

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2019

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017
und
Stellungnahme
zum Abbau des strukturellen
Finanzierungsdefizits bis 2020

Kiel, 16. April 2019



Bemerkungen 2019

des

Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2017

und

Stellungnahme zum Bericht der Landes-
regierung vom 17.09.2018 zum Abbau
des strukturellen Finanzierungsdefizits

Kiel, 16. April 2019

Impressum

Herausgeber:

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431 988-8905
Fax: 0431 988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

Druck:

Firma
Hansadruck und Verlags-GmbH & Co KG
Hansastraße 48
24118 Kiel

Finanzministerium

21. Jeder 3. Euro fürs Personal

2018 gab das Land Schleswig-Holstein 4,2 Mrd. € für Personal aus. Das sind rund ein Drittel seiner gesamten Ausgaben.

Von 2010 bis 2018 sind die Personalausgaben insgesamt um 29 % gestiegen. Ein wesentlicher Kostentreiber sind die Versorgungsausgaben. Sie stiegen um 44 %.

Ziel der Landesregierung muss es sein, die Personalausgaben auf das notwendige Maß zu begrenzen.

21.1 Ausgangslage

Ein wesentlicher Teil der Ausgaben im Landeshaushalt entfällt auf die Personalausgaben. Diese belaufen sich auf rund ein Drittel der bereinigten Ausgaben. 2018 hat das Land mehr als 4,2 Mrd. € an Personalausgaben geleistet.¹

21.2 Personalausgaben - gesamt

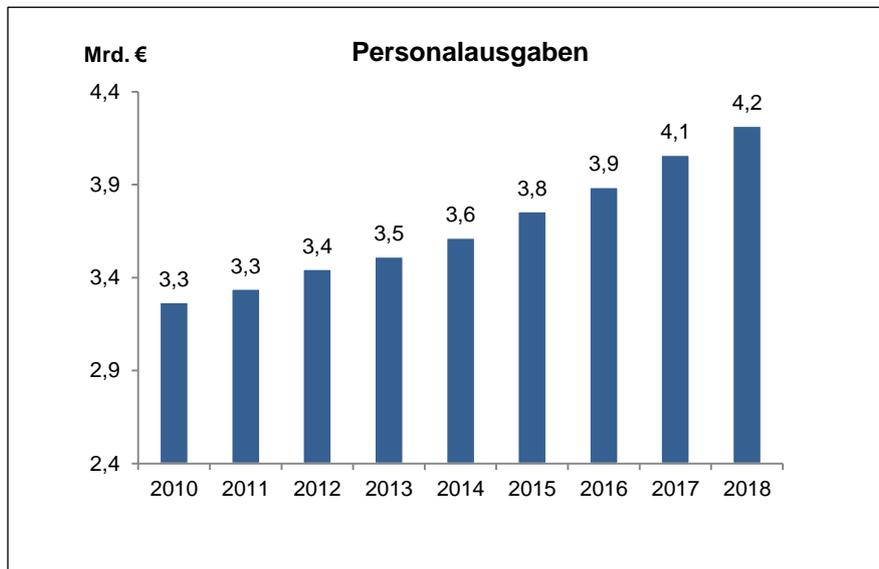
Die Personalausgaben sind die Ausgaben, die der Hauptgruppe (HGr.) 4 des Gruppierungsplans zugeordnet sind. Das sind alle Bediensteten des Landes mit Ausnahme der Wirtschaftsbetriebe, der Hochschulen und des Universitätsklinikums Schleswig-Holstein.

Die Personalausgaben gliedern sich in Ausgaben für

- Bezüge und Beihilfen der Beamtinnen sowie Beamten und Richterinnen sowie Richter und der Entgelte der Beschäftigten (aktives Personal),
- die Versorgungsbezüge und Beihilfen für Versorgungsempfängerinnen sowie -empfänger und
- sonstige Personalausgaben, z. B. Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige, Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen.

¹ Ausgaben der Hauptgruppe 4 und Zuführung zum Versorgungsfonds in Titel 11 05 - 634 01 (66,0 Mio. €).

