

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2015

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2013

Kiel, 17. März 2015

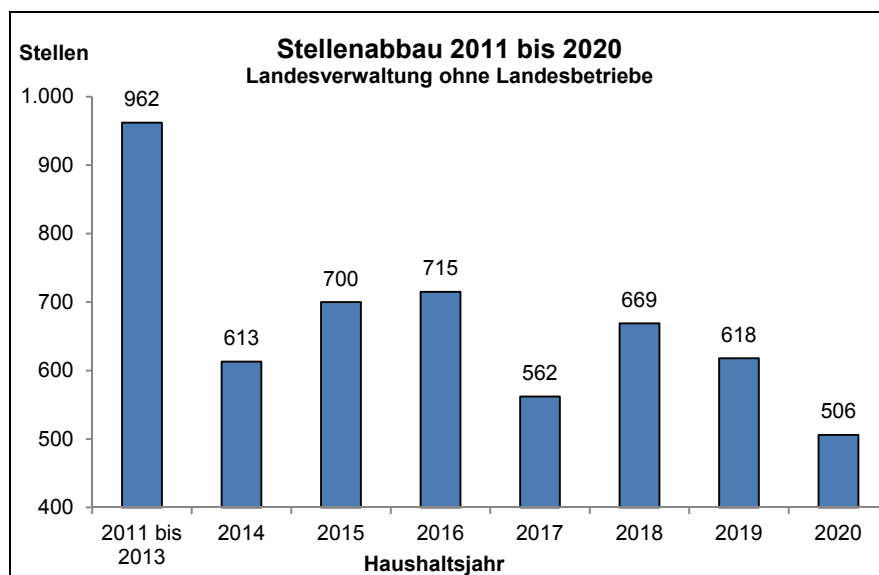
Staatskanzlei

8. Stellen- und Budgetabbau noch im Plan - aber es drohen Risiken

Bis 2020 will die Landesregierung 5.345 Stellen im Gegenwert von 215 Mio. € einsparen. Der Stellen- und Budgetabbau verläuft nach Plan. Wieviel Personal die Landesregierung in dieser Zeit abbaut, bleibt offen. So kann es geschehen, dass am Ende mehr Personal als Geld vorhanden ist.

8.1 Stellen- und Personalabbau - Ausgangslage

Die in der Landesverfassung verankerte Schuldenbremse (Art. 67 Landesverfassung¹) zwingt das Land zum Sparen. Ein wesentlicher Baustein, das strukturelle Finanzierungsdefizit bis 2020 auf null zu senken, ist der Personalabbau. Vor diesem Hintergrund hat die Landesregierung beschlossen, ausgehend von 2010 den Stellenbestand um 10 % zu senken. Mit dem Stabilitätsrat wurde der Abbau von 5.345 Planstellen und Stellen² mit einem Gegenwert von 215 Mio. € vereinbart.³



Quelle: Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.06.2013.

¹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein i. d. F. vom 02.12.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 344.

² Im Folgenden: Stellen.

³ Konsolidierungsprogramm des Landes Schleswig-Holstein gemäß § 5 Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (StabiRatG) vom 11.10.2011 unter C.2a), Umdruck 17/3211. Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 3, S. 3, Umdruck 18/2761.

8.2 **Anlass und wesentliche Aspekte der Prüfung**

Der mit dem Stabilitätsrat vereinbarte Stellen- und Budgetabbau war aus frei zugänglichen Quellen wie den Haushaltsplänen nicht nachvollziehbar. Der Landtag forderte deshalb die Landesregierung auf, über den Stellen- und Personalabbau gesondert zu berichten.¹ Auf der Grundlage dieses Beschlusses erstattete die Staatskanzlei den „Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre“.² Der Finanzausschuss nahm den Bericht am 12.06.2014 zur Kenntnis.

Aus Sicht des LRH wirft der Bericht eine Reihe von Fragen auf. So äußert sich die Staatskanzlei zwar zum Stellen- und Budgetabbau. Zum Stand des konkret abgebauten Personals enthält der Bericht aber keine Aussagen.

Der LRH hatte folgende Kernfragen:

- Wie gestaltet sich die ressortübergreifende Steuerung des Personalabbaus? Mit welchen Controllingmaßnahmen wird der Stellen-, Budget- und Personalabbau sichergestellt?
- Welche Risiken bestehen auf dem Personalabbaupfad? Wie wird diesen ggf. begegnet?
- Wie erfüllen die Ressorts ihre Personalabbaupflichtung? Welche den Personalabbau flankierenden personalwirtschaftlichen und/oder organisatorischen Konzepte gibt es?
- Wie ist der Stand der Umsetzung?

