

Vorlage Nr. 19/648-L/S
für die Sitzungen der Deputationen für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 05.12.2018

Umsetzung des Personalkonzepts des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Berichtsbitte des Haushalts- und Finanzausschusses)

A. Problem

Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen hat mit der Vorlage Nr. 19/409-L/S vom 14.09.2017 für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen am 27.09.2017 ein Personalkonzept vorgelegt, mit dem der Überschreitung des Personalbudgets entgegengewirkt werden soll. Diese Vorlage wurde dann unter der Nr. 19/424 L am 16.11.2017 dem Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft präsentiert. Der nun vorgelegte Sachstand zur Umsetzung des Personalkonzeptes gibt einen Überblick über die im letzten Jahr umgesetzten Maßnahmen und deren finanzielle Auswirkungen, benennt aber auch einige Aspekte, die bei der Bewertung des Personalkonzeptes zu berücksichtigen sind. Auch wenn das Personalkonzept im Hinblick auf seine finanziellen bzw. haushaltswirksamen Auswirkungen in Ansätzen erfolgreich war, wird auch in diesem Jahr ein Ausgleich von Personalmehrausgaben in den Produktplänen 31, 71 und 81 notwendig sein. Dazu legt der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen mit der Vorlage Nr. 19/629-L/S eine gesonderte Vorlage zur Beschlussfassung vor.

B. Lösung

Der finanzielle Erfolg des Personalkonzeptes wird aus einem Vergleich der Personalmehrausgaben der vergangenen Jahre deutlich. Während

im Jahr 2016 Personalmehrausgaben in Höhe von 1.316 Tsd. Euro und

im Jahr 2017 Personalmehrausgaben in Höhe von 1.656 Tsd. Euro

auszugleichen waren, beträgt der in 2018 auszugleichende Betrag nur noch 610 Tsd. Euro. Damit wurden die Personalmehrausgaben mehr als halbiert!

Bei einem Vergleich der Produktpläne wird deutlich, dass diese in sehr unterschiedlicher Größenordnung zur Gesamtsumme der Personalmehrausgaben beitragen. Während die Überschreitung im Produktplan 31 Arbeit mit rund 3 Tsd. Euro fast zu vernachlässigen ist und die Überschreitung im Produktplan 71 Wirtschaft in Höhe von rd. 40 Tsd. Euro und damit mit einer Überschreitung von weniger als einem Vollzeit-äquivalent (VZÄ) als moderat bezeichnet werden kann, trägt der Produktplan 81 Häfen mit mehr als 500 Tsd. Euro zu den Personalmehrausgaben bei.

Diese Unterschiede in der personalwirtschaftlichen Situation sind ein Beleg für die Abhängigkeit von den jeweiligen Rahmenbedingungen, die von den Produktplanverantwortlichen nur begrenzt zu steuern sind.

In der Abteilung Arbeit war eine größere Anzahl von altersbedingten Personalabgängen zu verzeichnen, die nicht kompensiert wurden. Allerdings führte dies zu einer Arbeitsverdichtung bei dem verbleibenden Personal.

Daneben erfolgte die Finanzierung des Personals in der Abteilung Arbeit für die Abwicklung neuer und aus zusätzlichen Mitteln des Landes finanzierter Förderprogramme aus Programmmitteln bzw. aus Flüchtlingsmitteln. Ebenso wurden Aufgaben wie die inhaltliche Begleitung von Vorhaben auf ein absolutes Mindestmaß reduziert.

In der Abteilung Häfen bestehen dagegen weniger Handlungsoptionen. Der relativ kleine Personalkörper in dieser Abteilung verzeichnete über einige Jahre kaum altersbedingte Abgänge, sodass ein Personalabbau in dieser Form nicht möglich war. Die zusätzlich anfallenden Aufgaben konnten nicht vollständig aus Projektmitteln refinanziert werden, obwohl vom Produktplanverantwortlichen große Anstrengungen in dieser Richtung unternommen wurden, auf die noch gesondert eingegangen wird.

Gleichzeitig lässt sich am Beispiel dieser beiden Produktpläne auch der Unterschied in der Beschäftigtenstruktur darstellen, der personalwirtschaftliche Maßnahmen wesentlich beeinflusst. Während im Produktplan Arbeit allein mehr als 30 Beschäftigte mit der Umsetzung der ESF-Förderprojekte betraut sind, wodurch sich durch die Steuerung der Anzahl der Programme oder Aussetzung von Wettbewerbsaufrufen für Anträge bei gleichzeitiger Verlagerung von neuen Aufgaben mit der entsprechenden zusätzlichen Finanzierung auf andere Referate gewisse Einsparungen erzielen lassen, wird der Produktplan Häfen durch Spezialist/-innen geprägt, bei denen die Aufgabenerledigung bei einem Weggang eine besondere Herausforderung darstellt.