2010 betrug die Personalausgaben 3.267,5 Mio. €. Bis 2018 stiegen sie um 947,7 Mio. € (+29,0 %) auf 4.215,2 Mio. € an:



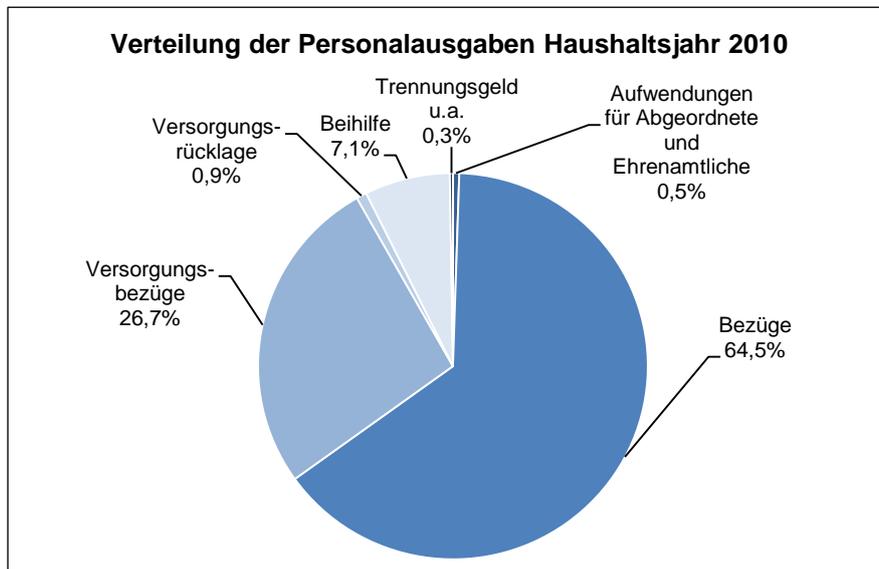
Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Von 2010 bis 2018 sind die Personalausgaben stetig gestiegen. 2010 lag die Personalausgabenquote¹ bei 35,1 %. Sie veränderte sich im Laufe der Jahre nur leicht. 2018 lag sie bei 28,8 %. Für das starke Absinken gibt es folgenden Grund: 2018 leistete das Land Schleswig-Holstein 2,4 Mrd. € Garantiezahlungen im Zusammenhang mit dem Verkauf der HSH-Nordbank. Wird diese einmalige Zahlung für die Berechnung der Personalausgabenquote ausgeblendet, lag sie bei 34,5 %. Die Personalausgaben sind damit nach wie vor ein maßgeblicher Ausgabenposten im Landeshaushalt.

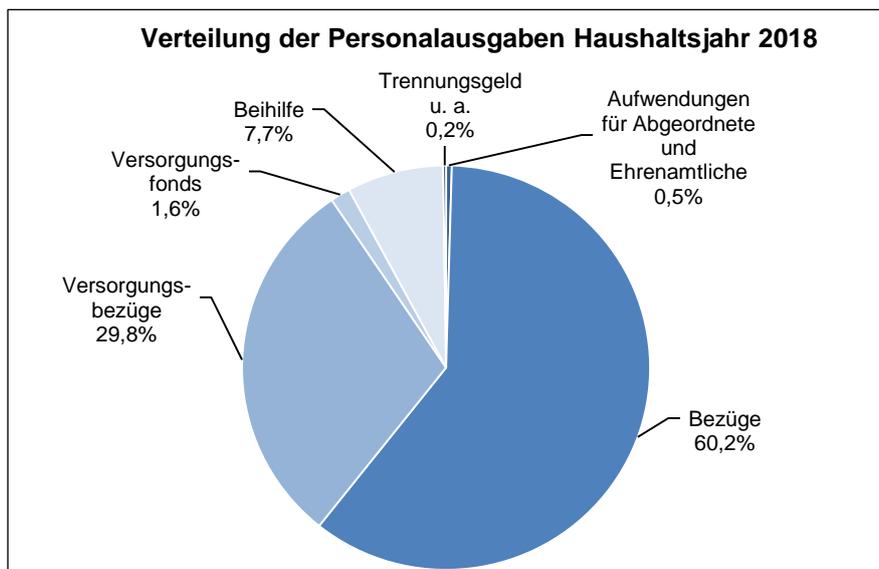
Das Gros der Personalausgaben entfällt auf Bezüge und Versorgungsbezüge sowie Beihilfe. Die Ausgaben für das aktive Personal (Bezüge und Beihilfe) betrug 2010 2,2 Mrd. € und 2018 2,7 Mrd. €. Die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger (Versorgungsbezüge und Beihilfe) betrug 2010 1,0 Mrd. € und 2018 1,5 Mrd. €. Der Anteil der Ausgaben für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat sich in den vergangenen Jahren von 31,3 % auf 35,7 % erhöht.