8.3 **Zentrales Personalmanagement soll steuern, Ressorts sollen umsetzen**

Im April 2013 wurde in der Staatskanzlei der Stabsbereich „Zentrale IT-, Organisations- und Personalentwicklung“ eingerichtet.³ Das Zentrale Personalmanagement (ZPM) ist diesem Stabsbereich zugeordnet. Damit dokumentiert die Landesregierung, dass das zentrale Personalmanagement „Chefsache“ ist.

Das ZPM soll eine Gesamtschau auf die Belange der Landesverwaltung entwickeln und dazu beitragen, ihre Funktionsfähigkeit zu sichern. Es ist beauftragt, die Abbaupfade der Ressorts anhand der politischen Schwerpunkte anzupassen. Daneben soll es personelle und organisatorische Maßnahmen prüfen, um die Ressorts bei ihren Einsparverpflichtungen zu

¹ Votum zu Nr. 7 der Bemerkungen 2013 des LRH, Beschluss des Landtages vom 11.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1355(neu).

² Vgl. Umdruck 18/2761.

³ Organisationserlass des Ministerpräsidenten vom 19.03.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 121.

unterstützen. Ihm obliegt es, die Stellenabbauvorgaben gemeinsam mit dem Finanzministerium zu überwachen, regelmäßig Bericht zu erstatten und ggf. gegensteuernde Lösungen zu erarbeiten.

Staatskanzlei und Ministerien obliegt es, den Stellenabbau operativ umzusetzen. Die Fachaufgaben müssen auch zukünftig trotz eines verringerten Personalbestands gesichert erledigt werden können. Staatskanzlei und Ministerien sollen deshalb bedarfsgerechte Organisationsuntersuchungen und Geschäftsprozessanalysen vornehmen.¹

8.4 **Abbaupfad - von den Ressorts akzeptiert**

Das Finanzministerium hat die Einsparvorgabe von 5.345 Stellen auf die Ressorts umgelegt und auf die Jahre bis 2020 verteilt (Jahresscheiben). Eine nachfolgende Feinsteuerung mit dem jeweiligen Ressort ergab den derzeit gültigen Abbaupfad. Im Ergebnis akzeptieren die Ressorts den Abbaupfad. Alle sehen sich in der Lage, mit ihren Altersabgängen bis 2020 die Einsparverpflichtungen grundsätzlich zu erfüllen.

Für jede eingesparte Stelle wird das Budget grundsätzlich um 50.000 € gekürzt. Allerdings sind für einzelne Bereiche wie Finanzministerium, Schulen oder Polizei Sonderregelungen vereinbart worden.² Dies ist für die Transparenz im Haushalt nicht förderlich. Umso wichtiger ist es, dass der Stellen- und Personalabbaubericht den Stand des Abbaupfads transparent wiedergibt.

Seit 2011 musste der Einsparpfad mehrere Ressortumbildungen „überstehen“, zuletzt im Oktober 2014³. Dabei wurden die Einsparvorgaben verlustfrei zwischen den Ressorts verschoben.

¹ Vgl. Umdruck 18/2761 Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 11, S. 17.

² Vgl. Umdruck 18/2761 Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 4 a, S. 6.

³ Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 07.10.2014, GVOBl. Schl.-H. S. 316.

**Mit den Ressorts nach der Ressortumbildung im Oktober 2014
vereinbarte Stellenabbaupfade**

Ressort	2011 bis 2013	2014	2015 bis 2020	Gesamt
Staatskanzlei	16	3	9	28
Innenministerium	73	3	453	529
Finanzministerium	147	52	194	393
Wirtschaftsministerium	28	6	39	73
Bildungsministerium	31	10	36	77
- Lehrkräfte	513	365	2.363	3.241
- Referendare		100	375	475
Justizministerium	87	32	128	247
Sozialministerium	26	16	54	96
Umweltministerium	41	26	119	186
Gesamt	962	613	3.770	5.345

Quelle: Interne Aufstellung des ZPM vom 21.10.2014

Das Finanzministerium lässt neue Stellen grundsätzlich nur noch zu, wenn im Haushalt vermerkt wird, dass sie künftig wegfallen (kw-Vermerk). Sie müssen zusätzlich zum Abbaupfad bis spätestens 2020 eingespart werden. Neue Stellen haben damit keinen Einfluss auf den Abbaupfad.

