



lt. Verteiler

per E-Mail

Bearbeiter: Ronald Schreier  
Telefon: 0385 7412-114  
Fax: 0385 7412-100  
E-Mail: [rschreier@lrh-mv.de](mailto:rschreier@lrh-mv.de)

Schwerin, 11.01.2016

---

## **Rundschreiben Nr. 1/2016 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern** *Personalwirtschaft auf kommunaler Ebene*

### **Allgemeines**

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern informiert in unregelmäßigen Abständen über Themen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung durch Rundschreiben. Adressat der Rundschreiben sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, die vom Landesrechnungshof geprüft werden können. Der Versand erfolgt ausschließlich elektronisch, die Rundschreiben werden auch auf der Homepage des Landesrechnungshofes zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof wird die in seinen Rundschreiben mitgeteilten Erkenntnisse seiner künftigen Prüfungstätigkeit zugrunde legen und als bei den geprüften Stellen bekannt voraussetzen. Er bittet deshalb die Empfänger, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Rundschreiben bekannt gemacht werden.

### **Personalwirtschaft auf kommunaler Ebene**

Der Landesrechnungshof führte zwei Querschnittsprüfungen zu personalwirtschaftlichen Themen in zwölf Ämtern und in sechs amtsfreien kreisangehörigen Kommunen durch. Beide Prüfungen führten zu so wesentlichen Feststellungen, dass Handlungsempfehlungen nicht nur für die geprüften Stellen, sondern auch für alle anderen angebracht erscheinen.

## **1. Demographie**

### **1.1 Personalentwicklung**

Die demographische Entwicklung macht sich besonders im kommunalen Bereich mit seinen vielfältigen Aufgaben bemerkbar. Trotz verminderter Einwohnerzahl und damit in aller Regel auch verminderten Einnahmen muss eine bestimmte Infrastruktur aufrechterhalten werden. Damit steigen die Anforderungen an die Beschäftigten. Die Nachwuchsgewinnung, insbesondere (aber nicht nur) in geographisch ungünstig gelegenen Regionen, wird gleichzeitig zunehmend schwieriger. Eine aufgabengerechte Ausstattung sowohl mit qualifiziertem verbeamtetem Personal als auch mit qualifizierten Tarifbeschäftigten setzt eine sorgfältige und umfassende Personalentwicklung voraus.

In einigen geprüften Stellen fand der Landesrechnungshof keine schriftlich ausgearbeiteten Personalentwicklungskonzepte vor. Dennoch waren Überlegungen zur Personalplanung und -entwicklung angestellt worden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, solche Überlegungen künftig in Form eines schriftlichen Konzepts festzuhalten. Eine schriftliche Ausarbeitung macht die Überlegungen für alle Mitarbeiter transparent, erleichtert die Einbindung der Gremien und gibt Planungssicherheit auch für die Verwaltung selbst.

### **1.2 Interkommunale Zusammenarbeit**

Die demographische Entwicklung bringt in vielen Bereichen der kommunalen Verwaltung den Rückgang von Fallzahlen mit sich. Durch die Bündelung von Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit können Synergieeffekte beim Personaleinsatz genutzt werden. Damit sinkt der notwendige Personaleinsatz bezogen auf die Fallzahlen. Ebenso kann die interkommunale Zusammenarbeit Vertretungsprobleme lösen helfen und verbessert damit auch insgesamt die Effizienz der Verwaltungsarbeit. Die interkommunale Zusammenarbeit kann sich sowohl auf interne Aufgabenfelder – wie beispielsweise das Haushalts- und Finanzwesen oder die Informationstechnik – als auch auf die eigentlichen Aufgabenerfüllung – wie beispielsweise die Wohngeldbearbeitung oder das Standesamtswesen – beziehen.

Im Übrigen verweist der Landesrechnungshof auf § 149 Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (*Grundsätze und Formen kommunaler Zusammenarbeit*).

### **1.3 Betriebliches Eingliederungsmanagement**

Bedingt durch die demographische Entwicklung und die Aufgabenverdichtung in der öf-

fentlichen Verwaltung gewinnt das Gesundheitsmanagement zunehmend an Bedeutung. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass für die Beschäftigten eine Übersicht über Krankheitstage im Sinne des § 84 Abs. 2 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) zu führen ist. Aus dieser Übersicht muss die ununterbrochene bzw. wiederholte Arbeitsunfähigkeit von sechs Wochen „innerhalb eines Jahres“ unabhängig vom Kalenderjahr erkennbar sein. Liegt eine Arbeitsunfähigkeit von mehr als 6 Wochen vor, ist die Behörde gesetzlich verpflichtet, ein betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) durchzuführen.

