

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2017

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015
und
Stellungnahme 2016
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017



Bemerkungen 2017

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2015

und

Stellungnahme 2016 zur Planung der
Landesregierung vom 06.09.2016 zum
Abbau des strukturellen Finanzierungs-
defizits bis 2020

Kiel, 6. April 2017

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Staatskanzlei

8. Demografischer Wandel Teil 1: Er macht nicht halt vor dem Personal der Landesverwaltung

Der demografische Wandel macht weder vor den Erwerbspersonen in Schleswig-Holstein noch vor den Beschäftigten der Landesverwaltung halt.

Die Staatskanzlei weiß zwar, wie viele Beschäftigte des Landes bis 2028 in den Ruhestand gehen. Sie weiß aber nicht genau, welchen Berufsgruppen, Laufbahnen und Hierarchieebenen die Beschäftigten angehören. Diese Kenntnisse sind erforderlich. Nur so können die Personalgewinnung und der Personaleinsatz zentral gesteuert werden.

8.1 Demografischer Wandel - was ist das und warum interessiert sich der LRH dafür?

Der demografische Wandel gehört zu den „Megatrends“ unserer Zeit. Dies hat auch die Landesregierung erkannt. Sie sieht den demografischen Wandel als eines ihrer Themen an.¹

Die Landesregierung definiert den demografischen Wandel wie folgt:
„Demografischer Wandel umschreibt, dass die Einwohnerzahlen zurückgehen und sich die Altersstruktur der Bevölkerung dahingehend verändert, dass in Schleswig-Holstein immer mehr alte und weniger junge Menschen leben.“²

Wenn die Zahl der Einwohner zurückgeht und sich die Altersstruktur der Bevölkerung ändert, hat dies unterschiedliche Folgen. Zum einen wirkt sich dies auf die Aufgaben der Landesverwaltung aus. So sind z. B. zukünftig weniger Kinder zu unterrichten, weshalb weniger Lehrkräfte benötigt werden. Es wird deutlich: Einerseits verändern sich Personalbedarfe, andererseits werden andere Qualifikationen des Personals gefordert sein.

Zum anderen wirkt sich dies auf die Zahl der Personen aus, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Sinkt diese Zahl, wird es schwieriger, Arbeitsplätze (auch in der Landesverwaltung) zu besetzen.

¹ Vgl. Koalitionsvertrag 2012 bis 2017 „Bündnis für den Norden“, Tz. VI.2.6 Demografischer Wandel.

² Vgl. http://www.schleswig-Holstein.de/DE/Themen/D/demografischer_wandel_daseinsvorsorge.html, zuletzt abgerufen am 05.01.2017.

Die Landesregierung hat im Dezember 2016 den Entwurf ihres Weißbuchs zur Landesentwicklungsstrategie 2030 veröffentlicht.¹ In der Zeit vom 27.01. bis 31.05.2017 findet hierzu ein öffentliches Anhörungs- und Beteiligungsverfahren statt. In dem Weißbuch stellt die Landesregierung an unterschiedlichen Stellen auch die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Landesverwaltung dar, z. B. im Abschnitt 3.11 „Moderner Staat und Gesellschaft“.² Im Unterabschnitt „Handlungsfelder und Handlungsansätze“ benennt die Landesregierung u. a. folgende Themen: Organisationsstrategie, Personalmanagement, attraktive Arbeitsbedingungen, faire und anforderungsgerechte Bezahlung, Nachwuchskonzept. Konkrete Lösungsansätze stellt sie nicht dar.

Ausgangspunkt seiner Prüfung waren für den LRH folgende Fragen:

- Wie wirkt der demografische Wandel in Schleswig-Holstein und wie auf die Landesverwaltung?
- Wie wirkt er sich auf die Organisationsarbeit in der Landesverwaltung aus?
- Wie wirkt er sich auf die Personalarbeit in der Landesverwaltung aus?

In der Staatskanzlei und allen Ministerien wurde geprüft, wie diese sich auf den demografischen Wandel vorbereiten. Darüber hinaus hat der LRH ermittelt, wie sich der demografische Wandel auswirkt auf

- die Bevölkerungsstruktur,
- die Altersstruktur der Erwerbsbevölkerung in Schleswig-Holstein und
- die Altersstruktur der Beschäftigten in der Landesverwaltung.