Keinen kw-Vermerk haben 728 neue Lehrerstellen. Diese sollen aus eingesparten BAföG-Mitteln finanziert werden. Sie werden vom Finanzministerium gegenüber dem Stabilitätsrat gesondert gemeldet.

8.5 Hilfe durch Organisationsarbeit

Der Stellen- und Personalabbau muss durch Organisationsarbeit flankiert werden; die Organisationsreferate sollten frühzeitig einbezogen werden. Sie müssen Geschäftsprozesse optimieren und Aufgabenkritik durchführen, um die Einsparverpflichtungen zu unterstützen.

Manche Ressorts verweisen auf frühere Organisationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Personalkosteneinsparkonzept 2010. Diese hätten Einspareffekte vorweggenommen. Andere Organisationsmaßnahmen würden erst über längere Zeiträume oder in Zukunft wirken (Steuerverwaltung 2020, Reorganisation der Personalverwaltung).

In einigen Bereichen haben die Ressorts Aufgaben abgebaut - aber nicht mit dem vorrangigen Ziel des Stellen- und Personalabbaus. Der Aufgabenabbau ergab sich meist durch Änderungen von Gesetzen und Zuständigkeiten, weniger durch die Einsparverpflichtungen. Einige Ressorts sahen keine Möglichkeiten, in dem Maße Aufgaben abzubauen, wie Stellen einzusparen sind.

Unterschiede zeigten sich auch dabei, wie über die Nachbesetzung freier Stellen entschieden wird. Ein Ressort wendet ein strukturiertes Verfahren an. Dabei prüft es, ob Aufgaben abgebaut, Aufgaben verlagert und Prozesse optimiert werden können und damit auf eine Nachbesetzung verzichtet werden kann. 2 Ressorts gaben an, eine Personalstrategie zu entwickeln. Bestandteil dieser Strategie soll auch sein, den künftigen Personalbedarf zu ermitteln.

Wie die Ressorts ihren Einsparbeitrag erbringen, entscheiden sie selbst. Ihnen ist wichtig, dass am Ende die Zahlen stimmen. Ein übergreifendes Controlling gibt es zwar (vgl. Tz. 8.6). Dies bezieht sich jedoch nur auf den Stellen- und Budgetabbau. Die Ressorts berichten zwar dem ZPM, welche organisatorischen Maßnahmen sie ergriffen haben. Ob diese umgesetzt wurden, prüft es nicht ressortübergreifend. Das sollte es aber, denn nur dann kann es nachteiligen Entwicklungen frühzeitig gegensteuern.

Es zeigt sich:

- Ein Personalabbau in der geplanten Größenordnung kann ohne die Definition von Kern- und Zukunftsaufgaben, Aufgabenabbau und optimierte Verwaltungsstrukturen nicht gelingen. Zufallsbedingte Arbeitsverdichtungen sind zu vermeiden. Hierfür bedarf es einer ressortübergreifenden Steuerung, die ggf. mit der Einschränkung des Ressortprinzips einhergehen muss. Auf diese Gesichtspunkte hat der LRH wiederholt hingewiesen.¹ Der Stellen- und Personalabbau muss durch zielgerichtete Organisationsarbeit unterstützt werden.
- Die Landesregierung muss ressortübergreifende Organisationsmaßnahmen koordinieren.
- Jeder Nachbesetzungswunsch ist kritisch zu prüfen. Die Ressorts sollten anhand einheitlicher Kriterien ermitteln und nachweisen, dass die Nachbesetzung notwendig ist.

Auch aus Sicht der **Staatskanzlei** erfordert der Personalabbau, dass Aufgabenbestand und Organisationsstrukturen überprüft und zukunftsfähig gestaltet werden. Die Verantwortung dafür sieht sie bei den Ressorts. Das ZPM unterstütze die Ressorts bei der Überprüfung von Querschnittsaufgaben. Weitergehende Maßnahmen wie die Definition von Kern- und Zukunftsaufgaben oblägen ihnen jedoch selbst.

Der **LRH** erinnert daran: Der Landtag hat mehrfach bekräftigt, die Definition von Kern- und Zukunftsaufgaben sei Aufgabe von Landtag und Landesregierung. Die Ressorts sind zu beteiligen. Eine ressortübergreifende

¹ Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.6; Bemerkungen 2013 des LRH, Nr. 7.6 und Nr. 8. Stellungnahme 2013 des LRH zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020, vom 18.03.2014, Tz. 3.2.

zentrale Steuerung ist unverzichtbar, um einheitliche Maßstäbe und Verfahren zu gewährleisten.

