

Dieser Prüfbericht wird nach § 6 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren nach der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 06.09.2021 **veröffentlicht**. Personen- oder unternehmensbezogene Daten wurden, soweit vorhanden, anonymisiert.

**KREIS DÜREN**

**Prüfung – Beratung – Revision**

**RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT**

**PRÜFBERICHT**

DES

RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES

**Stellenplan**

**Drs. Nr. 44/21**

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

**PRÜFBERICHT**

**Stellenplan**

Verfasser: Guido Kämmerling, Leiter des Rechnungsprüfungsamtes

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260, Fax. 02421 - 22 182258

[www.kreis-dueren.de](http://www.kreis-dueren.de)

E-Mail: [amt14@kreis-dueren.de](mailto:amt14@kreis-dueren.de)

## Einleitung und Prüfauftrag

Der Stellenplan ist Anlage zum Haushaltsplan (§ 79 Abs. 2 GO). Die Kommunalhaushaltsverordnung enthält weitere Regelungen (§ 8 KomHVO).

Das Rechnungsprüfungsamt prüft neben dem Jahresabschluss, der die Ausführung des Haushaltsplans umfasst, auch die Einhaltung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns (§§ 102, 104 GO NRW).

Im Rahmen dieses Prüfauftrags beabsichtige die Rechnungsprüfung, die Aufstellung, Einhaltung und Arbeitsweise hinsichtlich des *Stellenplans* (s. **Anlage**) prüfungsseitig zu betrachten.

Die Prüfung begann mit einem Auftaktschreiben an die Verwaltung vom 02.10.2020. Die Prüfung konnte bereits im Januar 2021 abgeschlossen werden.

## Rechtliche Rahmenbedingungen

Vorschriften über den Stellenplan sind im kommunalen Haushaltsrecht verankert. So ist der Stellenplan nach § 79 Abs. 2 GO Anlage zum Haushaltsplan.

Nach § 8 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) hat der Stellenplan die im Haushaltsjahr erforderlichen Stellen der Beamtinnen und Beamten und der nicht nur vorübergehend beschäftigten Bediensteten auszuweisen. Stellen von Beamtinnen und Beamten in Einrichtungen von Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, sind gesondert aufzuführen.

Im Stellenplan ist ferner für jede Besoldungs- und Entgeltgruppe die Gesamtzahl der Stellen für das Vorjahr sowie der am 30. Juni des Vorjahres besetzten Stellen anzugeben. Wesentliche Abweichungen vom Stellenplan des Vorjahres sowie geplante zukünftige Veränderungen sind zu erläutern.

Dem Stellenplan ist sodann beizufügen:

1. eine Übersicht über die vorgesehene Aufteilung der Stellen des Stellenplans auf die Produktbereiche, soweit diese nicht auszugsweise den einzelnen Teilplänen beigelegt sind,

2. eine Übersicht über die vorgesehene Zahl der Nachwuchskräfte und der informatorisch beschäftigten Dienstkräfte.

Der Stellenplan, der mit seinen Festsetzungen *verbindliche* Grundlage der Haushaltswirtschaft der Gemeinde ist, entfaltet aber *keine* Außenwirkung. Er richtet sich also ausschließlich an die mit der Ausführung des Haushaltsplans befassten Organe und Funktionsträger der Kommune (OVG NRW, Urteil v. 18.09.2013 - 3 A 1168/13).

*Besonderheiten* im Zusammenhang mit dem Stellenplan ergeben sich in der vorläufigen Haushaltswirtschaft; insbesondere im Bereich der Beamtenstellen. In der *vorläufigen Haushaltsführung* unterliegt die betreffende Kommune den sich aus § 82 GO NRW ergebenden Beschränkungen. Sie ist gehindert, in der Zeit der vorläufigen Haushaltsführung neue rechtliche Verpflichtungen einzugehen, darf aber bestehende Verpflichtungen erfüllen. Rechtliche Verpflichtungen in diesem Sinne können sich aus dem Gesetz, einem Vertrag oder Gewohnheitsrecht ergeben. Zu den Ausgaben, die aufgrund gesetzlicher Verpflichtung zu tätigen sind, gehören vor allem auch Personalausgaben einschließlich der Beamtenbesoldung, auf welche die Beamten gesetzliche Ansprüche haben (§ 3 Abs. 1 BBesG a.F.).