Gerade der Blick auf den Produktplan Häfen macht aber auch deutlich, dass sich Personaleinsparungen nicht unbegrenzt fortsetzen lassen, da Organisationseinheiten wie die Abteilung Häfen einen Mindestbestand an Personal benötigen, um ihre Pflichtaufgaben erfüllen zu können. Nach den aktuellen Controllingdaten vom

Oktober 2018 verfügt der Produktplan Häfen im Kernbereich noch über ein Ist-Stellenvolumen von 27,9 VZÄ, während das Soll inzwischen bei 20,6 VZÄ liegt. Mit diesem Personalbestand steuert die Abteilung die Themen Hafenordnungspolitik, Hafengebühren, Gefahrgutbeförderung, Hafenwirtschaft, Logistik, Hafeninfrastruktur, Umwelt- und Klimaangelegenheiten sowie sämtliche Belange der Luftverkehrssicherheit und -ordnung inklusive aller Flugplätze. Hinzu kommen die Angelegenheiten der Sondervermögen Fischereihafen, Hafen und Teilvermögen Gewerbeflächen sowie die Hafengesellschaft bremenports, das Hansestadt Bremische Hafenamts, die BLG, der Jade- Weser- Port, die Fährn Bremen-Stedingen, die Columbus Cruise Bremerhaven und die Belange der Jacobs University Bremen.

Alle Möglichkeiten einer Refinanzierung des Personals werden ausgeschöpft. Beispielsweise sei hier die Finanzierung von zwei Stellen zur Umsetzung des Konzepts „Neubau der Columbuskaje in Bremerhaven“, oder die Finanzierung einer Stelle zur Umsetzung des Konzepts „Neubau der Nordmole in Bremerhaven“ genannt. Im Bereich Luftverkehr wird eine Refinanzierung von Personal (3 Stellen) aus Gebühreneinnahmen im Bereich der Zuverlässigkeitsüberprüfungen sichergestellt.

Der größte Beitrag zur Senkung der Personalmehrausgaben im Produktplan 81 Häfen ist auf die mit dem Haushalt 2018 erfolgte Finanzierung des Hansestadt Bremischen Hafenamtes aus Einnahmen (Hafengebühren) zurückzuführen. Allein dadurch konnte der Personalkernhaushalt der FHB um rund 70 Stellen entlastet werden und gab dadurch Spielräume in anderen Produktplänen – nicht nur des Wirtschaftsressorts – frei. Es ist vorgesehen, dass der Ausgleich für die Übernahme der Personalkosten des HBH in den Gebührenhaushalt durch zusätzliche investive Zuführungen an den PPL 81 ab dem Haushaltsjahr 2020 erfolgt. Der noch im Vorjahr auszugleichende Personalüberhang von 19,3 VZE (November 2017) konnte damit erfolgreich vermieden und die Arbeit des Hafenamtes abgesichert werden.

Im Personalkonzept 2017 wurde bereits auf die Verlagerung der Innovationsabteilung aus der Wirtschaftsförderung Bremen GmbH (WFB) zum SWAH zum 01.07.2017 hingewiesen. Derzeit läuft eine Evaluation, um abzuklären, ob die erwarteten Optimierungen der Arbeitsabläufe und der Schnittstellen zwischen den neuen Referaten der Abteilung eingetreten sind.

Mit der Durchführung der Evaluation wurde die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) beauftragt. Das Vorgehen der KGSt folgt einem strukturierten Modell (2-Phasen-Modell der KGSt), das als wesentliche Elemente, ausgehend von einer Materialauswertung, mit Hilfe von Interviews mit allen Führungskräften und Workshops mit allen Mitarbeitenden zu den Themen Aufbau- und Ablauforganisation, Führung und Zusammenarbeit, Kommunikation und Information, Aus- Fort- und Weiterbildung, Sachmittel und IT- Ausstattung und Rahmenbedingungen und Trends ein umfassendes Bild erarbeitet. Die Mitbestimmungsgremien werden von Anfang an in diesen Prozess einbezogen. Die Ergebnisse der Evaluation werden für Februar/März 2019 erwartet.

Ohne der Evaluation vorgreifen zu wollen, lässt sich bereits jetzt feststellen, dass in der Abteilung Innovation durch die vielfältigen neuen Herausforderungen und Themenstellungen, die das Aufgabengebiet Digitalisierung 4.0 fordert, die personelle Ausstattung überprüft werden sollte.

Parallel zur Organisationsuntersuchung in der Abteilung 4 läuft auch eine Organisationsuntersuchung für die Referate 23 und 24 der Abteilung Arbeit (Produktplan 31). Ausgelöst von einer Gefährdungsanalyse und diversen Überlastungsanzeigen sollen Maßnahmen identifiziert werden, mit denen eine Verbesserung der Umsetzung des Europäischen Sozialfonds und damit eine Entlastung der Beschäftigten erreicht werden kann. Auch diese Organisationsuntersuchung wird von der KGSt durchgeführt. Die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung werden für das 1. Quartal 2019 erwartet.