Als Grundlage dienten Daten der Staatskanzlei und des Statistikamts Nord, das diese im Auftrag der Staatskanzlei ermittelte.

Über die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfung berichtet der LRH in diesem und 2 nachfolgenden Beiträgen.

¹ Vgl. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Landesentwicklungsstrategie/landesentwicklungsstrategie_node.html, zuletzt abgerufen am 27.04.2017.

² Weißbuch „Landesentwicklungsstrategie Schleswig-Holstein 2030“, S. 209 ff.

8.2 Wie entwickelt sich die Bevölkerungsstruktur?

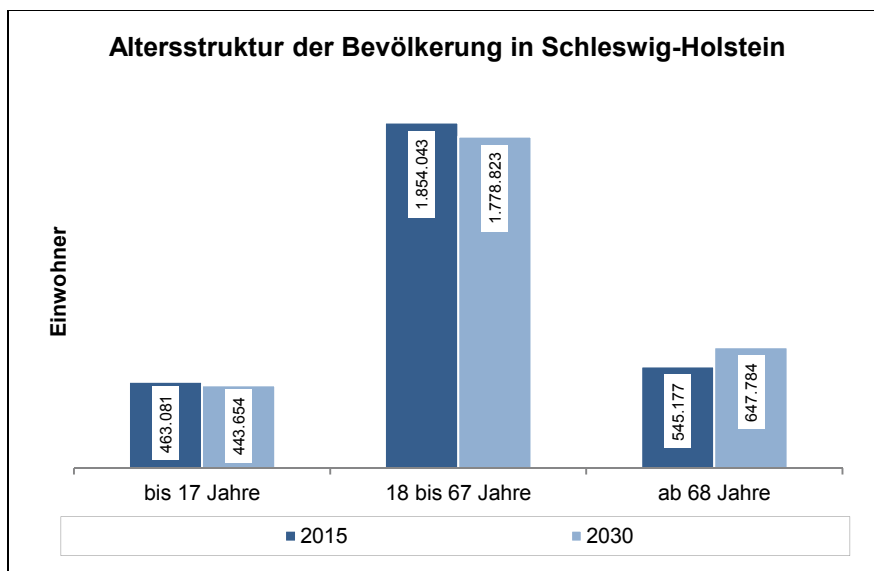
Die Landesregierung hat im Juni 2016 eine Bevölkerungsvorausberechnung für die Kreise und kreisfreien Städte des Landes veröffentlicht.¹ Sie basiert auf der Mitte 2015 veröffentlichten 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes. Insbesondere wegen der gestiegenen Flüchtlingszahlen wurden aktuellere Daten verwendet.

Danach werden 2030 in Schleswig-Holstein 2,87 Mio. Menschen leben. Das sind etwa so viele wie 2015. Aber die Altersstruktur der Bevölkerung ändert sich: 2030 werden in Schleswig-Holstein 102.600 mehr Menschen leben als 2015, die 68 Jahre und älter sind, und 19.500 weniger im Alter von unter 18 Jahren:

Altersstruktur der Bevölkerung in Schleswig-Holstein

Jahr	Alter						Gesamt	
	bis 17 Jahre		18 bis 67 Jahre		ab 68 Jahre			
	Einwohner	%	Einwohner	%	Einwohner	%	Einwohner	%
2015	463.081	16,2	1.854.043	64,8	545.177	19,0	2.862.301	100
2028	446.906	15,5	1.806.050	62,7	627.772	21,8	2.880.728	100
2030	443.654	15,5	1.778.823	62,0	647.784	22,6	2.870.261	100

Daten: Statistikamt Nord



Daten: Statistikamt Nord

¹ Vgl. http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/D/demografie/downloads/einwohnerentwicklung_sh_gesamt.html#download=1, zuletzt abgerufen am 21.04.2017.