Beförderungen gehören dagegen *grundsätzlich nicht* zu den durch § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW gedeckten Maßnahmen. Denn durch entsprechende Maßnahmen würde die betreffende Kommune Aufwendungen in Form von Besoldungsansprüchen, die in der Folge zu befriedigen wären, entstehen lassen, ohne hierzu - abgesehen von Ausnahmefällen - rechtlich verpflichtet zu sein. Der Dienstherr ist dem einzelnen Beamten gegenüber - etwa aufgrund seiner Fürsorgepflicht (Art. 33 Abs. 5 GG) - nämlich *grundsätzlich nicht* verpflichtet, eine Beförderung vorzunehmen und eine entsprechende Planstelle zu besetzen.

Aus dieser Eigenständigkeit des Stellenplans und dem Umstand, dass er nur die "erforderlichen" Stellen der Beamtinnen und Beamten sowie der nicht nur vorübergehend beschäftigten Bediensteten ausweist (nunmehr § 8 KomHVO NRW), kann indessen für sich genommen **keine** "rechtliche Verpflichtung" der Kommune im Sinne des § 82 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW abgeleitet werden, in dem Stellenplan ausgewiesene Stellen auch zu besetzen und entsprechende Beförderungen vorzunehmen (OVG NRW, Urteil v. 12.12.2013, 3 A 663/13).

---

## Prüfungsfragen und Erläuterungen der Verwaltung

Zu den prüfungsseitig gestellten Fragen nahm die Verwaltung jeweils Stellung. Hierbei beantwortete sie die Fragen wie folgt:

1. *Welche/s Organisationseinheit bzw. Sachgebiet ist für die Aufstellung und Bearbeitung des Stellenplans zuständig. Wie viele Mitarbeiter (Stellenanteile) sind hierfür vorgesehen?*

Innerhalb des Hauptamtes ist das SG 10/1 für die Aufstellung und Bearbeitung des Stellenplans zuständig.

Hierbei obliegt den Mitarbeiter/-innen des Teams 10/11 "Organisationsentwicklung" (mit Ausnahme der Archivarinnen) die Aufstellung und Bewirtschaftung des Stellenplans. Die Abbildung der Stellenbesetzungen erfolgt durch die Mitarbeiter/-innen des Teams 10/12 "Personalentwicklung". Insgesamt sind demnach insgesamt 9 Mitarbeiter/-innen mit unterschiedlichen Zeitanteilen zuständig.

2. *Enthält der Stellenplan alle erforderlichen Beamten- bzw. Beschäftigtenstellen –mithin alle Planstellen?*

Der Stellenplan enthält alle erforderlichen Beamten- bzw. Beschäftigtenstellen.

3. *Sind die ausgewiesenen und auf die Ämter verteilten Stellen mit (BesGr und VerglGr) identisch mit den tatsächlichen Besetzungen (BesGr und VerglGr) in den Ämtern?*
- Wo ergeben sich Abweichungen zwischen Stellenplanausweisung und tatsächlichen Besetzungen (bzw. BesGr. und VerglGr)?*
- Was sind Gründe für die Abweichungen?*

Die im Stellenplan ausgewiesenen (SOLL-)Stellen sind grundsätzlich mit den (IST-)Besetzungen identisch.

Teilweise ergeben bei einzelnen Stellen(nach)besetzungen geringfügige Abweichungen. Dies kann sich beispielsweise ergeben, wenn eine Stelle bisher mit einem Beamten besetzt war und ein Nachersatz mit einem Beschäftigten erfolgt. In diesem Fall ergibt sich bereits aus der Tarifautomatik gem. § 12 TVöD, die Pflicht zur Eingruppierung. Einer solchen Nachbesetzung geht vielfach ein Stellenausschreibungsverfahren voraus, aus dem die/der geeignetste Bewerber/-in hervorgeht. Darüber hinaus können sich auch Einzelercheinungen ergeben, wenn die laufbahn- oder (subjektiven) eingruppierungsrechtlichen Voraussetzungen noch nicht erfüllt werden.

4. *Welche "Ausweisung" erfahren Beamte/Beschäftigte, wenn sie an andere Stellen abgeordnet oder an andere Institutionen zugewiesen werden (z.B. Gesellschaften des Kreises Düren)?*

Mitarbeiter/-innen die nach den beamten- oder tarifrechtlichen Vorschriften vollständig bei einem anderen Dienstherrn/Arbeitgeber eingesetzt sind (z.B. im Wege der Abordnung, Zuweisung), werden für die Dauer des anderweitigen Einsatzes *nicht* auf einer Stelle im Stellenplan des Kreises Düren geführt.

