

Thüringer Rechnungshof

Sonderbericht

an den Thüringer Landtag und die Thüringer Landesregierung
nach § 99 ThürLHO

**über die Prüfung
„Personal im öffentlichen Dienst des Landes“**

Rudolstadt, 4. März 2019
Az.: 4.2 – 03 01 69-01/17

**Thüringer Rechnungshof, 07407 Rudolstadt, Burgstraße 1
Telefon (03672) 446-0, Telefax (03672) 446998**

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen.....	5
Verzeichnis der Übersichten.....	6
Verzeichnis der Abbildungen.....	7
Verzeichnis der Anlagen.....	7
Glossar.....	8
0 Zusammenfassung.....	11
1 Ausgangslage.....	12
1.1 Anlass und Gegenstand der Prüfung.....	12
1.2 Definition und Klassifizierung der erfassten Einrichtungen	13
1.3 Entwicklung des Personals 1998 bis 2016	14
Zusammenfassung Tn. 1.....	15
2 Personal im Kernhaushalt	16
2.1 Entwicklung des Personals 2012 bis 2016	16
2.2 Unterschiedliche Entwicklung in einzelnen Bereichen	18
Zusammenfassung Tn. 2.....	18
3 Personal in Sonderrechnungen 2012 bis 2016.....	19
Zusammenfassung Tn. 3.....	21
4 Personal ohne Stellen im Kernhaushalt und in Sonderrechnungen	21
Zusammenfassung Tn. 4.....	22
5 Entwicklung des Personalbestands in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform des Landes 2012 bis 2016	22
5.1 Vorbemerkungen.....	22
5.2 Entwicklung des Personalbestands	23
5.3 Entwicklung in der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst.....	23
Zusammenfassung Tn. 5.....	24
6 Zusammenfassung zur Entwicklung des Personals in Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.....	25
Zusammenfassung Tn. 6.....	25
7 Stellenabbaukonzepte der Landesregierung	26
7.1 Abbau im Landesbereich 2005 bis 2016.....	26
7.2 Durchschnittliche Kosten je Stelle im Landeshaushalt 2012 bis 2016.....	27
Zusammenfassung Tn. 7.....	28
8 Ländervergleich.....	29
8.1 Beschäftigte je 10.000 Einwohner in Thüringen.....	29
8.2 Beschäftigte je 10.000 Einwohner im Ländervergleich	30
Zusammenfassung Tn. 8.....	31

9	Entwicklung der Personalausgaben	32
9.1	Entwicklung der Personalausgaben im Landeshaushalt (Kernhaushalt)	32
9.2	Personalausgaben 2016 in Sonderrechnungen	33
9.3	Personalausgaben 2016 in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	34
9.4	Zusammenfassung der Personalausgaben des Landes	34
	Zusammenfassung Tn. 9	36
10	Fazit und Ausblick	37
	Zusammenfassung Tn. 10	39
11	Empfehlungen	39
	Anlagen	41

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Az.	Aktenzeichen
DHGE	Duale Hochschule Gera-Eisenach
EöR	Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform
EPI	Einzelplan
EUR	Euro
FH	Fachhochschule
FKZ	Funktionskennziffer
FSU	Friedrich-Schiller-Universität Jena
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
HAR	Richtlinien für die Aufstellung der Haushaltsvoranschläge
HS	Hochschule
kw	künftig wegfallend
KVT	Kommunaler Versorgungsverband Thüringen
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft
MFPA	Materialforschungs- und -prüfanstalt
MiFriFi	Mittelfristiger Finanzplan
PEK	Personalentwicklungskonzept
SAK	Stellenabbaukonzept der Landesregierung
SSL	Strategiekonzept für den Stellenabbau der Thüringer Landesregierung
TAB	Thüringer Aufbaubank
TFM	Thüringer Finanzministerium
ThüLiMa	Thüringer Liegenschaftsmanagement
ThürBesG	Thüringer Besoldungsgesetz
TLRZ	Thüringer Landesrechenzentrum
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer
TU	Technische Universität
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
UKJ	Universitätsklinikum Jena
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)

Verzeichnis der Übersichten

ÜBERSICHT 1:	Entwicklung des Personalbestands in Vollzeitäquivalenten in ausgewählten Bereichen des Kernhaushalts 2012 bis 2016.....	18
ÜBERSICHT 2:	Entwicklung des Stellenbestands in Sonderrechnungen 2012 bis 2016, getrennt nach Einzelplänen und Kapiteln.....	19
ÜBERSICHT 3:	Befristet beschäftigte Bedienstete, die nicht auf regulären Planstellen/Stellen bzw. Ersatzplanstellen geführt werden, im Haushalt 2018/2019 zum 31.01.2017.....	21
ÜBERSICHT 4:	Entwicklung des Personalbestands in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform des Landes in Beschäftigten und VZÄ 2012 bis 2016.....	23
ÜBERSICHT 5:	Personal in der AöR ThüringenForst 2012 bis 2016.....	23
ÜBERSICHT 6:	Entwicklung des Landespersonals 2012 bis 2016.....	25
ÜBERSICHT 7:	Vergleich der Stellenübersichten 2012 und 2016 unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle nach HAR 2018/2019.....	27
ÜBERSICHT 8:	Beschäftigte (in VZÄ) im Landesbereich je 10.000 Einwohner 2012 bis 2016 jeweils am 30.6. eines Jahres.....	29
ÜBERSICHT 9:	Anteilige Personalausgaben des Landes 2016.....	35
ÜBERSICHT 10:	Personalausgaben des Landes 2016 insgesamt.....	35
ÜBERSICHT 11:	Entwicklung des Personalbestands im Kernhaushalt in Stellen, Beschäftigten und Vollzeitäquivalenten 2012 bis 2016.....	44
ÜBERSICHT 12:	Entwicklung des Personalbestands in Sonderrechnungen in Stellen, Beschäftigten und Vollzeitäquivalenten 2012 bis 2016.....	45
ÜBERSICHT 13:	Entwicklung der Landeszuschüsse an die AöR ThüringenForst 2011 bis 2025.....	47
ÜBERSICHT 14:	Entwicklung der VZÄ im Landesbereich 2005 bis 2016 - bereinigt.....	48
ÜBERSICHT 15:	Ländervergleich der Beschäftigten (in VZÄ) im <u>Landesbereich</u> je 10.000 Einwohner.....	49
ÜBERSICHT 16:	Ländervergleich der Beschäftigten (in VZÄ) im <u>Landes- und Kommunalbereich</u> je 10.000 Einwohner.....	49
ÜBERSICHT 17:	Personalausgaben und Personalausgabenquote 2005 bis 2022.....	50
ÜBERSICHT 18:	Anteil des Landes an den Personalausgaben der Einrichtungen in Sonderrechnungen.....	51
ÜBERSICHT 19:	Anteil des Landes an der Finanzierung der EöR und darauf entfallender Anteil der Personalausgaben.....	52

Verzeichnis der Abbildungen

ABBILDUNG 1:	Personal im Kernhaushalt 1998 bis 2016 in VZÄ.....	15
ABBILDUNG 2:	Entwicklung des Personals im Kernhaushalt 2012 bis 2016	16
ABBILDUNG 3:	Entwicklung des Personals in Sonderrechnungen 2012 bis 2016.....	20
ABBILDUNG 4:	Personal des Landesbereichs in VZÄ nach Beschäftigungsbereichen 2005 bis 2016.....	26
ABBILDUNG 5:	Ländervergleich 2016 der Beschäftigten im Landesbereich in VZÄ je 10.000 Einwohner	30
ABBILDUNG 6:	Ländervergleich 2016 der Beschäftigten im Landes- und Kommunalbereich in VZÄ je 10.000 Einwohner.....	31
ABBILDUNG 7:	Personalausgaben in Mio. EUR und Personalausgabenquote in %.....	32
ABBILDUNG 8:	Beschäftigte im Hochschulbereich in VZÄ 2012 bis 2016	46

Verzeichnis der Anlagen

ANLAGE 1:	Zuordnung der Einrichtungen zu den Bereichen (Stand 2016)	41
ANLAGE 2:	Erläuterung zu Differenzen zwischen Stellen/Planstellen und Beschäftigungsumfang.....	43
ANLAGE 3:	Entwicklung des Personalbestands im Kernhaushalt.....	44
ANLAGE 4:	Entwicklung des Personalbestands in Sonderrechnungen	45
ANLAGE 5:	Besonderheiten in Sonderrechnungen – Hochschulbereich	46
ANLAGE 6:	Entwicklung der Landeszuschüsse an die AöR ThüringenForst	47
ANLAGE 7:	Entwicklung der VZÄ im Landesbereich 2005 bis 2016	48
ANLAGE 8:	Ländervergleich 2016 der Beschäftigten (in VZÄ) je 10.000 Einwohner	49
ANLAGE 9:	Personalausgaben und Personalausgabenquote 2005 bis 2022	50
ANLAGE 10:	Anteil des Landes an den Personalausgaben der Einrichtungen in Sonderrechnungen.....	51
ANLAGE 11:	Anteil des Landes an der Finanzierung der Einrichtungen in öffentlich- rechtlicher Rechtsform und darauf entfallender Anteil der Personalausgaben	52

Glossar

Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Definition nach TLS)

Rechtlich selbständige Körperschaften, Anstalten und öffentlich-rechtliche Stiftungen sowie Zweckverbände, die unter Rechtsaufsicht des Landes bzw. der Gemeinden und Gemeindeverbände stehen.

Einrichtungen in privater Rechtsform (Definition nach TLS)

Rechtlich selbständige privatrechtliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die öffentliche Hand mit mehr als 50% unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Hauptgruppe 4

Die Hauptgruppe 4 enthält Ausgaben, die an oder für Personen gezahlt werden. Dazu gehören insbesondere

- Besoldung der Beamten und Richter,
- Vergütung der Tarifbeschäftigten (incl. der Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung),
- Amtsbezüge der Minister,
- Abgeordnetendiäten,
- Versorgungsleistungen, Beihilfe in Krankheitsfällen.

Nicht dazu gehören Sachausgaben, auch wenn sie an Personen als Kostenersatz gezahlt werden, z. B. Reisekosten (Hauptgruppe 5).

Hauptgruppe 6

Die Hauptgruppe 6 enthält Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen.

Hauptgruppe 8

Die Hauptgruppe 8 enthält sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen.

Haushaltsaufstellungsrichtlinie (HAR)

Vorgabe des TFM an die Ressorts zur Aufstellung des Landeshaushalts. Die HAR legt fest, nach welchen Maßstäben Einnahmen bzw. Ausgaben zu ermitteln und zu veranschlagen sind. Soweit Personalausgaben nicht nach dem Ist des Vorjahres zu planen sind, gibt das TFM Pauschalbeträge für jede Besoldungs- und Entgeltgruppe vor.

Kernhaushalt (Definition nach TLS)

Alle Ämter, Behörden, Gerichte und Einrichtungen, deren Ausgaben und Einnahmen in den Haushaltsplänen des Landes brutto veranschlagt werden.

Landesbereich

Der Landesbereich umfasst neben dem unmittelbaren Landesbereich (Kernhaushalt und Sonderrechnungen) auch die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Personal, Personalbestand, Personal-(Ist-)Bestand (Definition nach TLS)

Hierzu zählen alle Beschäftigten, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis zu einer (für die Personalstandsstatistik) berichtspflichtigen Einrichtung stehen und in der Regel Gehalt oder Entgelt aus Haushaltsmitteln dieser Stelle beziehen oder aus Drittmitteln finanziert werden (z. B. Stiftungsprofessuren).

Personalausgabenquote

Anteil der Personalausgaben (Hauptgruppe 4) im Landeshaushalt an den bereinigten Gesamtausgaben.

Planstellen

Stellen für Beamte im Landeshaushalt. Beamte dürfen ausschließlich auf Planstellen geführt werden. Die Besetzung mit Tarifbeschäftigten ist zulässig.

Sonderrechnungen (Definition nach TLS)

Alle aus den Kernhaushalten ausgegliederten rechtlich unselbständigen Einrichtungen und Unternehmen mit kaufmännischem Rechnungswesen, z.B. Eigenbetriebe sowie Krankenhäuser. Zu den Sonderrechnungen des Landes gehören ab 2008 auch die Hochschulen, die ihre Haushaltsmittel im flexibilisierten Haushaltsvollzug bewirtschaften.

Stellen

Stellen im Landeshaushalt, auf denen Tarifbeschäftigte geführt werden. Die Besetzung mit Beamten ist nicht zulässig.

Unmittelbarer Landesbereich

Der unmittelbare Landesbereich umfasst neben dem Kernhaushalt auch die Einrichtungen in Sonderrechnung.

Vollzeitäquivalente (VZÄ) (Definition nach TLS)

Vollzeitäquivalente werden mit Hilfe des Arbeitszeitfaktors berechnet. Dabei werden Teilzeitbeschäftigte nur mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt. Beschäftigte in Altersteilzeit fließen jeweils mit der Hälfte ihrer regulären Arbeitszeit ein, unabhängig davon, ob sie sich in der Arbeits- oder Freistellungsphase befinden. Auszubildende gehen in die Berechnung überwiegend als Vollzeitbeschäftigte ein.

0 Zusammenfassung

- 0.1 Die Stellenabbaukonzepte – seit 2017 Personalentwicklungskonzept (PEK) 2025 – sind zur Steuerung der Personalausgaben nicht geeignet.
- 0.2 Im Kernhaushalt des Freistaats hat sich die Gesamtzahl der Stellen¹ von 2012 bis 2016 um 692 Stellen verringert. Der Personalbestand sank aber nur um 50 Vollzeitäquivalente (VZÄ). Selbst unter Berücksichtigung von Stellenverschiebungen von Sonderrechnungen in den Kernhaushalt hat der Freistaat zwar 930 Stellen abgebaut, den Personalbestand aber um höchstens 290 VZÄ abgesenkt. (Tn. 2)
- Auch in den Sonderrechnungen und in den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform hat sich der Personalbestand nur geringfügig um 160 VZÄ bzw. 20 VZÄ verringert. (Tn. 3 und Tn. 5)
- 0.3 Der Freistaat hat mittlerweile 25 % des Personalbestands auf Einrichtungen außerhalb des Kernhaushalts verlagert. Der Personalbestand (insgesamt) über alle betrachteten Bereiche hinweg ist im Zeitraum 2012 bis 2016 nahezu konstant geblieben. Selbst wenn der Aufwuchs beim *Universitätsklinikum Jena (UKJ)* vom Personalbestand 2016 abgezogen wird, ist der gesamte Personalbestand lediglich um 374 VZÄ bzw. rund 0,7 % gesunken. (Tn. 6)
- 0.4 Das 2005 aufgelegte Stellenabbaukonzept der Landesregierung hat lediglich in den ersten drei Jahren eine Wirkung auf den Personalbestand entfaltet. Seit 2008 hat sich der Personalbestand zwar im Kernhaushalt um rund 2.500 VZÄ verringert. Dies ist zu erheblichen Teilen aber nur auf Verlagerungen in andere Bereiche zurückzuführen, insbesondere in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (*ThüringenForst*). Insgesamt ist der Personalbestand des Landes seit 2008 nicht mehr gesunken. Zwischenzeitlich ist er sogar erheblich angestiegen. Der durchschnittliche Wert einer Stelle – gemessen anhand der Pauschalbeträge der Haushalts-Aufstellungsrichtlinie (HAR) 2018/2019 – war 2016 höher als 2012. Die Ressorts tendieren dazu, bevorzugt niederwertige Stellen abzubauen und zusätzlich Stellen zu heben. (Tn. 7)
- 0.5 Im Ländervergleich nimmt Thüringen bei der einwohnerbezogenen Personalausstattung den vorletzten Platz ein. Selbst unter Einbeziehung der im Ländervergleich angemessen ausgestatteten Kommunen hat nur ein Land mehr Personal pro 10.000 Einwohner als Thüringen. (Tn. 8)
- 0.6 Trotz weiterer Stellenverlagerungen sind die Personalausgaben und die Personalausgabenquote seit 2008 stetig gestiegen. Sie betragen 2016 rund 2,57 Mrd. EUR bzw. 28 %. Zusätzlich hat das Land kalkulatorisch über die in der Hauptgruppe 6 veranschlagten Zuschüsse rund 360 Mio. EUR Personalausgaben außerhalb des Kernhaushalts finanziert. Die Personalausgaben erreichten somit nahezu 3 Mrd. EUR. Daraus errechnet sich eine fiktive Personalausgabenquote von rund 32 %. (Tn. 9)
- 0.7 Die Stellenabbaukonzepte haben keine wesentliche Wirkung auf die Personalausgaben entfaltet. Da sich der Anteil des Personals außerhalb des Kernhaushalts auf rund 25 % des gesamten Personals des Freistaates erhöht hat, ist dies allerdings nicht in vollem Umfang sichtbar geworden. Auch die Personalausgabenquote konnte die Steigerung der Personalausgaben nicht in vollem Umfang verdeutlichen, da sie eben nur den Anteil der Personalausgaben im Kernhaushalt widerspiegelt.

¹ Im weiteren Verlauf wird der Begriff „Stellen“ einheitlich sowohl für die Stellen für Tarifbeschäftigte als auch für die Planstellen für Beamte benutzt. Abweichungen sind entsprechend herausgehoben.

Die Personalausgabenquote hat zwar die verfassungsrechtlich vorgegebene Grenze von 40 % noch nicht erreicht. Ihr stetiger Anstieg engt allerdings den Spielraum für andere Ausgaben, so auch Investitionen, ein. Durch die beschriebenen Zuschüsse zu den Personalausgaben ist dieser Spielraum zudem geringer, als der Landeshaushalt vermuten lässt. Schon mit Blick auf die demographische Entwicklung besteht deshalb dringender Handlungsbedarf. (Tn. 10)

0.8 Der Haushaltsgesetzgeber muss den konkreten Handlungsbedarf umfassend feststellen, um Maßnahmen ergreifen und die weitere Entwicklung steuern zu können. Dazu bedarf es monetär unteretzter Ziele und eines Berichtswesens, das eine tiefere Analyse als bisher erlaubt. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb (Tn. 11):

- Das PEK 2025 ist mit einer Zweckkritik der Aufgaben zu verbinden. Als entbehrlich definierte Aufgaben sollten mit einem nachprüfbareren Abbaupfad unteretzt werden.
- Die Landesregierung sollte das PEK 2025 um Zielgrößen für die Personalausgaben ergänzen. Nur dann lässt sich der Beitrag zur Eindämmung der Personalausgaben erkennen.
- Die Landesregierung sollte dem Landtag nicht nur über die Entwicklung der Stellen, sondern auch des Personalbestands berichten. Weiterhin sollte sie den konkreten Beschäftigungsabbau bei den Sondereinrichtungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform nachweisen und den Landtag über die Entwicklung des Personalbestands in diesen Bereichen informieren.
- Die bereits eingeführten Übersichten über befristete Beschäftigte in den Einzelplänen sollten nach Kernhaushalt und Sonderrechnungen getrennt dargestellt und um eine Gesamtübersicht ergänzt werden.
- Die Landesregierung sollte die Zuschüsse des Landes an Einrichtungen in Sonderrechnungen und an Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform aufschlüsseln und den Anteil für die Personalausgaben getrennt ausweisen.

