ausgeschöpft werden, wenn die Personalkostenansätze nicht auskömmlich sind.

## 10.2 Umsetzung

Die PKB wurde mit dem Ziel des flächendeckenden Einsatzes in der Landesverwaltung eingeführt.

Für den Bildungsbereich sind gesonderte Regelungen getroffen worden. Die Landesregierung hat z. B. entschieden, jede frei werdende Lehrerstelle wieder zu besetzen. Gleichwohl wird ein Budget ermittelt und verhandelt sowie der Ausgabenverlauf überwacht. Das Finanzwesen der Hochschulen ist 1999 neu geregelt worden.<sup>2</sup> Die Neuregelung hat dazu geführt, dass die Hochschulen nicht der in der Landesverwaltung unmittelbar geltenden PKB unterliegen, sondern einer umfassenderen Budgetierung, die auch die Personalausgaben umfasst.

Polizei und Justiz unterliegen ebenfalls grundsätzlich der PKB. Ihnen ist aber eine auskömmliche Finanzierung von der Landesregierung zugesichert worden. Entsprechendes gilt grundsätzlich für die Steuerverwaltung.

Durch die Einführung der PKB ist der Anstieg der Personalausgaben leicht gebremst worden. Es sind von 1997 bis 2003 nicht nur 70,1 Mio. € durch budgetrelevante Stelleneinsparungen, sondern darüber hinaus zusätzliche 31,1 Mio. € im Wesentlichen durch die Festschreibung der Personalkostenansätze als verbindliche Obergrenze für zu leistende Personalausgaben eingespart worden.<sup>3</sup> Es wären größere Einsparungen möglich gewesen, wenn die Regelungen der PKB für alle von ihr unmittelbar betroffenen Bereiche uneingeschränkt gegolten hätten.

Weitere wesentliche Zielsetzungen der PKB:

- Erhöhung der Flexibilität in der Personalbewirtschaftung,
- verbesserte Steuerung der Personalausgaben,
- Stärkung der Führungs- und Eigenverantwortung der Fachebenen durch die Einführung der dezentralen Ressourcenverantwortung und
- Erhöhung der Motivation

konnten nicht, nur unzureichend oder nur ansatzweise erreicht werden.

---

<sup>1</sup> Im Folgenden einheitlich Stellenpläne genannt.

<sup>2</sup> Vgl. Nr. 24 dieser Bemerkungen.

<sup>3</sup> Es wurden die Ist-Ergebnisse aus 1997 mit den Werten der folgenden Jahre verglichen. Gegenüber dem Ausgangswert 1997 wurden die gesetzlichen und tariflichen Veränderungen sowie die neuen und weggefallenen Stellen pauschal berücksichtigt. Die praktisch nicht an der PKB teilnehmenden Schul- und Hochschulkapitel blieben ebenso wie die Wirtschaftsbetriebe unberücksichtigt.

### 10.3 Kritikpunkte

Der LRH hat folgende Feststellungen getroffen:

- Faktisch unterliegen lediglich 16,3 % des Landespersonals der konsequenten PKB.
- Die PKB in ihrer gegenwärtigen Ausprägung kann nicht zu einem effektiven Steuerungsinstrument auf der Ebene der Personal bewirtschaftenden Dienststellen werden, da weder die Budget- noch die Personalverantwortung durchgängig übertragen wurden. Außerdem sind PKB und personalrechtliche Befugnisse nicht immer effektiv aufeinander abgestimmt.
- Die Personalausgaben-Hochrechnungen bieten nicht die Möglichkeit, Planungsdaten der Verwaltungen zu berücksichtigen. Deren finanzielle Auswirkungen müssen die Dienststellen aufwändig selbst errechnen.
- Die seit 2002 angewendete Form der Budgetaufstellung<sup>1</sup> ist nicht mit den Grundsätzen und Zielen der PKB vereinbar. Sie trägt auf Dauer zur Demotivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei.
- Die eingeräumten Flexibilisierungsmöglichkeiten reichen für eine sachgerechte, rationelle PKB nicht aus.
- Die Daten über die Beschäftigungsvolumina<sup>2</sup> werden bisher nicht ausgewertet.
- Gemessen an den eigenen Ansprüchen der Landesregierung zum Controlling ist der bloße Soll-Ist-Vergleich im Rahmen der PKB unzureichend.
- Es entspricht nicht dem Grundgedanken der PKB, die Rücklagen in dem Umfang wie bisher bei der Budgetaufstellung zu berücksichtigen und den budgetverwaltenden Dienststellen die von ihnen erwirtschafteten Rücklagen nicht wenigstens teilweise wieder zur Verfügung zu stellen.
- Das praktizierte Schema der Aufstellung des Entwurfs des Personalhaushalts beeinträchtigt die Transparenz der Budgetermittlung. Mängel bei der titelgenauen Ausweisung von Ausgaben<sup>3</sup> schließen einen belastbaren Soll-/Ist-Vergleich aus. Planstellen und sonstige Stellen sind ganz oder teilweise unbesetzt oder unterbesetzt, Planstellen mit teure-

---

<sup>1</sup> Es sind nicht mehr die Hochrechnungsergebnisse auf der Basis der Zahlungsfälle des Landesbesoldungsamts, sondern die Personalkostenbudgets des Jahres der Haushaltsaufstellung einschl. benötigter Rücklagen aus dem Vorjahr unter Berücksichtigung der Stellenveränderungen maßgebend.

<sup>2</sup> Das Beschäftigungsvolumen misst die Anzahl der Beschäftigten und deren Arbeitszeit, umgerechnet in Vollzeitbeschäftigte. Es informiert darüber, welches Ausmaß an Beschäftigung sich tatsächlich hinter den veranschlagten, häufig aber ganz oder teilweise unbesetzten Planstellen und sonstigen Stellen als auch hinter den veranschlagten Ausgabemitteln verbirgt.

<sup>3</sup> Erhebliche Minderausgaben gegenüber den angegebenen Soll-Beträgen sind in vielen Fällen darauf zurückzuführen, dass die Veranschlagung von globalen Einsparungen aus Vereinfachungsgründen auf Titel 462 01 (Globale Minderausgaben für Personalausgaben) der Kapitel 01 (Ministerien) beschränkt wird.

ren Angestellten, Stellen für Angestellte mit billigeren Arbeitern besetzt. Das Budgetrecht des Landtages wird dadurch beeinträchtigt.

- Das Finanzministerium hat seine Aufgabe, die inhaltlichen Vorgaben für die PKB weiterzuentwickeln sowie die Verfahrensabläufe zu definieren und zu überwachen, nicht in ganzer Breite wahrgenommen.
- Es ist keine Grundsatzdiskussion über die PKB geführt worden. Auch wurden weder weitere Erfahrungsberichte erstellt noch erfolgte eine Evaluierung.

#### 10.4 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die genannten kritischen Aspekte stellen das Instrument der PKB nicht infrage. Vielmehr sieht der LRH in ihr weiterhin ein geeignetes Steuerungsinstrument, um

- den Anstieg der Personalausgaben zu bremsen, sie langfristig sogar zu reduzieren,
- die Genauigkeit und Transparenz der Veranschlagung und Bewirtschaftung der Personalausgaben zu erhöhen,
- Transparenz, Flexibilität, Wirtschaftlichkeit und Effektivität in der Personal- und Stellenwirtschaft zu verbessern und
- die Eigenverantwortung der Personal bewirtschaftenden Dienststellen zu stärken.