8.6 **Vertrauen ist gut - Kontrolle ist besser**

Der Abbau von Stellen, Budget und Personal ist zu kontrollieren. Die Landesregierung hat diese Aufgabe auf verschiedene Bereiche verteilt. Die Staatskanzlei - ZPM - kontrolliert den Stellenabbaupfad, das Finanzministerium - Haushaltsabteilung - den Stellen- und Budgetabbau. Die Ressorts sind für ihren Personalabbau zuständig.

Bei der Kontrolle des Abbaus in den Bereichen Stellen, Budget und Personal gilt nach Aussagen des ZPM und des Finanzministeriums: Das Budget ist führend!¹

Zentrales Personalmanagement

Die Aufgabe des ZPM ist in diesem Zusammenhang am ehesten mit dem Begriff Controlling zu bezeichnen. Wie bereits dargelegt (vgl. Tz. 8.4), wirkten sich Entscheidungen der Landesregierung auf den Stellenabbaupfad aus. Das ZPM musste ihn daher anpassen. Abbauvorgaben verschoben sich. Das ZPM gab die Veränderungen an das Finanzministerium und die anderen Ressorts weiter.

Finanzministerium

Entsprechend seinem Grundsatz „Das Budget ist führend!“ kommt dem Finanzministerium die wichtigste Kontrollaufgabe zu.

Das Finanzministerium hat den Stellenabbaupfad in seinem EDV-Programm für die Haushaltsaufstellung hinterlegt. Für jedes Ressort ist bis 2020 die jeweilige Jahresscheibe (vgl. Tz. 8.4) eingegeben. Die Ansätze der Personalausgabebudgets werden entsprechend gekürzt. So stellt das Finanzministerium bei der Haushaltsaufstellung sicher, dass die Budgets abgebaut werden. Am Jahresende gleicht es Soll und Ist der Personalausgaben ab. In jedem Jahr überschritten in mindestens einem Ressort die Ist-Ausgaben das Soll. Der LRH hat für diesen Abgleich die Titel 421 bis 429 berücksichtigt. Überplanmäßige Ausgaben waren nicht zu verzeichnen. Die Überschreitungen wurden im Rahmen der allgemeinen Deckungsmöglichkeiten ausgeglichen.

Neben dieser rein monetären Kontrolle überwacht das Finanzministerium den Stellenabbau. Die Stellenpläne und -übersichten werden daraufhin überprüft, dass dem Stellenabbaupfad entsprechend Stellen wegfallen.

¹ Vgl. Umdruck 18/2761 Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 2, S. 3 oben.

Das Finanzministerium kontrolliert auch, dass Stellen mit kw-Vermerk zum jeweiligen Zeitpunkt wegfallen.

Ressorts

Die Ressorts müssen sicherstellen, dass dem Stellen- und Budgetabbau auch ein entsprechender Personalabbau folgt. Dies ist erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Personalausgaben nachhaltig sinken.

Auf eine umfassende Aktenanalyse hat der **LRH** verzichtet und stattdessen die Ressorts gefragt:

- Welche Stellen (Besoldungsgruppe/Entgeltgruppe) wurden in welcher Zahl mit welchem Budget eingespart?
- Wie hoch waren die Personalausgaben für die jeweilige Stelle?
- Wie hoch war der Arbeitszeitanteil für die jeweilige Stelle?
- Wie hoch waren die tatsächlich und nicht nur rechnerisch eingesparten Personalausgaben?

Die Ressorts legten sich nicht fest. Stattdessen erklärten sie, es gäbe keinen unmittelbaren Bezug zwischen eingespartem Budget und eingesparten Stellen. Insofern konnten den jeweiligen Stellen auch keine konkreten Personalausgaben zugeordnet werden. Zudem war zu berücksichtigen, dass nicht in jedem Fall die finanzielle Einsparung durch den Verzicht auf Nachbesetzung eines Arbeitsplatzes eintrat. Die Ressorts nutzen unterschiedliche Faktoren der Budgetplanung wie Teilzeit, Beurlaubungen oder temporäre Vakanzen, um die Einsparvorgaben zu erfüllen. Das tatsächlich abgebaute Personal einschließlich seiner Vollzeitäquivalente (VZÄ) wurde nicht erfasst.

