



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2019

Nr. 4 Personal und Personalausgaben des Landes - weitere Anstrengungen zur Erwirt- schaftung von Konsolidierungsbeiträgen erforderlich -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 4 Personal und Personalausgaben des Landes
- weitere Anstrengungen zur Erwirtschaftung von
Konsolidierungsbeiträgen erforderlich -**

Die Landesregierung hat beschlossen, von 2016 bis 2020 2.000 Stellen und Vollzeitkräfte budgetwirksam abzubauen. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof war der festgelegte Stellenabbau noch nicht in allen Einzelplänen vollständig abgebildet. Eine Gesamtübersicht über die in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten oder künftig wegfallenden Stellen war den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 nicht zu entnehmen.

Während sich die Zahl der Stellen im Landeshaushalt von 1990 bis 2013 um 9.000 erhöht hatte, verminderte sich der in dem Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesene Stellenbestand gegenüber 2013 um fast 1.000 Stellen. Von 2016 bis 2018 hat das Ministerium der Finanzen der Ausbringung von fast 1.500 Stellen für neue Aufgaben zugestimmt.

Verlässliche Erkenntnisse über die Entwicklung der Versorgungsausgaben lagen nicht vor. Damit fehlte eine wichtige Voraussetzung für die weitere Konsolidierungsplanung.

Bis Ende 2027 scheiden über 24.000 Bedienstete und somit knapp 26 % des 2018 eingesetzten Personals alleine durch Erreichen der Regel-Altersgrenze aus. Dadurch bestehen einerseits erhebliche Konsolidierungspotenziale, wenn frei werdende Stellen nicht nachbesetzt werden. Andererseits sind erhebliche Anstrengungen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft und anderen öffentlichen Arbeitgebern erforderlich, um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben zu gewährleisten. Eine Gesamtstrategie hierfür sowie eine entsprechende Finanzierungsplanung waren nicht vorhanden.

1 Allgemeines

Die Personalausgaben stellen einen der größten Ausgabenblöcke im Landeshaushalt dar. Im Haushaltsplan 2018 waren hierfür Mittel von 6,5 Mrd. €¹ veranschlagt. Dies entsprach einem Anteil von 38 % an den bereinigten Gesamtausgaben. Nach dem Doppelhaushalt 2019/2020 und der aktuellen Finanzplanung werden die Personalausgaben bis Ende 2020 auf fast 7,2 Mrd. € und bis Ende 2023 auf knapp 7,9 Mrd. € steigen. Sollen

¹ Ausgaben der Hauptgruppe 4. Nicht darin ausgewiesen sind beispielsweise Ausgaben für das Personal der Landesbetriebe, der global veranschlagten Hochschulen, des Sondervermögens „Wissenschaft Zukunft“ sowie für Beiträge zu den Personalkosten von Privatschulen und Personalkostenerstattungen an die Landkreise.

die Vorgaben der neuen Schuldenregel² in den Jahren ab 2020 eingehalten werden, müssen auch bei den Personalausgaben Konsolidierungsbeiträge erwirtschaftet werden.

Der Ministerrat hatte bereits im September 2016 auf der Grundlage der Empfehlungen der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“³ einen Plan für den budgetwirksamen Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften (VZK)⁴ in der Landesverwaltung bis Ende 2020 beschlossen. Die damit verbundenen Einsparungen bezifferte die Landesregierung auf insgesamt 110 Mio. € im Jahr 2020.⁵

Der Rechnungshof hatte die Entwicklung der Personalausgaben und des Personalbestands erstmals 2012 geprüft.⁶ Mit der aktuellen Prüfung sollte insbesondere festgestellt werden, wie sich die Personalausgaben und der Personalbestand seither entwickelten und inwieweit der Beschluss zum Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften umgesetzt wurde. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die bis 2028 zu erwartenden Personalabgänge durch Erreichen der Regel-Altersgrenze und die damit verbundenen Haushaltskonsolidierungspotenziale sowie die Herausforderungen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften als Voraussetzung für die Erledigung notwendiger Landesaufgaben untersucht.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Budgetwirksamer Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften - Einsparungen nicht vollständig sichergestellt

Die Aufteilung des vom Ministerrat beschlossenen Abbaus von Stellen und Vollzeitkräften auf die Einzelpläne stellt sich wie folgt dar:

Einzelplan		Stellen ⁷ und VZK
02	Ministerpräsidentin und Staatskanzlei	13,0
03	Ministerium des Innern und für Sport	203,5
04	Ministerium der Finanzen	354,5
05	Ministerium der Justiz	67,5
06	Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie	154,5
07	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz	83,0
08	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau	358,5
09	Ministerium für Bildung	340,0
14	Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten	280,5
15	Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur	83,0
alle	Ressortübergreifend durch IT-Projekte	50,0
insgesamt		1.988,0

² Artikel 117 Abs. 1 Satz 1 Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18. Mai 1947 (VOBl. S. 209), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2015 (GVBl. S. 35), BS 100-1, i. V. m. §§ 1 ff. Ausführungsgesetz zu Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 3. Juli 2012 (GVBl. 2012, S. 199), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-2. Eine Kreditaufnahme ist nur noch in eng begrenzten Ausnahmesituationen zulässig (Drucksache 15/4966 S. 1).

³ In der Steuerungsgruppe sind die Staatskanzlei und die Ministerien durch ihre Staatssekretäre vertreten.