Diese Regelung ist seit dem 01.05.2004 gesetzlich in § 84 Abs. 2 SGB IX verankert. Ziel ist es, die Gesundheit und die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Beschäftigten so schnell wie möglich wieder herzustellen. Auch vorbeugende Maßnahmen sollen ergriffen werden.

Den kommunalen Verwaltungen, die bisher noch keine Rahmenbedingungen festgelegt haben, empfiehlt der Landesrechnungshof, zumindest Regelungen zum Verfahren des BEM zu treffen.

## **2. Beamte**

### **2.1 Besetzung der Dienstposten**

Auffällig war, dass in den geprüften Verwaltungen die Besetzung von Dienstposten mit verbeamtetem Personal sehr zurückhaltend erfolgte. Dies war selbst dann festzustellen, wenn die auf den Dienstposten auszuübenden Tätigkeiten ausschließlich hoheitlicher Natur waren.

Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz und Art. 71 Abs. 4 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sehen vor, dass in der Eingriffsverwaltung Befugnisse für Maßnahmen hoheitsrechtlicher Art als ständige Aufgabe in der Regel Berufsbeamten zu übertragen sind. Dies gilt auch für den kommunalen Bereich.

Der Landesrechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die am 5. September 2013 an die Ämter und amtsfreien Gemeinden vom Ministerium für Inneres und Sport als oberste Rechtsaufsichtsbehörde gerichteten *„Empfehlungen zur Umsetzung des verfassungsrechtlich verankerten Funktionsvorbehalts“*.

### **2.2 Zahlung der Dienstbezüge**

Der Landesrechnungshof stellte hinsichtlich des verbeamteten Personals fest, dass mehrere geprüfte Stellen gegen die gesetzliche Bestimmung, dass die Dienstbezüge der Be-

amenten monatlich im Voraus zu zahlen sind,<sup>1</sup> verstoßen haben. Zum Teil hatten die betroffenen Beamten eingewilligt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Abweichung von zwingenden Rechtsvorschriften auch mit Einverständnis des Betroffenen, zu dessen Schutz sie erlassen wurden, rechtswidrig ist.

Die kommunalen Verwaltungen müssen daher sicherstellen, dass die Bezüge der Beamten gesetzeskonform ausgezahlt werden.

### **3. Tarifbeschäftigte**

#### **3.1 Stellenbeschreibungen und -bewertungen**

Auch Stellenbeschreibungen und -bewertungen der Beschäftigten waren nur in den wenigsten Fällen vorhanden und auf einem aktuellen Stand.

Grundvoraussetzung für eine tarifgerechte Eingruppierung ist jedoch eine aktuelle bzw. zutreffende Stellenbeschreibung und eine darauf aufbauende Stellenbewertung.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig,

- die Stellenbeschreibungen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Aktualität zu überprüfen,
- soweit notwendig Stellenbeschreibungen auszuarbeiten bzw. zu aktualisieren und
- entsprechende Bewertungen vorzunehmen.

#### **3.2 Stufenzuordnungen und Stufenlaufzeiten**

Die tarifvertraglichen Regelungen über die Stufenzuordnungen und die Stufenlaufzeiten wurden oftmals fehlerhaft angewendet.

Gemäß § 15 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) erhält der Beschäftigte monatlich ein Entgelt. Dessen Höhe bestimmt sich nach der Entgeltgruppe, in die er eingruppiert ist, und nach der für ihn geltenden Stufe. Inhaltliche Regelungen zur Stufenzuordnung und zum Stufenaufstieg legen § 16 und § 17 TVöD in der für kommunale Arbeitgeber geltenden Fassung bzw. für die Beschäftigten im Sozial- und Erziehungsdienst § 56 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst – Besonderer Teil Verwaltung – (TVöD-BT-V) fest.

Bei Neueinstellungen wurde teilweise missachtet, dass, sofern keine einschlägige Berufs-

---

<sup>1</sup> Vgl. § 3 Abs. 5 des Bundesbesoldungsgesetzes in seiner fortgeltenden Bestimmung für das Land Mecklenburg-Vorpommern.

erfahrung vorliegt, die Beschäftigten der Stufe 1 zuzuordnen sind.

