



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2014

Nr. 5 Entgelte für Beschäftigte des Landes - überhöhte Zahlungen infolge fehlerhafter Anwendung des neuen Tarifrechts -

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. 5 Entgelte für Beschäftigte des Landes
- überhöhte Zahlungen infolge fehlerhafter Anwen-
dung des neuen Tarifrechts -**

Dienststellen des Landes gewährten neu eingestellten Beschäftigten häufig zu hohe Erfahrungsstufen und damit zu hohe Entgelte. Außerdem zahlten sie in vielen Fällen tarifwidrig Zulagen. Dadurch ergaben sich vermeidbare Entgeltzahlungen von insgesamt 623.000 € jährlich.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung stellte in mindestens 40 Fällen zu vollziehende Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe zurück. Gleichzeitig bewilligte er den Beschäftigten Zulagen. Diese vom Tarifrecht nicht gedeckte Verfahrensweise führte allein in 15 näher geprüften Fällen zu weiteren vermeidbaren Entgeltzahlungen von 73.000 € jährlich.

1 Allgemeines

Der seit 1. November 2006 geltende Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder¹ löste die bis dahin unterschiedlichen Tarifverträge für Angestellte und Arbeiter ab. Mit ihm wurde das Tarifwerk vereinheitlicht und anstelle der vorherigen dienstalters- und familienbezogenen Bezahlung eine erfahrungsorientierte Vergütung eingeführt. Danach bestimmt sich das Entgelt für Beschäftigte nach der Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe ist abhängig von der ausgeübten Tätigkeit, die Erfahrungsstufe von der beruflichen Erfahrung. Außerdem können Zulagen zur Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals gewährt werden.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Stufenzuordnung bei Neueinstellungen von Beschäftigten des Landes und die Zahlung von Zulagen den tarifrechtlichen Vorgaben entsprachen. In die Untersuchungen waren die Oberfinanzdirektion Koblenz - Zentrale Besoldungs- und Versorgungsstelle - (ZBV), die Landesbetriebe Liegenschafts- und Baubetreuung, Mobilität sowie Daten und Information, die Johannes Gutenberg-Universität Mainz, die Universitäten Trier und Koblenz-Landau sowie die Technische Universität Kaiserslautern einbezogen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zu hohe und nicht begründete Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

2.1.1 Tarifrechtliche Vorgaben für die Zuordnung zu Erfahrungsstufen

Bei der Einstellung sind die Beschäftigten, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt, der Stufe 1 der Entgelttabelle zuzuordnen. Verfügen sie über Berufserfahrung, können sie einer höheren Stufe zugeordnet werden. Der weitere Aufstieg in den Stufen bestimmt sich nach Stufenlaufzeiten². Das sind Zeiten, in denen eine Tätigkeit grundsätzlich ununterbrochen innerhalb derselben Entgeltgruppe ausgeübt wurde.

¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungsvertrages Nr. 7 vom 9. März 2013 (MinBl. S. 287 ff.). Für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gilt § 16 TV-L in der Fassung des § 40 Nr. 5 TV-L.

² § 16 Abs. 3 TV-L.

Die nachstehende Übersicht zeigt die für die Stufenzuordnung und den Stufenaufstieg benötigten Erfahrungszeiten:

Erforderliche Erfahrungszeiten für den Stufenaufstieg

Stufen	für die Stufenzuordnung benötigte Berufserfahrung	Stufenlaufzeit
1	keine	
2	1 Jahr	nach einem Jahr in Stufe 1
3	3 Jahre	nach zwei Jahren in Stufe 2
4	6 Jahre	nach drei Jahren in Stufe 3
5	10 Jahre	nach vier Jahren in Stufe 4
6 ³	15 Jahre	nach fünf Jahren in Stufe 5

Vorhandene Berufserfahrung ist allerdings nicht immer im vollen Umfang anzuerkennen. Bei einem Wechsel aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst kann ein Beschäftigter - selbst bei langjähriger einschlägiger Berufserfahrung⁴ - höchstens der Stufe 3⁵ zugeordnet werden. Weitergehende Anrechnungen sind nur für den Wechsel innerhalb des öffentlichen Dienstes und für den Hochschul- und Forschungsbereich geregelt.