⁴ Vollzeitkräfte ist eine Maßeinheit für die tatsächliche Inanspruchnahme der durch Ausbringen der Stelle im Haushaltsplan erteilten Ermächtigung.

⁵ Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2016 bis 2021, S. 17.

⁶ Jahresbericht 2013, Nr. 4 - Personal und Personalausgaben des Landes - (Drucksache 16/2050). Vgl. auch Drucksachen 16/2303 S. 3, 16/2701 S. 4 und 16/3228 S. 3.

⁷ Stellenanteile sind aus Gründen der Lesbarkeit auf halbe oder volle Stellen gerundet.

Das mit der Koordinierung der Umsetzung des Ministerratsbeschlusses betraute Ministerium der Finanzen wies in seinem Rundschreiben vom 26. September 2016 darauf hin, dass bereits vorhandene Vorgaben zum Stellenabbau, wie z. B. kw-Vermerke⁸ und Abbaupfade, beim vorliegenden Abbaukonzept berücksichtigt werden könnten. Stellenzuwächse z. B. wegen neuer Aufgaben würden die Vorgaben zum Stellenabbau nicht berühren. Die Stellenreduzierungen seien per saldo zu erbringen. Ausnahmen hiervon seien in Abstimmung mit dem Ministerium möglich.

2.1.1 Umsetzung des Stellenabbaus in den Haushaltsplänen 2016 bis 2018

Die Umsetzung des vorgesehenen Stellenabbaus gestaltete sich in den Haushaltsplänen 2016 bis 2018 wie folgt:

- Insgesamt wurden 441 Stellen und Vollzeitkräfte aus bestehenden Vorgaben zum Stellenabbau⁹ berücksichtigt.
- Das Ministerium der Finanzen hatte für 1.462 neu ausgebrachte Stellen einer Ausnahme von dem Grundsatz zugestimmt, wonach die Einsparungen per saldo zu erbringen sind.
- Nicht in allen Einzelplänen war der festgelegte Stellenabbau vollständig durch kw-Vermerke mit entsprechender Erläuterung abgebildet. Zum Zeitpunkt der Prüfung¹⁰ durch den Rechnungshof war der Abbau von 358 Stellen entweder noch nicht konkret benannt oder unter Vorbehalt gestellt worden.

Eine Gesamtübersicht über die von 2016 bis 2020 in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten und künftig wegfallenden Stellen war den o. g. Haushaltsplänen nicht beigefügt.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, bei den neu ausgebrachten Stellen handle es sich um begründete Ausnahmen. Grundsätzlich müsse das Land bei der Personalausstattung handlungsfähig bleiben. Die zusätzlichen Aufgaben, welche die Stellenmehrungen bedingten, seien beim Beschluss des Ministerrats zum Stellenabbau nicht absehbar gewesen. Ungeachtet der zusätzlichen Stellen werde der Stellenabbau als solcher erbracht. Hierdurch sei es möglich, notwendige neue Stellen bei gleichzeitiger Haushaltskonsolidierung zu schaffen. Gerade der Stellenabbau schaffe den finanziellen Spielraum für notwendige Personalmehrungen. In dem Doppelhaushalt 2019/2020 werde der Abbau von 2.000 Stellen in kw-Vermerken und Vorworten abgebildet. Auf Anregung des Rechnungshofs sei eine Gesamtübersicht zur Verteilung nach Einzelplänen und Jahren¹¹ aufgenommen worden.

⁸ Planstellen und andere Stellen, die als künftig wegfallend bezeichnet werden sollen, erhalten im Haushaltsplan (Stellenplan) den Vermerk „kw“.

⁹ Z. B. Personalentwicklungskonzept für die Dienstleistungszentren Ländlicher Raum, Dienstvereinbarung „Entwicklung der Personalstruktur bei Landesforsten Rheinland-Pfalz“.

¹⁰ Stichtag: 31. März 2018.

¹¹ Einzelplan 20 Allgemeine Finanzen, Übersicht über die Umsetzung des Abbaus von 2.000 Stellen.

2.1.2 Evaluation des Abbaus von Vollzeitkräften 2016 und 2017

Durch die Vorgabe des Ministerrats, nach der sowohl Stellen als auch Vollzeitkräfte sowie das korrespondierende Personalausgabenbudget abzubauen sind, ist eine unmittelbare Einsparung bei den Personalausgaben grundsätzlich sichergestellt. Die Ressorts meldeten dem Ministerium der Finanzen für die Jahre 2016 und 2017 Einsparungen von insgesamt 566 Stellen und Vollzeitkräften. Ein Vergleich dieser Meldungen mit den Angaben aus den Stellenbesetzungslisten¹² zu den Stichtagen 1. Januar 2016 und 1. Januar 2018 führte zu folgenden Ergebnissen:

- Der Abbau von mehr als 78 Stellen und Vollzeitkräften war den Stellenbesetzungslisten nicht zu entnehmen.
- Bei einem gemeldeten Abbau von 20 Stellen handelte es sich um Stellen, die 2016 neu geschaffen und noch nicht besetzt waren.
- In zwei vom Abbau betroffenen Bereichen erhöhte sich der Personalbestand um umgerechnet 16,5 Vollzeitkräfte.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt, selbst bei dem Wegfall unbesetzter Stellen liege eine Einsparung vor, auch wenn die angestrebte Reduzierung von Vollzeitkräften unterbleibe. Denn die Möglichkeit zur Stellenbesetzung mit entsprechender Budgetwirkung ent falle. Nach Mitteilung der von dem Stellenzuwachs betroffenen Ministerien werde sichergestellt, dass die Stellen eingespart, die Budgetreduzierung entsprechend erbracht und die Vorgaben des Ministerrats eingehalten würden. Hierzu seien allerdings im Haushaltsvollzug 2018 auch unbesetzte Stellen in Abgang gebracht worden.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass Einsparungen bei den Personalausgaben nur erzielt werden können, wenn die Zahl der Bediensteten, die Bezüge erhalten, reduziert wird. Bei dem Wegfall unbesetzter Stellen werden lediglich Mehrausgaben vermieden.

