

**B e r i c h t****TOP: Budgetierung der Personalausgaben****Vorgesehene Beratungsfolge:**Ausschuss für Beteiligungen, Organisation und  
Finanzentwicklung**Termine:**

15.07.2003

Der Ausschuss hat die Verwaltung in seiner Sitzung am 18.02.2003 beauftragt, eine Budgetierung der Personalausgaben ab 2004 zu prüfen.

**1. Beschreibung des Ist-Zustandes**

- Zur Ermittlung des Personalausgabenbedarfs erfolgt zunächst durch das Personal- und Organisationsamt anhand der vorhandenen Stellen und Verträge (z.B. Mitte 2003 für 2004) eine Hochrechnung mit Hilfe des Personalprogramms bei der KDVZ Hellweg-Sauerland. Dabei werden von der Kämmerei die zu erwartenden Tarifveränderungen eingeschätzt und berücksichtigt. Dies gilt ebenso für Stellenveränderungen, die nach der Abstimmung im Verwaltungsvorstand in die Stellenplanvorlage münden. Im Ergebnis wird der Bedarf der Verwaltung für das Folgejahr festgestellt.
- Nach der Hochrechnung (2003 = insgesamt 35.259.600 €, Gesamtsumme Sammelnachweis A, siehe Anlage 1) werden die von den Ämtern nicht beeinflussbaren Ausgaben (Pensionsrückstellungen, Versorgungskassenbeiträge Beamte, Beihilfen, Summe 2003 = 4.401.300 €, siehe Anlagen 2 und 3) ausgefiltert. Die verbleibenden Personalausgaben (2003 = 30.858.300 €, siehe Anlage 4) werden budgetiert. Nach Abschluss des Haushaltsjahres erfolgt eine Abrechnung.

- Zusätzlich anfallende Personalausgaben außerhalb des Sammelnachweises A (siehe Anlage 5) sind bisher bereits Bestandteil der Budgets, d. h. Einsparungen oder Überschreitungen sind heute schon innerhalb der Budgets auszugleichen.
- Gleiches gilt für Reisekosten, Fortbildungskosten, Kosten für Stellenausschreibungen sowie für Dienst- und Schutzkleidung.
- Nachgewiesene und durch das Personal- und Organisationsamt bestätigte Einsparungen bei Personalausgaben werden bedingt als Deckungsvorschläge für zusätzliche Sachausgaben akzeptiert.

## **2. Umfrage bei anderen Kommunen**

Eine Umfrage der Kämmerei (geantwortet haben der Märkische Kreis sowie die Städte Bocholt, Dortmund, Essen, Iserlohn, Köln, Viersen) hat nur wenig neue Erkenntnisse gebracht. In der Regel erfolgt eine ähnliche Handhabung wie bei der Stadt Lüdenscheid.

## **3. Modell einer Budgetierung der Personalausgaben**

Generell könnten dabei folgende Grundsätze gelten:

- Stellenentscheidungen werden auf die Budgetverantwortlichen verlagert. Der Rat braucht sich nicht mehr mit Diskussionen über den Stellenplan zu belasten.
- Der Rat beschließt formal über die Personalausgabenbudgets (Anlage 4).
- Zusätzliche Personalausgaben müssen durch Einsparungen an anderer Stelle des Budgets finanziert werden.
- Es wird ein Anreizsystem für eine sparsame Mittelbewirtschaftung geschaffen: Managementbedingte Einsparungen bei Personalausgaben kommen zu 50 % dem Budget (Mittelbehaltquote, „Geld statt Stellen“, soweit budgetmäßig eine sinnvolle und sachgerechte Verwendung im Sinne der Aufgabenerfüllung möglich ist) und zu 50 % dem Haushalt zugute.
- Zufällige Einsparungen dienen der Haushaltsentlastung.
- Tarifierhöhungen, Pensionsrückstellungen, Versorgungskassenbeiträge für Beamte sowie Beihilfen sind nicht beeinflussbar und stellen von daher keine in die Budgetierung integrierbare Nebenleistungen dar; diese Ausgaben sind als budgetneutral anzusehen.
- Mehrausgaben oder Einsparungen aufgrund von neuen Aufgaben, Aufgabenerweiterungen, -reduzierungen oder –streichungen sind zu neutralisieren und als budgetneutral einzustufen.
- Interne Aufgabenverlagerungen aufgrund von Verwaltungsumstrukturierungen sind umzuschichten.

