



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2016

Nr. 17 Personalausgaben der Universitäts- medizin der Johannes Gutenberg-Univer- sität Mainz

**- vermeidbare Ausgaben insbesondere
durch fehlerhafte Anwendung des
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. 17 Personalausgaben der Universitätsmedizin der
Johannes Gutenberg-Universität Mainz
- vermeidbare Ausgaben insbesondere durch fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts -**

Die Universitätsmedizin gewährte Beschäftigten teils zu hohe Entgelte. Bei Neueinstellungen wurden Entgeltstufen in vielen Fällen tarifwidrig festgesetzt. Auch die Vorweggewährung von Stufen war häufig nicht zulässig. Hierdurch ergaben sich allein in diesen Bereichen vermeidbare Personalausgaben von 447.000 € jährlich.

Versorgungszuschläge für Beamte wurden zum Teil unzutreffend berechnet. Infolge der Prüfung des Rechnungshofs wurden Überzahlungen von 280.000 € vermieden.

Schadensersatzansprüche bei fremdverschuldeten Unfällen von Beschäftigten wurden nicht geltend gemacht. Finanzielle Nachteile für die Universitätsmedizin waren die Folge.

Die Innenrevision war personell unterbesetzt. Eine wirksame Aufgabenerledigung war nicht gewährleistet.

1 Allgemeines

Die Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizin) ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts¹. Sie wurde zum 1. Januar 2009 durch Zusammenlegung des bisherigen Universitätsklinikums mit dem Fachbereich Medizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz errichtet und untersteht der Rechtsaufsicht des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur.

Bei der Universitätsmedizin waren 2014 durchschnittlich 7.600 Arbeitnehmer einschließlich Ärzten und Pflegepersonal mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 5.500 Vollzeitkräften beschäftigt. Der Personalaufwand (Löhne und Gehälter, Sozialabgaben, Aufwendungen für die Altersversorgung und für Unterstützung) betrug nach der Gewinn- und Verlustrechnung 374 Mio. €.

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für einen Teilbereich der Universitätsmedizin geprüft. In die Erhebungen waren fast 20 % des Personals der Universitätsmedizin einbezogen. Nicht Gegenstand der Prüfung waren die Vergütungen der Ärzte, Pflegekräfte und Vorstände sowie Nebentätigkeiten.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Zu hohe und nicht begründete Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

Seit 1. Januar 2012 gelten für die Beschäftigten der Universitätsmedizin eigene Tarifverträge². Diese ersetzen den seit 1. November 2006 geltenden Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L). Danach bestimmt sich das Entgelt für Beschäftigte nach der Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe

¹ § 1 Abs. 1 Landesgesetz über die Errichtung der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Universitätsmedizinengesetz - UMG -) vom 10. September 2008 (GVBl. S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. August 2015 (GVBl. S. 196), BS 223-42.

² Haustarifvertrag Universitätsmedizin Mainz (M-TV UM Mainz) sowie der Tarifvertrag zu Entgelt und Eingruppierung für Beschäftigte der Universitätsmedizin Mainz (E&E-TV UM Mainz).

ist abhängig von der auszuübenden Tätigkeit, die Erfahrungsstufe von der beruflichen Erfahrung.

Bei der Einstellung sind Beschäftigte grundsätzlich der Stufe 1 der Entgelttabelle zuzuordnen. Verfügen sie über einschlägige Berufserfahrung³, können sie einer höheren Stufe (maximal der Stufe 6) zugeordnet werden. Bei einem Wechsel aus der Privatwirtschaft in den öffentlichen Dienst ist jedoch - selbst bei langjähriger einschlägiger Berufserfahrung - seit Februar 2010 höchstens eine Zuordnung zur Stufe 3 möglich⁴.

Die Zuordnung zu einer höheren Stufe als der Stufe 3 ist nur zulässig, wenn die Berücksichtigung weiterer Erfahrungszeiten zur Deckung des Personalbedarfs erforderlich ist. Werden Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung nachgewiesen, reicht es für die Anerkennung von Zeiten aus, wenn die frühere Tätigkeit für die vorgesehene Tätigkeit förderlich, d. h. von Nutzen ist.