8.3 Wie entwickelt sich die Struktur der Erwerbsbevölkerung?

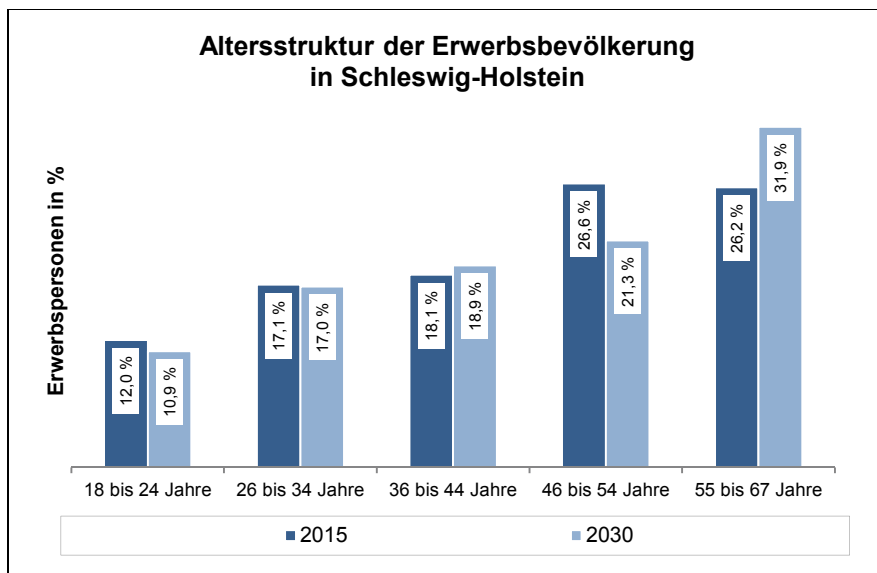
Für das Angebot an Arbeitskräften im Land ist die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (Erwerbspersonen) relevant. Der LRH betrachtet die Einwohner im Alter von 18 bis 67 Jahren als Erwerbspersonen. 2030 werden es fast 75.000 Erwerbspersonen weniger sein als 2015.¹ Und auch hier ändert sich die Altersstruktur:

Altersstruktur der Erwerbspersonen in Schleswig-Holstein

Jahr	Alter									
	18 bis 24 Jahre		25 bis 34 Jahre		35 bis 44 Jahre		45 bis 54 Jahre		55 bis 67 Jahre	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
2015	221.660	12,0	317.518	17,1	334.855	18,1	493.366	26,6	486.644	26,2
2028	195.868	10,8	306.609	17,0	339.108	18,8	378.468	21,0	585.997	32,4
2030	193.994	10,9	301.754	17,0	336.780	18,9	378.272	21,3	568.023	31,9

Daten: Statistikamt Nord

Der Anteil der Erwerbspersonen, die älter als 55 Jahre sind, steigt von 26,2 % auf 31,9 %. Der Anteil der Erwerbspersonen bis 24 Jahre geht dagegen von 12,0 % auf 10,9 % zurück:



Daten: Statistikamt Nord

¹ Vgl. Tabelle in Tz. 8.2.

8.4 Wie trifft der demografische Wandel den Personalbestand der Landesverwaltung?

Einige Ressorts äußerten, dass sich der demografische Wandel in den nächsten Jahren stark auf den vorhandenen Personalbestand auswirke. Grund sei das hohe Durchschnittsalter der Beschäftigten. Damit verbunden sei der Druck, eine höhere Zahl vakanter Stellen nachbesetzen zu müssen, als es bei einer ausgeglichenen Altersstruktur der Fall sein würde. Andere Ressorts gaben an, dass sich der demografische Wandel nicht auswirke. Denn: Nach dem Stellenabbaupfad seien bis 2020 zahlreiche Stellen abzubauen.

Es entstand der Eindruck, der Planungshorizont der Ressorts ende 2020. Den demografischen Wandel bis 2030 haben sie noch nicht im Blick. Dieser wird erst ab 2020 verstärkt wirken und auch nicht vor der Landesverwaltung haltmachen. Von 2016 bis 2028 werden voraussichtlich 17.683 Beschäftigte¹ des Landes die Regelaltersgrenze erreichen und aus dem Dienst ausscheiden.² Das sind 31,5 % aller Beschäftigten:

Beschäftigte und Altersabgänge in der Landesverwaltung

Bereich	Beschäftigte am 31.12.2015	Altersabgänge 2016 bis 2028	
		Zahl	Anteil in %
Staatskanzlei und Ministerien	2.443	882	36,1
Justiz	5.793	1.402	24,2
Schulen	29.795	8.978	30,1
Polizei	8.515	2.922	34,3
Steuer	4.348	1.578	36,3
nachgeordnete Behörden	5.289	1.921	36,3
Unmittelbare Landesverwaltung zusammen	56.183	17.683	31,5

Daten: Staatskanzlei

Aus der o. a. Tabelle wird deutlich, wie stark die unterschiedlichen Bereiche der Landesverwaltung durch Altersabgänge betroffen werden. Unklar bleibt jedoch, in welchen Berufsgruppen Beschäftigte ausscheiden. Diese Daten liegen dem Land jedenfalls nicht an zentraler Stelle vor.

