



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2020

Nr. 6 Entgelte für Beschäftigte des Landes - weiterhin fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts und überhöhte Zahlungen -

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 Entgelte für Beschäftigte des Landes
- weiterhin fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts
und überhöhte Zahlungen -**

Insbesondere Dienststellen des Landes, die erstmalig in Prüfungen des Rechnungshofs einbezogen wurden, stellten Beschäftigte in zu hohen Erfahrungsstufen und deshalb mit zu hohen Entgelten ein. Außerdem zahlten sie in vielen Fällen tarifwidrig Zulagen. Hinweise in Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des Tarifvertrags wurden häufig nicht beachtet.

Oftmals waren die Gründe für höhere Stufenzuordnungen und Zulagenzahlungen nicht dokumentiert.

Auf die Stufenfestsetzungen und Zulagengewährungen, die fehlerhaft oder ohne Nachweis der Erfüllung der Voraussetzungen vorgenommen wurden, entfielen Entgeltzahlungen von mehr als 2,7 Mio. €.

1 Allgemeines

Nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)¹ bemisst sich das Entgelt für Beschäftigte des Landes nach der Entgeltgruppe und der Erfahrungsstufe. Die Entgeltgruppe richtet sich nach der auszuübenden Tätigkeit. Die Erfahrungsstufe ist von der beruflichen Erfahrung abhängig. Außerdem können Zulagen zur Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals gewährt werden.

Bereits 2012 hatte der Rechnungshof geprüft, ob die Stufenzuordnung bei Neueinstellungen und die Zahlung von Zulagen den tarifrechtlichen Vorgaben entsprechen.² Dabei waren teilweise erhebliche Mängel festgestellt worden, die das Ministerium der Finanzen zum Anlass genommen hatte, in einem Rundschreiben vom 15. Mai 2013 an alle Ressorts ergänzende Hinweise zur Durchführung des § 16 TV-L zu geben³.

Der Rechnungshof hat beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung und der Johannes Gutenberg-Universität Mainz untersucht, ob die dort 2012 festgestellten Mängel abgestellt und die Hinweise des Ministeriums der Finanzen beachtet wurden. Außerdem hat er die Stufenzuordnungen und die Zulagenzahlungen bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Tarifwidrig zu hohe Stufenzuordnung bei Neueinstellungen

2.1.1 Tarifrechtliche Vorgaben für die Zuordnung zu Erfahrungsstufen

Beschäftigte werden bei der Einstellung grundsätzlich der Stufe 1 der Entgelttabelle zugeordnet. Verfügen sie bereits über einschlägige Berufserfahrung, können sie einer höheren Stufe zugeordnet werden. Der weitere Aufstieg in den Stufen bestimmt

¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006 (MinBl. 2007 S. 272 ff.) in der Fassung des Änderungstarifvertrages Nr. 11 vom 2. März 2019 (MinBl. S. 255 ff.). Für Beschäftigte an Hochschulen und Forschungseinrichtungen gilt § 16 TV-L in der Fassung des § 40 Nr. 5 TV-L.

² Jahresbericht 2014, Nr. 5 - Entgelte für Beschäftigte des Landes - (Drucksache 16/3250).

³ Ergänzung der Hinweise zur Durchführung des § 16 TV-L vom 12. Dezember 2006 (MinBl. 2007 S. 337 ff.) und vom 1. März 2009 (MinBl. S. 192 ff.).

sich nach den Stufenlaufzeiten.⁴ Das sind Zeiten, in denen eine Tätigkeit grundsätzlich ununterbrochen innerhalb derselben Entgeltgruppe ausgeübt wurde.

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 Berufserfahrung⁵ - höchstens der Stufe 3 zugeordnet werden⁶. 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 können.⁷ Bei Vorliegen der Voraussetzungen reicht es für die Anerkennung von Zeiten aus, wenn die frühere Tätigkeit förderlich, also von Nutzen, ist. Im Ergebnis können neu eingestellte Beschäftigte auf diesem Wege bis zur Endstufe der jeweiligen Entgeltgruppe zugeordnet werden.