Diese Vorgaben beachtete die Universitätsmedizin nicht hinreichend und setzte bei Neueinstellungen Entgeltstufen in vielen Fällen tarifwidrig fest:

- Neu eingestellten Beschäftigten wurde oftmals eine höhere Stufe gewährt, obwohl keine Forderung des Bewerbers nachgewiesen war oder andere geeignete Bewerber vorhanden waren.
- Förderliche Zeiten wurden unzulässigerweise erst nachträglich, d. h. nach vorbehaltloser Unterzeichnung des Arbeitsvertrages, anerkannt.
- Obwohl einschlägige Berufserfahrung nicht (z. B. bei einem Berufsanfänger) oder nicht im erforderlichen Umfang vorhanden war, wurden Beschäftigte bei der Einstellung höheren Stufen zugeordnet.
- Vielfach war nicht nachvollziehbar, welche Beschäftigungszeiten bei der Einstufung berücksichtigt worden waren.

Die fehlerhaften Stufenfestsetzungen führten zu überhöhten Entgeltzahlungen von 119.000 € jährlich.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, den Feststellungen könne dem Grunde nach nicht widersprochen werden. Sämtliche Unterlagen, einschließlich der zur Begründung der Stufe erforderlichen, würden zur Personalakte genommen. Die nachträgliche Berücksichtigung förderlicher Zeiten erfolge nicht mehr.

2.2 Zulagen zur Personalgewinnung und -bindung tarifwidrig gewährt

Beschäftigten kann abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt als Zulage ganz oder teilweise vorweg gewährt werden⁵. Voraussetzung ist, dass dies u. a. bei der Einstellung zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften notwendig ist.

Bis Mitte 2013 bewilligte die Universitätsmedizin alle beantragten Stufenvorweggewährungen - auch wenn Gründe hierfür nicht angegeben oder erkennbar waren.

Ab Mitte 2013 änderte sie ihre Bewilligungspraxis. Beantragte Stufenvorweggewährungen wurden teilweise abgelehnt. Vereinzelt wurden bereits bewilligte Stufenvorweggewährungen wegen fehlender Voraussetzungen widerrufen.

³ Einschlägige Berufserfahrung liegt vor, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird. Auch eine gleichartige Tätigkeit mit gleicher Eingruppierung kann hierfür ausreichen.

⁴ Bis Ende Januar 2010 war eine Zuordnung zur Stufe 2 möglich.

⁵ § 5 Abs. 4 E&E-TV UM Mainz.

Im Übrigen wurde Folgendes festgestellt:

- Zulagen wurden häufig tarifwidrig gezahlt - z. B. für besondere Leistungen, die Übernahme zusätzlicher Aufgaben oder zur Vermeidung von Einkommensverlusten.
- Teilweise waren den Personalakten die Entscheidungsgründe für die Zulagen-gewährung nicht zu entnehmen.
- Die Zulage zur Bindung von qualifizierten Fachkräften wurde regelmäßig ge-zahlt, ohne dass die Notwendigkeit hierfür nachgewiesen war. Hinweise auf konkrete Abwanderungsabsichten, insbesondere bessere Angebote eines an-deren Arbeitgebers, enthielten die Unterlagen nicht.
- Die Voraussetzungen des Tatbestandsmerkmals "zur Deckung des Personal-bedarfs" lagen teilweise nicht vor, weil andere geeignete Bewerber vorhanden waren.
- Der tariflich zulässige Höchstbetrag der Zulage wurde durch die bewilligte Stu-fenvorweggewährung in mehreren Fällen überschritten.

Die ungerechtfertigten Zulagenzahlungen beliefen sich auf 328.000 € jährlich.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, mit den Personalverantwortlichen und Einrich-tungsleitungen sei verstärkt das Gespräch gesucht worden, um die im Tarifvertrag aufgezeigten Möglichkeiten und Tatbestandsmerkmale zu erläutern. Es sei heraus-gestellt worden, dass Abweichungen von den tarifvertraglichen Vorgaben grund-sätzlich nicht mehr ermöglicht würden. Sämtliche Unterlagen würden zu den Per-sonalakten genommen, d. h. die Dokumentation des Antrags- und Entscheidungs-prozesses werde gewährleistet. Über die Stichprobe des Rechnungshofs hinaus werde geprüft, ob in weiteren Personalfällen Zulagen gewährt und Höchstbeträge überschritten worden seien.