- Der Abschluss von Zeitverträgen mit der Auswirkung zusätzlicher Personalkosten ist zu minimieren. Dies kann z. B. für Krankheitsvertretung unumgänglich sein. Ein Schattenstellenplan ist zu vermeiden.
- Das Konzept zur Einsparung von Personalausgaben im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts (Seite HSK 18 in Verbindung mit Seite HSK 11) ist zu konkretisieren.

Hierbei ist jedoch folgendes zu bedenken:

- Gemäß § 79 (4) GO ist die Haushaltssatzung mit ihren Anlagen, also auch dem Stellenplan, vom Rat in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen. Dabei geht der Gesetzgeber davon aus, dass sich der Rat im Rahmen der Beschlussfassung auch inhaltlich mit dem Stellenplan auseinandersetzt.
- Nach den Bestimmungen des § 2 der Stellenobergrenzenverordnung –StOV-Gem – in Verbindung mit § 26 des Bundesbesoldungsgesetzes dürfen bei der Verabschiedung des Stellenplans im Bereich der Beförderungsämtler (dies gilt nur für die Beamten-Planstellen – die Angestellten-Planstellen werden jedoch unter bestimmten Voraussetzungen in die Berechnung mit einbezogen) die festgelegten Anteil- und Höchstsätze nicht überschritten werden (Stellenkegel). Grundlage der Stellenausweisungen wiederum sind die auf der Grundlage der von den Ämtern gefertigten Stellenbeschreibungen vorgenommenen Bewertungen. Im Rahmen der derzeit praktizierten zentralen und aus der Sicht der Gesamtverwaltung vorgenommenen Bearbeitung können bereits im Vorfeld die sich bezüglich des Stellenkegels ergebenden Probleme berücksichtigt und zentral gesteuert werden. Bei Vornahme der Personalkostenbudgetierung auf die Ämter oder Dezernate geht diese zentrale Steuerungsmöglichkeit grundsätzlich verloren; soweit dennoch auch zukünftig eine zentrale Beurteilung und Steuerung vorgenommen wird, ergeben sich hierdurch deutliche und für die Ämter/Dezernate spürbare Einschränkungen in ihrer Budgetverantwortung.
- Das Landespersonalvertretungsrecht (LPVG) sieht im Zusammenhang mit der Aufstellung und insbesondere Ausführung des beschlossenen Stellenplans ein stark ausgeprägtes Beteiligungsrecht der Personalvertretung (Personalrat) vor. Verantwortlich Handelnder für die Dienststelle ist dabei der Leiter der Dienststelle. Er kann sich dabei nur durch seinen ständigen Vertreter sowie durch den Leiter des für Personalangelegenheiten zuständigen Dezernats oder Amtes vertreten lassen kann, soweit dieser entscheidungsbefugt ist (§ 8 Abs. 1 LPVG NW). Eine Delegation der Zuständigkeit auf die jeweils budgetverantwortlichen Stellen (Amts- oder Dezernatsleitungen) ist nicht möglich, so dass diese über keine Berechtigung verfügen, als verantwortliche Gesprächspartner gegenüber dem Personalrat aufzutreten.
- Nach § 10 Soldatenversorgungsgesetz i.V. mit den Regelungen der Stellenvorbehaltsverordnung –StVorV- vom 24.08.1999 sind im Rahmen bestimmter Schlüssel Inhaber eines Eingliederungsscheins oder Zulassungsscheins im Rahmen von externen Ausschreibungen / Einstellungen bevorzugt zu behandeln. Die ordnungsgemäße Berücksichtigung dieser Verpflichtung setzt eine zentrale Steuerung und Bearbeitung voraus, was wiederum im Rahmen einer dezentralen Budgetverantwortung eine deutliche Einschränkung der Verantwortungsbereiche der Ämter oder Dezernate im Rahmen der Stellenausschreibung und Stellenbesetzungsentscheidung mit sich bringt. Eine Delegation der Zuständigkeit auf die budgetverantwortlichen Ämter oder Dezernate ist nicht möglich.
- Die Beachtung der Regelung des Landesgleichstellungsgesetzes (LGG) und in dessen Ausführung des Frauenförderplans der Stadt Lüdenscheid (FFP) obliegt bereits jetzt den jeweils betroffenen Ämtern bzw. Dezernaten. Durch eine Budgetierung der Personalausgaben