2.1.3 Umsetzung der Abbauvorgabe in den Haushaltsjahren 2018 bis 2020

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof sollte der mit 1.151 Stellen und Vollzeitkräften größte Teil des vorgesehenen Abbaus in den Jahren 2018 bis 2020 erbracht werden. Besetzte Stellen können nur abgebaut werden, wenn eine frei werdende Stelle im Landesdienst nicht nachbesetzt wird.

In ausgewählten abbaupflichtigen Bereichen, die der Rechnungshof in seine Prüfung einbezogen hat, reichen die zu erwartenden Regel-Altersabgänge grundsätzlich für den geplanten Stellenabbau nicht aus. In diesen Bereichen scheiden 151 Vollzeitkräfte weniger aus dem Landesdienst aus, als Einsparungen geplant sind. Darüber hinaus erschweren festgelegte Einstellungskorridore den Abbau von Stellen und Vollzeitkräften per saldo.

Zudem werden nach dem Doppelhaushalt 2019/2020 im Unterschied zu dem Beschluss des Ministerrats fast 350 Stellen und Vollzeitkräfte erst nach 2020 abgebaut.¹³

Das Ministerium hat mitgeteilt, es treffe zu, dass in einzelnen Bereichen die Regel-Altersabgänge nicht ausreichen, um den Beitrag zum Abbau von 2.000 Stellen dar-

¹² Nr. 5.2 zu § 49 VV-LHO haben die Dienststellen, denen Stellen zur Bewirtschaftung zugewiesen sind, einen Nachweis über die Besetzung der Stellen zu führen, die sie selbst bewirtschaften (Stellenbesetzungsliste). In dem Nachweis sind sämtliche Änderungen laufend aufzunehmen, sodass jederzeit der Bestand an Stellen, die Zahl der besetzten - darunter auch der unterbesetzten und anderweitig besetzten - Stellen, die Zahl der freien Stellen, der jeweilige Stelleninhaber sowie die Zahl der beurlaubten und abgeordneten Bediensteten ersichtlich sind. Aus den Stellenbesetzungslisten geht damit unter anderem die Stellenbesetzung (ausgedrückt in VZK) zu bestimmten Stichtagen hervor.

¹³ Siehe auch Fußnote 11.

zustellen. Im Hintergrund stehe dabei, dass der Stellenabbau in jedem Fall sozialverträglich - also im Rahmen der natürlichen Fluktuation - erfolge. Zu berücksichtigen sei allerdings, dass es auch Fluktuation unabhängig von der Regel-Altersgrenze gebe, z. B. vorzeitigen Ruhestand oder Stellenwechsel. Angesichts der Abbildung des Stellenabbaus im Doppelhaushalt 2019/2020 werde kein Anlass gesehen, sämtliche Einstellungskorridore per se infrage zu stellen. Dass Stellen erst nach 2020 entfielen, liege zum einen daran, dass die Reduzierung im Stellenplan erst im Folgejahr nach der entsprechenden Personaleinsparung vollzogen werden könne. Zum anderen sei in Einzelfällen auch eine Verschiebung der Personaleinsparungen in die Zeit nach 2020 erforderlich. Das gelte insbesondere dann, wenn die organisatorischen Voraussetzungen für die Personalreduzierung einen längeren Vorlauf beanspruchten.

2.1.4 Controlling des budgetwirksamen Abbaus von Stellen und Vollzeitkräften

Bislang zog das Ministerium der Finanzen für das Controlling zum Stellenabbau im Wesentlichen neben anlassbezogenen Mitteilungen der Staatskanzlei und der übrigen Ministerien nur die monatlich vorliegenden Budgetierungsdatensätze heran. Dies reicht für ein wirksames Controlling zum Stellenabbau, das die Aspekte „Vollzeitkräfte“, „(Plan-)Stellen“ und „Ausgaben“ umfasst, nicht aus.

Das Ministerium hat erklärt, es teile die Auffassung, dass bei den technischen Instrumenten zum Controlling der Personalwirtschaft Optimierungspotenzial bestehe. Es habe ein Projekt zur Konsolidierung und Optimierung der Datenbanken zum Personalhaushalt initiiert. Es solle ein Data-Warehouse erstellt werden, das Bezügedaten, Kassendaten und Daten aus dem Haushaltsplan umfasse. Der Landesbetrieb Daten und Information habe zwischenzeitlich ein Detailkonzept hierzu vorgelegt und einen Prototyp entwickelt.