¹ Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Ausgaben.

Im Vergleich der beiden „Eck-Haushaltsjahre“ 2010 und 2018 ergibt sich folgendes Bild:



Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2010.

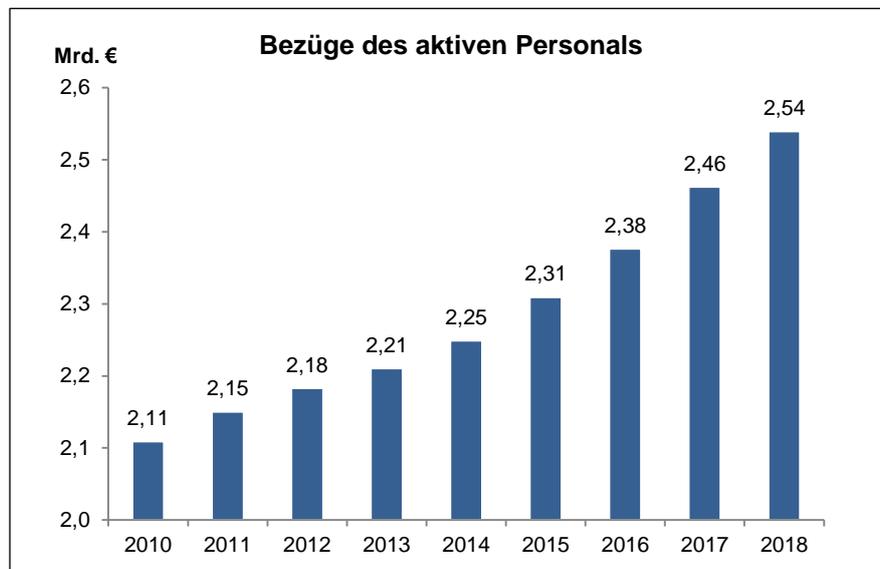


Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2018.

21.3 Personalausgaben - Aktive

Der größte Teil der Personalausgaben entfällt auf die Bezüge für das aktive Personal.¹ Im Folgenden bleiben die Ausgaben für die Bezüge der Beschäftigten der Wirtschaftsbetriebe unberücksichtigt.² Gleiches gilt für die Personalausgaben der mittelbaren Landesverwaltung wie z. B. Hochschulen und UKSH. Deren Personalausgaben sind nicht direkt im Haushalt veranschlagt, sondern „lediglich“ über Zuschüsse und Zuweisungen.

Im Laufe der Jahre entwickelten sich die Personalausgaben wie folgt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Die Ausgaben für das aktive Personal sind von 2010 bis 2018 jedes Jahr gestiegen, insgesamt um 20,3 %. Zum Vergleich: Die Steigerung durch die lineare Besoldungs- und Tarifierhöhung betrug im gleichen Zeitraum 17,6 % (inkl. des Zinseszins-effekts).

