

Unterrichtung

Hannover, den 16.07.2021

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2018

Personalabbau- und -rückführungsprogramme des Landes optimieren

Beschluss des Landtages vom 06.10.2020 - Drs. 18/7601 Nr. 7 - nachfolgend abgedruckt
Antwort der Landesregierung vom 31.05.2021 - Drs. 18/9424

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen nimmt die Ausführungen des Landesrechnungshofs zur Kenntnis und erwartet von der Landesregierung, diese bei künftigen Personalabbau- und -rückführungsprogrammen zu berücksichtigen.

Er erwartet ferner, dass Personalreduzierungen auch bei künftigen Programmen konkret, insbesondere kapitel-, zumindest jedoch einzelplanbezogen festgelegt werden und dass über das Beschäftigungsvolumen hinaus grundsätzlich Vorgaben zu weiteren Bewirtschaftungsgrößen (Budget sowie Planstellenanzahlen und Planstellenwertigkeiten) aufgenommen werden. Einsparvorgaben sollten zudem Ergebnisse einer fortlaufenden und dauerhaften Aufgabenkritik einbeziehen.

Über das Veranlasste ist dem Ausschuss bis zum 31.07.2021 zu berichten.

Zuvor ist dem Ausschuss zum 31.05.2021 eine Übersicht vorzulegen, wie viele Planstellen in welcher Wertigkeit (aufgegliedert nach Kapiteln) im Rahmen der Rückführung der mit dem Nachtragshaushaltsplan 2018 in den Ministerialkapiteln geschaffenen rund 100 Beschäftigungsmöglichkeiten weggefallen sind, wegfallen oder voraussichtlich wegfallen werden. Nach Beschluss des Landtages über den Haushaltsplan 2022 erwartet der Ausschuss zum 31.05.2022 die Vorlage einer entsprechenden abschließenden Übersicht.

Antwort der Landesregierung vom 14.07.2021

Der Beschluss fokussiert auf Personalabbau- und Rückführungsprogramme vor dem Hintergrund der auch vom LRH hervorgehobenen Tatsache, dass die Möglichkeiten der Entlastung des Landeshaushalts bei den Bezügen und bei der Beihilfe als im Wesentlichen ausgeschöpft anzusehen sind.

Die Personalmenge wird in Niedersachsen seit rund 20 Jahren im Wesentlichen auf Basis der Personalkostenbudgetierung (PKB) gesteuert. Das System wurde eingeführt, um den Unzulänglichkeiten der davor maßgeblichen Steuerung auf Basis von (Plan-)Stellen im Beamten- und Tarifbereich zu begegnen und den Fokus auf die konkret und zielgenau steuerbaren Faktoren hinsichtlich Menge und Mitteleinsatz (also Beschäftigungsvolumen und Personalkostenbudget) zu richten. Darüber hinaus wurde mit diesem Ansatz erreicht, die Bewirtschaftung durch die Dienststellen innerhalb des bewilligten Rahmens zu erleichtern und angemessen zu flexibilisieren, ohne Überblick und Handlungsfähigkeit zu verlieren. Grundsätzliche Bezugs- und Steuerungseinheiten der PKB sind dabei die Haushaltskapitel der Einzelpläne. Maßgebliche Parameter sind Beschäftigungsvolumen (BV) und das daraus konkret abzuleitende Budget. Insofern implementiert das System bereits die kapitelbezogene Definition sowie die konkrete Quantifizierung als wichtigste im Beschluss genannte Anforderungen.

In der Vergangenheit ist das Instrumentarium erfolgreich eingesetzt worden und hat sich insbesondere im Zusammenhang mit der Begrenzung der Personalentwicklung bewährt. Die Entwicklung des Personalhaushalts seit Einführung der PKB zeigt, dass die PKB-gestützt konsequent vollzogenen Einsparungen Handlungsspielräume eröffneten, denen politisch legitimierte Schwerpunktsetzungen im Wesentlichen in den Bereichen Bildung und Innere Sicherheit folgen konnten. Deswegen werden

Einsparmaßnahmen weiterhin PKB-systemgerecht angelegt und hinsichtlich der abzubauenen Personalmenge und des Budgets bezogen auf das einzelne Kapitel konkretisiert.