¹ Unmittelbare Landesverwaltung inklusive Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein.

² Vgl. Landtagsdrucksache 18/4979 „Personalstruktur- und Personalmanagementbericht 2016 des Landes Schleswig-Holstein“, Tz. 2.13.2.

Auch nach 2028 werden zahlreiche Beschäftigte aus Altersgründen aus dem Landesdienst ausscheiden. Dies wird aus der Altersstruktur der Beschäftigten der Landesverwaltung deutlich:

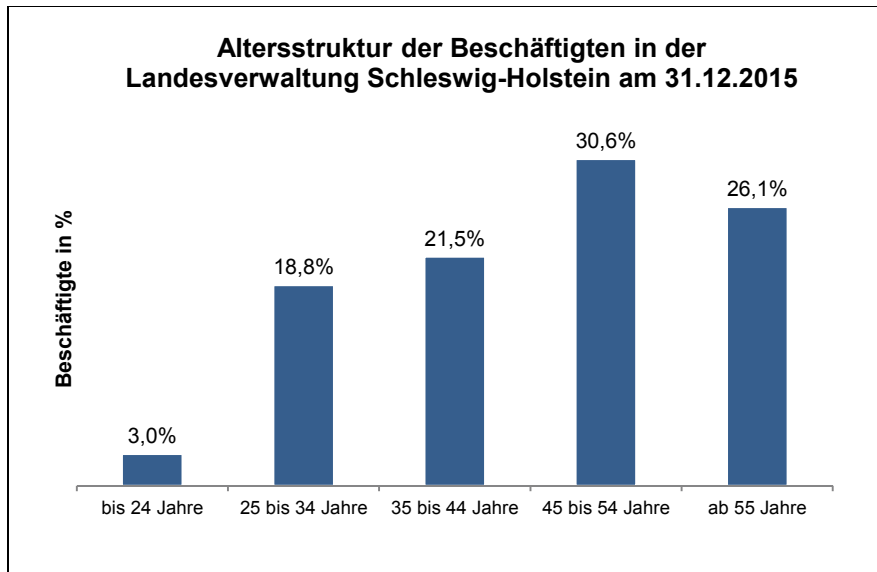
**Altersstruktur der Beschäftigten in der Landesverwaltung
am 31.12.2015**

Bereich	Alter										Gesamt
	bis 24 Jahre		25 bis 34 Jahre		35 bis 44 Jahre		45 bis 54 Jahre		ab 55 Jahre		
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	
Staatskanzlei und Ministerien	76	3,1	240	9,8	387	15,8	1.002	41,0	738	30,2	2.443
Justiz	217	3,7	1.342	23,2	1.188	20,5	1.848	31,9	1.198	20,7	5.793
Schulen	90	0,3	6.003	20,1	7.188	24,1	8.272	27,8	8.242	27,7	29.795
Polizei	722	8,5	1.717	20,2	1.845	21,7	2.784	32,7	1.447	17,0	8.515
Steuer	329	7,6	738	17,0	655	15,1	1.254	28,8	1.372	31,6	4.348
nachgeordnete Behörden	224	4,2	520	9,8	810	15,3	2.048	38,7	1.687	31,9	5.289
unmittelbare Landesverwaltung zusammen	1.658	3,0	10.560	18,8	12.073	21,5	17.208	30,6	14.684	26,1	56.183

Daten: Staatskanzlei

Am 31.12.2015 waren danach 26,1 % der Beschäftigten älter als 55 Jahre. In den Bereichen Justiz und Polizei ist der Anteil der Beschäftigten ab 55 Jahren im Vergleich zu den übrigen Bereichen niedrig. Dies jedoch deshalb, weil für Justiz- und Polizeivollzugsbeamte eine besondere Altersgrenze gilt. Sie lag 2015 bei 60 Jahren und 4 Monaten.¹

¹ Vgl. § 108 Abs. 2 und § 114 Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26.03.2009, GVOBl. Schl.-H. S. 93, zuletzt geändert am 14.12.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 1000.



