



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2017

Nr. 6 Festsetzung vom beruflichen Erfahrungszeiten für Beamte - uneinheitliche und teils fehlerhafte Anwendung des neuen Besoldungsrechts -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 6 Festsetzung von beruflichen Erfahrungszeiten für Beamte
- uneinheitliche und teils fehlerhafte Anwendung des neuen Besoldungsrechts -**

Dienststellen des Landes berücksichtigten bei der Bemessung des Grundgehalts von Beamten berufliche Erfahrungszeiten uneinheitlich. Sie erkannten Zeiten teilweise pauschal - ohne Prüfung und Begründung im Einzelfall - als förderlich an. Bei dem Umfang der Anerkennung übten sie ihr Ermessen nicht immer aus. Dies hatte eine zu hohe Besoldung zur Folge.

Dienstzeiten in einem Soldatenverhältnis auf Zeit und Kinderbetreuungszeiten wurden entgegen den gesetzlichen Vorgaben in bestimmten Fällen nicht berücksichtigt. Dadurch war das Grundgehalt zu niedrig.

Die Umsetzung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsprogramm war teilweise fehlerhaft.

1 Allgemeines

Mit der Neuregelung des rheinland-pfälzischen Besoldungsgesetzes¹ wurde 2013 ein neues Grundgehaltssystem für Beamte eingeführt. Die Besoldung orientiert sich nicht mehr am Lebensalter, sondern an individuellen beruflichen Erfahrungszeiten. Ergänzend werden sozial wünschenswerte oder förderungswürdige Zeiten, wie etwa Pflege- und Erziehungszeiten oder Zeiten freiwilliger Dienste, in begrenztem Umfang berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Festsetzung von Erfahrungszeiten einheitlich erfolgte und den gesetzlichen Vorgaben entsprach. In die Untersuchungen waren die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, das Landesamt für Steuern, die Hochschule der Polizei/Landespolizeischule, die Justizvollzugs- und Sicherungsverwahrungsanstalt Diez, die Generaldirektion Kulturelles Erbe und das Landesamt für Umwelt einbezogen. Daneben war auch die technische Umsetzung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsverfahren des Landesamtes für Finanzen Gegenstand der Prüfung.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Uneinheitliche Handhabung der Anerkennung förderlicher Zeiten

Nach dem neuen Besoldungsrecht erhöht berufliche Erfahrung die Besoldung. Das Grundgehalt wird dementsprechend nach Stufen bemessen. Mit der ersten Ernennung wird grundsätzlich das Anfangsgrundgehalt der jeweiligen Besoldungsgruppe festgesetzt. Soweit Erfahrungszeiten anerkannt werden, kann eine höhere Stufe gewährt werden.

Hauptberufliche Tätigkeiten können ganz oder teilweise als Erfahrungszeiten berücksichtigt werden, soweit sie für die Verwendung des Beamten förderlich sind und auf der Qualifikationsebene eines Ausbildungsberufs über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten ohne Unterbrechung ausgeübt wurden². Unter diese Alternative fallen in erster Linie hauptberufliche Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes. Als förderliche Zeiten kommen insbesondere Tätigkeiten in

¹ Landesbesoldungsgesetz (LBesG) vom 18. Juni 2013 (GVBl. S. 157), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Oktober 2016 (GVBl. S. 541), BS 2032-1.

² § 30 Abs. 1 Satz 2 LBesG.

Betracht, die mit dem Anforderungsprofil der künftigen Verwendung in sachlichem Zusammenhang stehen oder durch die Kenntnisse, Fertigkeiten und Erfahrungen erworben wurden, die für die künftige Verwendung von Nutzen oder Interesse sind. Hinsichtlich des Umfangs der Anerkennung ist auf den Grad der Förderlichkeit für die Tätigkeit des Beamten abzustellen. Ist eine Tätigkeit nur partiell oder vom Grad her als nur bedingt förderlich zu qualifizieren, ist eine nur teilweise Anerkennung als förderlich zu erwägen. Bei der Anerkennung förderlicher Zeiten ist ein strenger Maßstab anzulegen³.

Die geprüften Stellen legten das Tatbestandsmerkmal „Förderlichkeit“ unterschiedlich aus:

- Einige Dienststellen erkannten nach einer einzelfallbezogenen Prüfung nur solche Tätigkeiten als förderlich an, die einen konkreten Bezug zu der späteren Tätigkeit des Beamten aufwiesen. Selbst förderliche Tätigkeiten wurden häufig nur teilweise als förderliche Erfahrungszeit berücksichtigt.
- Die Hochschule der Polizei/Landespolizeischule berücksichtigte grundsätzlich jede Tätigkeit auf dem Qualifikationsniveau eines Ausbildungsberufes als förderlich. Beim Umfang der Anerkennung wurde zwischen besonders förderlichen Tätigkeiten, welche in vollem Umfang berücksichtigt wurden, und sonstigen Tätigkeiten, die nur zur Hälfte als Erfahrungszeit anerkannt wurden, unterschieden.
- Die Justizvollzugs- und Sicherungsverwahrungsanstalt Diez erkannte jede Tätigkeit in vollem Umfang an, selbst wenn diese nicht einem Ausbildungsberuf entsprach oder weniger als sechs Monate ausgeübt worden war. Sie wandte hierbei die vom ehemaligen Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz im Januar 2014 aufgestellten Grundsätze für die Festsetzung von Erfahrungszeiten bei Justizvollzugseinrichtungen an, die von einer „weitesten Auslegung“ des Begriffs der Förderlichkeit ausgingen. Hiermit sollten Nachteile für die Anwärter im Allgemeinen Vollzugsdienst durch das neue Erfahrungszeitenmodell vermieden werden.