Sofern ein anteiliger Einsatz erfolgt, wird die/der Mitarbeiter/-in im Haushalt des Kreises geführt, sofern der anteilige Einsatz bei einem Dritten nicht überwiegt (< 50 %).

5. *Bestehen (noch) Vorgaben über Stellenobergrenzen für Kommunen?*

Die im Landesbesoldungsrecht festgelegten Stellenobergrenzen gelten gem. § 27 II LBesG NRW u.a. nicht für Gemeindeverbände. Daher existieren keine Stellenobergrenzen für Kreise.

6. *Liegt jeder Beförderung bei Beamten eine entsprechende Planstelle zu Grunde? Gibt es Ausnahmen?*

Bei Beamten/Beamtinnen liegt *jeder* Beförderung eine entsprechende Planstelle im Stellenplan zu Grunde. Ausnahmen sind nicht bekannt.

7. *Erfolgen unterjährig Änderungen am Stellenplan durch den Kreistag –außerhalb des Haushaltsplanverfahrens?*

*Wann erfolgten zuletzt derartige Stellenplanänderungen?*

*Was war der Grund für diese Änderungen?*

Der Kreistag hat zuletzt im Dezember 2019 Änderungen am Stellenplan beschlossen. Die Verwaltung hat eine Anpassung des Stellenplans vorgeschlagen, da sich seit Aufstellung des Stellenplans verschiedene personelle Mehrbedarfe, die u.a. aus gesetzlichen Neuerungen und/oder Fallzahlen resultieren, ergeben haben (Drs. Nr. 442/19). Darüber hinaus lag dieser Ausweitung des Stellenplans ein interfraktioneller Antrag zu Grunde (Drs. Nr. 455/19).

8. *Wie wird der Stellenplan "technisch" geführt, z.B. Word, als Excel-Tabelle, mit Spezialsoftware o.ä.)?*

*Wer hat Zugriffs- oder Änderungsrechte?*

*Wird ein internes Kontrollsystem/Vier-Augen-Prinzip hinsichtlich der Führung*

---

*und Änderung des Stellenplans etabliert?*

Basis für die Aufstellung des Stellenplans ist eine Excel-Datei. Nach rechtskräftigem Haushalt werden diese Daten für die weitere Bewirtschaftung in die Fachanwendung LOGA übertragen. Die weitere Bewirtschaftung und Stellenbesetzung wird sodann weitestgehend in der Fachanwendung abgebildet.

Eine weitere Optimierung der Arbeitsweise wird durch die beabsichtigte Einführung einer neuen Fachanwendung (Kommunalmaster) erstrebt.

Die Bewirtschaftung des Stellenplans wird durch die vg. Mitarbeiter/-innen des Teams 10/11 vorgenommen. Stellenbesetzungen werden durch die Mitarbeiter/-innen des Teams 10/12 realisiert.

Eine Änderung des Stellenplans erfolgt durch den Kreistag. Dies beinhaltet grundsätzlich eine öffentliche Vorlage, eine Sitzungsberatung und Dokumentation in der Niederschrift. Daher sind entsprechende Prüfmechanismen vorhanden.

9. *Die Verwaltung wird gebeten, dem RPA einen aktuellen Stellenplan zuzuleiten bzw. einen Lesezugriff zu ermöglichen, falls der Stellenplan elektronisch geführt wird.*

Eine Ausfertigung der Datei, die Basis für den Stellenplan 2019/2020 sowie der Datei, die Grundlage für die og. Fortschreibung im Dezember 2019 gewesen ist, werden dem Rechnungsprüfungsamt in Kürze elektronisch übersandt. Gleichzeitig wird zeitnah ein Lesezugriff für **LOGA** eingerichtet.

**Anmerkung der Rechnungsprüfung:** Das RPA hat das Abrechnungsverfahren **LOGA** bereits umfassend geprüft und hierüber einen Prüfbericht (Drs. Nr. 354/19) verfasst, der im Rechnungsausschuss am 09.12.2019 beraten wurde.

## Fortgang und Ergänzungsfragen

Nach den Antworten der Verwaltung stellten sich für die Rechnungsprüfung Ergänzungsfragen, die ebenfalls an die Verwaltung herangetragen wurden. Auch diese wurden durch die Verwaltung wie folgt beantwortet.