1 Ausgangslage

1.1 Anlass und Gegenstand der Prüfung

Bereits im Jahr 2000 hat die Landesregierung mit einem ersten Personalentwicklungskonzept (PEK) beschlossen, den Personalbestand dem vergleichbarer Länder anzugleichen.² Die folgenden Landesregierungen verabschiedeten weitere Konzepte zum Stellenabbau bis 2020.

Für die Zukunft hat die Landesregierung nun das bisherige Konzept eines (reinen) Stellenabbaus zu einem (neuen) Personalentwicklungskonzept (PEK) erweitert³. In der Folge wurde der bislang bis 2020 geplante Stellenabbau um fünf Jahre bis 2025 gestreckt.

Das Stellenabbauziel wurde korrigiert. Die Korrektur berücksichtigte, dass die Landesregierung die Stellen der Erzieherinnen und Erzieher in den *Schulhorten* nicht kommunalisiert hat. Außerdem war der Stellenabbau bei den *Hochschulen* und bei der Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) *ThüringenForst* nur in den verminderten Zuweisungen impliziert.

Ergänzt wird der Stellenabbau nun durch Maßnahmen zur Personalentwicklung. So sollen z. B. durch Wiederbesetzung freier und frei werdender Stellen Fachkräfte gewonnen werden.

Neben dem Abbau von Stellen hat der Freistaat Thüringen in der Vergangenheit erhebliche Personalkörper aus dem Landeshaushalt ausgegliedert (z. B. *Hochschulen*, *ThüringenForst*).

² Siehe „Bericht der Landesregierung zur Überprüfung des Stellenabbaukonzeptes 2020 sowie zu den Zielen der Tätigkeit der Interministeriellen Arbeitsgruppe“, Seite 2, Landtags-Drucksache 6/1549.

³ Thüringer Landesregierung: Konzept zur Personalentwicklung des Thüringer Landesdienstes bis zum Jahr 2025 (PEK 2025), 2017.

Mit diesen Ausgliederungen wurden sowohl der Stellenplan als auch die Ausgaben der Hauptgruppe 4 entlastet.

Allerdings werden in der Regel die für diese Personalkörper bis zur Ausgliederung in der Hauptgruppe 4 angefallenen Ausgaben dann in Form von Zuschüssen oder Zuführungen über die Hauptgruppe 6 erbracht. Der Freistaat finanziert also die Personalausgaben – im Wesentlichen unverändert – weiter, weist diese aber nicht mehr als solche aus.

Der Rechnungshof hat deshalb das Personal im Landesbereich und dessen Entwicklung näher betrachtet. Ziel der Prüfung war es, einen Überblick darüber zu erhalten, wie viel Personal tatsächlich insgesamt für den Freistaat tätig ist.

Im Wesentlichen hat sich der Rechnungshof bei seiner Prüfung auf die Haushaltsjahre 2012 bis 2016 konzentriert. Zu einzelnen Betrachtungen, insbesondere zur Darstellung von Entwicklungen, wurden auch Unterlagen aus anderen Haushaltsjahren ausgewertet.

Für die Prüfung hat der Rechnungshof öffentlich zugängliche Unterlagen herangezogen. Hierzu gehören insbesondere

- der Landeshaushalt mit Stellenplänen und -übersichten,
- die Haushaltsrechnung des Freistaats sowie
- die amtlichen Statistiken zum Personal des Landes und des öffentlichen Dienstes in Thüringen.

Der Rechnungshof hat das Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) hinsichtlich der von ihm veröffentlichten oder bei ihm vorhandenen statistischen Daten sowie zur Abgrenzung oder Klarstellung von Begrifflichkeiten und Zuordnungen um Auskunft gebeten. Darüber hinaus hat er keine örtlichen Erhebungen durchgeführt.

Hinsichtlich der vom TLS veröffentlichten Daten ist darauf hinzuweisen, dass die Zahlen in den amtlichen Statistiken seit 2014 aus Gründen der Geheimhaltung gerundet werden. Der Rechnungshof hat deshalb grundsätzlich die gerundeten Zahlen verwendet.

Der Rechnungshof hat die Erkenntnisse seiner Prüfung dem Thüringer Finanzministerium (TFM) in einer Prüfungsmitteilung (Juni 2018) mitgeteilt. Das TFM hat zu dieser Prüfungsmitteilung Ende Juli 2018 Stellung genommen. Der vorliegende Sonderbericht berücksichtigt diese Stellungnahme.

1.2 Definition und Klassifizierung der erfassten Einrichtungen

Für die Entscheidung, welche Bereiche in die Untersuchung einbezogen werden sollen, hat der Rechnungshof die Definitionen der amtlichen Personalstatistik des TLS übernommen. Diese unterscheidet drei Bereiche:

- Kernhaushalt,
- Sonderrechnungen, im Wesentlichen *Hochschulen*,
- rechtlich selbständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (EöR), z. B. *ThüringenForst* AöR.

Die Abgrenzung dieser Bereiche ist definiert. Veränderlich ist dagegen die Zuordnung von Einrichtungen zu einem konkreten Bereich. So war beispielsweise der *Forstbereich* bis 2011 im Kernhaushalt (Einzelplan 09) enthalten, bevor er 2012 mit der Gründung der Anstalt öffentlichen Rechts *ThüringenForst* dem Bereich der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zugeordnet wurde. ANLAGE 1 enthält eine Auflistung der betrachteten Einrichtungen und deren Zuordnung zu den oben genannten Bereichen zum Stichtag 30.06.2016.

Darüber hinaus kamen weitere Einrichtungen für diese Prüfung in Betracht. Bei diesen handelt es sich im Wesentlichen um Einrichtungen in privater Rechtsform. Hierunter fallen beispielsweise die *Landesentwicklungsgesellschaft* (LEG), die *Thüringer Aufbaubank* (TAB) oder die *Flughafen Erfurt GmbH*.

Da eine Abgrenzung hier sehr aufwändig und in ihrer Eindeutigkeit nicht zufriedenstellend wäre, hat der Rechnungshof Einrichtungen in privater Rechtsform nicht in die Prüfung einbezogen.

1.3 Entwicklung des Personals 1998 bis 2016

Die Statistik weist 1998 für den Freistaat insgesamt 78.913⁴ Beschäftigte im Landesdienst aus, davon 8.996 (11,4 %) in Sonderrechnungen. Für Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform weist die Statistik⁵ kein Personal aus.

Bis 2007 sank die Zahl der Beschäftigten um rund 11.600 auf 67.330 Personen. Von diesen wurden rund 91,7 % im Kernhaushalt geführt, 7,3 % in Sonderrechnungen und rund 1 % in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.⁶

Von 2007 bis 2016 sank die Zahl der Beschäftigten um weitere 5.000 auf nunmehr 62.245⁷ Personen. Von diesen wurden nur noch 75 % im Kernhaushalt geführt und aus der Hauptgruppe 4 bezahlt. Weitere 20 % wurden in Sonderrechnungen geführt. Die verbleibenden 5 % des Personals im Landesbereich gehörten zu Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Berücksichtigt man die Beschäftigten anteilig im Verhältnis ihrer individuellen zur regelmäßigen Arbeitszeit, erhält man sogenannte Vollzeitäquivalente (VZÄ). Diese geben an, wie viele Vollbeschäftigte rechnerisch die gleiche Arbeitsleistung erbringen würden.

Danach entsprachen die Beschäftigten im Kernhaushalt 1998 unter Berücksichtigung der individuellen Arbeitszeiten einem Umfang von rund 66.700 VZÄ. Bis 2007 sank der Beschäftigungsumfang auf rund 52.000 VZÄ.

Durch Umstrukturierungen der Landesverwaltung, insbesondere durch Ausgliederungen von Bereichen in Sonderrechnungen und in öffentlich-rechtliche Einrichtungen, sank das Beschäftigungsvolumen im Kernhaushalt bis 2016 um weitere rund 9.400 auf rund 42.590 VZÄ. Diese Entwicklung ist in der nachstehenden ABBILDUNG 1 veranschaulicht.

⁴ Quelle: TLS, Statistisches Jahrbuch 1999, Seite 462.

⁵ Quelle: TLS, Statistisches Jahrbuch 2015, Seite 504, Wert = „x“ für 1998.

⁶ Quelle: TLS, Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30.06.2011, Tabelle 2.1.

⁷ Quelle: TLS, Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30.06.2016, Tabelle 2.1.

ABBILDUNG 1: Personal im Kernhaushalt 1998 bis 2016 in VZÄ⁸

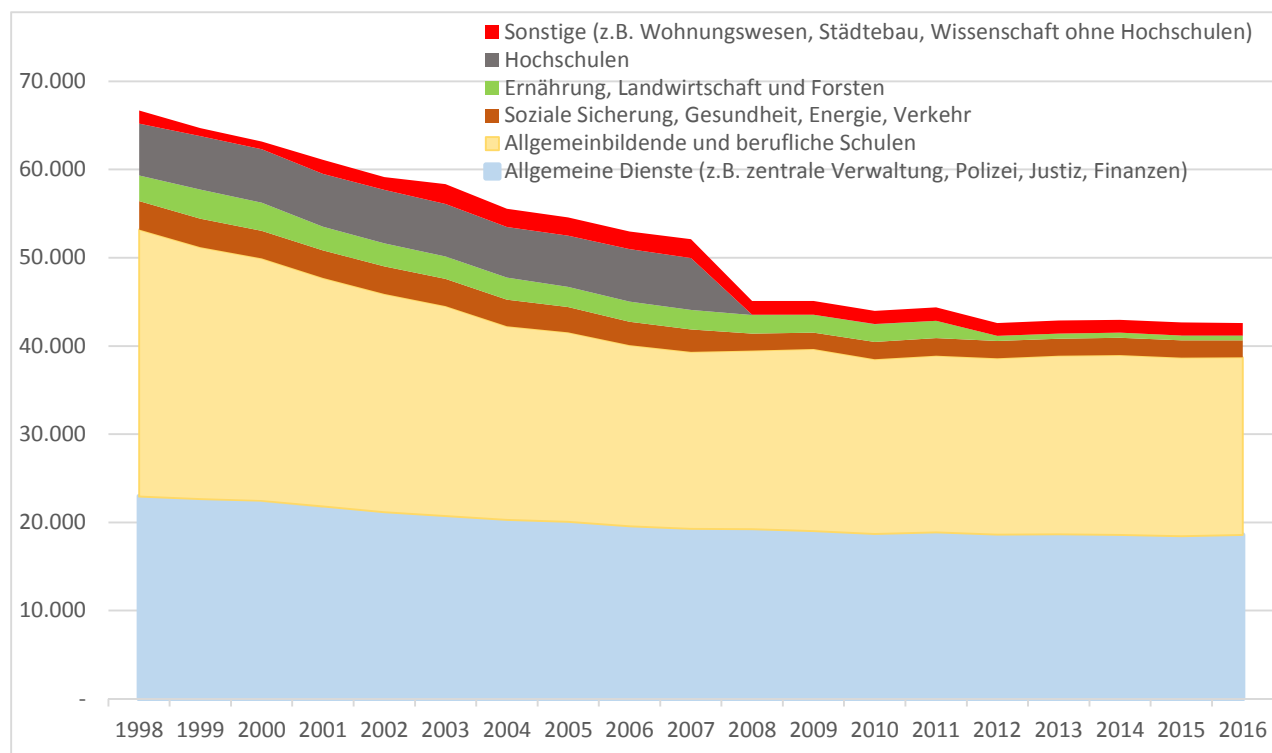


ABBILDUNG 1 verdeutlicht, dass ein Beschäftigungsabbau (rund 12.590 VZÄ) bis 2007 vor allem im *Schulbereich*⁹ (gelb, rund 8.450 VZÄ) stattfand. In der *allgemeinen Verwaltung* (blau) wurden rund 3.390 VZÄ abgebaut.

2008 führte die Ausgliederung der *Hochschulen* (grau) zu einem deutlichen Absinken der Personalzahlen.

Ein weiterer deutlicher Einbruch 2012 geht auf die Ausgliederung des *Forstbereichs* (grün) in die Anstalt öffentlichen Rechts *ThüringenForst* zurück.

Zusammenfassung Tn. 1

- Die Landesregierung hat seit 2000 mehrere Stellenabbaukonzepte beschlossen. Außerdem wurden seither erhebliche Personalkörper aus dem Kernhaushalt ausgegliedert.
- Dies hat der Rechnungshof zum Anlass genommen, die Entwicklung des Personalbestands anhand der Daten des TLS zu prüfen.
- In die Prüfung hat der Rechnungshof das Personal des Kernhaushalts, der Sonderrechnungen und der Einrichtungen in öffentlicher-rechtlicher Rechtsform eingezogen.
- Von 1998 bis 2016 hat sich der Personalbestand im Kernhaushalt von rund 66.700 VZÄ auf rund 42.590 VZÄ verringert. Gleichzeitig sank der Anteil der Beschäftigten im Kernhaushalt von rund 90 % auf rund 75 % der Beschäftigten im Landesbereich.

⁸ Quelle: Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, Stand 30.08.2017.

⁹ Nur Schulen in staatlicher Trägerschaft.

2 Personal im Kernhaushalt

2.1 Entwicklung des Personals 2012 bis 2016

Der Landeshaushalt 2012 wies insgesamt 46.762 Stellen aus. Die Zahl der Stellen sank kontinuierlich bis 2015 und stieg erst im Haushalt 2016 wieder an. Insgesamt sank die Zahl der Stellen von 2012 bis 2016 um 692 auf 46.070 Stellen. Das entspricht einem Abbau um 1,48 %.

Im gleichen Zeitraum¹⁰ sank die Zahl der beschäftigten Personen von 48.455 um 2.370 auf 46.085 Beschäftigte. Das entspricht einem Rückgang um 4,89 %. Die Zahl der Beschäftigten übersteigt dabei regelmäßig die Zahl der verfügbaren Stellen. Grund hierfür sind u. a. Teilzeitbeschäftigungen, die es erlauben, mehrere Bedienstete auf einer Stelle zu führen. So waren von den 46.085 Beschäftigten des Jahres 2016 nur 34.495 Beschäftigte in Vollzeit tätig. 9.085 Beschäftigte arbeiteten in Teilzeit, weitere 2.505 befanden sich in Altersteilzeit.

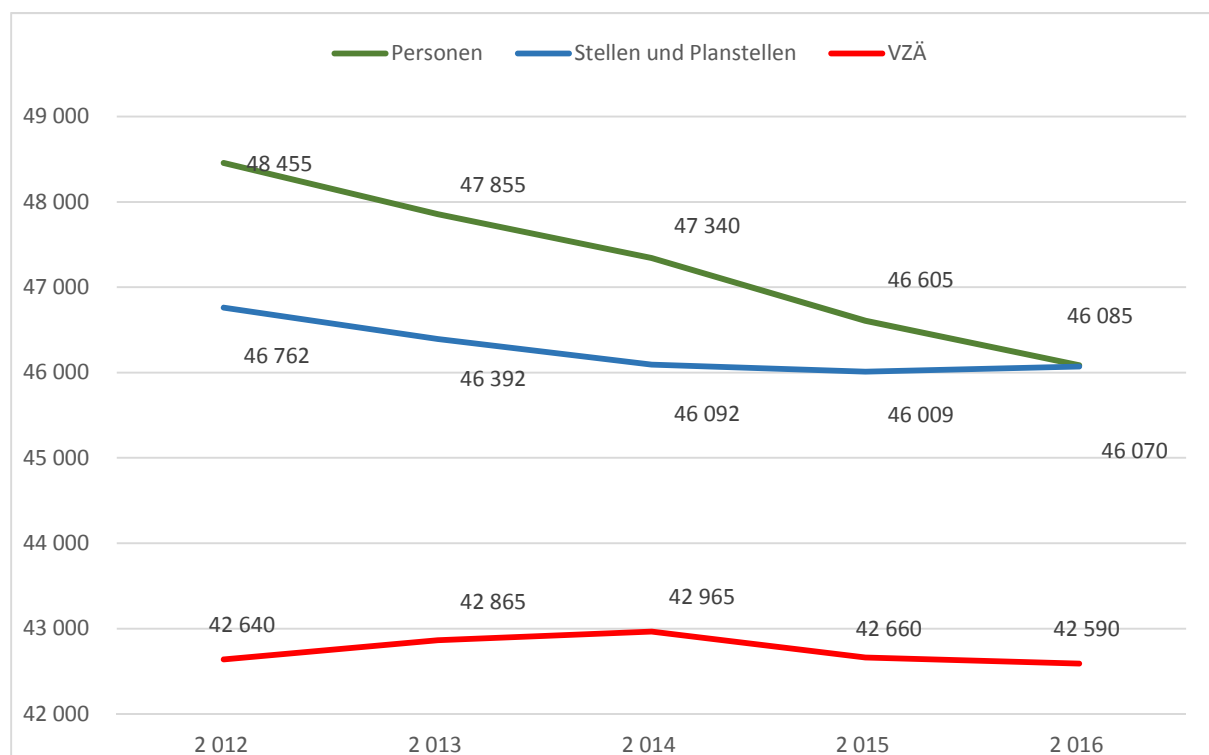
Hinzu kommen Aushilfs- und Vertretungskräfte sowie Referendare, Anwärter und Auszubildende, die nicht auf Stellen geführt werden. So waren 2016 im Kernhaushalt 1.740 Personen in Ausbildung.