Für die Zulässigkeit einer höheren Stufenzuordnung hat das Ministerium der Finanzen in seinem Rundschreiben folgende Hinweise gegeben:

- Das Merkmal „zur Deckung des Personalbedarfs“ ist nicht erfüllt, wenn eine Mehrzahl an Bewerbern vorhanden ist, insbesondere dann nicht, wenn ein anderer geeigneter Bewerber die Stelle zu den tariflichen Bedingungen angetreten hätte.
- Der Begriff „bei Neueinstellungen“ stellt klar, dass die nachträgliche Berücksichtigung von förderlichen Zeiten nicht mehr möglich ist, wenn der Beschäftigte bereits eingestellt und die neue Tätigkeit zu den tariflichen Konditionen bereits aufgenommen wurde. In diesen Fällen konnte der Personalbedarf bereits ohne die Berücksichtigung förderlicher Zeiten abgedeckt werden.
- Die erforderliche Berufserfahrungszeit muss grundsätzlich ununterbrochen zurückgelegt worden sein. Eine Unterbrechung von mehr als drei Jahren ist schädlich. Die vor dieser Unterbrechung liegenden Zeiten dürfen bei der Stufenzuordnung nicht berücksichtigt werden.

Das Ministerium der Finanzen hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass alle Umstände, die zu der Entscheidung über die Stufenzuordnung geführt haben, schriftlich zu dokumentieren sind. Es hat für Neueinstellungen einen Vordruck veröffentlicht, der ausgefüllt zur Personalakte zu nehmen ist.

2.1.2 Mängel bei der Stufenzuordnung

Die Stufenfestsetzungen der bereits 2012 untersuchten Dienststellen waren nur in wenigen Fällen zu beanstanden. Bei den erstmalig geprüften Dienststellen wiesen insbesondere Stufenzuordnungen, die mit der Begründung „zur Deckung des Personalbedarfs“ vorgenommen worden waren, erhebliche Mängel auf:

- Neu eingestellten Beschäftigten wurde des Öfteren eine höhere Stufe gewährt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht erfüllt waren. So waren neben den ausgewählten Bewerbern noch andere geeignete Bewerber vorhanden oder den

⁴ § 16 Abs. 3 TV-L.

⁵ Einschlägige Berufserfahrung liegt vor, wenn die frühere Tätigkeit im Wesentlichen unverändert fortgesetzt wird. Auch eine gleichartige Tätigkeit mit gleicher Eingruppierung kann hierfür ausreichen.

⁶ Bis zum 31. Januar 2010 maximal der Stufe 2.

⁷ Brehm in Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, Kommentar, TV-L Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst, Randnummer 64 zu § 16; Stand: 02/2019.

Bewerbern wurden Beschäftigungszeiten angerechnet, die vor einer schädlichen Unterbrechung lagen.

- Förderliche Zeiten wurden teilweise nachträglich anerkannt, das heißt nach vorbehaltloser Unterzeichnung des Arbeitsvertrages und nach Antritt der Stelle.
- Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Berücksichtigung förderlicher Zeiten war vielfach nicht dokumentiert. Aus den Personalakten und sonstigen Unterlagen war nicht ersichtlich, ob die Bewerber eine entsprechende Forderung gestellt hatten oder ob der Personalbedarf auch anderweitig von weiteren geeigneten Bewerbern hätte gedeckt werden können.

Eine Dienststelle gewährte bis 2015 bei der Einstellung grundsätzlich höhere Stufen. Die dafür erforderlichen förderlichen Zeiten erkannte sie ungeprüft an - unabhängig von der tatsächlichen Bewerberlage und einer Forderung der Bewerber nach einem höheren Entgelt.

- Für die Festsetzungen von höheren Stufen wurden vereinzelt Zeiten einer freiberuflichen Tätigkeit als einschlägige Berufserfahrung berücksichtigt, obwohl hierfür nur Zeiten in einem Abhängigkeitsverhältnis, wie es bei einem Arbeitsverhältnis vorliegt, in Betracht kommen.
- Häufig war nicht oder nicht ausreichend dokumentiert, aus welchem Grund eine höhere Stufenzuordnung vorgenommen worden war. Der vom Ministerium der Finanzen veröffentlichte Vordruck zur Darlegung der Entscheidungsgründe für die Stufenzuordnung wurde von einigen Dienststellen nicht genutzt.