und Delegation der Budgetverantwortung sind keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten.

- Aus dem Sozialgesetzbuch – Neuntes Buch – (SGB IX, Schwerbehindertenrecht) ergeben sich nennenswerte Verpflichtungen der öffentlichen Arbeitgeber im Rahmen eines Stellenbesetzungsverfahrens wie auch in der Ausführung des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses, die ebenfalls bereits zum jetzigen Zeitpunkt von den Ämtern und Dezernaten zu beachten sind. Durch eine Budgetierung der Personalausgaben und Delegation der Budgetverantwortung sind ebenfalls keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten.
- Die Zuständigkeiten der Personalkommission bei externen Einstellungen bedürfen im Rahmen einer Delegation der Budgetverantwortung auf die Ämter oder Dezernate einer kritischen Hinterfragung, da die getroffenen Entscheidungen unmittelbare Auswirkungen auf das Personalbudget und das Personalauswahlrecht der Ämter oder Dezernate haben.
- Der Begriff „managementbedingte Einsparungen“ bedarf einer konkreten Definition, da insbesondere zufallsbedingte Einsparungen oder Einsparungen aufgrund bestehender Personalvorhaltungen ohne konkret gegenüberstehende Aufgabeninhalte einer besonderen Einschätzung bedürfen.

#### **4. Beurteilung einer Neuregelung der Budgetierung**

Eine Budgetierung der Personalausgaben könnte sich auf die Ämterbudgets, die Dezernatsbudgets oder die Gesamtverwaltung beziehen.

In diesem Zusammenhang sind folgende Argumente bei einer Ämter- oder Dezernatsbudgetierung anzuführen:

##### pro

- Motivation und Kreativität der Ämter werden gefördert, um noch bestehende Sparpotentiale auszuloten.
- Kostenbewusstsein wird verstärkt.
- Managementbedingte Einsparungen kommen mit 50 % dem Budget zugute.

##### contra

- Die Ausgangsbasis der Ämter und Dezernate ist sehr unterschiedlich, weil in den vergangenen Jahren in unterschiedlicher Intensität Stellenabbau betrieben worden ist. Insoweit ist auch das Sparpotential unterschiedlich. Die Budgets sind im Einzelfall dann möglicherweise zu klein, um Ausgleichsmöglichkeiten zu finden.
- Einer konsequenten Budgetierung müsste eine Zielfestlegung, eine Aufgabenbeschreibung und eine konkrete Personalbemessung vorangehen. Dies ist kurzfristig nicht möglich (siehe auch Punkt 5.).
- Die Flexibilität der Handhabung wird durch die unter 3. genannten Punkte eingeschränkt.