Auch der Landesrechnungshof hat die Vorteile dieses Systems ausdrücklich anerkannt. Inhalt seiner Empfehlung war dementsprechend nicht, dieses aufzugeben, sondern Einsparprogramme um weitere Vorgaben zu ergänzen. Diese Einschätzung liegt auch den im Beschluss formulierten Erwartungen an die Landesregierung zugrunde.

Der zur Umsetzung von Einsparzielen zu wählende Ansatz und die Einbeziehung weiterer Parameter, insbesondere der im Beschluss angesprochenen Planstellen, sind dabei abhängig von den Rahmenbedingungen, unter denen die Vorgaben zu definieren sind. Ein auf die PKB-Systematik konzentrierter Ansatz ermöglicht, aus Einsparzielen unmittelbar quantifizierte veranschlagungsfähige Vorgaben abzuleiten und konkret und verbindlich in den Kapiteln zu verorten. Konsolidierungserfordernisse bestimmen das Gesamteinsparziel bezogen auf die Personalmenge und daraus abgeleitet auf die erforderlichen Mittel. Vorgaben hieraus wirken typischerweise prozentual auf das BV der Einzelkapitel als Ganzes, das die Vollzeiteneinheiten (VZE) ohne Differenzierung für den Beamten- und Tarifbereich zusammenfasst. Die Einsparung der Planstellen gleichzeitig festzulegen ist bei solchen zentral vorab bestimmten Konsolidierungslasten nicht möglich, da sie aus den jeweiligen und durchaus unterschiedlichen Verhältnissen des Kapitels und Einzelplans bedarfsgerecht zu entwickeln ist. Der mit der Reduktion der Personalmenge zu verbindende Abbau von Planstellen soll bei dieser Gestaltung der Einsparvorgabe nachträglich und angepasst an die jeweilige Situation in den einzelnen Kapiteln realisiert werden, parallel zu einer optionalen Anpassung der Konsolidierungserfordernisse an die Prioritäten des jeweiligen Einzelplans durch konkret nachvollziehbare Verschiebung von Vorgaben. Der zuletzt genannte Schritt ist insbesondere mit Blick auf die Möglichkeit von Bedeutung, die Ergebnisse einer fortlaufenden und dauerhaften Aufgabenkritik in den Ressorts zur Geltung zu bringen.

Den Abbau von Planstellen in Anzahl und Wertigkeit in ein Einsparkonzept aufzunehmen, verlangte ein im Ansatz anderes Vorgehen. Dabei wären bereits bei Konkretisierung der Einsparvorgaben die sachlichen und personalwirtschaftlichen Gegebenheiten in den von der Einsparung betroffenen Bereichen in den Fokus zu nehmen. Ein solcher Prozess verlangt nicht nur eine längere Anlaufzeit bis zur haushaltsmäßigen Wirksamkeit des Einsparprogramms. Er hat auch zur Folge, dass Verschiebungen innerhalb eines Einzelplans nachträglich nur noch sehr eingeschränkt möglich sind - mit zunehmender Komplexität der Vorgabe wird es immer schwerer, im Transfer zwischen den Kapiteln einen vollwertigen aber auch angemessenen Ausgleich zu finden. Beispiel ist hierfür das Konzept der ZV II aus dem Jahre 2004. Hier wurden für den stufenweise über einen Zeitraum von fünf Jahren angelegten Abbau Einsparungsvolumina für einzelne Kapitel festgesetzt, die dann von den Ressorts vorab, zumindest aber möglichst zeitnah zu konkretisieren waren - sowohl bei den damaligen Tarif- als auch bei den Planstellen. Im über 5 Jahre andauernden Vollzug wurden dann nur wenige Abweichungen davon zugelassen.

In den darauffolgenden Jahren wurden Einsparziele in der zuerst beschriebenen Art und Weise definiert und umgesetzt. Zuletzt gelangte ein solches Konzept bei der wertgleichen Rückführung der mit dem NHP 2018 neu geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Ministerialinstanz zur Anwendung. Der Aufwuchs im Beamten- und Tarifbereich betrug rund 100 VZE sowie 87 Planstellen unterschiedlicher Wertigkeit mit einem monetären Gesamtvolumen von 7 098 860 Euro (Stand 2018).