Dazu ist jedoch erforderlich, dass das vorhandene Konzept für die PKB nicht nur umgesetzt, sondern auch weiterentwickelt wird. Der LRH empfiehlt hierzu,

- die weiter gehende Einbeziehung der „Tabubereiche“ Schulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung in die PKB zu prüfen,
- verbindliche Regeln und Richtlinien zu erarbeiten, wobei die von ihm aufgezeigten Kritikpunkte an der gegenwärtigen Form und Umsetzung der PKB berücksichtigt werden sollten,
- zu prüfen, ob kleineren Dienststellen bei Übernahme der Budget- und Ressourcenverantwortung die Inanspruchnahme zentraler Servicestellen für die Personalverwaltung ermöglicht werden kann,
- die Haushaltsansätze künftig wieder auf der Basis der hochgerechneten Ist-Ausgaben der ersten 4 Monate des Jahres der Haushaltsaufstellung sowie der Planungsdaten der Verwaltung zu ermitteln,
- Tarif- und Besoldungserhöhungen künftig in voller Höhe bei der Budgetermittlung zu berücksichtigen; der damit und mit der teilweisen Bereitstellung der Rücklagen sowie mit der Veranschlagung der Haushaltsansätze auf der Basis der Ist-Ausgaben der ersten 4 Monate verbundene Mehrbedarf könnte u. a. durch eine prozentuale Einsparvorgabe und die Streichung von Planstellen und sonstigen Stellen einschl. Budget ausgeglichen werden,

- die zu erledigenden Aufgaben und die dafür benötigten finanziellen Mittel in Form von Zielvereinbarungen<sup>1</sup> festzulegen,
- die grundsätzliche Verbindlichkeit der Stellenpläne vorerst beizubehalten,
- die Bündelung der Planstellen (und vergleichbaren sonstigen Stellen) je Laufbahn und Laufbahngruppe in den Ämtern, für die keine Stellenobergrenzen gem. § 26 Abs. 1 BBesG<sup>2</sup> festzulegen sind,<sup>3</sup>
- die Erweiterung der Ermächtigung des § 12 c Abs. 11 HG 2004/05<sup>4</sup> auf alle Bereiche, unter der Bedingung der Kostenneutralität innerhalb der getroffenen Maßnahmen,<sup>5</sup> dauerhafte Mehrausgaben müssen durch dauerhafte Minderausgaben kompensiert werden; dies schließt z. B. aus, Minderausgaben aus der temporären Nicht- oder Unterbesetzung von Stellen für Hebungen zu verwenden,
- bei Stellenhebungen auf den Einwilligungsvorbehalt des Finanzministeriums gem. § 12 c Abs. 13 HG 2004/05 zu verzichten,
- in den künftigen Haushalten neben den Personalkostenbudgets und den Stellenplänen zusätzlich das Beschäftigungsvolumen je Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppe zu einem bestimmten Stichtag des Jahres der Haushaltsaufstellung auszuweisen.
- die Stellenpläne regelmäßig, spätestens alle 3 Jahre, um die Stellen zu bereinigen, für die keine Ausgabemittel mehr veranschlagt werden,
- das Beschäftigungsvolumen als Kennzahl im Rahmen der Budgeterstellung und Steuerung in Anspruch zu nehmen.

Nachdem mit der PKB seit nunmehr über 6 Jahren neue Wege in der Aufstellung und im Vollzug des Landeshaushalts gegangen worden sind, hält der LRH außerdem ihre Evaluierung, die Vorlage eines Erfahrungsberichts und die Führung einer Grundsatzdiskussion über ihre Weiterentwicklung für überfällig. Das Ergebnis sollte unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse des LRH dazu dienen, die PKB als Steuerungsinstrument für die Mittelbewirtschaftung im Bereich des Personals effektiver und effizienter auszugestalten. Dies sollte durch verbindliche Vorgaben des Finanzminis-

---

<sup>1</sup> Eine Zielvereinbarung in diesem Sinne ist eine in eingehender Kooperation abgestimmte schriftliche Grundlage für gezieltes Verwaltungshandeln. In ihr werden die zu erreichenden Leistungs- und Arbeitsergebnisse für Steuerungszwecke präzisiert mit gleichzeitiger Festlegung und Delegation der dafür notwendigen Befugnisse und Ressourcen.