2.2 Entwicklung der Stellen und Personalausgaben

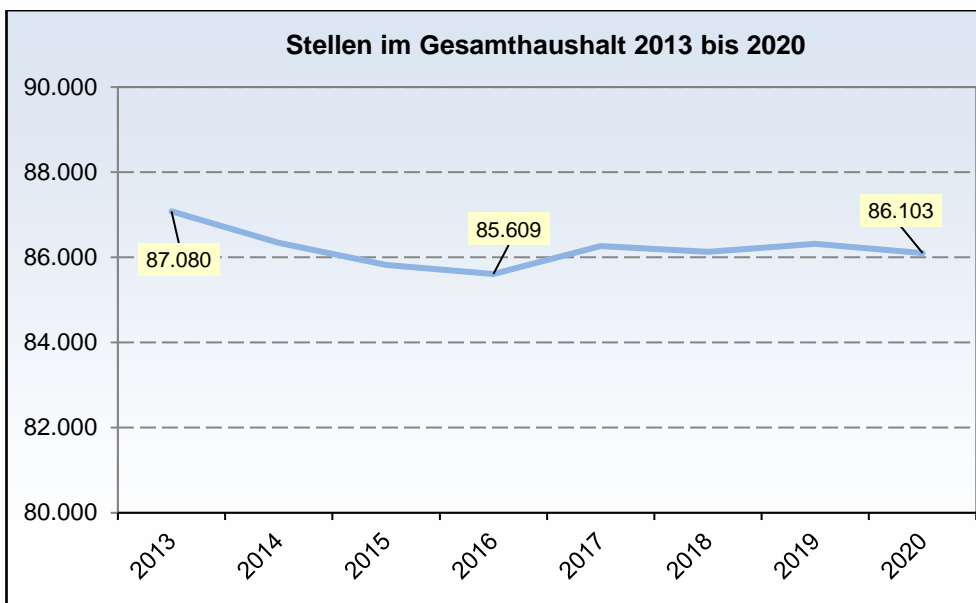
2.2.1 Stellenentwicklung in den Aufgabenbereichen unterschiedlich

Nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs aus dem Jahr 2012 hatte sich die Zahl der Stellen im Landeshaushalt¹⁴ von 1990 bis 2013 um 9.000 Stellen¹⁵ erhöht. Demgegenüber vermindert sich der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesene Stellenbestand im Vergleich zu 2013 um fast 1.000 Stellen. In der folgenden Grafik ist die Stellenentwicklung ab 2013 dargestellt.¹⁶

¹⁴ Kernhaushalt des Landes und Nebenhaushalte (Landesbetriebe, Globalhaushalte im Hochschulbereich, Sondervermögen).

¹⁵ Ohne Stellen für Anwärter und Auszubildende.

¹⁶ Von 2014 bis 2016 wurden 4.586 Stellen für bislang nicht stellige gebundenes Personal in die Stellenpläne der Landesbetriebe „Liegenschafts- und Baubetreuung“, „Landesforsten“ sowie „Mobilität“ und des Statistischen Landesamts übernommen. Damit setzte das Ministerium der Finanzen eine Forderung des Rechnungshofs aus der vorangegangenen Prüfung um. Um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten, wurden diese Personalbedarfe mit berücksichtigt und als Stellen gezählt.



Das Diagramm zeigt die Entwicklung des Stellenbestandes in dem Kernhaushalt des Landes und den Nebenhaushalten von 2013 bis 2020.

Die Entwicklung der Zahl der Stellen in den einzelnen Aufgabenbereichen seit 2013 ist der nachfolgenden Übersicht zu entnehmen.

Aufgabenbereich	Stellen im Gesamthaushalt						Veränderung 2020 zu 2013	
	2013	2015	2017	2018	2019	2020		
Schulen	36.193	35.416	35.847	35.797	35.861	35.812	-381	-1,1%
Hochschulen	7.898	7.991	8.003	8.001	7.990	7.980	82	1,0%
Polizei	11.162	11.140	11.483	11.511	11.608	11.685	523	4,7%
Justiz	7.216	7.141	7.131	7.150	7.249	7.295	79	1,1%
Steuerverwaltung	6.243	6.147	5.968	5.924	5.867	5.804	-439	-7,0%
Sonst. Verwaltung	18.368	17.988	17.836	17.748	17.745	17.527	-841	-4,6%
insgesamt	87.080	85.823	86.268	86.131	86.320	86.103	-977	-1,1%

Insgesamt lässt sich Folgendes festhalten:

- Seit 2013 wurden 381 Stellen bei den Schulen, 439 Stellen in der Steuerverwaltung sowie 841 Stellen in der sonstigen Verwaltung und somit insgesamt 1.661 Stellen abgebaut.
- Dem vorgenannten Stellenabbau steht ein Zuwachs von insgesamt 684 Stellen gegenüber. Davon entfallen 82 Stellen auf die Hochschulen, 523 Stellen auf die Polizei und 79 Stellen auf die Justiz.
- Fast 80 % der im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesenen Stellen betreffen die Kernbereiche Schulen, Hochschulen, Polizei, Justiz und Steuerverwaltung. 20 % der Stellen entfallen auf die sonstige Verwaltung.

Die Zahl der Stellen für das Jahr 2020 beinhaltet 2.434 durch Dritte finanzierte Stellen¹⁷. In diesen Fällen stehen den Personalausgaben Einnahmen der Drittmittelgeber gegenüber.

2.2.2 Gesamtbetrachtung der Personalausgaben

Die Personalausgaben der Hauptgruppe 4¹⁸ gliedern sich in Ausgaben für

- das aktive Personal (Bezüge und Beihilfen der Beamten und Richter sowie der Entgelte der Beschäftigten),
- die Versorgungsempfänger (Versorgungsbezüge und Beihilfen) und
- sonstige Personalausgaben (z. B. Beschäftigungsentgelte, Vergütungen, Honorare für nebenamtlich und nebenberuflich Tätige, nicht aufteilbare Personalausgaben).

