

## Aufstellungsverfahren zum Personalhaushalt

Entgegen den Vorgaben zur Aufstellung des Personalhaushaltes erfolgte bei einem Viertel der in den Haushaltsjahren 2013 bis 2016 gehobenen Stellen die Hebung ohne Angabe von Gründen.

Die Anzahl der unterwertig besetzten Stellen in der Staatsverwaltung ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Im Jahr 2016 waren es mehr als 12.600 Stellen.

Durch die hohe Zahl der unterwertigen Stellenbesetzungen werden Haushaltsmittel unnötig gebunden.

### 1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der SRH hat geprüft, inwieweit die Vorgaben des SMF in den Haushaltsaufstellungsverfahren für die Hj. 2013 bis 2016 eingehalten worden sind. Dazu wurden in der SK und den Ressorts der Umfang und die Gründe für die Stellenhebungen sowie deren finanzielle Folgen für den Personalhaushalt erhoben.
- 2 Die Budgetentscheidung des Landtages zum Personalhaushalt war nicht Gegenstand der Prüfung.

### 2 Prüfungsergebnisse

#### 2.1 Umfang und Gründe für Stellenhebungen

- 3 Die Vorschriftensammlungen zur Aufstellung der Doppelhaushalte 2013/2014 und 2015/2016 enthalten zu Stellenhebungen folgende Vorgaben:

- Grundsätzlich sind Stellenhebungen ausgeschlossen bzw. können nur in eng begrenzten Fällen angemeldet werden.
- Stellenhebungen sind zu begründen.
- Ein unabweisbarer Mehrbedarf ist durch anderweitige Stelleneinsparungen (bzw. Stellensenkungen) in finanziell gleichwertigem Umfang auszugleichen.

- 4 Für insgesamt 2.830 Stellen, das sind mehr als ein Viertel aller Hebungen, legten die Ressorts keine Gründe dar.<sup>1</sup> 25 % der Hebungen ohne Begründung
- 5 Eine wesentliche Zielsetzung bei der Haushaltsaufstellung war, Ausgabensteigerungen insbesondere bei den Personalausgaben zu vermeiden, da sie einen der größten und am dynamischsten wachsenden Ausgabenblock darstellen, und deren Begrenzung ein wichtiger Schlüssel für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung ist.<sup>2</sup>

#### 2.2 Begründende Unterlagen für Stellenhebungen

- 6 Die von den Ministerien vorgelegten begründenden Unterlagen für Stellenhebungen unterschieden sich erheblich in Inhalt und Form. Die Bandbreite reichte von ausführlichen, nachvollziehbaren Einzelbegründungen, über Kurzbegründungen als Teil der Gesamtbegründung zum Vorschlag des Ressorts bis zur einfachen Benennung der beantragten Stellenhebung, ohne jegliche Erläuterung. Für 477 Stellenhebungen haben die Ressorts keine begründenden Unterlagen vorgelegt, darunter für 463 Hebungen beim SMF und beim SMJus. Unterlagen unterscheiden sich erheblich in Inhalt und Form

<sup>1</sup> Vgl. Jahresbericht 2017 des SRH, Band I, Nr. 2, Pkt. 4.4

<sup>2</sup> Schreiben des SMF vom 01.11.2011 und vom 06.11.2013.