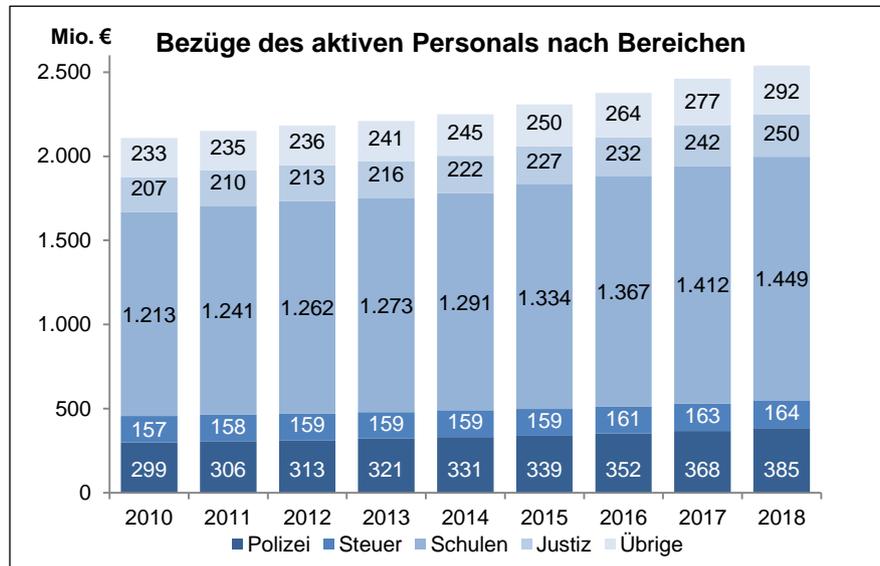
In dem Zeitraum von 2010 bis 2015 stiegen die Personalausgaben um 9,5 %. Damit lag die Steigerungsrate unter derjenigen für die lineare Besoldungs- und Tarifierhöhung. Diese lag bei 10,5 %.

Seit 2016 sind die Personalausgaben überdurchschnittlich angewachsen. Dies ist vor allem den zusätzlichen Stellen geschuldet, die seitdem im Wesentlichen wegen der Integration und Versorgung von Flüchtlingen sowie zur Stärkung der Schulen neu geschaffen wurden.

¹ Ohne Zuführung an die Versorgungsrücklage.

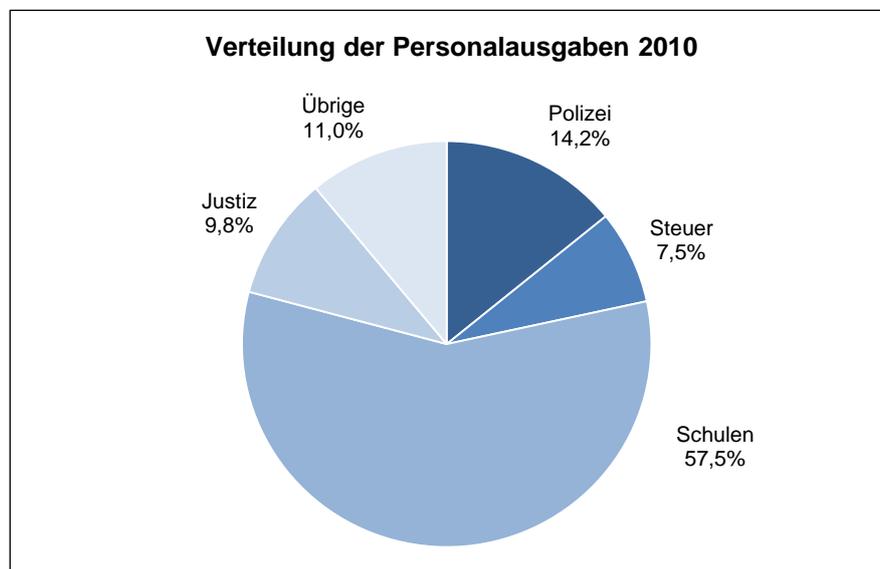
² Umdruck 18/2761 vom 26.04.2014 „Stellen- und Personalabbaubericht des Jahres 2013 und der Vorjahre“, Tz. 3.a).

