

## Unterrichtung

Hannover, den 03.05.2022

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages  
- Landtagsverwaltung -

### **Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2019**

#### **Personalbestand und -ausgaben des Landes - schwere Hypothek für Haushaltsstabilität des Landes**

Beschluss des Landtages vom 14.09.2021 - Drs. 18/9924 Nr. 50 - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Ausführungen des Landesrechnungshofs zur Kenntnis und ersucht die Landesregierung zu prüfen, inwieweit der Personalhaushalt nachhaltiger im Bewusstsein der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen gestaltet werden kann.

Der Ausschuss erwartet daher, dass die Landesregierung weiterhin Anstrengungen unternimmt, den Personalbestand zu reduzieren und die Personalausgaben zu begrenzen. Konkret sieht er insbesondere die Notwendigkeit, dass die Landesregierung

- künftig bei Vorgaben für Personalkostenbudget und Beschäftigungsvolumen grundsätzlich auch wieder verstärkt Vorgaben zu Umfang und Wertigkeit von Planstellen einbringt; dies gilt sowohl bei gezielten Personalabbaumaßnahmen als auch im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren,
- bei künftigen Personalplanungen abwägt, inwieweit beamtetes Personal benötigt wird, sowie
- Ergebnisse einer fortlaufenden und dauerhaften, die gesamte Landesverwaltung umfassenden Aufgabenkritik sowie von Organisationsuntersuchungen regelmäßig bei der Gestaltung von Einsparvorgaben einbezieht.

Er unterstreicht die Notwendigkeit einer effektiven Steuerung für Personalbestand und -ausgaben, die neben den ressortspezifischen Aspekten den Blick aus zentraler Sicht auf das Gesamtgefüge und die Auswirkungen für den gesamten - auch künftigen - Personalhaushalt hält und die Begrenzungsmechanismen mit umfasst.

Konkret für die Steuerung über kw-Vermerke sieht der Ausschuss Verbesserungspotenziale bei der Anwendung, Umsetzung und Kontrolle. Im Einzelnen erwartet er, dass die Landesregierung insbesondere

- die Abgrenzung von Daueraufgaben und vorübergehenden Aufgaben möglichst eindeutig konkretisiert sowie
- alle kw-Vermerke in einer fortschreibungsfähigen Übersicht zentral systematisch erfasst und inhaltlich überprüft; im Bedarfsfall ist auf eine Anpassung im Rahmen des nächsten Haushaltsaufstellungsverfahrens hinzuwirken.

Angesichts der in den vergangenen Jahren gestiegenen Beihilfe- und Versorgungsausgaben sowie des steigenden Anteils beamteten Personals sieht der Ausschuss ferner die Notwendigkeit, dass die Landesregierung die mittel- und langfristige Entwicklung der Ausgaben für Versorgung und Beihilfen stärker in den Fokus rückt.

Schließlich erachtet es der Ausschuss für Haushalt und Finanzen für erforderlich, seitens der Landesregierung unter Beteiligung des Landesrechnungshofs zu prüfen, inwieweit die vorhandenen Übersichten und Informationen im Haushaltsplan modifiziert und ergänzt werden können, um die für eine effektivere Steuerung erforderliche Transparenz - auch für den Landtag - zu verbessern. Dabei ist auch das Personal des Landes außerhalb des Kernhaushalts mit in den Blick zu nehmen.

Über das Veranlasste ist dem Landtag bis zum 31.05.2022 zu berichten.

Antwort der Landesregierung vom 27.04.2022

Angesichts des hohen Anteils der Personalausgaben am Gesamthaushalt ist es nach Auffassung der Landesregierung unverzichtbar, im Zuge der allgemeinen Konsolidierung des Landeshaushalts oder zur Abfederung von Notlagsituationen mögliche Einsparpotenziale beim Personal zu identifizieren. Es ist somit eine Daueraufgabe, im Rahmen der Haushaltsaufstellung und im Haushaltsvollzug den Blick auf den Personalbestand zu halten und die Verwendung von Ressourcen kritisch zu hinterfragen.

Die Landesregierung hat zuletzt mit der Rückführung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Haushaltsplan 2022/2023 und der Mittelfristigen Planung Niedersachsen (Mipla) 2021 - 2025 bewiesen, dass sie diese Aufgabe konsequent verfolgt und auch in diesem Sinne zu effektivem Handeln in der Lage ist. Die Mipla weist demzufolge ab 2024 einen maßvollen Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten aus.