1. Vollzieht die Verwaltung im Rahmen ihrer Personalwirtschaft die sog. "Topfwirtschaft" bzw. gibt es sog. "gebündelte Dienstposten"?
  - a. Zur Erläuterung der Begrifflichkeiten wird *beispielhaft* auf das Urteil des OVG NRW (v. 06.07.2020, 20 A 4217/18.PVB ab Rn. 30 ff.) hingewiesen.<sup>1</sup>

Der Kreis Düren vollzieht im Rahmen der Personalwirtschaft *nicht* die sog. "Topfwirtschaft". Die Stellen werden mit Blick auf die wahrzunehmende Tätigkeit bewertet und so einer konkreten Wertigkeit zugeordnet.

2. Zur Klarstellung in Bezug auf Frage 2 des Auftaktschreibens:
  - a. Gibt es Beamte/Beschäftigte des Kreises, die *nicht* im Stellenplan geführt werden?

Der Kreis Düren verfügt über Beamte/Beschäftigte, die nach beamten- oder tarifrechtlichen Vorschriften vollständig oder überwiegend bei Dritten eingesetzt sind. Mit Blick auf Frage 4 des Auftaktschreibens werden diese, für die Dauer dieses Einsatzes, *nicht* im Stellenplan des Kreises geführt.

---

<sup>1</sup> Hinweis zu "gebündelten Dienstposten": Nach § 18 BBesG sind die Funktionen der Beamten und Soldaten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Eine Funktion kann bis zu drei Ämtern einer Laufbahngruppe, in obersten Bundesbehörden allen Ämtern einer Laufbahngruppe zugeordnet werden.

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann ein Dienstposten mehreren Besoldungsgruppen zugeordnet werden, wenn hierfür ein sachlicher Grund besteht (vgl. ausführlich BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 2015, 2 BvR 1958/13).

3. Soweit unterjährig Beamten- oder Beschäftigten-Stellen im Wege der Stellenbewertung höher bewertet werden, welche Auswirkungen hat dies auf den Stellenplan? Wann wird dieser dann angepasst bzw. aktualisiert?

Eine Anpassung des Stellenplans erfolgt durch den Kreistag im Rahmen der Haushaltsberatungen. Zwischenzeitliche Änderungen der Stellenwertigkeit werden in diesem Rahmen entsprechend berücksichtigt.

4. Wie wird ein unterjähriger Stellenwechsel im Stellenplan berücksichtigt, wenn z.B. auf einer im Stellenplan bisher ausgewiesenen Beschäftigtenstelle (mit EG) nunmehr ein Beamter (mit BesGr.) eingesetzt wird?

Im Rahmen der Stellenplanbewirtschaftung wird der Stellenwechsel vollzogen. Hinsichtlich der Berücksichtigung im Soll-Stellenplan wird auf die vorstehende Frage 3 verwiesen.

5. Wie viele Beamte bzw. Beschäftigte werden derzeit mit einer tatsächlich *geringeren* oder ggf. auch *höheren* Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe alimentiert/bezahlt als eine *Stellenbewertung* vorsieht bzw. als der *Stellenplan* auf der jeweiligen Planstelle formal ausweist?

Die Bezahlung/Alimentation richtet sich unter Einbeziehung des Stellenplans nach der Stellenbewertung. Abweichungen können sich temporär ergeben, wenn die Probezeit auf einer Stelle noch nicht erfüllt ist, laubahnrechtlich eine Beförderung noch nicht möglich ist oder subjektive Eingruppierungsvoraussetzungen noch nicht erfüllt werden.

Eine EDV unterstützte Auswertung ist aus programmtechnischen Gründen leider nicht möglich.

6. Zu Frage 8 des Auftaktschreibens: In welcher Zeitplanung soll die neue Fachanwendung *Kommunalmaster* eingeführt werden?

Die neue Fachanwendung "Kommunalmaster" soll voraussichtlich zu Anfang des Jahres 2022 eingesetzt werden.

## Prüfungsergebnis

Mit der Prüfung der Stellenplanverwaltung beabsichtigte die Rechnungsprüfung, diesen – bisher noch nicht geprüften – Bereich einmal näher zu betrachten; insbesondere Hintergrundinformationen zu erlangen und eine Transparenz zu diesem haushalts- und personalpolitischen Instrument der Personalverwaltung zu erzielen. Insofern wurde die Prüfung der Abrechnungssoftware LOGA (Prüfbericht Drs. Nr. 354/19) um den Aspekt der *Stellenplanverwaltung* erweitert und fortgesetzt.

Die Fragen der Rechnungsprüfung wurden durch die Verwaltung nachvollziehbar beantwortet. Im Wege einer Plausibilitätsprüfung besteht *kein* Anlass zu Prüfbemerkungen oder Beanstandungen.

## Veröffentlichung

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).