Die Entwicklung der Ausgaben für das aktive Personal und für Versorgungsempfänger von 2010 bis 2017 in diesen Bereichen ist nachfolgend dargestellt.

Personalausgaben	Haushaltsjahre Ist					Steigerung 2017 gegenüber 2010
	2010	2012	2014	2016	2017	
	Mio. €					%
insgesamt	5.150	5.397	5.625	5.955	6.188	20,2
darunter						
Beamte und Richter	2.900	2.973	2.952	3.053	3.136	8,2
Bezüge	2.718	2.785	2.766	2.867	2.949	8,5
Beihilfen	182	188	186	186	187	3,0
Beschäftigte	653	684	726	758	796	21,9
Versorgungsempfänger	1.338	1.471	1.674	1.870	1.945	45,3
Versorgungsbezüge	1.121	1.232	1.395	1.557	1.612	45,0
Beihilfen	217	239	279	313	333	53,1

Danach stiegen die Personalausgaben von 2010 bis 2017 um mehr als 1 Mrd. € (20,2 %) auf fast 6,2 Mrd. €.

Dabei entwickeln sich die Ausgabearten in dem Betrachtungszeitraum unterschiedlich. Die Ausgaben für Versorgungsempfänger nahmen um über 600 Mio. € (45,3 %) und damit wesentlich stärker zu als die Ausgaben für die Beamten und Richter sowie die Ausgaben für Beschäftigte. Diese beiden Ausgabearten stiegen um 236 Mio. € (8,2 %) bzw. 143 Mio. € (21,9 %).

2.2.3 Entwicklung der Versorgungsausgaben

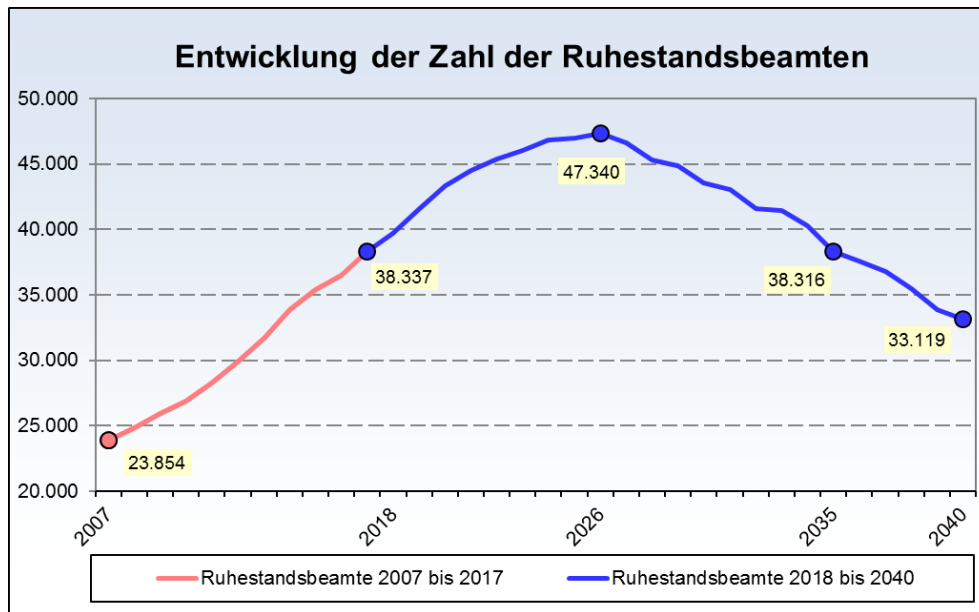
Die hohen Steigerungsraten bei den Versorgungsausgaben und deren Anteil an den Personalausgaben (31,4 % im Jahr 2017) waren mit ein Anlass für den Rechnungshof, die weitere Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamten bei Erreichen der Regelaltersgrenze bis 2040 im Rahmen einer Vorausberechnung zu ermitteln.¹⁹ Mögliche

¹⁷ Durch Dritte, wie z. B. den Bund, finanzierte Personalausgaben finden sich u. a. bei den Landesbetrieben „Mobilität“ sowie „Liegenschafts- und Baubetreuung“, soweit diese Aufgaben für Dritte wahrnehmen, und bei den Hochschulen. Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2013 waren lediglich 1.385 durch Dritte finanzierte Stellen ausgewiesen.

¹⁸ Siehe auch Fußnote 1.

¹⁹ Der Auswertung für die Jahre 2007 bis 2017 liegen die Versorgungsberichte der Landesregierung zugrunde. Für den Zeitraum von 2018 bis 2040 hat der Rechnungshof eine eigene Projektion auf der Grundlage der aktuellen Sterbetafeln des Statistischen Bundesamtes sowie der derzeit bestehenden besonderen Altersgrenzen für bestimmte Berufsgruppen (z. B. Polizei) durchgeführt.

vorzeitige Ruhestandsversetzungen wurden nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse dieser Berechnung sind in der nachfolgenden Grafik abgebildet.



Das Diagramm zeigt die voraussichtliche Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamten.