Die Landesregierung hat in Ausführung des Landtagsbeschlusses Maßnahmen einer Stärkung der Steuerung von Personalbestand und -ausgaben zusammen mit der Verbesserung der Transparenz geprüft. Über die vom Landtag ausdrücklich aufgegriffenen Aspekte hinaus wurden dabei insbesondere Anregungen aus der umfangreichen Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes (LRH) einbezogen. Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen dargestellt, die von der Landesregierung für eine Umsetzung in Betracht gezogen werden.

#### Vorgaben für Beschäftigungsvolumen, Personalkostenbudget und Stellen

Ein Abbau von Personalkostenbudget und Beschäftigungsmöglichkeiten gibt in Bereichen, in denen beamtetes Personal beschäftigt wird, grundsätzlich Anlass zur Überprüfung und sachgerechten Reduzierung von Planstellen. Die Festlegung einer Stellenabbauvorgabe verpflichtend parallel zur Vorgabe für den Abbau von Beschäftigungsmöglichkeiten und Personalkostenbudget würde die Anwendung dieses Instrumentariums jedoch in der Regel eher verlangsamen und behindern als ergänzend verstärken. Viel differenzierter als bei den abstrahierenden Größen Vollezeiteinheiten (VZE) und Budget müssen bei Vorgaben für Planstellen die konkreten Gegebenheiten der betroffenen Aufgabenbereiche, in fachlicher wie personalwirtschaftlicher Hinsicht, beachtet werden. Daher sind konkrete Einsparungen bei Planstellen von zentraler Stelle vielfach nur mit großem Aufwand und zeitlichem Vorlauf effektiv umsetzbar. Die Landesregierung hat deshalb geprüft, wie bei der Konzeption von Einsparauflagen, die auf das Beschäftigungsvolumen (BV) bezogen sind, künftig ergänzend der Abbau von Planstellen eingeleitet werden kann.

Die Landesregierung bereitet ein Verfahren vor, künftig im Zusammenhang mit einer BV-Einsparung jeweils verbindlich und explizit die Prüfung und den sachgerechten Abbau von Planstellen zu fordern. Eine entsprechende Vorschrift soll in die „Richtlinie zu den Personalausgaben in der Haushaltsaufstellung des Landes Niedersachsen (HAR-Pers)“ aufgenommen werden; sie wäre so zu fassen, dass ein Abbau von BV (z. B. im Rahmen der Gegenfinanzierung neuer Maßnahmen) mit einem Abbau entsprechender Planstellen unter Achtung der strukturellen Vorgaben (StOGrVO) grundsätzlich zu verbinden ist; begründete Ausnahmefälle wären schriftlich zu dokumentieren.

Diese Regelung würde auch im Falle von gezielten Abbaumaßnahmen gelten und könnte anlassbezogen durch konkrete inhaltliche und verfahrensmäßige Anforderungen unterstützt werden. So könnte ergänzend zur einer auf das BV bezogenen Abbauvorgabe ein grundsätzlicher Maßstab für einen entsprechenden Abbau von Planstellen definiert werden, etwa in Anknüpfung an das Verhältnis von beamtetem Personal und Tarifpersonal. Abweichungen von diesem Zielmaßstab wären möglich, jedoch jeweils zu begründen und gegenüber einer zentralen Stelle zu dokumentieren. Da davon auszugehen ist, dass die Umsetzung der Zielvorgabe für Planstellen häufig erst mit zeitlichem Nachlauf (zum nächsten oder übernächsten Haushalt) realisiert werden würde, entstünde administrativer Mehraufwand, der jedoch in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden kann.

In geeigneten Fällen können Verpflichtungen zur Prüfung und gegebenenfalls Umsetzung von Stellenabbau auch in Bereichen, für die kein BV ausgewiesen wird, entsprechend den dort definierten relevanten Einsparparametern formuliert werden.

Über die Anwendung eines solchen ergänzenden Instrumentariums und seine genaue Ausgestaltung hätte die Landesregierung im Zusammenhang mit der einzelnen Einsparvorgabe zu entscheiden.

#### Einsatz beamteten Personals

Die Abwägung, inwieweit beamtetes Personal benötigt wird, ist unter Beachtung der Vorgaben in Artikel 60 Niedersächsische Verfassung sowohl im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans (Bewilligung von Planstellen) als auch bei der Ausführung (Besetzung von Planstellen) zu treffen. Sie bezieht sich auf die zu erfüllenden Aufgaben, aber auch auf die Rahmenbedingungen, unter denen das erforderliche Personal überhaupt gewonnen werden kann, und steht damit in einem Spannungsverhältnis zu der haushaltswirtschaftlichen Zielsetzung, langfristige Bindungen des Landeshaushalts angemessen zu begrenzen. Die Abwägung ist auch bei künftigen Planungen weiterhin zu leisten.