<sup>2</sup> Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 06.08.2002, BGBl. I S. 3020, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.12.2004, BGBl. I S. 3390.

<sup>3</sup> Es dürfen die Anteile bestimmter Beförderungsämter die durch das BBesG festgelegten Obergrenzen nicht überschreiten.

<sup>4</sup> Gesetz über die Feststellung eines Haushaltsplanes für die Haushaltsjahre 2004 und 2005 (Haushaltsgesetz 2004/2005 - HG 2004/05) vom 11.12.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 697.

In den Haushaltsjahren 2004 und 2005 dürfen die obersten Landesbehörden im Einzelplan 03 und in den Kapiteln 0720 bis 0734 und Kapitel 0740 Maßnahmegruppe 2 Planstellen und sonstige Stellen heben, herabgruppieren und umwandeln.

<sup>5</sup> Es stehen noch die Erfahrungsberichte der Pilotbehörden aus.

teriums u. a. für die Bildung von Budgets sowie das Controlling und das Berichtswesen auch gegenüber dem Parlament geschehen.

## 10.5 **Stellungnahme des Finanzministeriums**

Die **Landesregierung** begrüßt die kritische Auseinandersetzung des LRH mit der PKB. Sie werde die vom LRH gegebenen Hinweise und Anregungen bei der Weiterentwicklung der Neuen Steuerungsinstrumente berücksichtigen. Dabei liege der Schwerpunkt weniger bei der Weiterentwicklung dieses inputorientierten, rein kameralen Instruments. Vielmehr gelte das Augenmerk der outputorientierten Budgetierung auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung. Sie solle eine stärker aufgabenbezogene Planung ermöglichen und die Budgetierung auf alle Ausgabearten ausweiten.

Weiter wird auf Folgendes hingewiesen:

- Die PKB umfasse alle Bereiche der Landesverwaltung und nicht lediglich 16,3 %. Es bedeute keine Abkehr von einer konsequenten Budgetierung, wenn sich politischer Wille und Prioritätensetzung in einer unterschiedlichen Ausprägung der Budgetierung ausdrückten.
- Den Ausführungen des LRH zum Umgang mit Rücklagen stimme man grundsätzlich zu. Vor dem Hintergrund der finanziellen Lage des Landes seien jedoch von Jahr zu Jahr Verhandlungen mit unterschiedlichen Entscheidungen erforderlich.
- Ebenso werde dem Vorschlag des LRH, die Verbindlichkeit der Stellenpläne grundsätzlich beizubehalten, zugestimmt. Sie habe sich im System kameraler Steuerung bewährt. Gleichwohl setze sich die Landesregierung in der politischen Diskussion dafür ein, parallel zur Umsetzung Neuer Steuerungselemente auf Stellenpläne zu verzichten. Erforderlich wären dann aber Sanktionsmechanismen bei Budgetüberschreitungen.
- Dagegen werde dem Vorschlag der Bündelung der Planstellen in den Ämtern, für die keine Stellenobergrenze gemäß § 26 Abs. 1 BBesG festzulegen sind, nicht gefolgt. Hier sei eine Überprüfung der Maßnahmen kaum möglich. Vor einer Erweiterung von § 12 c Abs. 11 HG 2004/05 auf alle Bereiche wolle die Landesregierung weitere Erfahrungen abwarten.
- Auch würden die Haushaltsansätze künftig nicht wieder auf der Basis der hochgerechneten Ist-Ausgaben der ersten 4 Monate des Jahres ermittelt, da dann die Personalentscheidungen vom Ende des Vorjahres ausfinanziert werden müssten. Es entfalle ein regulierendes Instrument auf Personalentscheidungen mit finanziellen Auswirkungen auf die Folgejahre.
- Die Tarif- und Besoldungserhöhungen würden bei der Budgetermittlung berücksichtigt. Das bedeute aber keinesfalls, dass sie den Budgets bei

der Aufstellung zugerechnet werden müssten. Auch ihre Nichtveranschlagung sei eine bewusste und zuvor kalkulierte Entscheidung im Rahmen der Budgetermittlung.