Ein Manko bei der Kontrolle des Abbaus von Stellen, Budget und Personal war die Verteilung auf mehrere Verantwortliche. So wurden an keiner Stelle alle Daten zentral gesammelt. Das ZPM ist zwar dabei, dieses Manko zu beheben. Seit 2013 erstellt es einen Umsetzungsbericht. Hierfür müssen die Ressorts u. a. Daten zum Stellenabbau liefern. Insbesondere sollen sie angeben, wie viele Stellen welcher Wertigkeit abgebaut wurden. Ab 2014 müssen sie auch Daten zu VZÄ und eingesparten Personalausgaben angeben.

Die Meldungen der Ressorts zu den Umsetzungsberichten sind jedoch von sehr unterschiedlicher Qualität, zum Teil unvollständig und nicht immer nachvollziehbar. Einige enthalten z. B. nur unzureichende Aussagen dazu, in welchem Umfang welche Stellen aufgrund von zielgerichteten Planungen und Aufgabenabbau eingespart wurden. Aus Sicht des LRH sind die Meldungen deshalb für Steuerungszwecke allenfalls eingeschränkt zu gebrauchen.

Darüber hinaus stellt der LRH fest: Die Ressorts weisen bisher den konkreten Personalabbau nicht nach. Sie müssen aber sicherstellen, dass ihre Personalausgaben nachhaltig sinken. Einsparungen durch Bewirtschaftungsmaßnahmen dürfen daher nur begleitend akzeptiert werden. Der Personalabbau ist nachzuholen und nachzuweisen.

8.7 **Alles gut?**

Noch nicht - auf dem Abbaupfad drohen weitere Risiken.

Das Ministerium für Schule und Berufsbildung (Bildungsministerium) hat dem LRH gegenüber erklärt, dass es den derzeitigen Abbaupfad für den Bereich der Lehrkräfte nunmehr als zu ambitioniert bewertet. Der Abbaupfad sei zwar bis 2020 durchgeschrieben. Wie die Einsparvorgabe der Jahre 2018 bis 2020 tatsächlich erfüllt werden kann, stehe noch nicht fest. Einige der fortgeschriebenen Werte stuft es als nicht sachgerecht ein. Die demografischen Effekte seien bislang nicht wie erwartet eingetreten: Die Schüler-Ist-Zahlen würden nicht in dem angenommenen Maße zurückgehen. Setze man den Abbaupfad wie geplant fort, würde die Unterrichtsversorgung selbst bei 728 zusätzlichen Lehrerstellen hinter den jetzigen Stand zurückfallen. Das Bildungsministerium wird die Bevölkerungsvorausberechnung 2015 abwarten. Es erhoffe sich hieraus genauere Erkenntnisse. Es gebe noch keine Lösungen. Das Bildungsministerium geht davon aus, dass der Abbaupfad angepasst werden müsse. Das wäre dann mit dem Stabilitätsrat nachzuverhandeln.

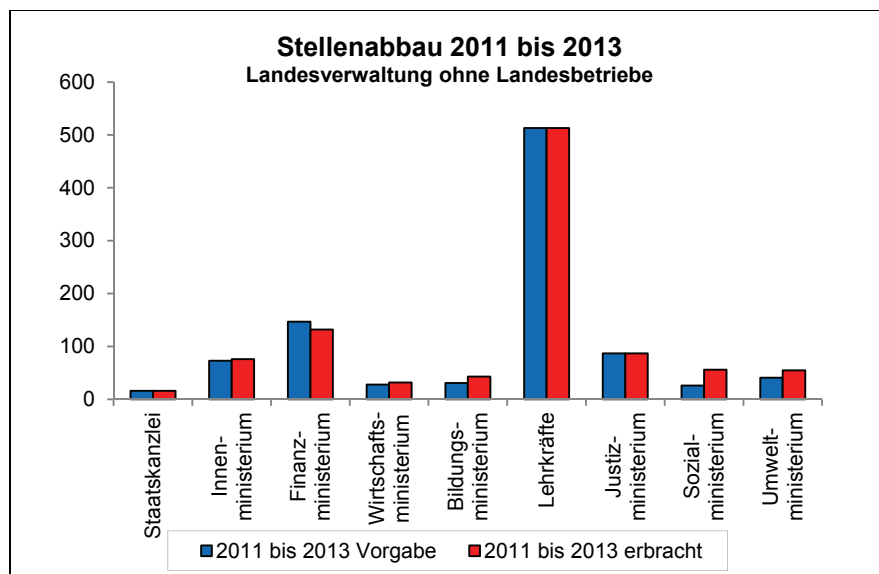
In ihrer Stellungnahme weist die **Staatskanzlei** darauf hin: Die realen Entwicklungen im Lehrerbereich zeigen, dass es Abweichungen gegenüber den Grundannahmen der vergangenen Jahre gibt. Verschiedene Ursachen werden zu Mehrbedarfen an Lehrkräften führen. Auf der Grundlage der Bevölkerungsvorausberechnung, die voraussichtlich bis Ende 2015 vorliegt, werde die Landesregierung über Konsequenzen für den bestehenden Abbaupfad beraten.