Auf die Stufenfestsetzungen, die fehlerhaft oder ohne Nachweis der Erfüllung der Voraussetzungen vorgenommen wurden, entfielen Entgeltzahlungen von insgesamt 965.000 €.⁸

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 vorweg gewährt werden (Vorweggewährung). Wenn Beschäftigte bereits in der Endstufe sind, können sie eine Zulage von bis zu 20 % der Stufe 2 ihrer Entgeltgruppe erhalten.⁹ Die Gewährung der Zulage ist zulässig, wenn sie u. a. zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften notwendig ist.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Zulage zur „Deckung des Personalbedarfs“ sind dieselben wie bei der höheren Stufenzuordnung.

Zu den Voraussetzungen für die Zulage zur „Bindung von qualifizierten Fachkräften“ hat das Ministeriums der Finanzen in seinem Rundschreiben folgende konkretisierende Hinweise gegeben:

- Dem Beschäftigten muss nachweislich ein besseres Angebot eines anderen Arbeitgebers vorliegen und nur die Zahlung einer Zulage kann den Arbeitgeberwechsel verhindern.
- Präventive Vorweggewährungen - z. B. zur Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit oder als Leistungsanreiz - sind ausgeschlossen.

Auch hier sind alle Umstände, die zur Entscheidung über eine Zulage geführt haben, schriftlich zu dokumentieren und in der Personalakte des Beschäftigten festzuhalten.

⁸ Die Berechnungen erfolgten jeweils von der ersten fehlerhaften Zahlung bis Juni 2018 bzw. bei der Johannes Gutenberg-Universität Mainz bis Dezember 2018.

⁹ § 16 Abs. 5 TV-L.

2.2.2 Mängel bei der Gewährung von Zulagen

Die festgestellten Mängel betrafen überwiegend die erstmals in die Erhebungen einbezogenen Dienststellen:

- Zulagen zur „Bindung von qualifizierten Fachkräften“ wurden in vielen Fällen tarifwidrig gewährt - z. B. präventiv, um einem Arbeitgeberwechsel der Beschäftigten aus finanziellen Gründen frühzeitig vorzubeugen, zur Vermeidung von Einkommensverlusten oder für besondere Leistungen.
Hinweise auf konkrete „Abwanderungsabsichten“, insbesondere bessere Angebote anderer Arbeitgeber, waren oftmals den Personalakten und sonstigen Unterlagen nicht entnehmbar.
- Beschäftigte erhielten vereinzelt Zulagen zur „Deckung des Personalbedarfs“ tarifwidrig, weil z. B. nachweislich noch andere geeignete Bewerber vorhanden waren.
- Häufig wurden Zulagen ohne Nachweis der Notwendigkeit gewährt. Beispielsweise war nicht belegt, dass der Beschäftigte ein höheres Entgelt zur Einstellungsvoraussetzung gemacht hatte oder keine weiteren geeignete Bewerber vorhanden gewesen waren. Gründe für die Zulagengewährung waren oftmals nicht dokumentiert.
- Zulagen überschritten in mehreren Fällen die tarifvertraglich festgelegten Höchstbeträge.

Auf die tarifwidrigen oder ohne Nachweis der Notwendigkeit gewährten Zulagen entfielen Entgeltzahlungen von insgesamt 1.740.000 €. ¹⁰

2.3 Äußerungen der Dienststellen zu den festgestellten Mängeln

Alle in die Prüfung einbezogenen Dienststellen haben erklärt, sich künftig an die Hinweise des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des § 16 TV-L halten zu wollen. Die meisten Dienststellen haben außerdem zugesagt, im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten fehlerhafte Stufenzuordnungen und Zulagengewährungen zu korrigieren. Für einige Fälle haben sie mitgeteilt, Berichtigungen seien bereits veranlasst worden.