Das Ministerium der Finanzen hat mit Rundschreiben vom 25. Mai 2016 die Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz neu gefasst. Aufgrund der Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs wurden auch die Hinweise zu den berücksichtigungsfähigen Zeiten ergänzt. Es wurde noch einmal herausgestellt, dass bei der Anerkennung förderlicher Zeiten generell ein strenger Maßstab anzulegen ist. Dieser erfordere stets eine Einzelfallprüfung und -begründung, sodass die pauschale Anerkennung jeglicher beruflicher Tätigkeit alleine aufgrund gewonnener Lebens- und Berufserfahrung mit der gesetzlichen Regelung nicht im Einklang stehe. Des Weiteren hat das Ministerium mitgeteilt, eine differenzierte Betrachtung müsse aufzeigen, was und in welchem Umfang genau förderlich sei. Der Umfang der Anerkennung sei Teil der Entscheidung.

Das Ministerium der Justiz hat erklärt, es schließe sich der Rechtsansicht des Rechnungshofs an, wonach eine Anerkennung förderlicher Zeiten nur in Betracht komme, wenn die Tätigkeit auf der Qualifikationsebene eines Ausbildungsberufs und ununterbrochen für die Dauer von mindestens sechs Monaten beim selben Arbeitgeber ausgeübt werde. Ferner würden künftig die Gründe, die zu einer Förderlichkeit des vorher ausgeübten Berufs führten, im Fall der Anrechnung schriftlich dokumentiert werden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes werde jedoch davon abgesehen, die bereits berechneten Erfahrungszeiten rückwirkend zum Nachteil der Bediensteten zu korrigieren. Die vorstehend dargelegten Grundsätze bei der

³ Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof waren insbesondere zu beachten: Nrn. 30.1.9.1, 30.1.9.2 und 30.1.9.5 der Allgemeinen Hinweise zu Artikel 1 (Landesbesoldungsgesetz - LBG -), Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 28. Juni 2013 (P 1502 295 – 414) - MinBl. S. 195 ff. -. Die Hinweise wurden mit Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 25. Mai 2016 (P 1502 600 – 414) neu gefasst.

Festsetzung der Erfahrungszeiten seien den Justizvollzugseinrichtungen zur künftigen Beachtung mitgeteilt worden.

2.2 Zeiten im Soldatenverhältnis teilweise nicht anerkannt

Zeiten in einem Dienstverhältnis als Berufssoldat oder Soldat auf Zeit stellen berücksichtigungsfähige Zeiten dar⁴. Hingegen dürfen Zeiten in einem Beamtenverhältnis auf Widerruf ohne Anspruch auf Dienstbezüge grundsätzlich nicht als Erfahrungszeit berücksichtigt werden, da sie Voraussetzung für die Zulassung zu der Laufbahn sind.

Soldaten auf Zeit werden häufig schon vor dem Ende ihrer Dienstzeit vom Dienst freigestellt, um eine Ausbildung für einen zivilen Beruf zu absolvieren. Werden sie zu Ausbildungszwecken zum Beamten auf Widerruf ernannt, besteht für eine Übergangszeit das Soldatenverhältnis parallel zu dem Beamtenverhältnis fort.

Mehrere Dienststellen erkannten Zeiten in einem Soldatenverhältnis nicht an, wenn gleichzeitig ein Beamtenverhältnis auf Widerruf bestand. Dies stand im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzes.

Die Dienststellen haben die Festsetzung der Erfahrungszeiten in den betroffenen Fällen teilweise bereits korrigiert oder zugesagt, diese zu korrigieren. Außerdem hat das Ministerium der Finanzen in den neu gefassten Allgemeinen Hinweisen zum Landesbesoldungsgesetz klargestellt, dass auch in der vorstehenden Fallkonstellation die Soldatendienstzeit zu berücksichtigen ist.

2.3 Kinderbetreuungszeiten in vielen Fällen nicht berücksichtigt

Zeiten einer Kinderbetreuung bis zu einem Jahr für jedes Kind sind als Erfahrungszeit berücksichtigungsfähig⁵, sofern das Kind in häuslicher Gemeinschaft mit dem Beamten lebt und die Betreuung nicht im Wesentlichen Dritten überlassen ist.

Die Zeiten werden unabhängig davon berücksichtigt, ob der Beamte für die Betreuung des Kindes (z. B. in Form einer Elternzeit) freigestellt war. Auch ein während der Kinderbetreuung bestehendes - für sich genommen nicht berücksichtigungsfähiges - Ausbildungsverhältnis, wie z. B. ein Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf oder ein Studium, steht der Berücksichtigung nicht entgegen.