- Ein deutliches Symptom für die angespannte Personalsituation und auch wichtig für die Gesamtbeurteilung ist die Entwicklung, dass die im Rahmen des Haushaltssicherungskonzepts beschlossene Wiederbesetzungssperre von 12 Monaten (siehe HSK Seite 18) häufig nicht durchgehalten werden konnte und vom Verwaltungsvorstand eine vorzeitige Wiederbesetzung zugelassen werden musste.
- Vor dem Hintergrund der möglichen positiven Beeinflussung der Personalkostenbudgets ist im Rahmen von Personalauswahlverfahren nicht auszuschließen, dass eine vorzunehmende Personalentscheidung nicht mehr nur nach sachlichen Gründen (Eignung, Leistung, Befähigung), sondern auch aus Kostengesichtspunkten getroffen wird. Erfahrene, ältere und verheiratete Bedienstete mit Kindern verursachen deutlich höhere Personalkosten als junge und ledige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Stellenfreigaben (Stellenaufhebungen) wurden bisher ohne Einschränkungen und vorbehaltlos vorgenommen, da in allen Fällen die realistische Erwartung bestand, bei später auftretendem zusätzlichem Stellen- bzw. Personalbedarf entsprechende Ressourcen zu erhalten. Im Rahmen einer Budgetierung der Personalausgaben auf die Ämter oder Dezernate ist nicht auszuschließen, dass in einigen Bereichen nicht mehr benötigte Ressourcen so lange blockiert und vorgehalten werden, bis an anderer Stelle ein ansonsten nicht abdeckbarer Bedarf entsteht.
- Die Möglichkeiten zur Umsetzung von vorhandenen oder neu anzubringenden kw-Vermerken werden im Rahmen einer Budgetierung der Personalausgaben deutlich verschlechtert, da die Umsetzung von Inhabern einer Planstelle mit einem kw-Vermerk auf eine andere freiwerdende Planstelle unmittelbare Auswirkungen auf die Leistungskraft und insbesondere auf die Personalkosten der aufnehmenden Organisationseinheit hat. Damit werden zentrale Steuerungsmöglichkeiten deutlich eingeschränkt.
- Einsparungen kommen dem Haushalt nur zu 50 % zugute. Angesichts der Sparmaßnahmen der letzten Jahre wird das Sparpotential nicht so hoch eingeschätzt, um bei einer Mittelbehaltquote von 50 % auch noch die Sparvorgaben des HSK einhalten zu können.

Bei einer Budgetierung auf Basis der Gesamtverwaltung ergibt sich das Problem der internen Prioritätensetzung bei knappen Ressourcen, insbesondere dann, wenn die zur Verfügung stehenden Ansätze nicht ausreichen.

## **5. Perspektiven**

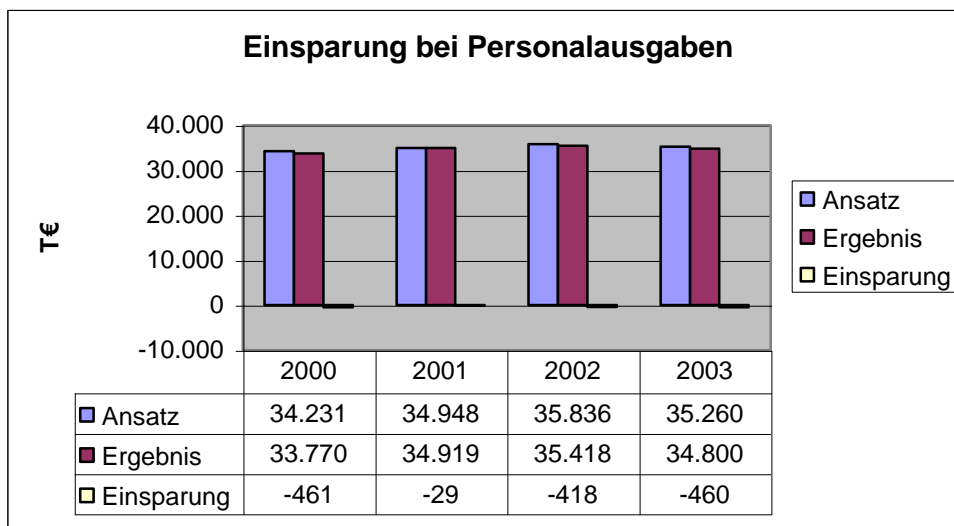
Das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) sieht für den künftigen Haushaltsplan eine Produktstruktur vor. Hierbei ist als ein Pflichtinhalt die Angabe der Personalressourcen je Produkt (Stellenplanauszug) vorgesehen (siehe Anlage 6). Beschreibung der Aufgaben und Leistungen, Definition und Vereinbarung von Zielen, Festlegung von Leistungsvielfalt, -breite, -tiefe, Kontraktmanagement, Messung der Einhaltung der Ziele, Controlling und Berichtswesen, Personalbemessung auf Produktbasis, sind nur einige Themen, die die Budgetierung auf eine neue Basis stellen werden.