Aussagekräftiger im Vergleich zur Zahl der Stellen ist die Zahl der Vollzeitäquivalente. Diese bildet das tatsächliche Maß der Aufgabenwahrnehmung ab.

Von 2012 bis 2014 stieg der Personalbestand um 325 auf 42.965 VZÄ. Das entspricht einem Anstieg um 0,76 %. Erst ab 2015 sank die Zahl der VZÄ wieder. Für den Gesamtzeitraum 2012 bis 2016 sank der Personalbestand lediglich um rund 50 auf 42.590 VZÄ. Das entspricht insgesamt einem Rückgang um 0,12 %.

Die verschiedenen betrachteten Zahlen sind in der folgenden ABBILDUNG 2 zusammengefasst. Eine Zusammenstellung der Zahlen enthält ÜBERSICHT 11 in ANLAGE 3.

ABBILDUNG 2: Entwicklung des Personals im Kernhaushalt 2012 bis 2016



¹⁰ Jeweils zum Stichtag 30.06.

Die Darstellung verdeutlicht, dass die Veränderung der Stellen- und Beschäftigtenzahlen allein nichts über die Veränderung des Beschäftigungsvolumens aussagt.

Der Personalabbau (in Beschäftigten) ist rund 3-mal so hoch wie der Stellenabbau. Allerdings wird der Personalabbau durch einen gleichzeitigen Anstieg der Vollbeschäftigung kompensiert. So stieg der durchschnittliche Beschäftigungsumfang eines Bediensteten von 2007 bis 2016 von rund 85 % auf über 91 %.

Da der Personalbestand in VZÄ im Betrachtungszeitraum nur um 50 Einheiten sank, folgt daraus, dass rund 640 der eingesparten 692 Stellen lediglich gestrichen wurden, ohne dass tatsächlich ein Personalabbau stattgefunden hat.

Das TFM beziffert den Stellenabbau im Betrachtungszeitraum auf rund 930 Stellen. Gleichzeitig räumt es ein, dass es durch die Verlagerung von Bereichen aus den Sonderrechnungen in den Kernhaushalt (z. B. TLRZ) sowie durch neu ausgebrachte Stellen zu gegenläufigen Effekten kam.

Folgt man hier der Argumentation des TFM, so erhöht sich der Personalarückgang von 50 auf rund 290 VZÄ¹¹. Das entspricht einem Abbau um rund 0,7 %. Für einen adäquaten Personalabbau hätte das Land bei einer Stellen-Abbauquote von 1,48 % tatsächlich rund 630 VZÄ einsparen müssen. Der Rechnungshof sieht die Ausklammerung neu ausgewiesener Stellen aus dem Stellenabbaupfad kritisch. Faktisch wurden diese Stellen nicht abgebaut und neu eingerichtet, sondern lediglich mit einem neuen Etikett versehen.

Schließlich fällt auf, dass der Beschäftigungsumfang in VZÄ zunächst von 2012 bis 2014 um rund 325 Einheiten anstieg. Erst danach erfolgte tatsächlich ein Abbau.

¹¹ Dies setzt voraus, dass alle Stellen voll besetzt sind. Andernfalls ist der Personalarückgang geringer.

2.2 Unterschiedliche Entwicklung in einzelnen Bereichen

Wie in Tn 2.1 dargestellt, sank der Personalbestand im Kernhaushalt in VZÄ im Durchschnitt um 0,12 %. Dieser Wert ist nicht einheitlich für den gesamten Landesbereich. Einzelne Bereiche waren stärker vom Abbau betroffen, andere weniger. Die nachstehende ÜBERSICHT 1 verdeutlicht dies für die Jahre 2012 bis 2016 an einzelnen ausgewählten Bereichen.

ÜBERSICHT 1: Entwicklung des Personalbestands in Vollzeitäquivalenten in ausgewählten Bereichen des Kernhaushalts 2012 bis 2016

FKZ	Aufgabenbereich	Beschäftigte in VZÄ im Haushaltsjahr					Veränderung 2012 bis 2016	
		2012	2013	2014	2015	2016	VZÄ	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
0	Allgemeine Dienste, davon	18.650	18.646	18.575	18.430	18.575	- 75	- 0,40
042	Polizei	7.269	7.223	7.170	7.120	7.055	- 214	- 2,94
051	Gerichte und Staatsanwaltschaften	3.054	3.138	3.185	3.150	3.095	41	1,34
056	Justizvollzug	1.026	1.008	995	995	980	- 46	- 4,45
06	Finanzverwaltung	3.472	3.418	3.400	3.360	3.370	- 102 *)	- 2,94
	sonstige FKZ 0	3.829	3.859	3.825	3.805	4.075	246 **)	6,42
11 - 12	Allgemeinbildende und berufliche Schulen	19.999	20.240	20.415	20.255	20.130	131	0,66
2 - 8	Sonstige Bereiche	3.308	3.267	3.270	3.240	3.200	- 108	- 3,26
0 - 8	Kernhaushalt	42.640	42.865	42.965	42.660	42.590	- 50	- 0,12

*) Einschließlich der Auslagerung von rund 90 Stellen in das TLRZ 2013.

***) „Sonstige FKZ 0“, 2016: Der Wert enthält einen Zuwachs von rund 200 Stellen infolge der Rückführung des TLRZ in den Kernhaushalt 2016.

Deutlich wird:

- *Polizei* und *Justizvollzug* haben mit einem Abbau von rund 3 bis 4,5 % der Vollzeitäquivalente den stärksten Beitrag zum Personalabbau geleistet.
- *Gerichte* und *Schulen* z. B. haben dagegen den Personalbestand (in VZÄ) erhöht. Der *Schulbereich* hatte einen Anstieg des Personals um 131 VZÄ zu verzeichnen. Bei *Gerichten* und *Staatsanwaltschaften* betrug der Anstieg 41 VZÄ.

Der Abbau von Personal in der *Finanzverwaltung* ist überwiegend auf die Auslagerung von Stellen des früheren Rechenzentrums der Finanzverwaltung zum TLRZ als Einrichtung in Sonderrechnung zurückzuführen.

Zusammenfassung Tn. 2

- Von 2012 bis 2016 hat sich der Beschäftigungsumfang in VZÄ im Kernhaushalt kaum verringert. Auch unter Berücksichtigung dieser genannten Rückverlagerungen ist er allenfalls um rund 0,7 % gesunken. Dagegen betrug der Stellenabbau rund 1,5 %.
- Den stärksten Beitrag zum Personalabbau haben *Polizei* und *Justizvollzug* geleistet.
- Dagegen ist der Personalbestand bei *Gerichten* und *Staatsanwaltschaften* sowie im *Schulbereich* gestiegen.

3 Personal in Sonderrechnungen 2012 bis 2016

Um den **Soll-Bestand** zu erhalten, hat der Rechnungshof zunächst die im jeweiligen Landeshaushalt für Sonderrechnungen ausgewiesenen Stellen für Tarifbeschäftigte zugrunde gelegt.¹²

So waren im Landeshaushalt 2012 insgesamt 4.845 Stellen¹³ in Sonderrechnungen in den Einzelplänen 03, 07, 09, 10 und 17 nachrichtlich aufgeführt.

Der Landeshaushalt 2016 wies 3.202 Stellen in Sonderrechnungen in den Einzelplänen 07, 09 und 10 aus. Der Wirtschaftsbetrieb des BZ Gotha (EPL 03), das TLRZ (EPL 17) und die Waldarbeiter in den Verwaltungen der Nationalen Naturlandschaften (EPL 09) waren 2015 bzw. 2016 wieder in den Kernhaushalt überführt worden. Die folgende ÜBERSICHT 2 zeigt die Entwicklung der Stellen in Sonderrechnung von 2012 bis 2016.

ÜBERSICHT 2: Entwicklung des Stellenbestands in Sonderrechnungen 2012 bis 2016, getrennt nach Einzelplänen und Kapiteln

Kapitel	Institution	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
0306	BZ Gotha	21	21	21	- *)	-
0769	Hochschulen	2.895	2.895	2.895	2.895	2.895
0771	DHGE	-	-	-	-	62
0775	MFPA	42	42	42	42	42
0902	ThüringenForst	1.528	-	-	-	-
0935	Waldarbeiter	34	34	34	34	-
1001	Bauleitmittelstellen	-	8	8	8	8
1005	Bauleitmittelstellen	135	127	127	127	127
1005	ThüLiMa	78	68	67	69	68
1716	TLRZ	112	201	200	200	-
Gesamt		4.845	3.396	3.394	3.375	3.202
Gesamt - ohne Forst		3.317	3.396	3.394	3.375	3.202

*) Grau unterlegte Felder kennzeichnen Jahre, in denen eine Einrichtung bzw. ein Bereich nicht als Sonderrechnung geführt wurde, sondern im Kernhaushalt (z. B. TLRZ oder DHGE) oder als Einrichtung in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (z. B. ThüringenForst)

Ohne die Stellen bei der Anstalt öffentlichen Rechts *ThüringenForst* waren 2012 insgesamt 3.317 Stellen in Sonderrechnungen ausgewiesen. Dieser Wert stieg 2013 um 79 auf 3.396 Stellen und sinkt anschließend bis 2016 auf 3.202 Stellen.

Insgesamt entfielen damit von 2012 bis 2016 im Bereich der Sonderrechnungen 115 Stellen. Das sind rund 3,5 % der Stellen. Der Abbau entspricht in etwa dem ursprünglichen Stellenbestand des TLRZ aus 2012, das 2016 in den Kernhaushalt zurückverlegt wurde.

Faktisch hat damit ein Stellenabbau im Bereich der Sonderrechnungen nicht stattgefunden.

¹² Die Planstellen für Beamte bei Einrichtungen in Sonderrechnung sind in den jeweiligen Kapiteln des Landeshaushalts ausgebracht.

¹³ Darin enthalten sind noch 1.528 Stellen der Anstalt öffentlichen Rechts *ThüringenForst*, die mit Gründung der Anstalt in diesem Jahr nicht mehr in Sonderrechnungen geführt werden. Dieses Personal war 2012 bereits dem Bereich der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zuzurechnen.

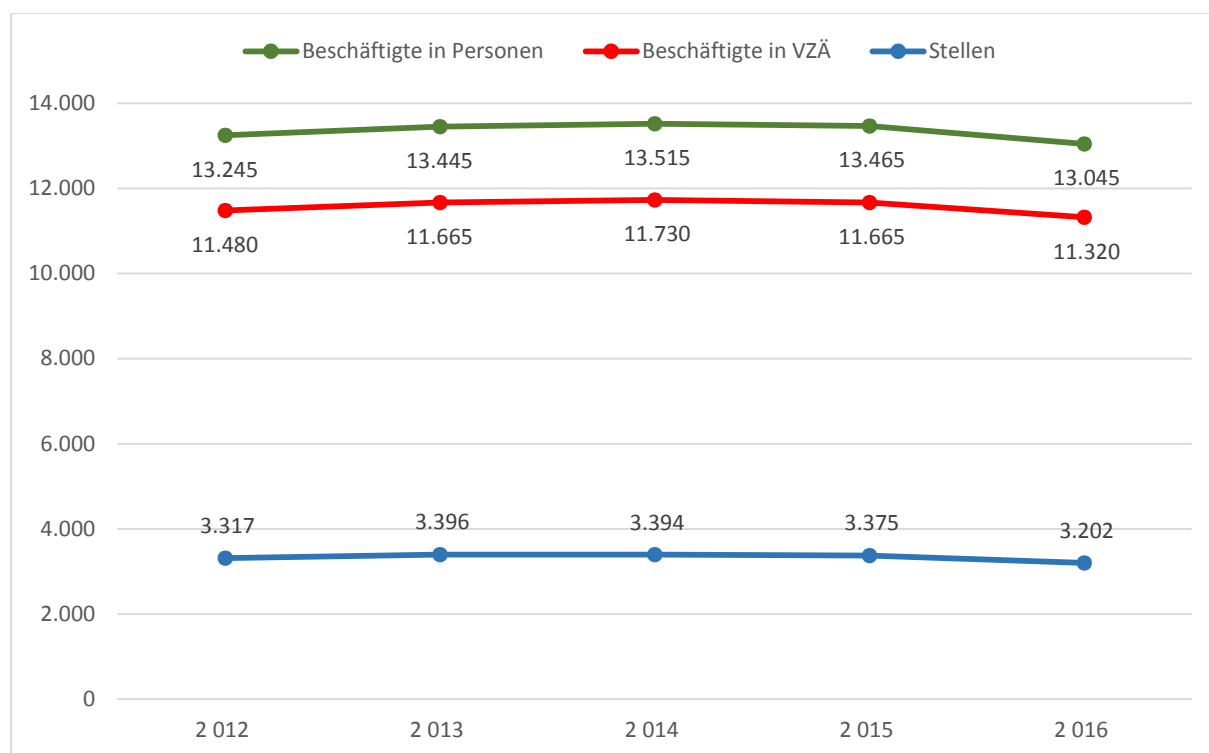
Für den **Ist-Bestand** hat der Rechnungshof auf die Daten des TLS zurückgegriffen. Die amtliche Personalstatistik¹⁴ erfasst unter der Rubrik Sonderrechnungen alle Beschäftigten, die zum 30.06. eines Jahres in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis zu einer der in Sonderrechnung geführten Einrichtungen stehen und Gehalt oder Entgelt *nicht* unmittelbar aus Mitteln des Landeshaushalts beziehen.

Zum Stichtag 30.06.2012 weist die Personalstatistik insgesamt 13.245 Beschäftigte in Sonderrechnungen aus. Dieser Wert stieg bis 2014 um 270 auf insgesamt 13.515 Beschäftigte. Bis 2016 sank die Zahl der Beschäftigten auf 13.045. Das entspricht einem Rückgang im Erhebungszeitraum um 200 Beschäftigte, das sind 1,5 %.

Die zum Stichtag 30.06.2012 beschäftigten 13.245 Personen entsprechen 11.480 Vollzeitäquivalenten. Bis 2014 stieg der Personalbestand um 250 auf 11.730 VZÄ. Das entspricht einem Anstieg um 2,2 %. Erst ab 2015 sank diese Zahl wieder. Für den Gesamtzeitraum 2012 bis 2016 sank der Personalbestand um 160 auf 11.320 VZÄ. Das entspricht insgesamt einem Rückgang um 1,4 %.

Die folgende ABBILDUNG 3 zeigt die Entwicklung der verschiedenen, betrachteten Zahlen in den Jahren 2012 bis 2016. Die Zahlen sind in der ANLAGE 4 in ÜBERSICHT 12 zusammengefasst.

ABBILDUNG 3: Entwicklung des Personals in Sonderrechnungen 2012 bis 2016



Die Ausgliederung der *Landesforstanstalt* wirkte sich bei den Beschäftigtenzahlen und bei den VZÄ nicht aus, da das TLS sie am Stichtag 30.06.2012 bereits als Einrichtung in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfasst hatte.

Die großen Differenzen zwischen Stellen und VZÄ entstehen im Wesentlichen dadurch, dass der Haushaltsplan für einen erheblichen Teil der Beschäftigten bei den *Hochschulen* und des *UKJ* keine Stellen in Sonderrechnungen ausweist. Weitere Ausführungen enthält ANLAGE 2.

¹⁴ TLS, Statistischer Bericht „Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30.06.2016“, Seite 9, Tabelle 1. „Personal des Landesbereiches und des Kommunalen Bereiches nach Beschäftigungsbereichen und Geschlecht“.

Die Minderung der VZÄ um 160 Einheiten (- 1,4 %) auf 11.320 VZÄ ist im Wesentlichen der Rückführung von rund 205 VZÄ beim TLRZ in den Kernhaushalt geschuldet. Ohne diese Rückführung ergibt sich ein Aufbau um rund 45 VZÄ (0,4 %).

An den Hochschulen fand ein Personalabbau von 77 VZÄ (- 1,2 %) statt. Dem steht ein Personalaufbau beim UKJ von 144 VZÄ (3,1 %) gegenüber.

Zusammenfassung Tn. 3

- Von 2012 bis 2016 blieb der Personalbestand im Bereich der Sonderrechnungen im Wesentlichen unverändert.
- Der Landeshaushalt bildete mit rund 3.200 Stellen bei einem Personalbestand von rund 11.300 VZÄ (jeweils 2016) nur einen Bruchteil des vorhandenen Personals ab.

4 Personal ohne Stellen im Kernhaushalt und in Sonderrechnungen

Das TFM hat darauf hingewiesen, dass seit dem Landeshaushalt 2018/2019 auch befristet beschäftigte Bedienstete, die nicht auf Plan-/Stellen geführt werden, sowohl nach Anzahl als auch nach VZÄ ausgewiesen werden. Damit sei der Kritik des Rechnungshofs, dass der Landeshaushalt nur einen Bruchteil des Personals in Sonderrechnungen abbilde (Tn. 3), weitgehend abgeholfen worden.

Der Rechnungshof begrüßt diese ergänzende Darstellung im Landeshaushalt grundsätzlich. Der Haushalt 2018/2019 weist mit Stand 31.01.2017 in insgesamt neun Einzelplänen 3.130 befristet Beschäftigte mit rund 2.323 VZÄ aus. Der Rechnungshof hat die in den Einzelplänen ausgewiesenen Summen in der folgenden ÜBERSICHT 3 zusammengefasst.

ÜBERSICHT 3: Befristet beschäftigte Bedienstete¹⁵, die nicht auf regulären Planstellen/Stellen bzw. Ersatzplanstellen geführt werden, im Haushalt 2018/2019 zum 31.01.2017

Einzelplan	Personen	VZÄ
1	2	3
01	-	-
02	48	41,900
03	15	15,000
04	349	310,600
05	25	24,125
06	-	-
07	2.621	1.861,210
08	23	21,850
09	19	19,000
10	27	25,890
11	-	-
12	-	-
16	3	3,000
18	-	-
Summe	3.130	2.322,575

¹⁵ Nicht enthalten sind: Anwärter, Referendare, Auszubildende, Praktikanten, Beschäftigungen nebenamtlich und nebenberuflich Tätiger sowie Vertragsverhältnisse auf Honorarbasis und abgeordnete Bedienstete.