- Die derzeitige Regelung der Bereinigung der Stellenpläne solle beibehalten werden. Es seien damit gute Erfahrungen gemacht worden.
- Der kritischen Bewertung des LRH zur Aushöhlung des Budgetrechts des Parlaments vermöge die Landesregierung nicht zu folgen. Der Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages sei über das Instrument der PKB ausführlich informiert und habe gegen ihre Einführung keine Bedenken erhoben. Die auf der Grundlage der PKB verhandelten Budgets und die Ermächtigungen zur flexibleren Bewirtschaftung der Budgets seien Bestandteil des HG und würden somit vom Budgetgesetzgeber im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens mit beraten und verabschiedet. Seit der Einführung der PKB seien vonseiten des Budgetgesetzgebers keine einschränkenden Änderungen beschlossen und keine differenzierten Berichte eingefordert worden.
- Die Auswirkungen der PKB seien bekannt. Auf negative Erfahrungen würde teilweise mit der Weiterentwicklung des Instruments geantwortet. Eine aufwändige Evaluierung sei deshalb zz. nicht geplant. Gleichwohl würden die Prüfungsfeststellungen des LRH für die weiteren Aktivitäten der Landesregierung eine geeignete Diskussionsgrundlage darstellen.

Der **LRH** begrüßt die Absicht der Landesregierung, die von ihm zur PKB gegebenen Hinweise und Anregungen bei der Weiterentwicklung der Neuen Steuerung zu berücksichtigen. Er hat jedoch erhebliche Zweifel, ob die nach der Stellungnahme des Finanzministeriums tatsächlich vorgesehenen Maßnahmen ausreichen, die PKB als Steuerungsinstrument auf der Ebene der Personal bewirtschaftenden Dienststellen effektiver und effizienter auszugestalten, um die bisherige „Personalausgabenbewirtschaftung“ zu einer „echten“ PKB zu machen und damit den eigenen Ansprüchen gerecht zu werden.

Auch um die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei den Personal bewirtschaftenden Dienststellen zu stärken, sollten die Haushaltsansätze der Personalkosten transparenter sein. Dies wäre der Fall, wenn künftig wieder die hochgerechneten Ist-Ausgaben zugrunde gelegt und die Tarif- und Besoldungserhöhungen in voller Höhe in Ansatz gebracht würden.

Außerdem sollten den budgetverwaltenden Dienststellen die von ihnen erwirtschafteten Rücklagen wenigstens teilweise wieder zur Verfügung gestellt werden.

Der diesen Maßnahmen entsprechende Mehrbedarf könnte insbesondere durch eine prozentuale Einsparvorgabe ausgeglichen werden.

Der **LRH** weist in diesem Zusammenhang noch einmal darauf hin, dass sich die Umsetzung der PKB an dem Anspruch der Landesregierung messen lassen muss, die Verwaltung in einem ersten Schritt auf die Nutzung betriebswirtschaftlich orientierter Haushaltsbewirtschaftung vorzubereiten. Diese Zielrichtung wird erst erreicht, wenn auch betriebswirtschaftliche Instrumente für die PKB eingesetzt werden. Solange die von der Landesregierung gewollte outputorientierte Budgetierung und die flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung auf sich warten lassen, sollte die Weiterentwicklung der bisherigen inputorientierten PKB betrieben werden.

Der **LRH** bedauert weiter, dass auf die eigentlich erforderliche Evaluierung der PKB verzichtet wird.