Die Landesregierung hat geprüft, ob der Entscheidungsprozess über die Bewilligung von Planstellen durch eine Pflicht zur Dokumentation der die Abwägung leitenden Einschätzungen und Gründe verbessert werden könnte. Allerdings finden sich die Planstellen weit überwiegend in großen Bereichen der Landesverwaltung, in denen die Beschäftigung von beamtetem Personal aus offensichtlichen und einheitlich übereinstimmenden Gründen erforderlich ist - Polizei, Justiz, Steuer, Bildung. Eine entsprechende Vorgabe für das Haushaltsaufstellungsverfahren wird daher als Soll-Vorschrift gefasst werden und solche Fälle ausnehmen, in denen die Gründe offensichtlich sind.

#### Einbeziehung der Ergebnisse der Aufgabenkritik und Organisationsuntersuchungen

Die Landesregierung unterstreicht ihre Auffassung, dass alle Fachbereiche unter der Verpflichtung stehen, aufgabenkritische Aspekte permanent in die Haushalts- und Personalpolitik einfließen zu lassen und kontinuierlich zu verfolgen. Diese Aufgabenkritik in den Fachbereichen findet eingebunden in die Erfüllung der Aufgaben statt und ist Voraussetzung für die notwendige Anpassung an sich wandelnde Aufgaben wie auch für die Realisierung von Konsolidierungsanforderungen, wie etwa im Rahmen der Auflösung ressortspezifischer Zuschussminderungen oder sonstiger Einsparvorgaben. Organisationsuntersuchungen sind ein wichtiges Instrument, um die Leistungsfähigkeit der analysierten Bereiche zu stärken und zugleich Konsolidierungspotenziale transparent werden zu lassen. Sie werden auch in Zukunft zur Realisierung von Einsparzielen einbezogen. Darüber hinaus hat die Landesregierung in jüngster Vergangenheit verschiedene Prozesse mit dem Ziel einer Verbesserung und Beschleunigung der Verwaltungsentscheidungen und der Organisation erfolgreich vorangetrieben.

#### Abgrenzung von Daueraufgaben und vorübergehenden Aufgaben

Die Landesregierung hat eine Ergänzung der Planungsvorgaben geprüft mit dem Ziel der Klarstellung, dass kw-Vermerke grundsätzlich für Mittel- und Personalbedarfe auszubringen sind, welche absehbar oder unter gewissen Voraussetzungen voraussehbar beispielsweise binnen eines Zeitraums von fünf Jahren entfallen bzw. sich vermindern. Angesichts der Vielgestaltigkeit der möglicherweise betroffenen Sachverhalte und der Komplexität der Abwägung, in deren Rahmen der Haushaltsgesetzgeber über die Höhe und die zeitlichen Grenzen der Bewilligung von Bedarfen entscheidet, sind Ausnahmen zuzulassen; für Ausnahmen ist eine Begründung erforderlich.

#### Erfassung sogenannter kw-Vermerke in einer fortschreibungsfähigen Übersicht

Die Landesregierung prüft den Aufbau eines datenbankgestützten Verfahrens zur Erfassung von kw-Vermerken zum BV und zu den Stellen sowie notwendiger Zusatzinformationen mit diversen Auswertungsmöglichkeiten und einem bedienerfreundlichen Handling.

Für die technische Umsetzung wurden bereits erste Schritte zur Klärung der Machbarkeit und des erforderlichen Ressourcenaufwandes eingeleitet.

Im Zuge der Verfahrenseinführung werden zentral Vorschläge zur Vereinheitlichung für die kw-Vermerke erstellt werden. Diese können auch als Richtschnur für die Ausbringung neuer kw-Vermerke dienen.

#### Beihilfe- und Versorgungsausgaben

Die Versorgungs- und Beihilfeausgaben stellen einen maßgeblichen Ausgabenblock im Rahmen der Personalausgaben dar, in dem in vergangenen Jahren ein überdurchschnittliches Wachstum zu verzeichnen war. Diese Entwicklungen sind Konsequenz politischer Entscheidungen in lange zurückliegenden Haushaltsjahren, z. B. im Bildungsbereich, und waren zugleich geprägt von sich wandelnden

gesellschaftspolitischen Gegebenheiten. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass sich diese Entwicklung der vergangenen Jahre weiter fortsetzen wird. Vielmehr wird die Anzahl der Versorgungsfälle voraussichtlich in absehbarer Zeit wieder zurückgehen. Ungeachtet dessen werden Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger auch in Zukunft eine Herausforderung für den Landeshaushalt sein.

