



Landesrechnungshof Postfach 3180 24030 Kiel

Vorsitzender des
Finanzausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Günter Neugebauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Nachrichtlich:
Finanzminister
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Rainer Wiegard
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Ihr Schreiben vom

Unser Zeichen
LRH 101

Telefon (0431) 6641-3
Durchwahl 6641- 441

Datum
4. Oktober 2006

Verbeamtung von Landesbediensteten

hier: 39. Sitzung des Finanzausschusses am 24. August 2006

Sehr geehrter Herr Neugebauer,

der Finanzausschuss hat auf seiner Sitzung am 24. August 2006 zu TOP 13 c) „Verschiedenes“ zur „Verbeamtung von Landesbediensteten“ beschlossen, dieses Thema auf die Tagesordnung einer der nächsten Sitzungen zu setzen und hierzu eine Stellungnahme des Landesrechnungshofs erbeten. Dieser Bitte komme ich gerne nach.

1. Der Landesrechnungshof hat in seinem Bemerkungsbeitrag „Beamte und Angestellte im Kostenvergleich“ (Bemerkungen 1996, Nr. 16) die zu dieser Thematik vorliegenden Gutachten ausgewertet. Er kam zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von Beamtinnen und Beamten für den Dienstherrn wirtschaftlicher ist als die Beschäftigung von Angestellten. Die praktizierte Finanzierung der Versorgungsleistungen der Landesbeamtinnen und -beamten sowie deren Hinterbliebenen sei außerdem der einfachste und wirtschaftlichste Weg.

Unter Nr. 9.8 seiner Bemerkungen 1996 wies der Landesrechnungshof weiter darauf hin, dass die Einstellung von Angestellten statt Beamtinnen oder Beamten nicht geeignet sei, die Versorgungslasten kurzfristig abzubauen. Im Bemerkungsbeitrag 1997, Nr. 21, zum Thema „Konzept zur langfristigen Unterrichtssicherung“ wurde angemerkt, dass ein großer Teil der (für die Unterrichtssicherung) benötigten Mittel verfügbar wäre, wenn Angestelltenstellen in Beamtenstellen umgewandelt würden.

Der Finanzausschuss stellte zum Bemerkungsbeitrag „Beamte und Angestellte im Kostenvergleich“ die Übereinstimmung zwischen Landesrechnungshof und dem Finanzministerium fest, dass die Aufwendungen für Angestellte während der aktiven Dienstzeit deutlich über denen für vergleichbare Beamtinnen und Beamte liegen. Er nahm die Erläuterungen des Landesrechnungshofs zur Kenntnis, dass alle Kostenvergleiche nicht ohne Prämissen und Fiktionen auskommen.

Das Finanzministerium wertete in seiner Vorlage vom 24.02.1998 (Umdruck 14/1660) an den Finanzausschuss zwei zwischenzeitlich erstellte neue Untersuchungen zu diesem Thema aus und kam zu dem Schluss, dass eine generelle Aussage zur Vorteilhaftigkeit der Beschäftigung von Angestellten oder Beamten im öffentlichen Dienst nicht getroffen werden könne. Die Ergebnisse von Vergleichsrechnungen würden maßgeblich von den unterstellten Annahmen über die zu bewertenden Sachverhalte und den angewandten Methoden abhängen. Eine abschließende Entscheidung könne auch nicht allein aufgrund eines Kostenvergleichs getroffen werden, vielmehr seien neben quantitativen Faktoren auch qualitative Faktoren mit in den Entscheidungsprozess einzubeziehen.

Eine erste Abkehr von der seit 1995 in der Landesverwaltung praktizierten Leitlinie, Einstellungen in bestimmten Bereichen grundsätzlich nur noch im Angestelltenverhältnis vorzunehmen, erfolgte 1999 durch die Wiederverbeamtung im Lehrerbereich.

2. Dem Landesrechnungshof liegen zu dieser Thematik keine neuen Prüfungserkenntnisse vor. Die dem Kostenvergleich Beamte/Angestellte im Jahr 1996 zu Grunde liegenden Rahmenbedingungen (Haushaltslage des Landes, demographi-

sche Entwicklung, steigende Pensionslasten, Kreditfinanzierung des Haushalts, Verschuldensobergrenze etc.) haben sich nicht entscheidend verändert, sodass die damalige Feststellung, dass der Einsatz von Beamtinnen und Beamten für den Dienstherrn wirtschaftlicher ist als die Beschäftigung von Angestellten, nach wie vor aktuell ist. Das wird bestätigt durch einen vom Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein im März 2006 durchgeführten Kostenvergleich. Er ergibt schlüssig, dass die Personalaufwendungen für eine Angestellte oder einen Angestellten insgesamt höher sind als für eine Beamtin oder einen Beamten (einschl. Versorgungslasten und Beihilfen). Das Finanzministerium kommt auch unter Berücksichtigung der qualitativen Aspekte zum Ergebnis, dass für das Land Schleswig-Holstein die Beschäftigung von beamteten Kräften insgesamt günstiger ist als die Beschäftigung von Angestellten.

Bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung ist als weiterer Einflussfaktor die wöchentliche Arbeitszeit, die im Beamtenbereich derzeit um 2,5 Stunden (= 6,5 %) und ab dem 1. November 2006 immer noch um 2,3 Stunden (= 5,9 %) höher ist als für die Angestellten, berücksichtigt worden. Unberücksichtigt geblieben ist bislang, dass die Sonderzuwendung für die Beamtinnen und Beamten ab dem Jahr 2007 entfallen oder zumindest drastisch gekürzt werden sollen¹, während der neue Tarifvertrag für die Angestellten der Länder (TV-L) sie, wenn auch sozial gestaffelt, weiter vorsieht. Offensichtlich wird in diesem Zusammenhang, dass der Dienstherr die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung² und Bezahlung³ von Beamtinnen und Beamten einseitig bestimmen kann. Hingegen können die Rahmenbedingungen für die Angestellten nur im Verhandlungswege mit den Gewerkschaften geändert werden. Wie schwer dies zumeist fällt, wurde bei der diesjährigen Tarifrunde deutlich. Ein weiterer Aspekt, dem beim Kostenvergleich Beamte/Angestellte bislang keine Beachtung geschenkt wurde, ist die Tatsache, dass die gesetzlichen Renten der Angestellten zu ca. 25 % aus Steuermitteln des Bundes finanziert werden. Rechnet man diesen Betrag anteilig den Lasten des Landes Schleswig-Holstein für die Versorgung der Angestellten hinzu, ergäbe sich ein weiterer wirtschaftlicher Vorteil für die Beschäftigung von Beamtinnen und Beamten.

¹ Streichung ab der Besoldungsgruppe A 11 BBesO; Gewährung eines Festbetrags für die Besoldungsgruppen A 2 - A 10 BBesO sowie eines kindbezogenen Festbetrags für alle Besoldungsgruppen.

² Z. B. Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit.

³ Z. B. Besoldungsanpassungen, Vornahme von Beförderungen und Gewährung von Sonderzuwendungen.

3. Der Landesrechnungshof hat unter Berücksichtigung seiner nachstehenden Erläuterungen gegenüber dem Finanzministerium keine Bedenken dagegen erhoben, dass künftig grundsätzlich auch in den zwischenzeitlich ausgenommenen Bereichen die Einstellung wieder im Beamtenverhältnis erfolgt und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in der Vergangenheit als Angestellte übernommen wurden, mit ihrem Einverständnis und bei Erfüllung der beamtenrechtlichen Voraussetzungen in das Beamtenverhältnis berufen werden. Der Landesrechnungshof stimmte dem Finanzministerium auch darin zu,

- bei der Einstellung von Laufbahnbewerbern wieder zur bis 1995 etablierten Verbeamtungspolitik zurückzukehren,
- in bestimmten technischen und kaufmännischen Verwaltungsbereichen dagegen grundsätzlich weiterhin Angestellte zu beschäftigen,
- Angestellten mit Laufbahnprüfung, die sich aufgrund des zeitlichen Verlaufs noch in der beamtenrechtlichen Probezeit befänden, die Verbeamtung zu ermöglichen,
- bei länger im Angestelltenverhältnis beschäftigtem Personal über die Verbeamtung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu entscheiden,
- die nachträgliche Verbeamtung nur im Eingangsamt oder allenfalls im ersten Beförderungsamte durchzuführen.

Die Entscheidungen über die Verbeamtung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten und unter Beachtung von § 48 LHO sollten ressortübergreifend koordiniert werden.

4. Im Interesse der Generationengerechtigkeit und angesichts der stark ansteigenden Verpflichtungen für die Versorgung von Beamtinnen und Beamten wäre nach Auffassung des Landesrechnungshofs die Bildung von Pensionsrücklagen grundsätzlich richtig und wichtig. Wegen des fortbestehenden Kreditbedarfs des Landeshaushalts wäre die Bildung einer letztlich kreditfinanzierten Versorgungsrücklage gegenüber einer Kreditfinanzierung zum Zeitpunkt des erhöhten Versorgungsbedarfs jedoch nur buchmäßig und nicht wirtschaftlich, sondern bei Bildung eines Kapitalstocks sogar unwirtschaftlich. Auch der Lösungsweg, die Mittel zur Versorgungssicherung aus Einsparungen im Landeshaushalt zu erwirtschaften, wäre grundsätzlich nur dann zielführend, wenn der Landeshaushalt - ohne Kredit-

aufnahme - strukturell ausgeglichen wäre. Anderenfalls sollten etwaige Einsparungen vorrangig zur Reduzierung des Kreditvolumens im Rahmen der Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

Auch wenn die Bildung von Versorgungsrücklagen ein geeignetes Mittel ist, die künftigen Belastungen mit den Beamtenpensionen augentransparent zu machen und Kostenbewusstsein zu erzeugen, spricht sich der Landesrechnungshof deshalb im Interesse einer Entlastung des Haushalts zz. gegen die Einrichtung von Versorgungsrücklagen aus. Er hält es aber für erforderlich, dass die künftigen Versorgungslasten im Haushaltsverfahren sichtbar gemacht.

5. Die Einsparungen aus den Verbeamtungen sollten zur Reduzierung des Kreditvolumens im Rahmen der Haushaltskonsolidierung genutzt und nicht dazu in Anspruch genommen werden, die im Rahmen des Personaleinsparkonzepts angestrebten Einsparungen zu unterstützen, wie dies nach Abschnitt VI Tz. 1 letzter Absatz des Finanzplans des Landes Schleswig-Holstein 2006 - 2010 (Stand: 19. August 2006) und den Ausführungen von Staatssekretär Dr. Wulff auf der 39. Sitzung des Finanzausschusses am 24. August 2006 vorgesehen ist. Dies hätte zur Folge, dass der zusätzliche Spareffekt, an den der Landesrechnungshof seine Unterstützung der Verbeamtungspolitik der Landesregierung geknüpft hat, entfielen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Aloys Altmann