2.3 Prämienzahlungen ohne tarifliche Grundlage

Die Universitätsmedizin gewährte Mitarbeitern im Verwaltungsdienst zum Teil tarif-vertraglich nicht begründete einmalige Leistungen in Form von Anerkennungs- und Zielprämien. Seit 2006 wurden 14 Anerkennungs- und 57 Zielprämien über insge-samt 150.000 € gezahlt. Die Anerkennungsprämien wurden 2012 eingestellt, Ziel-prämien wurden zum Zeitpunkt der Prüfung teilweise noch gewährt. Die Zielverein-barungen wiederholten in der Regel nur die üblichen Aufgaben der Mitarbeiter.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, Anerkennungs- und Zielprämien im Verwal-tungsdienst würden nicht mehr vereinbart. Soweit diese nicht schon gekündigt oder widerrufen seien, erfolge dies in Koordination mit der jeweils verantwortlichen Per-son.

2.4 Teils fehlerhafte Eingruppierung von Beschäftigten

In den geprüften Bereichen lagen teilweise die für die Eingruppierung erforderli-chen Tarifmerkmale nicht vor. Zugrunde gelegte Stellenbeschreibungen waren zum Teil veraltet. In mehreren Fällen wurden Eingruppierungen vorgenommen, ob-wohl die dafür tariflich vorgeschriebenen Ausbildungsvoraussetzungen nicht gege-ben waren.

Fehlerhafte Eingruppierungen führten allein in den geprüften Fällen zu Fehlzah-lungen von mindestens 34.000 € jährlich.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, sie habe an die aktuelle Tätigkeit angepasste Stellenbeschreibungen gefertigt. Diese rechtfertigten die Eingruppierungen. In den Fällen der Eingruppierung trotz fehlender Ausbildungsvoraussetzungen seien die meisten betroffenen Mitarbeiter zwischenzeitlich ausgeschieden. Bei den Nachbe-setzungen dieser Stellen seien die Tätigkeiten tarifgerecht um drei Entgeltgruppen niedriger bewertet worden.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass auch die aktualisierten Stellenbeschreibungen die Eingruppierungen nicht rechtfertigen. Er hält eine vertiefte Prüfung durch die Universitätsmedizin für erforderlich.

2.5 Abschluss außertariflicher Verträge ohne Notwendigkeit

Die Universitätsmedizin gewährte Führungskräften sowie sonstigen Mitarbeitern im Verwaltungsdienst Vergütungen auf der Grundlage von außertariflichen Verträgen. Zum Dezember 2014 bestand mit 20 Beschäftigten ein außertarifliches Arbeitsverhältnis.

Eine außertarifliche Vergütung kommt in Betracht, wenn die wahrzunehmende Aufgabe höhere Anforderungen an den Beschäftigten stellt als die jeweils höchste tarifliche Eingruppierung - also die Vergütungsgruppe I Bundes-Angestellentarifvertrag (BAT) oder Entgeltgruppe 15 der Entgeltordnung TV-L. Die maßgeblichen Heraushebungsmerkmale für eine Eingruppierung in die Vergütungsgruppe I BAT⁶ sind z. B. die Leitung größter Organisationseinheiten, bei denen insbesondere die Personalführung und organisatorische Befähigung höchste Anforderungen stellen, die Entscheidung von Grundsatzfragen allgemeiner und richtungsweisender Bedeutung oder die Lösung wissenschaftlicher Probleme, die eine hervorragende entsprechende Qualifikation voraussetzen.

Bei den stichprobenhaft geprüften außertariflichen Verträgen fehlte es den Beschäftigten zum Teil mangels Universitätsabschluss bereits an der Qualifikation für eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 13 (vergleichbar höherer Dienst). Die vorgenannten Merkmale für eine Heraushebung der Aufgabe aus dem tariflichen Entgeltsystem lagen in keinem dieser Fälle vor. Eine sachliche Notwendigkeit für den Abschluss des außertariflichen Vertrags war nicht ersichtlich.

Ferner fehlten einheitliche Regelungen für den Abschluss von außertariflichen Verträgen. Insbesondere war nicht festgelegt, welche Stellen unter welchen Voraussetzungen und zu welchen Konditionen hierfür in Betracht kommen.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, außertarifliche Beschäftigungsverhältnisse würden künftig nur noch begründet, soweit dies zur Gewinnung von qualifiziertem Personal erforderlich sei und mindestens eins der maßgeblichen Heraushebungsmerkmale für die Eingruppierung in Vergütungsgruppe I BAT vorliege. Auch müsse es sich regelmäßig um eine Leitungsposition mit Personalverantwortung und Entscheidungsbefugnissen handeln. In den beanstandeten Fällen werde bei Ausscheiden der Beschäftigten kein außertarifliches Vertragsverhältnis mehr begründet.