Die Zuordnung zu einer höheren Stufe als der Stufe 3 ist nur zulässig, sofern die Neueinstellung zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. Dieses Erfordernis setzt Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung voraus, die durch Mangel an Bewerbern und/oder deren nicht befriedigende Qualifikation indiziert sein können⁶. Bei Vorliegen der Voraussetzungen reicht es für die Anerkennung von Zeiten aus, wenn die frühere Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich, also von Nutzen, ist. Im Ergebnis können neu eingestellte Beschäftigte auf diesem Wege sofort der Endstufe der jeweiligen Entgeltgruppe zugeordnet werden.

Die Zeiten sowohl der einschlägigen als auch der förderlichen Berufserfahrung müssen grundsätzlich ununterbrochen zurückgelegt worden sein. Wurden Tätigkeiten mehr als drei Jahre nicht ausgeübt, liegt in der Regel eine schädliche Unterbrechung vor. Die vor dieser Unterbrechung liegenden Zeiten dürfen bei der Stufenzuordnung nicht berücksichtigt werden.

2.1.2 Mängel bei der Stufenzuordnung

Die Festsetzungen der geprüften Dienststellen wiesen erhebliche Mängel auf. Beispiele:

- Neu eingestellten Beschäftigten wurde oftmals eine höhere Stufe gewährt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. Neben dem ausgewählten Bewerber waren noch andere geeignete Bewerber vorhanden.
- Förderliche Zeiten wurden unzulässigerweise erst nachträglich, das heißt nach vorbehaltloser Unterzeichnung des Arbeitsvertrages, anerkannt.
- Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Berücksichtigung förderlicher Zeiten war nicht dokumentiert. Es war nicht ersichtlich, ob der Personalbedarf auch anderweitig hätte gedeckt werden können.

³ Nur Entgeltgruppen 2 bis 8.

⁴ Einschlägige Berufserfahrung liegt vor, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird. Auch eine gleichartige Tätigkeit mit gleicher Eingruppierung kann hierfür ausreichen.

⁵ Bis zum 31. Januar 2010 maximal der Stufe 2.

⁶ Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, Kommentar, TV-L Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, Randnummer 22 zu § 16; Stand: 02/2012.

- Obwohl einschlägige Berufserfahrung nicht oder nicht im erforderlichen Umfang vorhanden war, wurden Beschäftigte bei der Einstufung höheren Stufen zugeordnet. Selbst bei Berufsanfängern, die nur über Praktikumszeiten verfügten, wurden höhere Erfahrungsstufen festgesetzt.
- Beschäftigungszeiten, die vor einer schädlichen Unterbrechung lagen, wurden bei der Stufenzuordnung angerechnet.
- Vielfach war nicht nachvollziehbar, welche Beschäftigungszeiten bei der Einstufung berücksichtigt worden waren. Nachweise über die angerechneten Zeiten befanden sich nicht in den Personalakten.
- Nicht alle Universitäten forderten für die Berücksichtigung von Berufserfahrung einen zeitlichen Mindestbeschäftigungsumfang.

Die fehlerhaften Stufenfestsetzungen führten zu ungerechtfertigten Entgeltzahlungen von 298.000 € jährlich.

