

Unterrichtung

Hannover, den 02.05.2023

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
Antwort der Landesregierung vom 27.04.2022 - Drs. 18/11153
Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11764 II Nr. 5 m - nachfolgend abgedruckt:

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen begrüßt, dass die Landesregierung umfassend Maßnahmen zur Stärkung der Steuerung des Personalbestands und der Personalausgaben sowie der Verbesserung der Transparenz geprüft und in ihrem Bericht verschiedene Schritte in Aussicht genommen hat.

Der Ausschuss erwartet zum 31.05.2023 einen Zwischenbericht sowie zum 30.09.2023 einen abschließenden Bericht darüber, welche Entscheidungen die Landesregierung zu den im oben genannten Bericht angekündigten Maßnahmen und Prüfungen getroffen hat und was gegebenenfalls veranlasst wurde, konkret zu den Themenfeldern

1. Planstellenberücksichtigung im Zusammenhang mit Einsparungen im Beschäftigungsvolumen,
2. Entscheidungsprozess über die Bewilligung von Planstellen,
3. datenbankgestützte fortschreibungsfähige Übersicht über die kw-Vermerke,
4. möglichst eindeutige Konkretisierung der Abgrenzung vorübergehender und Daueraufgaben im Zusammenhang mit kw-Vermerken,
5. Darstellung der Ist-Besetzung bei den Planstellen im Haushalt und
6. Bereitstellung zusätzlicher Informationen für den Landtag zur PKB-Ist-Situation im Haushaltsaufstellungsverfahren.

Weiter begrüßt der Ausschuss, dass die Übersichten zu den Ermächtigungen für Personalausgaben mit dem Ziel der Stärkung der Transparenz überprüft werden sollen. Er teilt die Auffassung, dass hierfür die Ergebnisse laufender Prüfungen des Landesrechnungshofs abzuwarten sind.

Antwort der Landesregierung vom 02.05.2023

Die Landesregierung hat in ihrer Antwort vom 27.04. 2022 über die Prüfung von Maßnahmen zur Stärkung der Steuerung von Personalbestand und -ausgaben zusammen mit der Verbesserung der Transparenz berichtet. Dies wurde vom Landtag ausdrücklich begrüßt und verbunden mit der Erwartung, dass zunächst in einem Zwischenbericht (zum 31.05.2023) und später in einem Abschlussbericht (zum 30.09.2023) die Entscheidungen der Landesregierung zu den im Bericht angekündigten Maßnahmen und Prüfungen sowie die sich draus ergebenden konkreten Veranlassungen in konkret benannten Themenfeldern dargelegt werden.

Hierzu im Einzelnen:

1. Planstellenberücksichtigung im Zusammenhang mit Einsparungen im Beschäftigungsvolumen (BV)

Hierzu hat die Landesregierung bereits am 01.03.2023 ausführlich berichtet (Drs. 19/751):

Im Rahmen der im Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11763 Nr. 12 - geforderten umfassenden Prüfung von Verbesserungen der Veranschlagung von Personalausgaben hat die Landesregierung das hier beschriebene Anliegen einbezogen. Umgesetzt wurde es in der Richtlinie zu den Personalausgaben in der Haushaltsaufstellung des Landes Niedersachsen (HARPers), in die nachfolgende Regelung als klarstellende Maßgabe aufgenommen wurde:

Einschub in Abschnitt III, Nr. 3.1 (Haushaltswirksame Maßnahmen), der HARPers:

„Werden Vollzeiteinheiten in Abgang gestellt, ist stets zusätzlich zu prüfen, inwieweit in adäquatem Maße auch Stellen abzubauen sind. Ergibt sich der erforderliche Abbau im Stellenbereich nicht aus der konkreten Zuordnung zu den jeweiligen VZE, ist Zielsetzung der Prüfung die Wahrung eines angemessenen Verhältnisses von beamtetem und Tarifpersonal im jeweiligen Kapitel sowie der Vorgaben der Stellenobergrenzenverordnung. Das Ergebnis der Prüfung ist nachvollziehbar vorzuhalten.“

Dies gilt entsprechend, wenn in geeigneten Fällen außerhalb des PKB¹-Deckungskreises Ermächtigungen für die Beschäftigung von Personal in Abgang gestellt werden.