Im umgekehrten Fall blieb einschlägige Berufserfahrung unberücksichtigt. Hierbei ist zu beachten, dass eine vorherige berufliche Erfahrung einschlägig ist, *„... wenn die neue Tätigkeit der vorherigen Tätigkeit im Wesentlichen entspricht und praktisch fortgesetzt wird. Es wird jedoch nicht zur Voraussetzung gemacht, dass die vorherige Tätigkeit identisch mit der im neuen Arbeitsverhältnis vorgesehenen Tätigkeit ist oder dass die beruflichen Erfahrungen in einer bestimmten Tätigkeit erworben sein müssen. Ein bei der Stufenzuordnung zu berücksichtigender leistungssteigernder Wissens- und Erfahrungsvorsprung liegt vielmehr auch dann vor, wenn das nötige Wissen und Können aus der vorherigen Tätigkeit und die dort erworbenen arbeitsbezogenen Kenntnisse und Erfahrungen für die mit der neuen Tätigkeit verbundenen Aufgaben erforderlich sind und diese prägen.“*<sup>2</sup>

In der Praxis stiegen teilweise die Beschäftigte im Sozial- und Erziehungsdienst entgegen den Regelungen des § 56 TVöD-BT-V zu früh in die Stufe 3 bzw. in die Stufe 4 auf.

Zudem wurde in einigen Fällen fehlerhaft die Elternzeit vollständig als Stufenlaufzeit berücksichtigt. Gemäß § 17 Abs. 3 TVöD steht nur die Schutzfrist nach dem Mutterschutzgesetz den Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit gleich. Im Gegensatz dazu wird die Elternzeit nicht auf die Stufenlaufzeit angerechnet.

### **3.3 Dokumentation der Stufenzuordnungen**

Mängel zeigten sich auch in der Dokumentation der Stufenzuordnung. So fehlten einerseits Nachweise über bei der Stufenzuordnung berücksichtigte vorherige Beschäftigungen. Diese müssen jedoch für die Beurteilung der Frage, ob die jeweilige Berufserfahrung einschlägig ist, zwingend vorliegen. *„... der Arbeitnehmer hat hierbei eine Nachweispflicht. Für eine Überprüfung der tatsächlichen Gegebenheiten eignet sich insbesondere die Vorlage von Arbeitszeugnissen und Tätigkeitsbeschreibungen. Der Arbeitgeber hat nach Vorlage der vom Arbeitnehmer eingereichten Beweismittel über den Umfang der Anerkennung seiner bisherigen Berufserfahrung zu entscheiden.“*<sup>3</sup>

Andererseits fehlte auch die Dokumentation der Entscheidungsprozesse selbst, die zu den jeweiligen Stufenzuordnungen geführt haben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, ein formulargestütztes Verfahren für die Stufenzuordnung zu verwenden. Hierdurch ist sichergestellt, dass sämtliche inhaltliche Anforderungen

---

2 Breier, Dassau, Kiefer u. a.: Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, TVöD-Kommentar, 39. Aktualisierung 8/2010, Randnummer 27 zu § 16 TVöD.

3 Breier, Dassau, Kiefer u. a.: a. a. O., 33. Aktualisierung 10/2009, Randnummer 34 zu § 16 TVöD.

an die Stufenzuordnung erfüllt werden und zudem, dass eine ordnungsgemäße Dokumentation der Zuordnung der Stufe erfolgt.

### 3.4 Umgang mit fehlerhaften Stufenzuordnungen oder -laufzeiten

Zu hohe Stufenzuordnungen bzw. zu kurze Stufenlaufzeiten bewirken – abweichend vom tarifvertraglich festgelegten Entgelt – überhöhte Zahlungen an die Tarifbeschäftigten.

Zu dieser Problematik hat das Bundesarbeitsgericht für den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) mit Urteil vom 5. Juni 2014 ausgeführt: *„Erweist sich die Stufenzuordnung nach § 16 Abs. 2 Sätze 1 bis 3 TV-L als fehlerhaft, weil der Subsumtion unzutreffende Tatsachen/oder eine objektiv unzutreffende rechtliche Bewertung zugrunde lagen, kann der Arbeitgeber diese durch einseitige Rückstufung korrigieren.“*<sup>4</sup>

Nach dieser Rechtssprechung kann der Arbeitgeber demzufolge bei objektiv unzutreffenden Bewertungen eine korrigierende Rückstufung vornehmen, er muss dies jedoch nicht.

Für den Fall, dass er keine Rückstufung vornimmt, hat sich die Rechtsprechung nicht zur Dauer des weiteren Verbleibs in der unzutreffenden Stufe geäußert. Auch der Tarifvertrag trifft für diesen Fall keine Aussage.