Vorgesehen ist der Beginn der Einführung von NKF zum Haushaltsjahr 2005.

## **6. Fazit**

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die derzeit bei der Stadt Lüdenscheid praktizierte Form der Budgetierung der Personalausgaben bewährt hat. Die bisherige Praxis kommt einer Budgetierung bereits sehr nahe. Es ist nicht zu erwarten, dass weitere pauschale Budgetkürzungen erfolgreich umgesetzt werden können. Für eine „Mittelbehaltquote“ (Bonus für die Ämter bei der Einsparung von Personalausgaben) besteht angesichts des HSK wenig Raum.

Höhere Einsparungen durch eine andere Form der Budgetierung sind auch aufgrund des niedrigen Levels nicht zu erwarten. Im Laufe des Jahres erzielte Verbesserungen gegenüber der Planung (z. B. wegen vorübergehender Nichtbesetzung von Stellen (Stellenfluktuation, Wiederbesetzungssperre des HSK) oder durch längerfristige Krankheit) kommen i. d. R. dem Haushalt zugute. So konnten etwa in den Haushaltsjahren ab 2000 echte Personalkosteneinsparungen von ca. 400.000 € jährlich erzielt werden, die in voller Höhe das Haushaltsergebnis verbesserten. Für 2003 wird mit einem ähnlichen Ergebnis gerechnet (in 2001 hat eine nicht beeinflussbare erhöhte Umlagenzahlung für Versorgungskassenbeiträge der Beamten in Höhe von 341.000 € das Ergebnis verschlechtert).



Bei einer konsequenten Budgetierung der Personalkosten auf Ämterbasis erzielte Einsparungen kommen jedoch zumindest teilweise den Ämtern zugute (Anreizsystem, Mittelbehaltquote). Auswirkungen auf den Gesamthaushalt werden nur in reduzierter Höhe wirksam.

In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass der Versuch, in den Anfängen der Budgetierung ein Anreiz-System zu schaffen (managementbedingte Einsparungen werden anteilig dem Budget gut geschrieben), nach zwei Jahren aufgegeben werden musste, weil Verbesserungen häufig nur zufällig erfolgten und die Urhebererschaft und die Gründe für die erzielten Einsparungen nur selten eindeutig definiert werden konnten.

Ein sachlich besserer Ansatz ist nach Auffassung der Verwaltung die ebenfalls vom BOFI angesprochene Aufgabenkritik, wobei untersucht und im Einzelfall entschieden wird, inwieweit die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben anders organisiert, eingeschränkt oder gänzlich eingestellt werden kann, um auf diesem Weg Planstellen umzuschichten bzw. Personalausgaben einzusparen.

Die Perspektiven des NKF (Neues Kommunales Finanzmanagement) werden die Möglichkeiten der Budgetierung auf eine neue, wesentliche bessere und sachgerechtere Informationsgrundlage stellen.

Die Verwaltung schlägt deshalb vor, es bis zur Einführung des NKF bei der bisherigen Handhabung der Budgetierung der Personalausgaben zu belassen.

Lüdenscheid, den .August 19