Im Laufe der Jahre entwickelten sich die Personalausgaben für die Bereiche Polizei, Steuer, Schulen, Justiz und übrige Landesverwaltung (ohne Wirtschaftsbetriebe) wie folgt:

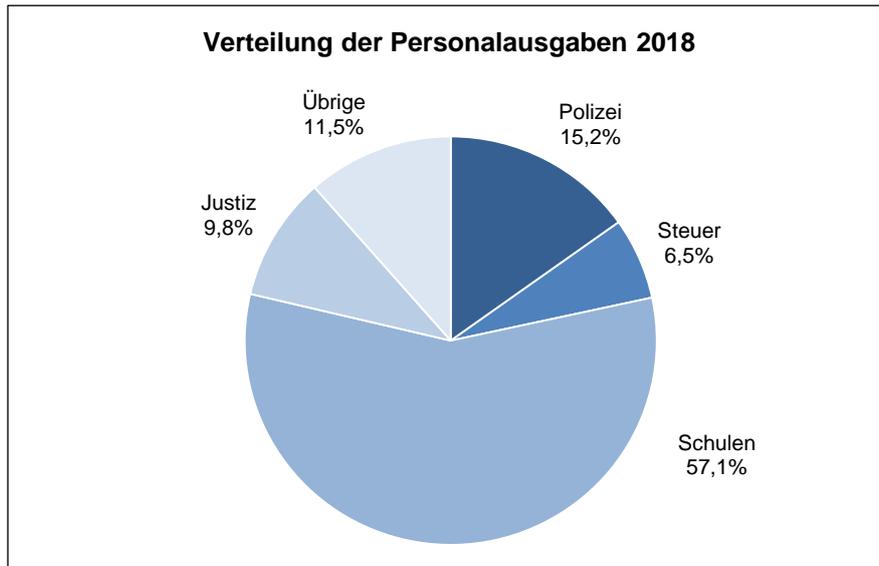


Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Im Vergleich der beiden „Eck-Haushaltsjahre“ 2010 und 2018 ergibt sich folgendes Bild:



Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2010.



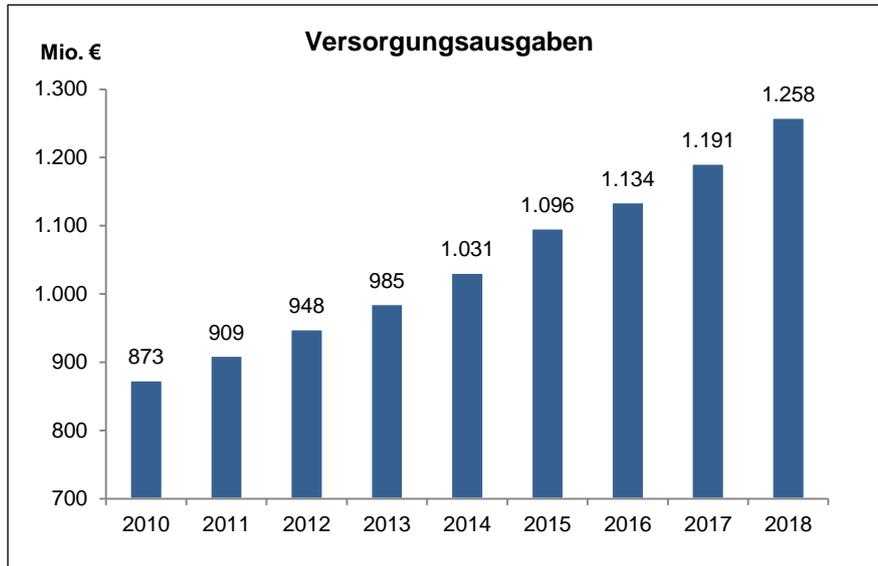
Quelle: Haushaltsrechnung des Landes 2018.

Auffällig ist, dass die Personalausgaben für den Polizeivollzug stark stiegen, um 86,1 Mio. € bzw. 28,8 % auf 384,8 Mio. €. Dies lag deutlich über der durchschnittlichen Steigerungsrate von 20,3 % und ist auch einem Personalaufwuchs geschuldet.

Mit 25,3 % stiegen die Personalausgaben für die übrige Landesverwaltung nicht ganz so stark wie im Polizeibereich. Im Bereich der Steuerverwaltung wuchsen die Personalausgaben um 4,5 %. Der Bereich Schule ist bei den Personalausgaben der größte Block. Die Personalausgaben stiegen hier um 19,5 % und damit um knapp 2 %-Punkte mehr als die Steigerung durch die lineare Besoldungs- und Tarifierpassung in diesem Zeitraum.