Nach der Berechnung steigt die Zahl der Ruhestandsbeamten bis 2026 auf mehr als 47.300. Dies wäre gegenüber Anfang 2018 eine Zunahme um 23,5 %. Anschließend geht der Wert zurück. Die Zahl der Ruhestandsbeamten wird sich voraussichtlich bis 2035 auf 38.300 und bis 2040 auf weniger als 33.200 verringern.

Möglichst verlässliche Erkenntnisse über die weitere Entwicklung der Zahl der Ruhestandsbeamten und der hieraus resultierenden Versorgungsausgaben sind eine wichtige Voraussetzung für die Konsolidierungsplanung.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Landesregierung teile die Auffassung, dass eine Prognose der künftigen Entwicklung der Versorgungsausgaben erforderlich sei. Eine entsprechende Vorausberechnung solle vom Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz aufgrund der dort vorhandenen Erfahrung durchgeführt werden. Die Vorausberechnung solle einmal pro Legislaturperiode für einen Zeitraum von 50 Jahren erstellt werden. Eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung mit dem Statistischen Landesamt liege im Entwurf vor und werde derzeit intern abgestimmt. Bei zeitnaher Beauftragung könne das Statistische Landesamt seine erste Vorausberechnung 2019 vorlegen. Die Ergebnisse sollten in der nächsten Finanzplanung berücksichtigt werden.

2.3 Verstärkte Maßnahmen zur Gewinnung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit notwendig

2.3.1 Altersabgänge und Fachkräftemangel

Vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2027 erreichen insgesamt 24.227 Landesbedienstete die Regel-Altersgrenze. Dies entspricht umgerechnet 20.280 Vollzeitkräften oder 26 % des 2018 eingesetzten Personals.

Die folgende Übersicht zeigt die Verteilung der Personalabgänge auf die Aufgabebereiche.

Aufgabebereich	Personalbestand Stand: 1. Januar 2018 in VZK	Regel-Altersabgänge	
		1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2027 in VZK	Anteil
Schulen	33.085	7.144	21,6 %
Hochschulen	7.489	1.722	23,0 %
Polizei	10.817	3.336	30,8 %
Justiz	6.676	1.832	27,4 %
Steuerverwaltung	5.387	1.730	32,1 %
sonstige Verwaltung	14.885	4.516	30,3 %
insgesamt	78.339	20.280	25,9 %

Angesichts der aufgezeigten Regel-Altersabgänge bestehen einerseits in den nächsten zehn Jahren in allen Bereichen der Landesverwaltung erhebliche Konsolidierungspotenziale, die zumindest teilweise durch Stelleneinsparungen beim Ausscheiden der Stelleninhaber realisiert werden können.

Andererseits wird deutlich, dass in diesem Zeitraum der Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften eine zunehmend größere Bedeutung zukommt, um die Erledigung notwendiger Landesaufgaben zu gewährleisten. Durch die demografische Entwicklung werden dem Arbeitsmarkt in Rheinland-Pfalz 330.000 Arbeitskräfte bis 2035²⁰ fehlen. Auch die anderen Länder werden in fast allen Aufgabebereichen jeweils mit unterschiedlichen Ausprägungen vom Fachkräftemangel betroffen sein. Ein verstärkter Wettbewerb mit der Privatwirtschaft, aber auch der öffentlichen Arbeitgeber untereinander ist die Folge.

Das Ministerium hat erklärt, durch die Erstellung vergleichbarer Altersstrukturberichte in allen Ressorts werde es künftig noch besser möglich sein, die demografische Entwicklung fortlaufend abzugleichen und den damit verbundenen Herausforderungen ein angemessenes Gewicht zu geben.

2.3.2 Anpassung der Besoldung und Versorgung sowie Strategien zur Personalgewinnung und -bindung

Ein wesentliches Kriterium im Wettbewerb um Nachwuchs-, Fach- und Führungskräfte zwischen dem Land und anderen öffentlichen Dienstherren und privaten Arbeitgebern sind finanzielle Aspekte.

Für die Besoldung der Beamten sind seit 1. September 2006 der Bund und die Länder jeweils selbst zuständig. Durch unterschiedliche Besoldungsanpassungen entwickelte sich die Besoldung im Vergleich der Länder untereinander und mit dem

²⁰ Vgl. „Rheinland-Pfalz 2060 - Erwerbspersonenvorausberechnung (Basisjahr 2014)“ des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Statistische Analysen Nr. 38, erschienen im Juli 2016.

Bund unterschiedlich.²¹ Vergleicht man die Höhe der Jahresbruttobesoldung für Landesbeamte im Jahr 2017 mit den übrigen Ländern und dem Bund, gehörte Rheinland-Pfalz zu den Ländern mit niedrigen Bruttobesoldungen. Es belegte überwiegend die Plätze 14 bis 16. Lediglich in der Besoldungsgruppe A 6 wurde mit Rang 5 eine bessere Platzierung erreicht.²²

Allein durch eine Anpassung der Besoldung dürfte sich der prognostizierte Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung jedoch nicht beheben lassen. Zusätzlich zu den in der Landesverwaltung bereits durchgeführten oder vorgesehenen Maßnahmen zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften²³ sind Anstrengungen notwendig, um die Attraktivität des Landes als Dienstherr/Arbeitgeber weiter zu verbessern. Außerdem darf die Finanzierbarkeit von Besoldungserhöhungen und anderen die Personalausgaben erhöhenden Maßnahmen mit Blick auf die Einhaltung der neuen Schuldenregel und der Konsolidierungsbeschlüsse der Landesregierung nicht aus dem Blick geraten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte eine - möglichst ressortübergreifende - Strategie zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften entwickelt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass zunächst die derzeitigen und die künftig zu erwartenden Personalengpässe festgestellt und konkrete Maßnahmen aus den ermittelten Handlungsfeldern abgeleitet werden. Notwendige Bestandteile der Strategie sollten die Berechnung des Bedarfs an Nachwuchskräften in allen Bereichen der Landesverwaltung, die ggf. erforderliche Anpassung der Ausbildungskapazitäten sowie die Finanzierung erforderlicher Maßnahmen sein.