Mehrere Dienststellen haben darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts¹¹ Korrekturen zum Nachteil der Beschäftigten ausgeschlossen seien, wenn der Arbeitgeber nicht beweisen könne, dass die Tatbestandsvoraussetzungen für die vorgenommene Stufenzuordnung objektiv nicht erfüllt gewesen seien. Aufgrund fehlender oder unvollständiger Dokumentationen in den Personalakten und Unterlagen der jeweiligen Dienststellen treffe dies auf eine Vielzahl der beanstandeten Fälle zu.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass die Rechtsprechung zum Schutz der Beschäftigten zwar den Beweis für die Rechtswidrigkeit der Stufenzuordnung fordert, die Dienststellen hierdurch jedoch nicht davon entbunden sind, mit der gebotenen Sorgfalt zu prüfen, ob ein entsprechender Beweis noch geführt werden kann. Auch wenn dies nicht möglich ist, kann daraus nicht gefolgert werden, dass die Stufenzuordnung rechtmäßig war. Rechtswidrige Zahlungen zulasten des Landes können nicht ausgeschlossen werden. Um Letzteres künftig zu vermeiden, müssen die Dienststellen das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Zuordnung zu einer höheren Stufe ordnungsgemäß prüfen und die Ergebnisse dieser Prüfung sorgfältig dokumentieren. Dies wurde vielfach unterlassen.

¹⁰ Siehe auch Fußnote 8.

¹¹ BAG, Urteil vom 5. Juni 2014 - 6 AZR 1008/12 - BAGE 148, 217 - 226.

Das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten hat zudem unter Bezugnahme auf ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts¹² erklärt, es ziehe eine Korrektur der Stufenfestsetzungen und der Zulagengewährungen aufgrund der in allen Prüffällen bestehenden Vertrauenstatbestände auf Seiten der betroffenen Tarifbeschäftigten sowie des damit verbundenen Prozessrisikos nicht in Betracht.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich das herangezogene Urteil nicht auf Stufenfestsetzungen oder Stufenvorweggewährungen bezieht. Zulagengewährungen sind schon nach dem Wortlaut des Tarifvertrages stets widerruflich.¹³ Dies gilt auch dann, wenn die Widerruflichkeit nicht ausdrücklich dokumentiert ist.¹⁴ Daher können sich Beschäftigte grundsätzlich nicht auf ein schutzwürdiges Vertrauen berufen, wenn der Arbeitgeber von seinem Recht Gebrauch macht und die Gewährung von Zulagen widerruft. Im Übrigen kann nicht pauschal angenommen werden, dass die Beschäftigten jeweils ein schutzwürdiges Vertrauen auf die Richtigkeit der Stufenzuordnung oder der Zulagengewährung haben. Vertrauensschutz kommt nur ausnahmsweise in Betracht und setzt eine sorgfältige Einzelfallprüfung voraus. Begründende Umstände für das schutzwürdige Vertrauen sind in jedem Einzelfall konkret darzulegen. Dies ist vorliegend nicht geschehen.

Zwei Dienststellen haben angekündigt, in Fällen, in denen die Zulagen nicht zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Personalbindung zuerkannt worden seien, die Zustimmung des Ministeriums der Finanzen zur Gewährung außertariflicher Leistungen¹⁵ einzuholen.

Hierzu merkt der Rechnungshof an, dass die Zustimmung grundsätzlich vor der Zulagengewährung vorliegen muss.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) darauf hinzuwirken, dass die Hinweise des Ministeriums der Finanzen zur Durchführung des § 16 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder beachtet und alle Umstände, die zur Entscheidung über die Stufenzuordnung sowie zur Gewährung einer Zulage geführt haben, schriftlich dokumentiert werden,
- b) fehlerhafte Stufenfestsetzungen und Zulagengewährungen auf Korrekturmöglichkeiten zu überprüfen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, die rechtlichen Möglichkeiten zur Korrektur tarifwidriger Stufenzuordnungen und Zulagengewährungen zu nutzen und über die hierbei erzielten finanziellen Ergebnisse zu berichten.

¹² BAG, Urteil vom 13. Dezember 2017 - 4 AZR 576/16, ZTR 2018 S. 254 bis 256.

¹³ § 16 Abs. 5 Satz 4 TV-L.

¹⁴ Brehm in Breier/Dassau/Kiefer/Thivessen, Tarif- und Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst der Länder, Rd.-Nr. 106 zu § 16 TV-L.

¹⁵ Die Gewährung von über- oder außertariflichen Leistungen bedarf der Einwilligung des Ministeriums der Finanzen, vgl. § 40 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2019 (GVBl. S. 333), BS 63-1.