Allein der Einzelplan 07 listet für 5 Kapitel insgesamt 2.621 Beschäftigte mit 1.861,21 VZÄ auf. Von diesen entfallen 2.528 Beschäftigte mit 1.784,91 VZÄ auf die *Hochschulen* und zählen damit zu den Beschäftigten in Sonderrechnungen. Für den Kernhaushalt verbleiben damit 602 Beschäftigte mit 537,665 VZÄ.

Weiterhin im Haushalt nicht dargestellt sind die am *UKJ* Beschäftigten.

Aus der Darstellung im Landeshaushalt 2018/2019 ist allerdings nicht zu erkennen, welches Personal dem eigentlichen Kernhaushalt und welches den Sonderrechnungen zuzurechnen ist. Insgesamt fehlt im Landeshaushalt 2018/2018 eine Zusammenfassung für den Gesamthaushalt.

Der Rechnungshof sieht hier noch Potenzial zur Verbesserung. Er empfiehlt:

- im Gesamthaushalt eine Zusammenfassung der Zahlen aller Einzelpläne auszuweisen,
- in allen Übersichten die Zahlen für den Kernhaushalt und die Einrichtungen in Sonderrechnung getrennt darzustellen und
- die Zahlen der Beschäftigten am *UKJ* ebenfalls auszuweisen.

Zusammenfassung Tn. 4

- Seit 2018 enthalten die Einzelpläne eine Übersicht über befristet Beschäftigte, die nicht auf Stellen geführt werden.
- Eine Zusammenfassung für den Gesamthaushalt sowie eine getrennte Darstellung nach Kernhaushalt und Sonderrechnungen fehlen.

5 Entwicklung des Personalbestands in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform des Landes 2012 bis 2016

5.1 Vorbemerkungen

Ein Teil der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform¹⁶ finanziert sich im Wesentlichen über eigene Einnahmen oder Beiträge. Der Landeshaushalt wird bei diesen Einrichtungen nicht mit den Ausgaben für das Personal belastet. Das Personal dieser Einrichtungen wurde zu keiner Zeit als Personal des Landes geführt. Dies gilt zum Beispiel für die *Wartburg-Stiftung* oder den *Kommunalen Versorgungsverband Thüringen (KVT)*.

Andere Einrichtungen waren dagegen ursprünglich im Landeshaushalt enthalten oder entstanden aus Teilen der Landesverwaltung. Beispiele hierfür sind die *AöR ThüringenForst* und die *Thüringer Fernwasserversorgung*.

Bei drei Einrichtungen standen Werte erst ab 2013 zur Verfügung. Zur besseren Vergleichbarkeit hat der Rechnungshof bei diesen Einrichtungen jeweils die Werte des Jahres 2013 auch für das Jahr 2012 unterstellt. Es handelt sich insgesamt um 780 Beschäftigte mit 650 VZÄ.

Die *AöR ThüringenForst* hat der Rechnungshof gesondert betrachtet, da diese bis Ende 2011 Teil der Landesverwaltung war und erst zum 1. Januar 2012 rechtlich verselbständigt wurde.

Im Übrigen hat der Rechnungshof die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform nur summarisch erfasst und nicht im Einzelnen betrachtet. Insbesondere hat er keine Feststellungen zu Stellen oder Planstellen getroffen.

¹⁶ Siehe ANLAGE 1, Bereich 3.

5.2 Entwicklung des Personalbestands

Zum Stichtag 30.06.2012 beschäftigten die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform insgesamt 3.210 Personen mit einem Beschäftigungsumfang von 2.905 VZÄ. Bis 2016 sank die Zahl der Beschäftigten um 90 Beschäftigte auf 3.120. Dabei sank der Beschäftigungsumfang um 20 auf 2.885 VZÄ. Die folgende ÜBERSICHT 4 fasst die Entwicklungen beim Personal der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform für die Jahre 2012 bis 2016 zusammen.

ÜBERSICHT 4: Entwicklung des Personalbestands in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform des Landes in Beschäftigten und VZÄ 2012 bis 2016

1	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 – 2016	
						absolut	in %
1	2	3	4	5	6	7	8
Beschäftigte	3.210	3.225	3.205	3.120	3.120	- 90	- 2,8
Vollzeitäquivalente	2.905	2.940	2.925	2.875	2.885	- 20	- 0,7

Die Zusammenstellung zeigt, dass der Personalbestand der Einrichtungen im Wesentlichen unverändert blieb. Der Abbau von rund 3 % der Beschäftigten wirkt sich im Beschäftigungsvolumen praktisch nicht aus.

5.3 Entwicklung in der Anstalt öffentlichen Rechts ThüringenForst

Die folgende ÜBERSICHT 5 zeigt die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in Personen und VZÄ bei der *Landesforstanstalt* im Betrachtungszeitraum.

ÜBERSICHT 5: Personal in der AöR ThüringenForst 2012 bis 2016

1	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 – 2016	
						absolut	in %
1	2	3	4	5	6	7	8
Beschäftigte	1.535	1.550	1.505	1.455	1.420	- 115	- 7,5
Vollzeitäquivalente	1.415	1.445	1.410	1.380	1.365	- 50	- 3,5

Die *Landesforstanstalt* hat seit 2012 rund 7,5 % ihrer Beschäftigten abgebaut. Dieser Abbau des Personals geht mit einem Abbau von 3,5 % des Beschäftigungsvolumens einher. Tatsächlich abgebaut wurden in dieser Zeit 50 VZÄ. Im Vergleich zu allen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist der Personalabbau überdurchschnittlich (vgl. vorstehend Tn. 5.2).

Der Landeshaushalt weist 2016/2017 im Rahmen des Stellenabbaukonzepts der Landesregierung für die AöR *ThüringenForst* einen „rechnerisch implizierten Abbau“ von insgesamt 477 Stellen bis 2022 aus. Anders als im Kernhaushalt definiert das Stellenabbaukonzept den Personalabbau nicht über die Zahl der abzubauenen Stellen, sondern über die Kürzung der Zuführungen¹⁷ des Landes. Diese wurden seit 2011 schrittweise bis 2018 von rund 37,8 Mio. EUR auf rund 30,1 Mio. EUR reduziert. Bis 2025 verringern sich die Zuführungen an die *Landesforstanstalt* auf 24,3 Mio. EUR. Das sind im Vergleich zu 2011 rund 13,5 Mio. EUR weniger. Die Entwicklung der Zuführungen ist in ANLAGE 6 dargestellt.

¹⁷ Nach den Erläuterungen im Landeshaushalt 2012 zu Kapitel 09 02 Titelgruppe 87 ersetzt die Zuführung die Einnahmen und Ausgaben der bisherigen Kapitel 09 21 bis 09 26 des Landeshaushalts.

Bei dem damit „implizierten Stellenabbau“ von 477 Stellen hätte jede Stelle einen Wert von rund 28.200 EUR. Dabei sind künftige Tarif- und Besoldungsanpassungen noch nicht berücksichtigt.

Dieser Durchschnittswert je abzubauenen Stelle liegt deutlich unterhalb des niedrigsten Pauschalbetrags, den das TFM in der Anlage 7 zu den HAR für den Haushalt 2016/2017 bekanntgegeben hatte. Dieser beträgt für Beamte 29.900 EUR für die Besoldungsgruppe A 3 Thür-BesG, für Tarifbeschäftigte 37.800 EUR für die Entgeltgruppe E 2 TV-L.

Von dem vorgesehenen Abbau von 329 Stellen bis 2018 hatte die *Landesforstanstalt* bis 2016 erst 50 VZÄ abgebaut. Damit hatte sie 2017 und 2018 noch einen Abbau von 279 VZÄ zu realisieren, das entspricht rund einem Fünftel des Bestands.¹⁸

Dies zeigt, dass sich ein Stellenabbau in dem genannten Umfang bei der *Landesforstanstalt* jedenfalls über die Rückführung der Zuschüsse nicht herleiten lässt.

Darüber hinaus kann der Haushaltsgesetzgeber den Stellenabbau nicht überwachen, da die *Landesforstanstalt* in ihrem Geschäftsbericht keine Stellen, sondern Beschäftigtenzahlen ausweist.

Das TFM hat in seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs den rechnerisch implizierten Stellenabbau erläutert. Grundlage für die Berechnung der Reduzierung des Zuschusses¹⁹ an die Landesforstanstalt sei das Jahr 2010. Danach vermindere sich der Zuschuss je abzubauenen Stelle um ca. 38.500 EUR („Eckmann“). Für die in den Jahren 2019 bis 2022 abzubauenen Stellen ergebe sich ein Durchschnittsbetrag von rund 39.200 EUR.

Der Rechnungshof weist hierzu darauf hin, dass das TFM im Rahmen der Aufstellung des Haushalts 2020 Pauschalbeträge von 36.500 EUR für Stellen der Entgeltgruppe E 2 TV-L und von 40.500 EUR für Stellen der Entgeltgruppe E 3 TV-L vorgibt.

Darüber hinaus macht allein schon die Erläuterung des TFM deutlich, dass die im Landeshaushalt ausgewiesenen Zahlen für den Haushaltsgesetzgeber nur schwer nachzuvollziehen sind.

Zusammenfassung Tn. 5

- In den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist die Zahl der Beschäftigten von 2012 bis 2016 um rund 2,8 % gesunken, der Personalbestand in VZÄ dagegen nur um rund 0,7 %.
- Für die AöR *ThüringenForst* weist der Haushalt über die Kürzung der Zuführungen einen „implizierten Stellenabbau“ von 477 Stellen aus. Bis 2016 hat sich der Personalbestand lediglich um 50 VZÄ verringert.
- Der „implizierte Stellenabbau“ lässt sich anhand der Kürzung der Zuführungen nicht herleiten und ist für den Haushaltsgesetzgeber nicht nachvollziehbar.

¹⁸ Für die *Landesforstanstalt* liegt kein Stellenplan vor. Der Rechnungshof hat deshalb Stellen und VZÄ gleichgesetzt.

¹⁹ Der Zuschussbetrag liegt dem Rechnungshof nicht vor.

6 Zusammenfassung zur Entwicklung des Personals in Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform

Im Folgenden werden die Bereiche Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform zusammengefasst. Damit ist es hier unerheblich, welchem der Bereiche eine Einrichtung im Betrachtungszeitraum konkret zugeordnet war. Verschiebungen führen zwar zu Änderungen der Einzelwerte, lassen aber das Ganze unberührt.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind in der folgenden ÜBERSICHT 6 die Werte für die Vollzeitäquivalente dargestellt.

ÜBERSICHT 6: Entwicklung des Landespersonals 2012 bis 2016

	Personal des Landes in VZÄ					Veränderung 2012 – 2016	
	2012	2013	2014	2015	2016	absolut	in %
1	2	3	4	5	6	7	8
Kernhaushalt	42.640	42.865	42.965	42.660	42.590	- 50	- 0,1
Sonderrechnungen	11.480	11.665	11.730	11.665	11.320	- 160	- 1,4
Zwischensumme	54.120	54.530	54.695	54.325	53.910	- 210	- 0,4
Einrichtung in ö-r Rechtsform *)	2.905	2.940	2.925	2.875	2.885	- 20	- 0,7
Summe	57.025	57.470	57.620	57.200	56.795	- 230	- 0,4
Anteil des Personals im Kernhaushalt in %	74,8	74,6	74,6	74,6	75,0		

*) Für 2012 haben 3 Einrichtungen dem TLS keine Daten übermittelt. Diese Einrichtungen hatten 2013 einen Personalbestand von insgesamt rund 650 VZÄ. Die Werte für 2012 wurden um diese 650 Einheiten erhöht. Das TLS hat die Werte gerundet.

In 2012 bis 2014 hat kein Personalabbau stattgefunden. Im Gegenteil, der Personalbestand des Landes hat sich 2013 und 2014 um rund 600 auf 57.620 VZÄ erhöht. Allein im Kernhaushalt und in den Sonderrechnungen stieg der Personalbestand um 575 VZÄ.

Erst in den beiden Folgejahren wurden dann insgesamt 825 VZÄ abgebaut, davon 375 VZÄ im Kernhaushalt, 410 VZÄ in Sonderrechnungen sowie 40 VZÄ in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Insgesamt sank der Bestand an VZÄ zwischen 2012 und 2016 um 230²⁰. Das entspricht lediglich 0,4 %. Davon entfielen 50 VZÄ (21,7 %) auf den Kernhaushalt, 160 VZÄ (69,6 %) auf Einrichtungen in Sonderrechnungen und 20 VZÄ (8,7 %) auf Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.

Weiterhin wird aus ÜBERSICHT 6 deutlich, dass mittlerweile rund 1/4 des Personals im Landesbereich außerhalb des eigentlichen Kernhaushalts geführt wird.

Zusammenfassung Tn. 6

- Insgesamt ist der Personalbestand des Landes in VZÄ von 2012 bis 2016 um rund 0,4 % gesunken. Ein Personalabbau hat praktisch nicht stattgefunden.

²⁰ In den Werten der vorstehenden ÜBERSICHT 6 ist ein Aufwuchs um 144 VZÄ beim UKJ enthalten (siehe Tn. 4). Ohne diesen Aufwuchs wäre der Personalbestand um 374 VZÄ gesunken. Dies entspricht rund 0,7 %.

7 Stellenabbaukonzepte der Landesregierung

Unter der Bezeichnung „Strategiekonzept für den Stellenabbau der Thüringer Landesregierung – SSL“ beschloss die Landesregierung den Abbau von 7.400 Stellen, von denen bis zum Haushaltsjahr 2011 insgesamt 4.213 Stellen in Abgang gestellt wurden. Der verbleibende Abbau von 3.187 Stellen wurde in das Stellenabbaukonzept 2020 (SAK 2020) übernommen.²¹ Gleichzeitig korrigierte die Landesregierung den Abbau auf 8.635 Stellen. Hierbei orientierte sie sich am Durchschnitt aller Flächenländer (West). Mit dem Haushalt 2016/2017 wurde der Abbaupfad zuletzt auf nunmehr 9.035 Stellen angehoben.

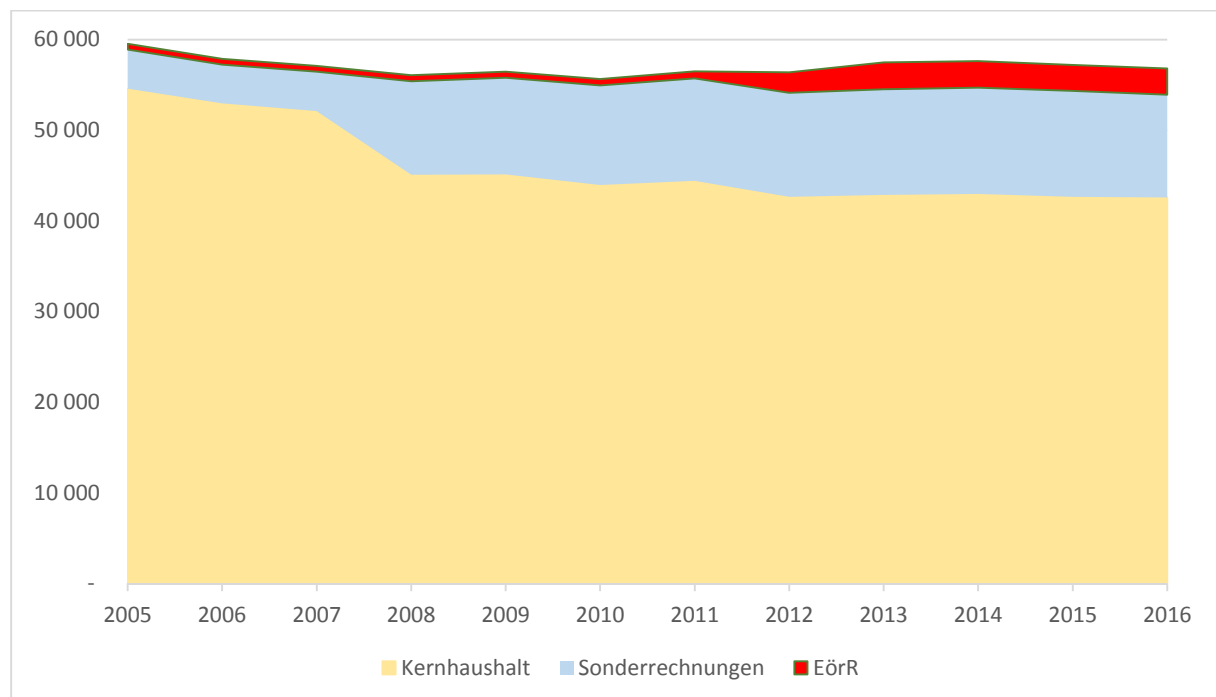
2017 hat die Landesregierung das bisherige Konzept eines (reinen) Stellenabbaus zu einem (neuen) Personalentwicklungskonzept (PEK) erweitert²². In der Folge wurde der bislang bis 2020 geplante Stellenabbau um fünf Jahre bis 2025 gestreckt.

Im Bereich der *Polizei* wird der Abbau von 800 Stellen auf die Zeit nach 2025 verschoben. Das Stellenabbauziel wurde auf 5.377 Stellen korrigiert. Die Korrektur berücksichtigte, dass die Landesregierung die Stellen der Erzieherinnen und Erzieher in den *Schulhorten* (1.333 Stellen) nicht kommunalisiert hat. Außerdem war der Stellenabbau bei den *Hochschulen* (238 Stellen) und bei der *AöR ThüringenForst* (477 Stellen) nur in den verminderten Zuweisungen impliziert.

7.1 Abbau im Landesbereich 2005 bis 2016

Der Rechnungshof hat aus den Veröffentlichungen²³ des TLS die Entwicklung der Vollzeitäquivalente im Landesbereich seit 2005 zusammengestellt. Das Ergebnis ist in der folgenden ABILDUNG 4 dargestellt.

ABBILDUNG 4: Personal des Landesbereichs in VZÄ nach Beschäftigungsbereichen 2005 bis 2016



²¹ Siehe „Bericht der Landesregierung zur Überprüfung des Stellenabbaukonzeptes 2020 sowie zu den Zielen der Tätigkeit der Interministeriellen Arbeitsgruppe“, Landtags-Drucksache 6/1549.

²² Thüringer Landesregierung: Konzept zur Personalentwicklung des Thüringer Landesdienstes bis zum Jahr 2025 (PEK 2025), 2017.