- Keine Dienstpostenbewertung für gehobene Planstellen
- 7 Die Notwendigkeit bzw. der unabweisbare Bedarf der Stellenhebungen konnte durch die vorgelegten Unterlagen nicht in jedem Fall belegt und insofern nicht begründet werden.
- 8 Kein Ressort hat eine Dienstpostenbewertung für die immerhin 2.520 im Prüfungszeitraum gehobenen Planstellen vorgelegt, obwohl nach Maßgabe des § 21 Sächsisches Besoldungsgesetz eine sachgerechte Bewertung dieser Stellen vorzunehmen ist.<sup>3</sup>
- 9 Das vom SMI für den nachgeordneten Polizeibereich vorgelegte Dienstpostenrahmenkonzept und die vom SMF übergebene Bewertung der Dienstposten für die FÄ sind keine begründenden Unterlagen für die bewilligten Stellenhebungen.
- 10 Vor dem Heben einer Planstelle müssen die besoldungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen sein, insbesondere muss der Dienstposten sachgerecht bewertet, einem Amt zugeordnet und das Amt in den Besoldungsgruppen ausgebracht sein. Bei einer Stellenhebung für Beschäftigte folgt die Eingruppierung wegen der Tarifautomatik der auszuübenden Tätigkeit. Die (höhere) Eingruppierung ist durch eine Tätigkeitsdarstellung und -bewertung nachzuweisen.<sup>4</sup>
- 11 Grundsätzlich sollten Stellenhebungen nur möglich sein, wenn
- geändertes Recht<sup>5</sup> oder politische Entscheidungen<sup>6</sup> umzusetzen sind oder
  - Dienstposten bei Beamten bzw. Tätigkeiten von Beschäftigten höher zu bewerten sind.
- 2.3 Kompensation von Stellenhebungen**
- 12 Zur Haushaltsaufstellung 2013/2014 hatte das SMF die Kompensation von Stellenhebungen nicht ausdrücklich thematisiert, für den Doppelhaushalt 2015/2016 jedoch „... im wesentlichen haushaltsneutrale Stellenplanveränderungen ...“ gefordert. Geplante Hebungen sollten in finanziell gleichwertigem Umfang ausgeglichen werden.<sup>7</sup>
- Stellenhebungen kaum kompensiert
- 13 Die Stellenhebungen im Hj. 2015 wurden in einem Umfang von 5,1 % durch Stellensenkungen kompensiert, im Hj. 2016 waren es 1,4 %.<sup>8</sup>
- 14 Der Vorgabe des SMF, Stellenhebungen durch anderweitige Stelleinsparungen in finanziell gleichwertigem Umfang auszugleichen, ist mit Ausnahme des SMUL kein Ressort nachgekommen.
- 2.4 Unterwertige Stellenbesetzungen**
- 15 Zur Beurteilung der Notwendigkeit der Stellenhebungen und deren Auswirkung auf den Stellenhaushalt wurde zudem die Entwicklung der Istbesetzung und der unterwertigen Stellenbesetzung in der Staatsverwaltung, jeweils zum Stand 01.07., ausgewertet.

<sup>3</sup> Die sachgerechte Bewertung der Dienstposten war auch lt. Anlage 2 zum Haushaltsaufstellungs-rundschreiben 2013/2014, Schreiben des SMF vom 01.11.2011 gefordert.

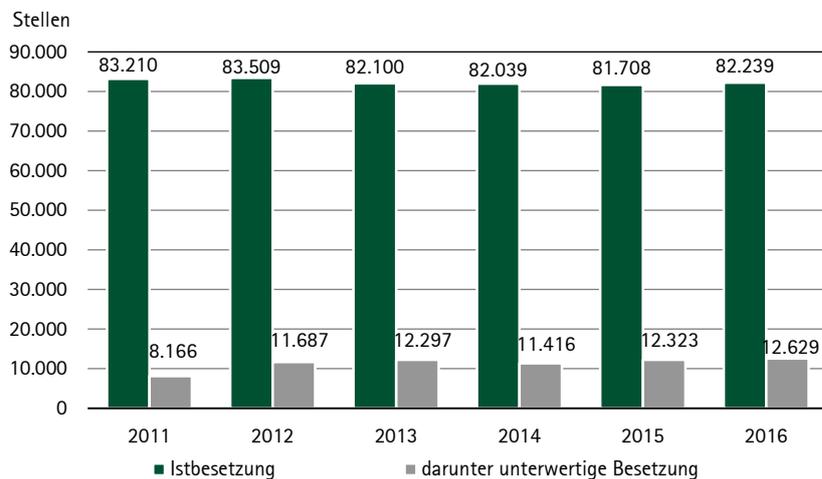
<sup>4</sup> Siehe auch Nr. 3.5.3 des Teils A der Anlage 2 zum Haushaltsaufstellungs-rundschreiben 2013/2014. Z. B. Inkrafttreten des TV-L.

<sup>5</sup> Z. B. im Lehrer- und Polizeibereich.

<sup>6</sup> Z. B. im Lehrer- und Polizeibereich.