Die Landesregierung beobachtet die Entwicklung mit dem Instrument der vom Landesamt für Statistik Niedersachsen erstellten, auf 30 Jahre bezogenen jährlichen Versorgungsprognose. Sie schätzt fundiert die zu erwartende Entwicklung der Empfängerzahlen und -struktur sowie damit verbundene Haushaltsbelastungen und wird laufend auf methodischen Anpassungsbedarf überprüft. Die Prognose bietet eine gute Grundlage, die mittel- und langfristigen Konsequenzen der Entscheidungen zum Personalhaushalt künftig verstärkt im Fokus zu halten. Ihre Ergebnisse werden deshalb in der Mipla jährlich ausführlich dargestellt.

Veränderungen der Veranschlagung im Sinne einer Zuordnung von Versorgungsausgaben zu einzelnen Kapiteln hält die Landesregierung dagegen nicht für zielführend. Der „Verursachungsgedanke“ kontrastiert mit der Aufgabe des Haushaltsplans, Ansätze und Informationen mit dem Ziel zu strukturieren, aktuelle Steuerungsmöglichkeiten und -erfordernisse zu verdeutlichen. Hinsichtlich der Versorgungsausgaben bestünde bei getrennter Veranschlagung außerdem ein Risiko, die Gesamtproblematik aus dem Blick zu verlieren. Um dies zu verhindern sind an zentraler Stelle enthaltene Übersichten nach Auffassung der Landesregierung besser geeignet und bereits Bestandteil des Haushaltsplans in Form der Übersicht über die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.

Im Bereich der Versorgung können Empfängerzahlen verlässlich ermittelt und prognostiziert werden und ermöglichen unter Berücksichtigung weiterer Faktoren Aussagen zu künftigen Belastungen. Hinsichtlich der Beihilfeempfängerinnen und Beihilfeempfänger ist dies ungleich schwieriger. Ob bzw. für wie viele Personen und in welcher Höhe eine Beihilfeberechtigung besteht bzw. erwartbar in Anspruch genommen wird, hängt vielfach von individuellen, gegebenenfalls wechselnden Faktoren ab. Datenzusammenstellungen ohne umfassend fundierte Grundlage eignen sich nicht für eine Aufnahme in den Haushaltsplan, insbesondere nicht auf Ebene einzelner Kapitel.

#### Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz

Die Landesregierung hat eine Modifikation und Ergänzung der vorhandenen Übersichten im Haushaltsplan mit dem Ziel der Verbesserung der Transparenz für den Landtag geprüft. Sie hält es jedoch nicht für zielführend, zur Ausweisung von Stellen für Tarifpersonal zurückzukehren. Eine starre Strukturvorgabe wäre sachwidrig, deswegen weitreichende Durchbrechungen notwendig, die Steuerungsfunktion eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund ist der Aufwand einer Veranschlagung im Haushaltsplan nicht gerechtfertigt.

Die Landesregierung nimmt ferner vom Vorschlag einer zusammenfassenden Darstellung der Planstellen nach unterschiedlichen Besoldungsgruppen je Einzelplan (ehemals sogenannte Zergliederung) Abstand. Deren Erstellung würde erheblichen Aufwand verursachen; eine Vorlage zum HPE würde unabhängig von den erforderlichen zusätzlichen personellen Ressourcen an dem vorgegebenen engen Zeitfenster zur Erstellung und Veröffentlichung des HPE scheitern, bzw. würde eine Verschiebung der Vorlage nach sich ziehen. Beides ist durch den geringen Informationsgehalt der Zusammenstellung nicht gerechtfertigt. Alle Informationen sind für die einzelnen Kapitel in den Übersichten über das Beschäftigungsvolumen, das Budget und die Stellen vorhanden und durch umfangreiche Erläuterungen mit zusätzlichen Informationen verbunden. Die einzelplanweise Darstellung in einer Zergliederung hingegen fasst unterschiedlichste Aufgabenbereiche nach einem einheitlichen Schema zusammen ohne sachliche Bezüge erkennen zu lassen.

Die Landesregierung sieht sich in der Auffassung bestätigt, dass die vorhandenen Unterlagen die relevanten Steuerungsparameter umfassend, jeweils mit klarem logischen und rechnerischen Bezug und mit hoher Datenqualität, darstellen.

