

Personalwirtschaft beim Landesamt für Straßenbau und Verkehr

Bei der Neugestaltung der Straßenbauverwaltung wurden mögliche Synergie- und Skaleneffekte nicht ausgeschöpft.

Infolge einer unzureichenden Personalbewirtschaftung werden seit Jahren Fehlzahlungen an Beschäftigte geleistet.

150 Stellenhebungen erfolgten ohne sachlichen Grund.

Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen entsprachen nicht den aktuellen Gegebenheiten.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) wurde zum 01.01.2012 durch Zusammenführung des ehemaligen Autobahnamtes mit 7 Straßenbauämtern eingerichtet.
- 2 Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Entwicklung der Stellenausstattung und der Personalausgaben des LASuV im Zuge der Neuorganisation. Prüfungszeitraum waren die Hj. 2012 bis 2016.

2 Prüfungsergebnisse

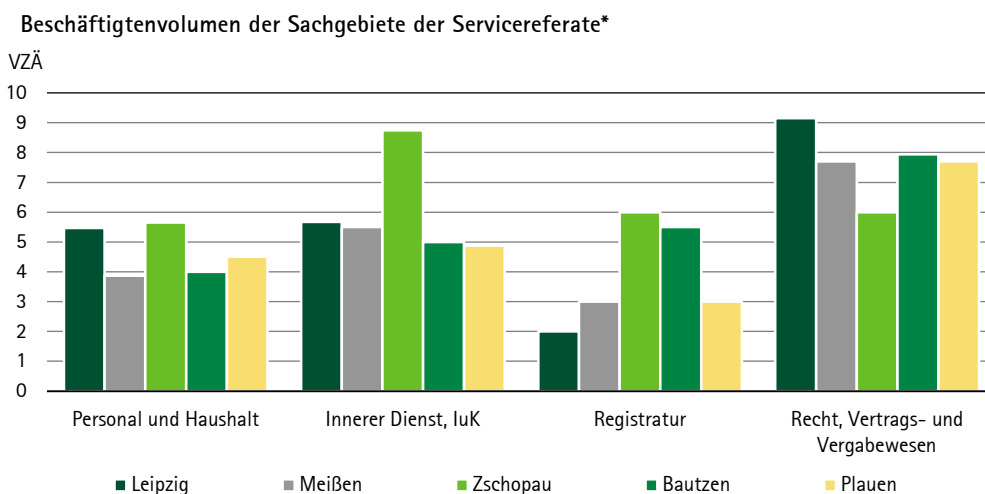
2.1 Organisation

- 3 Zum LASuV gehören eine Zentrale und 5 Niederlassungen¹ mit rd. 1200 Stellen. Im Rahmen ihrer örtlichen Zuständigkeit für jeweils 2 Landkreise haben die Niederlassungen vergleichbare Aufgaben. Niederlassungen haben vergleichbare Aufgaben
- 4 Die Niederlassungen sind jeweils mit 2 Fachabteilungen (Abteilung 2 – Planung und Straßenbau und Abteilung 3 – Konstruktiver Ingenieurbau) ausgestattet. Die 3 „großen“ Niederlassungen Leipzig, Meißen und Zschopau besitzen zudem eine Abteilung Zentraler Servicebereich mit den Referaten Stabsstelle Servicebereich und Förderung Kommunalen Straßenbau. Die „kleinen“ Niederlassungen Bautzen und Plauen haben lediglich eine Stabsstelle Servicebereich.
- 5 In der Zentrale sind die Fachbereiche der Niederlassungen in den Abteilungen 1 bis 3 gespiegelt.
- 6 Zur Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen der Zentrale und den Niederlassungen, insbesondere der Abteilungen 2 und 3, gibt es keine verbindlichen Regelungen. Praktisch wird so verfahren, dass Grundsatzangelegenheiten in der Zentrale entschieden werden und deren Vollzug in den Niederlassungen erfolgt. Verbindliche Regelungen zwischen Zentrale und Niederlassungen fehlen
- 7 Aufgrund fehlender organisatorischer Regelungen sind Aufgabenüberschneidungen bzw. Doppelstrukturen, die zusätzliches Personal binden, nicht auszuschließen.

¹ Niederlassungen in Bautzen, Leipzig, Meißen, Plauen und Zschopau (Sitz Chemnitz).

2.2 Quantitative Personalausstattung

- 8 Die Niederlassungen beschäftigen in den Servicereferaten zwischen 20 bis 26 VZÄ. Die Personalausstattung in den Sachgebieten des Servicereferates der „großen“ Niederlassungen variiert um bis zu 4 VZÄ (z. B. Registratur). Die Personalausstattung der „kleinen“ Niederlassungen ist z. T. höher als die der großen (z. B. Personal und Haushalt, Registratur).



* Aufstellung ohne Abteilungs-/Referatsleiter.

Quelle: Organigramme, Stand 04.07.2016 und Geschäftsverteilungsplan 2016.