²³ Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30.06.2011, Tabelle 2.2 und Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30.06.2016, Tabelle 2.2.

Seit 2005 hat sich der Umfang der Beschäftigung im gesamten Landesbereich lediglich in den ersten Jahren nennenswert verringert. 2010 erreichte er mit 55.635 VZÄ einen Tiefstwert. Seitdem stieg die Zahl der Beschäftigten wieder an. Die Werte der einzelnen Jahre sind – getrennt nach Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform – in ANLAGE 7²⁴ dargestellt.

Im Kernhaushalt ist der Personalbestand seit 2005 um rund 12.000 VZÄ gesunken. Diesem Abbau steht allerdings ein Beschäftigungszuwachs von rund 7.000 VZÄ bei den Sonderrechnungen gegenüber. Dieser resultiert zum größten Teil aus der Ausgliederung der Hochschulen 2008.

Insgesamt ergibt sich damit für den unmittelbaren Landesbereich (Kernhaushalt plus Sonderrechnungen) ein Abbau von fast 5.000 VZÄ. Allerdings ist auch dieser Abbau teilweise durch Auslagerungen verursacht. So entfallen allein auf die Landesforstanstalt rund 1.400 VZÄ (siehe Tn. 5.3).

Damit reduziert sich im gesamten Landesbereich der eigentliche Abbau seit 2005 auf rund 3.380 VZÄ. Seit 2008 hat ein Abbau des Beschäftigungsvolumens nicht mehr stattgefunden.

7.2 Durchschnittliche Kosten je Stelle im Landeshaushalt 2012 bis 2016

Um die Wirksamkeit der Stellenabbaukonzepte feststellen zu können, hat der Rechnungshof die Stellenübersichten der Haushaltsjahre 2012 und 2016 miteinander verglichen. Dabei hat er nicht nur die Zahl der Stellen und Planstellen in beiden Jahren gegenübergestellt, sondern auch ihre Wertigkeit.

Dazu hat er die Zahl der Plan-/Stellen in den einzelnen Besoldungs- und Entgeltgruppen mit ihrem jeweiligen Wert multipliziert und die Ergebnisse aufaddiert. Um eine Vergleichbarkeit²⁵ der beiden Jahre zu erhalten, hat er einheitlich die Pauschalbeträge angesetzt, die das TFM in Anlage 7 zu den Haushaltsaufstellungsrichtlinien (HAR) 2018/2019 bekanntgegeben hat.

Die sich danach für die Jahre 2012 und 2016 ergebenden Werte und ihre Veränderungen sind in der nachstehenden ÜBERSICHT 7 dargestellt.

ÜBERSICHT 7: Vergleich der Stellenübersichten 2012 und 2016 unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Personalausgaben je Stelle nach HAR 2018/2019

	Haushalt 2012	Haushalt 2016	Veränderung 2012 zu 2016	
			absolut	relativ in %
1	2	3	4	5
Anzahl der Stellen	46.762	46.070	- 692	- 1,5
Gesamtwert der Stellen in Mio. EUR	2.506	2.482	- 24,16	- 1,0
Durchschnittswert je Stelle in EUR	53.596	53.877	281	0,5
Errechneter Wert je verminderter Stelle in EUR			34.918	

²⁴ Damit die Jahre 2005 bis 2016 vergleichbar sind, wurden (anders als in Tn. 5) bei den EöR die Werte der Einrichtungen, die erst seit 2013 erfasst sind, aus den Werten der Jahre 2013 bis 2016 herausgerechnet.

²⁵ Die Anwendung einheitlicher Werte eliminiert die Wirkung von Besoldungs- oder Tarifierpassungen.

Der Abbau von rund 700 Stellen im Landeshaushalt ging mit rechnerischen Einsparungen von rund 24 Mio. EUR einher. Damit hatte jede der eingesparten Stellen rechnerisch einen Wert von rund 35.000 EUR. Das entspricht in etwa dem Wert einer Planstelle der Besoldungsgruppe A 7 ThürBesG bzw. einer Stelle der Entgeltgruppe E 2 TV-L. Dies lässt darauf schließen, dass überwiegend niederwertige Stellen mit einem Wert von rund 2/3 einer durchschnittlichen Stelle abgebaut wurden. Gleichzeitig stieg der durchschnittliche Wert jeder der im Haushalt verbliebenen Stellen um rund 280 EUR auf 53.877 EUR.

Bei einem Durchschnittswert 2012 von 53.596 EUR je Stelle hätte der Abbau von 692 Stellen rechnerische Einsparungen von rund 37 Mio. EUR erbringen müssen. Das sind rund 13 Mio. EUR mehr als tatsächlich erbracht wurden.

Die durch den Stellenabbau möglichen Einsparungen wurden insgesamt nicht in entsprechender Wertigkeit realisiert oder aber durch andere Maßnahmen aufgezehrt. Die Ursachen hierfür hat der Rechnungshof nicht näher untersucht. In Betracht kommen neben Stellenhebungen auch die Schaffung neuer, höherwertiger Stellen.

So weist der Haushalt 2016 zum Beispiel

- 99 Planstellen W 3,
 - 60 Planstellen A 13 gD und
 - 67 Planstellen A 9 mD
- mehr als der Haushalt 2012.

Das TFM bewertet die vorstehende Kalkulation als „eher theoretisch“. Gleichwohl erkennt es die Tendenz zum Abbau von Stellen mit geringerer Wertigkeit an.

Zu den dargestellten Aufwüchsen bei bestimmten Besoldungsgruppen merkt das TFM an, dass diese nicht zwingend zu höheren Personalausgaben führen müssen. So sei die Hebung der 99 Planstellen nach Besoldungsgruppe W 3 mit der ausdrücklichen Maßgabe erfolgt, dass sich aus den neu festgelegten Wertigkeiten keine höheren Personalkosten ergeben dürfen.

Der Rechnungshof hält die Maßgabe gegenüber den Hochschulen, dass Stellenhebungen nicht zu höheren Personalausgaben führen dürfen, für unrealistisch.

Gerade im *Hochschulbereich* sind Besoldungsverhandlungen bei Ruferteilungen und Rufabwehr an der Tagesordnung. Vielleicht ist ein Stelleninhaber zum Zeitpunkt der Hebung mit dem Hinweis auf Kostenneutralität zufriedenzustellen. Dieser Effekt wird jedoch im Laufe der Zeit – spätestens bei einer Neubesetzung – verblasen.

Vergleichbares gilt bezüglich der Hebungen bei den Besoldungsgruppen A 13 gD und A 9 mD. Auch hier werden früher oder später Beförderungen die Personalausgaben erhöhen.

Zusammenfassung Tn. 7

- Mit 55.635 VZÄ hat der Personalbestand des Landes 2010 einen Tiefststand erreicht. Seither ist er bis 2016 wieder auf 56.155 VZÄ angestiegen. Dies entspricht dem Personalbestand des Jahres 2008.
- Eine Bewertung der einzelnen Stellen anhand von Pauschalbeträgen zeigt, dass die Landesregierung im Kernhaushalt bevorzugt niederwertige Stellen abgebaut hat.

8 Ländervergleich

8.1 Beschäftigte je 10.000 Einwohner in Thüringen

Der Personalbedarf des öffentlichen Dienstes orientiert sich an den wachzunehmenden Aufgaben und deren Umfang. Einer der hierbei einflussreichsten Faktoren ist die Bevölkerung, für die der Staat Dienstleistungen erbringen muss.

Charakteristisch für die Effizienz der Aufgabenwahrnehmung ist das Verhältnis zwischen der Zahl der Bediensteten und der Bevölkerungszahl. Diese Relation kann man über die Kennzahl „Bedienstete je 10.000 Einwohner“ ausdrücken und damit vergleichbar darstellen. Das TLS ermittelt diese Kennzahl jährlich zum 30. Juni.

In der nachstehenden ÜBERSICHT 8 sind die Zahlen für die Jahre 2012 bis 2016 zusammengestellt. Sie enthält die Zahlen für die Bereiche Kernhaushalt, Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform sowie die Summe aller Bereiche.

ÜBERSICHT 8: Beschäftigte (in VZÄ) im Landesbereich je 10.000 Einwohner 2012 bis 2016 jeweils am 30.6. eines Jahres²⁶

	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 zu 2016
1	2	3	4	5	6	7
Kernhaushalt	196,05	198,10	199,22	197,98	197,09	1,04
Sonderrechnungen	52,77	53,92	54,39	54,13	52,38	- 0,39
Einrichtungen in ö-r Rechtsform	10,37	13,58	13,56	13,34	13,35	2,98
Insgesamt	259,19	265,60	267,20	265,45	262,83	3,64

ÜBERSICHT 8 zeigt insgesamt einen Anstieg der Kennzahlen seit 2012. Nach einem Höchststand im Jahr 2014 sinken die Zahlen wieder.

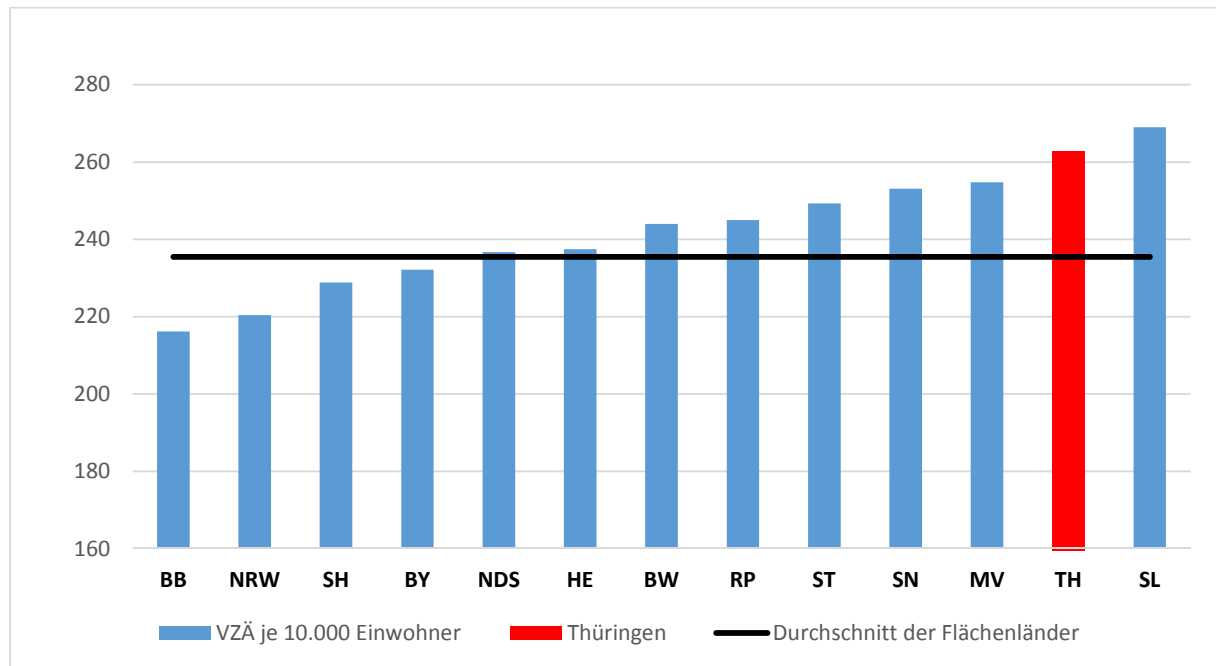
²⁶ Thüringer Landesamt für Statistik, Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen, Tabelle 5.

8.2 Beschäftigte je 10.000 Einwohner im Ländervergleich

Die Zahlen für Thüringen sind für sich allein nicht aussagekräftig. Erst ein Vergleich mit anderen Ländern lässt Schlüsse zur Effizienz der Aufgabenwahrnehmung zu.

Die folgende ABBILDUNG 5 stellt die Kennzahl „Bedienstete je 10.000 Einwohner“ für die Länder zusammen. Sie sortiert die Länder nach der Kennzahl in aufsteigender Reihenfolge. Die genauen Zahlen sind als ÜBERSICHT 15 in ANLAGE 8 dargestellt.

ABBILDUNG 5: Ländervergleich 2016 der Beschäftigten im Landesbereich in VZÄ je 10.000 Einwohner

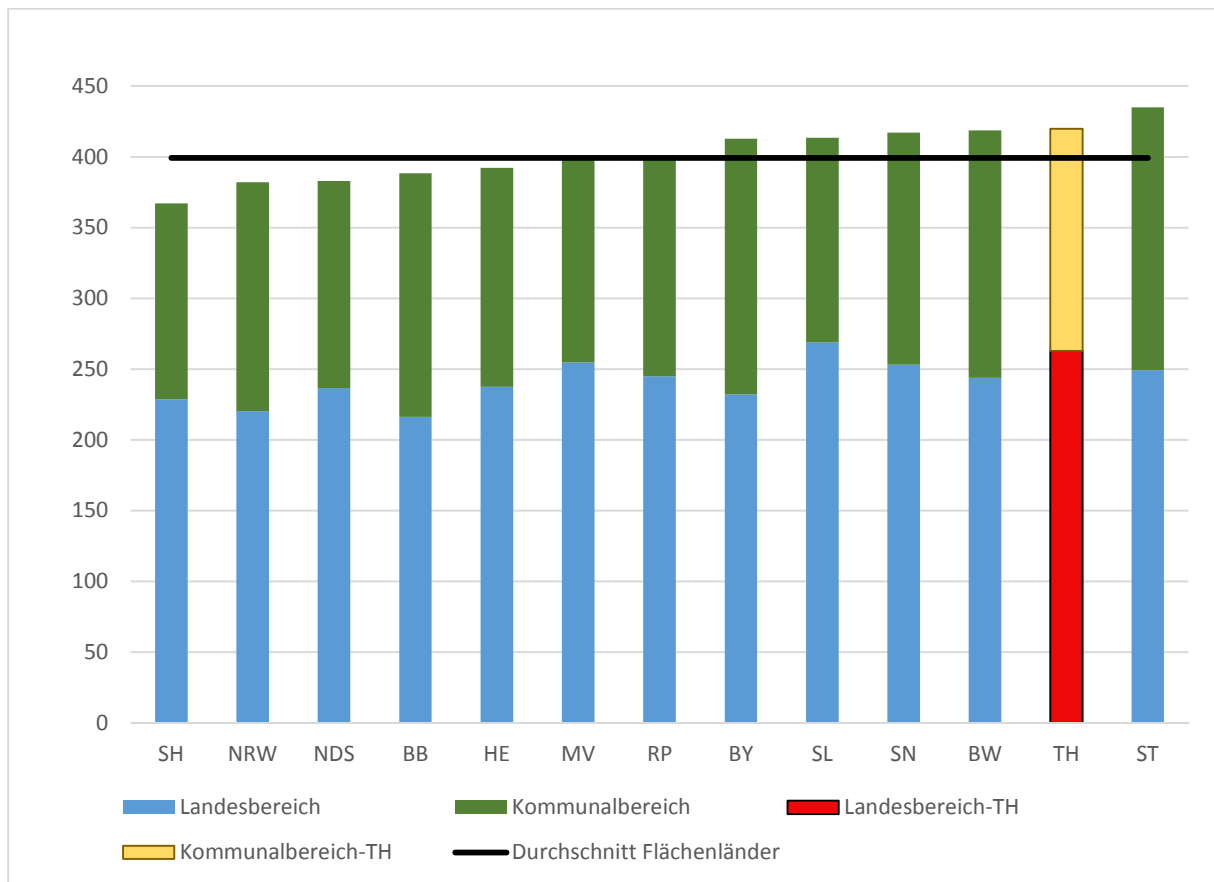


Thüringen liegt im Vergleich der Flächenländer auf dem vorletzten Platz. Nur das Saarland hat im Verhältnis zur Bevölkerung mehr Landespersonal. Dabei ist zwar zu beachten, dass kleine Länder tendenziell schlechter abschneiden, da ein Minimum an Aufgaben unabhängig von der Landesgröße oder der Bevölkerungszahl anfällt. Unabhängig davon kommen die besten Länder aber mit rund 1/6 weniger Personal aus als Thüringen.

Dieser Vergleich lässt allerdings unberücksichtigt, dass die Länder ihre Aufgaben in unterschiedlicher Ausprägung selbst wahrnehmen. Aufgaben werden in unterschiedlichem Umfang auf Kommunen übertragen. Insoweit sind diese Zahlen nur bedingt vergleichbar, bieten aber eine gute Orientierung.

Wegen der unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung ist es sinnvoll, das Personal im Kommunalbereich in diesen Vergleich einzubeziehen. Die folgende ABBILDUNG 6 stellt für das Jahr 2016 die jeweiligen Kennzahlen für den Landesbereich und für den Kommunalbereich dar. Die genauen Zahlen sind als ÜBERSICHT 16 in ANLAGE 8 dargestellt.

ABBILDUNG 6: Ländervergleich 2016 der Beschäftigten im Landes- und Kommunalbereich in VZÄ je 10.000 Einwohner



Durch das Einbeziehen der Kommunalebene verschieben sich die Länderpositionen zum Teil deutlich. Obwohl die Personalausstattung der Thüringer Kommunen deutlich günstiger ist als im Durchschnitt der Flächenländer, rangiert Thüringen auch hier am unteren Ende. Allein Sachsen-Anhalt setzt mehr Bedienstete ein.

Von den neuen Ländern brauchen insbesondere Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern deutlich weniger Bedienstete je 10.000 Einwohner für die Erfüllung ihrer Aufgaben. An der Spitze aller Länder liegen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, die mit rund 12 % bzw. 10 % weniger Personal auskommen als Thüringen.

Der Ländervergleich verdeutlicht die Einsparpotenziale für den Freistaat. Der Rechnungshof weist ausdrücklich darauf hin, dass diese Zahlen nichts über die Qualität der Aufgabenerledigung aussagen.

