



Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Bemerkungen 2016

mit Bericht zur
Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016



Bemerkungen 2016

des

Landesrechnungshofs

Schleswig-Holstein

mit Bericht zur

Landeshaushaltsrechnung 2014

Kiel, 19. April 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

25. Leistungsbezüge in der W-Besoldung

Die Landesregierung hat keinen ausreichenden Überblick darüber, was die Hochschulen den Professoren an Leistungsbezügen zahlen.

Die Hochschulen haben bei der Gewährung von Leistungsbezügen maßgebliche Vorschriften verletzt.

25.1 Von der C- zur W-Besoldung

Bis zum 21.02.2002 waren die Ämter der Professorinnen und Professoren der Besoldungsordnung C zugeordnet.¹ Diese sah aufsteigende Gehälter vor (Altersstufen). Die Professoren stiegen ungeachtet ihrer Leistung nach Zeitablauf in die nächste Altersstufe auf. Dadurch war die Besoldung älterer Professoren höher als die jüngerer.

Mit dem ProfBesReformG wollte der Bund die Besoldung an Hochschulen umfassend, aber dennoch kostenneutral modernisieren.² Ziel war, eine leistungsorientierte Besoldung für Professoren mit einer wettbewerbsfähigen, flexiblen Bezahlungsstruktur einzuführen. Die Altersstufen sowie die Zuschüsse anlässlich von Berufungs- und Bleibeverhandlungen fielen weg. An ihre Stelle trat ein System mit festem Grundgehalt, ergänzt um variable Leistungsbezüge.

Variable Leistungsbezüge können vergeben werden

- anlässlich von Berufungs- und Bleibeverhandlungen,
- für besondere Leistungen in den Bereichen Forschung, Lehre, Weiterbildung und Nachwuchsförderung sowie
- für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben im Rahmen der Hochschulverwaltung oder der Hochschulleitung.

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I in 2006 liegt die Zuständigkeit für das Besoldungsrecht beim Land. Es ließ das System des festen Grundgehalts und variabler Leistungsbezüge unverändert. Als Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.02.2012³ wurde die Professorenbesoldung 2013 abermals reformiert.⁴

¹ Gesetz zur Reform der Professorenbesoldung (Professorenbesoldungsreformgesetz - ProfBesReformG) vom 16.02.2002, BGBl. I S. 686.

² Vgl. Bundestagsdrucksache 14/6852 vom 31.08.2001.

³ Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Professorenbesoldung 2 BvL 4/10, BVerfGE 130, 263 - 318.

⁴ Gesetz zur Änderung des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein - strukturelle Änderung der Besoldung von Professorinnen und Professoren vom 14.06.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 272.

25.2 Ziele der Prüfung

Der LRH hatte folgende Fragen:

- Wer bekommt was und wie viel? (Tz. 25.3)
- Wie wurde die Professorenbesoldungsreform 2002 in den Hochschulen umgesetzt? (Tz. 25.4)
- Halten sich die Hochschulen bei der Gewährung der Leistungsbezüge an die rechtlichen Vorgaben? (Tz. 25.5)

25.3 Wer bekommt was und wie viel?

Der LRH wollte ermitteln,

- wie viele Professoren von der C-Besoldung in die W-Besoldung gewechselt sind,
- wie viele Professoren Leistungsbezüge erhalten,
- wie viele Professoren mehrere Leistungsbezüge erhalten,
- wie sich die Leistungsbezüge auf die einzelnen Leistungsbezugsarten verteilen und
- welchen Anteil sie an den gesamten Personalausgaben für Professoren haben.

Zu diesem Zweck erstellte das Finanzverwaltungsamt (FVA)¹ eine Datei mit den relevanten Besoldungsdaten für 2011 und 2012. Ergänzend prüfte der LRH stichprobenartig in 261 von 690 Fällen Personalakten von Professoren, hier insbesondere die Vorgänge zur Vergabe von Leistungsbezügen. Dabei stellte er fest, dass Leistungsbezüge in der Datei des FVA fehlerhaft zugeordnet waren. Dies lag daran, dass die Meldungen der Hochschulen

- an das FVA nicht eindeutig waren oder
- im FVA fehlerhaft erfasst wurden.

Die fehlerhaften Zuordnungen hatten zwar keinen Einfluss auf die Höhe der Auszahlungen. Sie verhinderten jedoch den Überblick über Art und Höhe der Leistungsbezüge.

Bei Professoren, die keine Beamten sind, werden die Daten über Leistungsbezüge nicht differenziert erfasst, sondern nur allgemein als Zulagen. Nach Leistungsbezügen oder anderen Gehaltsbestandteilen wird nicht differenziert.

Die geprüften Personalakten konnten das Bild nicht vervollständigen. Es fehlten dort häufig wesentliche Unterlagen, insbesondere zu den Leistungsbezügen. Einige Hochschulen führten ergänzende Listen, um sich einen Überblick über die gewährten Leistungsbezüge zu verschaffen.