- 9 Das unterschiedliche Beschäftigtenvolumen ist sachlich nicht begründet.
- 10 Die Personalausstattung in den Fachreferaten Planung (Referat 21) und Bauwerksplanung (Referat 31) der Niederlassungen differiert um 7,5 VZÄ bzw. 5,1 VZÄ. Inhaltlich sind die Aufgaben vergleichbar. Das Aufgabenvolumen variiert. So haben bspw. die Niederlassungen unterschiedliche Streckenlängen sowie Ingenieurbauwerke zu betreuen.

Beschäftigtenvolumen der Referate 21 und 31

	Leipzig	Meißen	Zschopau	Bautzen	Plauen
Referat 21	12,5	9,0	8,6	5,0	8,6
Referat 31	7,0	8,0	10,4	5,8	10,9

Quelle: Organigramme Stand 04.07.2016 und Geschäftsverteilungsplan 2016.

Keine sachlichen Kriterien für Personalausstattung

- 11 Sachliche Kriterien für die Personalausstattung der Fachreferate wurden auch hier nicht vorgefunden. Sie sind nach Aussage des LASuV überwiegend historisch bedingt.
- 12 Ein daraufhin vom SRH durchgeführtes grobes Benchmarking anhand sachlicher Kriterien² ergab ein rechnerisches Einsparpotenzial von rd. 40 VZÄ bzw. von jährlich über 2,4 Mio. €.
- 13 Die gegenwärtige Organisation des LASuV besitzt noch erhebliches Optimierungspotenzial bei der Personalausstattung.

2.3 Qualitative Personalausstattung

- 14 In den Referaten 11, 21 und 31 der Niederlassungen betragen die Vergütungsspannen bei gleichen Funktionen und Aufgaben bis zu 5 Entgeltgruppen.

² Kennzahl für Referat 21: VZÄ/100 km Netzlänge; Kennzahl für Referat 31: VZÄ/100 Ingenieurbauwerke.

- 15 Vergütungsspannen von 4 oder im Einzelfall bis zu 5 Entgeltgruppen sind bei vergleichbarer Aufgabenzuweisung weder plausibel noch nachvollziehbar. Unterschiedliche Vergütung bei gleichen Aufgaben
- 2.4 Stellenhebungen**
- 16 Im Rahmen der Planung des Doppelhaushalts 2015/2016 konnten Stellen für Beschäftigte, die aufgrund des Inkrafttretens der Entgeltordnung zum TV-L³ zum 01.01.2012 höher zu bewerten waren, auf Antrag gehoben werden, soweit keine andere freie und besetzbare Stelle zur Verfügung stand.⁴
- 17 Für das LASuV waren aus diesem Grund 240 Stellenhebungen mit den Voranschlägen des SMWA beantragt worden. Die Mehrausgaben für diese Maßnahme umfassten mehr als 1,6 Mio. €⁵ für den Doppelhaushalt 2015/2016. 240 Stellenhebungen beantragt
- 18 Aufzeichnungen zur Feststellung der Ansprüche auf Stellenhebung wegen Inkrafttretens der Entgeltordnung des TV-L zum 01.01.2012 konnten nicht vorgelegt werden. Die notwendigen Stellenhebungen seien, so das LASuV, anhand der Stellenbesetzungslisten, insbesondere bezogen auf ingenieurtechnisches Personal in der relevanten Eingruppierung, ermittelt worden.
- 19 Das LASuV konnte den unabweisbaren Bedarf für die 240 beantragten Stellenhebungen nicht belegen.
- 20 Aufgrund der Beschreibung und Bewertung der Arbeitsaufgaben (lt. Stellenbesetzungsliste des LASuV, Stand 01.01.2014) sind lediglich 90 gehobene Stellen (rd. 38 %) mit dem Inkrafttreten der Entgeltordnung des TV-L begründbar.
- 21 150 Hebungen (rd. 62 %) wurden zur Umsetzung der Tarifansprüche nicht benötigt und waren mit dem Vermerk im Haushaltsplan „Aufgrund Änderungen eingruppierungsrechtlicher Regelungen mit Inkrafttreten der Entgeltordnung“ nicht begründbar. 150 Hebungen ohne Sachgrund
- 22 Diese 150 Stellen sind ohne Sachgrund gehoben worden. Die hierfür bereitgestellten Personalausgaben betragen für den Doppelhaushalt 2015/2016 insgesamt 925,1 T€. Einsparpotenzial 925 T€
- 2.5 Eingruppierung**
- 23 Der SRH hat die Eingruppierung stichprobenartig geprüft. Bei rd. 67 % der geprüften Fälle lagen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen (TDB) vor, die vor der Gründung des LASuV erstellt waren. Von den 89 TDB waren 25 älter als 20 Jahre, 14 älter als 15 Jahre, 27 älter als 10 Jahre und 23 älter als 5 Jahre.
- 24 Aus der Prüfung resultieren eine Reihe grundsätzlicher Beanstandungen: Eingruppierungen nicht aktuell und vielfach fehlerhaft
- Zwei Drittel der geprüften TDB entsprachen nicht mehr den aktuell übertragenen Aufgaben lt. Geschäftsverteilungsplan.
 - Identische Arbeitsvorgänge waren in den TDB sowohl innerhalb einer als auch zwischen den Niederlassungen unterschiedlich, in Einzelfällen über 3 Entgeltgruppen, bewertet.

³ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder.

⁴ Schreiben des SMF vom 06.11.2013 (Vorschriftensammlung Teil A Nr. 3.1.1.2 der Allgemeinen Hinweise zur Haushaltsaufstellung).

⁵ Berechnungsgrundlage: Anlage B zu Nr. 3.1 der Allgemeinen Hinweise zur Haushaltsaufstellung 2015/2016.

- In mehreren Fällen war der Eingruppierungsanspruch nicht belegt, weil die Heraushebungsmerkmale in den TDB nicht hinreichend begründet waren.
 - Die in den Tarifverhandlungen speziell für Ingenieure erzielten Verbesserungen in der Entgeltordnung blieben wirkungslos, da sie durch veraltete Eingruppierungen nicht zum Tragen kommen.
 - Beschäftigten wurden Aufgaben übertragen, die nicht ihrer Ausbildung entsprechen. Das festgestellte Tarifmerkmal „technische Beschäftigte mit technischer Ausbildung und entsprechender Tätigkeit“ war nicht erfüllt.
 - In Einzelfällen sind über Jahre Zulagen ohne tarifrechtlichen Anspruch gezahlt worden.
- 25 **Im Zusammenhang mit der Einrichtung des LASuV wäre eine zeitnahe Überprüfung der Eingruppierungsansprüche und Aktualisierung der TDB zwingend erforderlich gewesen.**

3 Folgerungen

- 26 Die Organisationsstruktur ist auf der Grundlage sachlicher Kriterien zu optimieren. Mögliche Synergie- und Skaleneffekte zwischen Zentrale und Niederlassungen sind zu nutzen.
- 27 Die ohne sachlichen Grund gehobenen 150 Stellen sind ku (künftig umzuwandeln) zu stellen. Die Umwandlung sollte spätestens im nächsten Doppelhaushalt vollzogen werden.
- 28 Die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen sind zu aktualisieren und die Eingruppierungsansprüche tarifgemäß festzustellen. Rückzahlungsansprüche sind umzusetzen und Regressansprüche zu prüfen.

4 Stellungnahmen

- 29 SMWA und LASuV sehen zwischen der Zentrale und den Niederlassungen keine Aufgabenüberschneidungen bzw. Doppelstrukturen. Die Frage der Abgrenzung der Zuständigkeiten unterliege jederzeit der Beobachtung und Nachjustierung. Gegenwärtig erfolge dies im Rahmen des Prozesses „LASuV 2021“ mit dem Ziel, Leitungsentscheidungen zur Verwaltungsoptimierung vorzubereiten.
- 30 Das „grobe Benchmarking“ des SRH reiche nicht aus, um eine Schiefelage bei der Personalausstattung nachzuweisen.
- 31 Mit dem Übergang der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen auf die Autobahn GmbH des Bundes im Jahr 2021 sowie der beabsichtigten Verschmelzung der DEGES⁶ mit der Autobahn GmbH würden die vom Freistaat Sachsen bei der DEGES in Auftrag gegebenen Maßnahmen zur Planung und zum Bau von Straßen an den Freistaat Sachsen zurück übertragen. Auf das damit verbundene geänderte Auftragsvolumen in den Niederlassungen müsse mit einer entsprechend höheren Personalausstattung reagiert werden.
- 32 Vergütungsspannen bis zu 5 Entgeltgruppen bei gleichen Funktionen und Aufgaben könnten, bezogen auf die Dokumentation und Ausgestaltung der TDB, zutreffend sein. Tatsächlich seien den Beschäftigten jedoch nicht die gleichen Aufgaben übertragen. Insofern könne nicht die qualitative Ausstattung beanstandet werden, sondern die Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen bedürften einer gründlichen Überarbeitung.

⁶ Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES)

- 33 Der Feststellung, dass 150 Hebungen nicht mit dem Inkrafttreten der Entgeltordnung begründbar seien, könne nicht substantiiert entgegengetreten werden. Die Umwandlung dieser Stellen sei aufgrund zwischenzeitlich erfolgter Personal- und Stellenbewirtschaftungsmaßnahmen, also Höhergruppierung anderer Beschäftigter, nicht mehr möglich.
- 34 Die erwähnten strukturellen Änderungen in der Straßenbauverwaltung würden auch für eine systematische Aufarbeitung der Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen unter Berücksichtigung der SRH-Hinweise genutzt. Zulagenzahlungen seien bereits überprüft und soweit erforderlich eingestellt worden.

5 Schlussbemerkung

- 35 Die künftige Personalausstattung des LASuV ist auf der Grundlage sachlicher Kriterien zu ermitteln und transparent zu vollziehen.
- 36 Die Beantragung von 150 Stellenhebungen ohne entsprechenden sachlichen Grund konterkariert die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers, Stellen aus Anlass des Inkrafttretens der Entgeltordnung zu heben.