21.4 Personalausgaben - Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger

Ein weiterer großer Teil der Personalausgaben entfällt auf die Bezüge für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese wie folgt:¹



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

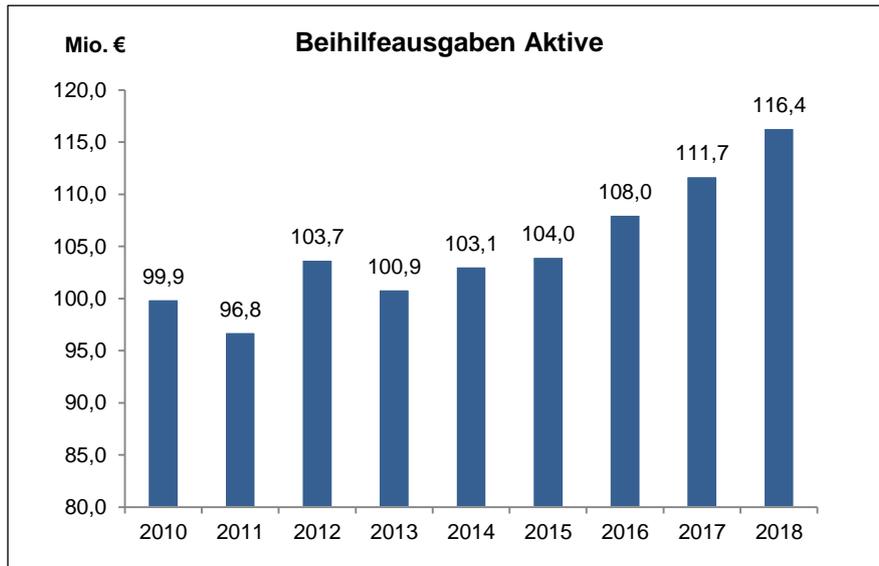
Die Versorgungsausgaben sind von 2010 bis 2018 jedes Jahr gestiegen, insgesamt um 44,1 %. Dies ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zurückzuführen. Diese stieg von 2010 bis 2018 von 28.910 auf 35.446 um mehr als 6.500.

Der größte Anteil der Versorgungsausgaben entfällt auf den Bereich Schule. Im Haushaltsjahr 2018 waren dies fast 60 %.

21.5 Ausgaben für Beihilfe

Neben den Bezügen zahlt das Land Beihilfe in Krankheitsfällen an seine aktiven Beamtinnen und Beamten. Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese Ausgaben wie folgt:

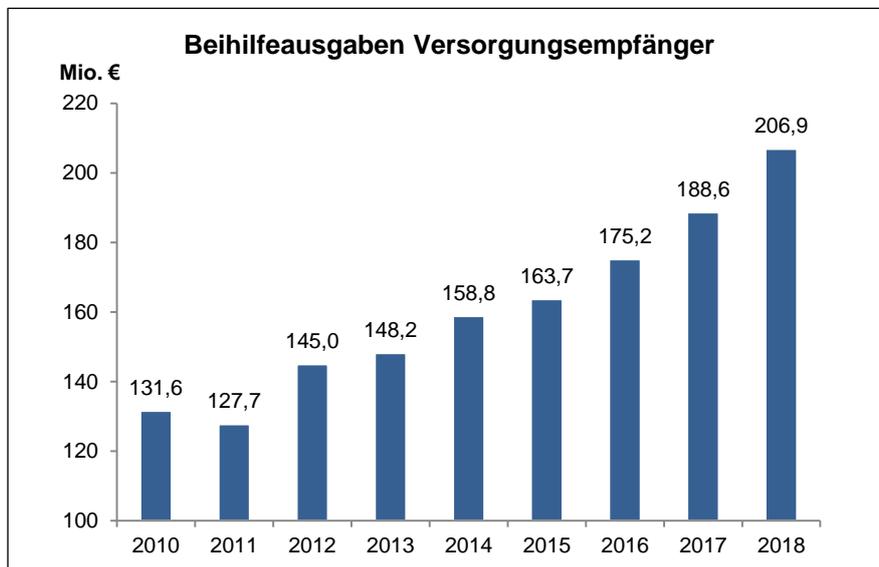
¹ Ohne Zuführung an die Versorgungsrücklage und den Versorgungsfonds.



