

## Unterrichtung

Hannover, den 07.12.2018

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
- Landtagsverwaltung -

### Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2015

#### Gelingt die geplante Rückführung der Personalzuwächse seit 2014?

Beschluss des Landtages vom 27.02.2018 (Nr. 13 der Anlage zu Drs. 18/436)  
Beschluss des Landtages vom 24.10.2018 (II Nr. 5 b der Anlage zu 18/1950 - nachfolgend abgedruckt)

Der Landtag bestätigt die bestehende Frist und erwartet den Bericht der Landesregierung bis zum 31.12.2018.

Antwort der Landesregierung vom 04.12.2018

Die Orientierung am Ziel der mittelfristigen Rückführung von Personalzuwächsen ist Bestandteil einer nachhaltigen Finanzpolitik, die insbesondere im Angesicht der demographischen Entwicklung die Finanzierbarkeit des Personalhaushalts sichert und somit einen wesentlichen Beitrag zur Einhaltung der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020 leistet. Dabei befindet sich der Personalhaushalt in einem permanenten Spannungsfeld: Einerseits ergeben sich aus veränderten Aufgaben und Rahmenbedingungen immer wieder neue Anforderungen an die Aufgabenwahrnehmung und neu zu berücksichtigende Personalbedarfe, andererseits ist eine fortschreitende Ausweitung des Personalbestandes nicht tragbar.

Zugleich ist es nicht der Regelfall, dass neu auftretende oder gesteigerte Personalbedarfe zeitgleich und vollständig durch wegfallende oder reduzierbare Aufgaben und Personalbedarfe an anderer Stelle ausgeglichen werden können. Häufig kommt es im Zuge sich verändernder Aufgaben und Schwerpunktsetzungen daher zunächst zu einer Ausweitung des Personals. Um zu verhindern, dass hieraus in einer einseitigen Entwicklung ein dauerhafter Aufwuchs entsteht, der die Nachhaltigkeit und Handlungsfähigkeit des Haushalts insgesamt bedroht, bedarf es eines permanenten Prozesses der Anpassung des Gefüges an die neuen Gegebenheiten und Prioritäten, die zu den neuen Bedarfen geführt haben. Für diese notwendigen Prozesse kann eine eindeutig formulierte Rückführungsverpflichtung als klare Zielgröße eine sinnvolle Vorgabe sein.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden in Niedersachsen immer wieder Anstrengungen unternommen, den in der Entwicklung zu beobachtenden Aufwuchs durch gezielte Maßnahmen zurückzuführen, zumindest aber zu begrenzen. Dieser Zielsetzung folgten eine ganze Reihe von Beschlüssen der Landesregierungen mit mehrjährig formulierten Vorgaben zur Personalrückführung (insbesondere die „Gandersheimer Beschlüsse“, ZV I bis III sowie die Rückführung des BV auf den Stand 2013).

Diese Maßnahmen konnten, unterstützt durch das Instrumentarium der im Jahre 1998 eingeführten Personalkostenbudgetierung, zielgerichtet in den Haushalt des Landes implementiert und mit nachhaltigem Erfolg umgesetzt werden.

Gleichzeitig sind in der Aufstellung der Haushalte immer wieder neue Beschäftigungsmöglichkeiten - z. T. in erheblichem Ausmaß - bewilligt worden, um zusätzlichen Personalbedarfen, schwerpunktmäßig in den Bereichen Bildung und innere Sicherheit sowie Justiz, gerecht werden zu können. Im Wesentlichen hierauf ist es zurückzuführen, dass der Personalbestand in den beiden letzten Jahrzehnten nicht auf demselben Niveau gehalten oder gar darunter geführt werden konnte.

Dies stellt jedoch nicht die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Einsparmaßnahmen infrage, sondern zeigt die Möglichkeiten der mittel- und langfristigen Umsteuerung. Die teils massiven Ein-

schnitte in den Personalbestand trugen entscheidend dazu bei, neuen oder gesteigerten Bedarfen in den politisch und gesellschaftlich besonders relevanten Bereichen Rechnung tragen zu können.

Vorgaben zur mittelfristigen Rückführung von Personalzuwächsen stellen demnach einen wirkungsvollen und wichtigen, aber keinen isolierten Ansatz zur Begrenzung des Personalbestandes dar. Vielmehr müssen verschiedene Strategien laufend und einander ergänzend zur Anwendung kommen, deren gemeinsames Ziel die Begrenzung der Personalmenge und der Personalausgaben auf das Notwendige und unter Nachhaltigkeitsaspekten Tragbare ist. Wo etwa neue Bedarfe noch unsicher in Größe und Dauer sind oder auf einmal sehr große Mengen Personal benötigt werden, ist die Vorgabe zum mittelfristigen Abbau zumeist nicht passgenau und damit auch nicht überzeugend. Auch in diesen Fällen ist es wichtig, die konkreten Ziele im Hinblick auf die Gesamtentwicklung des Personalbedarfs so realistisch und zugleich so verbindlich wie möglich zu beschreiben. Deswegen werden in der Realität stets in allen Phasen der Haushaltsaufstellung und -planung verschiedene Mechanismen zur Eingrenzung beachtet, wenn es um Ermächtigungen zu Personalausgaben geht. Sie erstrecken sich von der Vermeidung bzw. Beschränkung von Personalaufwüchsen bereits im Ansatz über Vorgaben zum mittelfristigen Abbau bis hin zu einer kritischen Würdigung des vorhandenen Bestandes an Personalermächtigungen.