¹ Seit dem 01.01.2016 Dienstleistungszentrum Personal (DLZP).

Unabhängig von dem Durcheinander beim Erfassen der Leistungsbezüge weist der LRH auf die in der LBVO verankerte Berichtspflicht hin.¹ Danach sollen die Hochschulen das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Wissenschaft und Gleichstellung (Wissenschaftsministerium) auf Anforderung zum Ende eines Jahres über die gewährten Leistungsbezüge unterrichten. Dies geschah jedoch nicht. Denn: Das Ministerium hat die Unterrichtung nicht angefordert. Daher hat es bislang keinen ausreichenden Überblick über die gezahlten Leistungsbezüge.

Das **Wissenschaftsministerium** hat angekündigt, künftig die vorgesehenen Berichte der Hochschulen über die gewährten Leistungsbezüge anzufordern.

Das DLZP, die Hochschulen und das Wissenschaftsministerium als Fachaufsichtsbehörde sind gemeinsam gefordert, fehlerhafte Zuordnungen von Leistungsbezügen zu verhindern. Die Gehaltsdaten müssen differenziert erfasst werden. Die Kommunikation zwischen den Hochschulen und dem DLZP muss deutlich verbessert werden. Gleiches gilt für die Qualität der Personalaktenführung. Sie müssen immer alle für die Gewährung von Leistungsbezügen wesentlichen Unterlagen enthalten. Dieses ist auch im Hinblick auf künftige integrierte Verfahren wie KoPers und elektronische Personalakten unerlässlich. Nur dann ist die Landesregierung in der Lage, die Frage zu beantworten: Wer bekommt was und wie viel?

25.4 **Wie wurde die Professorenbesoldungsreform 2002 in den Hochschulen umgesetzt?**

Mit der Reform der Professorenbesoldung sollte das Leistungsprinzip stärker zur Geltung kommen. Die Ausgestaltung überließ der Bund den Ländern.² Die Landesregierung ermächtigte die Hochschulen, das Nähere zum Verfahren und die Voraussetzungen zur Vergabe der Leistungsbezüge in einer Satzung zu regeln.³

Das Wissenschaftsministerium stellte den Hochschulen keine Mustersatzung zur Verfügung. So hatten diese freie Hand. Sie konnten Satzungen erlassen, die ihre jeweiligen Bedürfnisse berücksichtigten. Das Wissenschaftsministerium prüfte, ob die Satzungen mit dem höherrangigen Recht vereinbar waren. Anschließend genehmigte es diese.

¹ § 3 Abs. 4 Hochschul-Leistungsbezüge-Verordnung (LBVO alt) vom 17.01.2005, GVOBl. Schl.-H. S. 46, seit 01.01.2013 § 2 Abs. 4 LBVO vom 17.01.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 39.

² ProfBesReformG Art. 1 § 33 Abs. 4 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG).

³ § 8 LBVO alt, seit 01.01.2013 § 7 LBVO.

Dem LRH fiel bei den Satzungen Folgendes auf:

Einige Hochschulen gewähren Berufungs- und Bleibeleistungsbezüge sowie besondere Leistungsbezüge in aufwachsenden Beträgen bemessen in € oder Prozent. Eine Hochschule erklärte, dass so jeder W 2-Professor am Ende seines Berufslebens über ein Einkommen verfüge wie ein C 3-Professor in der letzten Altersstufe.

Dies dürfte nicht der Intention des Gesetzgebers entsprechen. Sonst hätte er 2002 die Besoldung für Professoren nicht reformiert.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass besondere Leistungsbezüge grundsätzlich nicht automatisch oder ohne Vorliegen besonderer Leistungen vergeben würden. Die entsprechenden Hochschulsatzungen sähen dies auch nicht vor. Bei der Ausgestaltung der Berufsleistungsbezüge sei eine Personalpolitik, die einen gestaffelten Berufsleistungsbezug zum Zweck des Haltens des Personals an der Hochschule vorsieht, nicht unzulässig.

Wie bereits erwähnt, sollte die Professorenbesoldung nach dem Willen des Bundes insgesamt kostenneutral reformiert werden. Zu diesem Zweck sah das Gesetz einen Vergaberahmen für jede Hochschule vor.¹ Der Vergaberahmen war bis einschließlich 29.02.2012 zu berechnen und einzuhalten. Grundlage bildeten ein vom schleswig-holsteinischen Finanzministerium jährlich zu ermittelnder Besoldungsdurchschnitt und die jeweiligen Stellenpläne der Hochschulen.