Die Landesregierung sieht hierbei die Möglichkeit, die Darstellung der Planstellen in den Kapiteln des Haushaltes um eine Abfrage der Ist-Besetzung zu Beginn des Jahres der Haushaltsaufstellung zu ergänzen. Bei entsprechender Wahl des Stichtages können die jeweiligen Angaben der personalbe-

wirtschaftenden Stellen in angemessenem Zeitrahmen und vertretbarem Aufwand in die Planungsdokumente einfließen. Die Darstellung wird sich insoweit von anderen Informationen im HPE unterscheiden, als die Angaben der Ressorts durch das Finanzministerium nicht zentral überprüft werden können. Dennoch kann nach Verstetigung dieser Abfrage von einer vertretbaren Datenqualität ausgegangen werden.

Die Landesregierung nimmt hiermit eine Empfehlung des LRH auf, verbindet damit jedoch die Einschätzung, dass keine überzogenen Erwartungen an den Zusatznutzen gestellt werden sollten. Gerade die Betrachtung der vom LRH als Vorbild benannten Haushaltsdokumente anderer Länder zeigt, dass dort dargestellte Steuerungsgrößen offensichtlich maßgeblich durch weitere, nicht transparente Festlegungen modifiziert werden.

Die Landesregierung hat weiterhin intensiv Möglichkeiten ausgelotet, dem Landtag weitere Informationen in angemessener und zielführender Weise bereitzustellen. Die Komplexität der Systeme und die Vielgestaltigkeit der in den Kapiteln abzubildenden Sachverhalte erschweren, einheitliche Parameter in klarem systematischen Verhältnis aufzulisten. Deswegen können solche Zusammenstellungen nur Anhaltspunkte für eine Diskussion geben. Dies spricht jedoch nicht grundsätzlich gegen die Bereitstellung von Informationen ergänzend zu den Steuerungsparametern im HPE. Mit dem Ziel insbesondere ein aktuelleres Bild der Ist-Situation zu vermitteln, können Daten aus dem PKB-Bereich aufbereitet werden. Dabei werden die PKB-Daten eines Monats quasi als Momentaufnahme für den Beamten- und den Tarifbereich aufgeschlüsselt. Diese erlaubt es, sich einen Eindruck über die Zusammensetzung des Personals zu verschaffen. Dabei muss jedoch stets bewusst bleiben, dass die Daten zwar der PKB-Datengrundlage entnommen werden können, dass es sich aber unverändert um Daten handelt, die nach der PKB-Systematik keine eigenständige systematische Bedeutung haben und erlangen können. Auch wenn z. B. der Personalbestand in der Monatsinformation nach beamtetem und tarifbeschäftigtem Personal differenziert werden kann, bleibt der einheitliche Jahresdurchschnittswert ohne Trennung von Beamten- und Tarifbereich alleiniger rechtlicher Maßstab und Steuerungsgröße.

Der LRH wurde über die Ergebnisse der Prüfung der Landesregierung zu diesem Punkt informiert, er hat signalisiert, die vorgeschlagenen Verbesserungen mittragen zu können.

Die Landesregierung hat ferner die zusammenfassenden Übersichten zu den Ermächtigungen für Personalaufgaben auf Verbesserungsmöglichkeiten überprüft. Diese beziehen sich seit vielen Jahren auf die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) und den Personalaufwand in Landesbetrieben und Ausgliederungen. Die Darstellung beruht insoweit teilweise auf Vereinfachungen, die zwar seinerzeit im Einvernehmen mit dem LRH als vertretbar eingeschätzt wurden, aber hinterfragt werden können. Dabei hat der LRH Defizite ausschließlich im Bereich der Darstellung des teilfinanzierten Personalaufwands der Landesbetriebe und Ausgliederungen (Hauptgruppe 6) gesehen. Die Landesregierung ist offen für eine Prüfung, inwieweit durch Veränderungen, etwa durch Berücksichtigung zusätzlicher Einheiten oder durch eine ergänzende Darstellung weiterer, gegebenenfalls steuerungsrelevanter Parameter, die Transparenz verbessert werden kann. Evtl. konkrete Änderungsvorschläge sind unter Einbeziehung der Ergebnisse der weiter andauernden LRH-Prüfung zu den Bereichen außerhalb der Personalausgaben des Kernhaushaltes zu entwickeln. Dies gilt ebenso für Überlegungen, bezogen auf diese Bereiche an anderer Stelle in Haushaltsplanentwurf und Haushaltsplan entsprechende Ergänzungen vorzunehmen.