Bei zentralen Maßnahmen (z. B. übergreifenden Einsparprogrammen) wird diese Prüfung durch MF zentral unterstützt.“

Diese Regelung gilt sowohl für BV-Abgänge ohne gezielte Abbaumaßnahmen als auch für zentrale Maßnahmen zur Anpassung des BV. Die Anwendung der Regelung ist nicht auf den PKB-Bereich beschränkt. Zur Bewertung der Auswirkungen auf den Stellenbestand ist nicht auf den Zeitpunkt des Abbaus der Beschäftigungsmöglichkeit (in PKB-Bereichen: VZE) abzustellen, da entsprechende Einsparerfolge im Stellenbereich durch Bewirtschaftungserfordernisse in der Regel einen zeitlichen Nachlauf zur Maßnahme erfordern.

Über die Anwendung des Instrumentariums und dessen genaue Ausgestaltung hat die Landesregierung im Zusammenhang mit jeder einzelnen Einsparvorgabe zu entscheiden.

2. Entscheidungsprozess über die Bewilligung von Planstellen

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 nachfolgende Regelung trägt dem Umstand Rechnung, dass sich Planstellen weit überwiegend in den großen Bereichen der Landesverwaltung finden, in denen die Beschäftigung von beamtetem Personal aus offensichtlichen und einheitlich übereinstimmenden Gründen erforderlich ist - Polizei, Justiz, Steuer, Bildung.

HARPers Abschnitt III Nr. 3.1 (Ergänzung)

„Neue Planstellen dürfen nur ausgebracht werden, wenn hinreichend Gründe vorliegen, den Einsatz beamtetem Personal vorzusehen. Das Ergebnis der Prüfung ist nachvollziehbar vorzuhalten; Bereiche mit einem hohen Anteil beamtetem Personal, insbesondere bei schwerpunktmäßig hoheitlichen Aufgaben, sind hiervon ausgenommen.“

3. Datenbankgestützte fortschreibungsfähige Übersicht über die kw-Vermerke

Der Landtag hat 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, unterstrichen.

¹ PKB = Personalkostenbudget

Konkret wurde dabei für die Steuerung über kw-Vermerke die Erwartung ausgedrückt, dass alle kw-Vermerke in einer fortschreibungsfähigen Übersicht zentral systematisch erfasst und inhaltlich überprüft werden sollen.

Die Landesregierung hat hierzu die Entwicklung einer Datenbanklösung in Kooperation mit dem Landesbetrieb IT.N. eingeleitet. Die Entwicklungsphase wird noch etwa ein halbes Jahr in Anspruch nehmen. Im Anschluss daran kann mit der Erfassung sämtlicher kw-Vermerke für BV und Stellen begonnen werden. Da der umfangreiche Datenbestand nicht auf elektronischem Wege übernommen werden kann, sind Schlussfolgerungen aus diesem Verfahren voraussichtlich frühestens mit der Aufstellung des HPE 2025 zu erwarten.

4. Möglichst eindeutige Konkretisierung der Abgrenzung vorübergehender und Daueraufgaben im Zusammenhang mit kw-Vermerken

Die Planungsvorgaben für die Aufstellung von Haushalten enthalten nunmehr eine Klarstellung, dass kw-Vermerke grundsätzlich für Mittel- und Personalbedarfe auszubringen sind, welche absehbar oder unter gewissen Voraussetzungen voraussehbar binnen eines Zeitraums von fünf Jahren entfallen bzw. sich vermindern. Im Falle von Ausnahmen sind deren Gründe nachvollziehbar vorzuhalten.