Falls eine Rückstufung – etwa aus Gründen des Vertrauensschutzes – nicht in Betracht kommt, hält es der Landesrechnungshof – im Hinblick auf den Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln – für geboten, die Laufzeit in der zu hohen Stufe zu verlängern, bis ein tarifvertragskonformer Stufenverlauf erreicht ist. Ansonsten würde der Zustand des tarifwidrig überhöhten Entgelts bis zum Erreichen der Endstufe fortgeschrieben.

### 3.5 Nachweisgesetz<sup>5</sup>

Nach geltendem EU-Recht<sup>6</sup> müssen bestimmte wesentliche Bedingungen des Arbeitsverhältnisses schriftlich festgehalten werden. Die entsprechende EU-Richtlinie hat der Gesetzgeber mit dem „Nachweisgesetz“ in nationales Recht umgesetzt. Hiernach ist eine Niederschrift mit den wesentlichen Bedingungen des Arbeitsverhältnisses dem Arbeitnehmer auszuhändigen, soweit der Arbeitsvertrag diese Angaben nicht enthält.

In den geprüften Verwaltungen lagen die Niederschriften nach dem Nachweisgesetz häufig nicht vor. Die Arbeitsverträge waren aber in der Regel auch nicht so gestaltet, dass die Niederschrift hätte entfallen können.

<sup>4</sup> Bundesarbeitsgerichts-Urteil vom 5. Juni 2014 Az. 6 AZR 1008/12, Randnummer 18.

<sup>5</sup> Gesetz über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen (Nachweisgesetz)

<sup>6</sup> Richtlinie 91/533/EWG des Rates vom 14. Oktober 1991 über die Pflichten des Arbeitgebers zur Unterrichtung des Arbeitnehmers über die für seinen Arbeitsvertrag oder Arbeitsverhältnis geltenden Bedingungen

Der Landesrechnungshof empfiehlt den kommunalen Verwaltungen entweder die Arbeitsverträge künftig so zu formulieren, dass alle im Nachweisgesetz festgelegten wesentlichen Bedingungen erfasst sind, oder Niederschriften nach dem Nachweisgesetz zu fertigen. Soweit für bestehende Arbeitsverhältnisse die Anforderungen des Nachweisgesetzes nicht erfüllt werden, sind zumindest die Niederschriften nachzuholen.<sup>7</sup>

#### **4. Personalaktenführung**

Personalakten sollen ein vollständiges und umfassendes Bild des beruflichen Werdegangs und der persönlichen Verhältnisse des Beschäftigten geben und es ermöglichen, Erkenntnisse für den sachgemäßen Personaleinsatz und eine effektive Personalplanung zu gewinnen. Daneben haben sie auch die Funktion von zahlungsbegründenden Unterlagen.<sup>8</sup>

Dies war vielfach nicht gewährleistet.

Eine ordnungsgemäße Personalaktenführung liegt auch im Interesse der Beschäftigten. Die Fürsorgepflicht verlangt, dass der Arbeitgeber bemüht sein muss, dass die Personalakte ein richtiges Bild des Arbeitnehmers in dienstlichen und persönlichen Beziehungen vermittelt.<sup>9</sup>

Der Landesrechnungshof empfiehlt den kommunalen Verwaltungen, Regeln festzulegen, die eine einheitliche und gesetzeskonforme Personalaktenführung sicherstellen.

gez. Dr. Schweisfurth

gez. Arenskrieger

gez. Dr. Hempel

gez. Scheeren

---

<sup>7</sup> Ausnahmen lt. § 1 und § 4 Nachweisgesetz: Arbeitnehmer zur vorübergehenden Aushilfe von höchstens einem Monat sowie vor dem 28.7.1995 geschlossene Arbeitsverträge.

<sup>8</sup> Vgl. „Richtlinien über die Führung von Personalakten (Verwaltungsvorschrift zu §§ 100 bis 107 LBG M-V)“ vom 13. Oktober 1994 – II 240b-031 0-11 –, Amtsblatt M-V S. 1066; außer Kraft seit 1. September 2004 durch Aufhebung von dienstrechtlichen Vorschriften - Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums vom 22. Juli 2004 – II 240 – 0301.9 –, Amtsblatt M-V S. 688.

<sup>9</sup> Vgl. Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 25.02.1959, Az.: 4 AZR 549/57, Rdnr. 32; im Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 23.04.1986, Az.: 5 AZR 340/85, Rdnr. 15 als seither ständige Rechtsprechung bezeichnet.

Verteiler:

Ministerium für Inneres und Sport

Landkreistag

Städte- und Gemeindetag

Landkreise

kreisfreie Städte

Amtsverwaltungen

amtsfreie Gemeinden