Die Hochschulen des Landes sind mit dem Vergaberahmen unterschiedlich umgegangen:

- Die überwiegende Zahl der Hochschulen hat den Vergaberahmen berechnet. 3 Hochschulen gewährten Leistungsbezüge, obwohl ihr selbst berechneter Vergaberahmen ausgeschöpft war.
- 2 Hochschulen, die den Vergaberahmen nicht beachteten, begründeten dies wie folgt: Neuberufene Professoren in der Besoldungsordnung W seien „kostengünstiger“ als ausgeschiedene Professoren in der Besoldungsordnung C. Daher sei man davon ausgegangen, dass der Vergaberahmen nicht ausgeschöpft sei. Ergo hätten Leistungsbezüge vergeben werden können.
- Bereits für 2011 haben einige Hochschulen den Vergaberahmen nicht mehr berechnet. Der Gesetzentwurf für das Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein habe diesen nicht mehr vorgesehen. Darum habe man im „Vorgriff“ auf das neue Recht diese Regelung nicht beachtet.

¹ § 34 BBesG; ab 12.12.2008: § 34 Bundesbesoldungsgesetz - Überleitungsfassung für Schleswig-Holstein (BBesG-Üf SH) vom 06.08.2002, BGBl. I S. 2030; übergeleitet durch Gesetz vom 05.12.2006, GVOBl. Schl.-H. S. 270.

Der Vergaberahmen ist seit dem Inkrafttreten des SHBesG am 01.03.2012 nicht mehr zu berechnen.¹ Die Hochschulen entscheiden seitdem allein über die Größenordnung des für Leistungsbezüge bereitzustellenden Budgets. Die Landesregierung wollte damit die Leistungsbezogenheit der Besoldung stärken.² Außerdem sei die Abschaffung des Vergaberahmens kostenneutral umsetzbar, zumal der Gesamtrahmen der Haushaltsmittel gedeckelt sei.³ Im Übrigen sei dieses Instrument aufgrund der vorrangigen finanziellen Budgetsteuerung bei den Hochschulen nicht mehr erforderlich.⁴

Der LRH hatte den Wegfall des Vergaberahmens kritisiert.⁵ Er hält an seiner Kritik fest: Sogar schon vor Wegfall des Vergaberahmens bestand in einigen Hochschulen die Tendenz, die Mittel für Leistungsbezüge - seinerzeit gesetzeswidrig - auszuweiten. Diese Entwicklung wird sich nach dem Wegfall der gesetzlichen Schranke „Vergaberahmen“ zulasten des Landes weiter verstärken. Denn: Bei den Verhandlungen über die Globalzuweisungen werden die Hochschulen diese Mehrausgaben geltend machen.

25.5 **Halten sich die Hochschulen bei der Gewährung von Leistungsbezügen an die rechtlichen Vorgaben?**

Das Verfahren der Gewährung von Leistungsbezügen ist in der Regel sehr aufwendig. Es ist zum Teil durch Gesetz, überwiegend aber durch die Satzungen der Hochschulen vorgegeben. Der LRH wollte wissen: Halten sich die Hochschulen bei der konkreten Gewährung von Leistungsbezügen an die Vorschriften?

Den staatlichen Hochschulen wurde rechtliches Gehör gewährt. Die Stellungnahmen fanden Berücksichtigung. Der LRH weist darauf hin, dass nicht alle Feststellungen alle Hochschulen gleichermaßen betreffen.

Bei der stichprobenartigen Prüfung stellte der LRH Verstöße gegen maßgebliche Vorschriften zur Gewährung von Leistungsbezügen fest. So wurden u. a.

- Funktionsleistungsbezüge Professoren gewährt, die der Besoldungsordnung C angehörten (Verstoß gegen § 33 Abs. 1 BBesG),

¹ Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein - SHBesG) vom 26.01.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 153.

² Vgl. Landtagsdrucksache 17/1267, S. 252.

³ Vgl. Landtagsdrucksache 17/1267, S. 23.

⁴ Vgl. Landtagsdrucksache 17/1267, S. 252.

⁵ Vgl. Umdruck 17/2350, S. 4.

- Bleibeleistungsbezüge gewährt, obwohl weder der Ruf einer anderen Hochschule noch das Einstellungsangebot eines anderen Arbeitgebers vorlag (Verstoß gegen § 4 Abs. 1 LBVO), und
- besondere Leistungsbezüge bereits bei der Einstellung gewährt (Verstoß gegen § 5 Abs. 1 LBVO).

Trotz Hochschulautonomie: Auch die Hochschulen des Landes sind bei ihrem Verwaltungshandeln an Recht und Gesetz gebunden. Der Wegfall des Vergaberahmens erhöht die Eigenverantwortung der Hochschulen. Sie müssen ihre Verwaltungspraxis an dieser Stelle verbessern. Das Wissenschaftsministerium ist gefordert, seine Rechtsaufsicht über die Hochschulen auszuüben.

Das **Wissenschaftsministerium** weist darauf hin, dass es seine Rechtsaufsicht auch weiterhin nicht anlassunabhängig ausüben werde.