Zusammenfassung Tn. 8

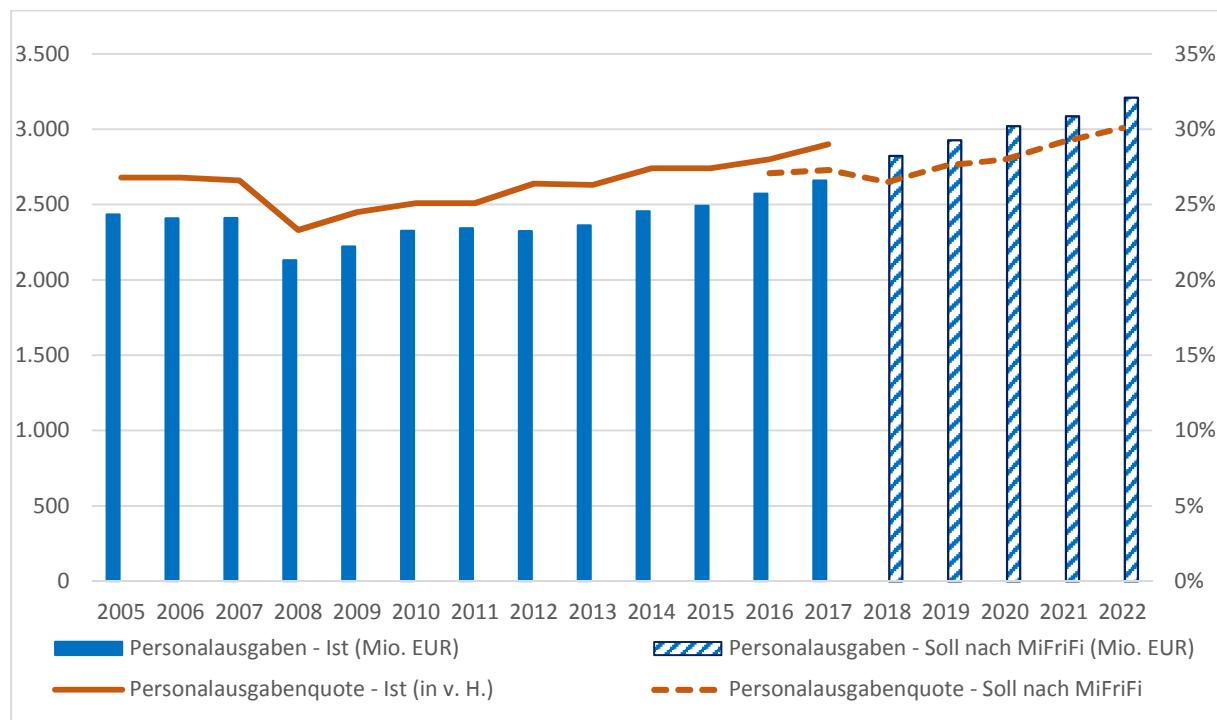
- Im Ländervergleich hat Thüringen die zweithöchste Zahl an Bediensteten in VZÄ je 10.000 Einwohner.
- Dies gilt auch, wenn man die Bediensteten im Kommunalbereich in den Ländervergleich einbezieht.
- Das ähnlich große Schleswig-Holstein hat die geringste Zahl und kommt mit rund 12 % weniger Personal aus.

9 Entwicklung der Personalausgaben

9.1 Entwicklung der Personalausgaben im Landeshaushalt (Kernhaushalt)

In der Haushaltsrechnung und dem Mittelfristigen Finanzplan (MiFriFi) weist das TFM die Personalausgaben und die Personalausgabenquote aus. In der folgenden **ABBILDUNG 7** ist die Entwicklung der Personalausgaben und der Personalausgabenquote dargestellt²⁷. Die genauen Zahlen sind als **ÜBERSICHT 17** in **ANLAGE 9** enthalten.

ABBILDUNG 7: Personalausgaben in Mio. EUR und Personalausgabenquote in %



Die Personalausgaben in den Jahren 2005 bis 2007 lagen leicht über 2,4 Mrd. EUR. Infolge der Ausgliederung des *Hochschulbereichs* sanken die Personalausgaben 2008 deutlich um rund 280 Mio. EUR auf etwa 2,1 Mrd. EUR. In den folgenden Jahren stiegen die Personalausgaben allerdings wieder an und liegen seit 2014 wieder über dem Betrag von 2005. Der Anteil der Personalausgaben an den bereinigten Gesamtausgaben (Personalausgabenquote) folgt dieser Entwicklung und steigt von 26,8 % auf zuletzt 29 % (2017) an.

2020 (Soll) übersteigen die Personalausgaben im Kernhaushalt erstmals die Grenze von 3 Mrd. EUR und erreichen im Finanzplanungszeitraum rund 3,2 Mrd. EUR. Die Personalausgabenquote soll dann bei 30,1 % der bereinigten Gesamtausgaben liegen. In der Vergangenheit waren die Ausgaben für Investitionen regelmäßig deutlich niedriger als geplant. Dadurch lag die Personalausgabenquote nach der Haushaltsrechnung (Ist) regelmäßig über den Planwerten (Soll). Insoweit ist es nicht unwahrscheinlich, dass sie bereits deutlich vor 2022 bei 30 % liegt.

Unberücksichtigt bleibt zudem hier, dass der Freistaat das Personal der *Hochschulen* unverändert finanziert. Diese Kosten sind zwar nicht mehr als Personalausgaben in der Hauptgruppe 4 enthalten, werden aber im Landeshaushalt als Zuschüsse in der Hauptgruppe 6 gebucht. Damit fließen sie nicht in die Personalausgabenquote ein.

²⁷ Haushaltsrechnung 2016, Band 1, Seite 24, Haushaltsrechnung 2017, Band 1, Seite 24, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2016 bis 2020, Seite 38, Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2018 bis 2022, Seite 32.

9.2 Personalausgaben 2016 in Sonderrechnungen

Die Haushaltsrechnung 2016²⁸ des Freistaats weist die Jahresabschlüsse der *Hochschulen* aus. Danach beliefen sich dort die Personalausgaben 2016 auf insgesamt rund 406 Mio. EUR. Dazu kommen rund 4,8 Mio. EUR bei der *Dualen Hochschule Gera-Eisenach*²⁹.

In der *Materialforschungs- und -prüfanstalt* entstanden Personalausgaben von rund 5,1 Mio. EUR und im *Thüringer Liegenschaftsmanagement* von rund 4 Mio. EUR.

Zusammen ergeben sich so Personalausgaben von rund 420 Mio. EUR.

In der Summe aus Kernhaushalt und Sonderrechnungen ergaben sich für den Freistaat 2016 Personalausgaben von 2,993 Mrd. EUR.

Darin nicht enthalten sind 288 Mio. EUR Personalausgaben beim *UKJ*³⁰ sowie Personalausgaben bei weiteren Einrichtungen³¹ in Sonderrechnung, deren Personalausgaben hier vernachlässigbar sind. Insgesamt gaben die Einrichtungen in Sonderrechnung 2016 rund 708 Mio. EUR für Personal aus.

Die Einrichtungen in Sonderrechnungen refinanzieren einen Teil ihrer Personalausgaben aus anderen Quellen. Zwar sind die *Hochschulen* und das *UKJ*, in seiner Eigenschaft als medizinische Fakultät der FSU, landesfinanziert. Daneben betreiben die *Hochschulen* Forschung, die von Dritten finanziert wird. Der Klinikbetrieb des *UKJ* wird wie bei allen Krankenhäusern über die Krankenhausfinanzierung und Behandlungserlöse finanziert. Entsprechend wird das hierfür eingesetzte Personal aus diesen Erlösen finanziert.

Zu beachten ist allerdings, dass diese Einrichtungen überwiegend staatliche Aufgaben wahrnehmen.

Der Rechnungshof hat deshalb bei den Einrichtungen in Sonderrechnung den Anteil des Landes³² an der Finanzierung der Einrichtung bestimmt und die Personalausgaben im Verhältnis des Landesanteils zum Fremdanteil an der Finanzierung aufgeteilt. Die Berechnung des Landesanteils an den Personalausgaben der Einrichtungen in Sonderrechnung ist für das Jahr 2016 als ÜBERSICHT 18 in ANLAGE 10 dargestellt.

Ohne Berücksichtigung des *UKJ* finanziert der Freistaat - zusätzlich zu den im Landeshaushalt veranschlagten Personalausgaben - weitere rund 277 Mio. EUR Personalausgaben der Einrichtungen in Sonderrechnungen über Zuschüsse.

Bezieht man auch den entsprechenden Anteil der Personalausgaben des *UKJ* ein, belaufen sich die über Zuweisungen oder Zuschüsse des Landes finanzierten Personalausgaben auf rund 324 Mio. EUR. Das entspricht rund 1/8 der Personalausgaben des Kernhaushalts 2016. Diese Ausgaben werden aus dem Landeshaushalt finanziert, ohne als Personalausgaben erkennbar zu sein.

²⁸ Haushaltsrechnung 2016, Band 1, Seite 165.

²⁹ Wirtschaftsplan der DHGE, Haushalt 2018/2019, EPI 07, Seite 191.

³⁰ Wirtschaftsplan des UKJ, Haushalt 2018/2019, EPI 07, Seite 125.

³¹ Zum Beispiel die Lotterieverwaltung oder der Wirtschaftsbetrieb beim Bildungszentrum der Finanzverwaltung Gotha.

³² Für die Ermittlung des Landesanteils an der Finanzierung wurden nur Zuwendungen für laufende Zwecke einbezogen. Zuwendungen für Investitionen wurden nicht berücksichtigt.

9.3 Personalausgaben 2016 in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform

Die bisherigen Zusammenstellungen beinhalten keine Personalausgaben der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Diese sind aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung der Einrichtungen nur bedingt zu ermitteln und dem Freistaat zuzuordnen.

So werden zum Beispiel

- die *Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten* überwiegend aus dem Landeshaushalt finanziert, der Anteil eigener Einnahmen an der Finanzierung der Betriebsausgaben beträgt rund ein Viertel,
- die *Klassik Stiftung Weimar* anteilig aus dem Landeshaushalt (hier rund 45 %) und aus anderen öffentlichen Haushalten finanziert,
- die *Landesforstanstalt* oder die *Thüringer Fernwasserversorgung* im Bereich der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung aus dem Landeshaushalt finanziert und erzielen daneben Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit,
- die *Thüringer Landesmedienanstalt* oder der *Kommunale Versorgungsverband Thüringen* aus Gebühren oder Beiträgen finanziert.

Der Rechnungshof hat bei einzelnen Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform den Anteil des Landes an den Personalausgaben hochgerechnet. Dabei hat er sich auf die Einrichtungen beschränkt, die der Freistaat alleine trägt oder zu einem großen Teil finanziert³³. Diese Einrichtungen haben 2016 zusammen rund 118 Mio. EUR für Personal ausgegeben.

Der Rechnungshof hat auch hier zunächst den Anteil des Landes³⁴ an der Finanzierung der Einrichtung errechnet und anschließend die Personalausgaben entsprechend aufgeteilt. Entsprechend dem Anteil des Landes an der Finanzierung dieser Einrichtungen entfallen rund 34 Mio. EUR dieser Personalausgaben auf den Finanzierungsanteil des Freistaats.

Der Rechnungshof hat im Einzelnen darauf verzichtet, die tatsächliche Belastung des Landeshaushalts zu ermitteln. Eine Einzelaufstellung der in die Berechnung einbezogenen Einrichtungen befindet sich als ÜBERSICHT 19 in ANLAGE 11.

9.4 Zusammenfassung der Personalausgaben des Landes

Der Rechnungshof hat die gesamten Personalausgaben des Landes berechnet, indem er

- die Werte für die Sonderrechnungen (Tn. 9.2),
- die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Tn. 9.3) und
- die Ist-Ausgaben für den Kernhaushalt

zusammengefasst hat. Das Ergebnis ist in der folgenden ÜBERSICHT 9 dargestellt. Dabei ist für die Einrichtungen in Sonderrechnung und für die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform nur der Anteil der Personalausgaben berücksichtigt, der dem Landesanteil an der Finanzierung der Einrichtung entspricht.

³³ Zum Beispiel Studentenwerk und Landesforstanstalt. Der niedrige Anteil der Landesmittel resultiert aus den hohen Eigeneinnahmen der Einrichtungen. Diese stammen beim Studentenwerk z. B. aus Mensabetrieb und Beiträgen der Studierenden, bei der Landesforstanstalt u. a. aus Holzverkäufen oder der Betreuung von Privatwald.

³⁴ Für die Ermittlung des Landesanteils an der Finanzierung wurden nur Zuwendungen für laufende Zwecke berücksichtigt. Zuwendungen für Investitionen wurden nicht einbezogen.

ÜBERSICHT 9: Anteilige Personalausgaben des Landes 2016

Haushalts- jahr	Personalausgaben (in EUR)			
	Kernhaushalt (Ist-Ausgaben)	Sonder- rechnungen (Tn. 9.2)	Einrichtungen in ö-r Rechtsform (Tn. 9.3)	Summe Landesbereich
1	2	3	4	5
2016	2.573.399.000	324.380.051	33.964.351	2.931.743.402

Allein die – unmittelbar dem Land zuzurechnenden – Personalausgaben lagen 2016 bei rund 3 Mrd. EUR. Daraus errechnet sich (fiktiv) eine Personalausgabenquote von 31,9 %³⁵.

Die Berechnungen in den Tn. 9.2 und 9.3 erfassen nur den Anteil der Personalausgaben aus der unmittelbaren Landesfinanzierung. Gleichwohl handelt es sich jedoch auch bei dem Teil der Personalausgaben, der über Einnahmen von anderer Seite refinanziert wird, um Personalausgaben des Landes. Das Land ist Gewährträger dieser Einrichtungen.

Gingen die Einnahmen von dritter Seite zurück (z. B. Drittmittel privater Geldgeber bei den *Hochschulen*, Holzerlöse bei *ThüringenForst*), ist das Land verpflichtet, auch die Kosten des ursprünglich aus diesen Einnahmen finanzierten Personals zu übernehmen.

Der Landeshaushalt erlaubt z. B. den *Hochschulen*, 20 % des im Drittmittelbereich beschäftigten Personals unbefristet einzustellen³⁶. Dieses Personal ist bei Auslaufen der Mittel auf eigenen (freien) Stellen weiter zu beschäftigen. Ein kurzfristiger Personalabbau ist damit erschwert.

Aus Sicht des Rechnungshofs wäre es deshalb konsequent, die bei Einrichtungen in Sonderrechnung und bei Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform anfallenden Personalausgaben in voller Höhe als Personalausgaben des Landes darzustellen. Danach ergäbe sich für den Landesbereich insgesamt folgendes Bild:

ÜBERSICHT 10: Personalausgaben des Landes 2016 insgesamt

Haushalts- jahr	Personalausgaben (in EUR)			
	Kernhaushalt (Ist-Ausgaben)	Sonder- rechnungen (Tn. 9.3)	Einrichtungen in ö-r Rechtsform (Tn. 9.4)	Summe Landesbereich
1	2	3	4	5
2016	2.573.399.000	708.752.752	118.036.851	3.400.188.603

Folgt man dieser Betrachtung, so ergibt sich, dass im gesamten Landesbereich 2016 rund 3,4 Mrd. EUR für Personal ausgegeben wurden. Damit sind im Landeshaushalt 827 Mio. EUR der tatsächlichen Aufwendungen des Landes für Personal nicht als solche erkennbar. Dies entspricht einem Anteil von rund 32 % der als solche ausgewiesenen Personalausgaben.

Eine Personalausgabenquote lässt sich aus diesen Zahlen allerdings nicht ableiten. Hierzu wäre es erforderlich, den Landeshaushalt fiktiv um die Dritt-Einnahmen der Einrichtungen zu erhöhen.

³⁵ Bei bereinigten Gesamtausgaben 2016 von 9,181 Mrd. EUR.

³⁶ Siehe Haushalt 2016/2017, zu Kapitel 07 69 Vorbemerkung Nr. 13.

Der Rechnungshof hat im Rahmen dieser Prüfung die Einrichtungen des Freistaats in privater Rechtsform nicht berücksichtigt, selbst wenn solche Einrichtungen und damit deren Personalausgaben aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Die Ausgaben für das Personal, das der Freistaat für die Erfüllung eigener Aufgaben mittelbar oder unmittelbar beschäftigt und über den Landeshaushalt finanziert, liegen deshalb tatsächlich noch höher als die hier ausgewiesenen Beträge.

Das TFM hält eine Darstellung dieser Beträge bei den Personalausgaben der Hauptgruppe 4 nicht für erforderlich. Die Haushaltssystematik sehe die Abbildung der Zuschussbeträge im Landeshaushalt vor. Eine darüber hinaus gehende gesonderte Betrachtung der Personalausgaben im Vergleich zu anderen Ausgabearten sei nicht erforderlich. Andere in den Sonderrechnungen und in den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform enthaltene Einnahmen und Ausgaben werden ebenfalls nicht gesondert abgebildet. Das TFM nennt hier beispielhaft Sachausgaben und Investitionsausgaben.

Der Rechnungshof stimmt den Ausführungen des TFM insofern zu, als sie formal dem Stand des Haushaltsrechts entsprechen.

Anders als die Zuschüsse zu Personalausgaben werden die Zuschüsse zu Investitionen, z. B. der *Hochschulen*³⁷, im Haushaltsplan gesondert dargestellt. Dementsprechend gehen diese Zuschüsse auch in die Investitionsausgabenquote ein.

Die Zuschüsse zu den Personalausgaben sind hingegen für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar. Sie gehen auch nicht in die Personalausgabenquote ein. Das Personal ist jedoch – insbesondere an den *Hochschulen* – der Hauptfaktor für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung. Die für dieses Personal anfallenden Ausgaben binden Finanzmittel des Landes langfristig. Aus Sicht des Rechnungshofs ist daher die Zuordnung dieser Ausgaben zu den Personalausgaben des Landes sachgerecht.

Die bei den Sonderrechnungen und den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform grundsätzlich verwendete doppelte Buchführung lässt bei Abschluss des Haushaltsjahres eine Ausweisung der angefallenen Personalausgaben und deren Finanzierung „auf Knopfdruck“ zu. Entsprechend problemlos ist die Kalkulation bei der Planung der Ausgaben für kommende Wirtschaftsjahre.

Der danach für die Haushaltsaufstellung erforderliche Aufwand ist vernachlässigbar gering, der Transparenzgewinn für den Haushaltsgesetzgeber hingegen enorm.