HARPers Abschnitt I Nr. 2.3.3

„Haushaltsvermerke über den künftigen Wegfall von BV und Stellen (kw-Vermerke) sollen die betroffene Ermächtigung sowie zeitliche und sachliche Voraussetzungen ihres Wegfalls möglichst konkret bezeichnen. Sie dürfen grundsätzlich nur ausgebracht werden, wenn der veranschlagte Bedarf in einem überschaubaren Zeitrahmen, grundsätzlich innerhalb von fünf Jahren ab Beginn des Aufstellungsjahres, ganz oder teilweise voraussichtlich nicht mehr benötigt wird. Für Ausnahmen ist eine Begründung erforderlich, die nachvollziehbar vorzuhalten ist.“

5. Darstellung der Ist-Besetzung bei den Planstellen im Haushalt

Die Landesregierung hat zur Verbesserung der Planungsgrundlagen vorgesehen, die Darstellung der Planstellen in den Kapiteln des Haushaltes um eine Abfrage der Ist-Besetzung zu Beginn des Jahres der Haushaltsaufstellung zu ergänzen. Die Angaben erfolgen in ausschließlicher Verantwortung der Ressorts. Hierzu wurde ein Stichtag (1. Mai) gewählt, mit dem die jeweiligen Angaben der personalbewirtschaftenden Stellen in angemessenem Zeitrahmen und vertretbarem Aufwand in die Planungsdokumente einfließen können.

HARPers Abschnitt I Nr. 2.2.2 Besetzung von Planstellen

„Die Ist-Besetzung der Planstellen ist mit dem Stichtag 1. Mai des Jahres vor dem Aufstellungsjahr (bei Zwei-Jahres-Haushalten vor dem ersten Aufstellungsjahr) zu erfassen und in die neu dafür vorgesehene Spalte im BBS-Vordruck für den Stellenplan aufzunehmen. Hierzu sind die Besetzungsanteile aller Planstellen jeder im Stellenplan ausgewiesenen Besoldungsgruppe aufzusummieren, die Summe auf eine ganze Zahl aufzurunden und zu der jeweiligen Besoldungsgruppe als Ist-Wert hinzuzufügen.“

6. Bereitstellung zusätzlicher Informationen für den Landtag zur PKB-Ist-Situation im Haushaltsaufstellungsverfahren

Die Landesregierung hat eine Übersicht entwickelt, in der Bestandteile der PKB-Datengrundlage aufbereitet und für einen Monat für den Beamten- und den Tarifbereich aufgeschlüsselt werden. Sie wird mit Beginn des parlamentarischen Verfahrens der Haushaltsaufstellung dem Landtag zur Verfügung gestellt und liefert eine Momentaufnahme zur Zusammensetzung des Personals.

Dabei muss jedoch stets bewusst bleiben, dass diese Momentaufnahme keine eigenständige systematische und rechtlich relevante Bedeutung hat und auch nicht erlangen kann. Der einheitliche Jahresdurchschnittswert ohne Trennung von Beamten- und Tarifbereich bleibt alleiniger rechtlicher Maßstab und Steuerungsgröße (§ 6 Abs. 2 S. 2 HG).

Zur Verbesserung der Transparenz tragen ferner verschiedene klarstellende bzw. ergänzende Vorgaben der HARPers bei:

Korrespondenzen zwischen den Haushaltsvermerken (HV) für BV und Stellen; Ergänzung der bisherigen Vorgabe in HARPers Abschnitt I Nr. 2.3.1:

„Entsprechende Korrespondenzen zwischen den HV für BV und Stellen sind wechselseitig durch Benennung der jeweils anderen HV-Nummer deutlich zu machen.“

Erläuterungen der Zu- und Abgänge; Hinzufügen von HARPers Abschnitt I Nr. 2.5:

„Zu- und Abgänge beim BV und bei den Stellen sind grundsätzlich über die reine Darstellung der jeweiligen Anzahl hinaus mit kurzen Schlagworten zu der damit im Zusammenhang stehenden Aufgabe zu erläutern. Sofern hierzu aufgrund zentraler Maßnahmen bereits Formulierungsvorschläge bestehen, sollten diese verwendet werden.“

Personalbedarfsbemessungen bei Zugängen; Hinzufügen von HARPers Abschnitt I Nr. 2.6:

„Bei Zugängen im BV und/oder bei den Stellen sind die Abwägungsprozesse zur Bestimmung der Anzahl der Zugänge (Personalbedarfsbemessungen) in angemessener Form durchzuführen und zu dokumentieren. Die Dokumentationen sind von den Ressorts nachprüfbar vorzuhalten.“