<sup>7</sup> Nr. 3.5.3 der Allgemeinen Hinweise zur Haushaltsaufstellung 2015/2016.

<sup>8</sup> Für die in die Prüfung einbezogenen Epl. 02 bis 09, 12 und 15.



Quelle: SMF, alle Einzelpläne, Personalsoll A, B und C.

- 16 Die Anzahl der unterwertig besetzten Stellen ist von 2011 zu 2012 um 43,1 % angestiegen. Dieses Niveau hat sich seitdem nicht wesentlich verändert. Die unterwertige Stellenbesetzung beträgt seit 2012 durchschnittlich rd. 15 % der Istbesetzung. Rund 15 % aller Stellen dauerhaft unterwertig besetzt
- 17 Während im Jahr 2011 rund jede 10. Stelle unterwertig besetzt war, war es im Jahr 2016 bereits rund jede 7. Stelle.
- 18 Zum Stand 01.01.2016 waren 12.129 Stellen<sup>9</sup> unterwertig besetzt, darunter 4.803 Planstellen (39,6 %) und 7.326 andere Stellen (60,4 %). Die unterwertige Besetzung betrifft nahezu alle Besoldungsgruppen/Entgeltgruppen. Auffällig ist jedoch, dass insbesondere die Stellen der Laufbahngruppe 2/2 (ehemals höherer Dienst) bzw. die entsprechenden Entgeltgruppen einen hohen Anteil an der unterwertigen Besetzung aufweisen. Zum Stand 01.01.2016 war bspw. beim Personalsoll A jede 3. Planstelle der Wertigkeit B3 unterwertig besetzt, ebenso 36 % aller in der Landesverwaltung ausgebrachten Stellen in E14 und nahezu 40 % aller Stellen der Wertigkeit E15. Unterwertige Besetzung bei Spitzenämtern auffällig hoch
- 19 Mit Ausnahme des SMI verfügten die SK und die Ministerien über einen überdurchschnittlich hohen Anteil an unterwertig besetzten Stellen (zwischen 21,6 % und 37,2 %). Diese Unterbesetzungen hatten im Hj. 2016 ein finanzielles Volumen von mindestens 58,6 Mio. €. <sup>10</sup> 58,6 Mio. € gebundene Haushaltsmittel in 2016
- 20 Die Ressorts verfügen über ein qualitatives Stellenpotenzial, welches in diesem Umfang nicht benötigt wird und binden damit Haushaltsmittel, die für die Finanzierung anderer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen.
- 3 Folgerungen**
- 21 Für notwendige, nicht vermeidbare Stellenhebungen hat die Verwaltung im Haushaltsaufstellungsverfahren dem Gesetzgeber nachvollziehbare Begründungen vorzulegen.
- 22 Für die Begründung einer Stellenhebung bedarf es neben der Darlegung des Sachgrundes immer auch einer nachvollziehbaren Bewertung zu der neu festgestellten Besoldungsgruppe/Entgeltgruppe.
- 23 Der vorhandene Bestand unterwertig besetzter Stellen bietet die Möglichkeit, die Stellenausstattung in der Staatsverwaltung dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

<sup>9</sup> Ohne SLT und SRH.

<sup>10</sup> Stand 01.01.2016; bei der Berechnung wurde unterstellt, dass jede Stelle um nur eine Besoldungsgruppe/Entgeltgruppe unterwertig besetzt war.

- 24 Um eine Stellenplanung mit den dargestellten Reserven zu vermeiden, sollte die qualitative Stellenausstattung im Haushaltsplan auf das notwendige Maß zurückgeführt werden. Den Ressorts sollte zugleich die Möglichkeit eingeräumt werden, Stellenhebungen, bei unabweisbarem Bedarf, auch im Rahmen des Haushaltsvollzuges beantragen zu können.
- 25 Die Stellenhebungen sollten in tabellarischer Form an exponierter Stelle, z. B. in den Anlagen zum Haushaltsplan, dargestellt werden.