Zusammenfassung Tn. 9

- Durch die Ausgliederung der Hochschulen aus dem Kernhaushalt sind die Personalausgaben und die Personalausgabenquote 2008 gesunken. Seither sind beide bis 2016 stetig auf rund 2,6 Mrd. EUR bzw. 28 % angestiegen.
- Rechnerisch trägt das Land über seine Zuführungen an Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform rund 360 Mio. EUR an Personalausgaben. Im Landeshaushalt ist dieser Teil der Personalausgaben des Landes nicht erkennbar.
- Insgesamt errechnen sich daraus Personalausgaben von rund 3 Mrd. EUR und eine fiktive Personalausgabenquote von 31,9 %.

³⁷ Siehe Kapitel 07 69, Titel 891 11 bis 891 19.

10 Fazit und Ausblick

Der Freistaat hat seit 2005 mehrfach Stellenabbauprogramme beschlossen. Ziel der Programme war es, die Personalausgaben zu begrenzen. Gleichzeitig hat er Stellen aus dem Kernhaushalt in Sonderrechnungen und in Einrichtungen öffentlich-rechtlicher Rechtsform verlagert. Danach reicht eine Betrachtung und Analyse allein des Kernhaushalts nicht mehr aus. Vielmehr müssen die übrigen Bereiche einbezogen werden. Für die Höhe der Personalausgaben ist zudem weniger das Stellensoll entscheidend als vielmehr der tatsächliche Personalbestand.

Trotz der Stellenabbauprogramme hat sich der Personalbestand in VZÄ im Kernhaushalt seit 2012 nicht nennenswert verringert. 2013 und 2014 kam es sogar zu einem Personalaufbau. Nennenswert verringert haben den Personalbestand vor allem die Bereiche *Polizei* und *Justizvollzug*. Der Aufbau des Bestands im Bereich *Schulen* und sonstigen Bereichen hat diesen Abbau allerdings kompensiert. Zudem zeigt sich eine deutliche Tendenz, im Kernhaushalt vor allem Stellen niedriger Wertigkeit abzubauen.

Im gesamten Landesbereich hat es seit 2008 keinen spürbaren Abbau des Personalbestands in VZÄ gegeben. Der Personalbestand des Jahres 2016 entspricht demjenigen des Jahres 2008. Zwangsläufig sind seit 2008 die Personalausgaben, u. a. durch Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie steigende Versorgungsausgaben, ständig angestiegen. Das Stellenabbaukonzept hat keine wesentliche Wirkung auf die Personalausgaben entfaltet.

Durch Ausgliederung – beispielsweise der *Hochschulen* und der *Landesforstverwaltung* in Sonderrechnungen bzw. in Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform – ist dieses Problem nicht in vollem Umfang sichtbar geworden. Auch die Personalausgabenquote konnte den Anstieg der Personalausgaben nicht verdeutlichen, da sie lediglich die Ausgaben der Hauptgruppe 4 des Landeshaushalts erfasst und die Personalausgaben der ausgegliederten Bereiche nicht mehr berücksichtigt.

Für den Haushaltsgesetzgeber ist der kalkulatorische Stellenabbau durch Abbau bzw. Deckelung der Zuschüsse an *Landesforstanstalt* und *Hochschulen*³⁸ nicht nachvollziehbar. Eine Verringerung des Personalbestands lässt sich daraus nicht herleiten.

Die Stagnation des Personalbestands deutet darauf hin, dass eine auf den Personalbestand wirkende Aufgabenkritik bislang nicht stattgefunden hat. Soweit eine Zweckkritik vorgenommen wurde, hat sich der Aufgabenbestand im Saldo offenbar nicht reduziert.

Das TFM hält eine Verbindung des Stellenabbaus mit einer Zweckkritik nicht für erforderlich. Es hat darauf verwiesen, dass es den Geschäftsbereichen obliege, den vorgegebenen Stellenabbau zu untersetzen und die Aufgaben entsprechend anzupassen.

Aus Sicht des Rechnungshofs greift diese Argumentation zu kurz.

Dem TFM ist insoweit zu folgen, dass zunächst die Ressorts bestimmen müssen, welche Aufgaben entfallen oder mit geringeren Standards erfüllt werden können. Insoweit ist eine Aufgabenkritik schon auf Grund sich ändernder externer Parameter eine Daueraufgabe der Ressorts.

³⁸ Das SAK 2020 verweist zum impliziten Stellenabbau bei den Hochschulen auf die Hochschulrahmenvereinbarung III. Dort heißt es in Kap. I Ziffer 1.2: „Personalkostensteigerungen aufgrund von Tarif- oder Besoldungserhöhungen werden pauschal mit einer 1%igen Steigerung der Personalkosten ... abgegolten und sind in den unter Ziffer 1.1 genannten Landesmittelbeträgen bereits enthalten.“

Gleichzeitig ist es aber Aufgabe der Landesregierung – in ihrer Gesamtverantwortung für das Land – zu prüfen, welche Aufgaben mit den zur Verfügung stehenden Mitteln erfüllt werden können und welche nicht. Prioritäten müssen ressortübergreifend festgelegt werden. Hier darf es kein Tabu sein, durch Landesgesetz festgelegte Aufgaben zu hinterfragen.

Der Personalbestand des Landes ist auch 2017 wieder angestiegen. Allein im Kernhaushalt ist er um 590 VZÄ gewachsen. Aber auch in den Sonderrechnungen hat der Personalbestand um 135 VZÄ zugenommen. Dagegen ist er bei den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform um 85 VZÄ gesunken.³⁹ Der Anstieg im Kernhaushalt ist vor allem auf die Übernahme des Hortpersonals von den Kommunen zurückzuführen, weniger auf zusätzliche Neueinstellungen.

Ebenso ist die Personalausgabenquote 2017 wiederum angestiegen. Der Anstieg auf 29 % resultiert aber nicht nur aus den beschriebenen Personalzuwächsen, sondern beispielsweise auch aus steigenden Pensionsverpflichtungen und Beihilfezahlungen. Ab 2018 führt auch die Einführung der Erfahrungsstufe 6 im TV-L für die Entgeltgruppen E 9 bis E 15 zu einer Steigerung der Personalausgaben, zusätzlich zu den linearen Tariferhöhungen.

In seiner derzeitigen Form ist das Stellenabbaukonzept zur Steuerung der Personalausgaben nicht geeignet. Die im Haushalt dargestellten Zahlen ermöglichen dem Landtag weder eine gezielte Kontrolle der Landesregierung noch eine realistische Planung bzw. Vorsorge im Hinblick auf die zwingende Vorgabe nach Artikel 98 Abs. 3 der Thüringer Verfassung. Danach dürfen die im Haushalt veranschlagten Personalausgaben 40 % der Gesamtausgaben nicht übersteigen.

Die Begrenzung der Personalausgabenquote auf 40 % soll langfristig Gestaltungsspielräume im Haushalt sichern.⁴⁰ Ein Blick auf andere Länder zeigt die Folgen, wenn diese Grenze erreicht ist: Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen planen Personalausgabenquoten zwischen 37,6 % und 39,2 %. Dementsprechend beträgt die Investitionsausgabenquote in Hessen 8,7 %, in Rheinland-Pfalz 6,3 % und in Niedersachsen sogar nur 4,9 %.⁴¹

Diese Obergrenze von 40 % ist zwar noch nicht erreicht. Der Trend zu der steigenden Personalausgabenquote ist jedoch ungebrochen. Nach dem Mittelfristigen Finanzplan 2018-2022 werden sowohl die Personalausgaben als auch die Personalausgabenquote weiter ansteigen. Zwar plant die Landesregierung für 2018 mit einer deutlich höheren Investitionsausgabenquote als 2017 (15,5 % gegenüber 13,3 %). Allerdings soll die Investitionsausgabenquote bis 2022 wieder auf 13,9 % sinken. Zudem war die tatsächliche Investitionsausgabenquote in der Vergangenheit regelmäßig niedriger als geplant. 2017 lag sie bei 11,4 % gegenüber geplanten 13,3 %.

Dieser Wert ist noch deutlich höher als in den genannten West-Ländern. Fallen die Einnahmen jedoch niedriger aus als geplant, sinkt (ohne Neuverschuldung) gleichzeitig das Gesamtvolumen des Haushalts. Die Personalausgaben sind – ggf. mit geringen Abstrichen – dennoch zu leisten. Einsparungen können dann (überwiegend) nur bei den Investitionsausgaben realisiert werden. In der Folge führen sinkende Einnahmen zu einem Anstieg der Personalausgabenquote und einer sinkenden Investitionsausgabenquote. Gleiches gilt bei unveränderten Einnahmen und steigenden Personalausgaben.

Unabhängig von der Situation in anderen Ländern gilt generell, dass steigende Personalausgaben oder sinkende Einnahmen den Spielraum für Investitionen begrenzen.

³⁹ TLS, Personal des Landes und der Kommunen in Thüringen am 30.06.2017, Tabelle 6.

⁴⁰ Ohler, in Linck: Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Baden-Baden 2013, S. 1179.

⁴¹ Alle Angaben für 2018. Quellen: Finanzplan des Landes Hessen 2018-2022; Finanzplan 2018-2023 des Landes Rheinland-Pfalz; Antwort der Landesregierung auf eine Große Anfrage der FDP-Fraktion im Niedersächsischen Landtag, Drucksache. 18/1484.

Der Freistaat hat – schon mit Blick auf die demographische Entwicklung – im Bereich seiner Personalausstattung dringenden Handlungsbedarf. Dies bestätigt ein Ländervergleich, selbst unter Einbeziehung der Kommunalebene. Die letzten Jahre wurden trotz erheblicher Diskussionen und Programmentwicklungen nicht genutzt.

Zusammenfassung Tn. 10

- Der Gestaltungsspielraum für Investitionen ist durch die ansteigenden Personalausgaben gesunken. Dieses Problem ist durch die Ausgliederung der *Hochschulen* und der *Landesforstverwaltung* aus dem Kernhaushalt nicht in vollem Umfang sichtbar geworden.
- Die Stagnation des Personalbestands deutet darauf hin, dass eine auf den Personalbestand wirkende Aufgabenkritik nicht stattgefunden hat.
- Der Freistaat hat – schon mit Blick auf die demographische Entwicklung – im Bereich seiner Personalausstattung dringenden Handlungsbedarf.

11 Empfehlungen

Der Rechnungshof gibt aufgrund seiner Feststellungen folgende Empfehlungen:

- (1) Das Stellenabbaukonzept in Form des Personalentwicklungskonzepts 2025 (PEK 2025) ist mit einer Zweckkritik der Aufgaben zu verbinden. Als entbehrlich definierte Aufgaben sollten mit einem nachprüfbaren Personalabbaupfad untersetzt werden.
- (2) Die Landesregierung sollte das PEK 2025 um Zielgrößen für die Personalausgaben ergänzen. Nur dann lässt sich wirklich feststellen, ob das PEK 2025 auch den erhofften Beitrag zur Eindämmung der Personalausgaben geleistet hat.
- (3) Die Landesregierung sollte dem Landtag nicht nur über die Entwicklung der Stellen, sondern auch des Personalbestands berichten. Dieser Bericht sollte zudem den konkreten Personalabbau bei den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und Sonderrechnungen ausweisen, die Zuschüsse des Landes erhalten. Dies gilt vordringlich für die *Hochschulen* und die *Landesforstanstalt*. Der Rechnungshof erinnert in diesem Zusammenhang an den Beschluss des Landtags aus der 5. Legislatur, die Landesregierung möge die Anzahl der Landesbediensteten an die demographische Entwicklung anpassen und bis 2020 das Verhältnis von Beschäftigten im öffentlichen Dienst an das der Flächenländer West angleichen.⁴² Damit der Landtag den jeweiligen Grad der Zielerreichung feststellen und ggf. steuernd eingreifen kann, benötigt er geeignete Daten.

Zwar können die Abgeordneten die Daten des TLS einsehen – so der Hinweis des TFM. Diese Daten liegen öffentlich zugänglich aber nur in aggregierter Form vor. Insbesondere unter den Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform werden Institutionen mit unterschiedlichen Finanzierungsquellen zusammengefasst (ANLAGE 11). Der Anteil der Landesfinanzierung an den Personalausgaben reicht hier von knapp 18 % (*Studentenwerk*) bis zu 100 % (*Stiftung Naturschutz*). Der Personalbestand der einzelnen Einrichtungen ist in den Veröffentlichungen des TLS nicht erkennbar. Änderungen bei einer kleinen, zu 100 % aus Gebühren finanzierten Einrichtung (wie der *Landesmedienanstalt*) wirken sich aber auf den Landeshaushalt anders aus als Änderungen bei einer zu erheblichen Teilen aus Landeszuschüssen finanzierten Einrichtung (wie *ThüringenForst*). Nicht zuletzt sind Änderungen im Personalbestand, die aus einer veränderten Zuordnung resultieren, für Dritte gar nicht oder nur mit erheblichem Aufwand nachvollziehbar. Gleiches gilt für die

⁴² Thüringer Landtag: Beschluss „Haushaltskonsolidierung fortsetzen“, Ziffer 2.a), Drs. 5/3799.

mehrfach geänderte Darstellung der Stellenabbaukonzepte. Der Rechnungshof sieht die Landesregierung hier in einer Bringschuld gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber.

- (4) Der Rechnungshof begrüßt die im Haushalt 2018/2019 eingeführten Übersichten über die befristet beschäftigten Bediensteten als ersten Schritt. Der Rechnungshof sieht hier allerdings Potenzial für Verbesserungen. Er empfiehlt:
- im Gesamthaushalt eine Zusammenfassung der Werte aller Einzelpläne auszuweisen,
 - in allen Übersichten die Werte für den Kernhaushalt und die Einrichtungen in Sonderrechnung getrennt darzustellen,
 - die Beschäftigten am *UKJ* auszuweisen.
- (5) Die Landesregierung sollte dem Gesetzgeber berichten, in welchem Umfang die Landeszuschüsse an Sonderrechnungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform für das dort vorhandene Personal verwendet werden. Der Rechnungshof empfiehlt, die Zuschüsse des Landes aufzuschlüsseln und den Anteil für die Personalausgaben neben den Zuschüssen für Investitionen getrennt auszuweisen. Der hierfür erforderliche Aufwand bei der Haushaltsaufstellung ist vernachlässigbar gering, der Transparenzgewinn für den Haushaltsgesetzgeber jedoch enorm.
- (6) Unabhängig von den im Landeshaushalt veranschlagten und geführten Stellen und Planstellen sollte im Gesamthaushalt der tatsächliche Bestand des Personals im Landesbereich dargestellt werden. Die Übersichten über das Personal in Sonderrechnungen und das nicht auf Stellen geführte Personal aus den Einzelplänen können hierfür zusammengeführt werden.
- (7) Der Rechnungshof erwartet von der Landesregierung, dass insbesondere bei Organisationsveränderungen Auswirkungen auf die Personalentwicklung ermittelt und gegenüber dem Landtag transparent dargestellt werden. Nachdem dies zuletzt beim Verwaltungsreformgesetz unterblieben ist, sollten auch hier die Effekte untersucht und dem Landtag gegenüber nachgewiesen werden.

Das Kollegium des Thüringer Rechnungshofs



Dr. Sebastian Dette



Mike Huster



Klaus Behrens



Kirsten Butzke



Dr. Annette Schuwirth

Anlagen

ANLAGE 1: Zuordnung der Einrichtungen zu den Bereichen (Stand 2016)

Bereich 1 Kernhaushalt des Landes

Einzelplan	Name des Ministeriums/Einzelplans
01	Thüringer Landtag
02	Thüringer Staatskanzlei
03	Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales
04	Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport
05	Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
06	Thüringer Finanzministerium
07	Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft
08	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie
09	Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz
10	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
11	Thüringer Rechnungshof
12	Thüringer Verfassungsgerichtshof
16	Informations- und Kommunikationstechnik
17	Allgemeine Finanzverwaltung
18	Staatliche Hochbaumaßnahmen

Bereich 2 Sonderrechnungen des Landes

Einrichtung/Berichtsstelle
Bauhaus Universität Weimar
Duale Hochschule Gera-Eisenach (seit 01.09.2016; bis dahin Staatliche Studienakademie Thüringen und im Berichtszeitraum als Einrichtung in öffentl.-rechtl. Rechtsform erfasst, s. a. Bereich 3)
Ernst-Abbe-Fachhochschule Jena
Fachhochschule Erfurt
Fachhochschule Nordhausen
Fachhochschule Schmalkalden
Friedrich-Schiller-Universität Jena
Hochschule für Musik "Franz Liszt" Weimar
Technische Universität Ilmenau
Universität Erfurt
Universitätsklinikum der FSU Jena
Materialforschungs- und -prüfanstalt an der Bauhaus-Universität Weimar
Thüringer Landesrechenzentrum
Thüringer Liegenschaftsmanagement THÜLIMA
Thüringer Lotterieverwaltung
Wirtschaftsbetrieb des Bildungszentrums der Thüringer Steuerverwaltung
Sondervermögen Aufbauhilfefonds Thüringen
Sondervermögen Katastrophenschutzfonds
Sondervermögen Ökologische Altlasten in Thüringen
Sondervermögen Stadtentwicklung
Sondervermögen Thüringer Pensionsfonds
Sondervermögen Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen des Freistaates Thüringen – Fernwasser
Sondervermögen Verbesserung wasserwirtschaftlicher Strukturen des Freistaates Thüringen – Beitragserstattung Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
Sondervermögen WGT-Liegenschaften Thüringen
Sondervermögen Wohnungsbauvermögen

**Bereich 3 Rechtlich selbständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform
des Landes**

Einrichtung/Berichtsstelle
Klassik Stiftung Weimar
Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau Dora
Stiftung Naturschutz Thüringen
Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten
Studentenwerk Thüringen Anstalt des öffentlichen Rechts
ThüringenForst – Anstalt öffentlichen Rechts
Thüringer Fernwasserversorgung TFW
Staatliche Studienakademie Thüringen (seit 01.09.2016 Duale Hochschule Gera-Eisenach)
Kommunaler Versorgungsverband Thüringen KVT
Kulturstiftung des Freistaates Thüringen
Stiftung FamilienSinn
Thüringer Landesmedienanstalt TLM
Thüringer Tierseuchenkasse
Thüringer Verwaltungsschule
Verband für Landentwicklung und Flurneuordnung VLF Thüringen
Wartburgstiftung Eisenach

ANLAGE 2: Erläuterung zu Differenzen zwischen Stellen/Planstellen und Beschäftigungsumfang

Der Landeshaushalt 2016 weist insgesamt ein Soll von 46.070 Stellen und Planstellen aus. Die Statistik weist 2016 für den Kernhaushalt insgesamt nur 42.590 VZÄ aus.