Die Verlagerung der Markt- und Gewerbeangelegenheiten aus dem Stadtamt zum SWAH ist zum 01.04.2017 vollzogen worden. Auch darauf wurde im Personalkonzept 2017 bereits hingewiesen. Bestimmte Aufgaben in der Abteilung 5 können nur durch eine Überziehung des Personalvolumens wahrgenommen werden. So haben unter anderem die seit 2017 geltenden Sicherheitsanforderungen an Volksfeste dazu geführt, dass die Personalausstattung des Marktreferates weiter aufgestockt werden musste. Analog ist zu prüfen, ob es möglicherweise auch für den wachsenden Aufgabenbereich Geldwäscheprävention zusätzlicher Personalkapazität bedarf.

Im letztjährigen Personalkonzept wurde auch auf die gestiegenen bzw. neuen Anforderungen bei der Umsetzung der drei EU-Strukturfonds EFRE, ESF und EMFF hingewiesen. Die Verwaltungs-, Prüf- und Bescheinigungsbehörde sowie die Zwischengeschaltete Stelle wurden personell aufgestockt, so dass die zur Personalfinanzierung zur Verfügung stehenden EU-Mittel nicht mehr ausreichten und auf den allgemeinen Personalhaushalt zurückgegriffen wurde. Der ursprünglich angestrebte Lösungsansatz, das zusätzliche Personal über ein Flexibilisierungskonto zu finanzieren, hat sich als nicht durchführbar erwiesen.

Es lässt sich auch für die Folgejahre nicht ausschließen, dass für zusätzlich anfallende Aufgaben oder Projekte zusätzliches Personal angeworben werden muss. Die geplanten Entwicklungen in der Innenstadt machen zum Beispiel eine wesentlich intensivere Betreuung durch das Ressort SWAH erforderlich, als das bisher der Fall war. Dazu wird entsprechendes Personal benötigt, das auch über entsprechende Qualifikationen verfügen muss und derzeit nicht im Ressort zur Verfügung steht.

Ein grundsätzliches Problem in allen Produktplänen ist die zunehmende Schwierigkeit, qualifiziertes Personal zu gewinnen. Beispielsweise wurde für die Abwicklung von Programmen im Bereich Arbeit Verwaltungspersonal benötigt, das über entsprechende Kenntnisse und Erfahrungen im Bereich Verwaltungs- und Haushaltsrecht verfügen sollte. Leider ließ sich für die befristet ausgeschriebenen Stellen kein Personal mit Verwaltungsausbildung finden, sodass Quereinsteiger ohne Verwaltungsausbildung eingestellt werden mussten, die nun zunächst für ihre Aufgabe

qualifiziert werden müssen, wodurch eine temporäre Mehrbelastung entsteht. Gleiche Erfahrungen wurden auch in anderen Bereichen der senatorischen Behörde gemacht. Selbst auf Ausschreibungen von Referentenstellen wird es schwieriger, geeignete Bewerbungen zu erhalten. Technische und organisatorische Maßnahmen, die durch die Nutzung von Synergieeffekten zu einer Reduzierung des Personalbestandes beitragen, werden ohne entsprechend qualifizierte Einstellungen schwieriger.

Wie in den vergangenen Jahren bereits praktiziert, wurden zur Erzielung von Einsparungen im Berichtszeitraum

- Stelleneinsparungen bei Eintritt in den Ruhestand durchgeführt, sofern dies aufgabenkritisch möglich war
- Refinanzierungsmöglichkeiten erweitert (Im Produktplan 31 Arbeit wurde der Anteil der refinanzierten Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr um rd. 3% erhöht. Im Produktplan 81 Häfen konnte der Anteil der refinanzierten Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr um rd. 7% erhöht werden. Im Produktplan 71 Wirtschaft hat sich der Anteil des refinanzierten Personals leider gesenkt. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Haushaltsmittel in einigen Innovationsprojekten nicht ausreichten, um das dafür zuständige Personal weiter zu finanzieren und die technische Hilfe im EMFF ausgeschöpft war, sodass auch dort zusätzlich erforderliche Personalkapazität im Kernhaushalt gebucht wurden.)
- Freiwerdende Dienstposten intern wiederbesetzt, sofern dies möglich war

Für die Zukunft wird das Ressort alle Möglichkeiten ausnutzen, die sich im Rahmen der „Digitalisierung der Verwaltung“ für das eigene Aufgabenportfolio ergeben – neben der Teilhabe an denjenigen Digitalisierungsprozessen, welche zentral für die gesamte Senatsverwaltung umgesetzt werden. Im Ergebnis sollten sich darüber ebenfalls Einspareffekte ergeben.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender- Prüfung

Durch die Berichterstattung entstehen keine Kosten.

Es sind keine genderspezifischen Auswirkungen zu betrachten.

D. Negative Mittelstands Betroffenheit

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte negative Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

E. Beschlussvorschlag

1. Die Deputationen für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nehmen den Bericht über die Umsetzung des Personalkonzepts des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zur Kenntnis.
2. Die Deputationen für Wirtschaft, Arbeit und Häfen bitten den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, die Vorlage über die Senatorin für Finanzen an den Haushalts- und Finanzausschuss der Bremischen Bürgerschaft weiterzuleiten.