2.6 Zahlung von Überstundenpauschalen ohne ausreichende Nachweise

An Beschäftigte im Verwaltungsdienst wurden Überstundenpauschalen von bis zu 1.000 € monatlich ohne Nachweise oder Kontrolle der tatsächlich geleisteten Überstunden gezahlt. Teilweise sollte mit den Zahlungen ausdrücklich ein bestimmtes Gehaltsniveau erreicht werden. Mehrarbeit wurde nicht geleistet.

Die Universitätsmedizin hat diese Praxis inzwischen im Wesentlichen eingestellt. Sie hat erklärt, noch vereinbarte Überstundenpauschalen würden mit dem Ziel der Aufhebung bzw. des Widerrufs des jeweiligen Vertragsbestandteils geprüft. Sollten künftig Überstundenpauschalen vereinbart werden, erfolge dies unter der Maßgabe, dass geleistete Überstunden aufgezeichnet werden sowie die Anordnung dokumentiert werden müsse. Grundsätzlich werde das Erfordernis der Vereinbarung einer Überstundenpauschale nur sehr eingeschränkt gesehen. Diese würden nicht mehr mit dem Ziel vereinbart, ein bestimmtes Gehaltsniveau zu erreichen.

⁶ BAG, Urteil vom 19. Februar 2003, - 4 AZR 265/02 -, juris, Rn. 75.

2.7 Zu viele Beamtenstellen im Haushaltsplan des Landes

Zum Zeitpunkt der Erhebungen erbrachten rund 100 Beamte der Johannes Gutenberg-Universität ihre Tätigkeiten als Dienstleistung für die Universitätsmedizin. Im Haushaltsplan des Landes für die Haushaltsjahre 2014/2015 sind noch 229 Stellen ausgebracht⁷.

Das Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur hat erklärt, im Zuge der Haushaltsaufstellung 2016 seien die ausgewiesenen Planstellen und Stellen überprüft und in Abstimmung mit der Universitätsmedizin auf den weiterhin erforderlichen Bedarf zurückgeführt worden⁸.

2.8 Fehlerhafte Berechnung der Versorgungszuschläge für Beamte

Die Universitätsmedizin hat dem Land sämtliche Personalkosten für die ihr zugewiesenen Beamten zu erstatten⁹. Dazu zählt auch ein Versorgungszuschlag für jeden aktiven Beamten. Dessen Höhe bemisst sich nach den Regelungen für die Zuführungen zum Finanzierungsfonds für die Beamtenversorgung Rheinland-Pfalz.

Die Universitätsmedizin ermittelte die Höhe der Versorgungszuschläge selbst. Für die Zeit von 2009 bis 2014 leistete sie Abschlagszahlungen. Die endgültige Abrechnung stand zum Zeitpunkt der Prüfung noch aus.

Die manuell ermittelten Bemessungsgrundlagen der Versorgungszuschläge waren in vielen Fällen fehlerhaft. Für den vorgenannten Zeitraum drohte eine Überzahlung von 280.000 €.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Bemessungsgrundlagen für die Jahre 2009 bis 2014 seien korrigiert und die endgültige Abrechnung zwischenzeitlich vorgenommen worden. Künftig solle eine maschinelle Ermittlung der Bemessungsgrundlage oder die Abgabe der Fälle an einen externen öffentlichen Dienstleister erfolgen.

2.9 Unterbliebene Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen

Erleidet ein Beschäftigter einen durch einen Dritten verschuldeten Arbeitsunfall, so geht ein Schadensersatzanspruch wegen des Verdienstauffalls insoweit auf den Arbeitgeber über, als dieser dem Beschäftigten während der unfallbedingten Arbeitsunfähigkeit das Arbeitsentgelt fortgezahlt hat¹⁰.

Seit 2011 war die Zuständigkeit für die Geltendmachung von übergegangenen Schadensersatzansprüchen bei der Universitätsmedizin nicht mehr eindeutig geregelt. In der Folge wurden keine Ansprüche mehr geltend gemacht.