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Die Ausgaben schwankten anfangs leicht. Insgesamt sind sie seit 2010 um 16,5 % gestiegen.

Auch an seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zahlt das Land Beihilfe in Krankheitsfällen. Im Laufe der Jahre entwickelten sich diese Ausgaben wie folgt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2018.

Es zeigt sich das gleiche Bild wie bei den Ausgaben für Versorgungsbezüge: Die Ausgaben stiegen an, insgesamt um 57,2 %. Sie stiegen damit stärker als für die aktiven Beamtinnen und Beamten. Dies ist einerseits eine Folge aus dem Anstieg der Zahl der Versorgungsempfängerinnen und

-empfänger. Darüber hinaus nahmen auch die Beihilfeausgaben pro Kopf zu. Bei den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern war der Anstieg mit 28 % doppelt so hoch wie bei den aktiven Beamtinnen und Beamten.

21.6 **705 Mio. € „Vorsorge“**

Per 31.12.2018 betrug der Wert des Versorgungsfonds 705 Mio. €.

Mit dem Versorgungsreformgesetz 1998¹ wurden die Träger der öffentlichen Verwaltung bundeseinheitlich erstmals verpflichtet, eine Versorgungsrücklage zu bilden. Mit den Mitteln der Versorgungsrücklage sollten die für 2020 bis 2030 erwarteten „Versorgungspitzen“ gekappt werden. Zugleich sollte das Besoldungs- und Versorgungsniveau in gleichmäßigen Schritten von durchschnittlich 0,2 % dauerhaft um insgesamt 3 % gesenkt werden. Für das Land Schleswig-Holstein wurde diese Verpflichtung mit dem Landesversorgungsrücklagegesetz² übernommen.

2012 wurde die Verpflichtung zum Aufbau einer Versorgungsrücklage nach der Föderalismusreform in das Landesrecht übernommen. Sie wurde bis zum 31.12.2017 in § 18 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein³ geregelt.

Die Mittel der Rücklage wurden bis einschließlich 2017 aus den Kürzungen gespeist, die sich aus der Verminderung von allgemeinen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen um jeweils 0,2 % und Einsparungen aus dem Versorgungsänderungsgesetz 2001⁴ im Zusammenhang mit der stufenweisen Herabsetzung des Höchstruhegehaltssatzes von 75 % auf 71,75 % ergaben.

Seit 2018 werden allgemeine Besoldungs- und Versorgungsanpassungen nicht mehr um 0,2 % vermindert. Gleichwohl sorgt das Land Schleswig-Holstein weiter vor. Dies ist im Versorgungsfondsgesetz Schleswig-Holstein⁵ geregelt.

¹ Versorgungsreformgesetz 1998 vom 29.06.1998, BGBl. 1998 Teil I S. 1666, 3128.

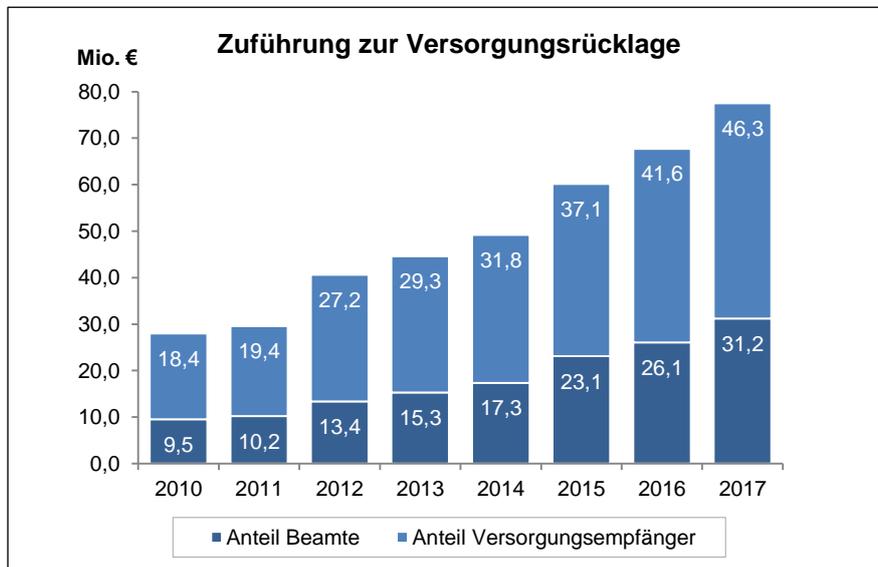
² Landesversorgungsrücklagegesetz vom 18.05.1999, GVOBl. Schl.-H. S. 113.

³ Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein (SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153, 154, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2018, GVOBl. Schl.-H. 2019, S. 14.

⁴ Versorgungsänderungsgesetz vom 20.12.2001, BGBl. 2001 Teil I S. 3926.

⁵ Versorgungsfondsgesetz Schleswig-Holstein (VersFondsG S-H) vom 14.03.2017, GVOBl. Schl.-H. S. 137.

Bis 2017 wurden der Versorgungsrücklage Mittel aus dem Personalhaushalt wie folgt zugeführt:



Quelle: Haushaltsrechnungen des Landes 2010 bis 2017.

Seit dem 01.01.2018 erfolgt die Zahlung aus dem Sachhaushalt. Der Zuführungsbetrag 2018 lag mit 66,0 Mio. € deutlich unter dem des Vorjahres. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Bruttozuführungsbetrag um eine vorgesehene Entnahme gekürzt wurde.¹

21.7 Ausblick

Die Personalausgaben für das aktive Personal sowie die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sind in den Jahren 2010 bis 2018 erheblich gestiegen. Die Höhe dieses Anstiegs macht deutlich, dass die Personalausgaben bedarfsgerecht auf das notwendige Maß reduziert werden müssen. Perspektivisch wären deshalb die Stellen für das aktive Personal abzubauen. Darüber hinaus müsste auch für die absehbar steigenden Versorgungsausgaben ausreichend Vorsorge getroffen werden.

21.8 Stellungnahme des Finanzministeriums

Das **Finanzministerium** weist auf Folgendes hin: Der Anstieg der Personalausgaben sei, wie der LRH zutreffend ausgeführt habe, im Wesentlichen auf Tarif-, Besoldungs- und Versorgungserhöhungen sowie steigende Beihilfeausgaben zurückzuführen. Dabei handele es sich um durch die Landesregierung weitgehend nicht beeinflussbare Größen.

¹ Näheres im Haushaltsplan 2018, hier: Erläuterungen zu Titel 11 05 - 634 01.

Um den Anstieg der Personalausgaben zu begrenzen, habe die Landesregierung in den Jahren bis 2010 (Personalkosteneinsparkonzept) und ab 2011 (Stellen- und Budgetabbaupfad) erfolgreich Personaleinsparprogramme umgesetzt.

Das Finanzministerium stimmt dem LRH darin zu, dass die Personalausgaben bedarfsgerecht auf das notwendige Maß reduziert bleiben müssten. Diesen Kurs halte die Landesregierung unter Beachtung der Herausforderungen in der Bildungspolitik und der öffentlichen Sicherheit ein. Mit dem Versorgungsfondsgesetz habe sie im Hinblick auf die unvermeidbar steigenden Versorgungsausgaben die Voraussetzungen dafür geschaffen, die zukünftigen Auswirkungen auf den Haushalt abzumildern.

Dazu stellt der **LRH** fest:

Seit 2016 steigen die Ausgaben für das aktive Personal über die Tarif- und Besoldungserhöhungen hinaus überproportional. Ab 2018 wäre der Anstieg der Personalausgaben insgesamt um jährlich mehr als 200 Mio. € geringer ausgefallen, wenn nicht Landtag und Landesregierung parallel zum Stellenabbau in noch höherer Zahl Stellen aufgebaut hätten.