Im Zuge einer Haushaltsplanaufstellung werden daher Personalmehrforderungen zunächst vorrangig nach dem Prinzip der Vermeidbarkeit geprüft. Dabei wird neuer und ergänzender Bedarf kritisch gewürdigt und die Möglichkeit einer sofortigen Umsteuerung aus anderen Bereichen geprüft. Diese Fragestellung wird dann stufenweise gegebenenfalls in mehreren Verhandlungsrunden, zunächst bezogen auf den Einzelplan, bis hin zu dem den Gesamtplan verantwortenden Kabinettsentscheid aufgerufen und letztlich beantwortet.

Für unvermeidbare Personalaufwüchse wird geprüft, inwieweit ein kurz-, mittel- oder langfristiger Abbau planerisch vorzusehen ist. Kw-Vermerke haben sich hierfür als effektives und zugleich auch hinreichend flexibles Mittel erwiesen. Ihre Verwendung setzt voraus, dass die dem Aufwuchs zugrunde liegenden Sachverhalte zumindest prinzipiell zeitlich begrenzt sind. Dauerhaft erforderliche Bewilligungen als „kw“ darzustellen widerspricht der Haushaltswahrheit. Dagegen eignen sich kw-Vermerke sowohl zur Bewältigung einmalig auftretender Herausforderungen als auch von Belastungsspitzen. Sie können ferner Anwendung finden, wo die zeitliche Dauer der zugrunde liegenden Maßnahmen noch ungewiss ist. Eine gegebenenfalls erforderliche spätere Verschiebung von kw-Vermerken ist konsequenterweise als notwendige Anpassung und nicht als Korrektur einer Veranschlagung zu sehen.

Ein weiteres den Aspekt der Nachhaltigkeit unterstützendes Instrument ist die Gegenfinanzierung der mit neuen Ermächtigungen verbundenen Ausgaben, welche grundsätzlich ebenfalls im Personalhaushalt zu erbringen ist. Zwar wächst das bewilligte Personal gegebenenfalls auf, in der monetären Betrachtung ergibt sich jedoch keine Mehrbelastung. Zudem können beide Instrumente verzahnt werden: Das Auslaufen einer Gegenfinanzierung kann als Kriterium für einen kw-Vermerk dienen.

Die Verwendung von kw-Vermerken ist besonders augenfällig bei der Bewältigung der Herausforderung im Zuge der Aufnahme geflüchteter Menschen ab 2015. Entsprechend der sich wandelnden Situation ist ein bedeutender Teil der befristet ausgesprochenen Ermächtigungen inzwischen ausgelaufen, andere Ermächtigungen, insbesondere im Bildungsbereich, wurden mit dem NHP 2018 verlängert, da die zugrundeliegenden Aufgaben andauern. In der reinen Mittelfristperspektive bis 2022 sind sie jedoch weiterhin enthalten. Ihre Qualifizierung als „kw“ wird künftig unter Berücksichtigung der Auswirkungen des demographischen Wandels und der weiteren Entwicklungen im Schulbereich zu würdigen sein. Weitere Beispiele sind Ermächtigungen im Bereich der Justiz, welche z. B. Belastungen durch umfangreiche Verfahren abdecken sollen.

In Zukunft wird der Einsatz von „kw“-Vermerken etwa im Zusammenhang mit zeitweiligen Mehrbedarfen im Rahmen der Digitalisierung der Verwaltung zu prüfen sein.

Die Durchsetzung einer Gegenfinanzierung von Mehrbedarfen durch das anmeldende Ressort bleibt naturgemäß weniger auffällig, weil sie in der Regel bereits in einem frühen Stadium vollzogen wird und nicht im Haushaltsplan explizit gekennzeichnet ist.

Dort, wo Personalmehrbedarfe durch Rechtsverpflichtungen oder im Zuge politischer Prioritäten unabweisbar und zugleich dauerhaft sind und auch nicht unmittelbar in anderen Bereichen kompensiert werden können, ergibt sich zwangsläufig ein Personalaufwuchs verbunden mit einer Steigerung der Personalausgaben. In diesen Fällen gilt es zunächst wiederum, alle Personalmehrforderungen gegeneinander abzuwägen und durch Schwerpunktsetzung möglichst einen Aufwuchs im Gesamthaushalt wenn nicht zu vermeiden so doch zumindest zeitlich zu strecken. Ist auch das nicht kurzfristig möglich, kann die Formulierung einer mittelfristigen Vorgabe zur Personalarückführung dazu angezeigt sein, um die notwendige Einsparung zeitlich und über den Gesamtbestand des Personals zu verteilen. Ihre Wirkungskraft bezieht sie daraus, dass sie einen klar und überzeugend formulierten Ausgleichstatbestand formuliert und in einem zeitlich überschaubaren, realistischen Rahmen zu bewältigen ist.

