

Auszug aus

Denkschrift 2020

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Stufenzuordnungen bei Einstellungen sowie
Vorweggewährungen nach dem Tarifvertrag
für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Stufenzuordnungen bei Einstellungen sowie Vorweggewährungen nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)

Bei einem hohen Anteil der geprüften Stufenzuordnungen bei neu eingestellten Beschäftigten sowie bei der Vorweggewährung eines höheren Entgelts zur Deckung des Personalbedarfs oder der Bindung qualifizierter Fachkräfte fanden sich formelle oder materielle Fehler. Überhöhte Entgeltzahlungen hätten vermieden werden können, wenn das Tarifrecht richtig angewandt und der haushaltsrechtliche Grundsatz von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigt worden wäre.

1 Ausgangslage

Werden Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst des Landes neu eingestellt, bestimmt sich ihr Entgelt entsprechend dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) nach einer Entgeltgruppe und einer (Erfahrungs-) Stufe. Für die Entgeltgruppe ist die auszuübende Tätigkeit maßgeblich. Die Zuordnung zu der jeweiligen Erfahrungsstufe erfolgt entsprechend der bisher erworbenen Berufserfahrung. Während Berufserfahrung zwingend anzurechnen ist, wenn sie einschlägig ist, können sogenannte förderliche Tätigkeiten im Wege des Ermessens berücksichtigt werden. Abweichend davon kann bei der Stufenzuordnung auch die bei einem anderen Arbeitgeber des öffentlichen Diensts erworbene Stufe ganz oder teilweise berücksichtigt werden.

Um Personalbedarf zu decken oder qualifizierte Fachkräfte zu binden, kann Beschäftigten darüber hinaus ein um bis zu zwei Stufen höheres Entgelt - maximal bis zur Höhe der Endstufe ihrer Entgeltgruppe - gezahlt werden (Vorweggewährung in Form einer Zulage). Arbeitnehmer, die sich bereits in der Endstufe ihrer Entgeltgruppe befinden, können stattdessen eine Zulage von 20 Prozent der Stufe 2 ihrer Entgeltgruppe erhalten.

Eine fehlerhafte Stufenzuordnung kann je Einzelfall zu einem überhöhten Jahresentgelt von mehreren Tausend Euro führen.

Andere Rechnungshöfe haben in der Vergangenheit bei ihren Prüfungen eine hohe Fehlerquote bei der Anerkennung früherer Tätigkeiten und der Vorweggewährung von Erfahrungsstufen bei der Neueinstellung von Beschäftigten festgestellt.¹

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hat zusammen mit dem Staatlichen Rechnungsprüfungsamt Stuttgart aus rund 8.000 im Jahr 2016 neu in den Landesdienst eingestellten Arbeitnehmern eine Stichprobe gezogen. Hierzu wurden 310 Personalfälle bei neun Dienststellen aus sechs unterschiedlichen Verwaltungsbereichen (allgemeine Verwaltung, technische Verwaltung, eine Kultureinrichtung, eine oberste Landesbehörde, Lehrkräfte aus zwei

¹ Siehe zuletzt etwa Rechnungshof von Berlin, Jahresbericht 2019, Beitrag Nr. 5, oder Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Jahresbericht 2020, Beitrag Nr. 6.

Regierungsbezirken und drei Hochschulen) näher untersucht. Die Prüfung bei den Hochschulen ist noch nicht abgeschlossen.

2 Prüfungsergebnisse

Die bei allen Dienststellen - in unterschiedlichem Umfang - vorgefundenen häufigsten Fehler lassen sich im Wesentlichen in Fallgruppen mit folgenden Feststellungen einteilen:

2.1 Stufenzuordnungen aufgrund einschlägiger Berufserfahrung

- Vorbeschäftigungen wurden als einschlägige Berufserfahrung berücksichtigt, obwohl die tarifrechtlichen Voraussetzungen nicht immer vorlagen. So entsprach die bisherige Tätigkeit inhaltlich und/oder vom Niveau her teilweise nicht der neuen Tätigkeit.
- Berücksichtigte Vorbeschäftigungen waren nicht immer ausreichend (z. B. durch Arbeitszeugnisse) nachgewiesen.
- Vorbeschäftigungen wurden trotz schädlicher zeitlicher Unterbrechungen zwischen den Arbeitsverhältnissen (mehr als 3 Jahre) als einschlägige Berufserfahrungen berücksichtigt.

2.2 Stufenzuordnungen aufgrund der Berücksichtigung förderlicher Zeiten

- Die tarifrechtlichen Voraussetzungen, um förderliche Zeiten zu berücksichtigen, lagen in mehreren Fällen nicht vor bzw. es fehlte an entsprechenden Nachweisen.
- In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle fehlte eine ausreichende und vorgeschriebene Dokumentation der Entscheidung (Ermessensausübung) über die Stufenzuordnung.
- Förderliche Zeiten wurden erst nach vorbehaltlosem Abschluss des Arbeitsvertrags dargelegt und anerkannt. Ein zu deckender Personalbedarf, der Voraussetzung für eine solche Anerkennung ist, besteht dann nicht mehr.

2.3 Übernahme einer erworbenen Stufe

Auch Stufenübernahmen aus vorherigen Arbeitsverhältnissen waren vielfach nicht ordnungsgemäß dokumentiert bzw. geeignete Nachweise (beispielsweise eine Entgeltabrechnung des vorherigen öffentlichen Arbeitgebers) lagen nicht vor.