Das Ministerium hat erklärt, finanzielle Aspekte spielten für die Gewinnung und Bindung von Personal eine zentrale Rolle. In seiner Sitzung am 5. Juni 2018 habe der Ministerrat Leitlinien zur Anpassung der Besoldung und Versorgung 2019/2020 beschlossen. Hiernach würden die Tarifiergebnisse der Tarifrunde 2019/2020 auf die Beamten- und Richterschaft zeitgleich und systemgerecht übertragen. Zudem werde es - auch mit Blick auf die Besoldungsentwicklung in den anderen Ländern - zu außerordentlichen Anpassungen kommen. Zum 1. Juli 2019 und zum 1. Juli 2020 solle die Besoldung für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger zusätzlich um jeweils 2 % angehoben werden. Ziel sei es, gerade zu den Nachbarländern Hessen und Nordrhein-Westfalen bis Ende 2020 aufzuschließen bzw. sich im Bund-Länder-Vergleich in einem verdichteten Mittelfeld einzusortieren. Zu beachten sei allerdings die finanzielle Dimension, die jede auch in Prozentpunkten geringfügige lineare Erhöhung bei Besoldung und Versorgung habe.

Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, die Ziele der Fachkräftegewinnung und -bindung würden von der Landesregierung bereits intensiv strategisch verfolgt. Die entsprechenden Maßnahmen erfolgten teilweise dezentral und ressortbezogen, weil die

²¹ In Rheinland-Pfalz war in den Jahren 2012 bis 2014 die lineare Besoldungsanpassung auf jeweils 1 % begrenzt.

²² Abweichend von der ansonsten üblichen Wochenarbeitszeit von 40 Stunden gilt für Beamte des Bundes sowie der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine zum Teil nach Lebensalter gestaffelte regelmäßige Wochenarbeitszeit von 41 Stunden. In Nordrhein-Westfalen bis zur Vollendung des 56. Lebensjahres, danach 40 Stunden pro Woche, ab Beginn des 61. Lebensjahres 39 Stunden pro Woche. In Hessen gilt die regelmäßige Wochenarbeitszeit von 41 Stunden bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres, davon wird eine Stunde einem Lebensarbeitszeitkonto gutgeschrieben.

Rechnet man diese gegenüber Rheinland-Pfalz erhöhte Wochenarbeitszeit fiktiv in Besoldung um, verbessert sich die relative Position des Landes im Ranking je nach Besoldungsgruppe um ein oder zwei Positionen. Eine grundlegende Veränderung ergibt sich jedoch nicht. Dies gilt mit Ausnahme der Besoldungsgruppe A 6; je nach Lebensalter der Beamten verbessert sich hier die Position bis auf Rang 2.

²³ Beispiele sind das Karriereportal www.karriere.rlp.de, die Rahmenkonzepte Personalentwicklung 2015 bzw. Gesundheitsmanagement für die Landesverwaltung, Einrichtung eines Bachelorstudiengangs „Geoinformatik und Vermessung“ oder die Möglichkeit zu Ausgleichs- und Prämienzahlungen.

betroffenen Verwaltungsbereiche und die angesprochenen Adressaten sehr unterschiedlich seien. Die Zahl der Ausbildungsstellen sei - wie vom Rechnungshof festgestellt - von 2013 bis 2018 um 651 gestiegen. Im Doppelhaushalt 2019/2020 steige die Gesamtzahl weiter. Auch wenn umfangreiche Instrumentarien und Maßnahmen bereits Anwendung fänden, bleibe die Fachkräftesicherung eine Aufgabe, die die Landesregierung weiterhin aktiv angehe. In der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ würden weitere Handlungsoptionen geprüft, wie z. B. die Einrichtung von zusätzlichen dualen Studiengängen im technischen Bereich. Eine Vorlage solle dem Ministerrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden.

2.4 Weitere Anstrengungen zur Optimierung der Landesverwaltung und zur Konsolidierung der Personalausgaben erforderlich

Bereits in der vorangegangenen Prüfung²⁴ hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der effektivste Steuerungsansatz für die Reduzierung der Personalausgaben die Verringerung des Personalbestands ist. Damit werden unmittelbar Ausgaben für das aktive Personal eingespart. Zeitversetzt führt dies bei Beamten und Richtern auch zu einer Entlastung bei den Versorgungsausgaben.

Um den Personalbestand verringern zu können, sollte sich die Landesverwaltung stärker als bisher auf die Erledigung notwendiger Aufgaben konzentrieren (Aufgabenkritik) und Optimierungspotenziale bei der Aufbau- und Ablauforganisation nutzen. Hierdurch kann der Personalbedarf vermindert werden, ohne die Qualität der Aufgabenerledigung zu beeinträchtigen.