Ebenso kann bei der Geburt eines Kindes während einer berücksichtigungsfähigen Zeit (z. B. einem Soldatenverhältnis oder einer förderlichen Tätigkeit) eine Betreuungszeit noch zu einem späteren Zeitpunkt berücksichtigt werden.

Mehrere Dienststellen erkannten Kinderbetreuungszeiten nicht als Erfahrungszeiten an, wenn die Kinderbetreuung während eines Vorbereitungsdienstes im Beamtenverhältnis auf Widerruf oder eines Studiums erfolgte. Auch für Kinder, die während einer Zeit im Soldatenverhältnis oder während einer als förderlich anerkannten Tätigkeit geboren wurden, wurden häufig keine Betreuungszeiten anerkannt.

Die Dienststellen haben die Bescheide über die Festsetzung der Erfahrungszeiten in den betroffenen Fällen teilweise bereits korrigiert oder zugesagt, diese zu korrigieren. Ferner hat das Ministerium der Finanzen in den neu gefassten Allgemeinen Hinweisen zum Landesbesoldungsgesetz eine Klarstellung zur Berücksichtigung von Kinderbetreuungszeiten vorgenommen.

2.4 Fehlender Erfassungsbogen

Voraussetzung für die zutreffende Festsetzung der Erfahrungszeiten ist ein vollständiger Überblick über die berücksichtigungsfähigen Zeiten. Die meisten Dienststellen werteten hierzu die Personalakten aus und trugen die Daten selbst zusam-

⁴ § 30 Abs. 1 Nr. 3 LBesG.

⁵ § 30 Abs. 1 Nr. 5 LBesG.

men. Ein einheitlicher Vordruck für die Datenerhebung fehlte. Lediglich eine Dienststelle setzte die Erfahrungszeiten auf Grundlage eines vom Beamten auszufüllenden Vordrucks fest.

Das Ministerium der Finanzen hat aufgrund der Anregung des Rechnungshofs in die neuen Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz ein Muster eines Erfassungsbogens zur Berechnung der Grundgehaltsstufe aufgenommen.

2.5 Fehler bei der Umsetzung des Erfahrungszeitenmodells im Bezügeabrechnungsverfahren

Das Landesamt für Finanzen verwendet für die Abrechnung der Besoldung das Integrierte Personalmanagementsystem IPEMA®. Dienststellen, die für ihre Personalverwaltung bereits das IPEMA-Verfahren einsetzten, übertrugen die festgesetzten Erfahrungszeiten selbst in das Bezügeabrechnungsverfahren. Nichtintegrierte Dienststellen übersandten den Bescheid über die Festsetzung der Erfahrungszeiten postalisch an das Landesamt, das diese Zeiten und den Beginn der Stufenlaufzeit anschließend im Bezügeabrechnungsverfahren erfasste.

Der Eingang der Festsetzungsbescheide wurde vom Landesamt regelmäßig nicht überwacht. Lag der Bescheid zum Zeitpunkt der Zahlungsaufnahme noch nicht vor, zahlte das Landesamt zur Vermeidung von Überzahlungen das Grundgehalt aus der Eingangsstufe aus. Nach Zugang des Bescheides unterblieb anschließend jedoch in vielen Fällen die Erfassung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsprogramm. Dies hatte für die betroffenen Beamten verspätete Stufenaufstiege und teilweise ein zu geringes Grundgehalt zur Folge.

Des Weiteren trugen fehlende Plausibilitätsprüfungen und die Nichtbeachtung des Vier-Augen-Prinzips dazu bei, dass fehlerhafte Eingaben im Bezügeabrechnungsverfahren längere Zeit unentdeckt blieben. Erhebliche Fehlzahlungen sind nicht auszuschließen.

Das Landesamt hat erklärt, unterbliebene Buchungen und Buchungsfehler im nichtintegrierten Bereich würden künftig durch manuelle Plausibilitätsprüfungen frühzeitig erkannt. Auffällige Sachverhalte würden kategorisiert und mit Prüfhinweisen versehen. Der Eingang der Festsetzungsbescheide werde künftig überwacht. Zahlfälle von neu aufgenommenen Beamten würden künftig einige Monate nach der Zahlungsaufnahme nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und vollumfänglich geprüft. Hierfür werde ein Konzept erarbeitet.

3 Folgerungen

Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz hinsichtlich der Anerkennung förderlicher Zeiten sowie der Berücksichtigung von Zeiten im Soldatenverhältnis und von Kinderbetreuungszeiten zu ergänzen und den Dienststellen des Landes einen einheitlichen Erfassungsbogen zur Verfügung zu stellen,
- b) im Justizbereich die Grundsätze für die Festsetzung von Erfahrungszeiten an die gesetzlichen Bestimmungen und die Durchführungshinweise des Ministeriums der Finanzen anzupassen,
- c) fehlerhafte Festsetzungen von Erfahrungszeiten im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- d) auf eine korrekte Erfassung der Erfahrungszeiten im Bezügeabrechnungsverfahren hinzuwirken.