Ein vom Rechnungshof durchgeführter Datenabgleich mit der Unfallkasse deckte zahlreiche Fälle auf, in denen der Unfallkasse fremdverschuldete Arbeitsunfälle gemeldet wurden, die zu einer vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit des Beschäftigten führten. Aufgrund dieser Prüfung forderte die Universitätsmedizin zwischenzeitlich in 25 Fällen Schadensersatz von insgesamt 90.000 €. Weiteren - bereits verjährten - Fällen ging sie nicht mehr nach.

⁷ Einzelplan 09 Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Weiterbildung und Kultur, Kapitel 09 05 Johannes Gutenberg-Universität (Globalhaushalt), Titel 422 01 Bezüge der planmäßigen Beamtinnen und Beamten (Richterinnen und Richter).

⁸ Der Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2016 (Regierungsvorlage) weist insgesamt 172 Stellen, davon 138 Stellen für wissenschaftliche Beamte, aus. Von den letztgenannten Stellen entfallen nach den Angaben der Universitätsmedizin 81 Stellen auf Professoren mit außertariflichem Vertrag.

⁹ § 21 Abs. 5 UMG.

¹⁰ § 6 Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall (Entgeltfortzahlungsgesetz - EntgFG -) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 1065), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 2015 (BGBl. I S. 1211).

Auch bei fremdverschuldeten Unfällen im privaten Bereich kann nicht ausgeschlossen werden, dass Schadensersatzansprüche nicht verfolgt wurden, weil Beschäftigte ihrer Anzeigepflicht nicht nachkamen oder diese ihnen nicht bekannt war.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen sei bei einer Mitarbeiterin zentralisiert und das Verfahren neu strukturiert worden. Die Mitarbeiter seien an ihre Mitwirkungspflichten zur Meldung aller Unfälle - auch der Privatunfälle - erinnert worden. Dies werde quartalsweise wiederholt.

2.10 Unzureichende personelle Besetzung der Innenrevision

Seit April 2003 ist bei der Universitätsmedizin eine Innenrevision eingerichtet. Sie hat die Aufgabe, die Geschäftsführung bei der Erreichung der Unternehmensziele durch die Überprüfung aller Unternehmensteile und -prozesse zu unterstützen. Sie soll dabei auch zur Korruptionsprävention und -bekämpfung sowie zur Aufdeckung doloser Handlungen beitragen¹¹.

Die Innenrevision der Universitätsmedizin war seit Januar 2009 nur mit einer Kraft besetzt. Eine wirksame Aufgabenerledigung war damit nicht gewährleistet.

Die Universitätsmedizin hat erklärt, die Innenrevision sei um zwei Mitarbeiter aufgestockt worden. Des Weiteren sei sie mit dem Bereich Compliance zusammengeführt worden, sodass auch eine Zuarbeit bzw. Unterstützung durch den Compliance-Beauftragten erfolgen werde.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass angesichts der finanziellen Lage¹² der Universitätsmedizin eine möglichst personalaufwandneutrale Lösung gewählt wurde.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die fehlerhaften Stufenzuordnungen und Stufenvorweggewährungen 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) die Zahlung von Anerkennungs- und Zielprämien im Verwaltungsdienst einzustellen,
- d) die Eingruppierungspraxis zu überprüfen und erforderlichenfalls zu ändern,
- e) außertarifliche Verträge im Verwaltungsdienst auf ihre Zulässigkeit und Notwendigkeit hin zu überprüfen und für künftige Verträge einheitliche Regeln aufzustellen,
- f) die Zahlung nicht begründeter Überstundenpauschalen im Verwaltungsdienst einzustellen,

¹¹ Nr. 1 Dienstanweisung Innenrevision der Universitätsmedizin der Johannes Gutenberg-Universität, Mainz (KöR) - Stand: 26. September 2011 - (DA-IR).

¹² Die Rechnungsabschlüsse wiesen für die Jahre 2012 bis 2014 Verluste von 20,7 Mio. €, 12,6 Mio. € und 6,5 Mio. € aus.

- g) nicht mehr benötigte Beamtenstellen im Haushaltsplan des Landes in Abgang zu stellen,
- h) die fehlerhaften Berechnungen der Versorgungszuschläge zu korrigieren und künftig eine zutreffende Ermittlung sicherzustellen,
- i) Schadensersatzansprüche der Universitätsmedizin bei fremdverschuldeten Unfällen möglichst vollständig und zeitnah geltend zu machen,
- j) die Innenrevision so mit Personal auszustatten, dass sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß und wirksam erledigen kann.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

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