#### 4 Stellungnahmen

- 26 Das SMF gab zu bedenken, dass die vorliegende Prüfung über den Prüfauftrag des SRH nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Verfassung des Freistaates Sachsen, § 88 Abs. 1 Satz 1 SÄHO hinausginge. Dem SRH obliege die Prüfung der „Rechnung sowie der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes“, also der Vollzug des Haushaltes. Insbesondere Beschlüsse des Gesetzgebers seien von dem Prüfauftrag nicht erfasst. Gleiches gelte für den vorausgehenden Prozess, das Haushaltsaufstellungsverfahren (ausschließliches Initiativrecht der Staatsregierung, Ausgestaltung als Verhandlungsverfahren).
- 27 Zudem führte das SMF aus, dass Stellenhebungen bei gebündelten Dienstpostenbewertungen erforderlich würden, wenn die höchst mögliche Bewertung nicht der aktuell ausgebrachten Haushaltsstelle entspräche. Die im SMF vorhandenen, jedoch nicht zwingend schriftlich auszugestaltenden, Dienstpostenbewertungen bildeten für den Gesetzgeber eine ausreichende Grundlage.<sup>11</sup>
- 28 Das SMK wies darauf hin, dass sich die Bewertung der Schulleiter und stellvertretenden Schulleiter nach den in der jeweils gültigen Besoldungsordnung für die einzelnen Schularten vorgesehenen Schülerzahlen richte. Eine Planstellenhebung sei daher bei dauerhaft angestiegenen Schülerzahlen geboten.
- 29 Das SMI ergänzte, dass der Haushaltsgesetzgeber für den Bereich der Polizei kompensationslose Stellenhebungen beschlossen habe.
- 30 Mehrere Ministerien haben die Empfehlung des SRH begrüßt, unabweisable, nicht vorhersehbare Bedarfe an Stellenhebungen im Rahmen des Haushaltsvollzuges beantragen zu können. Das SMUL befürwortet diese Möglichkeit, sofern nicht unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand und zeitliche Verzögerungen entstehen.
- 31 Das SMWA geht davon aus, dass die bei der SK eingerichtete Stabsstelle Organisation und Personal, die mit der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht der „Kommission zur umfassenden Evaluation der Aufgaben, Personal- und Sachausstattung“ befasst ist, auch Lösungsvorschläge vorlegen wird, die den vom SRH benannten Fehlentwicklungen entgegenwirken werden.

#### 5 Schlussbemerkung

- 32 Der SRH hat nicht die Beschlussfassung des Gesetzgebers geprüft, sondern das unzureichend durchgeführte Haushaltsaufstellungsverfahren kritisiert. Die Prüfung des Haushaltsvollzugs ist zwar Kernaufgabe des Rechnungshofs. Darüber hinaus besteht das Ziel seiner Prüfungstätigkeit u. a. auch darin, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu sichern und Fehlentwicklungen aufzuzeigen. Hierbei geht es um die Frage, inwieweit rechtliche Sollvorgaben für die Verwaltung geeignet sind, die von der

<sup>11</sup> Das SMF gibt hierzu allerdings keine Rechtsquelle an.

Politik und dem Gesetzgeber definierten Ziele zu erreichen.<sup>12</sup> Dem Rechnungshof ist es dabei unbenommen, Probleme aufzugreifen und Empfehlungen für das weitere Verfahren zu geben.<sup>13</sup>

- 33 Unabdingbare Voraussetzung für eine bedarfsgemäße Stellenausstattung ist die Ermittlung des tatsächlichen Personalbedarfs in Anzahl und Wertigkeit. Für die Bewertung der Dienstposten sollte ein einheitliches Verfahren in Umsetzung des § 21 Sächsisches Besoldungsgesetz geschaffen werden. Allein aus Gründen der Rechtssicherheit sind nur verschriftlichte Dienstpostenbewertungen zulässig.

---

<sup>12</sup> Vgl. Mähring, in Engels/Eibels Häuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Wolters Kluwer/Luchterhand, Stand 12/15, Rdnr. 10 zu § 88 Bundeshaushaltsordnung.

<sup>13</sup> Vgl. v. Mutius/Nawrath, in Engels/Eibels Häuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie Vorschriften zur Finanzkontrolle, Wolters Kluwer/Luchterhand, Stand 12/15, Rdnr. 33 zu Art. 114 GG.