Ursache für die Differenz ist – unter anderem – die unterschiedliche Zuordnung von Personen bzw. Stellen zu Kernhaushalt oder Sonderrechnung.

Der Landeshaushalt weist alle Planstellen für Beamte aus. Dies gilt sowohl für Einrichtungen des Kernhaushalts als auch für die in Sonderrechnung geführten Einrichtungen. Stellen für Tarifbeschäftigte weist der Landeshaushalt dagegen allein für den Kernhaushalt aus. Die Stellen für das bei den in Sonderrechnung geführten Einrichtungen beschäftigte Tarifpersonal werden bei diesen Einrichtungen selbst geführt. Diese Stellen gehören also nicht zum Landeshaushalt. Im Gesamthaushalt und in den Einzelplänen werden sie daher lediglich „nachrichtlich“ aufgeführt.

Zum Personal-Ist-Bestand im Kernhaushalt zählt die Personalstatistik alle Beschäftigten, die zum 30. Juni eines Jahres in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis zum Land stehen und Gehalt oder Entgelt aus Mitteln (der Hauptgruppe 4) des Landeshaushalts beziehen.

Sämtliches Personal bei Einrichtungen in Sonderrechnung führt die Personalstatistik unter der Rubrik Sonderrechnung, gleich ob Beamte oder Tarifbeschäftigte. Allein im Hochschulbereich enthält der Landeshaushalt deshalb rund 1.900 auf Planstellen geführte Beschäftigte, die die Statistik den Sonderrechnungen zuordnet. Siehe hierzu auch ANLAGE 5.

Weiterhin erklärt sich die Differenz durch – ganz oder teilweise – nicht besetzte Stellen/Planstellen. Zum Stichtag 30. April 2015 weist der Haushaltsplan rund 1.680 Stellen/Planstellen (-anteile) aus.

ANLAGE 3: Entwicklung des Personalbestands im Kernhaushalt

ÜBERSICHT 11: Entwicklung des Personalbestands im Kernhaushalt in Stellen, Beschäftigten und Vollzeitäquivalenten 2012 bis 2016

Haushaltsjahr	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung	
						absolut	in %
1	2	3	4	5	6	7	8
Stellen/Planstellen	46.762	46.392	46.092	46.009	46.070	- 692	- 1,48
Beschäftigte	48.455	47.855	47.340	46.605	46.085	- 2.370	- 4,89
VZÄ*)	42.640	42.865	42.965	42.660	42.590	- 50	- 0,12

*) Zur Differenz zwischen Stellen/Planstellen und VZÄ siehe ANLAGE 2.

Im Vergleich wird deutlich, dass die Veränderung der Stellen- oder Beschäftigtenzahlen allein nichts über die Veränderung des Beschäftigungsvolumens aussagt.

ANLAGE 4: Entwicklung des Personalbestands in Sonderrechnungen

ÜBERSICHT 12: Entwicklung des Personalbestands in Sonderrechnungen in Stellen, Beschäftigten und Vollzeitäquivalenten 2012 bis 2016

Haushaltsjahr	2012	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2012 bis 2016	
						absolut	in %
1	2	3	4	5	6	7	8
Stellen	3.317	3.396	3.394	3.375	3.202	- 115	- 3,5
Beschäftigte in Personen	13.245	13.445	13.515	13.465	13.045	- 200	- 1,5
Beschäftigte in VZÄ	11.480	11.665	11.730	11.665	11.320	- 160	- 1,4

Die Ausgliederung der *Landesforstanstalt* wirkte sich bei den Beschäftigtenzahlen und bei den VZÄ nicht aus, da das TLS sie am Stichtag 30.06.2012 bereits als Einrichtung in öffentlich-rechtlicher Rechtsform erfasst hatte.

ANLAGE 5: Besonderheiten in Sonderrechnungen – Hochschulbereich

Die Beschäftigtenzahlen der Einrichtungen in Sonderrechnungen weichen erheblich von den im Haushaltsplan aufgeführten Stellen ab.

Die Differenzen⁴³ erklären sich zum Teil aus der abweichenden Zuordnung der Beschäftigten im Hochschulbereich. Die Personalstatistik erfasst alle Beschäftigten an den in Sonderrechnung geführten Einrichtungen – unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses. Der Landeshaushalt weist dagegen unter Sonderrechnungen allein die Stellen der Tarifbeschäftigten aus. Die Planstellen der Beamten führt er im Kernhaushalt selbst. Dies betrifft rund 1.900 Planstellen im Hochschulbereich.

Weiterhin weisen die Übersichten der Stellen in Sonderrechnungen die Beschäftigten des Universitätsklinikums der FSU Jena (UKJ) nicht aus. 2016 waren deshalb rund 4.700 VZÄ im Landeshaushalt weder in den Stellenübersichten dargestellt noch als Beschäftigte in Sonderrechnungen ausgewiesen.

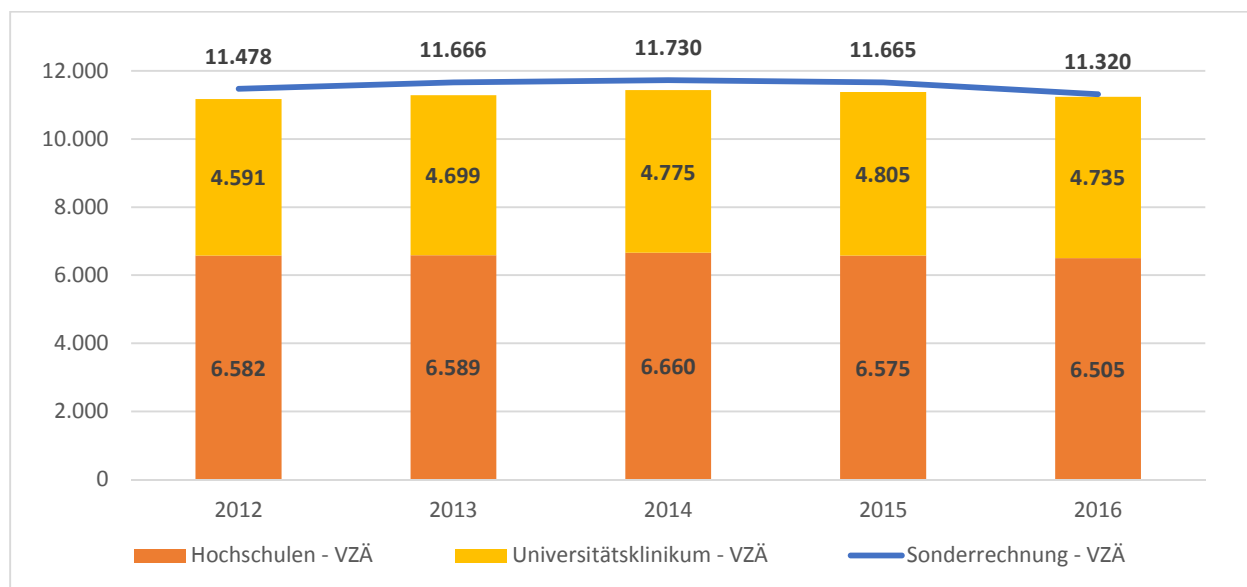
Schließlich ist das aus *Drittmitteln* finanzierte Personal in den Stellenübersichten der Sonderrechnungen ebenfalls nicht dargestellt. Es ist auch nicht aus den im Landeshaushalt veröffentlichten Wirtschaftsplänen der Hochschulen zu entnehmen.

Insgesamt führt der Haushalt 2016 für den Hochschulbereich⁴⁴ 4.751 Stellen und Planstellen auf. Für das UKJ sind weitere 4.148 Plan-/Stellen aufgeführt.

Die amtliche Statistik weist zum 30.06.2016 neben den 6.505 VZÄ an Hochschulen weitere 4.735 VZÄ unter der Berichtsstelle UKJ aus. Damit registriert die Statistik für den Hochschulbereich (einschließlich UKJ) 11.240 VZÄ. Dieser Wert übersteigt die Zahl der verfügbaren Stellen um 2.341 Einheiten. Diese Differenz entfällt im Wesentlichen auf den Drittmittelbereich.

Die nachfolgende ABBILDUNG 8 zeigt die Entwicklung der Vollzeitäquivalente für die Bereiche Hochschulen und Universitätsklinikum. Die gleichzeitige Darstellung der Summe aller VZÄ in Sonderrechnungen verdeutlicht, dass andere Einrichtungen lediglich eine untergeordnete Rolle spielen.

ABBILDUNG 8: Beschäftigte im Hochschulbereich in VZÄ 2012 bis 2016



⁴³ 2016 rund 9.800 Einheiten.

⁴⁴ Der Wert ergibt sich aus der Summe der unter Kapitel 07 69 in den Wirtschaftsplänen der Hochschulen ausgewiesenen Stellen und Planstellen. Nicht enthalten sind Plan-/Stellen beim UKJ, bei der DHGE sowie 19 Planstellen im Stellenpool bei Titel 682 01.

ANLAGE 6: Entwicklung der Landeszuschüsse an die AöR ThüringenForst

ÜBERSICHT 13: Entwicklung der Landeszuschüsse an die AöR ThüringenForst
2011 bis 2025

Haushaltsjahr	Gesamtzuführung*) in EUR	Veränderung zu 2011	
		in EUR	in %
1	2	3	4
2011	37.801.600		
2012	37.302.900	- 498.700	- 1,32
2013	36.302.900	- 1.498.700	- 3,96
2014	35.302.900	- 2.498.700	- 6,61
2015	33.802.900	- 3.998.700	- 10,58
2016	32.302.900	- 5.498.700	- 14,55
2017	31.145.700	- 6.655.900	- 17,61
2018	30.145.700	- 7.655.900	- 20,25
2019	29.550.000	- 8.251.600	- 21,83
2020	29.100.000	- 8.701.600	- 23,02
2021	28.376.000	- 9.425.600	- 24,93
2022	27.410.000	- 10.391.600	- 27,49
2023	26.626.000	- 11.175.600	- 29,56
2024	25.267.000	- 12.534.600	- 33,16
2025	24.345.700	- 13.455.900	- 35,60

*) Der Betrag für 2011 ergibt sich aus den Salden der Einnahmen und Ausgaben der Kapitel 09 21 bis 09 26 im Haushalt 2011.

Die Zuführungen an die *Landesforstanstalt* verringerten sich bis 2016 um 5,5 Mio. EUR. Bis 2019 verringern sie sich um rund 8,3 Mio. EUR.

ANLAGE 7: Entwicklung der VZÄ im Landesbereich 2005 bis 2016

ÜBERSICHT 14: Entwicklung der VZÄ im Landesbereich 2005 bis 2016 - bereinigt⁴⁵

Jahr	Landesbereich	Land			Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform
		Summe	Kernhaushalt	Sonderrechnungen	
1	2	3	4	5	6
2005	59.534	58.896	54.583	4.312	638
2006	57.855	57.225	52.970	4.260	630
2007	57.085	56.445	52.095	4.355	640
2008	56.055	55.400	45.080	10.320	655
2009	56.465	55.795	45.120	10.675	665
2010	55.635	54.930	43.970	10.960	705
2011	56.505	55.705	44.425	11.280	800
2012	56.375	54.120	42.640	11.480	2.255
2013	56.820	54.530	42.865	11.665	2.290
2014	56.970	54.695	42.965	11.730	2.275
2015	56.560	54.325	42.660	11.665	2.235
2016	56.155	53.910	42.590	11.320	2.245
Veränderung 2016 zu 2005					
absolut	- 3.379	- 4.986	- 11.993	7.008	1.607
in %	- 5,7	- 8,5	- 22,0	162,5	281,7

⁴⁵ Damit die Jahre 2005 bis 2016 vergleichbar sind, wurden (anders als in Tn. 5) bei den EöR die Werte der Einrichtungen, die erst seit 2013 erfasst sind, aus den Werten der Jahre 2013 bis 2016 herausgerechnet. Die entsprechend bereinigten Werte sind blau hinterlegt.

ANLAGE 8: Ländervergleich 2016 der Beschäftigten (in VZÄ) je 10.000 Einwohner⁴⁶

ÜBERSICHT 15: Ländervergleich der Beschäftigten (in VZÄ) im Landesbereich je 10.000 Einwohner

Land		Beschäftigte je 10.000 Einwohner (in VZÄ)
1		2
Brandenburg	(BB)	216,18
Nordrhein-Westfalen	(NRW)	220,40
Schleswig-Holstein	(SH)	228,81
Bayern	(BY)	232,16
Niedersachsen	(NDS)	236,70
Hessen	(HE)	237,44
Baden-Württemberg	(BW)	243,97
Rheinland-Pfalz	(RP)	244,97
Sachsen-Anhalt	(ST)	249,33
Sachsen	(SN)	253,14
Mecklenburg-Vorpommern	(MV)	254,75
Thüringen	(TH)	262,83
Saarland	(SL)	269,00
Durchschnitt der Flächenländer		235,48

ÜBERSICHT 16: Ländervergleich der Beschäftigten (in VZÄ) im Landes- und Kommunalbereich je 10.000 Einwohner

Land		Personal (in VZÄ) je 10.000 Einwohner im		
		Landesbereich	Kommunalbereich	Summe
1		2	3	4
Schleswig-Holstein	(SH)	228,81	138,22	367,03
Nordrhein-Westfalen	(NRW)	220,40	161,63	382,03
Niedersachsen	(NDS)	236,70	146,23	382,93
Brandenburg	(BB)	216,18	172,12	388,30
Hessen	(HE)	237,44	154,70	392,14
Mecklenburg-Vorpommern	(MV)	254,75	145,66	400,41
Rheinland-Pfalz	(RP)	244,97	155,54	400,51
Bayern	(BY)	232,16	180,57	412,74
Saarland	(SL)	269,00	144,47	413,48
Sachsen	(SN)	253,14	163,97	417,11
Baden-Württemberg	(BW)	243,97	174,59	418,56
Thüringen	(TH)	262,83	157,01	419,84
Sachsen-Anhalt	(ST)	249,33	185,63	434,95
Durchschnitt der Flächenländer		235,48	163,79	399,27

Von den neuen Ländern brauchen insbesondere Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern deutlich weniger Bedienstete je 10.000 Einwohner für die Erfüllung ihrer Aufgaben. An der Spitze aller Länder liegen Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, die mit rund 12 % bzw. 10 % weniger Personal auskommen als Thüringen.

⁴⁶ Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, Personal des öffentlichen Dienstes in Thüringen am 30.06.2016, Tabellen 5 und 6.

ANLAGE 9: Personalausgaben und Personalausgabenquote 2005 bis 2022

ÜBERSICHT 17: Personalausgaben und Personalausgabenquote 2005 bis 2022

Haushaltsjahr	Ist-Werte	
	Personalausgaben (in Mio. EUR)	Personalausgabenquote (in %)
1	2	3
2005	2.435	26,8
2006	2.410	26,8
2007	2.412	26,6
2008	2.132	23,3
2009	2.222	24,5
2010	2.327	25,1
2011	2.344	25,1
2012	2.324	26,4
2013	2.362	26,3
2014	2.457	27,4
2015	2.492	27,4
2016	2.573	28,0
2017	2.660	29,0
Haushaltsjahr	Soll-Werte nach MiFriFi	
	Personalausgaben (in Mio. EUR)	Personalausgabenquote (in %)
2016	2.646,1	27,1
2017	2.750,1	27,3
2018	2.824,6	26,5
2019	2.927,6	27,6
2020	3.020,9	28,0
2021	3.087,1	29,2
2022	3.211,2	30,1

ANLAGE 10: Anteil des Landes an den Personalausgaben der Einrichtungen in Sonderrechnungen

ÜBERSICHT 18: Anteil des Landes an den Personalausgaben der Einrichtungen in Sonderrechnungen

Einrichtung in Sonderrechnung	Landesanteil der Finanzierung (in %)	Personalausgaben 2016 (in EUR)	
		gesamt	Landesanteil (Spalte 2 x Spalte 3)
1	2	3	4
FSU Jena	63,66	167.988.430	106.951.945
Universität Erfurt	80,39	35.234.642	28.326.440
TU Ilmenau	55,08	78.913.347	43.467.450
Bauhaus-Universität Weimar	65,91	43.077.644	28.394.307
Musik-HS Weimar	82,79	11.513.764	9.532.484
FH Jena	71,53	23.471.866	16.788.350
FH Erfurt	76,68	21.806.695	16.722.091
FH Schmalkalden	68,33	13.225.410	9.036.622
FH Nordhausen	72,95	11.144.985	8.130.364
Duale Hochschule Gera-Eisenach	97,17	4.831.767	4.695.186
Summe Hochschulen	66,40	411.208.550	272.045.243
MFPA	48,94	5.113.000	2.502.528
ThüLiMa	70,20	4.049.202	2.842.644
Sonderrechnungen (ohne UKJ)	66,40	420.370.752	277.490.415
UKJ	16,29	288.382.000	46.989.635
Summe Sonderrechnungen	45,61	708.752.752	324.380.051

ANLAGE 11: Anteil des Landes an der Finanzierung der Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform und darauf entfallender Anteil der Personalausgaben

ÜBERSICHT 19: Anteil des Landes an der Finanzierung der EöR und darauf entfallender Anteil der Personalausgaben

Einrichtung in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	Landesanteil der Finanzierung (in %)	Personalausgaben 2016 (in EUR)	
		gesamt	Landesanteil
1	2	3	4
Klassik Stiftung Weimar (Plan)	45,6	15.559.000	7.094.904
Stiftung Gedenkstätten Buchenwald und Mittelbau Dora (Plan)	50	3.032.000	1.516.000
Stiftung Naturschutz Thüringen	100	203.827	203.827
Stiftung Thüringer Schlösser und Gärten (Plan)	76,6	1.674.000	1.282.261
Studentenwerk Thüringen (Geschäftsbericht 2016)	17,7	21.548.430	3.811.835
ThüringenForst AöR (Geschäftsbericht 2016)	27,31	64.397.594	17.586.983
Thüringer Fernwasserversorgung (Plan)	21,24	11.622.000	2.468.541
Summe		118.036.851	33.964.351