Das Ministerium der Finanzen hat aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs mit Rundschreiben vom Mai 2013 an die Fachressorts ausgeführt, dass bei der Stufenzuordnung die erforderlichen Berufserfahrungszeiten grundsätzlich ununterbrochen zurückgelegt worden sein müssten. Die nachträgliche Berücksichtigung von förderlichen Zeiten sei nicht mehr möglich, wenn der Beschäftigte bereits eingestellt sei und die neue Tätigkeit zu den tariflichen Konditionen bereits aufgenommen habe. Das Merkmal "zur Deckung des Personalbedarfs" sei dann nicht erfüllt, wenn eine Mehrzahl an Bewerbern vorhanden sei, insbesondere dann nicht, wenn ein anderer geeigneter Bewerber die Stelle zu den tariflichen Bedingungen angenommen hätte. Alle Umstände, die zu der Entscheidung einer Berücksichtigung eines vorherigen Arbeitsverhältnisses geführt hätten, müssten schriftlich dokumentiert und in der Personalakte festgehalten werden.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, die Hochschulen und Forschungsinstitute seien darauf hingewiesen worden, dass bei der Stufenfestsetzung Tätigkeiten als wissenschaftliche Hilfskraft mit Abschluss, die einen zeitlich geringeren Umfang als ein Viertel der Regelarbeitszeit umfassten, nicht berücksichtigt werden könnten.

Die geprüften Dienststellen haben zugesagt, künftig die Durchführungshinweise des Ministeriums der Finanzen zu beachten. Allerdings hat der Landesbetrieb Daten und Information mitgeteilt, nach seiner Auffassung sei das Tatbestandsmerkmal "zur Deckung des Personalbedarfs" nur dann nicht erfüllt, wenn zwei absolut gleich geeignete Bewerber vorhanden seien und nur einer bereit sei, Abstriche zu machen. Bei unterschiedlich geeigneten Bewerbern könne beim bestqualifizierten Bewerber eine Anrechnung förderlicher Zeiten erfolgen.

Diese Auffassung wird vom Rechnungshof nicht geteilt und lässt sich auch aus der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung⁷ und den Durchführungshinweisen des Ministeriums der Finanzen nicht ableiten. Der Begriff "andere geeignete Bewerber" ist nicht gleichzusetzen mit "absolut gleich geeigneten Bewerbern". Der Rechnungshof geht davon aus, dass der Landesbetrieb Daten und Information dies künftig bei den Stufenzuordnungen beachten wird.

⁷ Vgl. u. a. BAG, Urteil vom 26. Juni 2008, Az.: 6 AZR 498/07, juris, Randnummer 29.

2.2 Zulagen zur Personalgewinnung und -bindung tarifwidrig vergeben

2.2.1 Tarifrrechtliche Vorgaben für die Gewährung von Zulagen

Beschäftigten kann abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt als Zulage ganz oder teilweise vorweg gewährt werden⁸. Voraussetzung ist, dass dies u. a. bei der Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von vorhandenen qualifizierten Fachkräften notwendig ist.

2.2.2 Mängel bei der Gewährung von Zulagen

Folgendes wurde festgestellt:

- Zulagen wurden häufig tarifwidrig gezahlt - z. B. für eine besondere Qualifikation, herausragende Leistungen, die Übernahme zusätzlicher und höherwertiger Aufgaben oder zur Vermeidung von Einkommensverlusten.
- Teilweise waren den Personalakten die Entscheidungsgründe für die Zulagen-gewährung nicht zu entnehmen.
- Die Voraussetzungen des Tatbestandsmerkmals "zur Deckung des Personalbedarfs" lagen häufig nicht vor, weil andere geeignete Bewerber vorhanden waren. Beispielsweise zahlte ein Landesbetrieb die Zulage aus Gründen der Gleichbehandlung nicht nur neu eingestellten Beschäftigten, sondern auch bereits vorhandenen Mitarbeitern.
- Die Zulage zur Bindung von qualifizierten Fachkräften wurde regelmäßig gezahlt, ohne dass die Notwendigkeit hierfür nachgewiesen war. Hinweise auf konkrete Abwanderungsabsichten, insbesondere bessere Angebote eines anderen Arbeitgebers, enthielten die Unterlagen nicht.
- Zulagen wurden präventiv gezahlt, z. B. zur allgemeinen Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit.