Um diesen Betrag als wertgleiches Einsparvolumen erreichen zu können, wurde nach entsprechender Umrechnung der Abbau von 129,07 VZE durch Verteilung der Rückführung auf alle PKB-Kapitel im Verhältnis ihres Anteils am Gesamtbeschäftigungsvolumen angelegt und auf zwei Jahre verteilt unmittelbar abgezogen. Angesichts des überschaubaren Volumens und der breitgefächerten Aufteilung war eine Ergänzung durch eine zentral zu definierende Stellenabbauvorgabe sachlich fernliegend; sie hätte sinnvollerweise überhaupt nur wenige Kapitel betreffen können und die dort veranschlagten großen Stellenvolumina nur marginal betroffen. Die Landesregierung hat im Frühjahr 2021 einen vorläufigen Stand der im Zuge der Einsparungen aus dem Haushaltsplan gestrichenen Planstellen erhoben und dem Ausschuss für Haushalt und Finanzen zum 31.05.2021 vorgelegt. Im Er-

gebnis wurden keine Planstellen aus dem Haushaltsplan gestrichen. Die von den Ressorts gelieferten nachvollziehbaren Begründungen beziehen sich insbesondere auf das geringe Volumen der Einsparung, das eine Flankierung durch Stelleneinsparung nicht ermögliche.

Dessen ungeachtet ergibt sich für 2021 eine ansatzmindernde Wirkung in Höhe von 3 834 343 Euro und für 2022 in Höhe von weiteren 3 954 717 Euro. Die systematisch angelegte dynamische Entwicklung des Einsparbetrages - aktuell bereits rund 700 000 Euro über der Preisbasis 2018 - garantiert einen sachangemessenen und vollständigen Ausgleich.

Durch die COVID-19-Pandemie und den durch sie eingeleiteten Einbruch der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich hohe Konsolidierungslasten für den Landeshaushalt. Dies erfordert eine starke Anspannung der Konsolidierungskräfte, die nach Auffassung der Landesregierung nur unter Einbeziehung der Personalausgaben gelingen kann und ohne Verzögerung zu Ergebnissen führen muss. Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für den Haushaltsplanentwurf 2022/2023 hat die Landesregierung daher Konsolidierungsmaßnahmen auch bezogen auf das Personal eingeleitet. Bereits die Feststellung der Ausgangsbasis für die Haushaltsaufstellung nahm hierzu Vorgaben zur Absenkung von Beschäftigungsvolumen und Budget auf. Diese folgten dem Ansatz, konkrete Einsparungsvolumina an BV und Budget zentral und pauschal vorab zu definieren, während sachlich notwendige Anpassungen im Einzelfall und die weiteren Implikationen im Detail nachfolgend zu klären und zu entscheiden sind. Eine Einbeziehung weiterer Vorgaben über BV und Budget hinaus zu diesem Zeitpunkt war angesichts des enormen Handlungsdrucks nicht angezeigt. Das Ergebnis der erst beginnenden parlamentarischen Beratungen über den von der Landesregierung im Herbst 2021 vorzulegenden HPE 2022/2023 bleibt nunmehr abzuwarten.

Die Landesregierung wird danach die Verfahrensweise und die Ergebnisse insbesondere mit Blick auf die im Beschluss formulierten Erwartungen intensiv prüfen und bei der Konzeption künftiger Einsparprogramme weiterhin eine sorgfältige Abwägung bei der Bestimmung der maßgeblichen Parameter durchführen. Ziel der Landesregierung ist unverändert eine effektive und zugleich nachhaltige Umsetzung von Einsparungen für einen langfristig tragfähigen Personalhaushalt. Die Entwicklung der Planstellenzahl wird auch in Zukunft jeweils in den Erwägungen über das Design von Vorgaben von Bedeutung sein und situationsgerecht - sei es vorab definiert oder in weiteren Konkretisierungsschritten - zum Tragen kommen.