Daten: Staatskanzlei

Die Altersstruktur der Beschäftigten des Landes ist sehr heterogen. Der Anteil der Beschäftigten bis 34 Jahre beträgt 21,7 %, zwischen 35 bis 49 Jahre 38,7 % und ab 50 Jahre 39,6 %. Die Altersstruktur ist damit „mittel bis alt“ geprägt. Ideal wäre eine homogene Altersstruktur

- sind die Abgänge und Neueinstellungen im Gleichgewicht,
- bleibt Erfahrungswissen lange in der Landesverwaltung,
- kommt neues Wissen kontinuierlich in die Landesverwaltung.

8.5 Empfehlungen

Ziel der Landesregierung sollte eine homogene, aber zumindest eine „mittel-zentrierte“ Altersstruktur sein. Bei dieser ist der größte Teil der Beschäftigten zwischen 35 und 49 Jahre alt, während die anderen beiden Altersgruppen in etwa gleich stark vertreten sind. Eine homogene Altersstruktur ist bei der gegenwärtigen Altersstruktur der Landesbeschäftigten und der Erwerbspersonen in Schleswig-Holstein kaum zu erreichen.

Die Landesregierung muss dringend eine aussagefähige Altersstrukturanalyse erstellen. Diese darf sich nicht darauf beschränken, die Daten wie in der Tabelle „Altersstruktur der Beschäftigten in der Landesverwaltung am 31.12.2015“ in Tz. 8.4 zusammenzustellen und jährlich fortzuschreiben. Vielmehr sollten je Altersgruppe und Bereich folgende Daten erfasst werden

- die Berufsgruppe,
- die beruflichen Abschlüsse und Qualifikationen,
- die Laufbahngruppe und
- die Hierarchieebenen.

Nur wenn der Landesregierung diese Daten vorliegen, kann sie ihre künftigen Personalbedarfe analysieren und strategisch planen. Das heißt sie weiß, für welche Bereiche sie welches Personal gewinnen oder vorhandenes Personal weiterqualifizieren muss. Darüber hinaus muss die Landesregierung festlegen, welche Aufgaben in welcher Intensität erledigt werden sollen. Angesichts der aktuellen Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts zum kommunalen Finanzausgleich¹ muss dies zeitnah geschehen. Danach muss das Land bis Ende 2020 die Bedarfe der Ebenen Land und Kommunen in finanzieller und aufgabenbezogener Hinsicht hinreichend definieren. Darüber hinaus müssten aus Sicht des LRH die Bedarfe des Landes mit Blick auf die nächsten 5 bis 10 Jahre fortgeschrieben werden.

Im Übrigen verweist er auf Nr. 8.3 seiner Bemerkungen 2012 (dort S. 61):
„Ohne zentralen Überblick über die Qualifikationen, Fähigkeiten und Entwicklungspotenziale ihrer Beschäftigten in ihrer Gesamtheit und Vielfalt wird es der Landesregierung nicht gelingen, den Personaleinsatz optimal zu steuern, um ihre Aufgaben auch künftig termin- und qualitätsgerecht durchzuführen. Fachkräftemangel und demografischer Wandel werden ein Umdenken erfordern.“

Die **Staatskanzlei** weist darauf hin, dass die Planungen der Ressorts bereits deutlich über 2020 hinaus reichten. Sie führt hier das Projekt „Zukunft Steuerverwaltung“ des Finanzministeriums an. Daneben hätten die Ressorts anhand von Altersabgangslisten einen genauen Überblick, welche Beschäftigten im Einzelnen zu welchem Zeitpunkt ausscheiden.

Gleichzeitig stimmt die **Staatskanzlei** aber dem LRH zu, dass eine gute ressortübergreifende Übersicht über strategierelevante Daten hilfreich wäre. Deshalb arbeiteten sie und das Finanzministerium bereits intensiv an einer Verbesserung der Datenlage.

¹ Urteile vom 27.01.2017 LVerfG 4/15 und 5/15.