Die tarifwidrigen und ohne Nachweis der Notwendigkeit vorgenommenen Zulagen-gewährungen führten zu ungerechtfertigten Entgeltzahlungen von 325.000 € jährlich.

Das Ministerium der Finanzen hat in seinem Rundschreiben vom Mai 2013 klargestellt, dass das Erfordernis der Personalbindung grundsätzlich nur gegeben sei, wenn dem Beschäftigten nachweislich ein besseres Angebot eines anderen Arbeitgebers vorliege und nur die Zahlung einer Zulage den Arbeitgeberwechsel verhindere. Die Abwanderungsabsicht sei künftig entsprechend von den Dienststellen zu dokumentieren. Präventive Vorweggewährungen, z. B. zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit oder als Leistungsanreiz, seien ausgeschlossen.

Die geprüften Dienststellen haben erklärt, sie würden sich künftig an die Vorgaben des Ministeriums halten.

2.3 Unzulässige Vorteile durch Hinausschieben von Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg

Werden Beschäftigten höher zu bewertende Tätigkeiten auf Dauer übertragen, so ist damit als Rechtsfolge (Tarifautomatik) der Wechsel von der bisherigen in eine höhere Entgeltgruppe (Höhergruppierung) verbunden. In diesem Fall nehmen die Beschäftigten allerdings nicht die bereits erreichte Entgeltstufe mit, sondern sie fallen vielmehr in den Stufen der neuen Entgeltgruppe so weit zurück, dass ihr neues Entgelt noch dem bisherigen Gehalt entspricht. Es erfolgt jedoch mindestens eine Zuordnung zur Stufe 2. Für den weiteren Aufstieg in den Stufen haben

⁸ § 16 Abs. 5 TV-L.

sie die jeweiligen Stufenlaufzeiten erneut zu durchlaufen⁹. Wird die Höhergruppierung unzulässigerweise bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe hinausgeschoben, bewirkt dies, dass die Beschäftigten auch in der neuen Entgeltgruppe einer höheren Stufe zugeordnet werden.

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung schob in mindestens 40 Fällen mit Zustimmung der Beschäftigten anstehende Höhergruppierungen bis zum nächsten Stufenaufstieg in der bisherigen Entgeltgruppe hinaus. Zugleich übertrug er den Beschäftigten für die Zeit bis zur Höhergruppierung die höherwertige Tätigkeit "vorübergehend" und gewährte hierfür eine Zulage in Höhe der Differenz zum Entgelt der höheren Entgeltgruppe. Dadurch wurde den Beschäftigten ein unzulässiger Vorteil verschafft, der im Vergleich zu der tarifmäßigen sofortigen Höhergruppierung im Einzelfall - über die Laufzeit des aktiven Dienstes betrachtet - bis zu 50.000 € ausmachte. In den stichprobenweise geprüften 15 Fällen ergaben sich für den Landesbetrieb vermeidbare Entgeltzahlungen von insgesamt 73.000 € jährlich.

Der Landesbetrieb hat diese Verfahrensweise Anfang 2013 aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs eingestellt. Er hat erklärt, eine Korrektur der bereits praktizierten Fälle sei rechtlich nicht möglich. Lediglich in den Fällen, in denen die Höhergruppierung noch ausstehe, solle diese sofort vollzogen werden.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die tarifwidrigen Entgeltzahlungen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten zu korrigieren,
- b) die Grundlagen für die Entscheidungen über Stufenzuordnungen und Zulagen-gewährungen ordnungsgemäß zu dokumentieren und geeignete Nachweise für die bei der Stufenzuordnung zu berücksichtigende Berufserfahrung zu den Personalakten zu nehmen,
- c) im Hochschulbereich bei der Frage eines Mindestbeschäftigungsumfangs als Voraussetzung für die Berücksichtigung der Berufserfahrung eine landesweit einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe a zu berichten.

⁹ § 17 Abs. 4 in Verbindung mit § 16 Abs. 3 TV-L.