Hier sind etwa im Zuge neugeordneter Prioritäten erforderliche organisatorische Veränderungen zu nennen, wie sie z. B. im Rahmen des NHP 2018 umgesetzt wurden. Die neu verteilten und akzentuierten Verantwortlichkeiten bilden keine Aufgabenvermehrung ab und erzwingen deswegen nicht dauerhaft mehr Personal. Die vollständige Rückführung der Budgetsteigerung wurde deshalb zeitgleich beschlossen. Die notwendigen Maßnahmen werden bis spätestens 2022 umgesetzt.

Unabhängig vom Rhythmus der Verhandlungen über Haushalt und Finanzplanung besteht der permanente und umfassende Auftrag, den Bestand wie auch die Nutzung der Beschäftigungsmöglichkeiten kritisch auf Notwendigkeit und Ressourcenoptimierung zu überprüfen. Dies geschieht z. B. in der nach HFRPers Nr. 5.4 sowie 7.1 i. V. m. § 48 LHO vorgegebenen kritischen Prüfung der Erforderlichkeit einer Neubesetzung oder einer Neueinstellung. Zudem ergibt sich in Vorbereitung auf die jeweils nächste Haushaltsaufstellung für die betreffenden Sachbereiche selbst der Druck, potenzielle Gegenfinanzierungsmöglichkeiten zu identifizieren und damit selbstständig neuen Raum für politische Prioritäten zu schaffen.

Jenseits dessen, was auf diese Weise ressortseitig zur Ressourcensteuerung beigetragen wird, besteht fortdauernd die Notwendigkeit, den Gesamtpersonalbestand einer Überprüfung aus grundsätzlicher und globaler Perspektive zu unterziehen. Eine kritische und detaillierte Gesamtschau muss hierbei zentral Einsparpotenziale identifizieren, die hierzu erforderlichen Bedingungen klären und die Ziele bestimmen. Dabei ist die Frage, welche Aufgaben unabdingbar durch den Staat zu erledigen sind, ebenso einzubeziehen wie die, welche Veränderungen oder auch Einschnitte im Zuge des demographischen Wandels zu ergreifen sind. Auch neue Anforderungen in einer durch Digitalisierung geprägten Wirtschaft und Gesellschaft einerseits sowie Einsparungen im Zuge der Einführung digitaler Prozesse im Verwaltungshandeln andererseits, sind zu berücksichtigen. Dabei sollte die Perspektive nicht allein auf die Veränderung der Verwaltungsstrukturen beschränkt bleiben; es sollte auch einbezogen werden, inwiefern eine Verschlinkung durch Reduktion und Vereinfachung gesetzlicher Vorgaben und Rahmenbedingungen gefördert werden kann.

Die Klärung der skizzierten grundsätzlichen Fragen und die Konkretisierung in gesetzgeberischen organisatorischen Entscheidungen bietet eine gute Grundlage, Ziele für die Entwicklung des Personalbestandes klar und verbindlich zu definieren und in einem geordneten Prozess mittel- und langfristig umzusetzen.

In Niedersachsen haben sich in den letzten Jahren umfangreiche neue Herausforderungen ergeben, welche den Aufgabenbestand zum Teil beeinflusst haben. So bedeutet die Zuwanderung geflüchteter Menschen nicht nur die kurz- und mittelfristige Verantwortung für deren Aufnahme und Versorgung, sondern auch längerfristig für die Unterstützung ihrer Integration. Eine wichtige Rolle spielt hier insbesondere der Bereich des Bildungswesens.

Die Anstrengungen zur kurzfristigen Bewältigung der neuen Herausforderungen müssen in eine mittel- und langfristig angelegte Neuausrichtung auf Basis einer gründlichen Aufgabenkritik münden. Ziel muss es sein, auch unter den Herausforderungen des demographischen Wandels die Handlungsfähigkeit des Landes nachhaltig zu sichern und zu stärken. Hierzu wird es voraussichtlich auch einschneidender Maßnahmen zur nachhaltigen Begrenzung des Personalbestandes bedürfen.

Die Landesregierung plant eine Regierungskommission zu beauftragen, die, unter Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise, Vorschläge zur Verbesserung und gegebenenfalls zur Verschlinkung

der Verwaltungsstrukturen einschließlich konkreter Einsparpotenziale und -vorgaben beim Personalbestand erarbeitet. Welche Empfehlungen diese Kommission für eine zukünftig regelmäßig wiederkehrende Struktur- und Aufgabenanalyse abgeben wird (z. B. durch Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Verwaltungsoptimierung), bleibt abzuwarten

(Verteilt am 18.12.2018)