Das Ministerium hat mitgeteilt, der Ministerrat habe in seiner Sitzung vom 20. September 2016 beschlossen, neben dem Abbau von 2.000 Stellen auch die Empfehlungen der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ zur Optimierung von Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung umzusetzen. Konkret solle von allen Ressorts geprüft werden, in welchen Bereichen eine Zweistufigkeit im Verwaltungsaufbau umgesetzt werden könne. Darüber hinaus hätten die Ressorts eine funktionale Aufgabenarrondierung in horizontaler und vertikaler Richtung durchzuführen und dabei auf Erkenntnisse aus Organisationsuntersuchungen, entsprechende Empfehlungen des Rechnungshofs sowie die wissenschaftlichen Gutachten der Zweiten Stufe der Kommunal- und Verwaltungsreform zurückzugreifen. Als Ziel der Optimierungsmaßnahmen habe die Vorlage der Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ eine deutliche Reduzierung von bislang selbstständigen Fachbehörden, eine deutliche Konzentration von zentralen Aufgaben und Overheadstrukturen sowie eine noch stärkere funktionale Aufgabenzuordnung bei den Direktionen formuliert. Nach derzeitigem Stand seien bei einigen Vorschlägen die Prüfungen noch nicht abgeschlossen oder die Vorschläge seien verworfen worden. Zum Teil seien sie bereits umgesetzt oder würden es zeitnah. Die Steuerungsgruppe „Personalstruktur“ habe die Ressorts gebeten, die noch andauernden Prüfungen von Einzelmaßnahmen zur Verbesserung in den Verwaltungsstrukturen und Geschäftsabläufen zeitnah abzuschließen und möglichst mit Blick auf den Beschluss des Ministerrates noch weitere Vorschläge zu unterbreiten.

Außerdem hat das Ministerium ausgeführt, die Landesregierung teile die Auffassung, dass Einsparungen beim Personalbestand zur Haushaltskonsolidierung erforderlich seien. Dies stehe allerdings unter der Bedingung, dass die Einsparungen sozialverträglich und in engem Austausch mit den Personalvertretungen erfolgten. Zudem müsse eine für die Aufgabenerledigung angemessene Personalausstattung auch unter Berücksichtigung zusätzlicher Aufgaben und politischer Schwerpunktsetzungen erhalten bleiben.

²⁴ Siehe auch Fußnote 6.

Das Ministerium hat darauf hingewiesen, dass der zur Prüfung aus dem Jahr 2012 ergangene Landtagsbeschluss und weitere Empfehlungen des Rechnungshofs²⁵ umgesetzt worden seien:

- Das Bonus-/Malus-System sei weiterentwickelt und dabei die Bonusdividende erhöht worden.
- Personaleinsparungen seien unter Ausnutzung der altersbedingten Fluktuation im Rahmen des Möglichen realisiert worden. Laut Budgetberichten habe sich die Zahl der Vollzeitkräfte zwischen Dezember 2011 und Dezember 2016 um 556 reduziert.
- Im Doppelhaushalt 2014/2015 seien die auf die Nebenhaushalte entfallenden Stellen gesondert ausgewiesen worden. Dies sei auch in den nachfolgenden Haushaltsjahren fortgesetzt worden.
- Im Aufstellungserlass zum Doppelhaushalt 2014/2015 sei darauf hingewiesen worden, dass kw-Vermerke nur bei Vorliegen eines sachlichen Grundes mit bestimmten oder bestimmbaren Wegfallfristen zu versehen seien. Dieser Hinweis sei in den Folgejahren wiederholt worden.
- Stellenplanentwicklungen würden in jedem Einzelplan kapitelbezogen dargestellt.
- Die haushaltsgesetzlichen Regelungen zur Budgetierung seien angepasst worden. Insbesondere habe man eine Unterscheidung zwischen steuerbaren und nicht-steuerbaren Personalausgaben eingeführt.
- Die Anzahl der kw-Vermerke werde sowohl im Gesamtplan als auch in den Übersichten über die Stellenplanentwicklung je Einzelplan dargestellt - dort kapitelweise und mit Fälligkeit.
- Die stellenplanähnlichen Bereiche würden im Gesamtplan abgebildet. Die Nebenhaushalte seien weitestgehend in den Stellenplan der Ausgabengruppen 422 und 428 integriert und damit im Gesamtstellenplan erfasst worden.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) im Doppelhaushalt 2019/2020 den vorgesehenen Stellenabbau in den Einzelplänen vollständig durch kw-Vermerke mit entsprechender Erläuterung abzubilden,
- b) in den Doppelhaushalt 2019/2020 eine Gesamtübersicht über die von 2016 bis 2020 in den abbaupflichtigen Bereichen in Abgang gestellten bzw. künftig wegfallenden Stellen aufzunehmen,
- c) sicherzustellen, dass die Vorgaben des Ministerrats zum Abbau von 2.000 Stellen und Vollzeitkräften eingehalten und - sofern dies durch Regel-Altersabgänge oder aufgrund von notwendigen Einstellungskorridoren nicht möglich ist - die Einsparungen ggf. in anderen Bereichen zu erbringen,
- d) eine - möglichst ressortübergreifende - Strategie zur Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften zu entwickeln,
- e) im Hinblick auf die Erfordernisse zur Haushaltskonsolidierung weitere Anstrengungen zur Verringerung des Personalbestands sowie zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation der Landesverwaltung zu unternehmen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben c bis e zu berichten.

²⁵ Siehe auch Fußnote 6.