2.4 Vorweggewährung eines höheren Entgelts („Stufenvorweggewährung“)

- Die tarifrechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung einer Zulage für ein höheres Stufenentgelt lagen in mehreren Fällen nicht vor. So wurden Zulagen mit der Begründung gewährt, der begünstigte Arbeitnehmer habe gute Leistungen erbracht. Eine Zulage darf jedoch nur aus den in § 16 Absatz 5 TV-L abschließend aufgeführten Gründen gewährt werden.
- Zulagen wurden auch ohne die erforderliche Zustimmung des Finanzministeriums gewährt, obwohl dies nur unter eng gefassten Ausnahmetatbeständen zulässig ist. Bei einer Dienststelle geschah das mehrfach und sogar entgegen entsprechender Hinweise durch das Landesamt für Besoldung und Versorgung.
- Es fehlte eine ausreichende und vorgeschriebene Dokumentation der Gründe für die Zulagengewährung (z. B. zwingende Erforderlichkeit zur Deckung eines Personalbedarfs). Damit war nicht nachvollziehbar, ob bei der Entscheidung Ermessen, auch hinsichtlich der Höhe der Zulage, ausgeübt wurde.
- Eine Besonderheit stellten die Zulagen für Direkteinsteiger an (Berufs-) Schulen dar. Gezahlte Zulagen überstiegen in einigen Fallkonstellationen den nach § 16 Absatz 5 Satz 1 TV-L zulässigen Höchstbetrag oder wurden kumulativ - also zusätzlich zur o. g. Zulage von 20 Prozent der Stufe 2 - gewährt. Letzteres ist nach Auffassung des Rechnungshofs unzulässig, weil es sowohl dem Wortlaut des Tarifvertrags als auch dem Sinn und Zweck der Bestimmung widerspricht.

Von 192 geprüften Personalfällen waren 142 (formell oder materiell) fehlerbehaftet. Das ergab eine Fehlerquote von 74 Prozent. Damit korrespondieren fehlerbehaftete Zahlungen von über 200.000 Euro in einem Jahr (2016). Nur ein Teil davon war (rückwirkend) noch korrigierbar. Vielfach konnten formelle Fehler (insbesondere eine unzureichende Dokumentation) nachträglich „geheilt“ werden.

3 Empfehlungen

3.1 Recht richtig anwenden

Die tariflichen Tatbestandsvoraussetzungen sind in jedem Einzelfall zu prüfen und zu beachten, wenn über die Stufenzuordnung oder die Gewährung einer Zulage (Vorweggewährung) entschieden wird.

3.2 Tarifliche Instrumente nur in erforderlichem Umfang nutzen und etwaige Zustimmungsvorbehalte beachten

Stufenzuordnungen nach § 16 Absatz 2 Satz 4 TV-L (förderliche Zeiten) und Zulagen gemäß § 16 Absatz 5 TV-L (Vorweggewährung) dürfen nur erfolgen

bzw. gewährt werden, wenn und soweit dieses zur Personalgewinnung zwingend erforderlich ist.

Das Entgelt der Stufe, welcher der Arbeitnehmer zugeordnet ist, darf zuzüglich einer Vorweggewährung nach § 16 Absatz 5 Satz 1 TV-L das Tabellenentgelt der jeweiligen Endstufe nicht überschreiten. Das Kultusministerium wird aufgefordert, die Regelung der Zulagen für Direkteinsteiger entsprechend auszugestalten.

3.3 Fehlerhafte Stufenzuordnungen und Zulagen prüfen und korrigieren

Fehlerhafte Stufenzuordnungen nach § 16 Absatz 2 TV-L sind - soweit zulässig - zu korrigieren. Unzulässige Zulagen nach § 16 Absatz 5 TV-L sind zu widerrufen. Es ist außerdem zu prüfen, ob gezahlte Beträge zurückgefordert werden können.

3.4 Nachweise vorlegen lassen und Entscheidungen dokumentieren

Angaben eines Bewerbers zur Berufserfahrung sind durch geeignete Dokumente nachzuweisen. Die Entscheidungen der Personalstelle über die Stufenzuordnung bzw. eine Vorweggewährung sind - einschließlich des ausgeübten Ermessens - in einem Vermerk für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren.

4 Stellungnahmen der Ministerien

Das Finanzministerium hat zu den Ausführungen Stellung genommen, die sich auf generelle tarifliche Regelungen beziehen. Die grundsätzlichen Empfehlungen des Rechnungshofs hat es begrüßt. Die Kumulierung einer bis zu 20-prozentigen Zulage mit einer Stufenvorweggewährung hält es allerdings für möglich.

Das Innenministerium hat die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs in seiner Prüfungsmitteilung an ein Regierungspräsidium bereits zum Anlass genommen, sämtliche Dienststellen der Innenverwaltung um Beachtung zu bitten.

Das Kultusministerium hat im Prüfungsverfahren mitgeteilt, dass ab dem Einstellungsjahrgang 2020 die nach § 16 Absatz 5 TV-L für Direkteinsteiger vorgesehenen Zulagen die Höchstgrenzen nicht (mehr) überschreiten sollen. Die oben genannte Zulage von 20 Prozent solle in seinem Geschäftsbereich auch nicht (mehr) kumulativ zu einer Stufenvorweggewährung gezahlt werden.

Das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst stimmt den Empfehlungen des Rechnungshofs ebenfalls zu. Es kündigte an, alle Einrichtungen in seinem Geschäftsbereich auf die genauere Beachtung der tarifrechtlichen Bestimmungen hinzuweisen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erwartet von der Landesverwaltung, dass sie die tarifkonforme und einheitliche Rechtsanwendung sicherstellt und deren Wirksamkeit von Zeit zu Zeit selbst überprüft.