Einige Ressorts planen, Personal dadurch abzubauen, dass sie Aufgaben an externe Dienstleister vergeben. Aber auch das kostet Geld. In derartigen Fällen kann deshalb nur der Unterschied zwischen den eingesparten Personalausgaben und den zusätzlichen Sachausgaben als „Effizienzrendite“ angesetzt werden.

Dem stimmt die **Staatskanzlei** zu. Als Beispiel verweist sie auf die Landespolizei. Diese wolle IT-Aufgaben auf einen externen Dienstleister verlagern. Sie habe hierfür eine Effizienzrendite von 30 % angesetzt.

8.8 Fazit

Der Stellenabbau verläuft nach Plan. In den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 sollten insgesamt 962 Stellen abgebaut werden. Tatsächlich waren es 1.010 Stellen. Die Sollvorgabe wurde zwar übererfüllt. Allerdings waren diese Stellen nicht ausfinanziert.¹ Und: Das Budget für diese Stellen wird erst in den Haushaltsjahren gekürzt, in denen diese Stellen eigentlich eingespart werden müssten. Darunter leidet die Transparenz. Die Kontrolle durch das ZPM und das Finanzministerium ist nach dem Eindruck des LRH jedoch gewährleistet.



Quelle: Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 6 a, S. 9.

Die Personalausgabebudgets wurden entsprechend den Jahresscheiben 2011 bis 2013 (Tz. 8.4 und Tz. 8.6) um etwas mehr als 41 Mio. € gekürzt.² Das Finanzministerium stellt mit geeigneten Maßnahmen sicher, dass die Personalausgabebudgets auch in künftigen Haushaltsjahren planmäßig gekürzt werden. Aus Sicht der **Staatskanzlei** unterstreicht der planmäßige Stellen- und Budgetabbau die Wirkung der Arbeit des ZPM in der Staatskanzlei und des Generalreferats für den Landshaushalt im Finanzministerium.

Allerdings beantwortet der Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre nicht alle Fragen, die der Landtag in seinem Votum³ gestellt hat. Es handelt sich hierbei insbesondere um die Zahl der

¹ Vgl. Umdruck 18/2761 Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 11, S. 16 unten.

² Vgl. Umdruck 18/2761, Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 6 b, S. 10.

³ Votum zu Nr. 7 der Bemerkungen 2013 des LRH, Beschluss des Landtages vom 11.12.2013, Landtagsdrucksache 18/1355(neu).

VZÄ, den konkreten Personalabbau und die konkrete Einsparung von Personalausgaben.

Die erforderliche Transparenz vermag der Bericht ebenfalls nicht zu vermitteln. Denn: Es wurden viele Sonderregelungen vereinbart.¹

Hierzu teilt die **Staatskanzlei** mit: Das ZPM baue bereits eine breitere Datenbasis auf und arbeite daran, die Datenqualität zu verbessern.

Außerdem weist die Landesregierung für die vergangenen Jahre nicht nach, wieviel Personal sie wirklich abgebaut hat. Es scheint sich aber immerhin zu bewahrheiten, was das Finanzministerium 2012 dem LRH anlässlich der Prüfung „Mit der Haushaltsstrukturkommission in Richtung Haushaltsausgleich“ entgegnete: Die konsequente Übersetzung der Stellenabbauvorgabe in Budgetabsenkung bewirkt einen tatsächlichen Personalabbau.²

¹ Vgl. Umdruck 18/2761 Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre, Nr. 4 a, S. 6, und Nr. 6 a, S. 8.

² Vgl. Bemerkungen 2012 des LRH, Nr. 17.2.5.